

Maîtrise des dépenses publiques - Quelles options pour le Luxembourg?

Dans le cadre d'une conférence de presse qui s'est déroulée ce 22 septembre dans ses locaux, la Chambre de Commerce a présenté la nouvelle édition n°5 du bulletin d'information économique «Actualité & Tendances» consacré au thème «Maîtrise des dépenses publiques: quelles options pour le Luxembourg?». La conférence de presse a eu lieu en présence de MM. Pierre Gramagna, directeur de la Chambre de Commerce ; Carlo Thelen, Chief Economist et Muriel Bouchet, Conseiller auprès du Département Economique. Dans ce nouveau bulletin économique(1) la Chambre de Commerce s'intéresse à la maîtrise des dépenses publiques. Il est démontré dans ce document que les dépenses publiques par résident sont nettement plus élevées et moins efficaces au Luxembourg que dans la quasi-totalité des autres pays européens, ce qui témoigne de l'existence d'importants gisements d'efficacité non exploités à ce jour. L'instauration d'une budgétisation basée sur les performances constitue l'un des remèdes possibles à cette situation. L'objectif recherché au final n'est pas forcément de moins dépenser, mais de mieux dépenser. Le nouvel Actualité & Tendances compare le montant des dépenses des dix principaux domaines d'activité des pouvoirs publics luxembourgeois aux grandeurs correspondantes observées dans une vingtaine d'autres pays européens. Une analyse d'efficacité est menée à bien pour quatre de ces domaines, à savoir la santé, l'enseignement, la sécurité et l'ordre publics et les prestations familiales, et ce au moyen d'indicateurs de performance.

Le constat est sans appel. Les dépenses publiques exprimées en montants absolus et par résident sont nettement plus élevées au Luxembourg qu'à l'étranger, même après déduction des transferts sociaux à l'étranger et neutralisation des disparités de prix entre le Luxembourg et les autres pays considérés. Les gisements d'efficacité s'élèvent au total à environ 13% du PIB de 2006, soit à 4,5 milliards d'euros, ce qui équivaut à environ un tiers des dépenses annuelles des administrations publiques. L'exploitation graduelle de tout ou partie de ces gisements permettrait au Luxembourg de faire face bien plus efficacement qu'actuellement à la détérioration structurelle de sa compétitivité. La diminution des dépenses, à performances inchangées, voire supérieures, permettrait notamment de mettre en place une politique fiscale plus avantageuse, élément de compétitivité indispensable au déploiement de nouvelles activités sur le territoire grand-ducal. De tels gains d'efficacité pourraient en outre assurer le financement d'un fonds souverain,(2) lequel prèmunirait cette petite économie ouverte que constitue le Luxembourg des conséquences d'éventuels chocs externes, tout en lui donnant les moyens financiers de faire face à l'obsolescence de secteurs-clef de son économie. Le récent ralentissement économique ne peut que convaincre les observateurs de l'intérêt d'un tel bouclier protecteur. L'exploitation des gisements d'efficacité repose notamment sur l'instauration d'une budgétisation basée sur les performances. Le Luxembourg pourrait pour ce faire utilement s'inspirer de l'expérience de pays comme la France ou les Pays-Bas. L'Actualité & Tendances n°5 vise à répondre successivement aux questions suivantes: quel est le degré d'efficacité des dépenses publiques au Luxembourg? Comment et à quel rythme exploiter d'éventuels gisements d'efficacité non exploités à ce jour? La Chambre de Commerce identifie dans cette contribution au débat d'importants gisements d'efficacité, de l'ordre de 4,5 milliards d'euros, soit environ 13% du PIB, qui ne sont pas exploités pour l'instant. Ce résultat a été estimé sur la base d'une comparaison systématique des niveaux de dépenses du Grand-Duché à ceux observés dans la plupart des autres pays de l'UE. L'évaluation des économies potentielles est bien entendu perfectible. Il faudrait pour ce faire utiliser des indicateurs de performance plus fins ou éliminer l'impact sur les dépenses de certaines variables tierces. A titre d'exemple, l'économie potentielle peut être quelque peu surestimée dans le domaine «ordre et sécurité publics», du fait du transit au

Luxembourg de nombreux travailleurs frontaliers, qui influencent mécaniquement à la hausse le ratio des infractions par habitant (ils ont par définition un impact sur le nombre d'infractions, sans affecter le nombre de résidents). Le constat d'importants gisements d'efficience n'est en définitive guère étonnant au regard des dépenses par tête au Luxembourg (même hors transferts aux frontaliers) qui atteignent fréquemment un multiple des dépenses observées dans d'autres pays européens. Au vu de l'importance des gisements d'efficience identifiés, la Chambre de Commerce considère que des économies très significatives pourraient être engrangées, sans pour autant altérer les performances de notre secteur public. Il serait même possible et d'ailleurs éminemment souhaitable d'améliorer ces performances dans des secteurs-clé tels que l'enseignement. Il en résulterait bien entendu un certain amoindrissement de l'économie potentielle précitée, estimée pour rappel à environ 13% du PIB. L'économie potentielle estimée constitue un ordre de grandeur qui vise à illustrer la nécessité d'un effort de maîtrise des dépenses. Un tel effort permettrait de dégager les marges de manœuvre budgétaires indispensables à la nécessaire réduction de la fiscalité au regard de la perte de compétitivité du Grand-Duché à cet égard, et de dégager les moyens nécessaires à la montée en puissance d'un fonds souverain. Indépendamment même de ces deux objectifs, la maîtrise des dépenses s'impose: le gaspillage des moyens publics n'est pas défendable.

Une question fondamentale coule alors de source: comment et à quel rythme exploiter ces gisements d'efficience?

En ce qui concerne le rythme, la Chambre de Commerce ne préconise bien évidemment pas la réalisation intégrale et immédiate de ces économies, politique qui porterait d'ailleurs préjudice à la continuité des services publics. Elle recommande plutôt une réalisation graduelle d'une portion significative des économies potentielles. Ainsi, la mise en œuvre des économies réalisables sur une période de 20 ans, par exemple sous la forme de 4 programmes successifs de 5 ans, permettrait de réduire les dépenses d'environ 2% par an par rapport à leur évolution «spontanée». Comme l'évolution spontanée est rapide au Luxembourg, un tel effort de maîtrise ne se traduirait nullement par une diminution des dépenses en termes absolus, bien au contraire: elles continueraient même vraisemblablement à augmenter à un rythme relativement soutenu. S'agissant du «comment», un effort de maîtrise des dépenses pourrait notamment reposer sur l'«importation» au Luxembourg des mesures les plus prometteuses adoptées dans divers pays étrangers. La LOLF française ou encore les cadres budgétaires néerlandais et britannique constituent à cet égard d'intéressantes sources d'inspiration. Une «acclimatation» de ces réformes au Luxembourg exigerait en premier lieu une modification de la structure du budget. En clair, ce dernier s'articulerait désormais sur des missions et/ou programmes d'action, sur des objectifs généraux et enfin sur des objectifs spécifiques assortis d'indicateurs de performance. Un tel aménagement constituerait une véritable révolution copernicienne: à une logique de moyens se substituerait une logique de résultats.

La réforme devrait idéalement comporter d'autres aspects de nature plus technique:

- Recours systématique aux analyses coûts-bénéfices en ce qui concerne les grands projets d'infrastructures.
- Procédure de réévaluation des politiques. Des pays comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas procèdent régulièrement au réexamen de domaines budgétaires donnés ou de grands projets d'infrastructures. Il en résulte souvent des économies substantielles.
- Le mode de «reporting» doit être adapté. Ainsi, la publication des comptes doit être plus précoce. Devraient y figurer les dépenses effectives par programme, l'évolution des indicateurs afférents et un commentaire sur le respect des objectifs.

Afin de maximiser les chances de succès de la réforme, cette dernière devrait être préparée par un comité d'experts et s'étayer sur des projets-pilote. Il se pourrait que ces procédures doivent être répétées régulièrement. Certaines expériences étrangères mettent en effet en évidence le caractère évolutif des réformes budgétaires, qui ne peuvent être définitivement «gravées dans le marbre». La réforme parfaite n'existe pas: toute innovation de ce type exige en effet un suivi constant, dans le cadre d'une stratégie par essais et erreurs. Ne mettre en œuvre une réforme que si le risque d'erreurs est réduit à néant reviendrait à se condamner à l'immobilisme.

Le rapport est disponible sur le site de la Chambre de Commerce: <http://www.cc.lu>

[1] Dans le cadre de sa mission de promotion de l'intérêt économique général, la Chambre de Commerce publie régulièrement des prises de position et des documents de réflexion à destination des entreprises, des autorités politiques et du grand public. Afin d'accroître la visibilité de la contribution de la Chambre de Commerce au débat public, il a été décidé dès 2003 de publier un bulletin économique, intitulé «Actualité & Tendances», qui renferme des analyses détaillées sur certains sujets socio-économiques essentiels pour le développement durable de l'économie et des entreprises luxembourgeoises, ainsi que pour le bien-être de la société.

[2] La Chambre de Commerce a publié en mars 2008 un Actualité & Tendances consacré aux fonds souverains, dans lequel elle recommandait la mise en place d'un tel fonds au Luxembourg, notamment afin de protéger l'économie luxembourgeoise de chocs externes et de la préserver des conséquences d'une éventuelle obsolescence des principales branches de son économie. Se posait bien entendu la question du financement d'un tel fonds. Comme l'indiquait alors la Chambre de Commerce, la mise en orbite d'un fonds disposant des moyens appropriés coûterait à l'Etat environ 4% du PIB. L'accroissement de la fiscalité n'est bien entendu pas une option de financement dans une petite économie ouverte telle que le Luxembourg, qui se caractérise d'ailleurs par une fiscalité sur les sociétés bien moins avantageuse que dans nombre de pays d'Europe centrale, qu'en Irlande, sans parler de celle appliquée par des centres financiers asiatiques comme Hong Kong et Singapour. Une seule et unique option est dès lors disponible, à savoir un effort de maîtrise des dépenses.