

Réagir face aux facteurs d'incertitude

Quelques réflexions en amont des discussions sur le budget de l'Etat 2022

Par Carlo Thelen *

Après des mois difficiles pour l'activité et la rentabilité de certaines entreprises et à l'heure où la relance économique se matérialise, celle-ci est menacée par différents goulots d'étranglement au niveau de l'offre, une hausse spectaculaire des prix de l'énergie et l'inflation qui en résulte. Les risques géopolitiques, les problèmes d'approvisionnement en matériaux, l'impact des décisions en termes de fiscalité internationale sont autant de facteurs d'incertitude, pour la plupart exogènes, sur lesquels le gouvernement luxembourgeois n'a qu'un pouvoir limité en termes de solutions, si ce n'est en implémentant un cadre performant, agile et flexible, valorisant les opportunités d'aujourd'hui et anticipant les défis de demain.

Il s'agit donc de consolider le modèle d'affaires luxembourgeois à travers une attractivité accrue et une diversification continue, d'aider les entreprises à faire face aux transitions digitales et environnementales et de relever les grands défis pour notre modèle socio-économique que sont notamment le logement et la disponibilité de main-d'œuvre.

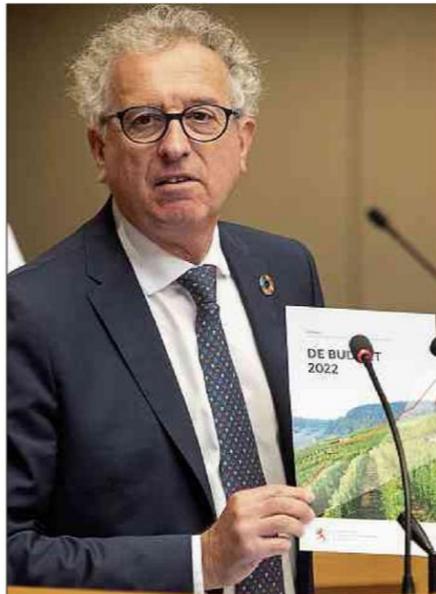
Des finances publiques sous contrôle ... à court terme

Une des conditions phares pour y parvenir sont des finances publiques saines, qui permettent au pays de se donner les moyens de ses ambitions pour une compétitivité accrue et une relance durable. L'un des enseignements à retenir de la crise sanitaire, au vu notamment de la situation dans d'autres pays européens, est d'ailleurs l'importance d'une bonne situation budgétaire de départ.

Si le déficit 2022 de l'Administration centrale se résorbe par rapport au montant «historique» de 3,2 milliards atteint en 2020, il n'en reste pas moins élevé, avoisinant les 1,2 milliard, soit -1,7 % du PIB. Une tendance à l'amélioration se dessine sur la période pluriannuelle, le déficit se réduisant de près de moitié d'ici à 2025. A la faveur de cette dernière et d'un secteur de la sécurité sociale en excédent, l'équilibre des Administrations publiques pourrait être atteint en 2024.

Cette amélioration du solde des Administrations publiques repose sur une évolution des dépenses plus modérée que par le passé. Un objectif certes louable, mais qu'il faudra concrétiser dans les faits. Rien n'est moins sûr en considération de la hausse de nombreuses prestations sociales, avec un effet accélérateur important du budget social, souvent considéré comme incompressible par la suite.

Les dépenses publiques devraient être durablement impactées par les plans de recrutement des administrations gouvernementales et services étatiques. Les besoins en main-



Pierre Gramegna (DP), ministre des Finances, lors de la présentation du projet de budget pour 2022. Photo: Steve Eastwood

d'œuvre (2.300 nouveaux postes prévus pour l'exercice 2022) dans la fonction publique résultent logiquement de la hausse démographique continue, mais les plans de recrutement devraient comporter en parallèle des efforts de l'Etat visant à accroître l'efficacité au niveau des services publics via une digitalisation accélérée, la simplification des procédures et une formation continue plus poussée. Il va sans dire que le niveau salarial élevé à l'entrée au sein de la fonction publique pose un défi concurrentiel très important pour le secteur privé qui se trouve confronté à un manque de main-d'œuvre de plus en plus grave.

L'impact graduel du vieillissement démographique doit également être pris en compte. Les excédents de la sécurité sociale se réduiraient en effet d'ici 2025 selon le projet de budget pluriannuel, alors qu'ils se sont déjà réduits de plus de la moitié de 2000 à 2019, passant de 2,4 % à 1,1 % du PIB.

Le problème de la soutenabilité financière de la protection sociale

Selon le récent rapport du Conseil national des finances publiques (CNFP), les dépenses liées au vieillissement de la population pourraient correspondre en 2070 à 24,6 % du PIB du Luxembourg, qui afficherait alors une dette de 168 % de son PIB. Le CNFP s'est basé sur l'évaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques, publiée dans le cadre du «Ageing Report 2021» au niveau européen, qui se concentre sur le poids des dépenses liées au vieillissement de la population. Les projections actualisées aboutis-

sent ainsi à un coût du vieillissement toujours en nette progression, même s'il faut nuancer et relativiser la méthodologie et les analyses du «Ageing Report».

Il est interpellant de constater que les grandes tendances qui se dégagent de manière récurrente de telles analyses ne suscitent pas de réactions des décideurs politiques, alors que le Grand-Duché est encore dans une situation relativement privilégiée en ce sens que des ajustements peu douloureux aujourd'hui pourraient empêcher des actions politiques incisives et drastiques à plus long terme. Le statu quo du modèle actuel de notre système d'assurance-veillesse - l'un des plus généreux au monde - rend difficile voire impossible le passage d'un modèle de croissance extensive vers un modèle de développement qualitatif au Luxembourg, avec toutes les conséquences néfastes que cela génère en termes d'utilisation des ressources et sur l'environnement.

Des investissements publics élevés pour soutenir la croissance

L'exercice budgétaire 2022 prévoit des investissements publics de l'ordre de 3,2 milliards d'euros, soit 4,4 % du PIB, ce qui est quelque peu supérieur à la moyenne de 4 % environ observée sur la période 2016-2021. Ces chiffres sont encourageants et certaines initiatives comme l'initiative «campus HEAL» (où les entreprises du domaine des technologies de la santé pourront se développer), le développement d'un guichet unique en lien avec la transition climatique ou encore les efforts de digitalisation

au sein de certaines administrations sont à saluer.

Dans certains domaines présentant une importance primordiale pour notre modèle socio-économique, des mesures fortes et concrètes doivent être prises rapidement. Il s'agit notamment du logement et de la formation.

Inciter les entreprises à offrir des logements aux salariés

L'actuelle évolution sur le marché du logement porte déjà aujourd'hui préjudice à la cohésion sociale et à l'attractivité économique de notre pays. Le déséquilibre croissant entre offre et demande de logements est un problème connu mais récurrent (au vu du rythme actuel d'accroissement des prix du logement, de l'ordre de 15 % sur base annuelle), et pourtant, les promoteurs privés restent relativement exclus des initiatives de construction de logements locatifs à prix abordables.

Pour éviter que l'offre insuffisante de logements ne nuise davantage aux entreprises à la recherche de main-d'œuvre et de talents venant de l'étranger, une pièce dans le puzzle des solutions pourrait être d'inciter les entreprises à offrir des logements pour les salariés sur les terrains dont elles sont propriétaires. Ceci aurait également des avantages en termes de mobilité.

Au niveau de l'aménagement du territoire, un reclassement des zones industrielles/artisanales/commerciales actuellement non constructibles en zone spéciale «logements pour salariés», sans nouveau PAP, devrait être réaliste et réalisable. Au niveau fiscal, les idées d'un soutien aux investissements afférents dans les nouvelles infrastructures (via par exemple une super-déduction) ainsi que de la création de frais d'obtention spécifiques pour les salariés sur les loyers qu'ils doivent verser à leur employeur (c'est-à-dire un glissement des frais de déplacement vers les frais de logement) sont à analyser et à approfondir.

Outre cette mesure spécifique, le Gouvernement doit agir efficacement et résolument sur les mesures indispensables pour augmenter l'offre de logements. Les crédits pour le Fonds spécial de soutien au développement du logement portés à 228 millions en 2022 constituent certes un effort considérable, mais il faut davantage agir sur

Un reclassement des zones industrielles actuellement non constructibles en zone spéciale «logements pour salariés», sans nouveau PAP, devrait être réaliste et réalisable.

l'offre de logements locatifs et à prix abordables: augmenter la densité des constructions, accélérer les procédures d'autorisation, recourir à l'expertise et aux capacités du secteur privé, élargir les périmètres aux endroits où cela fait du sens, etc. Les ajustements fiscaux proposés récemment par le Gouvernement (impôt foncier, taxe sur la spéculation ...) ne suffisent pas à résoudre le problème du logement.

Axer les compétences autour des besoins

De la double transition écologique et digitale doit résulter une véritable «offensive sur les skills». L'évolution des compétences recherchées par les entreprises, notamment en lien avec la transition verte et la digitalisation de l'économie, demande de requalifier («reskilling»), voire de faire monter en qualification («upskilling») la main-d'œuvre du pays, que les personnes soient en emploi ou en transition professionnelle, et ce tout au long de leur vie pour maintenir employabilité et productivité. En outre, les entreprises luxembourgeoises font face depuis des années à des pénuries de talents qui s'accen-

Il va sans dire que le niveau salarial élevé à l'entrée au sein de la fonction publique pose un défi concurrentiel très important pour le secteur privé.

tuent chaque année. L'enjeu en matière de compétences est donc substantiel pour l'économie et met en exergue l'importance d'un recours plus poussé à la formation professionnelle, tant continue qu'initiale, pour favoriser la montée en compétences en entreprise et le maintien dans l'emploi.

Le Luxembourg a amorcé le processus pour définir, d'ici 2022 et en collaboration avec les partenaires sociaux, sa stratégie nationale pour les compétences sur la base d'une étude menée actuellement par l'OCDE. Le débat à mener dans ce contexte doit intégrer les différentes facettes d'une vision plus moderne du «lifelong learning» et faire émerger une approche largement basée sur les «skills», sous considération systématique des besoins des entreprises.

Au niveau du système d'enseignement, les autorités doivent multiplier les mesures de cours d'appui à tous les niveaux et types d'enseignement. Les enseignants étant en première ligne, il incombe également de les soutenir, et de les former entre autres aux nouvelles technologies.

* L'auteur est directeur général de la Chambre de commerce (www.carlothelenblog.lu)