

Mieux dépenser

Carlo Thelen

En s'alignant sur les pays les plus efficaces de l'échantillon, le Luxembourg pourrait réaliser des économies particulièrement substantielles

IL EST UN fait que les finances publiques constituent un facteur-clé de la compétitivité d'une économie et sont le fondement de toute politique volontariste visant le développement économique, sur lequel reposent à leur tour le progrès social et le bien-être de la population.

Dans une optique du moyen et du long terme, donc en dépassant le contexte de la crise financière actuelle et du projet de budget 2009, quelles « solutions » pourrait-on identifier afin de consolider durablement les finances publiques luxembourgeoises?

Pour répondre à cette question, il convient d'opérer une distinction entre les actions à opérer sur les recettes et sur les dépenses. Ces dernières peuvent faire l'objet d'une politique volontariste, alors que les premières dépendent souvent de l'environnement conjoncturel et de l'activité économique sous-jacente, tout en sachant qu'un système fiscal attractif peut exercer un effet de levier important sur l'activité économique et, par conséquent, sur les recettes fiscales.

La Chambre de Commerce¹ s'est récemment intéressée au volet des dépenses publiques, et plus particulièrement à la question de savoir dans quels domaines de politique économique, l'État pourrait augmenter l'efficacité de la dépense publique. Il s'agit d'augmenter la qualité des services publics à budget inchangé et/ou de diminuer les dépenses à qualité identique, le tout dans le

contexte d'une analyse comparative au niveau européen² et dans une optique du long terme.

De telles analyses, qu'elles soient présentées par la Chambre de Commerce ou par d'autres institutions nationales (BCL, Statec, Université de Luxembourg, ...) ou internationales (OCDE, FMI, ...) sont souvent mal interprétées par un lecteur par trop pressé : en effet, l'objectif de telles études comparatives n'est pas de réduire à tout prix les dépenses publiques, mais avant tout de dépenser mieux, en identifiant et en exploitant des gisements d'efficacité.

Aux yeux de nombreux observateurs, les autorités doivent soumettre systématiquement les dépenses publiques à une analyse de l'opportunité et de l'efficacité. Par exemple, il convient de mieux cibler les dépenses sociales en fonction des besoins (et d'établir une matrice des transferts sociaux), mieux contrôler les dépenses de fonctionnement et abolir les automatismes. Le Gouvernement s'est engagé partiellement sur cette voie, ce dont il faut se féliciter.

Les actions entamées en ce sens doivent cependant être accentuées. Il s'agit en clair d'identifier d'autres pistes d'accroissement de l'efficacité des dépenses publiques, en vue de créer une marge de manœuvre budgétaire permettant de renforcer la compétitivité des entreprises à travers l'instrument fiscal et de mieux asseoir la pérennité des finances publiques au moyen, par exemple, de la création d'un fonds souverain³. À cette fin, la Chambre de Commerce a identifié en trois étapes divers domaines où existent des gisements d'efficacité inexploités :

1 Il convient de procéder à une analyse intégrée des finances publiques, en insistant sur les interrelations entre ces trois sous-secteurs que sont les pouvoirs locaux, l'administration centrale et la sécurité sociale. L'État central et la sécurité sociale constituent de loin les deux principales entités,

qui sont de surcroît étroitement imbriquées. Ainsi, les transferts de l'État central à la sécurité sociale représentent près de 34% du budget total de l'État (crédits budgétés pour 2008).

2 Les dépenses sont présentées par missions et programmes à travers la classification dite COFOG.⁴ Cette comparaison s'effectue sur la base des dépenses en termes absolus et par tête d'habitant, les chiffres étant corrigés afin de neutraliser les différences de niveaux de prix entre pays (parités de pouvoir d'achat) et les transferts sociaux exportés par le Luxembourg. Ce mode de calcul permet de traiter les dépenses de façon équivalente dans les différents pays.

Le graphique A établit que le Luxembourg dépense nettement plus que la moyenne des pays européens considérés dans la plupart des domaines. Cette situation reflète certes la prospérité du Luxembourg, où les moyens financiers sont plus abondants que dans les autres pays européens. Si cette prospérité explique dans une certaine mesure des dépenses nettement plus élevées qu'à l'étranger, elle ne les justifie cependant aucunement : toute dépense doit être guidée par un souci d'efficacité.

3 L'analyse d'efficacité permet de mettre en rapport les moyens consacrés à une mission particulière des administrations publiques et les résultats obtenus. Ces derniers ont été appréciés sur la base d'une batterie d'indicateurs de performance dans quatre des domaines identifiés au graphique A. Il s'agit de la santé, de l'éducation, des dépenses d'ordre et sécurité et enfin des prestations familiales. Ces domaines ont été sélectionnés car il est relativement aisé de leur associer des indicateurs de performance. Les autres fonctions identifiées au graphique pourraient faire l'objet d'une approche similaire, mais il faudrait pour ce faire recourir à des indicateurs et à des données de dépenses plus désagrégés, qui ne sont pas disponibles pour l'ensemble des pays considérés.

Le graphique B⁵ livre les résultats de l'analyse pour le seul Luxembourg. Il permet de prendre la mesure des économies potentielles pouvant théoriquement être réalisées si le Luxembourg s'alignait sur les pays les plus efficaces de l'échantillon. Comme l'indique le graphique, les gisements d'efficacité seraient particulièrement importants dans l'ensemble des domaines abordés, en dépit d'ajustements opérés par la Chambre de Commerce, qui visent à gommer les disparités internationales de niveaux de prix et les dépenses de protection sociale transférées à l'étranger par le Luxembourg (le plus souvent en faveur de salariés frontaliers). En s'alignant sur les pays les plus efficaces de l'échantillon, le Luxembourg pourrait réaliser des économies particulièrement substantielles. C'est clairement le cas dans le domaine de la santé, où l'espérance de vie ajustée pour les années en bonne santé se situe approximativement au niveau des pays limitrophes et en dessous de celle de la Suède, de l'Italie ou de l'Espagne, et ce en dépit de dépenses de santé bien plus élevées que la moyenne européenne.

Ce constat est encore davantage d'application en ce qui concerne l'enseignement. Le Luxembourg affiche les dépenses d'enseignement les plus élevées d'Europe, qu'elles soient exprimées par tête d'habitant ou par étudiant. Ainsi, les dépenses par étudiant y sont trois fois plus élevées qu'en Allemagne. Ces dépenses pléthoriques ne se traduisent nullement par de meilleures performances, bien au contraire. Nombre de pays affichent à la fois des dépenses significativement plus faibles et de meilleures performances. Ces résultats défavorables s'expliquent en partie, mais pas uniquement, par des rémunérations du corps enseignant bien plus élevées au Luxembourg que dans les autres pays européens considérés.

Les disparités salariales entre pays n'expliquent cependant pas tout. Même après neutralisation de ces dernières, le Luxembourg se caractérise par un faible degré d'efficacité, ce qui met en exergue le caractère structurel de l'inefficacité en question. Ces résultats soulignent la nécessité de réformes résolues en la matière.

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.

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

En ce qui concerne le rythme, une réalisation intégrale et immédiate de ces économies est à exclure ; elle porterait d'ailleurs préjudice à la continuité des services publics. Il faut 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 quatre programmes successifs de cinq ans, permettrait de réduire les dépenses d'environ 2% par an par rapport à leur évolution « spontanée » (environ +8% par année entre 2000 et 2006). Un tel effort de maîtrise ne se traduirait nullement par une diminution des dépenses en termes absolus, bien au contraire : elles continueraient même à augmenter à un rythme relativement soutenu, surtout en comparaison internationale.

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.

Le Luxembourg est un petit pays où les différents acteurs d'une réforme sont de facto proches les uns des autres. Cette situation devrait favoriser la mise en œuvre d'une réforme, ainsi que l'échange d'informations budgétaires après l'adoption des mesures afférentes, pourvu que les différents acteurs de la réforme soient incités à jouer le jeu. La refonte du cadre budgétaire luxembourgeois interviendrait bien plus tard que dans beaucoup d'autres pays européens. Si cette situation est regrettable, elle signifie aussi que le Luxembourg pourrait s'inspirer de nombre de réformes étrangères, évitant les écueils rencontrés à l'étranger – par exemple en ce qui concerne le choix des indicateurs de performance.

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.

L'auteur est Chief Economist de la Chambre de Commerce

1 Actualité & Tendances n° 5, « Maîtrise des dépenses publiques – Quelles options pour le Luxem-

bourg ? ».

2 Une vingtaine d'autres pays européens raisonnablement comparables au Luxembourg ont été considérés.

3 Cf à ce sujet *Actualité & Tendances* n° 4, « Les fonds souverains – Une solution d'avenir pour le Luxembourg ? ».

4 COFOG ou « Classification Of the Functions Of Government ». Il s'agit d'une classification fonctionnelle des dépenses élaborée par l'OCDE, Eurostat et les instituts nationaux de statistiques. Cette classification classe les dépenses publiques selon les différentes fonctions et tâches qu'accom-

plissent les administrations publiques. La classification COFOG comprend dix fonctions principales.

5 Le graphique B a été établi sur la base d'une méthode dite de frontière des possibilités de production, plus précisément la « Data Envelopment Analysis » (DEA)

6 Résultats établis sur la base de la méthode des frontières des possibilités de production. Le degré d'efficacité (exprimé en pourcentages des dépenses) est le niveau des dépenses qui serait compatible avec le maintien des performances, pour autant que le Luxembourg s'aligne sur les pays les plus efficaces de l'échantillon retenu. L'économie potentielle est le complément par rapport à 100 du

degré d'efficacité. Elle exprime, en pourcentage des dépenses concernées, l'économie pouvant être réalisée si le Luxembourg s'alignait sur les pays les plus efficaces.

Les indicateurs de performance retenus pour évaluer l'efficacité (adéquation dépenses – résultats) sont les suivants : santé : espérance de vie corrigée pour le nombre d'années en bonne santé ; enseignement : résultats moyens de l'étude PISA de l'OCDE et disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée (IMD) ; prestations familiales : natalité et emploi des femmes ; ordre et sécurité publics : infractions par habitant.