

Si le moment de la sortie de la crise financière et économique reste incertain, une chose est sûre: l'absence de mesures structurelles incisives dans certains domaines de l'action publique rendra inopérantes, du moins à moyen terme, les mesures anti-crise adoptées par le précédent Gouvernement.

Quels sont ces domaines et quelles sont ces mesures si urgentes?

Quant aux domaines, qui en plus sont interconnectés, il s'agit notamment de la compétitivité, de la sécurité sociale et des finances publiques. En la matière, les défis à relever sont de taille et exigent un certain courage politique de la part de la nouvelle équipe gouvernementale. Pour autant, des solutions existent, malgré les effets négatifs de la crise, notamment sur l'activité économique, l'emploi et les finances publiques. Globalement, le Grand-Duché demeure encore, du moins à l'heure actuelle, dans une position relativement moins défavorable que la plupart de ses partenaires européens.

Le Luxembourg est à la croisée des chemins: les mesures structurelles à adopter sont certes urgentes, mais elles ne sont pas synonymes, loin s'en faut, d'un démantèlement social ou d'une abolition du modèle social luxembourgeois. Au contraire, le Grand-Duché est encore à ce jour dans une position suffisamment confortable pour pouvoir envisager la mise en œuvre de réformes structurelles, en particulier sous la forme d'ajustements relativement mineurs de nature à optimiser et à rendre plus efficaces les politiques actuelles, notamment dans le domaine social. Se passer d'ajustements finement élaborés en ce début de législature aurait un coût économique et social pour la société luxembourgeoise, certes limité à court terme, mais considérable et proportionnellement bien plus élevé pour les générations futures, pour qui toute adaptation tardive, en plus d'être inévitable, serait à coup sûr particulièrement douloureuse. La situation dans plusieurs pays européens en constitue l'exemple à ne pas imiter.

La situation fragile de la compétitivité luxembourgeoise

Si l'on s'en tient à l'évolution du taux de croissance du coût salarial unitaire (CSU) nominal⁽¹⁾ au Luxembourg et ailleurs en Europe, il apparaît un décrochage du CSU nominal national entre 2000 et 2009 (+33% au Grand-Duché, +8% en Allemagne, +23% en Belgique, +20% en France), ce qui traduit une perte de compétitivité du Luxembourg vis-à-vis de ses principaux partenaires européens. En outre, la situation d'extrême ouverture de l'économie luxembourgeoise (80% des biens et services produits sont exportés) rend toute perte de compétitivité visible et continue, particulièrement au sein de la zone euro, transparente par nature du point de vue des prix.

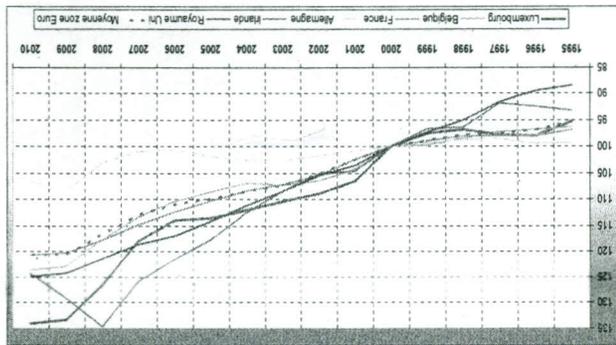
Selon le STATEC, sur la période 2000-2007, l'effet de la seule indexation, laquelle entrave toute dynamique d'autorégulation de l'adaptation des coûts salariaux à la productivité du travail, a expliqué une hausse du coût salarial comprise entre 2,1% (en 2006) et 3,1% (en 2000), particulièrement pendant les phases de ralentissement économique. L'évolution désavantageuse du CSU pesant de fait sur la compétitivité du pays, il convient désormais d'engager au niveau national une discussion sur les mesures à même de rétablir au plus vite la compétitivité-coût et prix du Luxembourg. De ce point de vue, il serait irresponsable de considérer que le Grand-Duché, après le passage à vide de la crise économique et d'ici 2014, renouera mécaniquement ou automatiquement avec une croissance systématiquement supé-



rieure à celle des pays voisins. Même si la récente étude du "World Economic Forum" sur la compétitivité internationale des économies fait état, pour le Luxembourg, d'une amélioration de sa position compétitive relative au niveau international (en passant, entre 2008 et 2009, de la 25^e à la 21^e place dans un classement de 133 pays), de nombreuses faiblesses structurelles continuent à entraver la capacité des entreprises de conserver et pérenniser leur clientèle, de gagner de nouvelles parts de marché et la faculté de notre économie d'attirer de nouveaux investisseurs.

Pour générer une croissance économique durable débouchant sur une amélioration de l'emploi, les entreprises, comme le système de protection sociale, ont besoin de réformes courageuses et intelligentes, sans lesquelles la capacité de création de richesses nouvelles est compromise et, avec elle, la cohésion sociale. Ces réformes structurelles ne devront pas se limiter au rétablissement de la compétitivité-coût des entreprises, mais doivent intégrer des sujets aussi différents que le système d'éducation, la formation professionnelle, la simplification administrative et les infrastructures de transport et de communication. Au-delà des mesures qui renforcent la compétitivité de l'appareil de production national, il incombe au gouvernement de mener des réformes structurelles ayant trait aux finances publiques en général, et en premier lieu à faire de la protection sociale au Luxembourg un vecteur puissant du développement socio-économique.

Graphique 1 - Evolution du CSU nominal, 2000 = 100



Source: Base de données AMECO de la Commission européenne (2009)

Une protection sociale largement sous-efficace

La sécurité sociale, pilier porteur du modèle social luxembourgeois, joue dans ces temps de turbulences conjoncturelles un rôle crucial de stabilisateur. Elle demeure également un coût pour la collectivité, et en particulier pour les entreprises. Par ailleurs, le financement du système de protection sociale doit être assuré à long terme, compte tenu des évolutions macro-économiques, démographiques et actuarielles. La soutenabilité à terme de la sécurité sociale dépendait jusqu'à présent grandement de la capacité de l'appareil de production luxembourgeois à maintenir un taux de croissance élevé et à créer de nouveaux emplois, générant ainsi de nouvelles cotisations, en particulier d'actifs frontaliers. Dans le présent contexte de crise économique et en l'absence de réformes structurelles, l'équilibre financier de la sécurité sociale devient précaire et les risques d'une explosion à retardement de la "dette cachée" augmentent. Dans un avis récent, le "Conseil Supérieur pour un Développement Durable" a conclu que, afin de garantir l'équité intergénérationnelle et afin de couvrir

les en
d'aujc
taire d
égale
équili
taire
futurs
contri
pour
reform

Les pi
- cré
rière à
préni
échés
vieill
- mie
Lisbo
vaillet
té à tr
limita
liant l
- abai
pensé
de la
tions
place
la so
deux
- appl
uniqu
gétair
à moy
la par
fois la

Le Lu
effica
identi
la sort
contr
actuel
ration
Luxer

par ar
surtou
d'acti
vent s
imme
un eff
celui c
quend
d'une
moyen
naires
d'exp
tion p
sions
l'évol
pour l
à la d
du Pr
2009
de l'é
publi
taire c
supér
donc
millia

Les engagements futurs en faveur des contributeurs de aujourd'hui, le budget de l'Etat devrait être excédentaire de par ordre de 8% du PIB chaque année toute chose égale par ailleurs. Autant dire qu'un budget annuel en équilibre est structurellement et implicitement déficitaire par nature de 8% par rapport aux engagements futurs de la sécurité sociale relativement à ses actuels contributeurs. Dans ces conditions, le Luxembourg ne pourra vraisemblablement pas se soustraire à des réformes incisives et courageuses.

Les pistes à explorer sont :

- créer des incitations pour les personnes en fin de carrière à réduire leur rythme d'activité plutôt qu'à cesser prématurément cette activité, voire à cumuler le cas échéant leur emploi salarié réduit avec une pension de vieillesse anticipée qui soit réduite.
- mieux répondre aux exigences de la Stratégie de Lisbonne en augmentant le taux d'emploi des travailleurs les plus âgés, en améliorant leur employabilité à travers la formation professionnelle continue et en limitant les rémunérations à l'ancienneté, ainsi qu'en liant les hausses salariales aux formations continues.
- abaisser le plafond cotisable et, corrélativement, la pension maximale. Dans ce contexte, des réductions de la pension maximale, respectivement des prestations en général, pourraient être comblées par la mise en place d'incitants fiscaux plus prononcés encourageant la souscription de pensions complémentaires du deuxième et / ou du troisième pilier.
- appliquer les ajustements au bien-être des pensions, uniquement lorsque la situation économique et budgétaire le permet, ce qui n'est le cas ni à court terme, ni à moyen terme. Le cas échéant, limiter cet ajustement à la partie du revenu qui est inférieure ou égale à deux fois la pension minimale.

Le Luxembourg doit se doter d'un outil qui soutienne efficacement des groupes de personnes clairement identifiés (notion de "sélectivité sociale"). Il pourra, de la sorte, contribuer à la cohésion sociale ainsi qu'à la lutte contre la pauvreté. Le système de protection sociale actuel ne répond pas aux défis liés à l'équité intergénérationnelle et au vieillissement démographique. Le Luxembourg est dans une position a priori enviable: à ce jour, le système reste réformable dans la mesure où le financement à court terme est assuré et compte tenu du fait que de nombreuses "vis du moteur social" peuvent être ajustées en douceur, sans à-coups et donc sans répercussions graves d'un point de vue social. Aussi, la sélectivité de certains transferts sociaux doit être revue et le régime général de pension devra faire l'objet d'ajustements structurels afin de le pérenniser.

Des finances publiques particulièrement vulnérables

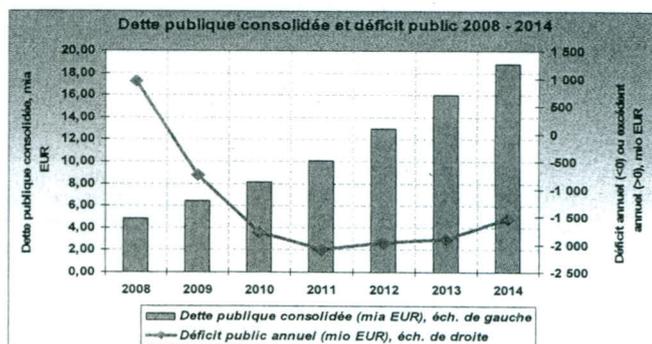
La bonne santé des finances publiques, fondée sur une croissance économique dépassant 5% par an en moyenne sur les deux décennies passées, et surtout, portée par un marché du travail dont le nombre d'actifs a plus que doublé sur la même période, a souvent servi de prétexte à un certain immobilisme. S'il faut reconnaître un effet bénéfique à la crise, c'est celui de mettre en lumière les conséquences directes d'un arrêt brutal d'une croissance supérieure à la moyenne de celle des autres partenaires européens. La récente "note d'experts internes à l'administration publique au sujet des prévisions macro-économiques et de l'évolution des finances publiques pour la période 2009-2014" annexée à la déclaration gouvernementale du Premier Ministre du 29 juillet 2009 dépeint une image maussade de l'évolution à court et moyen termes des finances publiques luxembourgeoises: Aucun exercice budgétaire de la législature 2009-2014 ne respecterait la borne supérieure du critère de déficit de Maastricht. Il faut donc s'attendre à un déficit annuel moyen entre 1,5 et 2 milliards EUR (4,2% de la moyenne du PIB en valeur)

pour les prochaines années. Cette même note est empreinte d'un certain optimisme, vu ses prévisions d'un retour à des taux de croissance supérieurs à 3,5% dès 2011. Du reste, il paraît de plus en plus clair que le système d'assurance-maladie n'est soutenable que si le marché de l'emploi poursuit sa dynamique historique extraordinaire: les déficits prévus pour les deux années à venir sont proches de 100 millions EUR.

Il coule de source qu'une telle succession de budgets déficitaires alimentera mécaniquement la dette publique. Selon le Gouvernement, le service de la dette passerait de 14 millions EUR à plus de 420 millions EUR par an, le corollaire étant une augmentation significative de la charge d'intérêts (de 0 à 1% du PIB en 5 ans) et, partant, une moindre capacité d'investissement des administrations publiques. Sur base du scénario central développé dans la note précitée, l'endettement public pourrait, en 2014, atteindre un niveau jusqu'ici inimaginable, à savoir 40% du PIB. Si le bien-fondé des mesures anti-crise ne peut être mis en doute dans le contexte exceptionnel que traversent les économies mondiale et européenne, il n'en reste pas moins que les principes régissant la politique financière et relevant du Pacte de stabilité et de croissance tant au niveau européen que national doivent guider à moyen et long termes les politiques de finances publiques. Il s'agira pour le nouveau Gouvernement de rétablir l'équilibre budgétaire des administrations publiques, de constituer des réserves, d'augmenter l'efficacité des dépenses publiques et de rétablir les marges de manœuvre de l'outil fiscal. La fragilisation des recettes fiscales ne doit en aucun cas pousser le nouveau Gouvernement à créer de nouvelles charges pour les entreprises.

Il faut ralentir la progression des dépenses publiques pour les exercices 2010 et suivants, notamment celles de consommation courante, sur la base d'une analyse approfondie de l'efficacité de ces dernières reposant sur des indicateurs de performance pertinents. Il faut éliminer les dépenses de consommation non indispensables et réévaluer de manière récurrente les grands postes de dépenses pour supprimer des crédits courants devenus obsolètes, redondants ou ceux dont le coût est exorbitant par rapport aux avantages escomptés. Dans une telle optique, le projet de budget 2010 aurait déjà dû reposer sur le principe du "zero base budgeting". Il y a lieu de réformer la politique budgétaire en passant d'une approche par ministères à une approche par missions, objectifs et résultats (logique de résultats en lieu et place de la logique de moyens jusqu'alors privilégiée). La proposition de loi déposée en 2009 et se référant à la LOLF française constitue une bonne base pour amener un changement des mentalités à ce sujet au Luxembourg. Le projet de budget 2010 qui vient d'être déposé à la Chambre des Députés est à analyser à la lumière de son potentiel de freiner drastiquement les dépenses de consommation de l'Etat et de renouer rapidement avec des excédents budgétaires, seule voie possible pour revenir à des finances publiques saines dans une économie de petit espace, largement dépendant des évolutions et décisions externes.

Graphique 2 - Evolution de la dette publique et du déficit public sur la période 2008-2014



Source: Note d'experts précitée. Calculs de la dette publique consolidée par la Chambre de Commerce

1) Le CSU nominal est le rapport entre l'évolution du coût salarial nominal et du taux de croissance de l'économie. Le coût salarial nominal est le rapport entre le coût salarial total et le volume de production de l'économie.