

# La prédominance de la sécurité sociale

## dans les finances publiques luxembourgeoises

Le flux de deniers publics qui dans les autres pays membres de la communauté européenne alimente l'appareil militaire, l'enseignement universitaire, la recherche fondamentale et l'exploration spatiale peut, au Luxembourg, servir à financer la protection sociale. C'est cette absence de missions et d'obligations propres aux grands pays qui permet la participation tentaculaire de l'Etat luxembourgeois au financement d'un système de protection sociale para-étatique basé initialement sur des cotisations salariales et patronales.

A son tour la participation massive de l'Etat au financement de la sécurité sociale marque profondément la structure des finances publiques luxembourgeoises:

- 1) les dépenses sociales à charge du budget de l'Etat dépassent l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
- 2) les recettes du budget social du pays dépassent le budget de l'Etat proprement dit, c.-à-d. les ressources budgétaires qui ne sont pas destinées à la couverture de dépenses sociales.

C'est encore l'intervention financière massive de l'Etat dans la sécurité sociale qui rend illusoire toute comparaison de l'efficacité des régimes de protection nationaux et étrangers par simple confrontation de niveaux des prestations aux taux de cotisation.

Pour les six branches de la sécurité sociale: l'assurance accidents du travail, l'assurance maladie, l'assurance pension, les prestations familiales, les allocations de chômage et l'assistance publique il est possible, dès l'année 1948, de ventiler les recettes annuelles courantes selon leur origine en cotisations, contributions publiques courantes et revenus de la fortune.

Pour des raisons de simplicité nous désignerons par **budget social du pays** la somme des recettes annuelles courantes des six branches de la sécurité sociale et nous appellerons **budget social de l'Etat**, la somme des crédits du budget de l'Etat annuel destinés au financement des six branches de la sécurité sociale.

Comme nos réflexions concernent les exercices 1991 et antérieurs les budgets prédéfinis sont basés sur les comptes de la protection sociale et les comptes de l'Etat.

### Le budget social de l'Etat

Le tableau du budget social de l'Etat permet de comparer les recettes de l'Etat au volume de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et au budget social de l'Etat c. à d. au total des dépenses sociales à charge du budget de l'Etat: les pensions versées aux fonctionnaires, la dotation au fonds pour l'emploi, les dépenses visant la réinsertion des chômeurs et la participation au financement des organismes de la sécurité sociale.

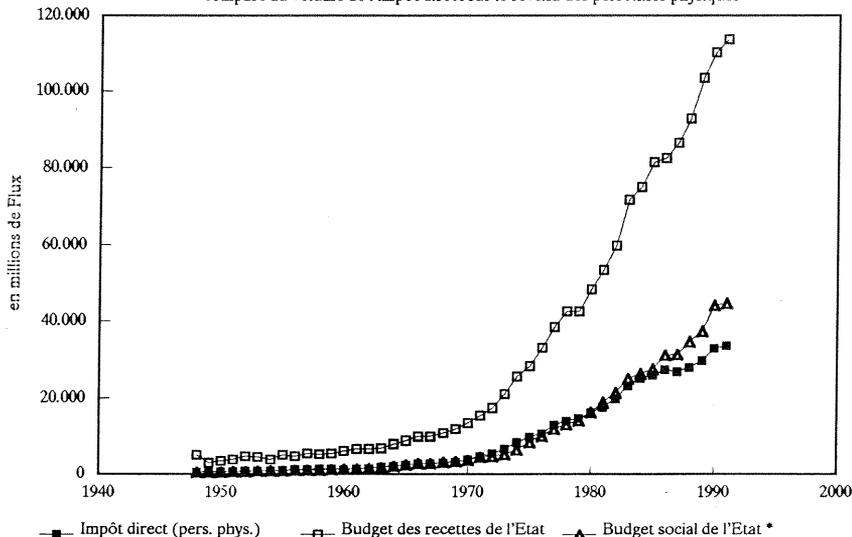
Cette comparaison montre que l'impôt sur le revenu des personnes physiques produit environ 30 % des recettes de l'Etat et il en ressort en outre, pour la période 1948-1985 un parallélisme frappant entre l'évolution du budget social de l'Etat et le volume de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. On pourrait donner une interprétation très simple de ces évolutions parallèles: Sous forme de prestations sociales, l'Etat luxembourgeois rend chaque année aux contribuables tout l'impôt perçu sur leurs revenus.

Comme au Luxembourg la population des contribuables ne diffère presque pas de celle des assurés sociaux, on pourrait dire encore que l'impôt sur le revenu est un prélèvement destiné au financement de la sécurité sociale et que l'impôt sur le revenu professionnel du contribuable n'est rien d'autre qu'une cotisation sociale prélevée selon un barème de cotisation progressif.

Bien sûr cette façon de voir ne correspond pas à la vue classique du budget de l'Etat qui veut que l'ensemble des recettes serve à couvrir l'ensemble des

### Budget social de l'Etat

comparé au volume de l'impôt direct sur le revenu des personnes physiques



\* Il s'agit des pensions versées par l'Etat et de sa participation au financement des organismes de la sécurité sociale et du fonds pour l'emploi

dépenses. Selon cette vue des impôts indirects produisent la moitié des recettes de l'Etat, alors chaque dépense de l'Etat est couverte à moitié par des impôts indirects.

A l'exception de l'impôt de solidarité, l'affectation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques aux dépenses sociales de l'Etat n'est pas prévue par notre législation. Le parallélisme observé de 1948 à 1985 est donc le fruit d'un hasard qu'il faut qualifier d'heureux compte tenu des milliers de frontaliers travaillant au Luxembourg. La couverture approximative du budget social de l'Etat par l'impôt direct sur le revenu a mis sur un pied d'égalité les résidents et les frontaliers en matière du financement des transferts sociaux.

Tel n'est plus le cas pour la période 1986-1991 caractérisée par une diminution de la pression fiscale sur le revenu des personnes physiques accompagnée d'une politique sociale généreuse. L'action conjointe des mesures fiscales et sociales a amené dès 1986 une rupture de l'équilibre approximatif existant entre le budget social de l'Etat et le montant de l'impôt direct sur les personnes physiques. D'après les comptes provisoires de 1991, le budget social de l'Etat s'élève à 44,7 milliards et il dépasse de 11,1 milliards la valeur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Un quart du budget social de l'Etat est donc couvert par des impôts ne frappant que très peu les frontaliers. Cependant on ne peut pas encore parler d'inégalité de traitement entre frontaliers et résidents en matière du financement des prestations sociales!

Pour s'en apercevoir il suffit de retrancher du budget social de l'Etat les allocations de chômage et les compléments au revenu minimum garanti, prestations qui sont toutes deux liées à une condition de résidence et par là refusées aux frontaliers. Jusqu'en 1990 le volume de l'impôt direct sur les personnes physiques a dépassé toujours le montant de ce budget social "exportable" de l'Etat. Ce n'est qu'à partir de 1991 que les dépenses sociales, "exportables" de l'Etat dépassent d'environ 3 milliards le volume de l'impôt direct. L'inégalité de traitement entre 40.000 frontaliers et 200.000 résidents est devenue réelle.

## Le budget social du pays

Le budget social du pays a été défini comme budget de recettes. Ce sont en effet les recettes et non les dépenses de six branches de la protection sociale qui déterminent le prélèvement social global opéré sur les citoyens via cotisations et impôts.

Ce budget global des recettes de la protection sociale est bien le budget social du pays et non pas le budget social de la nation: ses recettes proviennent de tous les assurés sociaux et non pas les seuls assurés résidents! Depuis 1974 ce budget social du pays peut être tiré des comptes de la protection sociale établis et publiés par les soins de l'Inspection générale de la sécurité sociale. La figure permet de comparer le budget social du pays à un autre budget qui lui n'est publié nulle part: il s'agit du budget de l'Etat proprement dit c.-à-d. de la part du budget des recettes de l'Etat qui ne sert pas à couvrir des dépenses sociales

mais couvre les dépenses de fonctionnement de l'Etat. En d'autres mots le budget de l'Etat proprement dit est le solde du budget des recettes de l'Etat après déduction du budget social de l'Etat.

De nouveau la comparaison du budget social du pays au budget de l'Etat proprement dit montre un parallélisme étonnant de leurs évolutions et cela jusqu'au milieu des années soixante-dix. A partir de 1975, début de la crise du secteur sidérurgique luxembourgeois, l'écart entre le budget de l'Etat proprement dit et le budget social du pays s'est creusé de plus en plus:

En 1991, le budget social du pays dépasse de 25 milliards le budget de l'Etat proprement dit. Il saute aux yeux que les dix années de crise économique, 1975-1984, n'ont que légèrement freiné la croissance du budget social du pays, ce qui se comprend aisément.

Les économies réalisées sur les dépenses des secteurs traditionnels de la sécurité sociale dues, entre autres, au blocage de l'indexation de ces prestations, n'ont pas suffi à compenser le coût des mesures nouvelles visant la remise au travail ou la préretraite des salariés de la sidérurgie. Par ailleurs, la crise dans la sidérurgie a diminué les recettes de l'Etat, surtout vers la fin des années soixante-dix, et c'est donc le budget de l'Etat proprement dit qui a fait les frais de la lutte pour l'emploi.

En 1986, à la sortie de la crise, l'équilibre traditionnel entre budget social du pays et budget de l'Etat proprement dit qui était en train de renaître depuis 1984 a été empêché par la politique sociale et fiscale décidée au Parlement:

Par une politique sociale généreuse:

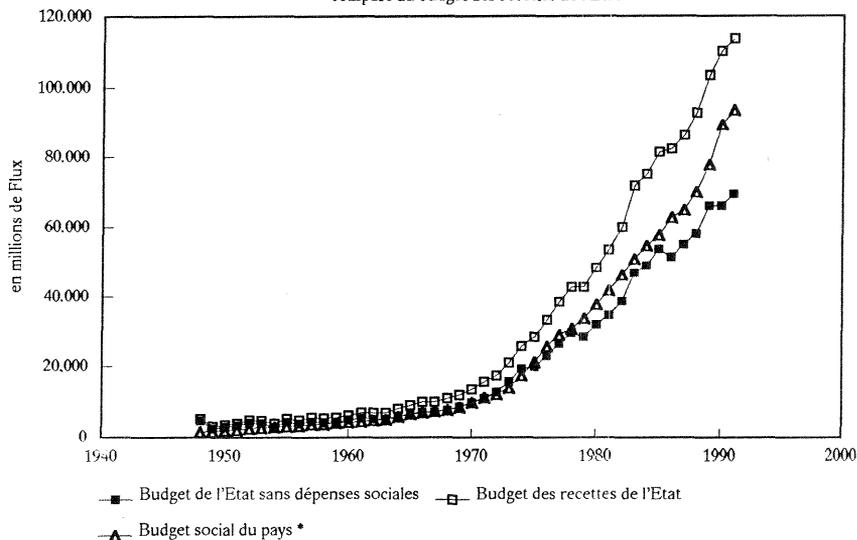
- création du revenu minimum garanti
- abaissement de l'âge de retraite
- relèvement du niveau des pensions
- création d'une allocation d'éducation

et par une décision de diminuer la pression fiscale, l'écart entre les deux budgets a été agrandi!

**Sous forme de prestations sociales, l'Etat luxembourgeois rend chaque année aux contribuables tout l'impôt perçu sur leurs revenus.**

## Budget social du pays

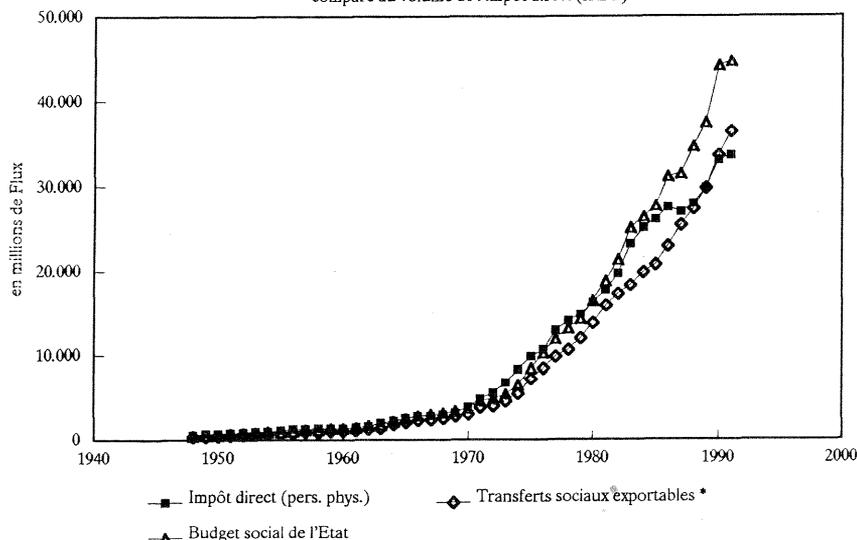
comparé au budget des recettes de l'Etat



\* Il s'agit des recettes propres des organismes de sécurité sociale augmentées des dépenses sociales de l'Etat

## Budget social de l'Etat "exportable"

comparé au volume de l'impôt direct (IRPP)



\* Il s'agit des pensions versées par l'Etat et de sa participation au financement de prestations qui ne sont pas soumises à une condition de résidence.

Au début des années quatre-vingt-dix, le constat de Pierre Werner d'il y a plus de vingt ans est donc plus vrai que jamais: "Au Grand-Duché de Luxembourg, des citoyens riches cohabitent avec un Etat pauvre."

## Faut-il débudgétiser les transferts sociaux exportables?

Vu le nombre impressionnant de 40000 frontaliers qui travaillent au Luxembourg, l'impôt sur le revenu professionnel des personnes physiques doit servir au financement des prestations sociales non soumises à une condition de résidence. Il est donc impossible de fixer au niveau du budget de l'Etat, le volume de cet impôt indépendamment des besoins des gestionnaires de ces prestations. Rappelons qu'il s'agit des gestionnaires des régimes statutaire et contributif de l'assurance pension obligatoire, des caisses de maladie et de la caisse nationale des allocations familiales.

Pour imposer cette manière de déterminer l'impôt sur le revenu, on devrait affecter par voie légale tout l'impôt sur les revenus professionnels au financement des transferts sociaux non soumis à une condition de résidence.

Cette affectation ne serait pas contraire à notre constitution, qui au nom de l'universalité du budget de l'Etat interdit des compensations comptables mais qui permet au législateur de créer des liaisons juridiques entre recettes et dépenses. Ainsi l'impôt de solidarité a été légalement affecté à l'alimentation du fonds pour l'emploi.

L'affectation exigée aurait l'avantage de montrer clairement aux citoyens la destination de l'impôt prélevé sur leurs revenus professionnels. Elle exigerait en outre une modification de l'arme fiscale tactique c.-à-d. de toutes les dispositions de nature fiscale qui ne visent pas principalement à procurer des ressources à l'Etat.

Des mesures fiscales visant à influencer le comportement du contribuable par la création de liens entre son comportement et le niveau de son revenu imposable ne pourraient être maintenues que dans les deux cas suivants:

- ou bien les mesures ne touchent que les revenus non professionnels du contribuable
- ou bien elles favorisent chez le contribuable des comportements de nature à réduire le coût de sa protection sociale.

Prenons l'exemple des primes versées par le contribuable aux assurances privées. Dans la mesure où ces primes donnent droit à des prestations qui se substituent aux prestations de la sécurité sociale, elles peuvent rester déductibles du revenu professionnel lors de la détermination du revenu imposable. Par contre, si ces prestations s'ajoutent aux prestations de la sécurité sociale, et tel est le cas, alors la déductibilité des primes est un non-sens.

La débudgétisation des transferts sociaux exportables irait beaucoup plus loin! Elle exigerait l'abolition de l'impôt sur le revenu professionnel et la création de barèmes du prélèvement social à appliquer par le Centre commun de la sécurité sociale. Cette débudgétisation s'imposerait en tant que parade efficace de notre pays contre une directive européenne qui limiterait au pays de résidence le droit de percevoir l'impôt sur revenu des personnes physiques.

Il va de soi que la débudgétisation des transferts sociaux exportables arrêterait d'office la participation de l'Etat à leur financement. Les partenaires sociaux chargés de la gestion de l'assurance pension, de l'assurance maladie et des prestations familiales auraient alors la responsabilité de garantir l'équilibre financier de leurs gestions.

Ce nouveau mode de financement imposerait en outre aux partenaires sociaux, l'exercice salutaire qui consiste à confronter chaque amélioration envisagée du niveau des prestations au renforcement du prélèvement direct qu'elle entraîne.

Un dernier atout de la débudgétisation serait l'élément de rigueur qu'elle introduirait dans la gestion du registre maritime luxembourgeois. A l'heure actuelle un armateur qui veut adopter le pavillon luxembourgeois doit affilier ses marins à la sécurité sociale luxembourgeoise à moins qu'un arrangement entre pays ne lui permette de maintenir leur affiliation à la sécurité sociale du pays d'origine.

Cependant dans les deux cas les gages des marins sont imposés forfaitairement au Grand-Duché. La débudgétisation offrirait à l'armateur un choix plus honnête:

- ou bien les marins sont affiliés à la sécurité sociale luxembourgeoise et leurs gages subissent le même prélèvement que les salaires des autres affiliés, frontaliers ou résidents,
- ou bien les marins ne sont pas affiliés à la sécurité sociale luxembourgeoise et leurs gages ne subissent aucun prélèvement au Grand-Duché, l'impôt sur le revenu professionnel étant aboli.

Jean-Paul Victor

**La débudgétisation des transferts sociaux s'imposerait en tant que parade efficace de notre pays contre une directive européenne qui limiterait au pays de résidence le droit de percevoir l'impôt sur revenu des personnes physiques.**