

Robert Urbé

Le budget de l'Etat en temps de crise

Critères pour l'établissement du budget en temps de crise

Le budget de l'Etat luxembourgeois pour 2010 affiche un déficit¹ prévu de 2 261 mio. EUR à comparer à un résultat négatif de 1 096 mio. EUR en 2009 (estimation de fin janvier 2010). Les années à venir verront toujours des budgets déficitaires selon la programmation pluriannuelle du gouvernement², allant de -1 900 mio. EUR à -2 000 mio. EUR en 2011 jusqu'à -1 050 mio. EUR à -1 200 mio. EUR en 2014. Ces déficits qui mèneront à une dette consolidée en 2014 de 12 885 mio. EUR pèsent donc sur les années à venir et réduisent la marge de manœuvre. Ils sont cependant expliqués et légitimés par la nécessité d'une politique anticyclique en temps de crise.

En effet, il existe une théorie économique qui préconise de remplacer la demande privée manquante par une demande accrue de la part de l'administration publique en recourant à des déficits budgétaires. Cette même théorie prévoit évidemment qu'en temps de reprise économique l'activité étatique soit réduite, les recettes d'Etat augmentées et les excédants budgétaires ainsi générés employés à réduire les dettes engagées antérieurement. Fait partie d'une telle politique aussi la volonté de garantir le pouvoir d'achat de la population pour autant que possible (par des réductions de taxes, subventions, transferts sociaux accrus,...) afin de pallier à la demande privée diminuante. Et *mutatis mutandis* en temps de reprise économique des augmentations d'impôts peuvent réduire le pouvoir d'achat supplémentaire et pallier ainsi à une inflation exorbitante.

Conduits d'une telle manière, les cycles budgétaires peuvent être gérés sans en-

traver la situation sociale du pays. Pour revenir à un équilibre budgétaire, même un excédant, il suffit de bien manœuvrer le jeu des impôts (puisque une augmentation trop brutale des taxes pourrait étouffer la reprise économique), ainsi que de ramener les dépenses extraordinaires dont on a gonflé le budget en temps de crise au niveau qu'elles ont eu

Un redressement des finances publiques peut être construit d'une manière à ne pas léser ceux qui ont déjà été les victimes de la crise ainsi que ceux qui étaient marginalisés avant la crise et le restaient.

avant la crise. Donc le rétablissement de l'équilibre budgétaire ne nécessiterait pas de réductions des dépenses sociales réclamées cependant de par toute l'Europe par certains acteurs pour les années à venir. En fait, si le but de l'action d'un gouvernement n'est pas la croissance en soi, ni la compétitivité économique³, mais le bien-être de ses citoyens, ses mesures ne doivent pas entraver les possibilités de ceux qui se trouvent en bas de l'échelle et qui profitent des transferts sociaux. Le fardeau à porter doit toujours rester proportionnel aux possibilités et donc les couches les plus aisées de la population devront être celles à contribuer le plus.

Telle est bien la théorie ! Cependant les problèmes qui se posent en pratique, outre des choix politiques volontaires évidemment, sont de l'ordre du « quand » et du « combien ». D'une part, il faut décider quand est venu le moment où la reprise a pris assez d'ampleur pour

commencer et le désengagement de la demande publique et la réduction du pouvoir d'achat par des augmentations d'impôts. D'autre part, il faut encore chaque fois décider de l'ampleur du désengagement public ainsi que du degré d'augmentation des impôts. Là réside tout l'art de gouverner, et si c'était simple et si les mesures à prendre pourraient être définies mécaniquement, on pourrait confier le gouvernement à des ordinateurs. Mais tel n'est pas le cas et il faut donc des hommes qui, en tablant sur un avenir incertain, prennent les bonnes mesures et qui, dans cela, peuvent évidemment se tromper. De telles erreurs sont inévitables, mais elles ne doivent pas encore être aggravées par une volonté de prendre certaines mesures. Et c'est là que la responsabilité des politiciens joue : qu'en connaissance de cause il prennent les bonnes décisions, et dans ce cas nous pourrions admettre que dans l'incertitude il se trompent.

En résumé : en temps de crise, il faut évidemment prendre les décisions budgétaires qui s'imposent économiquement. Mais il n'y a là-dedans pas d'innocence politique et sociale ! Un redressement des finances publiques peut être construit d'une manière à ne pas léser ceux qui ont déjà été les victimes de la crise ainsi que ceux qui étaient marginalisés avant la crise et le restaient. Cela mènera évidemment à une situation où la facture sera payée par ceux qui sont à même de le faire, donc les plus aisés. Là encore, évidemment, l'astuce sera de prélever les deniers nécessaires sans trop charger les couches moyennes, en sachant cependant que ce ne pourront pas être seulement les plus riches qui contribueront,

Robert Urbé est coordinateur auprès de Caritas Luxembourg.

parce que l'objectif ne peut être réalisé que si les couches les plus larges de la population y participent.

L'importance du budget pour le secteur social

En regardant de près le budget de l'Etat luxembourgeois⁴ pour 2010, on remarque que sur les dépenses totales de 9 794 mio. EUR un peu plus que la moitié (51,3 %) est dépensé par trois ministères : 1 168 mio. EUR par le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, 1 731 mio. EUR par le ministère de la Famille et de l'Intégration et 2 127 mio. EUR par le ministère de la Sécurité sociale. Si l'on ajoute à ceux-là le ministère du Développement durable et des Infrastructures avec des dépenses de 1 288 mio. EUR, ces quatre ministères dépensent presque les deux tiers du budget total, à savoir 64,5 %.

Ces chiffres montrent à eux seuls déjà l'importance du budget pour le secteur social. Cette importance doit cependant être appréciée selon deux angles de vue différents. D'une part, ces dépenses prévoient des transferts sociaux importants à destination de personnes qui en ont besoin, pour ne citer que quelques exemples : 946 mio. EUR comme participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie et de l'assurance dépendance (y inclus les prestations de maternité et les frais de la Caisse nationale de santé) ; 1 149 mio. EUR comme participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension contributive ; 1 106 mio. euros comme frais de fonctionnement et prestations de la Caisse nationale des prestations familiales ; 586 mio. EUR comme dépenses du Fonds pour l'emploi ; 236 mio. EUR comme frais de fonctionnement et prestation du Fonds national de solidarité ; 50 mio. EUR comme aides au logement.

Le deuxième angle de vue est celui d'une multitude de services sociaux qui offrent en partie à ces mêmes personnes, mais aussi à d'autres des services qui se prêtent pour les soutenir dans des circonstances les plus variées allant de la garde d'enfants, par le conseil en matière de désendettement et l'aide aux sans abris jusqu'aux services destinés aux personnes handicapées et âgées. D'une part, il est certain que sans ces services des milliers de personnes ne seraient pas en mesure de faire leur vie (y compris de pouvoir aller travailler et ainsi apporter leur contribution à la société sous forme de presta-

tion de service, mais aussi de paiement d'impôts et de contributions sociales). D'autre part, ces services sociaux représentent eux-mêmes un marché de travail d'une certaine envergure ; bien qu'il est difficile d'opérer avec des chiffres exacts, l'on peut estimer selon la définition exacte de ce secteur entre 12 000 à 20 000 le nombre de salariés. La prestation de services sociaux peut donc aussi être vue comme un secteur stabilisateur en ce qui concerne sa contribution à l'offre d'emplois. Notons à titre d'exemple pour les dépenses afférentes aux services sociaux celles inscrites au budget du ministère de la Famille et de l'Intégration d'une somme de 318 mio. EUR ou encore celles inscrites au budget du ministère de la Santé comprenant la somme de 28,7 mio. EUR sans oublier ceux inscrits auprès d'autres ministères (e.a. du Travail et de l'Emploi, de l'Education nationale et de la Formation professionnelle et de l'Egalité des chances).

Une réduction des dépenses sociales dans le budget court donc d'une part le risque de nuire directement à ceux qui ont besoin de transferts sociaux respectivement

de services sociaux, mais d'autre part elle court aussi le risque de provoquer une réduction de l'offre d'emplois.

Une politique sociale plus sélective ?

Dans la déclaration gouvernementale⁵ du nouveau gouvernement tenue le 29 juillet 2009 à la Chambre des députés, on nous a déjà annoncé que la politique sociale du gouvernement voulait devenir plus sélective. On a entendu le même son de cloche les derniers mois à plusieurs reprises, dont les débats parlementaires autour du budget 2010. On retrouve encore la même formulation dans la 11^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014, élaborée par le ministère des Finances⁶ en janvier 2010 et présentée à la Chambre des députés début février 2010. Cependant jusqu'ici aucune instance officielle n'a présenté des propositions, comment cette sélectivité pourrait fonctionner et où elle pourrait jouer. Les syndicats OGBL et LCGB ont proposé les aides au logement⁷



respectivement les allocations familiales⁸ comme possibilités, d'autres préconisent la « Mammerent ». D'autres propositions n'ont pas encore été avancées.

Affirmons dès le début que selon notre avis une réduction des allocations familiales sans équivalent serait un mauvais signe : il mettra en danger la solidarité dans le sens où ceux qui ne profiteraient plus de cette allocation se sentiraient exclus et dès lors moins prêts de soutenir avec leurs impôts le paiement des autres. Une réduction des allocations familiales en augmentant parallèlement des offres en nature pourrait cependant trouver notre accord et nous avons d'ailleurs déjà proposé en 2007 un tel changement⁹ (suite à la non-indexation des allocations familiales). Ce serait un changement dans la politique familiale, mais vu son côté compensatoire, l'effet sur les finances publiques en général serait plutôt limité.

Reste alors la question s'il y a d'autres parties du « budget social » qui s'offrent à plus de sélectivité. Comme l'assurance pension est en train d'être étudiée et comme il est prévu de mener à terme ces travaux dans la première moitié de la législature, n'en parlons pas ici. Pourrait-on introduire plus de sélectivité dans l'assurance maladie ? En laissant payer ceux dont le revenu est supérieur à une certaine limite une participation plus grande aux médicaments, aux mémoires d'honoraires de médecins et autres ou encore aux frais d'hospitalisation ? Ne mettrait-on pas encore une fois la solidarité en péril comme mentionné déjà plus haut ? Nous pensons qu'une telle politique n'est guère envisageable. On pourrait cependant apporter un élément de plus de justice en matière d'assurance maladie en supprimant le seuil de la contribution maximale, fixé à cinq fois le salaire social minimum¹⁰. En matière d'assurance dépendance aussi nous ne voyons pas non plus d'éléments qui se prêteraient à une « sélectivité ».

S'attaquerait-on alors aux prestations de l'Administration de l'emploi en matière de chômage ? Ne l'espérons pas, puisque bien au contraire des efforts beaucoup plus importants doivent être faits pour donner de l'espoir nouveau à ceux qui se trouvent sans emploi.

Reste donc le RMG (revenu minimum garanti) dont une révision est annoncée dans le programme gouvernemental¹¹. Mais s'agirait-il de le réduire ? Encore une fois : ne l'espérons pas. Toutefois il serait utile de revoir le fait que jusqu'ici

chacun qui reçoit le RMG, reçoit la même somme. Puisque d'une part les frais de logement peuvent varier de 0,- à 600,- ou même 700,- EUR, il serait utile de scinder le RMG en deux parties : une qui s'orienterait d'après les frais de logement effectifs et une autre à pareil montant pour tous se référant aux autres frais courants. Comme d'autre part il existe bien des situations qui demandent des dépenses spéciales (en cas de maladie, d'handicap, etc.) il s'avérerait aussi utile d'introduire un troisième élément s'orientant d'après des besoins spécifiques. Nous pensons même qu'une telle réforme outre d'introduire plus de justice sociale pourrait mener à des dépenses un peu moins élevées, mais l'impact sur les finances publiques serait sûrement mineur.

Le Luxembourgeois moyen doit nécessairement s'accoutumer avec un avenir dans lequel sa part dans le financement du bien-être national et, partant, dans le paiement d'impôts sera plus élevée.

En fin de compte il n'est pas à prévoir où pourraient être réalisés de grands effets d'épargne grâce à une plus grande sélectivité, sans vraiment couper dans le vif et rendre le filet social plus troué.

Le même argument vaut évidemment encore plus en ce qui concerne les services sociaux en raison de leur impact sur l'emploi.

Cependant, et ceci vaut finalement pour tous les postes budgétaires, personne ne saurait nier la nécessité de regarder de près toute dépense aussi dans le domaine social, pour assurer qu'elle est toujours nécessaire. Partout, et pourquoi pas dans le domaine social, se sont implantées des dépenses qu'on a oubliées ensuite d'évaluer régulièrement. Si ceci se fait maintenant, cela rapporte certaines réductions de dépenses, mais il ne s'agit pas là de réductions véritables des prestations, et ce ne sera non plus un exemple de « sélectivité ».

En général nous recommandons d'oublier cette vocable de « sélectivité », car elle ne rapporte rien de positif, tout au plus peut elle inciter les uns et les autres à la jalousie sociale ou même à la chasse aux prétendus fainéants, etc. ce qui n'augmenterait sûrement pas la cohésion sociale.

Au contraire, justement en temps de crise il faudrait beaucoup plus tabler sur la notion de « justice sociale » et voir que soit donné à ceux qui en ont besoin et que ceux qui sont en mesure de le faire se montrent solidaires en participant aux dépenses nécessaires.

Et n'oublions pas que le fait d'épargner des dépenses sociales maintenant peut entraîner des nécessités de dépenses accrues plus tard, ou pour le dire à l'inverse, investir dans le social peut épargner des sommes plus élevées pendant les années à venir : des études parlent d'un rendement sur les dépenses sociales de 12,9 \$ pour chaque \$ investi¹².

Quelles décisions pour le budget 2011 ?

Dans l'œuvre citée précédemment¹³, le gouvernement trace une « trajectoire d'ajustement » des finances publiques qui prévoit des réductions annuelles du déficit prévu de l'ordre de 300 à 500 mio. EUR entre 2011 et 2014. Dans d'autres termes le budget de 2014 aura un déficit inférieur de 1 539 mio. EUR à celui de 2010. Où donc trouver ces 1 539 mio. EUR sans toucher (trop) les dépenses afférentes au secteur social ?

Pour trouver une réponse essayons de retourner au début de nos réflexions : si en temps de crise les recettes de l'Etat diminuent et les dépenses augmentent, il doit être l'inverse en temps de reprise. Il faudrait donc d'une part réduire les dépenses supplémentaires introduites pour parer la crise (le programme conjoncturel que le gouvernement avait ficelé en mars 2009 se chiffrait à environ 1 228 mio. EUR, donc il s'agit là du montant à réduire d'ici 2014)¹⁴. Comme d'autre part des impôts supplémentaires (ordinaires à cause de l'activité économique plus élevée, mais aussi extraordinaires comme l'impôt de solidarité) deviendront possibles, un redressement des finances publiques d'ici 2014 paraît plus que probable. Le tout se joue les années intermédiaires : quand commencer et à quelle allure réduire les dépenses et augmenter les recettes. Au lieu de définir à cet effet une stratégie jusqu'en 2014, il serait plus opportun de se fixer l'objectif 2014 bien que décidant d'année en année, en connaissance de cause, sur les variations à appliquer pour l'année suivante. Ce qui revient aussi à dire que maintenant, début 2010, il est beaucoup trop tôt pour prévoir le développement en 2011, n'ayant même pas encore

connaissance des résultats définitifs de 2009 (rappelons que les prévisions ont été dû être révisées entre octobre 2009 et janvier 2010 : le déficit budgétaire ne serait plus de 2,2 % du PIB, mais il serait réduit à 1,1 % du PIB). Dans de telles insécurités avec un changement de 50 % endéans quelques mois, il est fortement à déconseiller de fixer déjà des montants précis pour 2011 à 2014. D'autre part, les activités suivantes pourraient s'avérer prometteuses :

- examiner à fond chaque poste budgétaire quant à son potentiel d'épargne

- préparer des scénarios alternatifs de réduction des dépenses (supplémentaires engendrées en temps de crise) et d'augmentation des recettes (selon le degré de reprise économique). Le moment venu et en connaissance des dernières données statistiques sur le développement macro-économique, les bonnes décisions pourront alors être prises.

Cette stratégie se prête évidemment pour ce qui est des effets de crise. Si par contre ils se trouvent d'autres pièges dans le budget, ils doivent évidemment être attaqués en employant des moyens supplémentaires. Cependant les critères en matière de justice sociale et de répartition des charges doivent rester les mêmes que ceux énumérés plus haut : ne peuvent payer ni pour la crise ni pour les restructurations nécessaires ceux qui se trouvent déjà en bas de l'échelle ! Le Luxembourg est un des pays avec une imposition relativement modeste (comparée par exemple avec celle de nos voisins)¹⁵ et a dans le passé aussi profité d'apports d'impôts importants, par exemple du secteur financier. Le Luxembourgeois moyen doit nécessairement s'accoutumer avec un avenir dans lequel sa part dans le financement du bien-être national et, partant, dans le paiement d'impôts sera plus élevée. C'est peut-être une nouvelle ennuyeuse, mais acceptons que nous avons longtemps eu une belle vie, beaucoup plus belle que celle de nos voisins, et que maintenant nous serons sollicités plutôt à payer nous mêmes pour notre bien-être, présent et futur.

Pour conclure : l'établissement du budget doit aussi anticiper des problèmes futurs et il doit être le reflet d'une politique de changement volontariste, si telle existe. Pour le Luxembourg 2011, il s'agit d'établir un budget qui suit plusieurs pistes. A côté du redressement des finances publiques et de la reprise économique, il doit aussi tenir compte des



nécessaires changements en matière de politique énergétique et climatique, ainsi que de la viabilité des systèmes de sécurité sociale. Ceux qui ont la responsabilité d'établir ce budget 2011 ne sont pas à envier de leur tâche, observons les mois prochains comment ils s'en tireront. Chercheront-ils des solutions de facilité en chargeant ceux qui n'élèvent pas leur voix, respectivement qui n'ont pas de voix (aux élections !), ou chercheront-ils des solutions plus respectueuses de la cohésion sociale et de la justice sociale ? ♦

¹ Nous tablons ici sur le déficit de l'administration centrale de l'Etat, hors les résultats des administrations locales (communes et syndicats de communes), minimes en comparaison, et de la sécurité sociale, largement excédentaire. Le déficit total de l'administration publique selon les critères de Maastricht s'élève selon les prévisions à -1 539 mio. EUR pour 2010, ce qui représente 3,9 % du PIB (3 % sont permis, les prévisions indiquent que ce seuil sera de nouveau respecté à partir de 2011).

² Voir Gouvernement luxembourgeois (2010), p. 16.

³ Compétitivité économique qui est d'ailleurs décrite par le ministre de l'Economie dans la préface du Bilan compétitivité 2007 (Gouvernement luxembourgeois 2007) comme « une notion multidimensionnelle », et il cite la définition du CES selon laquelle elle est « la capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale tout en préservant l'environnement » ; ensuite il souligne « que la compétitivité n'est qu'un instrument au service d'un objectif à plus long terme : le bien-être des citoyens ».

⁴ Voir Gouvernement luxembourgeois (2009b).

⁵ Voir Gouvernement luxembourgeois (2009a).

⁶ Voir Gouvernement luxembourgeois (2010).

⁷ Ceci en ajustant les limites de revenu ; cependant la situation sur le marché immobilier et locatif préconise plutôt plus de subventions étatiques dans ce domaine que moins.

⁸ On pourrait les soumettre au paiement d'impôts, ce qui en fin de compte reviendrait au même que de les supprimer et d'augmenter en compensation le bonus pour enfants.

⁹ Voir Schronen Danielle et Urbé Robert (2007).

¹⁰ De cette manière le pourcentage de contribution de ceux dont le revenu se situe au-dessus de ce seuil est inférieur à celui des personnes qui touchent un revenu moins élevé que ce seuil.

¹¹ Voir Gouvernement luxembourgeois (2009a).

¹² Voir e.a. Achten Manuel, Deepen Marco, Horn Nicole & Schronen Danielle (2008), p. 174-176.

¹³ Voir Gouvernement luxembourgeois (2010).

¹⁴ Notons aussi que le déficit dans le budget de l'Etat, qui augmente de 2009 à 2010 de 1 337 mio. EUR, est engendré par des dépenses qui ont augmenté (sur base des deux projets de budget) de 2009 à 2010 pour un montant total de 529 mio. EUR tandis que les recettes ont diminué de 808 mio EUR.

¹⁵ Voir Molitor (2008).

Bibliographie

Achten Manuel, Deepen Marco, Horn Nicole et Schronen Danielle : « „Kinderarmut und Bildung“ : eine kindzentrierte Perspektive », in Schronen, Danielle et Urbé, Robert (2008) : Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut und Bildung. Confédération Caritas Luxembourg.

Gouvernement luxembourgeois (2007) : Bilan compétitivité 2007, Perspectives de politique économique n° 7, Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, Luxembourg.

Gouvernement luxembourgeois (2009a) : Déclaration gouvernementale, Service central des imprimés et des fournitures de bureau de l'Etat, Luxembourg.

Gouvernement luxembourgeois (2009b) : Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, Document parlementaire n° 6100, Luxembourg.

Gouvernement luxembourgeois (2010) : 11^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014, Luxembourg.

Molitor, Roger (2008) : « Les prélèvements fiscaux et les transferts sociaux », in Schronen, Danielle et Urbé, Robert : Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut und Bildung. Confédération Caritas Luxembourg.

Schronen, Danielle et Urbé, Robert (2007) : Sozialalmanach 2007. Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit. Confédération Caritas Luxembourg.

Préimpression du chapitre 5 du Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt « Crise et pauvreté(s) » de la Confédération Caritas Luxembourg, à paraître fin avril 2010.