

Georges ALS

Sacrifier l'avenir pour préserver le présent ?

Les impasses de nos finances publiques

Chers amis,

Mes remerciements vont à Armand Clesse qui a eu le courage d'aller repêcher sur le bord de la tombe un très vieux fonctionnaire qui doit maintenant vous entretenir de l'actualité en ce bas-monde. Et puis je le félicite d'honorer la mémoire de Norbert von Kunitzki, tragiquement décédé au Vietnam il y a déjà 6 ans. Kuni, comme nous l'appelions familièrement, était un esprit brillant, qui portait un vif intérêt aux problèmes de l'économie luxembourgeoise. En tant que directeur des finances de l'Arbed, il avait vécu de près la grave crise de la sidérurgie qui, à partir de 1974, avait conduit notre grande industrie au bord de la faillite – suivie, dix ans plus tard, du miracle de la nouvelle prospérité due à la place financière. Aussi, en 1988, Kuni publia dans le « Land » une étude très remarquée de théologie économique sous le titre : « Dieu est-il luxembourgeois ? » Gott mit uns. Pendant longtemps on a pu, en effet, se poser cette question. La réponse, hélas, est devenue négative.

Le Luxembourg n'est plus ce qu'il était. Comparés aux voisins, nous étions un lieu privilégié. D'autres avaient du chômage, des budgets en déséquilibre, des dettes publiques croissantes – chez nous, tout marchait comme sur des roulettes : pas de déficit, des budgets en excédent, si le gouvernement émettait un emprunt, c'était pour faire plaisir aux assurances qui devaient placer leurs réserves, nous n'avions guère de dettes. Notre niveau de vie ne cessait de croître, on se disait les plus riches du monde ; et nous tendions les mains quand le gouvernement jetait l'argent par la fenêtre !

Mais depuis 2007, quel chambardement !

Les recettes de l'Etat ne suffisent plus à couvrir les dépenses. En 6 ans notre dette publique est passée de rien, 6% du PIB au niveau inquiétant de 25%. Les impôts ont été relevés, et encore, ce n'est qu'un début. Le chômage devient préoccupant. L'impensable est arrivé : nos deux principales banques, la BGL et la BIL, ont dû être sauvées par l'Etat. Les garanties accordées au groupe Dexia, des milliards d'euros, constituent une épée de Damoclès suspendue au-dessus de nos têtes, - sans même parler de nos engagements envers l'union monétaire européenne.

Les institutions ont exprimé leur inquiétude. Le Conseil d'État écrit à l'occasion du projet de budget 2013: *«Il est à craindre que la crise actuelle ne transforme en*

profondeur les structures économiques du Luxembourg par une remise en cause des facteurs qui ont fait le succès du pays pendant les trois décennies précédant la crise.»

La Banque Centrale du Luxembourg «*déplore l'absence de réformes structurelles. Selon ses simulations : en l'absence de nouvelles mesures de consolidation budgétaire et de réforme des pensions, la dette publique du Luxembourg dépasserait 60% du PIB avant 2030, et plus de 200% en 2060*» . – avez-vous bien entendu : 200% du PIB, 80 milliards d'euros ! Devrions-nous recourir à M. Berlusconi ?

En d'autres termes : nous glissons vers le genre de problèmes dont pâtissent actuellement la Grèce, l'Espagne, l'Irlande etc.

La Chambre des députés vient de voter deux importantes lois, la réforme des pensions et le budget 2013, mais il est entendu que ces lois ne règlent pas les problèmes sous-jacents

Dès lors se posent deux questions: Pourquoi cette crise ? et : Quels peuvent être les remèdes ? Entre les deux, nous discuterons les points de vue en présence.

1. Quelles sont les causes de la crise ?

Je vois trois coupables : les Etats-Unis avec leur crise hypothécaire - la mondialisation - enfin les gouvernements luxembourgeois successifs.

1^{er} coupable : la crise hypothécaire, honte de Wall street

Aux États-Unis, les financiers ont longtemps encouragé les ménages à acquérir des maisons avec de l'argent emprunté, en leur exposant cette vieille théorie: "Achetez une maison. Elle augmentera de valeur, du fait de la croissance de la population. Si même un jour vous n'aviez pas de quoi rembourser votre emprunt, vous ne risquez rien, car votre maison vaudra toujours plus que votre prêt. " Puis, ces financiers ont fait un pas de plus en transformant les documents nominatifs qu'étaient les hypothèques sur immeubles en des titres boursiers anonymes circulant à travers le monde. On appelle ça des produits financiers dérivés, parce qu'ils vont à la dérive. En 2007 les emprunteurs prirent soudain peur et voulurent vendre leurs immeubles. Le prix des maisons s'effondra, et avec lui la valeur des titres boursiers; la crise se transmit au monde entier, par le canal des titres acquis par les institutions financières.

Cette crise a eu pour nous **deux conséquences** majeures :

- elle a mis de grandes banques en difficulté – chez nous la BGL et la BIL - elle a obligé les Etats à intervenir, fait chuter les bourses et provoqué une crise générale de l'économie;

- ensuite, les difficultés financières dues à la crise ont transformé des États amis en des bêtes voraces capables de transgresser les limites de la légalité dans leur chasse à l'évasion fiscale. L'Allemagne et l'Amérique ont corrompu des employés pour se procurer des listes de clients de banques suisses. La France a dépêché chez nous une équipe de reporters munis de caméras et d'appareils enregistreurs, qui ont produit un film projeté sur un canal officiel de télévision et qui dépeint le Luxembourg comme un

paradis fiscal qui priverait la France de milliards d'euros. Les attaques lancées contre le pays ont évidemment porté préjudice à nos banques.

La crise subprime a éclaté en automne 2007. Sur 5 ans, de la fin de 2007 à la fin de 2012, notre croissance est nulle. Je me rappellerai toujours ma réaction face à la crise bancaire en automne 2007. Je me disais : « C'est un coup fatal porté à notre prospérité. Ma pension de fonctionnaire va devoir être réduite. » Cinq ans après, ma pension est toujours intacte. Mais **M. Juncker** a dû emprunter de l'argent pour me payer. Il aurait très bien pu me dire : « Ecoutez, cher ami ! Vous avez assez pour vivre convenablement, alors que moi je n'ai plus rien. Ne soyez pas fâché si je dois un peu réduire votre pension. » (J'aurais compris cela). Il ne l'a pas fait. C'est très gentil de sa part.

2^e facteur de notre crise: la mondialisation

Le progrès des communications et des transports a rétréci le monde et avivé la concurrence. La généralisation de la croissance à l'échelle mondiale nous vaut de nouveaux clients, voire des investisseurs, la Chine, l'Inde, la Russie, Qatar ces pays pauvres qui nous avancent de l'argent. Mais à côté de ces aspects positifs, la mondialisation nous expose plus qu'autrefois à la concurrence de pays à salaires modestes. Il en résulte des transferts d'industries vers des pays à coûts de production moins élevés. La crise des pays riches prend les formes du chômage et de l'endettement.

3^e coupable : les gouvernements luxembourgeois successifs

Dans le monde occidental, nous assistons à un paradoxe: les riches – Europe occidentale, USA, Japon - sont endettés, alors que des pays pauvres sont créanciers. Le monde riche vit à crédit et semble incapable d'endiguer son endettement. Pourquoi l'Europe est-elle endettée? Est-ce seulement en raison de la crise ? Ou serait-ce à cause de la faiblesse des gouvernements qui, incapables de résister aux groupes de pression, pratiquent la fuite en avant? Dans ce cas, la crise de l'endettement serait une crise de la démocratie.

Le Luxembourg en fournit l'exemple parfait. Jusqu'en 2007 il a connu près de trente années d'une croissance économique exceptionnelle – 4 à 5% de croissance annuelle, ce qui correspond à un doublement du produit national en 15 ans. Au lieu de profiter de cette manne pour constituer un **fonds souverain** en prévision de mauvais jours - comme l'a fait la Norvège avec les revenus du pétrole, ou comme font les Etats arabes, la Chine etc. dont les fonds souverains accumulent plus de 100% du PIB - nos gouvernements successifs ont tout consommé. Le Luxembourg, c'est la **cigale** ; la fourmi, c'est le Qatar. Lorsque le Qatar demande : Que faisiez-vous au temps chaud ? Notre gouvernement répond : « Nuit et jour, à tout venant, nous chantions, ne vous déplaie. » C'est pour cela que nos ministres sont si populaires.

Sur la période de 23 ans 1985-2007, la croissance exceptionnelle a pu se traduire par une plus-value fiscale que j'estime grossièrement à une dizaine de milliards d'Euros. Si cette somme gigantesque n'avait pas été entièrement distribuée, nous ne serions pas obligés de nous endetter. Dans une interview au tageblatt du 5 décembre, M. Jean-Claude

Reding, le patron de l'OGBL, vient de formuler la même critique que moi : « On aurait dû, dit-il, créer un fonds souverain comme la Norvège ». Mettons qu'on ait créé un tel fonds, avec seulement 5 milliards d'euros, qu'est-ce que cela changerait maintenant? Cela résoudrait notre problème, car : 1° nos dépenses de fonction publique et de sécurité sociale seraient moins élevées ; 2° la dette, s'il y en avait encore une, pourrait être payée avec le capital du fonds, et 3° le plus important, nous pourrions trinquer avec M. Reding, et parler sport et vacances.

Qu'a-t-on donc fait de notre argent? On a fait des Luxembourgeois les gens les plus riches du monde. Pour savoir où est passé l'argent, voyons les trois parties majeures du budget : Sécurité sociale, fonction publique et pensions.

(1 Sécurité sociale)

Les transferts à la **sécurité sociale** représentent le plus gros poste du budget de l'Etat, 32% du total ou 3.7 milliards d'euros pour 2013. Cette somme est financée par trois sources : les cotisations aux assurances maladie et pension, des impôts spéciaux comme la contribution dépendance ou la contribution de crise, enfin des versements de l'Etat à toutes les branches. Mais c'est toujours le contribuable qui paie. De nouvelles branches sont venues s'ajouter à la panoplie, comme l'assurance dépendance, qui absorbe déjà 450 millions d'euros, le revenu minimum garanti qui coûte 125 millions par an, l'allocation de vie chère (35 millions), l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation spéciale pour enfants handicapés, le congé parental (65 millions) etc.

Quatre traits caractérisent notre sécurité sociale:

- Elle croît sans limite, du fait notamment du vieillissement de la population et du progrès de la médecine ;
- elle est la plus généreuse d'Europe ; la dépense publique de sécurité sociale par habitant est plus importante que dans nos pays limitrophes ;
- elle fonctionne selon le principe de l'arrosoir, c'est à-dire n'est pas basée sur les vrais besoins et ne fait pas de distinction selon le revenu;
- elle n'était soutenable que moyennant une croissance économique vigoureuse. Actuellement, elle dépasse nos ressources financières et devrait être réformée. Or, toute réforme est qualifiée chez nous de « mesure antisociale ».

(2 Fonction publique)

La même conclusion s'applique à la **fonction publique** qui représente près de 20% des dépenses de l'Etat, plus de 2 milliards d'euros par an. Elle a su profiter de la croissance économique exceptionnelle d'un quart de siècle pour obtenir des accroissements réguliers de revenus qui en font l'une des plus chères et, de notoriété publique, parmi les mieux payées du monde. Il est vrai que la petite dimension rend les charges administratives plus élevées que dans un grand pays, mais cela peut faire une différence de 10 ou max. 20%, pas de 90%. Ce qui soulève un problème d'efficacité. En particulier, l'étude PISA de l'OCDE ne suggère pas que les étudiants¹ luxembourgeois

¹ V.ég. ci-dessous : 8^e thèse

soient plus performants que leurs collègues étrangers, quoiqu'il « coûtent » beaucoup plus cher.

Actuellement, nos ressources ne suffisent plus à financer ce train de vie : les traitements de la fonction publique, comme d'ailleurs la sécurité sociale, sont payés pour partie avec de l'argent emprunté, c'est à-dire à charge des générations futures. On y reviendra.

(3 Assurance pension)

Les **pensions** font partie de la sécurité sociale, mais en raison de leurs caractères particuliers, il faut leur vouer une section spéciale. Il y a actuellement trois régimes de pension :

- l'ancien régime des fonctionnaires qui durera encore 30 ans ;
- le régime général hors fonctionnaires, couvrant le gros de la population.
- enfin le nouveau régime rapprochant les fonctionnaires du reste de la population et courageusement introduit par le gouvernement en 1998, contre une résistance acharnée de la CGFP ; mais il a été décidé qu'il ne s'appliquerait qu'au personnel nouvellement engagé ; il ne fonctionnera que dans trente ans – quand nous serons tous morts, comme disait Keynes.

Dans le régime général, un tiers des cotisations est suppléé par l'Etat, une particularité qui n'existe dans aucun autre Etat.

Le régime général nous confronte à un **paradoxe** qui est le suivant :

Il se porte très bien et enregistre chaque année des excédents de recettes de cotisations sur les dépenses de pension – l'assurance a ainsi accumulé une réserve de 11 milliards d'euros, soit l'équivalent de plus de 3 années de pensions. Mais on sait que dans 15 ans ces réserves seront épuisées et que les cotisations ne suffiront plus à payer les pensions. Il faudra alors réduire considérablement les pensions – à moins de les réduire un peu dès maintenant, afin de répartir les sacrifices dans le temps.

Cette situation paradoxale s'explique par la croissance exceptionnelle de l'emploi. Pendant un quart de siècle, grâce aux frontaliers, notre emploi intérieur a augmenté chaque année de plus de 5000 personnes – c'était le miracle luxembourgeois. Le nombre des cotisants a augmenté plus vite que celui des pensionnés, de ce fait, les recettes de l'assurance-pension ont chaque année dépassé les dépenses. Mais la population active vieillit et le rapport entre cotisants et pensionnés se dégrade. Fatalement il arrivera un moment où l'excédent financier se transformera en déficit.

Le second paradoxe, c'est qu'on sait tout cela depuis 35 ans. Dès 1978 le Conseil économique et social avait remis un rapport mettant en garde contre toute augmentation des charges de l'assurance pension, pour éviter qu'il n'y ait un jour une rupture de l'équilibre, et donc une injustice à l'égard de la génération suivante. Qu'a fait le gouvernement de ce rapport ? Il a fait le contraire de ce que lui recommandait le CES. Il n'a cessé d'augmenter les charges de l'assurance-pension, pour faire plaisir aux assurés,

et il nous a manœuvrés dans l'impasse. M. Robert Kieffer,² directeur du service national d'assurance-pension et grand expert en la matière, écrit à ce sujet :

« Les assurés plus jeunes seront confrontés à l'augmentation du taux de cotisation et à la réduction de leur pension. Le poids de l'ajustement nécessaire pour garantir l'équilibre financier du régime de pension reposera donc essentiellement sur les générations les plus jeunes, et ce poids ira en augmentant pour les générations successives. Il me semble totalement inéquitable que les générations actuelles de bénéficiaires de pension soient totalement exemptées de toute contribution à l'assainissement, alors que dans une perspective historique, elles vont être les générations qui auront profité au maximum du régime de pension sans contrepartie correspondante. »

Réduire les pensions maintenant serait dénoncé comme antisocial ; quant à devoir les réduire bien davantage plus tard, on préfère n'y pas penser.

2. Face à la crise : Quels sont les points de vue en présence ?

Le débat sur les finances publiques fait rage comme jamais auparavant. Une constatation inquiétante s'impose. Nous ne vivons pas seulement une crise économique et financière, mais encore une crise psychologique et sociale, parce que certains continuent à nier la réalité de la crise.

Cette attitude est d'autant plus préoccupante qu'il n'y a plus de dialogue basé sur une discussion objective des réalités. Les chambres salariales font semblant d'ignorer les arguments développés par le Conseil d'Etat et la Banque centrale du Luxembourg.

La chambre des fonctionnaires quitte même le terrain de l'argumentation et recourt à l'insulte, en parlant de : *prophéties sombres avancées par certains milieux aux intérêts inavoués* ; et elle continue sur ce ton. Dans l'avis supposé être celui de la Commission des finances de la Chambre des députés, la première partie porte la marque du seul rapporteur, M. Lux, qui brosse (après Karl Marx) une sorte de manifeste du parti socialiste pour une société meilleure, soustraite aux lois sauvages du capitalisme, et où régneraient « la justice, le courage et la responsabilité, un projet pour nos jeunes, un projet de confiance ». C'est très beau, mais le lien avec nos problèmes est mince

Pour nous extraire de cette guerre civile larvée, discutons les arguments présentés par la Chambre des salariés, et résumés en dix thèses. Je vais donc me quereller avec Jean-Claude II (Reding), mais amicalement, puisque nous sommes d'accord sur l'essentiel, qu'il aurait fallu créer un fonds souverain.

1^{ère} thèse : La crise est purement cyclique

La crise est conjoncturelle, dit la Chambre, et non pas structurelle. Il en découle trois conséquences :

- *Il faut de nouvelles dépenses pour relancer l'économie, mais pas d'austérité.*

² In : Robert Kieffer : L'avenir de nos pensions. Institut Grand-ducal, Section des sciences morales Actes Volume XVI - et Robert Kieffer : L'impossible réforme du régime de pension au Luxembourg in : Forum 303 Dossier

- *La croissance reprendra, à la fin de la crise cyclique.*
Aucune réforme incisive n'est justifiée

De l'avis du Conseil d'Etat, de la Banque centrale du Luxembourg et des chambres professionnelles patronales, il s'agit d'une crise structurelle et non conjoncturelle. Pourquoi ? La crise bancaire qui a débuté fin 2007 a détruit un fondement essentiel de la prospérité luxembourgeoise, à deux titres :

- En menant au bord de la faillite les principales banques, dont deux ont dû être sauvées par des interventions financières de l'Etat.
- Par l'abolition progressive du secret bancaire, fondement du « private banking » ou gestion de fortunes par les banques.

Bien sûr, la crise actuelle peut comporter des éléments conjoncturels, et il y aura une reprise. Mais comme notre principale source de revenus, le secteur financier, est mise en question, le Luxembourg vit une crise existentielle. Il faut relancer l'économie, dit M. Reding, l'austérité mène à la récession. Je suis d'accord avec lui ; si on dépense moins, on freine l'économie, et même les recettes fiscales. Mais on a essayé la relance, et dépensé plus en 2009-2010. Cela nous a plongés dans les dettes, sans résultat économique. Il faut maintenant avaler la pilule amère.

2^e thèse : Les prévisions de recettes budgétaires sont toujours sous-évaluées

Il est vrai que les recettes fiscales, autrefois, étaient souvent sous-estimées – mais c'était le bon vieux temps, aujourd'hui hélas les recettes réalisées restent inférieures aux prévisions, alors que pour les dépenses c'est le contraire !

3^e thèse : Le déficit du budget est à calculer hors investissements publics

(p.37) : ..., *hors investissements, dit la Chambre des salariés, les comptes publics courants sont « structurellement » excédentaires.* (v.ég. p.21 et graphique p.24)

C'est là une question de théorie capitale, autour de laquelle tourne tout le débat. **M. Reding** affirme que le déficit du budget serait à calculer hors investissements publics, parce que les dépenses courantes de l'Etat seraient à financer par les recettes courantes et les investissements par des emprunts.

Ce raisonnement a reçu l'appui du premier ministre qui a dit le 31 mai:

"Il est normal de s'endetter quand on le fait pour assurer l'avenir."

Cette thèse se défend dans une comptabilité privée où les investissements génèrent des revenus qui serviront à rembourser les emprunts. Avec quoi rembourse-t-on les emprunts chez nous ? Avec de nouveaux emprunts !!

Les investissements au sens administratif, c.-à-d. les voitures et ordinateurs des ministères, les instruments de la musique militaire, et même les infrastructures des transports, dans la mesure où elles sont gratuites et ne génèrent pas de revenus, font partie des **responsabilités normales** de l'État, qui doivent être financées par les recettes courantes, les emprunts étant réservés à des événements exceptionnels. On ne peut pas

traiter les routes comme des investissements à retrancher de la dette³. Ce ne serait le cas que si elles étaient à péage, en vue de leur autofinancement.

Les investissements publics sont donc à financer par les recettes courantes et en capital de l'Etat, et les dépenses non couvertes par les recettes constituent le déficit. Depuis 5 ans l'Etat central s'endette, au rythme d'un milliard d'euros par an. Est-ce que cela signifie que les dépenses courantes – fonction publique, services sociaux – sont payées avec de l'argent emprunté? Evidemment oui, du moins en partie ! En d'autres mots, nous vivons au-dessus de nos moyens.

4^e thèse : Notre endettement est un des plus faibles d'Europe, avec 20 à 25% du PIB, loin du seuil de 60% du traité de Maastricht – inutile de se faire des soucis

C'est encore vrai actuellement. Mais l'argument appelle 3 critiques :

1° notre dette est celle qui croit le plus vite, en quelques années elle est passée de 6% à 25% du PIB ;

2° en euros par habitant, notre dette atteint déjà 21.000 euros, on rattrapera bientôt l'Allemagne dont la dette, 81% du PIB, est de 25.700 euros par habitant;

3° enfin, la dette explicite ne représente qu'une partie des engagements à long terme de l'Etat et qui constituent une dette cachée. A moyen terme, notre dette deviendra la plus forte de l'Europe. On y reviendra.

5^e thèse : Les actifs de l'Etat viennent-ils en déduction de la dette ?

La Chambre des salariés propose de considérer la dette « nette », après déduction des actifs de l'Etat, donc des participations de l'Etat dans des entreprises (SES, BNP, Arcelor ..), et des autres actifs financiers de l'Etat

Pour analyser cette thèse, il faut distinguer trois catégories d'actifs.

Les participations de l'Etat dans des entreprises privées constituent un actif générant des revenus et susceptible d'appréciation, mais aussi de dépréciation. On pourrait donc songer à les retrancher de la dette publique, à leur valeur de marché. Il faut quand même observer que les participations les plus importantes résultent d'opérations de sauvetage (Arbed, BGL) et ne sont pas le résultat d'une politique d'expansion, comme le sont les participations acquises par les Etats pétroliers, les Etats russe et chinois etc.

Quant aux infrastructures des transports, leur comptabilisation dans ce contexte ne semble guère opportune, tant qu'elles sont seulement sources de frais d'entretien, sans générer de revenus monétaires.

Enfin, comme l'a montré le drame grec, lorsqu'un Etat est aux abois, il peut songer à vendre des trésors reposant dans les musées nationaux ou des portions du territoire, comme ultime recours ! Ce serait sans doute de très mauvaise politique que d'envisager déjà cette extrémité en déduisant de tels actifs du montant de la dette. D'ailleurs, je vous demande : qu'aurions-nous à vendre, en matière de grands trésors ?

³ Stiftung Marktwirtschaft / Tatsächliche Staatsverschuldung im Vergleich p. 10

6^e thèse : La dette cachée est un mythe (p.36)

La « prétendue » dette cachée représentée par les engagements de l'Etat en matière de pensions et de sécurité sociale, en réalité n'existe pas.

Les chambres salariales refusent d'analyser les études d'organismes de recherche sur les dépenses futures résultant d'engagements de l'Etat en matière de pensions et de maladie. Dans son interview au tageblatt, Jean-Claude **Reding** disait : « *On ne peut pas faire de prévisions sur 40 ans.* » C'est évident, l'avenir comporte trop de surprises. Mais ce qu'on peut faire, avec les moyens mathématiques modernes, c'est construire un modèle économétrique intégrant toutes les variables économiques et certaines hypothèses (espérance de vie, croissance du PIB, inflation...), et montrant où mènerait notre système si la politique ne changeait pas. Cette méthode est acceptée par tous les experts.

Fin 2011 un organisme de recherche allemand a semé le trouble au Luxembourg par une comparaison des pays de l'Union européenne sous le rapport de l'avenir de leurs finances publiques jusqu'en 2060.⁴ Cet institut chiffrait toutes les variables qui influencent les finances publiques, du fait de l'arrivée à l'âge de la pension de générations de plus en plus nombreuses, ainsi que de l'allongement de la vie humaine; il en résulte une croissance rapide des effectifs à charge 1° de l'assurance pension, 2° du budget de la santé et 3° de l'assurance dépendance. L'étude essaie donc de chiffrer des variables qui jusqu'à présent étaient restées en partie en dehors des calculs.

Quelle conclusion ? Alors qu'aujourd'hui encore nos finances occupent une position enviable dans le classement international, ce sera le contraire dans 50 ans. Le rapport de Berlin dit textuellement: "La prochaine Grèce se trouve au Luxembourg".

Cette conclusion est confirmée par les simulations effectuées par notre banque centrale, et dont les résultats sont publiés dans l'avis de la BCL sur le projet de budget 2013. La banque a mis au point un outil permettant de simuler les recettes et dépenses du secteur public, en intégrant l'effet de l'allongement de la vie humaine sur les dépenses de pension, de santé et de dépendance, telles qu'elles ont été anticipées par un organisme européen nommé Age Working Group⁵, et qui arrive, lui aussi, à la conclusion que le Luxembourg sera le pays de l'Union européenne confronté à la plus forte progression des dépenses de 2010 à 2060⁶.

Quels sont les résultats de ce modèle, compte tenu de la réforme des pensions qui vient d'être votée ? La dette publique consolidée croîtrait de façon exponentielle. Elle franchirait le seuil de Maastricht des 60% du PIB dès 2026, et dépasserait 200% en 2060,

⁴ Stiftung Marktwirtschaft, Berlin : Ehrbare Staaten? Tatsächliche Staatsverschuldung in Europa im Vergleich. Heft N°115 Dezember 2011

⁵ 2012 Ageing report, *Economic and budgetary projections for the 27 EU Member states (2010-2060)* European Economy 2, 2012

⁶ Le modèle utilisé par la BCL permet d'évaluer l'évolution des finances publiques de manière « intégrée », ce qui veut dire qu'il tient compte de la rétroaction p.ex. de la hausse du montant total des pensions sur les cotisations sociales et sur l'impôt sur les traitements et salaires. (avis BCL p.31)

fin de la période de projection - même dans l'hypothèse où les pensions ne seraient plus ajustées aux salaires réels. Quant au **déficit annuel** du budget, il dépasserait dès 2016 le seuil de Maastricht des 3% du PIB, et ne cesserait de croître à des niveaux incompatibles avec nos engagements internationaux : 4.9% dès 2020, 18% en 2040 et ainsi de suite.

C'est dire que les niveaux actuels de nos traitements publics, pensions et autres dépenses nous mèneraient inéluctablement à une catastrophe financière.

7^e thèse : L'assurance pension est sans soucis

La situation de l'assurance pension est saine, car elle a des réserves accumulées de 11 milliards d'euros. Donc, pas de soucis pour le financement des pensions !

Après ce qui vient d'être dit, la thèse que l'assurance pension est sans problème peut paraître naïve. Toutes les études d'experts, nationales et européennes, prédisent un retournement de la situation financière. Vouloir préserver le présent en sacrifiant la génération à venir est **une attitude antisociale**.

8^e thèse : Nos coûts de la fonction publique et de la sécurité sociale sont modérés. En pourcentage du PIB, la comparaison fait ressortir un coût relatif moindre que dans les pays voisins. (avis Ch. Fonct. p.46 et CSL p.23).

Les chiffres mis en avant par les chambres salariales sont basés sur le PIB. Or, des comparaisons reposant sur les dépenses en pourcentage du PIB sont dénuées de pertinence, parce que le PIB est beaucoup plus élevé au Luxembourg. Des comparaisons significatives ne peuvent se fonder que sur les dépenses **par habitant**. Or, il résulte de calculs effectués par notre banque centrale que les dépenses par habitant des Administrations publiques luxembourgeoises atteignent environ le double de la moyenne correspondante de la zone euro, à savoir 25.800 euros, contre 13.500 pour la zone euro (avis p.57). En particulier, les dépenses par habitant consacrées à l'enseignement sont 2.8 fois plus importantes au Luxembourg qu'en Allemagne, écrit la Banque centrale (p.60).

Des comparaisons internationales de traitements sont considérées par la CGFP comme des attaques aux gaz toxiques, qui tombent sous l'interdiction des armes chimiques et biologiques. Il y a 20 ans, lors de la grève des facteurs des Postes, le premier ministre avait brandi une menace terrible, laissant entendre qu'il pourrait - peut-être - rendre publique une comparaison des barèmes de rémunération de nos postiers et de leurs collègues belges. Devant une perspective aussi effrayante, les postiers ont préféré reprendre le travail.

9^e thèse : Ce sont les salariés qui portent le gros du fardeau de l'assainissement budgétaire

Qui doit porter le fardeau de l'assainissement budgétaire ? Le sacrifice doit évidemment être réparti équitablement. Malheureusement, la matière se prête à la démagogie.

Mais d'abord, il faut distinguer entre réduction des revenus par la crise et alourdissement de la fiscalité.

A part les personnes tombées en chômage, les salariés ont été moins touchés par la crise que les entreprises, notamment les banques et la sidérurgie où les baisses de profits sont énormes. Il est donc normal que depuis la crise le rendement de l'impôt sur les salaires augmente plus que celui de l'impôt sur le revenu des collectivités. Cela ne signifie pas que les salariés sont désavantagés, comme le soutient la Chambre des salariés, mais le contraire. Si les entreprises ne payaient plus d'impôts parce qu'elles auraient disparu, cela ne signifierait pas que les entreprises seraient fiscalement avantagées.

Quant au rendement d'une hausse de la fiscalité, il sera arithmétiquement fonction de la masse des revenus à imposer ; or, celle-ci est probablement plus importante chez les salariés (et pensionnés) que chez les entreprises.

10e et dernière thèse : Comme après chaque crise conjoncturelle, notre croissance traditionnelle reprendra

Selon les chambres salariales, on résoudra nos problèmes en extrapolant la croissance du passé. C'est ce qu'a fait le ministre de la sécurité sociale dans sa réforme de l'assurance-pension, qui repose sur l'hypothèse d'une croissance exponentielle de 3% par an sur les 50 prochaines années, dont 1.5% d'accroissement de l'emploi, et 1.5% de progrès de la productivité.

Or, quelles sont les **réalités** ?

Notre croissance depuis 1985 reposait en majeure partie sur les abondants revenus de la place financière. Un second pilier de nos bonnes fortunes, ce fut l'exploitation de ce qu'on appelle si gentiment les niches de souveraineté, sous forme de taux de TVA ou d'accises plus favorables que dans des pays voisins. Le tourisme à la pompe fait rentrer chaque année plus d'un milliard d'euros dans les caisses de l'Etat, le commerce électronique près de 600 millions.

Or, sur tous ces fronts nous sommes sur la **défensive**. Le secret bancaire est pratiquement aboli. La Commission européenne pousse à de nouveaux rapprochements des impôts indirects. On sait déjà qu'après 2015 nous perdrons progressivement les 600 millions dus au commerce électronique. Par quoi la remplacer ? Si vous avez une bonne idée, écrivez à M. Luc Frieden, je vous donnerai son adresse.

Quant à la politique de **diversification industrielle**, celle-ci se révèle de plus en plus difficile du fait de nos niveaux de salaires et d'autres obstacles. Le départ impromptu du ministre de l'économie Jeannot Krecké en février 2012 a été un signe éloquent du caractère frustrant de ce travail face aux difficultés rencontrées.

Nos perspectives économiques ne sont donc pas trop brillantes. Que disent les **professionnels** ?

Malgré le coup sensible porté au secteur financier par la suppression du secret bancaire, les professionnels ne baissent pas les bras. En particulier, ce qu'on appelle improprement « l'industrie » des fonds d'investissement continue à se développer : le volume total des fonds atteignait fin septembre 2.300 milliards d'euros et l'emploi a continué à progresser. D'autre part, Luxembourg reste attractif comme siège des

centrales européennes de firmes internationales et d'instituts financiers. Le prestige du pays est encore attesté par la nomination de notre ministre des finances comme président du FMI et de la Banque mondiale, et la nomination de M. Yves Mersch au directoire de la Banque centrale européenne.

La **Chambre de commerce** estime qu'aujourd'hui encore 30% des recettes fiscales de l'administration centrale proviendraient de sources incertaines et volatiles. Pour diversifier l'économie, le pays devrait miser sur le développement endogène, basé sur des « niches de compétence » encore un nouveau mot. Comme secteurs prometteurs à développer, la chambre nomme les technologies environnementales (M. **Reding** les cite aussi), et puis la gestion de la propriété intellectuelle, la logistique, l'activité des quartiers généraux de sociétés multinationales etc. – ce qui suppose une main d'œuvre qualifiée qui n'est pas actuellement disponible en quantité suffisante au Grand-duché.

En définitive, quel pourrait être le **résultat** de ces initiatives ? De l'avis des experts, ce ne seraient plus les taux de croissance faramineux du passé. Les modèles de la Banque centrale, plus ou moins confirmés par les calculs de l'OCDE, dégagent des taux de croissance à moyen terme d'un maximum de 1.7% par an, et proches de la moyenne européenne.

Or, cela ne suffit pas pour financer les engagements que notre Etat a pris à la légère. A quoi mène dès lors la politique du statu quo prônée par les chambres salariales, dont le but est de maintenir intact le niveau actuel des revenus et des prestations sociales ?

Selon l'analyse de la Banque centrale du Luxembourg, leur maintien à des niveaux économiquement insoutenables mènera à un endettement rapidement croissant de l'Etat qui, dans 10 ou 15 ans sera forcé de réduire drastiquement les revenus de la nouvelle génération, alors que notre génération aura égoïstement maintenu un niveau de vie indûment élevé. Faut-il donc sacrifier l'avenir pour préserver le présent ?

3. En conclusion : quels remèdes ?

Depuis la crise, il y a chaque année un trou de l'ordre du milliard d'euros, parce que les recettes ne croissent plus comme avant, alors que les dépenses continuent d'augmenter comme avant. En théorie, ce problème peut se résoudre soit par l'augmentation des impôts, soit par la réduction des dépenses. On a essayé un mélange des deux à propos du budget 2013.

Côté **recettes**, on a porté le taux de l'impôt de solidarité de 4% à 7%, presque un doublement, relevé le taux marginal de l'impôt sur le revenu de 39 à 40%, et pratiqué diverses augmentations de l'impôt sur les collectivités. Une augmentation de la pression fiscale peut se défendre, car les impôts ont été réduits à plusieurs reprises dans le passé – n'oublions pas que le taux marginal avait un jour atteint 50% – mais nous ne pouvons pas faire cavaliers seuls, ce qui mettrait en danger l'attractivité internationale du pays. De l'avis de la BCL la marge de manœuvre est limitée, car selon ses études, le Luxembourg se situe au-dessus de la moyenne européenne en termes de taux d'imposition maximum ; il reste une petite marge de manœuvre en ce qui concerne la TVA et davantage pour l'impôt foncier, étant donné que les valeurs unitaires ne reflètent plus la réalité.

Remarquons aussi que les impôts spéciaux introduits sous les noms d'impôt de solidarité et de contribution dépendance faussent l'image de l'impôt sur le revenu. Compte tenu de ces impôts, le taux marginal d'imposition n'est plus de 40%, mais bien de 44%.

Quant aux **dépenses**, il y a deux problèmes : elles sont trop élevées et elles croissent trop vite. Elles sont trop élevées en raison des engagements pris pendant la prospérité. Et on n'arrive pas à maîtriser leur croissance. L'exposé des motifs du budget explique cela par la « rigidité croissante » des dépenses, par « leur automatisme, leur autonomie, leur indépendance par rapport à l'évolution économique ». L'automatisme est prononcé dans la fonction publique où les traitements augmentent à la fois par le jeu de biennales, et par les avancements automatiques dans la carrière, sans lien avec le rendement du travail. D'autres automatismes font progresser les prestations de sécurité sociale. Or, ces automatismes, qui ont été introduits par la loi, pourraient être défaits par la loi. Mais à cela on oppose les vaches sacrées, les « droits acquis » auxquels il est défendu de toucher.

Pire que cela : le Conseil d'Etat rappelle que depuis le début de la crise le gouvernement a créé une série de dépenses récurrentes, sans s'assurer de la disponibilité de moyens financiers supplémentaires.

Quant aux **économies** de dépenses, le plus simple est de couper dans les investissements qui, eux, ne poussent pas de hauts cris – mais, en principe, c'est le dernier poste à réduire, car ils sont une condition de la croissance future. M. **Reding** est d'avis que toutes les dépenses de l'Etat devraient être analysées quant à leur efficacité. Bravo, bravo ! Quant à sa proposition de supprimer le budget militaire, il reste à voir ce qu'en pense notre ministre des affaires étrangères, M. Jean Asselborn, qui vient d'obtenir un siège pour le pays au Conseil de sécurité. Pour ce qui est des économies décidées par le gouvernement le 6 novembre dernier, l'opposition avait sans doute raison d'y voir un bric-à-brac décidé sans conception d'ensemble. Malheureusement l'opposition n'a pas de plan non plus. Il y a surtout un mot magique qu'on a peur de prononcer de peur d'être taxé d'antisocial - c'est celui de réduction de revenus et de prestations sociales.

M. **Reding** est d'avis qu'une politique économique doit aussi être sociale, et qu'il s'agit de défendre nos acquis sociaux. Ce qu'il oublie d'ajouter, c'est que notre système social est beaucoup plus généreux que celui des pays voisins, et qu'il ne pourra plus être financé par le niveau prévisible de nos ressources.

En attendant trop longtemps d'opérer une coupe indispensable, on compliquera le problème par un alourdissement rapide de la dette qui, elle aussi, devra être financée.

Notre Banque centrale, qui parle un langage scientifique choisi, arrive à la conclusion que l'effort de consolidation budgétaire devrait être de l'ordre de 5% du PIB. Qu'est-ce que cela signifie ? J'ai essayé de le traduire en français, et voici ce que ça donne : Les revenus de la fonction publique et les prestations sociales devraient être amputés de 20%. Horreur ! Voilà pourquoi les hommes politiques ne lisent pas les publications de la Banque centrale.

Il y a quand même un rayon de lumière sous forme d'une unanimité nationale : tout le monde est d'avis que l'effort d'économie doit commencer chez les autres.

La méthode actuelle des économies ponctuelles ne pourra jamais aboutir à

l'assainissement budgétaire, car son impact est forcément limité et, en outre, elle déclenche des remontrances interminables. Il n'y a qu'une seule méthode susceptible de conduire au résultat visé, c'est celle de l'effort collectif et de la solidarité nationale. Si le manque de recettes de l'État est de x% du total des dépenses, il faut réduire toutes les dépenses de x% - remède juste en ce qu'il impose des sacrifices non seulement à la fonction publique, mais à tous les bénéficiaires de dépenses publiques. Une précaution est à prendre, la mesure doit s'accompagner de sélectivité pour éviter de créer des situations graves parmi les plus démunis.

Aux opposants on pourra offrir une garantie essentielle : tous les avantages seront rétablis après retour à la prospérité antérieure.

Pour terminer, un espoir et une mise en garde.

L'espoir, c'est que la pression exercée par les organisations internationales, et notamment le traité européen sur la stabilité et la gouvernance, forcent le Luxembourg à réformer sa procédure et ses objectifs budgétaires. Selon l'OMT (Objectif à moyen terme) du gouvernement, l'équilibre des finances publiques devrait être atteint en 2014 et un « surplus structurel » de 0.5% du PIB atteint en 2015. Cet objectif semble hors de portée, alors que la Banque centrale estime même nécessaire un surplus de l'ordre de 1 à 1.5% du PIB (p.46). L'attention internationale sera donc attirée sur le fait que le Luxembourg s'enfonce dans le marasme par l'inaction de ses autorités. Peut-être que cette pression aura des résultats.

La mise en garde concerne l'information du public, question essentielle.

Un problème essentiel : l'information

Le patient ignore tout de sa maladie, quoique le diagnostic soit connu, et le remède aussi. Comment voulez-vous que la population soit informée ? Les avis autorisés ne sont pas lus, les syndicats clament que le discours de crise n'est que du vain bruit, et le gouvernement se tait. Nos gouvernants, qui nous ont manœuvrés dans l'impasse, se taisent. Le gros de la population n'a pas encore été touché dans ses traitements, salaires et pensions. Pour ces gens, il n'y a donc pas de problème. Le premier ministre se fait interviewer sur toutes sortes de sujets, mais il n'a rien à dire sur les finances et sur l'avenir du pays. Tant que le premier ministre ne descendra pas dans l'arène pour mettre son génie de la communication au service de l'information des gens, rien ne se fera. Cela d'autant plus que 2013 sera une année préélectorale. On continuera donc à faire la noce. Ceux qui viendront après nous paieront. Mais n'y avait-il pas autrefois une devise de la politique qui disait que : gouverner c'est prévoir ?

Mesdames et Messieurs,

Il me reste à espérer que mon pessimisme est sans fondement, que les prévisions de la Banque centrale sont fausses, et que le Luxembourg est à la veille d'un nouveau miracle. Prouvez-le-moi, s'il vous plaît !