

LA LETTRE

DE L'OBSERVATOIRE DE LA COMPÉTITIVITÉ

N°2 | NOVEMBRE 2004

COMPÉTITIVITÉ ET COHÉSION SOCIALE: VERS UN PACTE POUR L'INNOVATION ET LE PLEIN EMPLOI

Lors du Conseil européen de mars 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE se sont fixés un objectif ambitieux à l'horizon 2010: *"devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, et d'une plus grande cohésion sociale"*. Cette citation est souvent tronquée: certains accentuent la dimension compétitive, d'autres la dimension sociale, d'autres enfin ne jurent que par la dimension technologique. Or, la stratégie de Lisbonne forme un tout, dont chaque composante est essentielle.

En mars 2004, le Conseil européen a invité la Commission à créer un groupe de travail que présiderait M. Wim Kok, ancien premier ministre néerlandais, afin de procéder à une évaluation indépendante sur l'état d'avancement de la stratégie de Lisbonne. Le rapport qui vient de paraître début novembre dresse un constat sévère: *"les efforts des Etats membres en matière de compétitivité sont insuffisants"*.

D'autres rapports (e.g. Sapir) avaient déjà mis en garde les dirigeants européens devant les conséquences de leur manque d'engagement et de volonté politique quant à la réalisation des objectifs à atteindre d'ici 2010. Dans son rapport au Conseil européen de printemps 2004, la Commission avait également peint une toile mitigée sur l'effort fourni par chacun des Etats membres. Sur base de l'examen des quatorze indicateurs structurels, le G.D. de Luxembourg avait reçu une note moyenne, voire insuffisante. Les griefs ne sont pas tous fondés ou mériteraient d'être nuancés dans le contexte d'une petite économie très ouverte. Le diagnostic sur la situation du G.D. de Luxembourg est un peu trop superficiel pour permettre de formuler notre propre plan stratégique à l'échelle du pays.

A l'issue des élections de juin 2004, le gouvernement m'a confié la coordination de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne au niveau national. A la demande du Comité de coordination Tripartite, le gouvernement a mis en place l'Observatoire de la Compétitivité et mandaté un expert externe, le Professeur Fontagné, afin de dresser un bilan sur la position compétitive du G.D. de Luxembourg.

Le rapport Fontagné servira à lancer le débat au sein du gouvernement et avec les partenaires sociaux. Je suis convaincu que ce débat aboutira à l'élaboration d'un plan d'action national destiné à remettre durablement l'économie sur une trajectoire de croissance plus dynamique, consolidant le modèle social et préservant la qualité de notre environnement auxquels nous sommes attachés.

En vous souhaitant bonne lecture.



Jeannot Krecké
Ministre de l'Économie et du
Commerce extérieur

COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCONOMIE LUXEMBOURGEOISE: UNE PAILLE DANS L'ACIER

RÉSUMÉ PAR LE PROFESSEUR L. FONTAGNÉ

Avec un revenu par tête supérieur à celui des Etats-Unis, le G.D. est l'économie la plus riche d'Europe. La reconversion d'une structure économique fortement marquée par l'industrie à une économie de services ayant surfé sur la bulle financière a donc été un succès total. Ceci ne dispense pourtant pas de s'interroger sur la compétitivité du Luxembourg. Et ceci pour trois raisons.

Apparition de redoutables compétiteurs dans les services, éclatement de la bulle financière, avancées de l'intégration européenne dans le domaine fiscal, élargissement de l'Union européenne à d'autres petits espaces économiques très ouverts: le modèle luxembourgeois va tout d'abord être soumis à de fortes contraintes et ceci constitue une première raison pour s'interroger sur la compétitivité du G.D.

La prospérité des années 1990 a masqué des difficultés structurelles qui pourraient rendre le modèle non soutenable. Ceci constitue une deuxième raison pour s'interroger sur la compétitivité du Luxembourg. Les réformes étant difficiles à justifier tant que le modèle fonctionne, les années 1990 ont laissé se développer une vision erronée de la position luxembourgeoise, mésestimant les questions de long terme. On recense ainsi des éléments d'inefficacité de nature à bloquer la nécessaire diversification et la nécessaire orientation vers un véritable cluster basé sur d'autres atouts que des distorsions de concurrence. Il s'agit maintenant pour le G.D. de passer à de nouvelles modalités de compétition basées sur la société de la connaissance.

Enfin, même si le G.D. dispose d'atouts importants, ces atouts ont créé un sentiment généralisé d'isolement des contraintes internationales, voire même des contraintes économiques, et encouragé la mise en place d'un contexte socio-politique propice aux blocages, à l'extraction de rentes, et donc peu enclin aux réformes. Le réveil pourrait être douloureux, si des ajustements ne sont pas réalisés rapidement; le niveau de richesse du pays permettrait de traiter les problèmes en amont, "à froid" en quelque sorte, de façon à préserver les équilibres sociaux. Notre conclusion est que le modèle doit être adapté, si l'on souhaite le préserver. C'est parce que le Luxembourg a aujourd'hui les moyens de s'offrir une stratégie réformatrice, négociée entre l'Etat et les parties intéressées, correctement financée et assurant les transitions nécessaires que les évolutions de l'environnement économique du G.D. doivent être accompagnées.

LE CADRE DE RÉFÉRENCE

Cette réflexion sur la compétitivité luxembourgeoise s'inscrit dans un double contexte. Au niveau du G.D., tout d'abord, le Comité de coordination Tripartite a demandé qu'une évaluation de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise soit réalisée par un expert indépendant. L'auteur de ce rapport a procédé en combinant analyses statistiques et entretiens avec les partenaires sociaux. Au niveau européen, ensuite, la nouvelle Commission préparera le Conseil de mars 2005 et fixera un nouveau calendrier pour Lisbonne, ou en recentrera les objectifs. Le Luxembourg est concerné par cette approche au même titre que les autres Etats membres. Produire un rapport sur la compétitivité du Luxembourg, faisant écho au rapport de la commission Wim Kok, était donc un exercice indispensable.

Mais de quoi parle-t-on? Conformément à l'approche de Lisbonne, l'auteur de ce rapport est d'avis que la compétitivité n'est pas un objectif ultime de la politique économique mais simplement un objectif intermédiaire. L'objectif ultime reste le bien-être de la population, lequel pondère différemment les objectifs de réduction des inégalités, de lutte contre la pauvreté, d'importance du filet social selon les préférences collectives. Ceci conduit à se donner une définition de travail: *"la compétitivité est finalement pour une nation la capacité à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale tout en préservant l'environnement"*.

Sans s'appuyer sur des notations et classements multi-critères, toujours sujets à caution, le présent rapport propose un tableau de bord de la compétitivité qui sera mis en place par l'Observatoire de la Compétitivité. Après consultation des partenaires sociaux concernant la liste d'indicateurs, une liste de 80 indicateurs, répartis en 10 catégories, a été retenue.

L'ÉTAT DES LIEUX

Les difficultés recensées par le rapport sont connues: progression très rapide des dépenses publiques, inflation, dérive des coûts salariaux unitaires, chômage en hausse, interrogations sur la soutenabilité des dépenses sociales et sur les régimes de retraite pour ce qui concerne le contexte macro-économique. Inefficacité du système éducatif, dualité du marché du travail, esprit d'entrepreneuriat limité, retard dans la mise en œuvre des nouvelles technologies (en particulier au sein de l'administration publique) et difficultés à réformer pour ce qui concerne les dimensions plus micro-économiques.

L'analyse du modèle compétitif du G.D. est plus original: ayant tiré parti d'éléments de souveraineté pour bâtir de toutes pièces un cluster financier, le Luxembourg a bénéficié d'effets d'agglomération et de sa petite taille limitant les externalités négatives supportées par ses grands-voisins. Le Luxembourg a donc moins à craindre les aléas des marchés financiers, qui affectent toutes les places, que les évolutions de son environnement institutionnel et réglementaire au sein de l'Union européenne.

La réussite du Luxembourg a été sa capacité à créer de toutes pièces une compétence forte à partir de cette distorsion initiale. Cette stratégie a constitué une réponse appropriée pour une économie sinistrée par le recul du cœur de son industrie. On peut considérer que l'acceptation de cette distorsion au niveau communautaire a été une subvention à la reconversion de l'économie luxembourgeoise. Ces temps sont révolus et les partenaires européens deviennent plus incisifs. Il s'agit maintenant de trouver un nouvel équilibre entre exploitation de la souveraineté en matière fiscale et réglementaire, et capacité à tirer bénéfice du processus européen d'intégration. Ce nouvel équilibre implique de diversifier les risques, de rendre les externalités sur les pays voisins plus diffuses, enfin et surtout d'entrer de plain pied dans l'économie de la connaissance. Or, c'est probablement de ce dernier point de vue que le G.D. s'est le moins bien préparé. Le modèle compétitif luxembourgeois a bien fonctionné jusqu'ici, mais il est temps de l'adapter, tout en préservant l'atout central que constitue la cohésion sociale.

Plus généralement, le Luxembourg est probablement devenu trop spécialisé. Dynamisé par les afflux de travailleurs en provenance de la Grande Région, le marché du travail du G.D. est devenu totalement dual. Efficace, multilingue et fonctionnant en circuits courts, l'administration du G.D. s'est laissée distancer par les nouvelles technologies et offre des niveaux de rémunération jugés distorsifs par le secteur privé. Les coûts salariaux élevés au G.D. sont sans rapport avec le niveau moyen de la qualification de la main d'œuvre, le niveau d'éducation plutôt bas. L'indexation est dénoncée comme un archaïsme par les représentants des firmes et le salaire minimum est suffisamment élevé pour qu'il ait perdu de vue son objectif redistributif, les inconvénients en termes de rigidité du marché du travail l'emportant désormais sur les avantages. Dépassée par la croissance rapide, la politique d'aménagement du territoire n'a pas su faire face aux défis posés par les commutations de travailleurs et les résistances de la population à l'urbanisation. L'esprit d'entreprise a été décrit comme relativement absent par nos interlocuteurs, l'innovation n'a pas su répondre au défi de la petite taille, et l'accès aux technologies nouvelles est insuffisant. Tout ceci ressemble beaucoup

à l'assoupissement d'un champion sevré de certificats de réussite économique. En termes d'analyse économique, on s'oriente vers ce qu'il est convenu d'appeler une économie de rentes.

Le modèle de cluster très spécialisé s'appuyant sur l'attraction des ressources étrangères, localisé dans une économie de petite taille pratiquant la concurrence fiscale pour attirer les bases et parvenant à financer un système social généreux tout en maintenant un budget équilibré, a donc probablement atteint aujourd'hui ses limites. Nous proposons un menu de 10 mesures aux partenaires sociaux. L'esprit de ces propositions est plus d'indiquer des directions de discussion au sein de la Tripartite, que de se substituer aux partenaires sociaux et au Gouvernement dans l'examen des modalités pratiques de mise en œuvre. Afin toutefois de donner plus de substance à ces propositions, nous indiquons quelques modalités concrètes susceptibles d'éclairer notre approche générale.

DES CHANGEMENTS NÉCESSAIRES

La première direction est de développer l'éducation supérieure et la recherche, domaine dans lequel le déficit du Luxembourg est considérable. Or, dans la société de la connaissance, un Etat pourra difficilement rester deux fois plus riche que la moyenne de ses voisins sans s'appuyer sur une forte éducation supérieure.

Il s'agit en second lieu de former les moins qualifiés; cette dimension de l'investissement dans le capital humain ne doit pas être mésestimée. Cette proposition rejoint les préoccupations de l'Etat luxembourgeois en matière d'employabilité; il nous semble pourtant nécessaire d'aller plus loin en affichant une mesure phare "*appropriable*" par chaque salarié. C'est ainsi qu'un chèque formation devrait être remis aux élèves sortant de façon prématurée de l'enseignement, utilisable tout au long de leur vie professionnelle.

La troisième direction de travail concerne l'instauration d'un Salaire Minimum Formation. Le salarié touche un salaire égal au salaire minimum de plein temps. L'Etat finance une partie du salaire payé par l'entreprise et la formation est rémunérée au salaire minimum par l'Etat en débitant le chèque formation de l'intéressé.

Dans le même esprit d'améliorer le fonctionnement du marché du travail tout en investissant dans le capital humain, nous proposons de moduler l'échelle mobile par un crédit formation. Partant du constat de nécessité de formation tout au long de la vie, et du

filet de sécurité en matière de pouvoir d'achat que constitue néanmoins ce système pour les salariés en bas de l'échelle des salaires, il est souhaitable de substituer au mécanisme actuel un système à double détente. A partir d'un certain pourcentage de dépassement du salaire minimum, les effets de l'indexation sur le salaire sont capitalisés (plutôt que distribués) dans un compte individuel d'épargne formation approvisionné par l'entreprise mais indépendant de celle-ci afin d'assurer la mobilité des salariés.

Le rapport insiste ensuite sur la nécessité de déréglementer le secteur des technologies de la communication et de l'information au Luxembourg. L'importance de l'opérateur dominant des télécommunications a été un frein décisif à la diffusion des TIC au sein de la société avec des effets négatifs de compétitivité en cascade.

Favoriser la création d'entreprise est la proposition suivante, rejoignant ici très largement les orientations récentes du Gouvernement.

L'Administration publique a également sa pierre à apporter à la compétitivité, en renforçant l'efficacité de la dépense publique. Passer à l'e-administration est donc une urgence.

Les mesures suivantes forment enfin un tout cohérent, visant à modifier l'équilibre socio-politique dans un sens *"pro-réformateur"*.

Ouvrir la fonction publique est une première proposition en ce sens. Attirer les compétences étrangères y compris en provenance des nouveaux Etats membres et des pays tiers, et donc adopter une politique beaucoup plus ambitieuse d'immigration irait dans le même sens. Enfin, rien de décisif ne pourra probablement se faire sans modifier l'équilibre de l'économie politique.

De ce point de vue la situation dans laquelle l'essentiel de la dynamique de l'emploi repose sur les salariés migrant ou commutant, alors que le vote est concentré sur les inactifs ou les actifs de la sphère publique, est une source de blocage à laquelle un réexamen des questions de double nationalité et de participation politique des étrangers aux scrutins permettrait d'apporter une solution.

LES DÉMARCHES FUTURES

Le présent rapport a des limites intrinsèques à un exercice purement macroéconomique; il propose donc de lancer des études thématiques en complément sur les sujets du commerce électronique, de la compétitivité du cluster financier, sur celle de l'industrie, sur l'entrepreneuriat, enfin sur l'efficacité de la dépense publique.

Ce rapport identifie également des limites fortes au niveau des statistiques: les données gagneraient à être compilées sur une base régionale, et non limitée au Luxembourg, dans de nombreux domaines, et des travaux approfondis sur la productivité devraient être lancés.



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Économie
et du Commerce extérieur

La version PDF de ce document,
ainsi que le rapport, peuvent être
téléchargés à l'adresse suivante:

www.eco.public.lu

**Pour de plus amples informations,
veuillez contacter:**

**Ministère de l'Économie
et du Commerce extérieur
Observatoire de la Compétitivité**

19-21 Boulevard Royal
L-2449 Luxembourg
Tél. +352 478 4155
Fax +352 22 26 70
observatoire@eco.etat.lu
www.eco.public.lu