

De la mobilisation des ressources

Comment assurer la pérennité du développement économique au Luxembourg? Comment éviter des crises majeures tout en garantissant un niveau élevé de bien-être à la population? C'est poser la question des choix d'investissements, ou, d'une manière plus générale (puisque nous nous proposons de porter la réflexion sur le long terme) des choix des ressources à stimuler, à mobiliser afin de "diriger" au mieux le devenir de notre société.

Notre approche ne saura être celle du mathématicien qui, par le biais d'extrapolations de données actuelles essaie de projeter l'avenir. Nous nous proposons de poser quelques questions, de mener quelques réflexions qui nous semblent particulièrement significatives à la suite d'un "état des lieux" sommaire à la fin de l'année 2002.

Poser à la fin de l'année 2002 la question du développement économique du Luxembourg au XXI^e siècle peut paraître surprenant dans la mesure où l'on aurait attendu une telle question à l'occasion du passage vers le nouveau millénaire. Or, si le monde n'a pas changé fondamentalement entre le 31.12.1999 et le 01.01.2000, il faut constater deux ans plus tard que certaines évolutions qui nous intéressent dans le cadre du sujet posé, semblent avoir connu une forme d'aboutissement.

Fini, semble-t-il, la croyance, l'espoir de vivre une période de croissance infinie. L'idée que les cycles économiques - conjoncturels ou de long terme - seraient révolus, l'idée que l'essor des nouvelles technologies nous aurait procuré une nouvelle vérité économique s'est effondrée dès lors que la bulle des spéculations sur les valeurs de la "nouvelle économie" a éclaté. Le constat qu'on est alors amené de faire, est banal: comment est-ce possible que nous ayons oublié cette vieille dynamique "d'effet de boule de neige", si bien connue, si souvent rencontrée dans le monde des finances?

Un des enseignements à tirer d'un tel constat pourrait être celui-ci : une

société a besoin d'objectifs et de lignes directrices qui lui permettent d'orienter - ne fut-ce quelque peu, ou ne fut-ce qu'en apparence - son devenir économique, le garant de son existence.

Fini, semble-t-il, la croyance, l'espoir de vivre une période de croissance infinie. L'idée que les cycles économiques - conjoncturels ou de long terme - seraient révolus, l'idée que l'essor des nouvelles technologies nous aurait procuré une nouvelle vérité économique s'est effondrée dès lors que la bulle des spéculations sur les valeurs de la "nouvelle économie" a éclaté

A la fin de l'année 2002, tout semble indiquer que nous vivons le désenchantement que nous procure l'apparente fin de la "nouvelle économie". Mais ce serait s'abandonner à une confusion d'idées que d'adopter ce point de vue. Tout d'abord, les nouvelles technologies sont une réalité. Ensuite, il reste à déceler vers quels horizons, vers quels noyaux ou conglomérats d'activité se dirigeront à présent les capitaux financiers. Car si le confortable leurre d'une croissance aisée et sans fin a cessé, il reste toujours une série de données économiques fondamentales, il reste aussi et surtout le besoin d'appréhender l'avenir économique, en posant les jalons

qu'il convient, en mobilisant au bon moment les ressources adéquates.

Un état des lieux sommaire

Ce qui est vrai en général, l'est en particulier pour un pays comme le Luxembourg. Fin 2002 voit notre société et son devenir placé au croisement d'évolutions sinon significatives, du moins révélatrices.

- Une importante réforme du système des pensions du secteur privé vient d'avoir lieu. Cependant, le spectre de l'évolution démographique et surtout d'une croissance économique défavorable est évoqué à tout bout de champ, et ceci en dépit des enseignements à tirer de l'analyse des experts du BIT (Bureau International du Travail) de Genève qui ont, au préalable de la réforme, estimé son impact et ses effets à long terme sur les caisses de pension.

- La structure "monolithique" de l'économie luxembourgeoise constitue à nouveau une source d'inquiétudes. Si les différents rapporteurs du projet de budget de l'Etat ont rappelé au fil des ans avec une belle régularité que le secteur financier et bancaire avait pris un poids énorme dans l'économie luxembourgeoise, les inquiétudes se sont accentuées dès lors que pour la première fois au cours des 15 dernières années, la création d'emplois dans ce secteur a connu un revirement. A cela s'ajoute un climat économique international morose, une relance qui se fait attendre et, last but not least, des pressions accrues qui s'exercent sur ceux



des avantages de notre place financière qui découlent de la souveraineté de réglementation du Grand-Duché.

- Afin de compenser la structure monolithique de notre économie, une politique de diversification économique est menée. A cela s'ajoute un effort toujours renouvelé de stimuler de nouveaux secteurs pouvant jouer un rôle de locomotive, tel le secteur des communications ou celui de la biotechnologie.

- Le développement économique fulgurant des dernières années semble connaître un ralentissement. De nature conjoncturelle ou structurelle, cela reste à voir. Pour les recettes de l'Etat, et partant, pour certains investissements stratégiques, cela peut signifier un report et peut-être une réorientation des moyens. Au pire des cas, l'on constatera que certains investissements pourtant nécessaires seront difficiles à réaliser.

Mais avant de parler d'une véritable crise économique - et combien est-il facile de le faire pour vouloir réorienter

certaines décisions politiques - il faut faire un effort collectif pour faire sortir des têtes cette morosité nationale et internationale qui en fin de compte n'a pas de raison d'être.

- Si le chômage reste à l'heure actuelle une donnée sous-estimée dans le contexte luxembourgeois, les préoccupations issues d'une forte immigration et surtout de l'afflux de travailleurs frontaliers forment un élément supplémentaire du tableau à broser en fin de 2002. L'Etat des 500.000 habitants, voire des 700.000 habitants met le Grand-Duché devant des choix importants. Curieusement, au lieu d'envisager un tel développement comme une potentialité bénéfique, il contribue à alourdir le sentiment général d'être désemparé - un sentiment qui semble tenir la société civile dans son ensemble.

- Le système éducatif luxembourgeois vient de recevoir une mauvaise note : l'étude PISA nous force à repenser fondamentalement nos priorités d'enseignement.

- Au niveau de l'Union Européenne, certains éléments ont été amorcés qui ont un impact sur les choix à opérer au niveau du Luxembourg.

Plein-emploi, priorité aux nouvelles technologies, combler jusqu'en 2010 le retard par rapport aux Etats-Unis, accroître la mobilité de la main d'œuvre, augmenter le taux d'emploi, efficacité accrue à travers une plus importante flexibilité... Voilà de nombreux objectifs et recettes qui ont ou auront une répercussion sur le Luxembourg.

Ces quelques éléments ne constituent pas l'inventaire exhaustif des éléments clés qui caractérisent la société ou l'économie luxembourgeoise. Néanmoins il nous interpelle parce qu'ils ont une incidence sur le devenir du pays et sur les choix à faire lorsqu'on s'évertue à vouloir mobiliser des ressources.

Recettes indigestes

Nous tenons à critiquer et à mettre en garde devant les "recettes" européennes, ou celles de nos voisins qui ne sont pas nécessairement une garantie de succès pour notre pays (ni d'ailleurs pour d'autres pays).

Si l'on s'emploie à mettre en œuvre des ressources afin de contribuer au développement économique, il est dangereux de suivre les exemples d'une Grande-Bretagne de Tony Blair, d'une Allemagne de Gerhard Schroeder ou des Pays-Bas de Wim Kok.

Baisser les niveaux de protection sociale, exercer une pression accrue sur les chômeurs, déréguler les moyens de protection contenus dans le droit du travail aura avant tout contribué à augmenter le nombre de pauvres dans ces pays. Si les statistiques du chômage se présentent sous une meilleure lumière (et ce n'est pas le cas partout), il faut être conscient qu'il s'agit au mieux d'un toilettage des chiffres et au pire d'une amorce d'un développement de la société qui ne saura en aucun cas induire une croissance économique stable, mais qui sera à la base de tensions sociales majeures.

L'idée d'une flexibilisation accrue du temps de travail promue par la Commission européenne de Bruxelles annonçait dès le départ la couleur: il s'agissait de

guider la main d'œuvre de façon ciblée et directe vers les tâches à haut rendement et de pouvoir se priver de cette main d'œuvre à l'occasion de creux de production.

Mis à part les multiples effets désavantageux dans le chef des salariés (heures supplémentaires prestées mais non payées, difficultés d'organiser la vie au quotidien à force de travailler de manière irrégulière et dans de nombreux cas de manière imprévisible), le plus important des aspects contenu dans ce concept ne s'est pas réalisé : une relance significative qui aurait contribué à entraîner dans son sillage une augmentation du niveau d'emploi n'a pas eu lieu.

L'unique effet aura été d'augmenter la rentabilité des entreprises.

Ce n'est d'ailleurs pas la moindre des contradictions lorsqu'une Union Européenne, qui compte 15 millions de chômeurs et 50 millions de pauvres, se donne comme objectif d'augmenter le taux d'emploi. N'entendez pas: reconduire les chômeurs vers un emploi. Entendez: accroître le réservoir de main d'œuvre disponible en relevant l'âge du départ à la retraite et en incitant les femmes à rejoindre massivement le marché de l'emploi. En un sens il s'agit bien d'une mobilisation de ressources, mais en vue de la persistance (et probablement d'un accroissement) du chômage de masse et de la pauvreté. Il est permis de douter de la pertinence et de l'efficacité de ce genre de mobilisation. Cette politique de " toute femme au travail " ne repose aucunement sur des considérations basées sur l'égalité des chances ou du droit au travail, mais sur des réflexions purement économiques: un réservoir bien rempli donnera plus de flexibilité et abaissera les coûts. D'ailleurs, la réalité nous donne raison : il y a plus de femmes au travail (et c'est bien ainsi) mais est-ce qu'il y a plus d'égalité de chances, est-ce qu'il y a moins de discrimination ?

Limitons-nous à ces quelques réflexions en rapport avec des "recettes" qui ont comme objectif de stimuler la compétitivité et la productivité. Il est évident que le Luxembourg ne saura se soustraire à de telles réflexions et évolutions. En partie, il y est déjà soumis à l'heure actuelle.

Briser l'assurance-vieillesse ne soutient pas l'économie

Intéressons-nous dans le même ordre d'idées aux réflexions concernant les systèmes de sécurité sociale et d'assurance-vieillesse en particulier.

Une recette " populaire " à l'étranger pour alléger les charges et dégager des ressources nouvelles est de couper dans les dépenses de la sécurité sociale. Une telle politique, générée tout d'abord à cause de la mauvaise tenue des finances de sécurité sociale, est appelée à tenir compte du vieillissement de la population, de l'évolution des coûts de la médecine, de l'effet d'un chômage de

**Si la diversification
de notre économie
est une tâche incontournable,
il reste que la nécessité
de disposer
d'un secteur-phare est une
nécessité vitale
pour le Luxembourg**

masse persistant. Au demeurant une telle politique allège les charges qui pèsent sur le facteur travail et contribue à soutenir la rentabilité des entreprises.

Sans nous livrer à une critique de cette approche libérale (et cette critique s'impose à bien des égards) nous voulons nous limiter à la question de savoir si elle permettra de dégager les ressources nécessaires à un maintien ou à une relance de l'activité économique (respectivement, si elle contribue à sa pérennité).

La réponse est non. Pour la simple et évidente raison que la demande interne et, finalement le bien-être et la cohésion de la société en sont affectés. Rappelons -le, le raisonnement porte ici sur l'ensemble des pays européens, qui de par leur choix de stratégie peuvent exercer une influence sur la politique suivie au Luxembourg. A moins d'accepter une vision des choses qui séparerait parfaitement la production éco-

nomique d'une part de la société vivant dans un territoire défini d'autre part (donc un cas extrême de globalisation), une relation saine entre protection sociale et ceux qui en appellent à cette protection ne saura être ignorée.

De plus : vouloir dégager des ressources en coupant dans les systèmes de protection sociale devrait pour le moins avoir comme préalable la garantie que de telles ressources soient transférées vers des " investissements d'avenir ". Or, cette garantie est loin d'être effective.

Une dernière remarque au sujet des pensions, mais elle a son importance si l'on réfléchit à la pérennité du développement économique et sociétal : la vie active commence de plus en plus tard dans nos sociétés. De plus, fonder une famille a lieu à un stade plus reculé de la vie. Si la logique semble imposer de prolonger la vie active par un recule-ment de l'âge de la retraite, la pratique nous enseigne qu'à partir de l'âge de 50 ans s'exercent des pressions pour éjecter les " vieux salariés trop chers et trop inflexibles " hors du circuit. Cependant, la vie à cet âge bat son plein. Le besoin d'un revenu important est grand (enfants à l'université, prêt immobilier à rembourser, standard de vie en croissance). Si l'on veut assurer un développement stable de la société, il est impératif de tenir compte de ces faits.

Consommer ou investir ?

Récemment, le STATEC vient de noter un recul de l'activité liée au secteur financier, tout en calculant pour l'ensemble de l'économie une progression qui porte la croissance en 2001 à environ + 1%. Face au recul survenu dans le secteur " monolithique ", c'est entre autres la consommation interne qui contribue au maintien d'une certaine croissance. Quitte à observer une grande prudence vis-à-vis des projections la question sous-jacente à ce développement est celle de savoir quel stratagème permettra au mieux d'assurer un maximum de bien-être à nos concitoyens ?

Consumérisme ou investissements judicieux ? La question n'est pas facile à trancher dans la mesure où les dimensions du Luxembourg ne permettent

pas de suivre jusqu'au bout, c'est-à-dire jusqu'à leur aboutissement l'une ou l'autre politique. (On lira à ce sujet avec intérêt – mais aussi avec la distance critique qui s'impose- Albert BRES-SAND, Bruce SCOTT, Manuel BAL-DAUFF, Léon HELBACH, Gérard HOF-FMANN, Thierry WOLTER, EUROPE 2002, Globalisation et cohésion sociale: les scénarios luxembourgeois; éd. par la Fondation Alphonse Weicker, Economica 1997.)

Pour générer un développement économique "national" qui reposerait essentiellement sur la dynamique du marché national interne, il nous manque la nécessaire masse critique. Même en se situant dans le cadre d'une Grande Région et dans le contexte de l'UE, cette logique reste imparfaite du fait des dépendances et interdépendances que le Luxembourg ne contrôle pas à lui seul. Opter pour une pure politique d'investissement semble dans le contexte luxembourgeois au moins aussi difficile que le choix d'une politique consumériste.

Le Luxembourg manque de capitaux "nationaux", et les effets de la "loi Rau", qui au départ devait orienter des capitaux "nationaux" vers des entreprises "nationales", semble avoir plutôt renforcé la dynamique de consommation (du fait d'un pouvoir d'achat renforcé dans le chef des bénéficiaires d'abattements fiscaux) que la dynamique d'investissement et la politique de diversification économique.

Culture monolithique révolue?

Concernant la structure monolithique de l'économie luxembourgeoise quelques réflexions supplémentaires s'imposent. Il est certes évident qu'une grande dépendance vis-à-vis d'un seul secteur comporte un risque énorme. Si ce secteur entre en crise, l'économie entière en sera ébranlée. Il est dès lors impératif de diversifier l'économie. Il faut distribuer ses œufs sur plusieurs paniers.

Mais à considérer le monolithisme de l'économie luxembourgeoise avec un grand recul, et surtout avec une vue à long terme, le constat s'impose que le Luxembourg n'aurait au cours des 150 dernières années jamais connu l'essor qu'il a effectivement vécu, si un important secteur d'activité n'avait joué le rôle de moteur ou de locomotive du

développement économique.

Si aujourd'hui, nous devons nous inquiéter d'un ralentissement des activités bancaires, ce ralentissement suit un période marquée d'un fulgurant développement. Nous venons de vivre une phase d'activité qui a contribué à augmenter notre richesse. Une phase également, qui aura permis de dégager des moyens et ressources propres à des investissements "productifs" à l'avenir.

Si la diversification de notre économie est une tâche incontournable, il reste que la nécessité de disposer d'un secteur-phare est une nécessité vitale pour le Luxembourg. Ceci est d'autant plus

Les Luxembourgeois se qualifieraient largement pour des championnats du monde en "trivial poursuite"

vrai que l'activité d'un tel secteur contribue de par ses effets induits, à soutenir un très large ensemble de PME/PMI. De plus, les retombées d'un secteur phare permettent de dégager des moyens d'investissements. Si l'on s'inquiète de savoir comment l'on pourra mobiliser des ressources pour le développement de demain, une partie de la réponse doit nécessairement emprunter cette voie.

En plus, diversifier notre économie veut dire quoi? Notre économie est bien diversifiée, il faut peut-être faire un exercice national pour mieux connaître la composition de notre économie. Nous doutons fort qu'il existe au Luxembourg une vue d'ensemble p.ex. sur toutes les activités dans le domaine des technologies de l'information et des communications ? Connaissions-nous vraiment toutes ces 10.000 entreprises nouvelles qui se sont créées ces dernières décennies au Luxembourg? Soyons franc et sérieux!

Repli identitaire ?

Le Luxembourg a une très longue histoire de l'immigration.

Au 19^{ème} siècle, de nombreux luxembourgeois quittaient notre pays, chassés par la famine, à la quête d'une terre d'accueil. Avec la révolution industrielle et l'essor qu'a connu notre pays, vague

d'immigration succédait sur vague d'immigration : le Luxembourg lui-même était devenu une terre d'accueil pour des milliers de travailleurs étrangers qui de par leur apport en main d'œuvre ont contribué au développement économique de notre pays. Mais au-delà du développement économique s'est également fait un apport culturel et humain non négligeable. Il peut aujourd'hui paraître utile de rappeler qu'environ 10% de notre population sont de souche italienne. Bel exemple d'intégration, bel exemple pour illustrer une réflexion qui se donne comme objectif la mobilisation de ressources.

Face à un nombre élevé de travailleurs frontaliers (environ 100.000 sur une population active de 250.000 salariés et sur une population totale d'environ 450.000 habitants), face aussi à plus de 50% de travailleurs étrangers (résidents étrangers + frontaliers), certains réflexes commencent à se faire jour. Ce sont des réflexes de " repli identitaire ". Plutôt que de favoriser l'apport des étrangers dans notre société, plutôt que d'intégrer ces étrangers et de valoriser leur savoir, leur connaissances et leur culture, d'aucuns craignent à terme la disparition du " Stacklëtzebuerger " respectivement la perte d'influence de ce dernier sur les décisions politiques dans notre pays.

Or, dans une économie ouverte comme l'économie luxembourgeoise, dans une UE de la libre circulation, le repli identitaire n'est pas opérable, il n'est - tout autre jugement mis à part - pas judicieux.

Le besoin de recourir à une main d'œuvre étrangère et d'attirer des connaissances autres que nationales vers le Luxembourg ne se limite pas non plus à la discussion de la " carte verte ". Il ne s'agit pas tant pour le Luxembourg d'attirer un nombre relativement restreint d'experts hautement spécialisés dans des secteurs de pointe. Mais il s'agit bien d'ouvrir certains domaines d'activités jusqu'alors occupés par des Luxembourgeois.

Nous pensons évidemment à l'enseignement qui a besoin d'un important apport étranger pour assurer encore à l'avenir ses fonctions. Que ce soit au niveau du nombre d'enseignants ou dans l'organisation de la formation continue des enseignants. Or, l'école

est par excellence l'endroit qui façonne les générations futures.

Et il faut se rendre à l'évidence que les décisions d'aujourd'hui auront des répercussions dans 20 ans.

Éducation – unique ressource ou ressource unique !

L'ancien ministre du Travail des États-Unis, Robert Reich, disait qu'en fin de compte la seule ressource sur laquelle un gouvernement puisse avoir un impact déterminant dans un monde globalisé était l'éducation des jeunes. Dans un monde où le développement technologique transforme les fondements mêmes de l'économie en une économie de la communication et du savoir, cette vision des choses devient doublement pertinente.

Elle l'est d'autant plus dans le contexte luxembourgeois, où, comme nous l'avons vu, les stratagèmes classiques de stimulations de l'économie par des relances de la demande ou par des relances de l'offre se heurtent à la taille du pays.

Ainsi, le savoir, l'enseignement et la recherche deviennent tout naturellement la principale ressource du Grand-Duché. Il est évident qu'une attention toute particulière doit y être apportée.

Mais comment se présente cette "ressource" si essentielle? L'étude PISA dressait un état des lieux désastreux. Selon cette étude, les priorités de l'enseignement au Grand-Duché seraient trop orientées sur l'accumulation du savoir (les Luxembourgeois se qualifieraient largement pour des championnats du monde en "trivial poursuite") au lieu d'insister dans une plus large mesure sur un apprentissage compréhensif (ou devrait-on simplement dire : intelligent ?).

Essayons de compléter le tableau : à l'heure actuelle il manque déjà 4 à 5 lycées au Luxembourg. La durée moyenne de planification, d'autorisation et de construction d'un bâtiment scolaire est de 8,4 ans.

Plus de 50% des étudiants au Grand-Duché quittent l'enseignement secondaire sans diplôme. Comparé aux pays de l'UE, le Luxembourg compte le plus bas nombre d'étudiants universitaires.

Environ 1000 étudiants quittent chaque année notre enseignement secon-

daire avec un diplôme. Théoriquement, ils pourraient s'orienter vers une carrière dans l'enseignement si tel leur semblait assez attrayant (ce qui n'est pas le cas). Ces 1000 "enseignants potentiels" doivent être rapprochés des 500 nouveaux enseignants par an dont nous avons besoin (et que nous ne réussissons pas à avoir) si l'on tient compte de l'évolution des effectifs d'élèves, des départs à la retraite des enseignants, des heures supplémentaires et du nombre de personnel non titularisé.

Ces quelques constats pointent tous vers le même problème : l'enseignement au Luxembourg mettra au mieux une ou deux décennies avant de (re)devenir une ressource précieuse pour le déve-



loppement de notre société et de notre économie.

Ce constat est amer, mais il ne doit pas nous démotiver. Car, rappelons-le, l'enseignement est la seule ressource sur laquelle puisse s'exercer la volonté d'une politique.

D'autres failles du système éducatif luxembourgeois qui ont été mises en exergue par l'étude PISA, peuvent être à la source d'un nouvel avantage comparatif pour notre société, pour autant qu'on arrive à mettre à profit ce qui existe encore à l'état de diamant brut.

Il s'agit de l'incomparable diversité linguistique apportée par tant d'immigrants venus d'horizons différents. L'intégration des jeunes immigrés à l'école pose un casse-tête du point de vue de l'apprentissage des langues. Or, pour mobiliser des ressources nouvelles, il serait essentiel de faire appel à ce patrimoine linguistique et culturel qui est

apporté à notre pays, il conviendrait de le développer de façon conséquente. De plus, dans un monde où l'influence américaine est un fait, une connaissance beaucoup plus approfondie de l'anglais devient inévitable.

Et n'exagérons pas nos exigences : Pour un enseignant en mathématiques ayant étudié en Allemagne et ayant compensé ses faiblesses en français dans le contexte de l'enseignement secondaire au Luxembourg, il semble illusoire d'espérer qu'il utilisera correctement la langue de Voltaire dans son cours de mathématiques. Est-ce si grave?

En guise de conclusion

Une conclusion souhaitable serait d'identifier à présent les ressources à mettre en œuvre pour garantir à coup sûr la pérennité du développement économique au Luxembourg. Or, des lignes qui précèdent, on dégage facilement les nombreuses contradictions ainsi que les difficultés qui existent dans la mobilisation de telle ou telle ressource. Un apport important aura déjà été réalisé si le présent article puisse contribuer à éviter de suivre aveuglément les conceptions à la mode à un moment donné. Nous espérons de plus que nous avons pu dégager certaines lignes de conduite, certaines approches qu'il sera intéressant de creuser plus profondément et qui contribuent à indiquer une direction pour le développement de notre société.

Il n'est jamais trop tard pour bien faire. Se basant sur ce principe, il faut savoir que les décisions aussi bien en éducation qu'au niveau économique de notre pays prennent du temps pour devenir réalité. Aussi, est-il nécessaire que nous prenions aujourd'hui des décisions pas seulement pour le court terme. Mais avant de commencer à explorer les futurs possibles, nous devons essayer de nous faire une idée aussi précise que possible de la situation actuelle, des tendances lourdes et émergentes qu'elle recèle et de leurs conséquences possibles. A ce sujet, l'idée d'une convention sur "Le futur du Luxembourg" est utile et nécessaire. Laissons de côté les petits jeux politiques. Le Luxembourg, c'est notre affaire à nous tous!

Robert Weber

Président national du LCGB