



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

Note de la Chambre des salariés (CSL)
**sur le Programme de stabilité et de
croissance 2020**

Luxembourg, le 30 juin 2020

Commentaires de la CSL relatif au 21^e Programme de stabilité et de croissance et du marché du travail

➤ Une nouvelle normalité accablante et un environnement économiquement dépressif ?

Selon le ministre de l'Économie face à la Chambre des députés le 11 juin, provoquée en 2020 par la pandémie de la covid-19, « *la récession sera plus forte mais plus courte qu'en 2009* », bien que « *nous ne verrons qu'en automne quelle sera l'ampleur de la crise économique* ». Toutefois, comme les représentants du Statec le soulignent le même jour, « *nous sommes dans une crise atypique, ce n'est pas une récession classique* », là où, pour nombre de branches, « *le chiffre d'affaires perdu pendant le confinement est irrécupérable* ».

En effet, la nature inédite de la présente crise, avec son double choc de demande et d'offre (et donc un pan de l'économie à l'arrêt) a provoqué la sévérité de celle-ci. Les conditions de la crise économique seront-elles dissipées avec le déconfinement et la déclaration officielle de la fin de l'état de crise pour nombre de ces branches ? Le choc sanitaire aura exercé un impact direct sur les performances macroéconomiques (*the great lockdown*) ; il est toutefois à craindre que, une fois le déconfinement réalisé, une incidence indirecte de la crise sanitaire (les ondes du choc) génère, selon la vigueur de la reprise et de ses déterminants, des répercussions de moyenne durée sur (une partie de) l'économie, se caractérisant par une « reprise » bridée de fait par des facteurs extra-économiques.

En fonction des hypothèses épidémiologiques qui se concrétiseront (pour autant qu'une immunité collective soit finalement possible ou selon le degré de saisonnalité de la covid-19 et de l'apparition d'un vaccin efficace), cette onde de choc multidimensionnelle sur l'économie ne se révélera-t-elle finalement pas plus dommageable que le choc direct lui-même ? Si celle-ci installe une potentielle « nouvelle normalité », fût-elle sur un moyen terme, cette dernière pourrait compromettre les chances d'atteindre les niveaux de performance pré-covid-19. On peut particulièrement penser à ces branches B2C (business to consumer, c'est-à-dire tout type de commerce offrant des marchandises ou des prestations conçues pour le grand public) les plus affectées, orientées vers le grand public qui ont été fermées ou interdites (à l'instar des secteurs culturel, récréatif, sportif ou HORECA, des professions « de contact »...) ou à celles qui sont victimes collatérales de la situation sanitaire, des limitations ou interdictions de déplacement, comme la branche du transport de voyageurs et passagers, qui courent le risque non pas d'avoir perdu quelques mois d'activité mais bien de subir une année blanche.

De manière plus globale aussi, cette nouvelle phase d'incertitude sanitaire pourrait mener au report des investissements des entreprises ou à briser les liens de confiance entre partenaires commerciaux. En outre, face à des bilans fortement dégradés et à une solvabilité probablement menacée en dépit du plan gouvernemental de garantie bancaire ou à des ruptures possibles de chaînes de valeur, le risque de faillites en cascade et de contagion est loin d'être nul.

Une reprise économique vigoureuse est espérée et attendue. Néanmoins, la crise sanitaire est possiblement loin d'être révolue, en particulier aussi dans les têtes, et les dommages économiques et sociaux déjà occasionnés pourraient en outre inciter les ménages à être plus précautionneux et à ne pas reprendre si vite leurs habitudes à consommer selon les mêmes modes. Le comportement notamment des consommateurs dans les branches B2C ainsi que les nouvelles normes de production temporaires (mais à durée actuellement indéterminée) en fonction de protocoles sanitaires ad hoc risquent de peser de façon significative sur les possibilités de montée en charge rapide de l'activité et de la consommation. Ce choc prolongé pourrait-il prendre la forme d'un « confinement volontaire » de la part des consommateurs, couplée à des normes sanitaires strictes pesant sur la rentabilité ? Ceci résulterait en une tension maintenue par la demande fébrile sur les branches de l'Horeca, du transport de passagers et voyageurs, du tourisme, de l'événementiel, du culturel, des soins, du commerce...

L'horizon indéfini de la sortie de crise n'est évidemment pas sans conséquence sur la tournure que prendra l'année économique 2020 et la forme de sa courbe de croissance. La stratégie et la durée de la phase de stabilisation de l'économie seront déterminantes et capitales pour les résultats à venir.

➤ **Un PSC qui se concentre justement sur 2020 et 2021 mais de façon peu nuancée**

Du fait de ce « *contexte sans précédent dans l'histoire contemporaine* » et en suivant les lignes directrices de la Commission européenne, la 21^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance (PSC) se concentre ainsi sur les seules années 2020 et 2021. Elle met l'accent sur les éléments de réponse qui ont été élaborés au cours de cette période de crise sur les plans sanitaire, économique et social. Cette approche paraît raisonnable, et vouloir échafauder des prévisions au-delà de 2021 une gageure, franchement inutile car plus qu'habituellement incertain.

L'hypothèse retenue et le pari pris par le gouvernement est celle d'un scénario de reprise en forme de V découlant d'un endiguement total de la pandémie supposé au deuxième trimestre de 2020 et d'un déconfinement abouti en juillet 2020. Il en résulterait un fort rebond mécanique du PIB (dès le seconde semestre 2020 et) en 2021 à hauteur de 7%, après un recul de 6% en 2020. Ce rebond suppose non seulement un retour progressif à la normale de l'activité après l'été mais aussi une désépargne rapide et importante des ménages au cours des derniers mois de l'année 2020 et en 2021, alors que les plus aisés d'entre eux ont été contraints à une épargne forcée - non consommée - depuis le début du confinement. On observera que, pour sa part, la Commission européenne nuance son pari par rapport au PSC en estimant que la contribution de la demande intérieure sera supérieure au solde du commerce extérieur par contraste avec le scénario du PSC, où la demande intérieure tarderait à reprendre de la vigueur. Les données actuelles pointent vers un niveau jamais atteint de recours au chômage partiel ainsi qu'au congé extraordinaire pour raison familiale. Pour l'emploi, une hausse proche de ce qu'elle fut en 2009 (+0,8% en 2020 et +1% en 2021) jouerait malgré tout en faveur des comptes publics sociaux (+281 millions d'excédents en 2020). Toutefois, un ralentissement si prononcé de la création d'emploi se répercuterait défavorablement sur le taux de chômage dans les mois, voire années à venir (6,7% et 7,4% pour 2020 et 2021). On peut supputer que le calendrier habituel du chômage pourrait être fortement chamboulé en 2020. Les premières données du mois de mars et d'avril 2020 laissent percevoir la rudesse du choc, avec une moyenne déjà à 6,2% sur les cinq premiers mois de l'année.

Il est bien sûr impossible de dire à ce stade quel scénario l'emportera, celui du rebond fort (dès 2020 et en tout cas en 2021), de la courbe en U ou en L, voire d'une courbe ondulatoire, fonction d'un *stop and go*. Nonobstant, nul ne sait quelle sera la stratégie du gouvernement en cas de scénario prolongé de confinement, du fait d'une recrudescence de la maladie en automne ou en hiver, ou d'une incidence indirecte de la crise sanitaire sur un pan de l'économie, alors que ce dernier n'a par ailleurs pas encore pu reprendre ses activités normalement. Si le pire est peut-être derrière nous, le meilleur n'est pas forcément encore à portée de bras, et il est du devoir du gouvernement d'anticiper, certes, le meilleur, mais aussi le pire en fixant préventivement et en communiquant sur les voies et moyens mobilisables pour protéger le tissu économique national en réponse à toute éventualité contraire à son scénario de base.

➤ **Une dégradation rare des soldes budgétaires encadrée par une clause de sauvegarde à prolonger**

Partant d'une base solide en 2019, la détérioration inédite des données budgétaires est à considérer dans le contexte de l'activation de la clause européenne pour récession économique sévère prévue par le cadre européen. Elle est donc parfaitement conforme au droit.

Selon le 21^e PSC, le solde négatif de -8,5% en 2020 reposerait sur -4,2% d'impact macroéconomique (baisse de recettes, hausse de la couverture chômage et effets de base liés à la notification de fin mars 2020) et de -5,5% d'impact budgétaire direct (baisse des recettes, hausse des dépenses – investissements dans du matériel et pour augmenter les capacités des infrastructures sanitaires, prestations sociales en espèce dont le chômage partiel et le CERF). L'incidence macroéconomique constituerait la cause majeure de la dégradation du solde en 2021.

Sur base des estimations budgétaires pour 2020 et 2021, la dette publique du Luxembourg est orientée à la hausse, de façon mécanique, pour atteindre 28,7% du PIB en 2020 et 29,6% en 2021, soit 19,2 milliards d'euros.

Toutefois, selon la Note de conjoncture 1/2020 du Statec, le solde budgétaire devrait être de moindre ampleur qu'annoncé dans le PSC, bien que toujours à des niveaux historiques (-5,9% en 2020 et -2,8%

en 2021), du fait, entre autres, des effets de bouclage positifs atténuant la première estimation très négative du PSC, c.-à-d. des effets de stabilisation économique que les mesures relatives aux recettes et dépenses sont censées produire.

Le programme de stabilisation de l'économie proposé par le PSC comporte trois piliers, dont un seul constitue de la dépense directe, ferme et définitive, à savoir celui des aides aux entreprises et aux salariés pour un total de 3,4% du PIB (2,06 milliards d'euros) - dont 1,7% du PIB pour le chômage partiel - et des dépenses en matière de gestion de crise sanitaire (p. ex. d'acquisition de matériel médical) à hauteur de 0,4% du PIB (241 millions d'euros). S'y ajoutent le volet des reports de paiements (cotisations, impôts) qui, en théorie, restent dus à l'État et neutres d'un point de vue comptable ainsi que les garanties étatiques bancaires pour couvrir le risque de défaut des entreprises, pour un total théorique de 17,5% du PIB (10,4 milliards d'euros) au titre de ces trois piliers. Aux 3,8% du PIB en dépenses directes s'additionnerait un effet de 1,7% du côté des recettes (la flexibilité concernant les impôts directs pourrait se chiffrer jusqu'à 1,25 milliards d'euros), ayant un impact direct sur le solde des Administrations pour dessiner une ampleur de la réponse de 5,5% du PIB ou de 3,3 milliards avancés par le PSC. Enfin, en complément au PSC, un paquet de mesures de relance de $\pm 1,2\%$ du PIB posant les jalons pour un nouveau départ de l'économie luxembourgeoise a également été lancé pour accompagner le déconfinement. Au total les dépenses directes en soutien à l'économie suite à la pandémie de covid-19 représenteraient 5% du PIB.

L'activation au plan européen et luxembourgeois de la clause de sauvegarde en raison de circonstances exceptionnelles, et ce jusqu'à nouvel ordre, est à saluer. Toutefois, en raison des incertitudes pesant au moins jusqu'en 2021, il importe que cette décision soit prorogée l'année budgétaire prochaine.

Il est permis de s'interroger si la formulation à la p. 23 du PSC est vraiment appropriée dans le présent contexte (« *le Luxembourg réitère à travers ce PSC 2020 son engagement à assurer durablement des finances publiques saines et équilibrées, y compris en veillant à assurer le maintien de la meilleure notation de crédit AAA* ») ? Il n'aura en effet échappé à personne que nous affrontons un cas de circonstances exceptionnelles qui exige des mesures exceptionnelles qui pourront/doivent pouvoir coûter exceptionnellement à l'image de marque du pays sur les marchés. Certes, il est bien évidemment mieux d'emprunter négativement, comme ce fut le cas le 22 avril 2020, que trop cher sur les marchés. Toutefois, la situation actuelle nécessite plus que jamais le « *whatever it takes* » repris en cœur par les gouvernements européens, en ce compris un éventuel AA+ et une dette supérieure aux arbitraires 30% de PIB, s'il le fallait. Les carcans budgétaires, d'ailleurs économiquement injustifiés, doivent pouvoir sauter à tous les niveaux. L'occasion doit ainsi être saisie au plan européen pour introduire la véritable règle d'or des finances publiques sous-tendant l'action d'une nouvelle capacité budgétaire centralisée par le biais, par exemple, d'un Trésor européen.

S'agit-il par cette affirmation d'une réponse aux conditionnalités de la clause de sauvegarde européenne qui prévient qu'il faut éviter la mise en péril de la soutenabilité budgétaire à moyen terme, complètement antinomiques avec la notion de sauvegarde. Il appartient aussi aux gouvernements, soutenus par la Banque centrale européenne, d'emprunter aujourd'hui pour « sauver les meubles » de l'ensemble des générations.

➤ **Neutraliser les efforts budgétaires accomplis par la CNS**

Le surplus de la Sécurité sociale est estimé baisser à 281 millions d'euros (0,5% du PIB) en 2020. La catégorie de dépenses présentant la progression la plus importante concerne les prestations sociales en espèces. Celle-ci augmente de 13% par rapport aux montants prévus au budget 2020 et reflète ainsi le coût budgétaire additionnel estimé pour les dépenses liées au financement du régime de chômage partiel, le congé extraordinaire pour raisons familiales mais aussi la prise en charge des indemnités pécuniaires de maladie.

Des mesures comme le congé extraordinaire pour raisons familiales ainsi que la prise en charge de l'indemnité pécuniaire de maladie grèveraient les dépenses, tandis que l'affaiblissement sensible du marché du travail plomberait considérablement les cotisations sociales (-400 millions). Il conviendra ainsi de veiller à ce que l'appui budgétaire fourni par la CNS (déficitaire de 500 millions en 2020) ne se transforme pas en baisse des prestations dans les années à venir et que, in fine, cet effort budgétaire revienne bien dans le giron de l'Administration centrale qui en prendra définitivement la charge.

De même, comme mesure en faveur des liquidités des entreprises, la prise en charge de l'absence pour incapacité de travail a été transférée de la Mutualité des employeurs (MDE) à la CNS jusqu'au 30 juin. Cette dernière a aussi octroyé des avances à la MDE en matière de congé extraordinaire pour raisons familiales. Par rapport aux premières années de l'existence de la MDE, l'on peut en effet constater un transfert progressif de la charge financière des entreprises vers les salariés assurés, via la participation de l'État, donc du budget. Les efforts récurrents fournis par la main publique vis-à-vis de la MDE laissent craindre une sorte de droits acquis pour ces derniers qui transformerait ces aides ponctuelles en charge permanente, d'autant plus inadmissible qu'elle viendrait à être basculée vers la Caisse de santé.

➤ **Une situation inédite requérant une créativité nouvelle : éviter de répéter les erreurs du passé en refermant les vannes trop tôt et trop vite**

Pour Daniel Cohen, économiste français, « *On a d'abord pensé que le virus frapperait les populations à la manière d'une grippe saisonnière. Une reprise en V pouvait être anticipée... Paul Krugman disait que ce qui rend cette crise différente de toutes les autres, c'est qu'avant, lorsqu'on était confronté à un choc, le but de la politique économique était de ramener le plus vite possible l'activité à la normale, par des mesures diverses de soutien. Là, on est dans quelque chose de totalement inédit.* »¹

Cette situation inédite pour l'économie luxembourgeoise se rétablira-t-elle selon un schéma classique d'une variation importante et imprévue des activités économiques (choc), suivie par une phase de stabilisation (stabilisateurs automatiques et plans d'aides temporaires) ainsi que par un plan de relance économique robuste jusqu'à la remise à niveau des indicateurs macroéconomiques ? Ou bien ce déroulement sera-t-il lui aussi nouveau, avec une fin proclamée de « l'état de crise », mais des conditions et un environnement de crise économique en réalité toujours bien présents pour un pan entier de l'économie ?

La situation nécessite à tout prix d'éviter que s'installe dans les esprits une défiance généralisée qui nuirait à la reprise espérée. Pour inciter les ménages à consommer et redémarrer l'un des deux moteurs de l'économie luxembourgeoise, il conviendrait de respecter les trois conditions mises en exergue par le président de l'OFCE Xavier Ragot pour mettre en confiance les consommateurs : s'assurer de la sécurité sanitaire d'abord, budgétaire ensuite, avec un maintien des mesures de stabilisation pour apaiser les travailleurs quant à de pertes de revenus futurs et minimiser la hausse du chômage.

Le Professeur Daniel Cohen indique que, dans le présent cas de figure, « *il s'agit vraiment de maintenir l'économie dans un état d'hibernation, de coma artificiel, et d'offrir une garantie aussi totale que possible à ceux qui sont de facto dans l'impossibilité de travailler. [...] le plus important est de bien comprendre que le retour à la normale va être très lent et que l'effort budgétaire de l'État devra être maintenu longtemps* ».

Selon l'OCDE, il est tout aussi essentiel que les mesures contracycliques adoptées au Luxembourg s'inscrivent dans la durée afin de minimiser les éventuels dommages à long terme pour l'économie. L'option de l'endettement public sera privilégiée à celle de la faillite privée collective, particulièrement en cette période où les marchés et la BCE sont favorables. Mieux vaut disposer d'un appareil de production (transitoirement) largement subventionné aux dépens des finances publiques que de voir s'écrouler cette appareil productif (long à rétablir) et se déchirer le tissu économique (aux risques d'une agitation, voire d'une misère sociales assurées).

Les instruments tels que la garantie de liquidités et le cautionnement de prêts des entreprises, certes, mais surtout un mécanisme de réelle substitution à leurs revenus pour compenser leur manque à gagner, le chômage partiel alternatif, un chômage complet indemnisé amélioré en vue de la période qui s'ouvre, le congé extraordinaire pour raison familiale, la préretraite, mais aussi les travaux extraordinaires d'intérêt général, le prêt de main-d'œuvre, etc. seront précieux à moyenne échéance, dans les mois, voire années à venir. Dans l'attente d'un retour à un semblant de « normale », l'imagination sera de mise pour maintenir les emplois et prévenir la cessation définitive d'activités économiques qui étaient, pour la majorité, pourtant florissantes avant que le gouvernement ne décide le *lockdown*...

¹ Entretien dans *Alternatives économiques*, édition avril 2020.