

Encadré 8 :

DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES: UNE COMPARAISON INTERNATIONALE

Une analyse des dépenses en niveau révèle que les dépenses des administrations publiques luxembourgeoises sont bien plus élevées que dans les autres pays de la zone euro, même après neutralisation des transferts sociaux versés à des non-résidents, des différentiels de prix par rapport aux autres pays de l'Union européenne et des dépenses d'investissement liées au transport des frontaliers. Ce constat vaut également en termes de taux de progression depuis l'an 2000.

Le graphique ci-dessous a été établi sur la base de statistiques d'Eurostat relatives à l'année 2010, plus récente année pour laquelle des statistiques comparables sont disponibles. Les dépenses par catégorie fonctionnelle COFOG (« Classification of the Functions of Government ») y apparaissent en euros par tête d'habitant. Elles sont bien plus pertinentes que les habituels ratios de dépenses en pourcentages du PIB. Le PIB luxembourgeois étant élevé en comparaison internationale, il induit une flagrante sous-estimation des ratios précités. Par ailleurs, les ratios de dépenses au PIB incitent à surestimer la capacité de résistance aux chocs de l'économie luxembourgeoise. Les dépenses étant assez rigides en montants absolus, notamment les rémunérations du personnel et les transferts sociaux, elles demeureraient à un niveau élevé par tête d'habitant même en cas de stagnation, voire de réduction du PIB. Il en résulterait une brusque progression des ratios de dépenses exprimés relativement au PIB, des déficits accrus et un renforcement de la spirale d'endettement.

Les chiffres du graphique sont exprimés en parités de pouvoir d'achat, afin de neutraliser le coût de la vie en moyenne plus élevé au Luxembourg. Par ailleurs, les données pour le Luxembourg ont subi deux corrections additionnelles, qui donnent toutes deux lieu à un ajustement à la baisse des dépenses luxembourgeoises estimées. Ainsi, les transferts sociaux exportés à l'étranger, qui sont particulièrement importants en ce qui concerne les pensions et l'assurance maladie, ont été extraits des dépenses totales. Il en est de même des investissements en matière de transport (route, rail, bus) liés aux frontaliers⁴⁹.

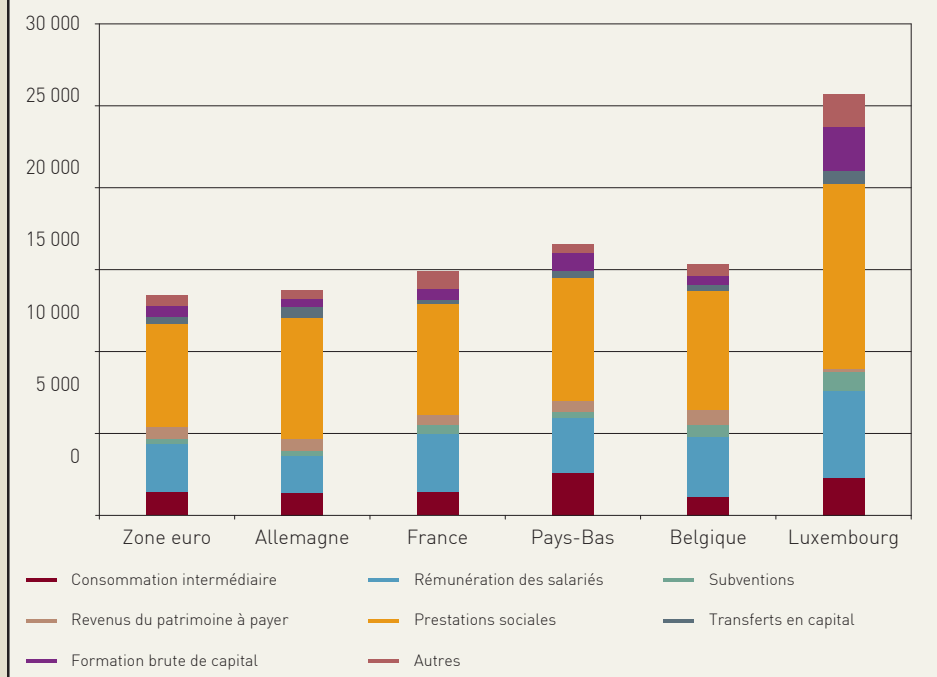
En dépit des trois corrections effectuées – qui induisent une diminution des dépenses par tête estimées – il apparaît que les dépenses par habitant des Administrations publiques luxembourgeoises atteignent environ le double de la moyenne correspondante de la zone euro, à savoir près de 25 800 euros, contre 13 500 pour la zone euro. Les prestations sociales sont particulièrement élevées par rapport à l'ensemble des pays étudiés. Mais la disproportion entre les dépenses luxembourgeoises et celles de la zone euro affecte toutes les catégories de dépenses, sans la moindre exception.

Ces données montrent à l'évidence que tout effort de consolidation budgétaire doit en priorité porter sur le volet des dépenses.

Il convient également de noter que la part de la rémunération des salariés (colonnes oranges) dans le total des dépenses est très importante dans la plupart des pays considérés, y compris le Luxembourg (21% du total des dépenses). L'Allemagne constitue une exception à cet égard, puisque la rémunération des salariés n'y représente qu'environ 16% des dépenses. La singularité des Pays-Bas se signale par une forte composante «Consommation intermédiaire», supérieure en termes absolus à celle du Luxembourg (exemple unique parmi les diverses composantes, à l'exception des revenus du patrimoine à payer).

49 Une estimation des investissements liés aux frontaliers a été réalisée sur base du mode de transport emprunté par ces derniers. Une estimation plus précise nécessite plus de données disponibles, telles que le nombre de kilomètres (km) parcourus par un frontalier sur le territoire luxembourgeois, le nombre de km effectués par un résident, le nombre de km effectués par les transporteurs routiers, etc.

Graphique 1
Dépenses des Administrations publiques par classes économiques
En euros par habitant et par an en 2010, en parités de pouvoir d'achat



Sources : Eurostat, IGSS et calculs BCL.

Notes : Les données pour le Luxembourg ont été corrigées pour les transferts sociaux exportés et pour les investissements en matière de transport liés aux frontaliers.

Il existe une évidente marge de manœuvre dans ce domaine de la rémunération des salariés. Une première solution serait d'augmenter la productivité des agents de l'Etat existants avant l'engagement de personnel supplémentaire. Dans ce contexte, la réforme de la simplification administrative devrait se poursuivre, afin d'optimiser les processus de travail et de moderniser l'administration en vue de réaliser des gains d'efficacité. Cependant, les effets de ce type de solution ne se font ressentir qu'à moyen terme. Une solution de court terme consisterait à geler l'évolution des salaires hors indexation tant que l'équilibre budgétaire de l'administration centrale ne sera pas rétabli, y compris en 2014 et en 2015.

Les subventions paraissent quant à elles particulièrement importantes au Luxembourg, où elles se montaient à 1 113 euros par habitant en standards de pouvoir d'achat en 2010, contre 361 euros par habitant pour la zone euro. Près de la moitié de ce montant est canalisé vers les seuls transports (551 euros par habitant au Luxembourg, contre 82 euros en Allemagne et 99 euros aux Pays-Bas – soit un facteur d'un à six environ).⁵⁰ Dans ces conditions, une analyse approfondie permettant de voir si les subventions remplissent les objectifs économiques qui leur sont assignés s'imposerait.

Enfin, le Luxembourg se caractérise par des investissements élevés par rapport aux autres pays considérés. La formation brute de capital fixe se chiffre à 2 649 euros par habitant, contre 668 euros pour la zone euro dans son ensemble et même 470 euros environ en Allemagne et en Belgique. En général, les dépenses d'investissement concourent à conforter la « qualité » des dépenses publiques. La rationalité économique de certains investissements gagnerait cependant à être examinée de plus près.

Une autre analyse intéressante (à côté de celle par fonction économique) est celle faite au regard de la classification fonctionnelle, qui permet de classer les dépenses publiques en distinguant les différents domaines d'action des administrations publiques.

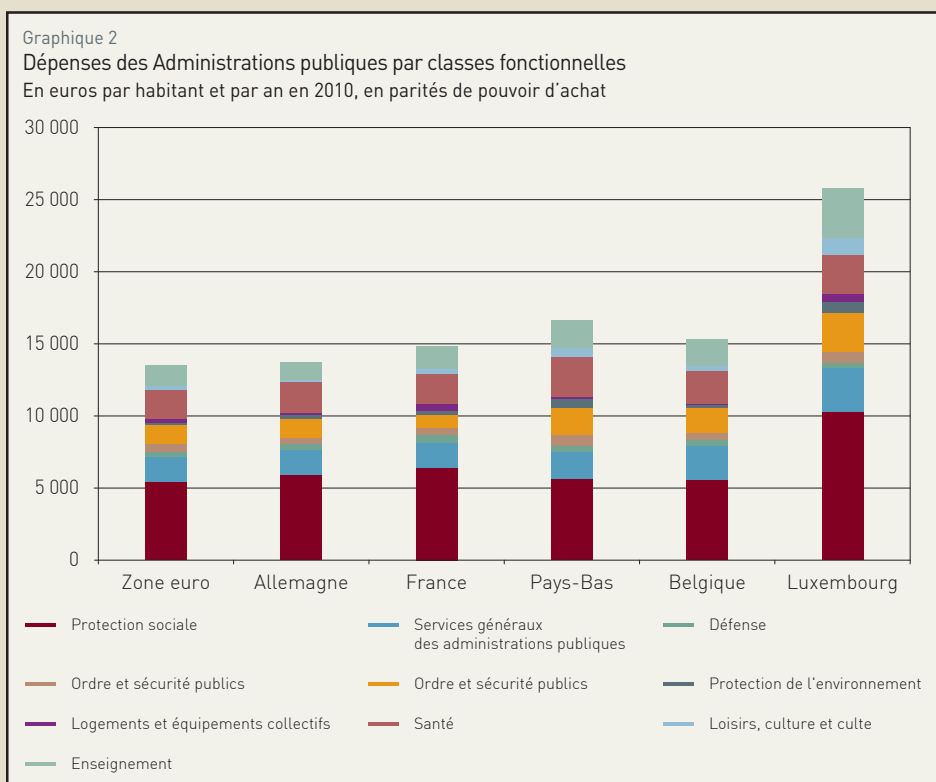
50 Le degré de détail des statistiques COFOG n'est pas suffisant dans les autres pays considérés.

Le graphique 2 met en évidence les domaines dans lesquels les pouvoirs publics dépensent le plus. Celui-ci met une fois encore en évidence la présence de fortes disparités entre les pays considérés et le niveau élevé des dépenses des administrations publiques luxembourgeoises.

Avec une proportion allant de 34% à 43%, la fonction « protection sociale » est la principale source de dépenses pour tous les pays étudiés. La fonction enseignement est quant à elle également une composante importante dans l'ensemble des pays. Elle s'élève à 1 234 euros par habitant pour l'Allemagne et à quelque 3 400 euros au Luxembourg. Les autres composantes majeures sont les services généraux et les affaires économiques.

Les disparités internationales identifiées peuvent résulter de deux facteurs principaux: une efficacité divergente dans la gestion des missions et des divergences d'offres de services (qualité et/ou quantité).

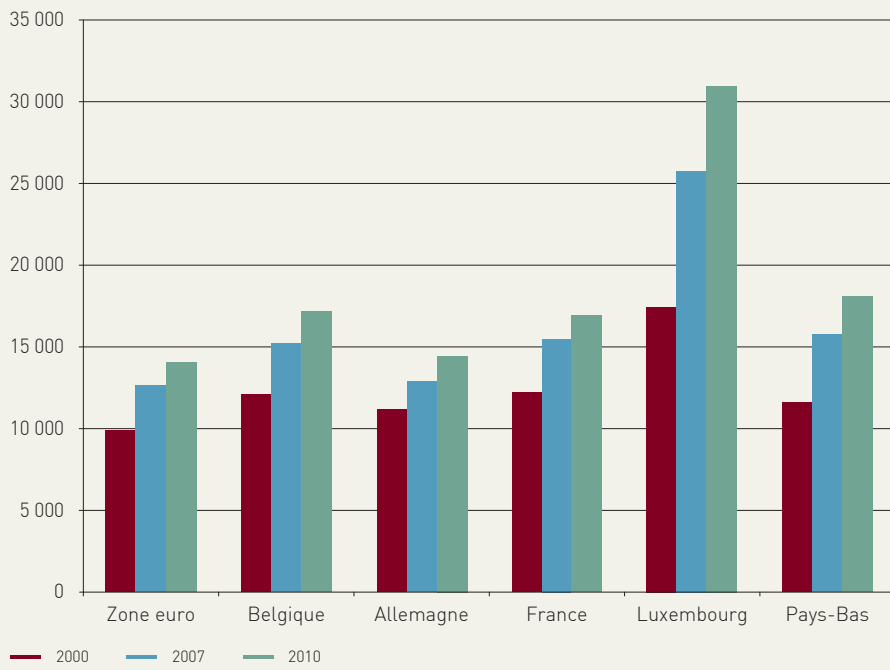
Comme mentionné ci-dessus (commentaire du graphique 1), la rémunération des salariés constitue une dépense particulièrement importante. Toute mesure en la matière permettrait de mieux encadrer les dépenses dans le domaine « Enseignement ». L'analyse des dépenses de rémunération par domaine d'activité montre en effet que 41% des dépenses totales de rémunération sont attribuables à l'enseignement. Plus généralement, une amélioration de l'efficacité des dépenses en matière d'enseignement est à considérer. Les dépenses par habitant consacrées à ce domaine sont 2,8 fois plus importantes au Luxembourg qu'en Allemagne. Cependant, l'étude PISA de l'OCDE ne suggère pas que les étudiants luxembourgeois soient plus performants que les étudiants allemands. Il devrait être possible de faire mieux avec moins de dépenses, même si des spécificités luxembourgeoises telles que le caractère multilingue de l'enseignement sont susceptibles de peser sur le niveau des dépenses d'enseignement.



Sources : Eurostat, IGSS et calculs BCL.

Notes : Les données pour le Luxembourg ont été corrigées pour les transferts sociaux exportés et pour les investissements en matière de transport liés aux frontaliers.

Graphique 3
 Dépenses totales des Administrations publiques
 En euros par habitant et par an, en parités de pouvoir d'achat



Sources : Eurostat, IGSS et calculs BCL.

Une analyse temporelle permet également de voir que les dépenses totales par habitant ont depuis 2000 toujours été supérieures au Luxembourg par rapport aux pays voisins – et que cette différence tend à s'accroître avec le temps.

Le niveau des dépenses publiques au Luxembourg est considérable en comparaison internationale. Il apparaît de surcroît que les taux nominaux de croissance des dépenses par habitant sont également élevés au Luxembourg. Ils sont en effet supérieurs aux autres pays dans la plupart des catégories, comme l'atteste le tableau suivant. Entre 2000 et 2010, les dépenses nominales totales par habitant se sont en moyenne accrues de 5,9% par an, contre 2,6% pour l'Allemagne. Le constat reste le même pour la période 2007-2010, où le taux de croissance nominal atteint 6,2% par an alors qu'en France il n'est que de 2,8%. Bien entendu, l'inflation – qui tend à être plus élevée au Luxembourg que dans les pays limitrophes – explique une partie des différences, mais ce facteur inflationniste est loin d'être prépondérant.

Il convient toutefois de noter l'influence sur les dépenses de facteurs spécifiques tels que la très sensible augmentation des investissements en matière de défense en 2010, ces investissements s'établissant à 100 millions d'euros en 2010 alors qu'ils oscillaient autour de 5 millions d'euros les années précédentes. L'analyse des fonctions économiques indique par ailleurs que les dépenses nominales moyennes par habitant liées à la rémunération des salariés a augmenté en moyenne de 5,3% par an sur la période 2000-2010, alors que ce même taux est de 1,4% pour l'Allemagne sur la même période. Les revenus du patrimoine à payer⁵¹, c'est-à-dire les charges d'intérêts de la dette, ont également progressé fortement au Luxembourg. Ceci s'explique notamment par le fait que le Luxembourg partait d'une dette brute consolidée particulièrement faible en 2000.

51 Ces dépenses se trouvent dans la catégorie fonctionnelle « Services généraux des administrations publiques ».

Tableau 1 :

Taux nominaux de croissance des dépenses des Administrations publiques par catégorie fonctionnelle
(en pourcentages d'augmentation des dépenses nominales par habitant)

	Zone euro	Belgique	Allemagne	France	Luxembourg	Pays-Bas
Total	3,6%	3,6%	2,6%	3,3%	5,9%	4,6%
Services généraux des administrations publiques	1,6%	0,2%	1,9%	1,4%	4,1%	1,2%
Défense	2,5%	1,0%	1,3%	2,9%	12,4%	1,9%
Ordre et sécurité publics	3,7%	4,7%	1,9%	4,4%	6,7%	5,8%
Affaires économiques	6,8%	5,8%	12,2%	1,8%	5,0%	6,2%
Protection de l'environnement	3,5%	1,2%	1,0%	5,3%	5,5%	4,7%
Logements et équipements collectifs	1,6%	2,4%	-2,3%	2,4%	4,7%	4,1%
Santé	4,4%	5,2%	2,8%	3,6%	6,5%	8,6%
Loisirs, culture et culte	4,1%	5,7%	1,6%	6,3%	5,9%	4,0%
Enseignement	3,2%	3,9%	2,5%	2,5%	6,5%	4,8%
Protection sociale	3,6%	4,1%	1,8%	4,0%	6,1%	4,1%

Sources: Eurostat, IGSS et calculs BCL.

Il est symptomatique de constater que sur 10 catégories de dépenses examinées au tableau, le Luxembourg présente le taux de croissance des dépenses nominales par tête le plus élevé dans 7 catégories. Ce constat s'impose avec une particulière évidence dans les importants domaines de la santé et de la protection sociale (principalement les pensions de vieillesse, les prestations familiales, le chômage et l'exclusion sociale), où la croissance des dépenses nominales par tête a en moyenne excédé celle de la zone euro à concurrence de quelque 2,1 et 2,5% par an, respectivement. Si le Luxembourg s'était contenté dès 2000 de taux de croissance de ces dépenses égaux à ceux de la zone euro, il en aurait résulté une économie de quelque 1 900 millions d'euros au total – soit de 4,8% du PIB – en 2010. Ce résultat impressionnant souligne la nécessité de normes de dépenses dans ce domaine, à l'instar par exemple de l'ONDAM (objectif national des dépenses d'assurance maladie) en France. L'ONDAM consiste en une augmentation des dépenses de santé limitée en total nominal – et non par tête d'habitant – à 2,7% en 2013, 2,6% en 2014 et 2,5% au-delà.⁵² Ce constat met également en exergue la nécessité absolue d'une mise en œuvre dès janvier 2013 de la réforme des pensions déposée par le gouvernement.

L'analyse ci-dessus, effectuée tant en niveaux qu'en termes de progressions moyennes, illustre à suffisance l'ampleur de la marge disponible pour des efforts de consolidation sur le volet des dépenses. La BCL ne peut dans ces conditions que saluer l'effort d'évaluation de certaines catégories de dépenses annoncé par les autorités le 6 novembre 2012. Un examen minutieux de la pertinence des dépenses devrait d'ailleurs débiter dès que possible pour l'ensemble des dépenses, en particulier celles qui se caractérisent par d'importants dépassements par rapport aux autres pays de la zone euro (en particulier les services généraux, l'ordre et sécurité publics, l'enseignement et la protection sociale). L'analyse esquissée dans la présente partie peut constituer une utile base de départ d'un tel exercice.

52 Voir le plus récent projet de loi français de programmation des finances publiques.