



Recueil de Contributions

COVID-19

Sarah Guillou - Robert Urbé - Robert Goebbels - Jean-Jacques Rommes

Pierre Ahlborn - Michel Beine - Rolf Tarrach - Antoine Decoville

Pascale Junker - Julien Licheron

Equipe DIGITUP - Nicolas Henckes - Frédéric Allemand

Juin 2020

Avant-propos

Le grand confinement - nom officiel donné par le Fonds monétaire international à la récession mondiale actuelle - est une crise économique inédite. Elle est provoquée par un élément extérieur à la sphère économique et financière (en l'occurrence une pandémie), et a été, à certains égards, décidée par les gouvernements qui ont, pour des raisons de santé publique, limité la production, empêché la consommation, interdit les déplacements et activités non essentiels. En conséquence, le recul de l'activité au niveau mondial en 2020 devrait être trois à quatre fois plus prononcé qu'en 2009.

Au Luxembourg, où le « déconfinement » est amorcé, jusqu'à 40% des entreprises ont sollicité le chômage partiel au mois d'avril et la récession pourrait avoisiner le triste record de 1975, année de crise sidérurgique où le PIB du Grand-Duché décrocha de près de 7%.

Parce que cette crise « sanitario-économique » est sans précédent, il est important d'évaluer, plus encore que d'habitude, ses possibles conséquences au Luxembourg et au-delà en se donnant la peine de considérer les nombreuses complexités en présence et en évitant la facilité qui consisterait à simplement décréter que tout va changer.

Ce cahier thématique entend participer à ce salubre exercice.

Il bénéficie de 13 contributions - qui traitent de mythe de la nation industrielle, de marché du travail, d'immobilier, de défis territoriaux, d'agilité, de résilience, de politique budgétaire, d'inégalités, de stratégie de déconfinement - rédigées par des universitaires, des dirigeants d'entreprise, un travailleur social, et un ancien ministre.

Les propos qui y sont tenus n'engagent, bien évidemment, que leurs auteurs et ne reflètent pas forcément les vues de leur employeur ni de la Fondation IDEA asbl.

Sommaire

DÉPASSER LA MYSTIFICATION DE LA RÉ-INDUSTRIALISATION	4
SARAH GUILLOU - ECONOMISTE À SCIENCESPO OFCE, DIRECTRICE ADJOINTE DU DÉPARTEMENT INNOVATION ET CONCURRENCE DE L'OFCE.....	
LA CRISE SANITAIRE DU COVID-19 MÈNERA-T-ELLE À PLUS DE PAUVRETÉ ET À UNE AGGRAVATION DES INÉGALITÉS ?.....	14
ROBERT URBÉ - COORDINATEUR POUR LE LUXEMBOURG DU EUROPEAN SOCIAL POLICY NETWORK DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	
L'IMAGINAIRE EST IMMENSE, LE POSSIBLE ÉTROIT	22
ROBERT GOEBBELS.....	
AVONS-NOUS ÉTÉ RÉSILIENTS ? LE SERONS-NOUS DEMAIN ?.....	27
JEAN-JACQUES ROMMES	
ÊTRE LE PLUS AGILE : UNE OBLIGATION POUR UN SI PETIT PAYS	33
PIERRE AHLBORN - MEMBRE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'IDEA	
LES ELEMENTS ESSENTIELS POUR UNE STRATEGIE EFFICACE DE DECONFINEMENT AU LUXEMBOURG.....	46
MICHEL BEINE - PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG ET MEMBRE DU CONSEIL SCIENTIFIQUE D'IDEA.....	
UN ESSAI D'OBJECTIVISATION DU PROBLEME COVID-19 ET QUELQUES REFLEXIONS SUR LA PROCHAINE CRISE.....	53
ROLF TARRACH - RECTEUR ÉMÉRITE DE L'UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG ET MEMBRE DU CONSEIL SCIENTIFIQUE D'IDEA.....	
PEUT-ON APPRENDRE QUELQUE CHOSE DE LA CRISE ACTUELLE POUR MIEUX ORGANISER NOTRE TERRITOIRE ?.....	61
ANTOINE DECOVILLE - CHERCHEUR EN GÉOGRAPHIE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU LISER LUXEMBOURG, DÉFIS SOCIO-ÉCONOMIQUES ET TERRITORIAUX POST-COVID19 ..	
68	
PASCALE JUNKER - EXPERTE ENVIRONNEMENT ET CLIMAT	

COVID-19 - LE MARCHÉ DE L'IMMOBILIER RÉSIDENTIEL DANS L'INCERTITUDE . 78

JULIEN LICHERON - ECONOMISTE AU LISER

**LE CONFINEMENT SERA-T-IL UN TREMLIN AU DÉVELOPPEMENT DU
TÉLÉTRAVAIL ET À L'ACQUISITION DES COMPÉTENCES DIGITALES DEMANDÉES
SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL LUXEMBOURGEOIS ?..... 84**

LUDIVINE MARTIN, PAULINE BOURGEON, FRANZ CLEMENT, IRINA GEWINNER, LAETITIA
HAURET, DAVID MARGUERIT, UYEN NGUYEN, THIERRY PENARD, NICOLAS POUSSING, FANNY
ROBERT, JULIE ROSAZ, ANGELA SUTAN, RADU VRANCEANU (EQUIPE DU PROJET DE RECHERCHE
'DIGITUP').....

**LES ÉTATS FACE À L'INCERTITUDE : UN CHANGEMENT DE MÉTHODE S'IMPOSE
..... 90**

NICOLAS HENCKES

DU PARI DE MAASTRICHT AU PARTI DE LA MONNAIE UNIQUE 96

FRÉDÉRIC ALLEMAND - CHERCHEUR ASSOCIÉ, ROBERT SCHUMAN INITIATIVE/CENTRE
D'EXCELLENCE JEAN MONNET, FACULTÉ DE DROIT, D'ÉCONOMIE ET DE FINANCE, UNIVERSITÉ DU
LUXEMBOURG

Dépasser la mystification de la ré-industrialisation

Sarah Guillou - Economiste à SciencesPo OFCE, directrice adjointe du Département Innovation et Concurrence de l'OFCE

Alors que le Japon a annoncé la création d'un fonds de 2 milliards de dollars pour aider les entreprises à réorganiser leurs chaînes d'approvisionnement ; Thierry Breton, le commissaire européen en charge du marché commun, a affirmé qu'il fallait repenser la résilience des chaînes de valeurs européennes et envisager la construction de capacités de production dans des secteurs fondamentaux comme la pharmacie¹. Ces déclarations sont nuancées par rapport à celles de l'administration américaine, qui, de Peter Navarro à Robert Lighthizer, le représentant au commerce, clament la fin de la globalisation de la production.² Mais elles signent toutes un nouveau positionnement vis-à-vis de la fragmentation mondiale de la production. Les gouvernements des Etats européens ne sont pas en reste d'expression de velléités de ré-industrialisation et ce ne sont pas que les traditionnelles voix du patriotisme économique qui s'en font l'écho. Même le très mondialiste président français Emmanuel Macron a déclaré le 31 mars 2020 en visite dans une PME angevine, « notre priorité aujourd'hui est de produire davantage en France ». Ces déclarations résonnent à l'unisson des préférences des citoyens des pays riches, effrayés par la révélation des pénuries tant ils étaient habitués à l'abondance et au confort de la supériorité de leur pouvoir d'achat à l'échelle mondiale. Elles résonnent à l'unisson des experts du déclin européen qui regrettent sa naguère puissance industrielle et son excessif libre-échange.

Faut-il mettre sur le dos de la désindustrialisation passée, la peine du système productif européen à pourvoir aux besoins du système de soins pour faire face à l'épidémie de Coronavirus ? La relation de cause à effet est implicite dans les commentaires politiques et économiques appelant à relocaliser la production de médicaments, d'équipement de protection ou médical afin de ne plus dépendre

¹ Financial Times, May 5 2020, *EU industrial supply lines need strengthening, commissioner warns*, « Thierry Breton said the bloc must review the reliability of its supply chains, diversify its sources and cut the risk of interruptions, while also building domestic capacity in crucial sectors including pharmaceuticals. »

² Robert Lighthizer, the US trade representative, declared the end of « reflexive offshoring » , New York Times, op-ed, May 11 2020, *The era of offshoring U.S jobs is over*. Peter Navarro (cité by The Economist, April 11th 2020, p51) « If we learn anything from this crisis, [it is that] never again should we have to depend on the rest of the world for our essential medicines and counter-measures. »

de fournisseurs étrangers. La question s'est posée de manière urgente pour les produits du covid-19 - masques, gel hydroalcoolique, textile de protection, kits de tests, réactifs pharmaceutiques en raison des tensions sur l'offre qui ont été déclenchées par la pandémie. Elle a ouvert le débat de la dépendance aux intrants chinois et plus généralement asiatiques dans un grand nombre de secteurs et plus particulièrement dans la pharmacie.

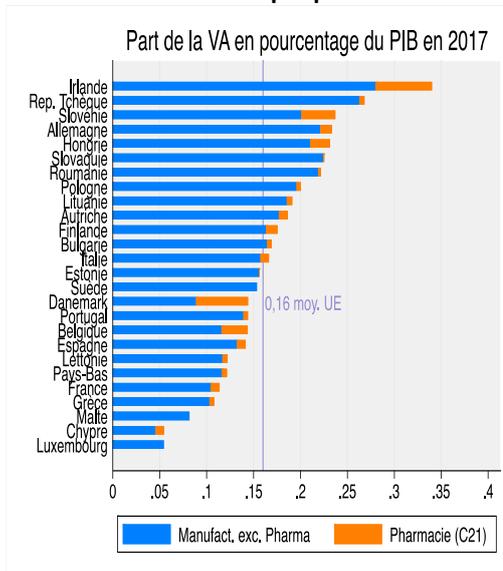
Pour penser l'organisation mondiale de la production, il faut cependant dépasser la mystification de la ré-industrialisation. Trois mythes nourrissent ces appels à la ré-industrialisation : le mythe de la nation industrielle, le mythe du potager et le mythe de la planification.

Le mythe de la nation industrielle

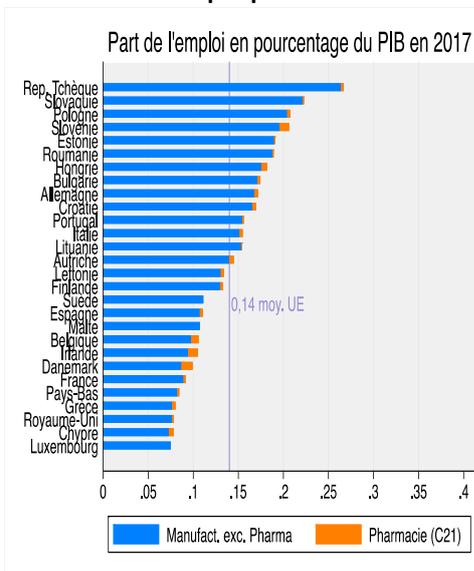
Ce mythe est bien évidemment incarné par l'Allemagne mais aussi par le passé industriel européen. L'économie la plus puissante de l'Europe est la plus industrielle. Personne ne sait bien expliquer la puissance industrielle allemande qui est multifactorielle : histoire, culture, accumulation d'avantages compétitifs, politique monétaire adaptée, gestion partenariale, filière d'éducation... La position singulière de l'Allemagne tient en ce qu'elle demeure la seule vieille puissance industrielle à avoir conservé une forte proportion de valeur ajoutée industrielle dans sa production nationale. En Europe, comme le montre le graphique 1, les économies dont la part dépasse les 15% (la moyenne européenne) sont les pays entrés plus tardivement dans la révolution industrielle ou dans la globalisation (pays d'Europe centrale et de l'est), à l'exception de l'Allemagne.

Dans l'ensemble, en 2017, l'UE reste un ensemble fortement industriel : en moyenne 16% de son PIB est issu de l'industrie manufacturière. C'est vrai aussi en emploi (graphique 2), statistique qui permet de corriger l'interprétation de la valeur ajoutée comme une réalité productive alors qu'elle n'est qu'une réalité d'enregistrement comptable pour certains pays comme l'Irlande (Di Nino et al., 2020). La moyenne est tirée vers le haut par les pays d'Europe centrale et de l'est, n'ayant pas achevé leur transition industrielle vers les services, et par l'Allemagne qui se distingue par une industrie à forte valeur ajoutée.

Graphique 1



Graphique 2



Source : EU KLEMS pour la valeur ajoutée et l'emploi.

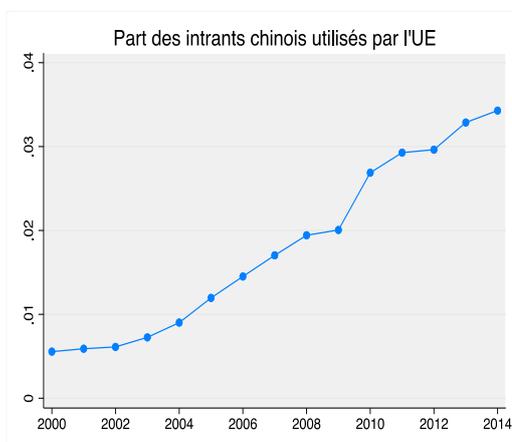
Note : Les données sur le secteur pharmaceutique au Luxembourg et en Suède ne sont pas disponibles, la part indique donc le total de l'industrie.

Le mythe de la nation industrielle consiste à croire que la vigueur de l'industrie assure l'autosuffisance.

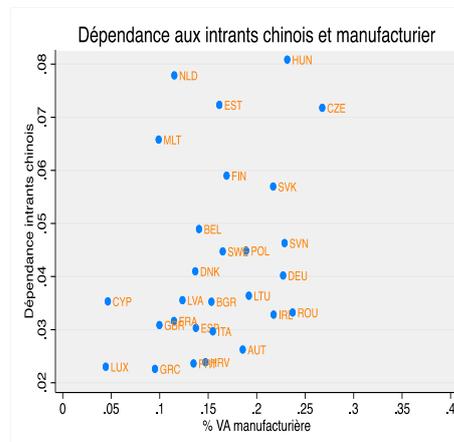
Or la part de l'industrie ne fait pas l'indépendance, car l'organisation de la production industrielle repose sur l'insertion dans les chaînes de valeurs mondiales et la dépendance aux importations d'intrants étrangers y est tout aussi forte : si ce n'est pas la demande finale qui dépend des autres, ce sont les industries qui en dépendent pour produire. Bien sûr l'Allemagne produit des ventilateurs et les machines pour fabriquer la matière synthétique nécessaire à la production de masques (le melt-blown), mais cela la rend-t-elle moins vulnérable à l'épidémie ? L'Allemagne a, comme tous les autres pays, dû faire face à une pénurie de masques, qu'elle ne produisait pas.

L'UE dans son ensemble a augmenté sa dépendance aux intrants étrangers et notamment chinois depuis 2000 (voir graphique 3). La moyenne pondérée de l'UE est conforme à l'évolution des grandes économies : Allemagne, France, Italie et Espagne mais certains pays sont au-dessus des 4%. Le graphique 4 laisse apparaître une corrélation positive rejetant l'hypothèse selon laquelle la part de l'industrie manufacturière assure l'indépendance productive.

Graphique 3



Graphique 4



Source : EU KLEMS pour la valeur ajoutée manufacturière, WIOD pour la dépendance aux intrants étrangers. Il s'agit de la dépendance à la fois en consommations intermédiaires mais aussi de la demande finale dans le graphique 4 et aux seules consommations intermédiaires des industries pour le graphique 3 (pour la méthodologie voir Guillou, 2020a et 2020b).

Le mythe de la nation industrielle repose aussi sur le contenu en emplois de l'industrie. Mais c'est un leurre politique, car le niveau d'automatisation dans l'industrie est croissant et que l'industrie du futur aura un contenu en emploi de plus en plus faible dans la mesure où l'automatisation sera la condition de sa relocalisation dans les pays abondant en travail qualifié. L'industrie est l'activité économique qui a les plus hauts taux de robotisation.

Quant aux vaccins, qui vont concentrer l'attention dans les mois à venir, la puissance pharmaceutique européenne est bien réelle, conformément à sa spécialisation dans les industries à forte valeur ajoutée : l'Europe comprend 90 des 429 plus grandes entreprises mondiales de la pharmacie (issus du classement des 2500 premiers investisseurs mondiaux en R&D, EU R&D scoreboard 2019), soit 21% des plus grands acteurs, réalisant 26% des dépenses de la R&D mondiale pharmaceutique. Cet avantage comparatif n'empêche cependant pas que l'Europe dépende de la production étrangère, notamment asiatique, pour certains médicaments et substances actives (voir notamment le rapport Birgli (2013)). En réalité, la compétitivité de l'industrie pharmaceutique européenne tient en partie à ce qu'elle a délocalisé les productions moins rentables (non protégées par les

brevets, faiblement tarifées bien que fortement réglementées) concentrant ses ressources sur les nouveaux médicaments et la recherche pharmaceutique.

Le mythe du potager individuel

Le discours politique est simple : si on manque de certains produits, c'est parce que l'on manque de producteurs nationaux. C'est une analyse qui est économiquement fautive, et cela, depuis qu'ont été séparés les lieux de consommation des lieux de production.

Au risque de caricaturer, il faut saisir l'essence d'une affirmation qui revient à dire que si on ne peut pas consommer de tomates, c'est qu'on n'en cultive pas dans son jardin. Tout un chacun sait que tout repose plutôt sur le pouvoir d'achat et sur la disponibilité des tomates de nos fournisseurs. C'est vrai des tomates comme des masques ou des ventilateurs. Dans les trois cas, on peut envisager échanger ce que l'on a pour obtenir des produits fabriqués par autrui ; dans les trois cas, s'il y a pénurie chez autrui ou une incapacité à faire voyager les produits, l'impossibilité de consommer se produira. Le problème est donc plus logistique que productif pour gérer la pénurie.

Mais la proximité de la production ne serait-elle pas un moyen d'éviter les pénuries ? Rien ne l'assure, car tout repose sur les capacités de production. Ainsi les producteurs de ventilateurs sont européens, et pas asiatiques, et la pénurie est pourtant bien là. Pour faire face à une crise telle que celle nous connaissons, il faut d'énormes excédents de capacités de production en attente, qui seraient jugés déraisonnables en temps normal.

Certains argumentent qu'il faut envisager que nos fournisseurs puissent refuser de vendre ou plus probablement vendront au plus offrant rendant l'approvisionnement très risqué.

Il faut reconnaître que la situation a été extrêmement tendue sur le marché des équipements de protection médicale en situation de pandémie. Mais cela appelle deux réponses politiques : anticiper la tension en maintenant des stocks raisonnables, organiser la coopération internationale en cas de pandémie. Ainsi si on avait eu un acheteur européen, il aurait sans doute eu plus de poids au niveau international. Au demeurant, si nous avons eu un producteur local, l'aurions-nous empêché de vendre à l'Egypte, à la Russie ?

Le mythe du potager c'est aussi le mythe de l'autarcie. Or si l'autarcie peut être envisageable à l'échelle européenne pour des produits de composition simple --- et encore, s'il en existe --- elle est utopique à l'échelle d'un Etat membre et pour des produits complexes dont la production finit toujours par dépendre d'un intrant étranger. Elle conduit au renoncement à des matériaux dont on ne dispose pas ou à des intrants de qualité. L'autarcie c'est aussi l'abandon de la mise en concurrence, de l'exploitation d'économie d'échelle, d'effets d'apprentissage, d'innovation pour se démarquer car l'autarcie ne se joue jamais seule, elle entraîne la fermeture des marchés. Il faudra acheter local, plus cher, sans disposer de choix et se voir refuser les marchés étrangers par réciprocité.

Certains ne manqueront pas de remarquer que le potager européen est florissant et c'est pour cela que nous n'avons pas de pénurie alimentaire. C'est vrai, mais s'il est aussi florissant, c'est d'une part, entre autres, à cause d'avantages comparatifs géographiques et technologiques de l'Europe, et grâce à l'ouverture des marchés étrangers aux produits européens, la PAC n'explique pas tout.

Les appels à l'indépendance européenne en matière de produits pharmaceutiques et substances actives prioritaires ont été renouvelés avec la crise. La situation de dépendance aux pays asiatiques et notamment à l'Inde et à la Chine avait été mise en évidence avant la pandémie. Le processus d'intensification de la réglementation tout comme la régulation des prix pour en assurer le financement public a encouragé les délocalisations des médicaments et substances moins rentables. Mais bien que moins rentables, ils n'en sont pas moins indispensables comme les antibiotiques, les produits d'anesthésie ou les anti-cancéreux. Bien plus que la pénurie, la question de la qualité des produits et du niveau d'exigence sanitaire est la pierre d'achoppement de la délocalisation de plus en plus de substances actives de base.

Si Sanofi appelle à la construction de capacité de production en Europe, la mobilisation politique devra se traduire par des financements. Mais on ne pourra pas relocaliser toute la chimie-pharmacie.

L'autarcie repose aussi sur l'hypothèse que la nationalité de l'entreprise assure une allocation domestique de sa production. Or, la réquisition de la production pour l'usage national ne peut être la règle en économie de marché. C'est ainsi que le gouvernement français ne peut forcer Sanofi de vendre prioritairement ses

vaccins aux autorités françaises si l'entreprise a signé un contrat avec les Etats-Unis. Les autorités françaises et européennes (comme le rappelle le PDG de Sanofi) auraient dû anticiper le financement américain. Donc autarcie rime avec économie dirigée et de réquisition.

Le mythe de la planification économique

Le vocabulaire des économies socialistes et de l'après-guerre s'impose : vouloir nationaliser ou créer de toutes pièces des industries relève tout simplement de la planification économique sur la base de l'identification d'activités stratégiques.

Entendons-nous bien, c'est une chose de retirer des mécanismes du marché temporairement une activité économique soumise à des fortes turbulences du côté de l'offre comme du côté de la demande et devenue un bien de première nécessité, c'en est une autre que d'envisager les lendemains en retirant de la coordination par le marché des activités économiques qui l'étaient en temps normal. S'il est donc légitime de fixer les prix des masques et de subventionner les producteurs au moment de la crise, voire de nationaliser, il est critiquable de continuer à le faire en l'absence de ces fortes turbulences.

Deux difficultés se dressent pour planifier : celle de définir les industries stratégiques, celle de définir les incitations administratives.

Le premier problème est de hiérarchiser ce qui est stratégique. Il y a un consensus sur les biens associés à la souveraineté : défense, sécurité, énergie. Pour le reste, ce qui est stratégique aujourd'hui le sera-t-il demain ? D'autres risques, d'autres menaces ne vont-elles pas renverser les hiérarchies. La planification économique va se heurter à une révision des actifs stratégiques au gré des menaces, au gré des majorités.

Quelles instances seront décisionnaires ? A la différence d'une allocation par le marché où la demande (les préférences) et les conditions de l'offre (technologie, ressources) définissent l'importance des biens, ici il nous faut une décision ex ante et bureaucratique. Mais imaginons qu'on s'entende sur la nature stratégique des biens : relocaliser cela veut dire soit faire revenir, soit planifier la production. S'il s'agit de faire revenir, cela signifie qu'il faut des incitations comme des subventions, des crédits d'impôt, donc une forme de protectionnisme, contraire aux règles européennes et de l'OMC. Si on veut assumer cette illégalité, au nom

de la nature stratégique des biens (menace pour la sécurité nationale), alors il faudra en assumer le coût domestique et le coût en matière de mesures réciproques des partenaires, sans compter une qualité domestique pas forcément la meilleure : peut-être la meilleure au début mais certainement pas au bout de 10 années de protection.

Si on doit créer de toute pièce l'activité, on va devoir planifier toute la filière économique. Pourquoi pas, mais on renonce ainsi à un certain nombre d'éléments qui déterminent la compétitivité des productions : 1/ aux incitations à l'innovation portées par la concurrence ; 2/ à l'exploitation des rendements d'échelle que permet l'accès au marché global ; 3/ à pouvoir bénéficier de meilleurs produits par des concurrents étrangers. Si on produit local, il faudra acheter local ! Ce sont des incitations de marché qui ont fait naître l'entreprise chinoise Dawn Polymer qui s'est spécialisée dans les masques après l'épidémie de SRAS en 2003. Alors il n'est pas impossible que de nouvelles entreprises européennes naissent spontanément de cette crise. Alimenter la demande par la commande publique peut se justifier par des choix démocratiques pour orienter la production mais ne dépendre que d'un seul client est toujours un risque pour une entreprise qu'il s'agisse de l'Etat ou d'un acteur privé.

Ainsi produire des médicaments génériques et des substances actives aura un coût : outre les incitations, la santé sera plus chère. Disposera-t-on des meilleurs médicaments face à une nouvelle crise si on a transféré l'argent de la recherche vers le soutien de la production de médicament générique ?

Ensuite, il faut bien comprendre que la constitution de stocks ou de capacités de production adaptées aux situations de crise a un coût non négligeable, qu'on finira par ne plus trouver acceptable quand les risques d'épidémies seront devenus lointains et d'autres risques plus urgents apparaîtront. Sans compter qu'à attendre le danger, on peut aussi parfois passer à côté. Pensez à ce héros de Dino Buzzati qui attend la guerre et l'attaque, retranché dans le fort militaire et qui, quand elle arrive, n'est plus en position d'y faire front. Ce qui compte c'est la réactivité, l'anticipation donc la veille et la surveillance et la collaboration internationale. Nous avons les moyens technologiques et scientifiques. Par leurs velléités de ré-industrialisation, les représentants politiques veulent faire porter sur les entreprises une responsabilité qui est la leur : anticiper et orchestrer le collectif.

L'anticipation aurait permis le raccourcissement des délais et l'optimisation de la répartition de l'offre au niveau européen.

Comment dépasser cette mystification ?

L'industrie est importante, celle qui naît de nos atouts, notre recherche, nos qualifications, nos initiatives, notre créativité et nos innovations, mais elle n'est pas le cœur du problème. Il faut bien évidemment soutenir la pérennité des capacités de production par un environnement fiscal-réglementaire compétitif et juste. Il faut inventer des nouveaux partenariats publics-privés pour faire face à des tensions sanitaires --- que ce soit entre les laboratoires privés et publics ou la mobilisation de chaînes de production redéployables. Une industrie de l'ombre prête à se mobiliser et à se ré-orienter doit être pensée avant la crise afin de remettre l'industrie au cœur des défis sociétaux. L'industrie s'est montrée très réactive, redéployant des chaînes de production vers des productions plus urgentes, mobilisant plus de personnels...Elle pourrait l'être encore plus, en y étant préparée en amont. La technologie peut permettre de préparer des modèles prêts à produire en 3D et identifier les intrants nécessaires. La gestion en flux tendus qui a diminué les stocks des entreprises doit faire place à une nouvelle gestion qui augmente la réactivité et l'adaptation des chaînes de valeurs, qui anticipe les goulets d'étranglement et prévoit des plans d'urgence. L'industrie s'adaptera parce que la crise l'a touchée de plein fouet.

De son côté l'Europe doit accentuer son avantage comparatif dans la pharmacie en créant un équivalent européen de l'agence américaine BARDA (Biomedical advanced research and development authority). La communauté scientifique européenne est une force dont la société dans son ensemble doit tirer avantage. Pour cela, il faut intégrer les protocoles de conformité et de règles sanitaires, harmoniser les procédures pour les tests et mises sur le marché. Une agence européenne des questions sanitaires devrait voir le jour, intégrant les structures éparses existantes et collaborant avec l'Organisation mondiale de la Santé.

Qu'il s'agisse des entreprises ou des gouvernements, la clé est l'augmentation de l'information et la réduction de l'incertitude. Comme le démontre Jean Tirole, « la question de l'information » est « au cœur de l'économie du bien commun » (Tirole, 2016). Une bonne gouvernance se juge à la réduction de l'incertitude et à la disposition d'avantage informationnel.

Le politique peut préciser les attentes et évaluer la capacité de réaction de l'industrie européenne en cas de chocs sanitaires. Mais cette capacité de réaction doit continuer à se construire par les acteurs eux-mêmes en arbitrant entre les opportunités mondiales et la distance d'une part, la diversification des partenaires et la complexité des chaînes de valeurs d'autre part. La résilience des chaînes de valeur mondiale est une nouvelle exigence (Miroudot, 2020) mais elle doit être acquise par les acteurs eux-mêmes. Du côté de l'évaluation et de l'anticipation, nos chaînes de production sont surtout européennes, donc le défi est que l'intégration politique soit à la hauteur de l'intégration économique. N'est-il pas apparu une fois de plus que la poursuite de stratégie individuelle non coopérative en Europe était contre-productive pour les citoyens ?

Références

Baldwin Richard et Simon J. Evenett (2020) COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work , Vox.EU.org book, CEPR Press

Chiappini R. et S. Guillou (2020), Commerce extérieur français des produits du Covid-19, Policy brief OFCE à paraître en mai.

European Association of Euro-Pharmaceutical Companies (EAEPC), (2013), Birgli Report, « An Evaluation of Medicines Shortages in Europe with a more in- depth review of these in France, Greece, Poland, Spain, and the United Kingdom ».

Buzzatti, D. (1940) Le désert des tartares, 1949 pour l'édition française ed. Robert Laffont.

Tirole, J. (2016), L'économie du bien commun, Presses Universitaires de France.

Di Nino V., M. Michael Habib and M. Schmitz (2020), [Multinational enterprises, financial centres and their implications for external imbalances: a euro area perspective](#), Published as part of the ECB Economic Bulletin, Issue 2/2020.

Guillou S. (2020a), [La dépendance aux intrants chinois et italiens des industries françaises](#), OFCE Le blog, 19 Mars.

Guillou S. (2020b), Input-output Tables and Foreign inputs dependency, Document de Travail OFCE.

Miroudot, Sebastien (2020), Resilience versus robustness in global value chains: Some policy implications in COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work edited by Baldwin R. et S. J. Evenett.

La crise sanitaire du COVID-19 mènera-t-elle à plus de pauvreté et à une aggravation des inégalités ?

Robert Urbé - Coordinateur pour le Luxembourg du European Social Policy Network de la Commission européenne

Le scénario de la sortie de l'actuelle crise, dont personne ne mesure pour le moment la durée pendant laquelle elle nous accompagnera encore, n'est pas encore écrit. Cela nous offre la possibilité d'y penser maintenant afin de garantir que cette sortie ne mènera pas à plus de pauvreté et plus de pauvres, à une aggravation des inégalités, mais au contraire qu'elle nous offre la chance de forger une situation *win-win* : définir des mesures qui peuvent contribuer à réduire pauvreté et inégalités. Et en même temps nous pourrions contribuer à un passage en revue de la manière dont nous concevons l'avenir de notre société, en réconciliant les aspects économiques, environnementaux et sociaux : ce qu'on appelle depuis une bonne trentaine d'années un développement durable !³ Jusqu'ici on en a plus parlé qu'on ne l'a réalisé, saisissons donc la chance que nous offre cette césure.

On ne peut que féliciter le gouvernement pour les mesures d'urgence prises à partir du 12 mars 2020 pour endiguer le développement du virus, et aussi pour la rapidité de la prise de décision. De même, il fallait développer en toute précaution les débuts d'une stratégie « *exit* », ou de dé-confinement, s'articulant en étapes.

Ici nous nous intéressons surtout aux conséquences sociales de la crise, de la gestion de la crise et de la gestion de la sortie de la crise.

Il est clair que pratiquement toutes les mesures, si bien conçues soient-elles, entraînent des conséquences sociales désastreuses⁴.

³ Voir p.ex. le rapport Brundtland (<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>) et les conclusions du sommet de Göteborg en 2001 (<https://www.consilium.europa.eu/media/20979/00200-r1f1.pdf>).

⁴ Voir aussi les réflexions de Caritas Luxembourg (https://www.caritas.lu/sites/default/files/nei_aarmut_no_corona_27avr20.pdf) et la note de la Chambre des Salariés (<https://www.csl.lu/bibliotheque/publications/5746a91a79.pdf>).

Décisions politiques prises (ou à prendre) et leurs conséquences sociales

Le confinement qui avait comme but de protéger les groupes les plus vulnérables (surtout les seniors et les personnes déjà atteintes de diverses maladies) n'a pas eu les mêmes égards vis-à-vis d'autres groupes vulnérables qui ont plutôt vu leur sort s'aggraver pendant cette période. Les femmes d'abord qui souvent sont contraintes à une triple pression : profession, ménage et maintenant également le « *Home schooling* » des enfants. Mais aussi, ce sont elles surtout qui ont à peiner devant la violence conjugale, mais bien sûr les enfants aussi.

La maxime « *Bleift doheem* », qui a été sans alternatives valables, a mené à des situations d'isolement, de mal-être psychologique, de tentatives de suicide, d'un accroissement des violences domestiques, de l'apprentissage de mauvaises habitudes en l'absence de la structuration habituelle de la journée, d'alcoolisme et d'autres drogues, etc. Il faudrait très vite préparer tout un plan d'action pour éviter que cela ne pèse sur nos familles et donc la société pour des mois, voire des années encore.

La fermeture des écoles et des services d'éducation et d'accueil (SEA) semble aussi avoir été sans alternative et a été suivie d'une longue période de « *Home schooling* ». Or, ce sont justement ces services, ainsi que l'école de manière générale, qui ont vécu de nombreuses réformes ces dernières années, avec comme objectif d'améliorer l'égalité des chances des enfants. La fermeture a mis et met fortement en danger cette égalité des chances. Non seulement tous les parents ne sont pas logés à la même enseigne en ce qui concerne leurs capacités de « remplacer » l'instituteur, mais encore les conditions matérielles ne sont pas les mêmes pour tous les élèves à leur domicile : disponibilité de l'équipement technique, emplacement du logement et influences nocives correspondantes, taille du logement et donc impossibilité de se concentrer en toute quiétude, etc. Et surtout l'école est un lieu important de socialisation, notamment pour des enfants seuls et ceux venant de familles défavorisées. L'isolement de ces enfants pendant des semaines et mois peut engendrer des conséquences importantes sur leur état mental. En plus, la situation est encore plus alarmante pour les élèves à besoins éducatifs spécifiques.

Aussi la reprise des cours comporte le danger que les curricula scolaires soient érigés en monuments, que la continuation du traitement des matières prévues soit

placée au premier plan, au lieu de soutenir les élèves les plus vulnérables qui ont déjà des retards suite au confinement et pour qui le fossé ne cesse de se creuser davantage. Plus de sérénité serait de mise, les matières non enseignées cette année-ci pouvant très bien être récupérées plus tard.

Venons-en au chômage partiel, mesure qui par le paiement de 80% du salaire a surtout le mérite de maintenir les travailleurs en emploi et de garantir au moins partiellement leur pouvoir d'achat. Il faut cependant se rendre à l'évidence que pour bon nombre de ménages, leur pouvoir d'achat peut être diminué de beaucoup plus que de ces 20% affichés. Dans certaines professions, les pourboires sont des parts non négligeables des revenus, mais ne rentrent pas dans le calcul des 80%. Et le pouvoir d'achat net dépend aussi des dépenses incompressibles comme les loyers et autres charges du logement, le remboursement de prêts, etc. Dans certains cas, la perte pourra atteindre 40% et plus.

Le temps de fermeture plus long des petits commerces n'a certainement pas contribué à éviter des vagues successives de faillites, licenciements et autres raisons d'un chômage croissant qui s'est déjà manifesté et qui sera encore à observer par la suite.

Le chômage partiel autant que le chômage tout court touchent avec encore plus de véhémence les travailleurs en situations atypiques, ceux travaillant à temps partiel, intermittent ou intérimaire, ainsi que les reclassés, stagiaires et ceux à contrat à durée déterminée qui ont atteint l'échéance de leur contrat, etc.

N'oublions pas non plus les étudiants qui dépendent d'emplois à temps partiel pour compléter le financement de leurs études et qui sont confrontés à la nécessité d'abandonner ces dernières, faute de la disponibilité de tels emplois. Et ces étudiants qui terminent leur apprentissage ces jours-ci se retrouvent devant un marché du travail qui hésite à embaucher.

Les réfugiés ensuite qui, hébergés dans des centres, n'ont pas la possibilité de s'isoler socialement et pour qui le « *Home schooling* » des enfants est encore plus pénible que pour d'autres. Sans parler de ceux des réfugiés qui attendent entassés dans des camps en Grèce qu'on leur ouvre la voie vers l'Europe, celle qui s'est entrouverte pour un petit nombre de mineurs non accompagnés ces dernières semaines au Luxembourg et en Allemagne. Pensons aussi aux personnes en situation administrative irrégulière. La crise actuelle les touche comme toute la

population, en y ajoutant des aspects particuliers : réduction/perte/arrêt de travail sans droit aux indemnités du chômage (partiel), pas de moyens pour payer les loyers, pas de masques distribués car non-inscrits dans les registres communaux, etc.

Le danger plane aussi sur les populations de nombreux pays en voie de développement, où les systèmes de santé publics font totalement défaut ou sont dans un état plus que médiocre et où souvent aucun système d'assurance sociale n'est en place. Dans cette crise, les salariés deviennent encore plus vulnérables, car la majorité d'entre eux vivent au jour le jour, et ne sauraient de quoi vivre en cas de licenciement. Aussi il est nécessaire de mettre en place une législation nationale pour un devoir de vigilance, obligeant les entreprises à identifier dans leur chaîne de valeur les risques éventuels de violations des droits humains et d'impact environnemental, et à les prévenir. Enfin, la crise ne doit pas non plus servir de prétexte pour diminuer le montant de l'aide publique au développement, qui ne doit pas s'éloigner des 1% du RNB.

Il est aussi impératif de ne pas prendre la crise comme prétexte pour négliger maintenant nos aspirations environnementales, mais au contraire de continuer à protéger l'environnement. Avant la crise, plusieurs initiatives avaient été prises au Luxembourg, notamment la consultation sur le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC). Les mesures actuelles et futures pour répondre à la crise COVID-19 ne doivent pas non plus diluer ou retarder la mise en œuvre de mesures contre le changement climatique. Au contraire, bien des éléments du PNEC peuvent s'avérer être un vrai programme de relance économique, comme p.ex. les rénovations énergétiques du parc immobilier.

Il en va de même pour le lancement d'un vaste programme de construction de nouveaux logements : ce serait un moyen de combattre des problèmes sociaux dont notre société souffre, tout en créant en même temps des opportunités pour les entreprises de construction et donc des emplois.

Il ne faut effectivement pas négliger la lutte contre la pauvreté et les inégalités, bien au contraire, les effets nocifs de la crise nous demanderont même des efforts plus poussés. Si des milliards d'euros sont mis à disposition pour aider les gens et les entreprises, il doit aussi être possible de prévoir quelques centaines de millions de plus qui suffiront pour bannir de notre société la pauvreté : repenser les aides

étatiques - comme le Revis, l'allocation de vie chère ou la subvention de loyer - pour garantir que ces aides sortent leurs bénéficiaires de la pauvreté et par là contribuent à moins d'inégalités et plus d'équité.

Le Luxembourg était déjà avant la crise un pays aux inégalités croissantes et aux situations de pauvreté effrayantes, notamment pour les familles avec enfants, les familles monoparentales, les étrangers et ceux ayant peu de qualifications. A cela s'ajoute que le Luxembourg est le deuxième pays d'Europe en termes de travailleurs pauvres. Le moment est venu d'effacer cette image sinistre, non digne d'un pays dit être un des plus riches d'Europe !

Les stratégies de sortie de la crise, et aussi toutes les politiques de redressement après la crise, ne doivent en aucun cas de nouveau servir comme prétexte, comme pendant la crise de 2008/2010 (ou faudrait-il dire 2008-2014 eu égard au fameux « Zukunftspak » intervenu en 2014), pour réduire les problèmes de finances publiques surtout sur le dos des petits : le dicton des « larges épaules qui devraient épauler plus »⁵ n'avait de toute façon pas été suivi par des actions.

Le danger est grand que nous sortions de cette crise non seulement avec plus de pauvres et de nouveaux pauvres, mais aussi avec une pauvreté accrue de ceux qui l'étaient déjà avant, avec une aggravation des inégalités existantes qui nient les gestes de solidarité montrés ici et là en plein temps de crise. Faisons tout pour non seulement garder l'esprit de solidarité, de vivre ensemble et soutenir ceux qui nous sont proches (aussi les producteurs et commerçants locaux), mais encore pour fondamentalement remettre notre société sur une base de solidarité au lieu de la croissance comme maître-mot.

Eléments à inclure dans le développement des stratégies « *exit* » et « *recovery* », voire à la re-conception de notre vivre-ensemble

Au lieu de recommencer après la crise là où nous étions avant, en retrouvant « la normalité », comme l'a déclaré un des dirigeants économiques du pays, l'occasion est là pour non seulement repenser notre modèle économique, mais d'abord réinventer notre société. Est-ce que notre société devrait beaucoup plus être fondée sur des notions de solidarité, d'intégration et d'inclusion, de cohésion sociale, offrir une place dans la société pour chacun aussi et surtout pour les plus

⁵ ...qui fête sa renaissance ces jours-ci.

vulnérables et les plus faibles ? Plutôt que de miser sur l'individualisme, le chacun pour soi, la concurrence, la discorde, la recherche du profit personnel même si cela va à l'encontre des besoins et aspirations de tous, la malveillance et le droit du plus fort ? Telles sont les questions qui se posent et auxquelles nous devrions apporter des réponses durant les prochains mois. Si nous voulons surtout une société comme celle d'avant la crise, si nous voulons surtout retrouver la « normalité » d'antan, et je crains qu'il y ait des forces non négligeables qui agissent et agiront dans cette direction, alors nous aurons raté une opportunité immense de remettre nos sociétés sur des rails plus prometteurs qui pourront mener au bonheur de tous au lieu de celui de quelques-uns au détriment de la majorité.

La propagation de l'individualisme a tellement pris le dessus de nos jours, qu'il a fallu cette crise pour nous démontrer que la solidarité est beaucoup plus porteuse d'avenir, de compassion et contribue à bâtir une société où personne n'est laissé pour compte. Poursuivre à outrance l'individualisation de notre système d'imposition des revenus des personnes physiques n'est pas seulement le mauvais signal, puisque c'est plus qu'un signal. C'est une voie erronée qui se retrouvera dans une impasse ! Ajoutons plutôt à notre système d'imposition des éléments supplémentaires de solidarité fiscale, comme nous en avons heureusement quelques-uns : la prise en compte des enfants, bien qu'il y ait encore matière à amélioration ; la « récompense » fiscale pour ceux qui mettent leur logement à disposition de la gestion locative sociale, abattement pour véhicules zéro émission, etc.

Si l'individualisme est tellement fort que des couples mariés (ou pacsés, cela ne change pas la donne) parlent de « mon argent » et « ton argent », « mes impôts » et « tes impôts » au lieu de « notre argent et nos impôts », alors il faut quand-même se demander de quel genre de couple il s'agit ? Comment peut-on mettre ensemble la vie, l'avenir, les corps en toute intimité, les enfants etc., mais vouloir garder l'argent en séparation individuelle ? On partage d'ailleurs plus les parties communes d'une résidence avec les autres propriétaires que le logement commun qui est en indivision ! C'est une conception erronée de ce qu'est la vie, l'amour, le vivre ensemble, la mise au monde de nouvelles générations et donc l'avenir de la société. Et nous voyons déjà aujourd'hui où cet individualisme à outrance nous mène. Heureusement, la crise du COVID-19 nous a donné au moins une chance,

celle de corriger le tir avant que ce ne soit trop tard et que nous cultivions des générations d'individualistes et d'égoïstes, qui finiront dans une situation sans futur...

Permettez-moi de terminer sur quelques réflexions concernant les revenus, et donc en premier lieu les salaires dans une société fondée sur des valeurs positives. Là encore la crise nous a montré qui sont les personnes les plus importantes qui assurent que la société, la vie puisse continuer à tourner. Et nous avons vu que ce n'était pas ces travailleurs/euses-là qui étaient les mieux payé(e)s. La hiérarchie faussée de nos valeurs a conduit à une hiérarchie des salaires qui ressemble à une pyramide à l'envers, et en termes de statique nous savons qu'une telle pyramide tient moins bon que celle qui repose sur la base ! Déjà nous avons constaté qu'il y a des idées pour renverser cette fausse hiérarchie, également émises par un dirigeant économique de notre pays⁶. D'autres encore prônent pour cela (mais pas uniquement pour cette raison) l'introduction d'un revenu de base universel et inconditionnel ; le pape François a gagné leurs rangs récemment⁷. Sans vouloir me prononcer ici pour ou contre ce concept, ce qui mériterait un effort particulier en soi, j'aimerais partager une réflexion qu'un adepte de ce concept, le fondateur d'une entreprise commerciale avec des succursales dans plusieurs pays européens, a présenté il y a quelque temps⁸.

Selon cet homme qui prend ces deux professions comme exemple - il y en aurait d'autres - on devrait payer un salaire beaucoup plus élevé à celui qui doit entretenir des toilettes qu'à celui qui est professeur d'université. D'abord parce que ce dernier a un emploi qui lui fait plaisir (du moins partiellement !) et qu'il a choisi librement (au moins en toute théorie) parce qu'il correspond à ce qu'il aspirait, tandis que l'autre, faute d'alternatives réalise un job des plus méprisé, pénible et par-dessus le marché mal payé. En plus l'un des bienfaits d'un revenu universel serait que la société devrait accepter de payer beaucoup plus pour quelqu'un qui soit prêt à occuper cet emploi. Car en raison du revenu de base, il ne serait plus obligé de le faire, mais pourrait le choisir librement, dès que le

⁶ Voir <https://paperjam.lu/article/mon-espoir-monde-nouveau-post-> ou encore <https://paperjam.lu/article/avoir-et-etre-et-si-on-inversa> : « Avoir et être: et si on inversait nos valeurs ».

⁷ Voir <https://www.vaticannews.va/fr/pape/news/2020-04/le-pape-reve-d-un-salaire-universel-pour-les-exclus.html>.

⁸ Voir p.ex. : <http://www.unternimm-die-zukunft.de/> ou encore : <https://utopia.de/dm-gruender-goetz-werner-interview-bedingungsloses-grundeinkommen-77887/>.

paiement lui semblerait approprié. Sans payer suffisamment, la société aurait peut-être même du mal à retrouver des toilettes propres. Donc : inversion des valeurs ! Je vous invite : pensez-y dans les mois qui viennent !

L'imaginaire est immense, le possible étroit

Robert Goebbels

Alors que LE VIRUS est loin d'être vaincu, les commentaires sur « le monde d'après » se multiplient d'une façon virale. Les politiques, journalistes, économistes, écologistes, philosophes, psychiatres et autres moralisateurs n'avaient -tous- rien vu venir. Ce qui ne les empêche pas d'étaler généreusement leurs visions de l'avenir. Généralement à partir de leurs positions de toujours.

La « mise en quarantaine » successive de quelques 220 pays et territoires finira par vaincre la pandémie. Mais le « lockdown » (on n'échappe pas aux anglicismes) mettra à genou des pans entiers de l'économie mondiale. Les prix des matières premières, à commencer par le pétrole, sont en chute libre. A l'exception du prix du riz qui flambe.

La crise globale sera d'autant plus longue qu'elle frappe partout des économies déjà éprouvées par les conflits tarifaires déclenchés par le Etats-Unis de Trump. Ce sont les pays pauvres qui souffriront le plus. Selon la Banque Mondiale dans les quelque 140 pays vivant en marge de la mondialisation « des pans entiers de la population tirent leurs revenus d'emplois informels ». Ils n'ont aucun accès à la moindre protection sociale et seront en conséquence « encore plus difficiles à soutenir ».

Tous ces pays n'ont ni les ressources, ni la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour pallier une activité économique brutalement défailante. Face à la récession, plus d'une centaine de pays se sont déjà adressés au Fonds Monétaire International et à la Banque Mondiale pour des programmes de soutien urgents.

Décroissance et démondialisation.

Ces dernières années dans les pays riches et repus, de belles âmes se sont épanchées contre une croissance « incontrôlable » et une mondialisation « folle ». On pestait contre « l'idolâtrie » du PIB, le « productivisme », le « consumérisme », « l'ultra-libéralisme » et la « dictature des profits ».

Ces vœux sont maintenant exhaussés. La mondialisation est à l'arrêt. Les pauvres des pays en « développement » en souffrent en premier. Dans les pays riches, la

croissance s'est inversée. Sans rentrées, sans « cashflow » (autre anglicisme incontournable), donc sans la possibilité de dégager des bénéfices, la « décroissance » s'installe !

Sauf que sans les aides publiques, la grande majorité des entreprises et des indépendants en « décroissance » se verraient rapidement acculés à la faillite. Sans le chômage partiel pris en charge par les Etats européens, la situation de la plupart des salariés serait calamiteuse. Les Etats Unis comptent déjà 35 millions de chômeurs !

Parenthèse : il est intéressant de noter qu'au Luxembourg comme ailleurs les hérauts du « moins d'Etat » se tournent vers ce « monstre froid » pour la « socialisation » de leurs pertes. Tout en craignant que le retour à l'Etat fort ne mène à un « corona-socialisme » (Neue Zürcher Zeitung) mettant à mal la « privatisation des bénéfices ».

Les chantres de la décroissance utilisent la propagation du virus comme « preuve » que les échanges internationaux sont néfastes pour les humains. Certes, dans un Monde non connecté par des avions, des bateaux et des trains le virus progresserait plus lentement. Mais comme l'ont prouvé les pandémies depuis plus de 2.000 ans, -la peste, le choléra, la grippe espagnole et bien d'autres-, aucun virus ne s'est jamais arrêté aux frontières. Une progression plus lente fut toujours suivie par une hécatombe durable pendant des années.

Alors que grâce à la mondialisation des échanges scientifiques la connaissance des effets du virus progresse rapidement. Une coopération de milliers de scientifiques dans des dizaines de pays s'est immédiatement mise en place pour chercher des remèdes et un vaccin.

Un passé imaginaire.

Les ennemis de la mondialisation et adeptes de la « décroissance » proposent un retour aux « temps heureux » de l'autosuffisance. Ils chantent la « préférence nationale », voire « régionale » ou même « locale ».

Ce qui prouve qu'ils n'ont rien compris de l'interdépendance à laquelle s'est soumise volontairement l'humanité en constituant les premières sociétés organisées. Vouloir au XXI^e siècle revenir aux temps angéliques de la cueillette,

symbolisés de nos jours par les « jardins communaux » et les ruches d'abeilles sur les toits des villes, ne démontre qu'une méconnaissance totale des réalités.

Au XIX^e siècle le Luxembourg ne connaissait que de petits producteurs « bio » avant la lettre. Ils ne disposèrent d'aucun fertilisant, à part le fumier, ni de moyens de protection des cultures. Pour ne pas mourir de faim, quelque 70.000 auto-producteurs « heureux » ont émigré aux Amériques ou ont cherché du travail hors de nos frontières. Le recensement de la population française en 1892 dénombra 32.500 Luxembourgeois en Lorraine. Les frontaliers de l'époque.

En réponse à une récente question parlementaire, le Ministre de l'Agriculture siffle la fin du rêve d'une autonomie nourricière nationale : « Il importe de signaler que le Luxembourg ne dispose pas de surfaces agricoles suffisantes pour assurer une autosuffisance protéique totale » ! En fait notre pays arriverait seulement à satisfaire la demande interne en lait et en viande de bœuf. Mais nous ne produisons qu'un tiers des œufs, 1,4% des poulets, 3% des légumes et moins de 1% des fruits consommés. La coopérative biologique BIOG importe même en automne des pommes de Nouvelle Zélande et du Chili !

Ces déficits se retrouvent dans beaucoup de pays. En France, la quasi-rupture des chaînes logistiques induite par le confinement a immédiatement engendré d'importantes hausses de prix pour les fruits et légumes de la production nationale.

Pour cultiver la terre, les pays riches ont besoin de main d'œuvre étrangère. Pour récolter les asperges, pour vendanger le raisin, le Luxembourg emploie des saisonniers polonais. L'Allemagne compte sur des Polonais ou des Roumains. Les Polonais sur des Ukrainiens. Les Roumains sur des Népalais.

Les travailleurs migrants sont une réalité à laquelle peu de pays échappent. Les ressources renvoyées par les migrants à leur famille sont dix fois plus importantes que l'aide internationale au développement. Avec la crise cette ressource se tarit. Les travailleurs migrants sont les premières victimes de la décroissance.

Un avenir imaginaire.

Le confinement auquel sont soumis les populations encouragent les théories conspirationnistes et la vision du lendemain à travers les lunettes d'avant.

Certes, l'après-crise s'ouvrira sur un monde différent. Probablement globalement plus pauvre. Donc moins juste.

La digitalisation va étendre sa domination. « Home office », « Streaming » (autres anglicismes inévitables), téléconférences, achats et paiements en ligne vont progresser aux dépens du commerce traditionnel et de l'emploi dans les agences bancaires. Avec à la clef une augmentation de la demande en énergie électrique. L'impact des échanges numériques sur les gaz à effet de serre est déjà plus important que ceux des secteurs de l'aviation et du maritime réunis.

La Commission Européenne prône un « Green New Deal ». Quatre Ministres des trois factions du Gouvernement « gambien » ont signé l'appel pour une « relance verte ».

L'ambition est louable. Mais les détails d'exécution font défaut. Faut-il renoncer à sauver les secteurs classiques de nos économies ? Et les millions d'emplois qui en découlent ? L'aviation, le maritime, le tourisme ? La sidérurgie, l'industrie automobile, celle du ciment ?

Investir dans les énergies renouvelables, bien sûr. Mais l'énergie verte doit être transportée. Les panneaux photovoltaïques doivent être produits. Tout comme les éoliennes. Ce qui nécessite la mobilisation de matières premières, la fabrication des supports pour la production et le transport des énergies « douces », dont les socles en béton pour éoliennes ou pylônes pour lignes à haute tension.

La mobilité verte reposant sur des voitures électriques exige des investissements colossaux dans l'industrie minière pour extraire les minéraux nécessaires au fonctionnement du monde nouveau. On compte 5 à 6 grammes de cobalt dans une batterie de téléphone, 30 grammes dans un ordinateur portable, 5 à 6 kg dans une batterie de voiture électrique.

L'Europe restera redevable des échanges internationaux. Pour se nourrir, pour importer les matières premières indispensables à son fonctionnement. Non seulement le cobalt et le lithium. Nous ne pourrions pas nous passer dans tout avenir prévisible de pétrole et de gaz naturel. La Norvège, pays se voulant écologiquement très en pointe, vient d'ouvrir un nouveau gisement renfermant 2,8 milliards de barils de pétrole.

Même en bannissant les moteurs à combustion l'Europe ne pourrait pas se passer de la pétrochimie. Qui resterait indispensable pour fournir les pneus pour les voitures électriques, le bitume pour les pistes cyclables, les matières isolantes pour les maisons à basse consommation d'énergie. Les composants pour l'électronique et l'électroménager. Et pour des équipements hospitaliers.

Ceux qui veulent rapatrier en Europe la production des médicaments « Made in China » et des génériques « Made in India » devront accepter plus de chimie, le génie génétique et d'autres procédés honnis par nos sociétés peureuses face au moindre risque. A Luxembourg on n'arrive même plus à autoriser une fabrique de Yaourts ou un « Datacenter » de Google. Alors que pendant le confinement tous les habitants du pays ont utilisé à profusion les services de ce fournisseur incontournable de l'ère digitale.

Dépenser sans compter ?

« Après la blessure de la crise viendra le temps de la reconstruction » affirme l'Alliance pour une relance verte. Oui. Mais il faudra la financer. Après avoir soutenu au prix de grands efforts financiers le maintien de l'emploi et la survie des entreprises et des indépendants pendant la crise.

Les paquets d'aide sont énormes. La Banque Centrale européenne, le Mécanisme européen de Stabilité, la Banque européenne d'investissement, la Commission européenne et les Etats de l'Union ont généreusement mis la main à la poche. Mais il s'agit essentiellement de crédits, donc de création monétaire.

Les crédits devront être remboursés. Il ne suffira pas de taxer les riches. L'immense majorité des contribuables n'échappera pas une grosse « aumône » solidaire. Et puis et surtout il faudra de nouvelles créations de richesse. Donc de la croissance. Donc du commerce international de biens et de services. Donc, et c'est souhaitable, une mondialisation plus équilibrée, plus inclusive. Donc surmonter le protectionnisme, le nationalisme, le repli sur soi. A une crise globale doit répondre une solidarité globale.

Avons-nous été résilients ? Le serons-nous demain ?

Jean-Jacques Rommes

Depuis la mi-mars, notre pays plonge, ensemble avec de nombreux autres, dans une catastrophe d'ampleur inconnue des générations actuelles. Pour nous protéger, il fut décidé que toute activité, qu'elle soit publique, privée ou économique, cesse brutalement. Priorité est donnée à la santé publique et le public en question se retrouve emprisonné chez lui pour son plus grand bien. La liberté de circuler est alors limitée pour tous, voire abolie pour les plus âgés. La liberté d'association et la liberté du commerce n'existent plus qu'en théorie. L'activité économique de milliers d'entreprises est stoppée net. Bref, l'essentiel des droits humains et constitutionnels est en suspens.

Ce sont des décisions uniques en temps de paix. Craignant que notre système de santé ne s'écroule avec des conséquences imprévisibles, nous avons préféré tomber malades l'un après l'autre et non pas tous à la fois.

Que la santé soit plus importante que l'argent est une vérité de Lapalisse. Ce n'est pas seulement une vérité individuelle, d'ailleurs. Elle s'applique collectivement aussi, en tant que société. Indépendamment du fait que les experts de la santé et les virologues nous le recommandent fortement, le bon sens et la morale nous dictent que la santé et la protection des plus faibles sont prioritaires. Cette maxime reste en vigueur, maintenant que nous sommes en déconfinement, un terme connu de tous aujourd'hui, sauf du dictionnaire.

Mais pouvons-nous vraiment digérer ce choc d'exception ? Avons-nous les reins assez solides pour cela ?

La réponse à cette question impose de rendre tout d'abord hommage aux systèmes de protection sociale. En évitant à des milliers de personnes de tomber dans un chômage sans rémunération ni assurance maladie, ils ne préservent pas seulement les concernés de la misère, mais ils jouent aussi comme stabilisateur économique. Le modèle européen qui tente de lisser ainsi les crises a montré à nouveau ses incontestables qualités. Tout particulièrement en ce moment de crise sanitaire, le financement du système de santé via l'assurance maladie s'est avéré fiable et fut jusqu'à présent un atout majeur pour maintenir un niveau de soin élevé malgré la

gravité de l'épidémie. Les problèmes de financement de ces systèmes ne sont pas nouveaux, mais restent, à Luxembourg, plutôt des questions de moyen terme que des soucis immédiats.

On peut en retenir que la solidarité à plusieurs tend à faciliter la résistance aux chocs externes, une leçon que les nations européennes ont eu du mal à appliquer entre elles.

L'autre système qui a résisté, et surtout aidé à résister, est le monde digital. Cette crise aurait été bien plus affreuse, à tous points de vue, sans ordinateurs ni internet. Il y a seulement quinze ans, le même état sanitaire se serait déroulé de façon radicalement différente. Le *lockdown* lui-même aurait été impossible sous cette forme et le maintien de certaines fonctions vitales aussi.

Nous avons par ailleurs (re)découvert très vite qu'il y a des occupations dites essentielles. A juste titre, les secteurs de la santé et de l'alimentaire ont été identifiés comme tels. Ainsi les femmes infirmières et caissières de supermarchés ont soudainement bénéficié d'une toute nouvelle popularité. Les syndicats ont déjà annoncé que cela devait se traduire en une reconnaissance, c'est-à-dire un coût, accrue. Mais ces professions ne sont pas seules : Qu'aurions-nous fait sans les éboueurs ou les camionneurs ? De grandes parties du service public ont mérité plus que jamais leur nom. Les banques n'avaient pas fermé boutique et bien d'autres encore.

Ensuite, même si personne n'a tendance à voir les artisans comme urgentistes - du moins aussi longtemps que les ascenseurs et les chauffages marchent - nous avons compris que nous ne pouvons pas nous permettre d'abandonner pendant longtemps l'artisanat et la construction. Sinon, il n'y a plus d'eau au robinet, plus de câble vers les ordinateurs et pas de Tram.

Dans aucun espace économique, les salaires et traitements ne peuvent être payés, les cotisations sociales collectées, les services de santé rémunérés, sans que tourne toute la machine. Ce qui signifie que l'acier et le béton aussi doivent être coulés, les biens transportés, etc., jusqu'au point où l'on découvre que le coiffeur aussi occupe une fonction liée à la dignité humaine.

En vérité, tous sont essentiels. Les salaires et bénéfices - ressentis comme élevés - de la société de gestion financière - ressentie comme futile - alimentent les

caisses de l'État et de la Sécurité sociale qui subventionnent les hôpitaux - essentiels - et les salaires d'infirmières - tout aussi essentielles - qui avec leurs salaires s'achètent des biens - essentiels ou futiles, selon leurs goûts et leurs besoins.

Bref, l'énorme roue économique est ronde et on ne saurait en arrêter une partie et croire que certaines parties, dites essentielles, sont autonomes. Dans une économie saine, les entreprises font vivre le pays et les gens, toutes et tous dépendent les uns des autres, chaque entreprise, chaque employé est à sa place. Tout comme ce Coronavirus qui nous concerne tous, l'économie aussi établit une solidarité de fait et la santé publique s'y intègre. Car la santé ne se limite pas à l'absence de COVID-19. Elle inclut le bien-être mental et social qui ne dépend pas seulement des services de santé, mais aussi des droits et des libertés, de l'éducation, du contact social, du travail, de l'éducation, de la culture.

Rien de tout cela ne tourne sans entreprises et en ce jour leurs perspectives sont malheureusement sombres, ou du moins très incertaines car le choc économique causé par la crise sanitaire est terrible. Elles doivent maintenant survivre et l'économie doit repartir, voire être relancée.

Pour avoir demain encore une économie et des finances publiques capables de financer l'État providence, il faut maintenir les entreprises, les salaires et les impôts. En nous endettant pour aider l'économie à se relever, nous prélevons des richesses futures pour préserver une infrastructure économique. C'est une décision parfaitement raisonnable, mais dont l'inconvénient est refoulé : elle augmente les vulnérabilités futures ! Car cette crise n'aura pas été la dernière.

Une particularité des crises consiste en ce qu'elles sont vécues comme venant par surprise. La crise actuelle, bien que parfaitement prévisible et annoncée par maintes voix, a totalement pris de vitesse les gouvernements du monde entier. La question se pose dès lors si les bonnes décisions n'auraient pas dû être prises d'avance.

Malheureusement, dans l'histoire humaine, la seule chose qui ne soit pas vraiment surprenante est la surprise elle-même. L'Histoire de la planète et aussi de l'humanité est faite de ruptures et elle contredit constamment la confortable certitude des humains et de certains de leurs philosophes selon laquelle elle suivrait un progrès linéaire. De plus, nous refoulons systématiquement les

hypothèses du pire. Tout comme le peuple de Pompéi vivait sous le Vésuve dans les mêmes certitudes que les Napolitains d'aujourd'hui, nous estimons que la guerre ne reviendra plus jamais en Europe ou qu'il n'y aura pas d'impact d'astéroïde pour menacer nos existences. Depuis le début du XXI^e siècle, nous avons été surpris par les attentats du 11 septembre 2001, le tsunami de 2004, la crise financière de 2008, Daech ou encore le Brexit, tous des accidents après lesquels nous avons estimé que nous ferions en sorte qu'ils ne nous surprennent plus.

Et nous ne sommes certainement pas au bout de nos surprises. On peut citer le changement climatique ou la migration incontrôlée parmi les prochaines crises prévisibles. Mais qui veut imaginer un bug informatique généralisé qui nous priverait, par accident ou à la suite d'une attaque, de l'internet et plus généralement de nos systèmes d'information ? Qui peut croire devant les rayons remplis de nos supermarchés que notre approvisionnement alimentaire, agricole comme maritime, pourrait basculer ?

Nous avons eu aussi de bonnes surprises cette dernière centaine d'années. Ce que la science, la médecine et la technologie nous ont apporté était totalement impensable au début du XX^e siècle. C'est à ce point que nous sommes aujourd'hui presque vexés parce que les scientifiques ne nous ont pas encore livré les vaccins du COVID-19 en pharmacie. Mais hélas, ces développements positifs aussi tendent à nous prendre de vitesse. La technologie moderne a sans doute rendu le monde moins prévisible qu'il ne l'était déjà. Nous avons sans doute plus à perdre aussi.

La récente prise de conscience de notre vulnérabilité a fait que le terme de résilience est dans toutes les bouches aujourd'hui. Le terme définit la capacité à supporter un choc et à s'y adapter. Traduit en décision politique, la résilience consiste à avoir pris la bonne décision *ex ante* pour ne pas se retrouver surpris devant la nécessité de choisir entre plusieurs mauvaises options. Gouverner, c'est prévoir, dit-on. Mais pouvons-nous mieux nous protéger que nos ancêtres qui ont érigé des châteaux-forts en remparts aux incertitudes de leur temps ?

Le fait est que la réflexion à court terme détermine nos actions. Tels des enfants, nous continuons à préférer un morceau de chocolat aujourd'hui à deux morceaux demain. Les preuves pullulent de tous les côtés du spectre socio-politique. La résilience des finances publiques est dénoncée comme politique d'austérité par une majorité de gens. On aime bien sa paix, mais l'armement militaire est

impopulaire : cherchez la contradiction ! La gestion des entreprises est bien trop souvent dictée par le court-termisme des résultats trimestriels. Enfin, la responsabilité politique est évidemment aussi définie à court terme, même si la plupart des gens estiment généralement que plus elle est court-termiste, plus elle est démocratique.

Restons avec un exemple économique : les règles de comptabilité et de gouvernance des entreprises, des plus grandes surtout, sont largement conçues pour servir la valeur immédiate de l'action et non pas l'intérêt des créanciers ou des investisseurs de longue haleine. Ces règles n'encouragent pas la réflexion à long terme et rendent aveugle aux considérations stratégiques non financières. On peut citer le trading à haute fréquence, parfaitement inutile au financement de l'économie qui devrait pourtant être l'objet d'une bourse. Les entreprises seraient-elles moins bien servies si les opérations sur actions n'étaient jamais sorties de l'ère du téléphone, voire de la voie postale ?

A certains égards donc, une résilience future serait certainement à chercher dans une nouvelle lenteur. Mais alors, il faudrait s'y faire : ce n'est pas dans l'intérêt de la productivité, donc des marges, des revenus, des salaires et de nos confort de consommateurs. Il en va de même d'autres idées censées mieux nous préparer à des chocs futurs :

- Bien des politiques suggèrent aujourd'hui de rapprocher les lieux de production et de raccourcir les chaînes de valeurs. Mais cela implique des coûts de production plus élevés, un pouvoir d'achat réduit chez nous et un appauvrissement concomitant des gens et des nations qui produisent aujourd'hui ces biens.
- On voudrait aussi investir plus dans le secteur de la santé, celle-ci s'étant révélée vulnérable et précieuse. A dépenser plus pour la santé, nous dépenserions moins pour nos trop grosses voitures ou des croisières inutiles en Méditerranée. Voilà qui est très raisonnable. Mais qui expliquera aux gens que sur la fiche de paie cela se traduira par des cotisations accrues et un pouvoir d'achat réduit ?
- En théorie, tous sont aussi d'accord à privilégier la préservation du climat et à réduire la consommation d'énergie fossile. Sauf que les électeurs exigent que les augmentations à la pompe soient compensées par des adaptations du pouvoir d'achat.

Bref, la sécurité future n'est pas gratuite. Et comme dans tous les vrais choix, l'absence de décision n'est jamais non plus innocente et elle porte, elle-aussi, à conséquence. En vérité, nous sommes tous résistants à la résilience de peur qu'elle ne nous coûte trop. Nous préférons rester myopes au désastre, être surpris, et nous rassurer en croyant que Dieu restera luxembourgeois et nous sortira à chaque fois du marasme avec le beurre et l'argent du beurre.

Être le plus agile : une obligation pour un si petit pays

Pierre Ahlborn - Membre du Conseil d'Administration d'IDEA

Solidarité sanitaire : un noble effort assez unique dans l'histoire

Il y a 100 ans, à la sortie de la 1^{ère} Guerre mondiale et aux balbutiements de la globalisation, la planète pleurait ses morts à la suite de la grippe espagnole. Les estimations varient autour des 50 millions de décès, certaines études plus récentes parlent même de 100 millions de fatalités autour du globe. Si, à l'époque, la population mondiale avait été celle d'aujourd'hui, c-à-d. 4,3 fois plus d'habitants, cette désastreuse pandémie aurait pu causer 200 millions de morts et plus. Avec le confinement mondial du COVID, aurions-nous réussi à sauver autant de victimes grâce à cette solidarité synchronisée, planétaire qui a voulu que nous cessions une partie majeure de nos activités économiques et sociales ? Le calcul est certes un peu aberrant et jamais nous ne connaissons le nombre de vies épargnées grâce au confinement. Le COVID finira, espérons-le, par occasionner moins d'un million de décès. En revanche, au cours des années à venir, nous allons devoir comptabiliser les coûts économiques, financiers et sociaux causés par cet élan de solidarité pour la santé.

Les progrès de la médecine et des sciences réalisés durant le siècle passé ont bien entendu favorisé une limitation du nombre de fatalités. À moyen terme, nous avons espoir de voir l'arrivée de médicaments et de vaccins. Avouons néanmoins que le confinement s'est avéré probant ; il a permis de maîtriser la vitesse de contamination et a permis aux systèmes de santé d'absorber le choc et de limiter le nombre de fatalités ; voilà ce que nous pourrions qualifier de miracle du COVID. Que le personnel médical et soignant en soit vivement félicité et remercié !

Sciences modernes : puissants outils de contrôle de la santé... et des opinions

Que ce soit en médecine, comme dans presque toute autre discipline scientifique, nous mesurons un rythme d'innovation en constante accélération. En rajoutant à cela la croissance de la puissance de calcul des ordinateurs et les progrès fulgurants de l'informatique prise dans toutes ses dimensions, le cloud, internet, la robotisation, la digitalisation, la collecte de données, l'exploitation de bases de données, l'intelligence artificielle, ... nous assistons à une démultiplication du

potentiel des sciences. Les impacts sur nos vies et le fonctionnement même de notre société sont rapides, spectaculaires, fondamentaux et déterminants.

La puissance exponentielle de l'innovation finit par bouleverser nos modes de vie jusqu'à impacter nos façons de penser, de raisonner, de nous forger nos opinions et nos convictions. La puissance de calcul des processeurs combinée à internet, aux réseaux sociaux, à l'intelligence artificielle, à la géolocalisation, à la télésurveillance, à la détection biométrique et l'exploitation et la manipulation des bases de données gigantesques offrent aux différentes forces au pouvoir des outils de contrôle redoutablement efficaces. Dans la lutte contre la propagation du SARS-CoV-2, et sous son prétexte, les mesures introduites (d'abord en Chine, mais aussi en Russie, aux États-Unis, en Europe) nous confirment à quel point l'homme est aujourd'hui contrôlable (et manipulable). Cette prise de contrôle envahit l'espace public et arrive à poursuivre l'individu jusqu'à son domicile et va même jusqu'à le guider dans la genèse de ses convictions, généralement sans qu'il ne s'en rende compte.

Notons que la lutte contre le SARS-CoV2 est significativement favorisée par l'informatique, la récolte et l'exploitation des données, par le traçage... et la surveillance. Bien des pratiques mises en œuvre durant l'actuelle crise sanitaire vont durablement impacter le mode de fonctionnement de nos communautés, nos modes de vie et vont définitivement resserrer l'étau de la surveillance des individus et des populations. L'intelligence artificielle vit une consécration avant l'heure ; le recours aux algorithmes dynamiques couplé à la puissance des outils digitaux est devenu l'arme la plus efficace et redoutable du pouvoir. Jamais plus le monde ne sera comme avant.

Globalisation : création de richesses ... et de malheurs

Les progrès de la globalisation ont sorti l'Asie de la pauvreté et ont parallèlement permis au monde développé d'acheter des frigos, téléviseurs, i-phones, textiles et autres biens de consommation de moins en moins chers. Si de multiples excès ont pu accompagner la globalisation, les logiques établies par les sciences économiques confirment que la répartition efficiente des facteurs travail et capital en fonction des avantages comparatifs est la principale source de création de richesse ; cette loi « naturelle » s'est vérifiée et revérifiée depuis la sédentarisation de notre espèce.

Depuis la 2^e Guerre, la globalisation a connu un essor exponentiel, a rapproché les peuples, a sorti des milliards d'habitants de la malnutrition et créé des chaînes de logistiques autour du globe. La globalisation continuera à dominer les logiques et logistiques industrielles, et même si elle évolue en permanence, elle formera demain encore le substrat d'une fabuleuse création de richesse et ce, malgré l'émergence temporaire de populistes et de nationalistes qui veulent nous faire croire aux vertus des barrières et tarifs douaniers ainsi que des contrôles aux frontières. Il va de soi que les excès de l'exploitation des « ressources humaines » ainsi que les effets nocifs des échanges mondiaux posent de sérieux défis. Il convient de les adresser et de les corriger, respectivement de les condamner s'il s'agit de la mise en danger de la santé des hommes et des espèces animales, de la biodiversité, condition à toute vie... et retour à notre sujet, la protection sanitaire.

L'anxiété et la méfiance générées par le rythme élevé de la transformation de nos modes de vie et du fonctionnement socio-économique et géopolitique de notre planète est compréhensible. L'anxiété est une peur diffuse. La peur est un phénomène légitime ; elle ne peut être vaincue que par la confiance, qui présuppose sécurité sanitaire et physique (paix, criminalité contrôlée, absence de conflits), justice, respect des droits...

Le facteur « peur » est un facteur essentiel à la survie d'une espèce et de ses individus ...à l'exemple du comportement d'un animal : celui qui a trop peur meurt de faim, celui qui n'a pas peur risque de mourir en prenant trop de risques. Celui qui trouve le bon équilibre entre courage et prudence a les meilleures chances de réussite... et la bonne gestion du facteur « peur » est une qualité essentielle. Avec celle qui s'est répandue face au progrès, émerge la légitime question de savoir si notre rythme de progrès n'aurait pas été un peu trop dynamique ?

Excès de la globalisation, exploitation insouciante des ressources, impacts irréversibles sur l'environnement, diminution préoccupante de la biodiversité, position dominante croissante des GAFAs, l'émergence d'un « digital & social divide », un capitalisme questionnable dans ses excès, l'envergure peut effrayer et nourrir l'inquiétude.

L'anxiété qui envahit une population ne peut qu'être difficilement mitigée tant que l'ennemi n'a pas pu être identifié. Souvent, l'important n'est pas de désigner le vrai fautif, mais d'en trouver un contre lequel on puisse diriger les ires pour

canaliser les énergies du peuple. L'homme politique fait souvent usage de ce stratagème qui commence par la construction de l'image de l'ennemi afin de mieux fédérer les forces de la résistance et de l'attaque. Les sondages nous confirment souvent qu'au moment de la lutte, la popularité de ceux qui sont aux commandes s'améliore. Ceci les encourage à nourrir l'action et parfois, hélas, finit par générer des tensions géostratégiques, voire des conflits armés.

Innovation en finance : fioul de l'économie... et source de crises à répétition

Les crises financières ont accompagné l'histoire de l'humanité moderne. Elles se suivent à intervalles de quelques années. Elles sont assez rarement déclenchées par les mêmes causes, mais révèlent les faiblesses de notre système de financement. La dette est le fioul de l'économie mondiale. Or il n'y a pas de dette sans risques et souvent le recours au financement par emprunt devient une sorte d'addiction.

L'utilité des banques est d'être les intermédiaires entre ceux qui ont des besoins de financement et ceux qui ont des excédents de liquidités et d'épargne ; c'est leur fonction-même dans l'économie. Or il s'avère que la complexité du monde moderne se reflète pleinement au niveau de cette activité de financement.

Par ailleurs, les choix politiques et réglementaires rajoutent à la complexité ainsi qu'aux aléas auxquels ont à faire face les banques, assureurs et autres acteurs de la sphère réglementée. Dans la présente situation aussi, les banques sont appelées à aider et à financer les entreprises, les particuliers et les États lésés par la crise sanitaire. Au même moment, les banques doivent veiller à ne pas tomber elles-mêmes en difficultés, car elles sont systémiques : elles peuvent contagier le système financier mondial encore plus vite que le fameux virus. Le système bancaire est un mécanisme-clé au centre de l'économie réelle ; mieux vaut assurer sa bonne santé !

La finance au sens plus large, laquelle comprend les acteurs de l'industrie des fonds, des banques d'investissements et leurs dérivés de la finance alternative, a considérablement bénéficié d'une accélération de la recherche et de l'innovation, le tout rendu possible grâce à l'explosion de la puissance de calcul des ordinateurs et de la maîtrise des données. Ni la globalisation, ni la colossale création de richesse des 100 dernières années, ni l'émergence de pans d'activité nouveaux et innovants, n'auraient été possibles sans la créativité et l'inventivité de la planète

finance. Sur sa feuille de mission, la finance a comme responsabilité une allocation efficiente des moyens, des capitaux. Les crises révèlent généralement le détournement de certains de ces légitimes et nobles objectifs, généralement pour des motifs de lucre ou d'ordre politique. Or, comme dans la vraie vie, ce ne sont pas systématiquement les fautifs qui, en fin de compte, paient les pots cassés.

Un choc externe comme celui du Corona va rapidement révéler les acteurs économiques blessés et en difficultés. Ce qui, cette fois-ci, est vraiment regrettable (et injuste) est que de nombreuses entreprises a priori saines sont mises en difficulté à cause du *lockdown*. Si certaines activités peuvent tirer avantage de la crise sanitaire, d'autres voient leurs modèles d'affaires ralentis, perturbés, voire anéantis sur des périodes pouvant atteindre plusieurs années. Notons au passage, que des transformations en cours risquent de connaître des accélérations notables comme par exemple la disparition déjà bien avancée du commerce local dans nos villes au profit du digital et des grandes marques, avec leurs *concept stores* réservés aux grands centres urbains et capitales.

Le secteur bancaire va devoir assumer une partie importante du choc. En clair, les banques vont subir une partie importante des pertes générées directement ou indirectement par la crise. Il se pourrait que les banques du nord de l'Europe et des Etats-Unis, mieux capitalisées qu'en 2008, vont réussir à absorber une partie importante des pertes et contribuer à la stabilisation de l'économie. Il n'est cependant pas garanti qu'il en sera de même dans d'autres régions géographiques, notamment en Europe du Sud. D'ailleurs, la possibilité d'une crise financière au bout de la récession actuelle ne saurait être écartée.

Crise financière 2008 non-digérée : COVID19 va exacerber les faiblesses

La crise de 2008 avait principalement éclaté à cause du surendettement. D'abord les *subprimes*, puis d'autres produits à effets de levier, les fonds monétaires, les fonds spéculatifs, les banques d'investissement... jusqu'aux États comme la Grèce. A l'instar du COVID et sur fond de globalisation des risques financiers, la contamination avait été rapide et planétaire emportant de nombreuses entreprises, banques et États dans son sillage. L'endettement des agents a augmenté de plus belle durant les années d'après-crise pour atteindre des niveaux insoutenables et les taux d'intérêt, proches de zéro, voire négatifs, même sur des durées très longues, ne nous confèrent presque aucune marge de manœuvre. Les

taux sont bien le thermomètre du degré de non-reconvalescence de l'après 2008. A la date d'arrivée du virus, nous n'étions plus dans le cadre d'un fonctionnement sain et normal du système économique et financier.

Avons-nous basculé dans un nouveau modèle ? On est en droit de s'interroger sur les facteurs expliquant la baisse structurelle de l'inflation observée depuis maintenant 50 ans. Il s'agit en fait de la résultante d'un faisceau de facteurs déflationnistes structurels : la globalisation et la logistique planétaire, l'exploitation des ressources généralement en l'absence de prise en compte des coûts causés par les externalités, les gains de productivité spectaculaires rendus possibles grâce notamment à l'abondance de l'énergie et finalement la puissance de l'informatique dans toutes ses dimensions, ont fini par créer une évolution du système industriel qui résulte en une pression continue sur les prix. Ce modèle, qui a peu à peu émergé depuis la 2^e Guerre, a non seulement créé une richesse immense, mais a également conduit, de façon mécanique, à une baisse structurelle des taux d'intérêt, du loyer de l'argent.

Les banques centrales en ont profité pour révolutionner leurs modèles d'affaires. Avec l'invention du QE (Quantitative Easing) par la Banque du Japon en 2001, l'arme « atomique » des banques centrales était trouvée. Le QE leur permet de créer de la monnaie sans forcément générer d'inflation, de façon électronique et instantanée. Ainsi, les banques centrales financent les agents de l'économie y compris les États, souvent à travers le système bancaire, mais influencent également les niveaux de prix d'un vaste ensemble d'actifs.

Les investisseurs, privés et institutionnels comme les assureurs, les fonds d'investissements, les caisses de retraite, etc., sont par mission à la recherche des meilleurs rendements. Lorsque le cash est mal rémunéré, les investissements fuient le marché monétaire au profit d'autres classes d'actifs telles les actifs boursiers ou l'immobilier. Ainsi, indirectement, les banques centrales provoquent l'inflation de certains actifs. Depuis l'invention du QE, les Banques Centrales vont même plus loin et arrivent à diriger les taux longs et les spreads (primes de risque). Les pays du Sud de l'Europe ne peuvent que s'en réjouir à l'exemple de la Grèce qui a été témoin d'une chute spectaculaire de ses conditions de refinancement depuis son défaut, sans que son niveau d'endettement ne devienne plus soutenable.

Les trois plus grandes banques centrales, celles du Japon, de l'UE et des États-Unis, rivalisent par la taille de leurs bilans ; chacune est passée d'environ 1.000 milliards de dollars US en 2008 à environ 6.000 milliards. Celui de la BCE a dépassé les 5.500 milliards d'euros depuis le COVID et s'élève maintenant à 50% du PIB de la Zone Euro ! Comme cette évolution a été due à l'achat de dettes étatiques, ces marchés ont été asséchés. Pour continuer à injecter leurs liquidités dans les marchés, elles ont fini par procéder à l'achat de dettes privées, y inclus de la dette de moindre qualité (high yield), voire même d'actions. Deux constats : Premièrement, avec des taux négatifs ou proches de zéro, ainsi qu'avec l'expansion des bilans de banques centrales, lourdement chargés en dettes rachetées sur les marchés, la crise de 2008 est loin d'avoir été digérée. Deuxièmement, les banques centrales ont pris le pouvoir et posent des actes de politique budgétaire, jusque-là réservée aux gouvernements des États. Les taux d'intérêt négatifs ne sont-ils pas assimilables à des impôts octroyés aux épargnants et redistribués aux États ?

Maintenant vous allez me dire que l'endettement renferme des dangers, qu'il faut être en mesure d'honorer ses engagements. Si à titre privé, il s'agit bien d'une attitude vertueuse, cela fait longtemps que nous transférons les dettes étatiques aux générations suivantes. Ce phénomène a tendance à s'accélérer. Seule la charge du service de la dette devrait rester raisonnable, c.à.d. le paiement des intérêts. Si les intérêts à payer venaient à dépasser les revenus, un pays ne serait plus en mesure de servir sa dette et ferait défaut. Or, avec des taux zéro respectivement négatifs, l'endettement potentiel devient infini Du moins tant que les banques centrales arrivent à maintenir les taux à ces niveaux et que la confiance peut être maintenue. A ce prix-là, nous pourrions financer un *lockdown* pour longtemps encore.

Une preuve supplémentaire de la fragilité qui perdure depuis la crise de 2008 est le niveau insoutenable de la valorisation des actifs autres que ceux de la dette et du monétaire. Prenons d'abord le secteur de l'immobilier : les prix atteignent des sommets partout où les taux sont bas. Les prix des actifs boursiers semblent également déconnectés de la réalité économique en raison des faibles rendements des actifs de la dette... les acteurs économiques sont poussés à investir leurs liquidités en bourse. D'autres actifs, tels les actifs non-liquides subissent également des valorisations artificiellement élevées. Avons-nous transféré

l'inflation en dehors du facteur travail ? Ne créons-nous pas par ce biais d'autres dangers tel celui de bulles ou celui de la crise du logement ?

Notre santé : fragilité physique, mentale, sociologique et... économique

Ne changeons pas les objectifs en cours de bataille, celui qui était compris et cautionné par une majorité dans nos populations et qui visait à éviter la surcharge de nos services d'urgence médicale ! Intervention réussie, mais le patient est malheureusement décédé ; ainsi peut-on décrire le dilemme dans lequel se retrouve la planète à l'heure de la rédaction de ces quelques lignes. La santé n'est pas que physique. Elle est à la fois mentale, psychologique, sociologique et puise ses bases dans le bon fonctionnement économique. Déjà, les services de la Croix-Rouge, de Caritas, ainsi que les autres acteurs du domaine social et de la santé témoignent d'une dégradation subite et spectaculaire des conditions des populations fragiles. Ceci est constaté à un moment où la crise économique ne s'est pas encore réellement matérialisée... Nous sommes en quelque sorte dans la phase dangereusement calme où la mer s'est retirée après le tremblement de terre.

Ce qui provoque notre ressenti à chaque crise est qu'elle touche de nombreux innocents. Chaque crise comporte des injustices qui généralement se cristallisent au niveau des plus vulnérables. En même temps, les crises comme celle-ci connaissent aussi des « vainqueurs » et cette fois-ci ce sont indéniablement les GAFAs, qui dominent nos infrastructures du commerce et des données. En fait, ce sont les acteurs du digital qui tirent le mieux leur épingle du jeu. Or, ces acteurs sont avant tout aux États-Unis, un peu en Chine. L'espoir pour l'Europe, souhaitons-le, pourrait venir de ses amortisseurs de chocs solidaires, que sont nos systèmes de protection sociale et les mécanismes de protection de l'emploi tel le chômage partiel ; ils n'existent pratiquement qu'en Europe.

Tous les hommes sont égaux... devant la santé : sans faire exception, le COVID ne fait ni halte devant un portemonnaie bien épais, ni devant un énergumène intelligent. Or, à terme cette justice de l'égalité sera ébranlée par les progrès scientifiques et par la digitalisation. Les progrès engendrés par le décodage du génome humain, les interventions génétiques, la sélection artificielle, le transhumanisme font naître le doute quant à l'égalité des chances en matière de santé. Il en va de même pour les inégalités digitales. Ainsi, le recours massif à

l'enseignement à distance a surtout bénéficié aux habitués du digital en défavorisant probablement ceux qui sont moins bien lotis. Avec le rythme rapide du progrès, nous observons la multiplication de fractures sociétales : ceci devrait nous interpeller.

Seule la prospérité économique offre les bases d'une mitigation des injustices et à notre mission la plus noble, celle d'aider les plus vulnérables... à l'image de la presque étonnante acceptation de la solidarité sanitaire. A nous de démontrer à partir de maintenant que notre solidarité économique et financière sera à la hauteur de ce qui est attendu.

Peur et sentiment d'impuissance : terreau fertile des extrêmes

A nouveau, les idées, les partis, les responsables politiques, les leaders qui promulguent des recettes faciles et radicales connaissent une conjoncture propice autour du globe. Ils trouvent leurs réservoirs de sympathisants parmi ceux qui se sentent impuissants devant certaines injustices, réelles ou perçues. Ils veillent à entretenir la peur (par exemple des étrangers, des migrants, des voisins) et tentent de gagner les faveurs des populations à l'aide aussi de moyens de communication modernes, d'internet, des réseaux sociaux, de bots d'opinions, d'influenceurs médiatiques, etc.

Le COVID a été une opportunité pour la promotion de « la tribu » contre le danger provenant de l'étranger. En un revers de main, les grands principes de la coopération péniblement acquis depuis la 2^e Guerre ont fait place à la fermeture de frontières. Au moment où l'Italie, partenaire de la 1^{ère} heure, se trouvait dans l'urgence et le besoin, caractérisés par un cruel manque de matériel, des pays « amis » ont interdit l'exportation de matériel et d'équipement médical... Prenons-nous la mesure de ces actes ? L'Union Européenne n'a pas de compétences octroyées en matière sanitaire, il n'est pas moins vrai que ni la Commission, ni le Conseil, ni le Parlement Européen n'ont brillé lors de cet épisode digne d'un mauvais film de série B.

Le sort de notre mini-pays est suspendu aux bonnes relations avec nos voisins, ainsi qu'avec le reste du monde : notre histoire témoigne de cette contrainte géopolitique. L'économie circulaire, aussi louable soit-elle (et la consommation locale certainement vertueuse) n'est pas une alternative lorsqu'on parle d'approvisionnement au sens large.... Paradoxalement, ce sont les bonnes relations

que le Grand-Duché a réussi à tisser avec la Chine et d'autres pays d'Asie qui illustrent le fait qu'en plein milieu de l'interdiction par nos grands voisins d'exporter vers nous des masques et du matériel, les avions remplis d'équipements médicaux en provenance d'Asie ont contribué au bon niveau d'approvisionnement de notre système de santé.

Ouverture économique : talon d'Achille du mini-champion Luxembourg

La complaisance est mauvaise conseillère. Les succès économiques remportés par notre pays ont fini par nous conférer fierté et instaurer certaines logiques socio-économiques qui risquent de s'avérer peu soutenables dans la durée. Certaines de ces complaisances embrument notre sens du jugement et risquent de nous induire en erreur.

Malheureusement, le succès de notre place financière souvent considéré avec suspicion n'est pas inscrit dans la charte des droits de l'homme. Qu'on le veuille ou non, la place financière dans toute sa panoplie, a été, et reste encore le moteur de notre économie. Durant l'épisode du COVID, c'est également le secteur financier qui a contribué à amortir une partie du choc économique, ses acteurs ayant été en mesure de continuer à opérer durant le confinement. Or nous sommes témoins d'attaques à répétition contre notre centre financier. Ces remises en question ont fini par le fragiliser.

Même à l'intérieur de notre propre pays, certains porteurs d'opinion se sont joints au concert de ceux qui remettent en question sa légitimité en bloc. La suspicion est un feu régulièrement entretenu contre l'évidence de faits établis. Pour une série de raisons, pas toutes attribuables à ses détracteurs, notre centre financier fait face à des perspectives partiellement dégradées. L'une des menaces vient d'une Europe qui à coups de réglementations, notamment pour protéger le soi-disant consommateur, conduit à une renationalisation des marchés européens des flux financiers. Par définition, notre centre financier, avec son modèle d'affaire construit sur les bases du libre-échange et de l'accès aux flux transnationaux, est mis à mal par toute tentative d'érection de barrières. Il apparaît de plus en plus que l'Europe, contrairement à ses concurrents américains et chinois, a pris le chemin d'une industrie financière diminuée ; les capitalisations boursières, la taille des acteurs et leur santé économique en témoignent.

L'Union Européenne est un projet sur une pente dangereuse. Le Brexit n'est que l'une des expressions d'un malaise grandissant. Disons-le en toute honnêteté, le tort unilatéral n'existe pas en matière de séparation : comme dans chaque divorce, il est partagé. La crise sanitaire a une nouvelle fois été l'expression du manque de volonté politique à unir nos forces et de rebondir en tant qu'Europe unie.

Consolidons nos bases, soyons agiles !

Le Grand-Duché a su tirer profit de l'ensemble des projets de coopération auxquels il a adhéré : l'Union économique belgo-luxembourgeoise, le BENELUX, la CECA, les Communautés Européennes et l'UE et finalement l'€. Or dieu n'est décidément pas Luxembourgeois et notre mini-économie reste par nature fragile et dépendante des flux internationaux qui la traversent.

La future crise économique mondialement synchronisée risque d'avoir des répercussions carabinées sur notre économie si ouverte et dépendante des exportations de biens et de services. Notre croissance structurelle pourrait être négativement impactée pendant de très longues années. Si la confiance des entreprises et des consommateurs devait trop fléchir, l'impact sur la demande agrégée serait dramatique. Elle pourrait se rétracter au moment où la planète s'affaire à relancer « l'offre », la production de biens et de services mis en hibernation durant le confinement.

Notre place financière reflète la santé de l'économie européenne et mondiale ; elle souffrirait de la baisse des valorisations, de la chute du nombre de transactions, de l'abandon de projets, de la montée du coup du risque et des taux négatifs. Les effets du protectionnisme, notamment en Europe, vont également affecter notre industrie financière. L'éventualité d'une nouvelle crise financière qui affecterait notre Place n'est pas exclue avec des niveaux de dettes d'avant et post COVID jamais atteints auparavant.

Le secteur de la finance revêt une taille prédominante dans l'économie de notre pays. C'est pour cette raison, qu'il a pu agir comme amortisseur de choc dans la 1^{ère} phase de cette catastrophe. En effet, ses acteurs ont rapidement pu se mettre au télétravail et ainsi assurer un fonctionnement convenable de leurs services. Dans la phase d'après, les banques ont commencé à remplir leur rôle de

distributeurs de liquidités et de crédits aidant par-là à stabiliser entreprises, particuliers, institutionnels et États.

La plupart des autres secteurs de notre économie dépendent largement de notre centre financier, y compris celui de l'immobilier. Pour notre pays, il s'agit d'une industrie génératrice d'emplois, de substance, de richesses et de prospérité. Ne pas tout mettre en œuvre pour le préserver, le protéger, le développer, à commencer par considérer notre centre financier à sa juste valeur, reviendrait à une négligence grossière.

De leur côté, les acteurs eux-mêmes doivent tout entreprendre pour assurer au pays une réputation irréprochable et inattaquable. Une bonne gouvernance et l'application rigoureuse des meilleurs standards en matière de RSE et d'ISR constituent désormais les conditions de base pour que notre industrie soit acceptée et considérée. Par ailleurs, la crise du COVID rendra encore plus inexcusable tout comportement nocif à la juste perception des impôts et à la lutte contre le financement du terrorisme et du blanchiment d'argent.

Un autre sujet, non moins important, qui offre à notre pays une opportunité prometteuse, sera son rôle à jouer au niveau de la lutte contre le réchauffement climatique et de la révolution verte. Les fonds d'investissements domiciliés, la Bourse de Luxembourg, les banques et tous les acteurs spécialisés de notre centre financier sont bien outillés et bien positionnés pour saisir cette opportunité.

La conformité par rapport aux normes réglementaires, par rapport aux standards internationaux et par rapport à la perception de l'opinion publique relève de la toute première importance et s'inscrit dans une mission d'intérêt national. Par ailleurs, les acteurs de l'industrie financière doivent continuellement adapter leurs modèles d'affaires en fonction des contraintes du contexte national et international afin de rester compétitifs. Un défi important reste celui des coûts d'exploitation dictés par notre contexte national ; essayons d'œuvrer pour que les chances de réussite de notre secteur financier soient préservées !

Pour ces raisons aussi, il serait imprudent de partir de l'hypothèse que le pays aura la partie plus facile, après une 1^{ère} phase durant laquelle la crise sanitaire a été convenablement gérée. En tant que petite économie très largement ouverte, dépendante des flux internationaux et de la santé économique de ses partenaires, il convient, dans la situation actuelle, de rester sur ses gardes. Faisons preuve

d'esprit d'anticipation, d'inventivité, de solidarité et de résilience. Plus de 700.000 habitants en seront les acteurs... et les juges !

Les éléments essentiels pour une stratégie efficace de déconfinement au Luxembourg⁹

Michel Beine - Professeur à l'Université du Luxembourg et membre du Conseil Scientifique d'IDEA

Après deux mois de confinement d'une grande partie de son économie, le Luxembourg a entamé une phase de déconfinement graduel. Il s'agit d'un type de politique nouvelle, avec peu de références historiques sur lesquelles les décideurs peuvent s'appuyer. Pour les économistes, réfléchir à ce type de décision requiert de nouvelles analyses fines qui n'ont été que peu ou pas utilisées par le passé. Dans cet article nous passons en revue les différents éléments qui rentrent en ligne de compte dans la mise sur pied d'une stratégie efficace de déconfinement.

Coût économique du déconfinement

Si le confinement a eu le mérite d'enrayer la pandémie, son coût économique est bien plus important que l'impact engendré par la plupart des récessions économiques récentes y compris celle liée à la crise financière. Selon la durée et la sévérité du confinement, le choc de perte de valeur ajoutée pourrait ainsi être jusqu'à 5 fois plus fort que celui engendré par la crise financière de 2008. Au Luxembourg, la chute du PIB en mars due à la cessation des activités économiques aurait avoisiné 29%, un chiffre qui se passe de tout commentaire (Beine et al. 2020). On comprend donc aisément qu'une sortie rapide s'avère nécessaire. Néanmoins, une reprise de l'activité implique un risque de nouvelles contaminations via les interactions sur le lieu de travail. La stratégie optimale vise donc à trouver le juste équilibre entre une reprise suffisante de l'activité économique et une nouvelle vague de contamination modérée et gérable par le système hospitalier.

Les propositions de sortie fleurissent un peu partout dans les pays qui ont choisi le confinement comme première solution à la contamination initiale. Dans le cas du Luxembourg, où près de 45% de la main-d'œuvre est constituée de travailleurs frontaliers, cette stratégie s'avère encore plus compliquée à déterminer car elle

⁹ L'auteur tient à remercier Muriel Bouchet, Frédéric Docquier et Joel Machado pour leur relecture attentive et leurs suggestions d'amélioration par rapport à une version antérieure.

nécessite une prise en compte de la possibilité d'une nouvelle contamination qui viendrait des zones de résidence des travailleurs étrangers.

Stratégies de reprise

Une proposition de sortie est celle de Dewatripont et al. (2020). Elle implique que seules les personnes qui sont à la fois immunes et non contagieuses seraient autorisées à reprendre le travail physiquement, c'est-à-dire sans télétravail. Elle requiert une procédure de double test (PCR et tests sérologiques) de manière à identifier ces travailleurs. Cette proposition met un poids disproportionné sur le contrôle sanitaire car elle implique un risque de reprise pandémique quasi nul. Malheureusement, les données dont nous disposons aujourd'hui suggèrent qu'elle ne permet pas une reprise économique suffisante. Pire, elle s'apparenterait à un confinement édulcoré. Les études récentes suggèrent qu'au début avril, les taux d'immunisation oscillaient entre 4 et 6%. Cela signifie qu'en dehors des activités qui peuvent faire l'objet d'un travail à distance, seul un travailleur sur 20 en moyenne serait en mesure de travailler. Dès lors, toute stratégie réaliste du point de vue économique doit considérer le retour sur le lieu de travail de travailleurs dits susceptibles d'infection, c'est-à-dire des travailleurs sains et qui n'ont pas encore été en contact avec le virus.

L'identification de la stratégie optimale doit dès lors intégrer deux aspects fondamentaux. Tout d'abord, un aspect économique qui traduit que, selon leur interdépendance avec les autres secteurs, il est profitable de libérer l'activité économique de ce secteur. Et un second aspect qui traduit que chaque secteur a des spécificités propres en matière de risque sanitaire, que ce soit en fonction de la composition de la force de travail ou en fonction du type d'activité. On comprend donc assez vite que de nombreux paramètres vont intervenir pour dessiner cette stratégie optimale. Passons-les donc en revue.

Éléments importants pour une réouverture sectorielle

Suite à la crise, un certain nombre de travaux ont été développés pour intégrer les aspects macroéconomiques de la crise et ses aspects épidémiologiques. Le modèle épidémiologique canonique de type SIR est ancien (Mc Kendrick et Kermack, 1927) et intègre différentes catégories d'agents selon leur statut sanitaire : les individus susceptibles (sains mais sujets à infection), les infectés et les individus qui ne sont plus infectés et supposés immunisés. Pour étudier les différentes stratégies de

reprise au Luxembourg, un certain nombre d'économistes et épidémiologistes participant à la task force Covid-19 travaillent sur ce type de modèle afin d'en mesurer à la fois les implications économiques et épidémiologiques (Burzynski et al., 2020). Par stratégie on entend quels secteurs autoriser à reprendre leur activité et dans quel ordre (réouverture séquentielle par secteurs ou globale). La stratégie englobe les mesures d'adaptation sur le lieu de travail pour mitiger la transmission. Le 20 avril, le gouvernement luxembourgeois a autorisé la réouverture du secteur de la construction, tout en laissant fermés de nombreux autres secteurs.

Quels sont les éléments sectoriels importants à prendre en considération ? Tout d'abord, chaque secteur se caractérise par un taux d'infection de ses travailleurs initial différent. Néanmoins, après une période de confinement de près de 2 mois et compte tenu d'une période d'infection comprise entre 10 et 18 jours, ces disparités sectorielles ne constituent plus un élément important car les infectés initiaux ne le sont plus. Deuxièmement, chaque secteur est caractérisé par un taux de travailleurs frontaliers différent. Les disparités sectorielles en cette matière sont considérables : le pourcentage des frontaliers oscille entre moins de 10% dans l'administration publique à plus de 65% dans le secteur manufacturier. Cet aspect est particulièrement important pour évaluer le cas de risque de recontamination sur le lieu de travail par des travailleurs infectés dans leur zone de résidence, ainsi que le risque inverse (contamination des zones de résidence par les travailleurs frontaliers).

Trois autres spécificités sectorielles découlent du type d'activité impliquée. Une première dimension concerne la proximité entre travailleurs sur le lieu de travail et entre travailleurs et clients extérieurs. Les secteurs les plus exposés sont les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration, de la santé et de l'éducation ; les mieux lotis sont l'agriculture et l'administration par exemple. Un second paramètre capture l'exposition directe face à la maladie. Les secteurs les plus exposés sont évidemment le secteur de la santé mais aussi de l'éducation et le secteur de la collecte des immondices. Tous ces paramètres peuvent être intégrés dans le modèle pour simuler les conséquences de la reprise d'un ou plusieurs secteurs, à la fois en termes de reprise d'activité mais aussi en termes de rebonds possibles d'infection. Un troisième paramètre concerne le pourcentage d'activité qui peut être maintenu par le télétravail. Là encore, la disparité entre secteurs

est importante. Le télétravail est tout à fait possible dans des secteurs comme l'administration, certains secteurs de la recherche ou le secteur financier. A l'inverse, le télétravail est très limité, voire impossible dans des secteurs comme l'agriculture, le secteur manufacturier et la vente au détail. A cet égard, le Luxembourg, de par sa structure industrielle et son niveau technologique, apparaît comme un des pays ayant le plus recours à cette forme de travail. ¹⁰

L'apport double de la modélisation.

Il convient de souligner tout d'abord l'apport de la modélisation de type Eco-SIR adoptée par Burzinski et al. (2020). Ce type de modèle permet de capturer l'interdépendance entre l'économie et la dynamique épidémiologique. Cette interdépendance est double. Il y a une première interdépendance naturelle et directe allant de la reprise économique vers le nombre de personnes infectées via les interactions sur le lieu de travail mais aussi via les zones de résidence des frontaliers.

La seconde interdépendance est celle traduisant l'influence de la dynamique épidémiologique vers l'activité économique. Une hausse du nombre d'infectés dans un secteur implique un retrait de ces travailleurs de la force de travail. Elle est donc source de déficit d'activité si le secteur est contraint par le côté offre de travail. Ainsi, si la reprise de la construction devait induire une hausse des infections parmi ces travailleurs, et pour autant que le secteur de la construction bénéficie d'une demande forte, ceci pourrait conduire à une baisse de son activité à l'équilibre. A cela s'ajoute le fait qu'une reprise de l'infection dans un secteur peut décourager certains travailleurs à reprendre physiquement le travail et augmenter le taux d'absentéisme des non infectés.

Tout ceci dépend évidemment du type de politiques adoptées pour mitiger la reprise de l'infection. Différentes politiques peuvent être envisagées. L'intérêt de la modélisation est aussi (et surtout) de mesurer l'efficacité des différentes politiques ainsi que leur coût. Un des apports fondamentaux est dès lors de

¹⁰ Le pourcentage de tâches économiques opérables à distance est estimé à un peu plus de 50% au Luxembourg par l'OCDE. Pour fixer les idées, ce taux n'excède pas 5% dans la plupart des pays en développement. Par ailleurs, le pourcentage de travailleurs qui seraient passés en télétravail durant cette crise au Luxembourg est estimée à 55%, le deuxième pourcentage le plus élevé après la Finlande au sein des pays de l'UE à 27 pays (Eurofound, 2020).

proposer une analyse coûts-bénéfices de ces politiques, ce qui pourrait contribuer à une prise de décision politique plus éclairée.

Evaluer les politiques d'aménagement de la reprise.

Une politique extrêmement importante est celle des tests. Un des aspects importants du Covid-19 est l'existence de cas asymptomatiques, i.e. d'individus infectés ne présentant pas ou très peu de symptômes. Ces cas sont problématiques car ils mettent à mal l'efficacité de la politique de quarantaine immédiate de travailleurs présentant des symptômes. Si tous les individus infectés étaient symptomatiques et s'isolaient spontanément, dès l'apparition des symptômes, l'infection resterait relativement limitée, même en l'absence de tests PCR. L'existence de cas asymptomatiques rend ces tests nécessaires. La proportion de cas asymptomatiques est encore très mal estimée. La fréquence des tests s'avère cruciale. Si des tests journaliers, obligatoires et répétés pouvaient être menés, le risque de recontamination convergerait vers zéro. Avec une fréquence hebdomadaire, le risque augmente mais reste assez modéré. Néanmoins, ces politiques restent relativement coûteuses (un test coûte 58€). Une reprise modérée de l'infection pourrait alors être gérée efficacement par un traçage des individus infectés et de leurs contacts durant une certaine période. Une seconde vague similaire à la première rend cette politique quasi-impossible car ses exigences surpasseraient les capacités mises en place.

Un autre aspect crucial est le fait que cette politique de test concerne également les frontaliers et non exclusivement la population résidente. La raison réside dans la possibilité de contamination via les zones de résidence. Actuellement, la France et la Belgique sont en sous-capacité de tests PCR. Il est donc clair que des frontaliers asymptomatiques pourraient, en l'absence de détection, infecter les résidents luxembourgeois via l'interaction sur le lieu de travail. Cette crise souligne la nécessité d'une coordination entre le Luxembourg et les régions d'origine des frontaliers. La politique globale de tests proposée par le Luxembourg peut être vue comme une solution unilatérale en l'absence d'une coordination de ce type.

Une autre politique concerne les mesures de distanciation sociale sur le lieu de travail, par exemple par le port du masque, le maintien de distances physiques ou

la limitation du nombre de personnes par espace donné. Là aussi, l'efficacité de ces mesures peut varier entre secteurs selon la spécificité de l'activité.

Quelques résultats préliminaires

La modélisation permet de simuler l'impact de différents scénarios de déconfinement ainsi que différents types de mesures d'aménagement de l'activité. Il nous est impossible ici d'évoquer tous les résultats potentiels car la combinaison scénarios/politiques génère un très grand nombre de cas et donc de résultats. Contentons-nous d'évoquer les effets des mesures décidées par le gouvernement et l'impact de la politique de *testing*. La reprise de l'activité par le secteur de la construction a pour effet de réduire la perte du PIB de près de 5% mais en l'absence de *testing* pourrait générer une nouvelle vague d'infection dont le pic culminerait à peu près à 50% du pic observé lors de la première vague (un peu plus de 4000 cas durant la seconde semaine d'avril 2020). Le pic de cette seconde vague serait observé en octobre. Une stratégie de test global et obligatoire à une fréquence hebdomadaire (et a fortiori quotidienne) éviterait toute nouvelle vague d'infection significative.

Le second scénario est celui de la réouverture des écoles programmée le 11 mai. Un aspect intéressant de ce scénario est l'impact économique indirect que cette mesure exerce via la baisse des travailleurs en congé parental. Les taux de personnel en congé parental varient aussi entre secteurs. Les simulations suggèrent que la réouverture complète des écoles, prévue le 25 mai, permettrait une atténuation de la perte de production d'environ 5% supplémentaires. Au niveau épidémiologique, la politique de test avec fréquence hebdomadaire s'avère aussi importante que dans le premier scénario pour éviter une nouvelle vague d'infection au Luxembourg.

Quelques incertitudes subsistantes

La modélisation évoquée plus haut permet donc des éclairages quantitatifs importants dans une perspective de décision politique. Néanmoins, comme toute modélisation, elle repose sur une version simplifiée de la réalité et doit nécessairement laisser dans un premier temps un certain nombre d'aspects de côté. Des extensions futures sont évidemment envisageables mais nécessiteront une complexification de l'analyse. Soulignons trois aspects qui actuellement ne sont pas pris directement en compte.

Un premier aspect est le côté volontaire des tests mis en place. Si le *testing* généralisé à tous les travailleurs résidents et frontaliers est une excellente mesure, le côté non obligatoire rend son efficacité plus incertaine. Le second aspect est la question des transports vers le lieu de travail. On sait que le Luxembourg est sujet à des phénomènes quotidiens de congestion. Le recours au transport public permet de limiter cette congestion mais est aussi une source de contamination possible. Un aspect final est lié au maintien de la fermeture des frontières et son impact sur les importations de biens intermédiaires. En plus du facteur travail, un des facteurs contraignant l'offre sectorielle à court terme concerne les inputs importés depuis l'étranger. Une persistance de la fermeture des frontières est un élément important également dans l'analyse.

Références

-Beine, M. , Bertoli, S., Chen, S., D'Ambrosio, C., Docquier, F. , Dupuy, A., Haas, T. , Koulovatianos, C., Machado, J., Peluso, E. , Peroni, C. Picard, P., Pieretti, P., Rapoport, H., Tatsiramos, K., Tenikue, M., Theloudis, A., Sarracino, F., Van Kerm, P., Verheyden, B. (2020), Economic effects of Covid-19 in Luxembourg: First RECOVid working note with preliminary estimates Mimeo, LISER. https://www.liser.lu/documents/RECOVID/RECOVid_working-note_full-1.pdf.

-Burzynski, M. , Machado, J., Aalto, A. , Beine, M., Haas, T. Kemp, F., Magni, S. , Mombaerts, L., Picard, P., Proverbio, D., Docquier, F. (2020), Health and Economic Effects of Implementing and Lifting Containment Measures in Luxembourg, Mimeo.

-Dewatripont, M., Goldman, M., Eric Muraille, E., and Platteau, J. (2020). Rapidly identifying workers who are immune to Covid-19 and virus-free is a priority for restarting the economy. VoxEU, March.

-Eurofound (2020), Life, Working and COVID-19. First findings, April 2020. <https://www.eurofound.europa.eu/topic/covid-19>.

Un essai d'objectivisation du problème Covid-19 et quelques réflexions sur la prochaine crise

Rolf Tarrach - Recteur émérite de l'Université du Luxembourg et membre du Conseil scientifique d'IDEA

Situons-nous en décembre 2020. Il y a eu à travers le monde entre 600.000 et 900.000 morts à cause du SARS-Cov-2¹¹. Beaucoup de personnes ont souffert et ce nombre de morts m'affecte beaucoup personnellement, mais nous voulons regarder les chiffres froidement pour mieux comprendre la gravité de la situation. Il y a, toutes causes confondues, 60 millions de morts dans le monde par an, donc on parle d'entre 1 % et 1,5% de ce chiffre. Cela situerait la Covid-19 en dessous de la dixième cause de mortalité, bien en dessous des morts par accidents de trafic, et comparable au nombre de suicides¹². Le chiffre de morts seul n'explique donc pas la magnitude de la tragédie qu'on nous annonce. Si on le compare avec les effets de différentes pandémies de peste qui ont décimé régulièrement la population de notre planète, fauchant un tiers de la population européenne au 14^{ème} siècle, ou avec la virulence du virus de la variole, que la science a éradiqué¹³, ou avec la mal nommée grippe espagnole, responsable de peut-être au-delà de 40 millions de morts, notre Covid-19, malgré le grand malheur qu'il a amené, n'est pas la « tragédie ultime »...

Regardons maintenant le facteur âge dans la mortalité. Au Luxembourg la médiane (d'autres disent la moyenne) des morts est de 85 ans et 2/3 sont âgés de plus de 80 ans. Parmi eux, beaucoup étaient déjà malades ou même dans les derniers mois de leur vie. La situation dans certains autres pays est différente, mais pas trop. Si nous supposons que la moitié des décès causés par la Covid-19 aurait eu lieu de toute façon avant la fin de l'année, l'effet de la Covid-19 sur les statistiques annuelles des décès serait réduit de moitié, donc comparable aux fluctuations. La comparaison avec les suicides, pour donner un exemple concret, serait la suivante : si on estime l'espérance de vie moyenne des victimes du SARS-Cov-2 à 10 ans et celle des suicides à 25 ans, le drame des suicides, puisque le nombre de

¹¹ Tous mes chiffres doivent être compris avec une incertitude de l'ordre de 20%.

¹² Au Luxembourg légèrement supérieure au nombre de suicides.

¹³ Sauf, encore, dans deux laboratoires P4 (biosécurité maximal), un aux Etats-Unis, l'autre en Russie.

victimes est comparable, serait quantitativement entre 2 et 3 fois plus grand que celui de la Covid-19.

Les personnes de moins de 50 ans peuvent encore avoir des enfants. Si une de ces personnes meurt, ce décès entraîne la potentielle non-naissance d'un ou plusieurs enfants. Cela va donc bien au-delà d'un simple avancement de la visite de la sinistre faucheuse. Mais les décès des personnes de moins de 50 ans sont très exceptionnels, au moins dans les pays développés. Certains résultats scientifiques montrent que lorsqu'un enfant tombe malade de la Covid-19, il est 2000 fois moins susceptible de mourir qu'un malade de plus de 60 ans.

En bref, le SARS-Cov-2 tue de façon privilégiée les personnes âgées, déjà malades. On pourrait penser que cela est un scénario conçu par des « néo-libéraux ultra-conservateurs », adeptes de l'approche de l'homme du toupet blond.

Mais, où est alors le vrai problème, ce qui inquiète tellement, maintenant que la gravité et la magnitude de la pandémie semble endiguée ? Pour une majorité d'analystes et de décideurs, le problème est l'arrêt de l'économie. Mais cela n'est qu'un symptôme d'un problème plus profond. Analysons, avant de donner suite à ces pensées, la demande populaire de protection par l'État face à toutes les terribles éventualités qui peuvent nous arriver. La réponse est simple : on ne pourra jamais se protéger avec un niveau de confiance acceptable contre toutes les calamités qui peuvent tomber sur une société aussi fragile que la nôtre, parce que le nombre de fléaux et de drames est tellement grand, les « apocalypses » tellement diverses, tellement imprévisibles (rappelez-vous de « *the unknown unknowns* »), que ni la science, ni les ressources financières - peu importe les autres « solutions » - ne peuvent le faire. Comme pour le changement climatique, qui est un vrai problème parce qu'il sera encore là dans quelques générations, ce qui nous reste à faire pour la Covid-19 est de l'atténuer et de nous y adapter au moyen de la science et de la technologie. Bien sûr, la probabilité d'une autre pandémie virale les prochains 10 ou 20 ans est bien plus grande que celle de ces méga-explosions volcaniques qui écorchent notre planète chaque millier d'années. Comme la protection contre toutes les menaces possibles et imaginables est un vœu pieux, il faut concentrer nos efforts et tenir compte spécifiquement des catastrophes les plus probables.

La différence avec le changement climatique, c'est l'immédiateté de la Covid-19. Notre société est une société de l'immédiat : la croissance, les revenus, les résultats de la recherche, la santé : tout doit se réaliser vite. Des raisons évolutives expliquent ce trait de *Homo sapiens*, donc ce n'est pas facile de faire mieux. Ce trait explique cette tendance à reporter les solutions des grands problèmes à plus tard, aux calendes grecques, en réalité aux prochaines générations. On le fait avec le changement climatique, avec la contamination, avec les inégalités excessives et on le fait avec la réduction de la dette, tous victimes de l'immédiateté. Les trois derniers sont solubles, mais réclameraient un modèle économique nouveau et, peut-être, un système électoral différent, qui mitigerait l'effet des pressions court-termistes.

Revenons à la Covid-19. Le fond du problème est que même dans le monde riche, développé et avancé, il y a trop de pays qui ne sont pas capables de survivre dans des conditions acceptables à une demi-année d'arrêt économique. Mais, comment cela est-il possible dans le monde de l'intelligence artificielle, des robots sensitifs, de l'exploration planétaire et spatiale, des possibilités génétiques inouïes, avec des ressources énergétiques, informatiques et financières comme on ne les a jamais eues ? La récession profonde qui est dans toutes les déclarations et tous les médias reflète ainsi un problème qui est déjà là, puisque l'économie était déjà touchée, elle boîtait, elle était presque à bout de souffle et maintenant, elle est clairement à bout de souffle. Le virus a fait avec les malades âgés ce qu'il a fait avec la récession : il a avancé l'échéance.

De nouveau l'Europe semble être différente au nord et au sud. En caricaturant en peu, on peut dire que la partie dite souvent « protestante » jouit d'une marge d'endettement que la partie « catholique » n'a pas, le Luxembourg comme souvent faisant figure d'exception. Pour des raisons culturelles et civilisationnelles, qui *in fine* sont dues à la géographie et au climat, les « protestants » donnent plus d'importance à mourir sans dettes que les « catholiques », qui acceptent plus facilement de faire le voyage final endettés, peut-être parce que la voie royale vers le pardon est plus catholique que protestante. Puisque je crois beaucoup à l'importance du bonheur des gens et à la diversité des chemins qui y conduisent, je ne suis pas capable de « choisir mon camp ». Mais dans une situation de crise, la qualité de la dette fait toute la différence.

Le Luxembourg et son gouvernement ont montré un remarquable savoir-faire dans la gestion de la crise ; nous pouvons en être fiers. Il y a peu de choses que je puisse encore proposer, mais peut-être les salariés du public qui continuent à toucher sans interruption plus de, disons, 5 000€ par mois, pourraient-ils céder leur salaire d'un mois à l'État pour ne pas augmenter excessivement la dette publique. La dette est finalement ce qu'on laisse à nos enfants.

Nos enfants, précisément, doivent renouer avec l'école afin d'apprendre à nouveau, de rattraper le temps perdu, être les uns avec les autres¹⁴. Il y a assez d'évidence qui montre que le risque qu'on encourrait est limité. N'oublions pas qu'une école fermée signifie un sérieux dommage, avec des conséquences tout au long de leur vie. Elle amène à une puissante poussée de l'inégalité, un de nos grands défis. On pourrait aussi facilement raccourcir de deux semaines les vacances d'été.

Dans le contexte des décisions risquées, nous devons éviter de trop comparer les données de la pandémie dans différents pays, pour des raisons diverses. D'abord, la méthodologie de la collecte des données est très souvent différente et en conséquence ni une agrégation, ni une comparaison ne sont possibles. Mais même si ce n'était pas le cas, les circonstances dans les différents pays sont trop diverses pour qu'une comparaison directe puisse être faite de façon significative. Les experts feront cela quand la pandémie sera terminée, en tenant compte de toutes les incertitudes, ambiguïtés et circonstances pertinentes. C'est alors qu'on pourra tirer des enseignements de cette comparaison. Essayer d'être le premier, ce que certains médias cherchent, avec un *scoop* sans assurance de qualité, revient à trahir la société. Ne le faisons pas. La correction *ex post* est inutile : le mal est fait.

Que faire, donc ? Rappelons qu'on ne peut pas se protéger contre tous les dangers qui peuvent frapper notre monde à l'avenir, il y en a trop, ils sont trop divers et on ne sait pas quand ils frapperont, mais on peut avoir les moyens, les capacités pour surmonter dans de bonnes conditions la prochaine crise. Savoir et comprendre pour pouvoir réagir, mitiger et s'adapter adéquatement sont des conditions

¹⁴ On ne verra pas avant la moitié du siècle la numérisation simuler fidèlement le contact physique, si nécessaire au bonheur de l'être humain.

préalables, autant qu'avoir accès à des ressources financières est la condition pour pouvoir agir en temps utile.

Les piliers pour mieux gérer la prochaine crise sont selon moi les suivants.

1. Éducation, comme vaccin contre l'ignorance

L'éducation est la base de tout progrès, de toutes les avances, du bonheur, de la santé, de notre philosophie de vie, elle nous permet de mieux vivre, de vivre plus longtemps, bref, elle est corrélée positivement avec presque tous les indicateurs du bien-être. Il nous faudrait la rendre plus européenne, moins nationaliste, plus ouverte et créative, moins bornée par des traditions et clichés historiques. Forte en langues et en mathématiques, particulièrement les mathématiques dont ont besoin les sciences de la complexité ainsi que les sciences humaines et sociales. Une bonne éducation coûte, mais le retour est immense. C'est le meilleur investissement dans l'avenir. Quelqu'un avait dit, « *If you think education is expensive, try ignorance* ».

2. Recherche, mais pas trop concentrée sur la cible

Ce que l'éducation fait pour l'enfant et le jeune, la recherche le fait pour l'humanité : diminuer notre ignorance et laisser notre curiosité et créativité s'épanouir. Mais elle fait davantage que cela : elle analyse ce qu'on ignore et par la suite nous montre l'approche la plus efficace pour avancer dans l'élargissement de nos connaissances. Et elle nous aide à comprendre, ce qu'est le vrai savoir¹⁵. Elle doit être en partie ciblée, mais elle cible en général la cause de la dernière crise et pas la cause, puisqu'elle est inconnue, de la prochaine. L'autre part de la recherche doit être libre, curieuse, exploratrice, parce que c'est celle-ci qui souvent nous sauve. A l'âge de 80 ans le texte « *The usefulness of useless knowledge* »¹⁶ continue à être une belle lecture pour comprendre la valeur, pas seulement sociale mais même économique, de la recherche fondamentale. On pourrait penser que déchiffrer l'écriture « linéaire A » de l'époque minoenne, vieille de presque 4000 ans, ne peut pas servir à grand-chose, mais peut-être cache-t-elle des traits utiles pour comprendre d'autres « écritures », comme l'ARN

¹⁵ Savoir sans comprendre a conduit certains savants à dire des bêtises immenses. Un vrai savant avait dit une fois, « *You have to be very learned to be that wrong* ». On « sait » les corrélations, on « comprend » les vraies relations causales.

¹⁶ Abraham Flexner, 2017, *The Usefulness of Useless Knowledge*, [Princeton University Press](#).

virale. La recherche fondamentale permet la fertilisation interdisciplinaire, source de beaucoup de nos plus grandes avancées. Cette recherche doit aller au-delà des sciences dures, et inclure des disciplines comme la psychologie, qui offre son aide à beaucoup de gens qui sont dans le pétrin. Mais toutes les disciplines qui en français - d'ailleurs comme en d'autres langues - s'appellent « sciences » ne sont pas nécessairement très utiles, simplement parce qu'elles ne sont pas suffisamment scientifiques.

Rappelons que les scientifiques, devant des problèmes complexes, ne sont souvent pas d'emblée du même avis. Mais la merveille de la méthode scientifique, c'est qu'à un certain moment la grande majorité des scientifiques, même tous, converge sur un nouveau paradigme, une nouvelle compréhension qui, avec peu d'exceptions, reste pour toujours bien qu'elle soit toujours englobée, beaucoup de recherches plus tard, dans un nouveau paradigme plus complet, plus large et donc meilleur. Un exemple classique est la théorie de la gravitation de Newton, qui est un cas limite particulier de la théorie de la gravitation d'Einstein, qui est à son tour un cas particulier de la théorie de la gravitation quantique. Les trois théories sont correctes, dans des domaines concentriques chaque fois plus grands. Il y a donc un progrès, la compréhension augmente, et seul le savoir qui découle de la méthode scientifique a cette caractéristique d'amélioration systématique et permanente. Sans cette méthode il y a des changements, des évolutions, des cycles, mais pas de progrès. La musique de Stravinski n'est pas meilleure que celle de Mozart, la philosophie de Nietzsche n'est pas meilleure que celle de Hume, la peinture de Gauguin n'est pas meilleure que celle de Velázquez et l'écriture d'Hugo n'est pas meilleure que celle de Cervantes. Il n'y a pas non plus de progrès dans les croyances.

Revenons à la Covid-19. La complexité de la virologie est encore rehaussée parce que l'objet de la recherche change, à cause des mutations et d'échanges de matériel génétique qui se succèdent sans arrêt, et souvent très vite. Mais à la fin, les virologues comprendront le SARS-Cov-2.

3. Accès aux marchés des capitaux à de bonnes conditions

Quand la crise arrive il nous faut avoir à notre disposition dans les plus brefs délais les ressources financières nécessaires. De manière regrettable, les différentes façons de le faire sont en général motivées beaucoup plus par l'idéologie, les

sentiments, les passions et les doctrines que par les connaissances, la rationalité et la compréhension du problème. Je vais donc profiter de mon manque de connaissances approfondies sur ce sujet pour ne rien dire au-delà du fait que cet accès doit être assuré, en faisant soigneusement attention aux aléas de moralité, si on veut vaincre et surmonter plus ou moins indemne la prochaine crise. La reconnaissance du savoir caché dans les marchés financiers est nécessaire pour réussir dans cet effort.

4. Épistocratie, ou la défense contre le populisme

Dans une crise, plus encore que dans des temps d'insouciance, il faut être correctement informé pour pouvoir bien décider. Il faut écouter les personnes qui savent, qui basent leur avis sur l'analyse des données et sur les évidences scientifiquement contrastées et il faut argumenter contre les charlatans, doctrinaires et mystiques qui jouissent de l'attractivité de dire des choses incroyables, surprenantes et ...fausses. Ils sont des représentants du populisme auxquels il faut poser des questions comme les suivantes : quelles sont vos sources publiques et contrastées d'information ? Quels arguments vous feraient changer d'avis ? Quel est le chemin du raisonnement rationnel qui à partir des données généralement acceptées conduit sans *non sequitur* à vos conclusions ?

Quoi qu'il en soit, n'oublions jamais que l'avis de « la majorité » n'est pas une raison qualifiée derrière « la vérité », mais l'avis des virologues, des immunologues et des épidémiologues l'est.

Le rôle des médias est ici essentiel. Le public ne peut généralement appréhender sans une aide extérieure les conclusions d'un travail scientifique, mais la simplification faite par les médias ne doit pas induire les lecteurs à des conclusions erronées qui ne correspondent pas à la conclusion scientifique. Imaginons la conclusion finale suivante, déjà simplifiée en évitant toute quantification : « Si nous levons tout confinement et si le scénario s'avère être le pire possible, on pourrait imaginer d'arriver dans certains cas à 50 fois plus de morts ». Si la nouvelle reproduite dans les médias est « Si nous levons tout confinement on aura 50 fois plus de morts », les gens comprennent, mais ce qu'ils comprennent est très probablement faux. On aurait dû écrire « Si nous levons tout confinement on ne peut pas totalement exclure d'arriver à 50 fois plus de morts ». Le public aurait alors compris le résultat des scientifiques. Le bon traitement de l'information par

les médias joue et jouera un rôle essentiel dans la lutte contre cette pandémie et lors de la prochaine crise.

Et l'Union Européenne le joue et le jouera aussi. La diversité de ses membres permet de contrer efficacement la multiplicité des menaces qui nous frapperont tôt ou tard, si nous réussissons à travailler en synergie, à partager nos connaissances et à apprendre les uns des autres, laissant les économies d'échelle montrer leur puissance dans une Europe renforcée par davantage de politiques communes. Et nous, européens, devrions parler un peu plus de nos responsabilités et obligations et un peu moins de nos droits et acquis.

Peut-on apprendre quelque chose de la crise actuelle pour mieux organiser notre territoire ?

Antoine Decoville - Chercheur en géographie et aménagement du territoire au LISER

De prime abord, une contribution sur l'aménagement du territoire et le COVID 19 peut paraître un peu incongrue. En quoi une discipline ayant pour objet l'espace, inscrite dans des temps relativement longs et circonscrite dans des limites territoriales bien définies aurait quelque chose à dire ou à apprendre d'une crise sanitaire fulgurante qui se joue des frontières nationales ?

Et pourtant, l'épidémie et le confinement mis en place pour la ralentir offrent une occasion unique de questionner la manière dont notre territoire est capable d'absorber un choc venant de l'extérieur, de s'adapter et d'évoluer vers un nouvel équilibre. En d'autres termes, la crise sanitaire actuelle est l'occasion de réfléchir à la *résilience* du territoire, pour reprendre un mot dont la surutilisation a parfois tendance à affaiblir la force et l'importance du concept qu'il recouvre. Il est aujourd'hui bien trop tôt pour tirer des enseignements définitifs sur une crise qui, hélas, est encore peut-être loin d'être finie, mais il est déjà temps de commencer à questionner la capacité de notre territoire à faire face aux défis actuels et à ceux qui adviendront dans le futur, qu'ils soient sanitaires, climatiques, environnementaux, sociaux ou politiques.

Bien des problèmes et menaces auxquels le Luxembourg fait face aujourd'hui se retrouvent dans de nombreux autres pays, mais le Grand-Duché présente un certain nombre de spécificités qui se traduisent par des risques particuliers en matière d'organisation spatiale. Cette contribution n'a pas la prétention d'apporter des réponses aux défis qui se posent aujourd'hui, mais de faire émerger quelques réflexions sur la crise actuelle et la résonance qu'elle trouve au sein de l'organisation spatiale du Grand-Duché à trois échelles spatiales distinctes : l'échelle transfrontalière, l'échelle nationale et l'échelle locale.

Le Luxembourg et ses voisins pendant et après la crise du COVID 19, une relation à soigner

L'une des principales spécificités du système territorial luxembourgeois, outre sa petite taille, est probablement son degré d'ouverture vers les régions voisines. Le pays est bien souvent présenté comme le champion européen de l'intégration transfrontalière quand celle-ci est approchée au travers du nombre de travailleurs frontaliers rapporté à sa population. Mais dans la crise actuelle, ce niveau d'interpénétration territoriale prend un sens tout particulier et nous force à nous interroger sur la nature de l'intégration transfrontalière. Est-elle une force ou une faiblesse aujourd'hui, et pour qui ? Peut-elle se résumer à un simple décompte du nombre de personnes qui se rendent au Luxembourg pour y profiter d'un marché de l'emploi dynamique et de rémunérations attractives ? Quid par exemple de la qualité des relations de voisinage, qui est certainement tout aussi importante pour juger de l'intégration transfrontalière, même si elle est nettement moins facilement quantifiable ? La qualité des relations entre acteurs institutionnels est cruciale dans un contexte de crise comme nous en connaissons actuellement. Or, ces relations ont été éprouvées par les échanges liés aux revendications en matière de compensation fiscale liée au travail transfrontalier lancées par certains élus locaux français auxquels des élus allemands ont emboîté le pas. L'objet ici n'est pas de prendre position par rapport à ce débat, mais de montrer à quel point il est important de conserver des relations de confiance au niveau diplomatique, donc de créer une sorte de *résilience* de la coopération dans la situation difficile que nous connaissons. Souvent, les communes ou villes d'outre-frontière situées de l'autre côté des frontières du pays sont dépeintes comme totalement dépendantes du pôle luxembourgeois, mais la crise actuelle du COVID 19 tend à montrer que le Grand-Duché est lui aussi dépendant de ces dernières, qui fournissent une bonne partie de la main d'œuvre, notamment hospitalière. Le risque d'une réquisition, par les Etats français, belges et allemands de leurs résidents nationaux travaillant dans le secteur médical luxembourgeois ¹⁷ pourrait ainsi avoir des répercussions potentiellement catastrophiques pour le Grand-Duché. L'accueil par les hôpitaux luxembourgeois de malades venant de la Région Grand-Est fait partie de ces gestes de solidarité qui soignent les malades autant que les relations diplomatiques. Mais

17

<https://5minutes.rtl.lu/actu/frontieres/a/1486579.html>

il est important de comprendre que les prises de position sur la question de la rétrocession fiscale prennent racines dans des disparités flagrantes en matière de répartition spatiale des activités économiques et des logements qui impactent très différemment le niveau des recettes fiscales pour les communes. Il existe à l'échelle transfrontalière un processus de spécialisation fonctionnelle de l'espace qui, pour le simplifier, revient à une exacerbation de la fonction résidentielle des régions frontalières voisines du Luxembourg, qui accueillent une importante population de travailleurs frontaliers, alors que les postes de travail et la production de valeur ajoutée tendent à se concentrer au Luxembourg. Cette spécialisation fonctionnelle des espaces est le résultat d'une exploitation des avantages respectifs propres aux différents contextes nationaux et régionaux. Pour simplifier les choses, le Grand-Duché offre des conditions extrêmement favorables au développement des activités économiques pour les raisons que l'on connaît (main d'œuvre qualifiée, charges patronales limitées, multiculturalisme et multilinguisme, fiscalité préférentielle dans certains secteurs d'activités) alors que dans les territoires frontaliers voisins les prix fonciers et immobiliers sont plus faibles, ce qui encourage à y résider les personnes qui ont un emploi au Luxembourg. Or, avec la menace d'une possible refermeture des frontières, même partielle (comme à la suite des attentats terroristes en France en novembre 2015 ou maintenant sous la pandémie), il devient nécessaire de se pencher sérieusement sur cette question du déséquilibre existant et sur les moyens de l'amoindrir, pour faire gagner les territoires en autonomie et en capacité à répondre aux défis qui peuvent se poser à eux. Tous ces défis ne sont pas sous contrôle, et ils peuvent provenir de facteurs externes. L'épidémie à l'échelle globale n'en est qu'un exemple parmi d'autres possibles.

Cette spécialisation fonctionnelle de l'espace n'est pas propre au contexte luxembourgeois et se retrouve peu ou prou dans presque toutes les métropoles, mais ce qui est spécifique au Luxembourg, c'est que la périphérie est située dans un autre pays, avec tous les effets que cela implique en matière de différenciation des niveaux de développement économique et d'absence de péréquation fiscale. Cela signifie qu'il importe de veiller autant à renforcer l'attractivité des communes françaises, belges et allemandes du point de vue du marché du travail que de créer plus de logements au Luxembourg pour permettre l'installation à des prix raisonnables des travailleurs frontaliers qui souhaiteraient s'installer au Luxembourg. Formulé comme cela il y a encore trois mois, un tel objectif pouvait

sembler simpliste, idéaliste et apparenté à un vœu pieux. Mais aujourd'hui, la crise du Coronavirus semble plutôt nous dire qu'une poursuite non contrôlée de ce processus de spécialisation fonctionnelle des espaces de part et d'autre des frontières après la crise serait une démonstration d'inconscience collective. L'aménagement du territoire à l'échelle transfrontalière a une responsabilité à jouer dans l'atteinte d'un tel objectif de rééquilibrage, notamment en imprégnant les autres politiques sectorielles (logement, économie), qui ont une marge d'action pour influencer ces dynamiques de redistribution de l'emploi et de la création d'entreprises sur les deux versants.

La crise du COVID-19, un déclic pour amorcer la transition environnementale ?

La seconde échelle spatiale à laquelle la crise du COVID 19 peut nous permettre de révéler des enjeux est celle du pays dans son ensemble, qui est aujourd'hui, du fait du confinement, confronté à une limitation drastique des mobilités qui pourrait présenter des similitudes avec ce qu'imposerait l'adoption d'une démarche de transition environnementale, comme celle présentée par les Ministres Carole Dieschbourg et Claude Turmes, en décembre dernier, avec le Plan National intégré en matière d'énergie et de climat. Cette stratégie vise à réduire de 55% les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030. Ce plan est ambitieux, mais il faut dire que la situation actuelle appelle à un changement à la hauteur de ces ambitions. Selon le réseau Global Footprint, le Luxembourg était ainsi en 2016 le second pays au monde en termes de consommation de ressources naturelles par individu derrière le Qatar (en raison notamment des très fortes ventes de carburant aux non-résidents, mais aussi du fait de la consommation intérieure). La crise actuelle permettra de tester certaines hypothèses faisant partie des pistes d'actions possibles pour faire évoluer nos comportements. Le recours forcé et massif au télétravail en constitue un parfait exemple, avec sa contribution au décongestionnement des routes, à la réduction des émissions de CO₂ liées à ces mobilités, mais potentiellement aussi à la réduction des besoins en nouveaux espaces de travail qui artificialisent de nouveaux sols et contribuent donc à la perte d'espaces agricoles ou naturels. Bien sûr, le télétravail ne constitue pas en lui-même une panacée (voir sur ce sujet la contribution d'IDEA de juin 2017¹⁸), mais sa mise en pratique à grande échelle dans le contexte actuel permet d'étudier

¹⁸ <http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2017/05/Dossier-Grande-Region-IDEA-06.2017.pdf>

les effets possibles qu'il pourrait avoir par rapport aux objectifs de durabilité environnementale. Avec l'importance relative des secteurs d'activités pouvant en partie se prêter au télétravail au Luxembourg (finance, services aux entreprises, administration publique), l'expérience actuelle pourrait accélérer sa mise en pratique à grande échelle après la crise, si toutefois un certain nombre d'obstacles légaux et fiscaux étaient levés (notamment pour les travailleurs frontaliers).

La réduction des déplacements domicile-travail occasionnée par le télétravail pourrait également avoir d'autres effets sur le territoire, avec par exemple une remise en valeur des commerces situés à proximité des domiciles des télétravailleurs (au détriment des grandes surfaces situées près des pôles d'emplois et des axes routiers en périphérie des villes, que beaucoup de travailleurs fréquentent lors de leurs trajets domicile-travail). Si les mobilités se rétractent, c'est toute la logique de la répartition spatiale des commerces, équipements publics, privés et services qui pourrait être remodelée à terme.

Le COVID et la redécouverte, forcée ou souhaitée, du bassin de vie.

Le COVID 19 a largement souligné les inégalités des individus par rapport à leur bassin de vie. Au premier plan bien sûr se trouvent les logements (qui ne relèvent pas de la politique d'aménagement du territoire), mais on peut également évoquer le fait de disposer (ou non) à proximité de chez soi d'espaces de nature facilement accessibles, puisque les résidents du Luxembourg ont continué à pouvoir se promener en forêt pendant le confinement, contrairement à leurs voisins français. Disposer de tels espaces de repos, de récréation et de loisirs dans une économie post-carbone vers laquelle nous tendons constituera à n'en pas douter un déterminant important de la qualité de vie et donc de l'attrait d'une commune ou d'un quartier et nous montre à quel point il est important, d'un point de vue spatial, de préserver ces espaces et de soigner leurs articulations aux centres urbains.

Les propriétés sur lesquelles l'aménagement du territoire et l'urbanisme peuvent et doivent également agir à l'échelle locale pour améliorer les cadres de vie de proximité sont nombreuses et touchent en premier lieu à la mixité fonctionnelle, que ces disciplines peuvent imposer. Dans l'optique d'une contraction des espaces de vie telle qu'elle est imposée par le COVID ou telle qu'elle sera probablement nécessaire dans le basculement vers une société décarbonée (à moins de trouver

une alternative environnementalement satisfaisante à la mobilité « fossile » des automobiles), disposer dans son environnement immédiat d'un éventail large de services, commerces et équipements contribue à garantir une qualité de vie mais aussi une équité territoriale. Pourtant, les dynamiques que l'on a observées depuis les années 1980 ont largement profité aux grands ensembles monofonctionnels, comme le développement de vastes lotissements résidentiels, d'espaces de bureaux ou encore de centres commerciaux en dehors des villes, qui ont largement contribué à vider certains centres secondaires de leurs commerces de proximité. Ces implantations créent une dépendance à une mobilité motorisée dont il est très difficile de s'extraire, et qui est bien sûr contraire aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Conclusion :

Au-delà de ces quelques exemples, la crise du COVID 19 permettra certainement aussi de remettre à jour le débat initié il y a quelques années déjà sur la question de la croissance souhaitée pour le pays. Avec 22% de croissance de la population entre 2010 et 2019¹⁹, aucun pays européen n'a connu d'augmentation relative aussi importante de sa population, avec tous les effets induits sur l'environnement (artificialisation du sol importante, destruction d'écosystèmes, pressions accrues sur les ressources en eau, hausse de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre...). Or, cette forte croissance qui devrait en théorie apporter suffisamment de richesses pour assurer notre confort futur crée une dépendance à la croissance de demain, car il faut être en mesure de financer les retraites futures des travailleurs actuels et d'amortir les investissements, que ce soit au niveau des individus (dont beaucoup se sont lourdement endettés pour acquérir leurs logements ou qui doivent payer des loyers toujours plus élevés), des entreprises, ou des communes et de l'Etat, qui doivent eux aussi amortir les équipements qu'ils ont massivement développés pour répondre aux besoins des nouvelles populations.

Le débat sur la croissance et sur ses impacts sur le territoire mérite ainsi d'être reposé à l'aune des bouleversements que nous connaissons actuellement, et toutes les solutions qui existent pour remodeler nos espaces de vie de manière plus

19

<https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/population-demography-migration-projections/data/database>

conforme à la nouvelle donne écologique mondiale doivent être étudiées. Le développement des circuits courts, le *recycling* ou l'*upcycling*, le compostage systématique, mais également un moindre recours à toute forme d'artificialisation du sol ou encore le déploiement de la production d'énergies renouvelables sont autant de leviers d'actions qu'il est crucial d'actionner pour répondre aux défis de demain.

Il est probable que la crise actuelle va changer le regard des résidents du Luxembourg sur leur pays et sur toutes ces questions. Ce changement sera-t-il structurel ou ne durera-t-il que le temps de la crise ? Difficile à savoir, mais en tout cas l'occasion se présente d'oser l'expérimentation pour bâtir une nouvelle résilience de nos territoires, plus conforme aux défis qui nous attendent et dont la crise du COVID pourrait n'être qu'un prélude.

Luxembourg, Défis socio-économiques et territoriaux post-Covid19

Pascale Junker - Experte Environnement et Climat

Le confinement imposé par la pandémie a résulté en plusieurs grandes disruptions sous forme de restrictions de mouvements et d'isolation au foyer, de travail à distance et digitalisé, de réveil face à notre vulnérabilité en termes d'approvisionnement élémentaire, d'amélioration de la qualité environnementale suite au ralentissement de l'économie et des transports. Dans ce contexte d'incertitude, quelques questions fondamentales s'imposent à nous :

- Faut-il réorienter fondamentalement les investissements afin d'être mieux préparé à la prochaine pandémie ou est-ce qu'on considère qu'il s'agissait d'une exception conjoncturelle et qu'il faut continuer comme avant ?
- Faut-il miser sur un retour à la croissance, dans un monde à énergie contrainte à la baisse et au renchérissement et à ressources finies ?
- Est-ce que la crise nous a appris à nous satisfaire de moins ou est-ce que le *business as usual* reviendra au galop, en démarrant avec un beau *rebound effect* d'hyperconsommation compulsive après les privations ? Rappelons-nous les histoires de grand-mères quand, à la sortie de la 2^{ème} Guerre mondiale, les femmes amenaient des poulets grillés entiers au train qui ramenaient leurs hommes du front, ou du camp, qui, affamés, les dévorèrent aussitôt - pour mourir d'indigestion et d'intoxication.
- Qui finalement anticipe et gère mieux les crises, le marché, le laissez faire ou le plan ?

Les lignes qui suivent tentent, à l'aide de quelques exemples, d'appréhender les répercussions territoriales et sociétales de la crise. L'aménageur va chercher en quoi elle peut être instructive en termes de « *fairness* » spatiale et cohésion sociale, de gains de places, de superposition de fonctions, de réduction de l'empreinte écologique et matérielle ou d'amélioration de la résilience territoriale.

1. Etalement urbain ?

Est-ce que la peur de la contagion renforce notre préférence résidentielle pour une maison unifamiliale quatre façades, gourmande en sol et entourée d'un espace vert clôturé faisant fonction de cordon sanitaire (*Abstandsgrün*)? Est-ce que le glas de la densification et du renouvellement urbains a sonné, alors qu'ils venaient tout juste d'être enclenchés au Luxembourg (reconversion des friches Wunnen mat der Woltz, Neischmelz, Esch/Schifflang, Lentille rouge, ...) ? Si tel était le cas, cela pourrait empirer les très mauvais scores que détient le Luxembourg en matière de consommation de sol, en surface habitable par personne, en fragmentation des paysages, en érosion de la biodiversité, en émissions de gaz à effet de serre, pour n'en citer que quelques-uns.

Traditionnellement, les villes et villages européens étaient compacts. L'étalement urbain est un phénomène récent, associé au pétrole, aux routes et à la voiture. Depuis ses débuts au Luxembourg, il y a 40 ans, l'aménagement du territoire défend une organisation territoriale sobre en consommation foncière et polycentrique, avec des agglomérations majeures et des centres régionaux, qui sont des lieux centraux compacts, mixtes et bien reliés aux transports publics, des « villes des courtes distances ». Il semble peu probable que le seul risque épidémique dispersera l'habitat, tant la densité résidentielle est faible et le niveau sanitaire élevé au Luxembourg. D'autres forces à l'œuvre sont beaucoup plus permanentes et percutantes : la pression démographique, le prix du foncier, le pouvoir d'achat, la facilitation du recours à la voiture, ... Dans un petit pays aux terrains rares et chers, se disperser davantage pour échapper au virus semble un réflexe peu rationnel. Entre vivre dans des densités urbaines de quelques milliers voire dizaine de milliers (Paris, Barcelone, ...) d'habitants au km² et vivre en fermette au 1^{er} étage au-dessus des vaches, pour nous tenir chaud en hiver, il y a de la marge.

Pour calmer les ardeurs éventuelles de se bunkériser, sont appelés à la rescousse :

- Les pédagogues du changement pour essayer de rassurer l'imaginaire anxigène et d'atténuer la valorisation sociétale de la voiture et du bungalow, symboles d'élévation sociale, ou dit autrement, de « distanciation » sociale ;

- Les aménageurs, urbanistes, paysagistes et architectes pour proposer des cadres de vie urbaine denses, hauts et sains, qui sont beaux et singuliers et qui donnent envie, et pour concevoir un habitat calme, végétalisé et intime dans lequel se retirer pour mieux pouvoir, au choix, interagir avec les gens sur des petites places verdies, dans des jardins communautaires, aux marchés publics ou lors de son shopping à pied. Il est prouvé que la nature en ville procure de la stabilité psychologique, ce qui est une disposition non-négligeable en cas de confinement sanitaire ;
- Les économistes pour illustrer les coûts externes, pour les ménages et les communes et pour la société, du rêve pavillonnaire périphérique, en termes de lotissement, d'équipement et de maintenance, de déplacements rallongés, de ségrégation sociale, de sol artificialisé, ... Dans une certaine mesure, la société dans son ensemble, donc aussi ceux qui ne peuvent se payer ce rêve et vivent serrés, paye pour les rêves des autres.

Notre comportement de consommateur est pour beaucoup le fruit de la compétition sociale et du besoin d'appartenance à la tribu : si le voisin voyage en avion 3 fois par an, je dois aussi prendre l'avion 3 fois par an, si le cousin change de portable tous les 6 mois, je change aussi de portable tous les 6 mois, si la patronne a une grosse berline, de quoi j'ai l'air si je me promène en Twingo, etc. Or, le confinement a montré un phénomène sociologique extraordinaire : tous logés à la même enseigne, enfermés dans notre bonhomie, privés de comparaison et de possibilités de show off, le confinement a tout remis à zéro et égalisé nos moyens d'émulation et d'ostentation. Ceci a résulté en un arrêt abrupt (mais circonstanciel, hélas) au *rat race* « *bigger-higher-faster* » (à part peut-être pour le papier toilette, dans un moment de faiblesse ...).

2. Mépris du transport collectif ?

Il n'a pas fallu attendre le virus pour savoir que certaines conditions de transports publics sont propices à la diffusion de pathogènes (ce n'est pas le cas pour les bus fantômes parcourant la campagne). Il n'y a qu'à voir les trains amenant les salariés au travail. Certains ressemblent plus à des bétailières qu'à un transport digne d'un contribuable de ce riche pays. Cela est dû entre autres à un manque d'anticipation afin de faire correspondre les capacités de ces moyens de transport à l'explosion de l'emploi intérieur. C'est ce qu'on appelle le retard infrastructurel. Les efforts en cours du gouvernement pour le rattraper sont considérables et ont porté leurs

fruits : le split modal change en faveur des modes collectifs et actifs. Aux défis majeurs auxquels fait face cette *Verkehrswende* s'ajouterait maintenant la nouvelle frilosité des consommateurs pour les modes collectifs, jugés contagieux. Des études sont nécessaires pour clarifier si et comment la promiscuité dans les voitures (co-voiturage), les trains, tram et bus favorise la contagion. Le masque deviendra un accessoire vestimentaire standard en espace public, à accorder avec son foulard ou wooly. Comme on est plus à l'abri de la transmission de pathogènes sur son vélo, sa trottinette ou à pied qu'en bus bondé, on observe un regain d'intérêt pour ces modes de déplacement. Le gouvernement en a pris la mesure et planche actuellement sur une accélération de la stratégie pour prioriser les pistes cyclables et exploiter à fond le « système vélo » pensé de porte à porte.

Un retour en arrière en matière de politique de *phasing out* fossile et de *phasing in* de la mobilité décarbonée, active et sobre en sol n'est plus défendable. La distanciation physique devrait être intégrée dans la planification des pistes cyclables et passages piétons, mais la pandémie ne devrait pas être utilisée comme prétexte pour l'achat d'un gros SUV. Tout ordre de grandeur gardé, les émissions de particules fines, NOx et CO₂ des véhicules fossiles lourds ne sont-ils pas responsables de plus de mortalité que le COVID19 ?

D'un point de vue efficacité spatiale et résilience, la bataille des transports devrait plutôt se livrer sur les plans de la motorisation (électrique avant fossile), du poids (léger avant lourd), de l'usage (utilitaire avant agrément, collectif avant individuel), de la fréquence d'utilisation (mobilité contrainte minimale avant hypermobilité globale débridée) ou des distances parcourues (les joies du tourisme dans l'Oesling avant celles du vol à Dubaï pour faire du shopping).

Beaucoup de regards se tournent actuellement vers l'aérien pour voir comment il se réinvente. On chuchote que voler va devenir cher et élitiste, que les vols à courte distance seront remplacés par les trains et que nous assisterons à un *revival* des trains de nuits, que les mesures sanitaires supplémentaires s'ajoutant aux mesures sécuritaires déjà contraignantes en décourage plus d'un de voler, que les bousculades entre cadres pour pouvoir s'envoler en business, assister pour quelques heures à une réunion qu'on peut tenir sur Skype, appartiennent au passé, que le tourisme se recentre sur des destinations proches où on garde les pieds sur terre, histoire de pouvoir revenir en cas de reconfinement ou de *shut down* aérien ... S'il ne se réinvente pas, toute une industrie du voyage trinquera avec lui. La

planification territoriale doit anticiper ces changements et les infrastructures devront s'adapter.

3. Télétravail et home schooling, armes contre les embouteillages ?

Le recours massif au télétravail pose des défis multiples : managérial, physique (la bande passante n'est pas élastique à l'infini), séparation vie privée et vie professionnelle, consommation d'électricité, de chauffage ou d'eau au foyer, équité en outils numériques de tous les salariés et étudiants en home schooling, surveillance numérique et contrôle et sécurité des données à distance, mais surtout aussi de qualité et contenu du travail. On ne peut se défaire de l'impression qu'au début de l'expérience, il y avait beaucoup d'activisme digital, faisant les choux gras de Skype, Zoom, Teams, Webex, Gotomeeting, ... Puis, une fois l'effet nouveauté passé, l'excitation a tourné en lassitude parce que la production s'est transformée en communication sur la production. Nous ne sommes pas tous égaux devant le télétravail : il y a les emplois manuels et agricoles, ceux qui savent rester productifs et ceux qui ont besoin d'encadrement, ceux qui font plus d'heures et ceux qui font moins d'heures en télétravail, comparé au *office-work*, sous l'œil bienveillant des collègues...

La digitalisation a ainsi conquis les derniers recoins de notre intimité pendant ce confinement et le télétravail. Nous en sommes devenus complètement baba, médiavores et infobèses. Il faudra faire le tri entre ce qui est bien et mauvais, car le potentiel bénéfique des activités économiques et scolaires à distance est indéniable pour alléger la situation de congestion chronique des transports dans un petit pays aussi saturé que le Luxembourg. Nos routes sont quasi vides en dehors des heures de pointe mais leur capacité est rapidement dépassée pendant ces dernières. La politique du gouvernement prévoit déjà un décalage des horaires scolaires afin d'étaler les déplacements. Sauf que décaler ne suffira plus, il faudra réussir à éviter le besoin de se déplacer, à productivité égale. Pour cela, le télétravail est une piste et il devrait être envisagé de mettre à pied d'égalité des travailleurs frontaliers et résidents.

Point de vue atouts de la digitalisation en période de crise, on devrait booster les procédures *online* d'établissements, d'autorisation et d'investissement, mettre en réseau les artisans-constructeurs d'outils ou les membres de coopératives énergétiques, alimentaires ou immobilières, optimiser le numérique en tant que

levier de l'économie sociale et solidaire, du partage, de la fonction et de la réparation et pour fluidifier la chaîne de mobilité (p. ex. app Mobiscore) et gérer des péages urbains, customiser le *crowdfunding* pour projet territorial, ou déclarer Youtube, avec sa kyrielle de vidéos DIY, d'utilité publique.

Cette période peut aussi ouvrir la voie pour repenser les rapports au travail : *home-office-field working*, cumul des contrats de travail à temps partiel auprès de plusieurs employeurs, possibilité d'effectuer des services d'intérêt général ou de prendre des congés sans solde saisonnier pour aider les agriculteurs mis en difficulté par le confinement ou pour trouver le temps pour faire du jardinage ou entretenir une parcelle de forêt, parallèlement à l'occupation professionnelle principale.

4. Relocalisation de l'économie afin de réduire les dépendances ?

La crise sanitaire offre l'occasion de repenser l'économie et l'agriculture afin qu'ils répondent prioritairement aux besoins du territoire avant les échanges internationaux, qui sont par nature intenses en carbone et énergie, à moins d'amener le lait en poudre en charrette en Chine ou de livrer les paquets en pigeons voyageurs.

Ceci ne veut pas dire une exaltation du protectionnisme, mais une préférence pour les clients présents sur le territoire devant les clients lointains, tout en continuant à vendre les surplus sur le plan international. Pour ce faire, il faudrait déterminer quels sont les biens, services et filières stratégiques à re-territorialiser : aliments, eau et énergie en font certainement partis. Il s'agit d'étudier jusqu'où on peut pousser leur efficacité et l'auto-suffisance, quels sont les *low hanging fruits*, quels sont les irréductibles à continuer à importer, dans quel périmètre. Il s'agirait de rendre notre économie et agriculture présentes, mais à frontières ouvertes. Car c'est aussi l'occasion de réaliser un marché grand régional de l'emploi, des échanges, du logement, des formations et des qualifications. Afin de nous mettre à l'abri des ruptures d'approvisionnement tant redoutées dans cette crise (d'ailleurs, pour le papier toilette, plus de peur que de mal...), la production alimentaire en ville sera remise au goût du jour (maraîchage péri-urbain, cités jardinières, *Schrebergärt*, jardinage privé et collectif, toitures industrielles couvertes de serres, terrasses et façades nourricières, ...). Le potentiel est énorme, comme le montre la stratégie Urban Farming adoptée par le gouvernement en

2019. Cela veut dire aussi investir dans la relocalisation et granularisation des filières de transformation - stockage - commercialisation - distribution (cargobikes, drones, ...) urbaines des denrées produites et aligner nos régimes alimentaires aux produits que le territoire veut bien nous donner : c'est le prix minimal à payer pour plus d'auto-suffisance en aliments. Le prix maximal serait une sanctuarisation de la surface agricole utile, c'est-à-dire de la moitié du pays, et un rationnement de la nourriture.

Le confinement a réduit la consommation d'électricité d'environ un tiers. Des études plus fines sont nécessaires pour déterminer les secteurs et sous-secteurs, les plages horaires, les types de consommateurs afin de renseigner le plan d'efficacité énergétique. Si nous voulons augmenter notre auto-alimentation en énergie, les questions de la gestion des intermittences et du stockage des renouvelables se posent : elle trouveront leurs réponses au niveau grand-régional, voire européen, mais le Luxembourg a peut-être une carte à jouer en ce qui concerne la renégociation du contrat régissant la finalité de la station de pompage-stockage de Vianden, afin qu'elle serve aussi à gérer les renouvelables ?

Les aides publiques aux entreprises négativement impactées par la crise sanitaire devront être conditionnées afin d'en faire une opportunité pour concilier économie et écologie. Ceci sans oublier que l'industrie est le secteur ayant réalisé le plus grand effort de réduction des émissions, et que les décisions des pays voisins en la matière nous affectent. Parmi les critères à retenir peuvent figurer l'apport de cette entreprise pour fournir un bien ou service essentiel au bien-être de la population et à la préparation aux crises à venir et l'intensité en carbone, énergie ou sol de son activité.

5. Erosion des normes environnementales, climatiques et sociales ?

Deux attitudes sont possibles : celle de la panique économique poussant à brader les bijoux de famille ou celle de faire de la menace une opportunité et de profiter de la crise pour accélérer dans la direction de la neutralité carbone socialement juste. De toute façon, la neutralité doit venir, c'est une contrainte bio-géophysique et un engagement politique, moral et juridique. La judiciarisation environnementale et climatique s'amplifiera. Les Etats et entreprises perdraient en temps, argent et réputation à vouloir faire l'autruche ou à vouloir aller vers la

confrontation. Mieux vaut donc choisir le camp des précurseurs plutôt que des retardataires. Ceci peut comprendre une politique plus favorable à l'innovation ou plus restrictive pour l'admission de fonds d'investissement étrangers, afin de donner un avantage comparatif à la place financière luxembourgeoise, qui vira « dark green ».

Mieux vaut embrasser et planifier la transition bas-carbone pour pouvoir la façonner conformément à nos besoins, plutôt que de devoir la subir et se voir priver de parts des marchés émergents *future-proof*. On peut entendre par là les nouveaux secteurs technologiques, tertiaires, manuels ou artisanaux à forte intensité de connaissances ou de main d'œuvre, à haute valeur ajoutée pour une faible empreinte au sol, à valorisation circulaire et générant des biens communs : technologies décarbonées, ingénierie de la réhabilitation environnementale ou de l'assainissement des sols et des eaux contaminées (ce qui permettrait de revitaliser plus de friches industrielles pour des quartiers mixtes *car-free*), activités scientifiques, académiques, informatiques, satellitaires, digitales, robotiques, énergétiques, les études&conseils, l'édition, la bibliothèque, l'interprétation-traduction, le cinéma, les arts&spectacles, le tourisme doux, le patrimoine et la culture, l'architecture, l'urbanisme ou le paysagisme, les filières locales pierre, bois, pain, la réparation, l'agroécologie, la régénération pédologique afin de pérenniser notre alimentation ...

Le maintien de l'intégrité environnementale est aussi une mesure sanitaire. Les facteurs climatiques et environnementaux corrélerent avec diverses maladies infectieuses. Cette crise est une opportunité pour un nouvel élan pour lutter contre la dégradation du vivant et les bouleversements climatiques en cours. La crise climatique, bien qu'elle se meure lentement, est d'une ampleur bien plus grande et irréversible que la maladie Covid19 (à son stade actuel). Elle ne doit pas être déplacée par la pandémie.

Conclusion :

Le confinement met le pays en conditions de laboratoire. Il offre une opportunité inédite pour étudier et comprendre les mécanismes d'adaptation de la population et de l'économie. Il faut sans tarder, en tout cas avant la fin du déconfinement total, en profiter pour mesurer, attribuer et élucider les relations causes à effets et coûts-bénéfices : évolution des déplacements et distances, comportement

commercial et digital pendant et après le confinement, impacts différenciés sur les entreprises et les ménages, évolution de la qualité de l'eau, du sol, de l'air et de la capacité des écosystèmes à séquestrer le carbone, identification des facteurs ayant le plus contribué à la résilience des entreprises, à la maîtrise de l'endettement, à la baisse des émissions, ...

L'aménagement du territoire, qui n'est toujours qu'un reflet de nos valeurs et de nos priorités, peut tirer d'importantes leçons de la crise sanitaire :

- Incorporer les enseignements spatiaux de la crise en termes de cartographie et prévention des risques (technologiques, sanitaires, naturels, climatiques, ...) et d'instauration de la résilience territoriale dans les programmes, stratégies et instruments de l'aménagement du territoire, tout en reconnaissant que le risque zéro n'est pas de ce monde, qu'il nous faut réapprendre à vivre avec l'incertitude.
- Planifier pour assurer la continuité du fonctionnement de l'Etat, de la société et de l'économie, et pour pouvoir mobiliser des réserves pour la récupération post-crise, à des échelles locale, nationale et transnationale : réévaluer la désignation et le périmètre des infrastructures critiques nationales et européennes et des activités essentielles à la lumière des crises. Assurer leur résilience face à la disparition progressive des énergies fossiles, leur résistance face aux extrêmes météorologiques et aux catastrophes. Relocaliser les productions industrielles stratégiques selon une division du travail et un modèle de redondances grand-régional, voire européen. Dupliquer les éléments vitaux des chaînes logistiques. Dédoubler les composants essentiels des systèmes et réseaux, répartir leurs charges et localisations, assurer leurs redondances physiques, géographiques et numériques, affecter de l'espace au stockage et à la rotation de stockage (matériel médical, masques, médicaments, nourritures, eau, semences, groupes électrogènes et combustible, ...).
- Planifier la mise en place des circuits courts, de la vente directe, de filières locales, de l'approvisionnement de proximité, de buffers locaux. Renforcer les logistiques locales, interurbaines et inter-communales.
- Intégrer une composante sanitaire dans la planification des transports de masse et renforcer la coopération sanitaire transfrontalière

- Veiller à une densification urbaine « éclairée » et « pondérée » (augmentation de l'offre en logements abordables, économies d'échelle, préservation de terre vierge, amélioration de l'approvisionnement et des services des résidents dans des « 20` neighbourhoods », diminution de la dépendance à la voiture, réduction des émissions, villes plus plurielles et résilientes, ...)

La crise sanitaire a montré que nous savons mettre l'intérêt général au-dessus de l'intérêt individuel, qu'un plan fédérateur et une direction commune sont nécessaires pour faire face et que nous sommes mieux lotis en jouant la solidarité et l'entraide que le chacun pour soi. Mieux vaut être préparé et mieux vaut adopter des mesures sans regrets, indépendamment du fait de la récurrence ou non de pandémies.

La maladie Covid19 a mis nos capacités d'adaptation à l'épreuve. C'est dans la durée que l'on pourra juger de son degré d'incision véritable dans nos modes de fonctionnement et de comportement. Trop de temps a été perdu à vouloir verdir la croissance dans un monde en contraction. La crise sanitaire nous a montré la rapidité et la radicalité dont nous sommes capables en cas de menace et ce dans l'intérêt général. Il faut garder et nourrir cet état d'esprit pour poser les jalons pour l'avenir résilient face aux prochaines crises et risques territoriaux. L'avenir n'a plus de place pour la primauté et l'exclusivité de l'intérêt individuel, puisqu'il en va de sauver des biens communs que sont la santé, les connaissances, la stabilité climatique, le sol, l'espace ... pour les générations présentes et futures.

L'étalement urbain et la continuation du recours massif aux véhicules privés carbonés ne font que renforcer notre vulnérabilité sur d'autres plans. Ce que l'on (croit) gagner en sécurité sanitaire, on risque de le perdre en sécurité climatique et physique.

Notre rapport avec la nature est à revoir. Elle nous a montré sa redoutable force destructrice, mais aussi son incroyable force régénératrice : six semaines de ralentissement des activités humaines ont suffi pour rétablir le calme, l'air pur, le ciel limpide et pour voir revenir des oiseaux chanteurs, des poissons, et même le loup, on se demande comment il fait ...

Ainsi, quoi qu'il arrive, soyez rassurés, le monde des bisous (-nours) est révolu.

Covid-19 - Le marché de l'immobilier résidentiel dans l'incertitude

Julien Licheron - Economiste au LISER

Si les conséquences à court terme de la crise sanitaire sur le marché de l'immobilier résidentiel étaient assez facilement prévisibles, avec une activité extrêmement réduite pendant les semaines du confinement et la mise en sommeil d'une très grande partie des activités, les impacts à moyen et long termes sont beaucoup plus difficiles à appréhender. Ils dépendront probablement pour une large part de l'impact de la crise sanitaire sur l'activité économique et ses conséquences sociales éventuelles. Mais, si le marché du logement est totalement inséré dans le contexte économique spécifique au Luxembourg, ce contexte sera en partie déterminé par les effets sur les pays voisins, tant en termes de croissance que d'activité exportatrice. Il est donc relativement difficile d'appréhender le monde d'après sur le marché du logement au Grand-Duché de Luxembourg.

Quels effets ont pu être observés jusqu'à présent sur le marché de l'immobilier résidentiel ? Quelles pourraient être les conséquences sur l'activité et les prix dans les prochains mois et les prochaines années ? A quoi pourrait bien ressembler « le monde d'après » sur le marché du logement ? C'est autour de ces trois questions que la présente contribution est articulée.

1. Quelle activité sur le marché du logement pendant le confinement ?

Comme pour d'autres secteurs d'activité, l'activité sur le marché de l'immobilier luxembourgeois a été très réduite pendant le temps du confinement.

Il n'existe pas encore de statistique officielle sur le nombre de transactions recensées pendant les mois de mars et avril 2020, mais les remontées des agences immobilières et les premières tendances relevées suggèrent que le nombre de transactions a été extrêmement limité, ce qui ne saurait constituer une surprise. Évidemment, avec le confinement, il n'est pas possible d'effectuer des visites physiques d'appartements et de maisons, et réaliser les démarches en vue de l'acquisition ou de la location d'un logement est plus compliqué. Des alternatives aux visites physiques ont été fortement mises en avant, même si les visites virtuelles étaient déjà parfois possibles avant la crise. Ces alternatives s'appuient

sur des outils qui ont beaucoup progressé depuis quelques années, et de nombreuses agences proposaient déjà de telles alternatives. Les développements récents n'ont probablement fait qu'accélérer ce développement. Néanmoins, l'achat d'un logement est une décision importante qui engage les accédants à la propriété sur plusieurs années, et il est probable que les visites virtuelles n'ont pas constitué une alternative suffisante pour un certain nombre de ménages qui cherchaient un logement avant la crise. Par ailleurs, les incertitudes nées de la période actuelle ont pu conduire certains acheteurs potentiels à mettre leur projet en attente. La demande de logements s'est donc naturellement fortement réduite pendant le temps du confinement. De nombreuses agences immobilières ont d'ailleurs activé le mécanisme du chômage partiel.

Du côté de l'offre de logements, l'interruption des chantiers va décaler dans le temps la livraison d'un nombre important de bâtiments résidentiels. Les projets de construction qui étaient en procédure vont également être décalés. Il est encore très difficile d'anticiper sur le calendrier des livraisons futures et de savoir si la crise sanitaire aura simplement conduit à décaler les projets de quelques semaines ou si elle conduira à revoir complètement les plannings de livraison.

2. Plutôt une baisse de l'activité que des prix ?

La crise sanitaire a frappé un marché de l'immobilier résidentiel luxembourgeois qui était le sujet de nombreuses interrogations depuis plusieurs mois. Après des années de hausse continue des prix de l'immobilier au rythme très régulier de 4,5% à 5% par an, ce rythme s'était fortement accéléré depuis le milieu de l'année 2018 : la hausse des prix des logements avait ainsi atteint +11% entre le 4^e trimestre 2018 et le 4^e trimestre 2019²⁰. Cette accélération de la hausse des prix alimentait les débats sur l'existence potentielle d'une surchauffe, voire d'une bulle spéculative, sur le marché de l'immobilier résidentiel.

S'il est très difficile d'apporter une conclusion définitive sur les évolutions des derniers mois, la quasi-totalité des études réalisées par les grandes institutions internationales montraient que la forte mais régulière hausse des prix des logements au Luxembourg entre 2010 et 2018 s'expliquait avant tout par les fondamentaux de l'économie. Le marché de l'immobilier luxembourgeois est tiré

²⁰ Cf. STATEC et Observatoire de l'Habitat (2020) : *Le Logement en Chiffres* n°9, avril 2020, 11 pages. http://observatoire.liser.lu/pdfs/Logement_chiffres_2019T4.pdf

par la demande, elle-même alimentée par des besoins importants en logements du fait de la croissance économique et démographique. Le marché de l'immobilier résidentiel est totalement dépendant de ce contexte économique et démographique.

La crise économique et financière de 2008 a aussi montré la situation particulière du Luxembourg : le solde migratoire a en réalité augmenté après la crise, et a dépassé 2% par an quasiment chaque année depuis 2010. Il est alimenté par la croissance économique spécifique au Luxembourg, mais aussi par le différentiel de croissance par rapport aux autres pays européens.

Pour répondre à cette demande élevée, l'offre de logements apparaît très inélastique, c'est-à-dire qu'elle n'augmente que très lentement malgré la forte hausse des prix. Comment expliquer cette faible réactivité de l'offre ? Si la durée des procédures d'aménagement et de construction est souvent mise en avant, c'est surtout sur le marché du foncier qu'il faut sans doute trouver des explications. Les travaux de l'Observatoire de l'Habitat ont montré que le problème ne venait pas nécessairement d'une absence de foncier disponible, puisque 2 846 hectares de terrains disponibles (correspondant à des terrains non construits mais situés dans des zones des Plans d'Aménagement Général des communes déjà affectées à la construction de logement) ont été recensées en 2016²¹. Ce « stock » de terrains disponibles reste relativement constant dans le temps, puisque des extensions des périmètres constructibles compensent assez bien (au niveau national en tous les cas) la consommation de terrains. Des estimations réalisées par l'Observatoire de l'Habitat suggèrent que 50 000 à 80 000 logements pourraient être construits sur ces terrains disponibles, en projetant les densités de construction actuelles. La difficulté réside plutôt dans la capacité à mobiliser, à mettre en construction, ces terrains disponibles dans le contexte d'une forte concentration dans la détention de ce foncier disponible²².

²¹ Cf. Observatoire de l'Habitat (2019) : « Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2016 », *Note de l'Observatoire de l'Habitat* n°22, février 2019, 17 pages. http://observatoire.liser.lu/pdfs/Note22_A4.pdf

²² Cf. Observatoire de l'Habitat (2019) : « Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016 », *Note de l'Observatoire de l'Habitat* n°23, février 2019, 10 pages. http://observatoire.liser.lu/pdfs/Note23_A4.pdf

C'est clairement cette inélasticité de l'offre de logements, en lien avec la difficulté à mobiliser du foncier, pour répondre à une demande en hausse constante, qui expliquait la hausse des prix des logements entre 2010 et 2018.

Quelles peuvent être les conséquences de la crise sanitaire sur les évolutions de l'activité et des prix ? À court terme, la principale conséquence sur le marché de l'immobilier devrait porter sur le volume d'activité, avec une très forte diminution du nombre de transactions immobilières pendant le confinement et dans les mois qui suivront. L'impact sur les prix est beaucoup plus incertain : il est possible que les vendeurs potentiels préfèrent attendre avant de baisser leur prix de vente (si leur projet de déménagement n'était pas lié à une "urgence", évidemment). Et comme ces vendeurs sont aussi souvent les acheteurs d'autres biens immobiliers, l'activité va nécessairement baisser sur le marché de l'ancien... Sur le marché du neuf, le report de certains projets va également conduire à une réduction de l'activité.

Même si les ressorts de la crise actuelle sont fondamentalement différents de ceux de la crise de 2008, il peut être intéressant de prendre cet épisode comme base de comparaison pour les effets sur le marché de l'immobilier. En 2008/2009, on avait eu une très forte réduction de l'activité (globalement, -40% par rapport à l'année 2007), mais une faible baisse des prix de vente (seulement -5% entre le point le plus haut d'avant-crise et le point le plus bas pendant la crise). Les prix de vente des logements avaient ainsi retrouvé les niveaux d'avant-crise seulement quelques mois après le début de l'année 2010. L'impact sur les loyers avait été encore plus limité.

Pour la crise que nous traversons actuellement, tout dépendra des conséquences économiques. Les prix de l'immobilier étaient sur une tendance haussière forte, avec une nette accélération depuis 18 à 24 mois. On peut anticiper que cette très forte accélération devrait s'interrompre, mais aucun signe ne pointe vers une baisse des prix. Les mécanismes qui conduisaient à la hausse des prix (forte demande en logements tirée par la croissance démographique, faisant face à une offre peu élastique) pourraient rester très solides dans les prochains mois et les prochaines années. Encore une fois, c'est probablement plutôt les volumes de transaction qui devraient diminuer dans un premier temps.

3. Le monde d'après

Comment imaginer le « monde d'après » sur le marché du logement luxembourgeois ? Ce marché va-t-il subir des mutations structurelles profondes, ou va-t-il simplement subir les effets d'un ralentissement conjoncturel ? Il est évidemment très délicat d'apporter des éléments de réponse définitifs à de telles questions. Néanmoins, nous pouvons mettre en avant trois changements structurels qui font l'objet des principales discussions actuellement.

Le premier changement potentiel pourrait tenir à la localisation des logements. Jusqu'ici, les travaux de recherche réalisés suggèrent que le marché du logement est remarquablement monocentrique au Grand-Duché de Luxembourg²³ : une fois mises de côté les différences dans la nature des biens mis en vente et en location (structurellement plus petits et plus fréquemment des appartements dans la capitale et les communes de la Minette), les prix de vente et les loyers les plus élevés se localisent à Luxembourg-Ville et dans ses communes voisines. On observe ensuite un gradient de prix extrêmement net, avec des prix de vente et des loyers qui diminuent fortement avec la distance à la capitale. Cette très forte polarisation du marché immobilier tient avant tout à la concentration des emplois, des services et des activités à Luxembourg-Ville, le temps d'accès à la capitale (en voiture, en particulier) étant un déterminant majeur dans la structuration spatiale des prix des logements. Avec le développement possible du télétravail, ce sont les arbitrages actuellement réalisés par les ménages qui pourraient être affectés en profondeur. Si le déplacement professionnel vers le lieu de travail situé dans la capitale n'est plus impératif chaque jour, et que la disponibilité d'une pièce dédiée au travail à domicile devient un enjeu important du choix d'un logement, ce sont les choix de localisation des ménages (et donc les prix relatifs des logements entre communes) qui pourraient changer.

Le second changement potentiel est davantage en lien avec les contraintes d'endettement des ménages. De nombreuses études récentes ont montré que la principale fragilité du marché de l'immobilier résidentiel luxembourgeois tenait dans la hausse de l'endettement pour un nombre croissant de ménages qui

²³ Pour les prix des terrains à bâtir par exemple, cf. Glumac Brano, Herrera-Gomez Marcos & Licheron Julien (2019) : « A hedonic urban land price index », *Land Use Policy*, vol. 81, pp. 802-812.

accèdent à la propriété depuis quelques années²⁴. Si la hausse des taux d'intérêt sur un horizon de court/moyen terme reste peu probable, la crise économique pourrait avoir des conséquences sur la capacité de remboursement de certains ménages. Les analyses disponibles suggèrent toutefois que ce risque ne s'est matérialisé que modérément lors de la crise financière et économique de 2008-2009.

En revanche, ce sont surtout les ménages qui n'ont pas accédé à la propriété qui pourraient être affectés par la crise économique. Le troisième changement structurel n'est ainsi pas réellement un « changement », mais plutôt un approfondissement des tendances préexistantes : le besoin en « logement abordable » risque d'être encore accru dans les prochains mois et les prochaines années, particulièrement parmi les personnes vulnérables *et/ou* fragilisées par la crise économique et social. C'est en ce sens que les annonces du gouvernement, faisant de la création de logements abordables une priorité absolue, constituent une réponse attendue à la crise que nous traversons.

²⁴ On peut se référer par exemple aux travaux du Conseil Européen du Risque Systémique (*European Systemic Risk Board* - <https://www.esrb.europa.eu/>), qui mettent en évidence la forte hausse de l'endettement des ménages au Luxembourg et les risques associés.

Le confinement sera-t-il un tremplin au développement du télétravail et à l'acquisition des compétences digitales demandées sur le marché du travail Luxembourgeois ?

Ludivine Martin^{1,3}, Pauline Bourgeon¹, Franz Clément¹, Irina Gewinner², Laetitia Hauret¹, David Marguerit¹, Uyen Nguyen¹, Thierry Pénard³, Nicolas Poussing^{1,3}, Fanny Robert¹, Julie Rosaz⁴, Angela Sutan⁵, Radu Vranceanu⁶ (équipe du projet de recherche 'DIGITUP' financé par le FNR via l'appel COVID-19)
¹ LISER ; ² Université du Luxembourg ; ³ CREM, Université de Rennes 1 ; ⁴ GATE, Université de Lyon ; ⁵ Burgundy School of Business ; ⁶ ESSEC Business School.

La crise sanitaire du COVID-19 et le confinement qui en a découlé ont accéléré le recours au télétravail qui restait jusqu'alors peu développé au Luxembourg²⁵. En effet, dans un rapport du LISER (Hauret, 2019)²⁶, nous apprenions qu'en 2013, 12% des salariés du secteur privé avaient l'opportunité de télétravailler, 52% n'en avaient pas la possibilité du fait de la nature de leur travail et 36% n'avaient pas l'autorisation de leur employeur pour en faire alors que leur métier le leur permettait. Peu de statistiques sur la pratique du télétravail durant le confinement sont disponibles. En transposant les résultats d'une étude américaine au contexte luxembourgeois (Dingel et Neiman, 2020), il est estimé que la part de télétravailleurs potentiels s'élève à 49%.²⁷ Les récents chiffres publiés par le STATEC montrent que 69% des résidents actifs sont passés au télétravail (dont 48% à temps complet) pendant le confinement.²⁸ Même s'il existe des freins réglementaires et des barrières fiscales et sociales à son développement dans le contexte transfrontalier²⁹, le télétravail profite au Luxembourg d'un

²⁵ Le Luxembourg est, toutefois, l'un des quatre pays européens, avec le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, où la proportion de télétravailleurs résidents est la plus élevée (Eurofound, 2016).

²⁶ Hauret, L. (2019). Télétravailler : Opportunités, choix et bénéfices. Rapport du LISER. Voir également à ce sujet le récent article d'IDEA: <https://www.fondation-idea.lu/2020/03/26/non-tous-les-travailleurs-ne-sont-pas-en-teletravail/>

²⁷ Voir à ce sujet l'article de Marguerit, D. (2020). Télétravail : oui, mais pour combien d'emplois et pour quels secteurs ? European DataLab, <https://www.european-datalab.com/teletravail-oui-mais-pour-combien-demplois-et-pour-quels-secteurs/>

²⁸ Voir à ce sujet le STATNEWS du STATEC publié le 19 mai 2020 <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/population/travail/2020/05/20200519/20200519.pdf>

²⁹ En matière de fiscalité, le Luxembourg a signé diverses conventions fiscales et protocoles avec ses voisins autorisant les ressortissants de ces Etats à télétravailler en dehors du territoire luxembourgeois durant un temps limité. La norme est ainsi de 19 jours avec l'Allemagne, de 24 jours avec la Belgique et de 29 jours avec la France. En matière de sécurité sociale, le Règlement européen 883/2004 concernant la coordination des régimes de sécurité sociale en Europe, dont les éléments sont entrés

environnement propice, puisqu'une part importante des activités économiques appartiennent au secteur des services dont les emplois peuvent être plus facilement exercés en télétravail. Il est, toutefois, très probable que la pratique du télétravail et le mode d'organisation du travail associé aient été découverts par de nombreux travailleurs pendant le confinement, comme ce qui a pu être observé en France pendant les grèves de fin 2019-début 2020³⁰ et confirmé dans le cas des résidents du Luxembourg par les chiffres du STATEC qui soulignent que 74% l'ont découvert avec le confinement.

Au-delà de la crise sanitaire actuelle, la pratique du télétravail s'inscrit dans un processus plus long et profond de mutation du marché travail. Le marché du travail connaît ainsi de profonds changements liés à la transformation digitale, qui devrait s'accroître à l'avenir (Probst & Scharff, 2019).³¹ Avant la crise du COVID-19, il était estimé que 9 à 47% des emplois des pays industrialisés seraient profondément transformés voire disparaîtraient à l'horizon 2025-2030 du fait des progrès technologiques (voir par exemple Arntz, Gregory et Zierahn, 2016 et Frey et Osborne, 2017).³² Alors que les progrès technologiques passés ont conduit à polariser le marché du travail entraînant ainsi la disparition de nombreux emplois moyennement qualifiés au profit des emplois peu qualifiés et très qualifiés, la transformation digitale en cours devrait impacter négativement les emplois très qualifiés. La transformation digitale se caractérise, en effet, par le développement de technologies permettant d'exécuter des tâches cognitives hautement qualifiées.³³ Même si les études existantes n'anticipent pas un remplacement généralisé des tâches actuellement réalisées par des travailleurs par des ordinateurs³⁴, les travailleurs doivent s'adapter à ces changements, notamment en

en application en 2010 et en 2012, prévoit que le travailleur exerçant plus de 25% de son temps de travail en dehors de l'Etat dans lequel il a son contrat de travail est désaffilié de la sécurité sociale de cet Etat au profit de celle de son Etat de résidence dès que les 25% sont dépassés.

³⁰ En France, selon un sondage de l'institut Opinion Way pour Microsoft France, il a été observé que parmi les 36% d'actifs qui ont télétravaillé pendant les grèves de fin 2019 début 2020, 42% découvraient cette pratique pour la première fois.

³¹ Probst, L., & Scharff, C. (2019). Upskill. 6 steps to unlock economic opportunity for all.

³² Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2016). The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis. OECD Social, Employment and Migration Working Papers Series No 189. <https://doi.org/10.1787/5j1z9h56dvq7-en>

Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2017). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? Technological Forecasting and Social Change, 114, 254-280. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.08.019>

³³ A titre d'illustration, on peut citer dans le secteur de la finance-assurance, les assistants virtuels de conseil à la clientèle pour le choix de produits d'épargne ou d'assurance ou dans le secteur des médias, les robots-rédacteurs qui rédigent des dépêches d'information.

³⁴ Tolan, S., Pesole, A., Martínez-Plumed, F., Fernández-Macías, E., Hernández-Orallo, J., & Gómez, E. (2020). Measuring the occupational impact of AI beyond automation : tasks, cognitive abilities and AI benchmarks. JRC Working Papers on Labour, Education and Technology. Pour plus d'informations,

se formant. En effet, les emplois existants se transforment et demandent de plus en plus de maîtrise des outils digitaux notamment en ce qui concerne la gestion de projet collaboratif, de la chaîne d’approvisionnement, ou encore de la relation client. Par ailleurs, la transformation digitale crée de nouveaux emplois³⁵ et générera des emplois que nous ne connaissons pas encore. Il faut, par ailleurs, souligner, que tous les employés ne sont et ne seront pas affectés par la transformation digitale de la même manière. Les travailleurs peu qualifiés, ceux travaillant dans les métiers facilement robotisables et les travailleurs plus âgés sont les plus vulnérables au licenciement et à la pression de quitter le marché du travail. De plus, les travailleurs plus âgés ou les femmes sont ceux qui accèdent le moins souvent aux formations dans la pratique des outils digitaux. Et les travailleurs plus âgés sont également plus susceptibles de faire face à des difficultés d’adaptation du fait de leur longue expérience de travail en présentiel.³⁶

Dans ce contexte, il est important que les tous les travailleurs développent leurs compétences digitales pour être à l’aise avec l’usage des nouveaux outils digitaux ce qui leur permettra, d’une part, de mieux gérer la possible surcharge informationnelle liée à l’usage simultané des nouveaux outils digitaux, des emails et des visio-conférences (appelée infobésité³⁷) ; et d’autre part, en particulier si les entreprises font le choix de développer le télétravail et l’usage des nouveaux outils digitaux, pour s’épanouir dans cette nouvelle organisation du travail et accéder aux emplois transformés ou nouveaux.

Au niveau des compétences digitales recherchées sur le marché du travail du Luxembourg, nous observons, sur la période septembre 2018 - septembre 2019, que les plus demandées sont des compétences visant à l’utilisation de logiciels ou outils en ligne de support à la gestion de projet collaboratifs, de la chaîne

veuillez consulter la page web du projet HUMAINT du Joint Research Center de la Commission Européenne : <https://ec.europa.eu/jrc/communities/en/community/humaint>

³⁵ Par exemple, des emplois d’analyse et d’exploitation de large bases de données générées notamment par les usages des outils digitaux (par exemple, navigation sur Internet, achat en ligne, usage des réseaux sociaux).

³⁶ Par ailleurs, l’article de Klein et al. (2015) souligne, que les travailleurs cadres âgés ont des capacités à raisonner ou capacités intellectuelles fluides (telles que la mémoire de travail, le raisonnement abstrait, le traitement d’informations nouvelles) moins grande que les jeunes cadres.

Klein, R. M., Dilchert, S., Ones, D. S., & Dages, K. D. (2015). Cognitive Predictors and Age-Based Adverse Impact Among Business Executives. *Journal of Applied Psychology*, 100(5), 1497-1510.

³⁷ Pour plus d’informations sur le sujet, voir le rapport d’IMS Luxembourg (2020). Info Flow Savvy baromètre - Devenir savant face aux flux d’informations. Rapport IMS. https://imslux.lu/fra/nos-activites/pole-de-specialites/21_info-flow-savvy-infobesite#connaissance

d’approvisionnement, ou encore de la relation client (Bourgeon et al., 2020).³⁸ Malgré la demande accrue des entreprises pour ce type de compétences, nous observons, en 2019, selon les chiffres du baromètre conduit par IMS Luxembourg auprès des salariés de 107 entreprises membres de leur réseau, que seuls 14% des répondants avaient un usage régulier des outils digitaux collaboratifs, 22% des logiciels de gestion de la relation client, et 26% des progiciels de gestion intégrée.³⁹

Ainsi, alors que les entreprises sont demandeuses de l’utilisation de ces outils digitaux, pendant de nombreuses années, des freins ont limité leur usage, notamment le manque de temps, de moyens, de formations, d’incitations en termes de bonus salariaux, ou encore une résistance des salariés au changement. Même s’il est trop tôt pour savoir si le télétravail imposé par le confinement aura été bénéfique ou non pour les travailleurs concernés⁴⁰, il aura, au minimum, permis une forte augmentation de l’usage des outils digitaux de collaborations virtuelles (de type Microsoft Teams, Slack, Basecamp, Freedcamp) relativement peu utilisées auparavant malgré leurs nombreux avantages. En effet, certaines de nos recherches ont montré que ce type d’outils digitaux améliore l’autonomie des salariés dans leur travail et crée un environnement de travail motivant (Martin, 2017).⁴¹ Ainsi, à titre illustratif, durant la dernière semaine de mars 2020, plus de 12 millions de nouveaux membres ont rejoint Microsoft Teams au niveau mondial, et fin avril Microsoft a annoncé avoir dépassé les 75 millions d’utilisateurs actifs.⁴² Au niveau des applications de visio-conférence, Zoom comptait fin avril 2020 plus de 300 millions d’utilisateurs journaliers contre seulement 10 millions en décembre 2019.⁴³

L’usage accru des outils digitaux collaboratifs conduit les utilisateurs à acquérir, de manière rapide et forcée, de nouvelles compétences digitales ou ‘upskilling

³⁸ Bourgeon, P., Hauret, L., Marguerit, D., & Martin, L. (2020). Skills demand on the labour market: Evidence from job postings data. 1st LISER/IAB Conference of Digital Transformations and the Future of Work, 13-14 February 2020.

³⁹ Voir à ce sujet le rapport d’IMS cité plus haut.

⁴⁰ D’une part, au niveau des bénéficiaires on peut citer un meilleur équilibre entre la vie privée et la vie professionnelle avec la suppression des trajets domicile/travail, moins de bruit, plus de concentration. D’autre part, au niveau des inconvénients on peut citer le travail en débordement avec une perte des repères temporels, l’hyperconnexion, l’isolement social, la diminution de la créativité.

⁴¹ Martin, L. (2017). Do Innovative Work Practices and Use of Information and Communication Technologies Motivate Employees? *Industrial Relations*, 56(2), 263-292. <https://doi.org/10.1111/irel.12173>

⁴² <https://www.presse-citron.net/microsoft-teams-la-crise-est-un-accelerateur-du-bureau-de-demain/>

⁴³ <https://www.journaldunet.fr/web-tech/guide-de-l-entreprise-digitale/1443796-zoom-telecharger-l-app-gratuite-visio-alternative120520/>

digital'.⁴⁴ Le confinement est apparu ainsi comme une formidable opportunité pour découvrir les potentialités d'usage de nouveaux outils digitaux et pour développer les compétences digitales nécessaires pour les maîtriser. Ce qui permettra sans doute aux travailleurs d'appréhender avec plus de sérénité les transformations digitales en cours et futures. Il faut toutefois noter, qu'au sein d'une même entreprise (d'une équipe ou d'un service à l'autre), peuvent coexister une hétérogénéité des outils digitaux utilisés (par exemple, à la fois Skype, Zoom, Webex pour les visio-conférences). De plus, certains télétravailleurs peuvent être mal connectés, mal équipés voire peu habitués à l'usage des outils digitaux (difficulté pour organiser des réunions à distance, pour partager des documents). Ceci peut nuire à l'efficacité des outils digitaux pour la collaboration au sein de l'entreprise et freiner le développement des nouvelles compétences digitales.

L'adoption rapide et massive du télétravail pendant le confinement pourrait engendrer un profond bouleversement. En effet, l'usage des outils digitaux s'apparente à un jeu de coordination ('Stag hunt game') où la stratégie d'adoption des outils digitaux doit être acceptée par l'ensemble des membres concernés pour en garantir le succès. L'adoption unilatérale d'outils digitaux dans une équipe de travail est peu efficace si les autres membres de l'équipe ne les adoptent pas. En revanche, si tous les membres d'une équipe adoptent cette pratique, alors l'acceptabilité des nouveaux outils peut faire un saut, et permettre à tous de développer des nouvelles compétences digitales. Un tel changement dans l'organisation du travail, s'il est accompagné d'une hausse de productivité, se traduirait sans doute par une irréversibilité de la pratique du télétravail à la condition, toutefois, que les réglementations sociales et fiscales entre les pays de la Grande Région s'assouplissent et n'entravent pas son développement.

Alors que la diffusion des outils digitaux collaboratifs était atone, la période de confinement a eu le pouvoir de changer la donne. En effet, il existe ici une contrainte externe forte qui favorise l'adoption des nouveaux outils digitaux. Certaines de nos recherches ont ainsi montré que les individus acceptent de faire des efforts plus facilement, et même acceptent aussi un partage plus inégalitaire des avantages obtenus, si ce partage est effectué par une personne externe au

⁴⁴ Le terme d'upskilling renvoie à l'expansion des compétences et de l'employabilité des travailleurs pour répondre aux besoins de talent par les entreprises dans un écosystème économique qui évolue rapidement du fait de la transformation digitale (Probst & Scharff, 2019).

groupe⁴⁵. Pour le passage à un usage massif des nouveaux outils digitaux, les managers et les employés se retrouvent dans le même bateau à cause de la crise sanitaire. Pour les employés, cette crise se présente comme une contrainte externe, comme un bouc émissaire diffus et auquel on ne peut adresser aucun reproche. En d'autres circonstances, les employés auraient peut-être eu des réticences à développer l'usage des outils digitaux en ressentant une contrainte de la part de leur management.

D'autres travaux de recherche ont également montré que lorsque les individus sont à la recherche d'une solution dans le cadre de leur travail, la plupart préfèrent recourir aux technologies de la communication, notamment l'email, pour demander de l'aide à leurs collègues, plutôt que de chercher par eux-mêmes des réponses dans des bases de solutions techniques partagées collaborativement par les collègues (Grolleau, Martin, Ndjodjang, & Sutan, 2019).⁴⁶ En revanche, plus ils communiquent avec des outils de communication comme les emails, moins ils sont efficaces car trop souvent interrompus (Martin, Rosaz, & Sutan, 2019)⁴⁷ et sujets à l'infobésité.⁴⁸ Or le confinement a engendré un usage des outils digitaux de manière intensive, souvent nouveau et qui implique peu de temps perdu à la communication inefficace, tout en créant une ambiance de communication active entre les individus.

Dans ce contexte, le projet FNR DIGITUP⁴⁹, que nous venons de lancer, visera notamment à analyser comment cette période de confinement a été vécue : est-ce que les télétravailleurs ont vécu l'expérience de façon positive ? Ont-ils bénéficié de cette période pour développer de nouvelles compétences digitales ? Les nouveaux outils digitaux collaboratifs le plus souvent découverts pendant le confinement sont-ils utilisés à bon escient ou sont-ils sujets à des travers à combattre comme le surcroît d'interruption, l'infobésité ? Leurs usages perdureront-ils à l'avenir ?

⁴⁵ Sutan, A., & Vranceanu, R. (2016). Lying about delegation. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 121, 29-40. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jebo.2015.10.023>

⁴⁶ Grolleau, G., Martin, L., Ndjodjang, P., & Sutan, A. (2019). How do Information Technologies and Communication Technologies affect employees' discretion and production? Mimeo.

⁴⁷ Martin, L., Rosaz, J., & Sutan, A. (2019). In-play Communication and Performance in a Real Effort Experiment. Mimeo.

⁴⁸ Voir à ce sujet le rapport d'IMS cité plus haut.

⁴⁹ <https://www.fnr.lu/research-luxembourg-results-fnr-covid-19-call/>

Les États face à l'incertitude : un changement de méthode s'impose

Nicolas Henckes

Comme pour tout sujet d'actualité brûlante, il y a des commentateurs de tous bords, d'expériences et de compétences diverses et variées, sans compter toute la sphère habituelle convaincue de complots internationaux et d'enlèvements par des extra-terrestres. Nous avons certainement tous une opinion au sujet de la COVID-19 et de ses conséquences à multiples facettes allant du court terme au long terme. Y a-t-il seulement quelqu'un qui puisse affirmer savoir vraiment de quoi il en retourne ? A priori non. Les incertitudes sont légion.

Des incertitudes dans tous les domaines

Au-delà des quantités d'informations qui sont devenues parfaitement indigestes, il devient patent quotidiennement qu'une information tenue pour vraie un jour, peut être nuancée, voire réfutée le lendemain. Il ne s'agit même pas ici de *fake news*, simplement de faits et de chiffres qui peuvent être interprétés de manières différentes selon les contextes ou les informations complémentaires qui peuvent suivre. Pour tous les décideurs, cela donne une sensation désagréable de marcher sur un fil par grand vent ou de s'avancer sur des sables mouvants.

La maladie elle-même et ses effets sont bien mieux connus aujourd'hui qu'il y a trois mois, mais comme pour beaucoup de matières scientifiques, une réponse apportée à une question précise en déclenche cinq autres dans la foulée. Ainsi, on maîtrise mieux le traitement de la maladie en soins intensifs et les intubations systématiques des débuts ont apparemment été remplacées par une approche moins invasive, laissant moins de séquelles et se révélant plus performante en termes de vies sauvées. Néanmoins, il n'y a toujours pas de traitement médicamenteux aux effets prouvés, ni vaccin. Pire, les études sur les différentes souches du virus nous soumettent à la douche écossaise. Chaude, quand des études semblent montrer que certaines souches s'affaiblissent au fil du temps, à l'instar de ce qu'avait fait le SRAS avant de subitement disparaître. Froide, quand d'autres études indiquent que des mutations du virus peuvent aussi bien nous le transformer en Terminator. Les études médicales se multiplient au point qu'une chatte n'y retrouverait pas ses petits et c'est une partie du problème.

L'impact sur l'économie ensuite. Le confinement sévère qui a été appliqué à notre pays (et admirablement respecté par la population) a stoppé net la progression de la maladie, il n'y a aucun doute à ce sujet. Ce même traitement a plongé notre économie dans un coma plus ou moins profond selon les secteurs et il commence à apparaître que les entreprises vont avoir énormément de mal à sortir de ce coma. Opération réussie, patient décédé ? Il est encore un peu tôt là aussi pour tirer une conclusion générale, mais il est d'ores et déjà certain qu'il y aura une sélection darwinienne accélérée dans un premier temps. Toutes les entreprises qui étaient déjà fragilisées devraient succomber à cet électrochoc qu'a été l'arrêt brutal, imprévisible et très long de leur activité. Comme cette crise économique est inédite, il a fallu inventer en vitesse de nouveaux mécanismes d'aides (avances remboursables) ou *tuner* de vieilles techniques (chômage partiel) pour les rendre utilisables dans un contexte pour lequel elles n'étaient pas pensées à l'origine. Ces aides sont-elles pertinentes face aux problèmes des entreprises ? vont-elles suffire ? Une série d'ajustements ont déjà été faits et le gouvernement a déjà annoncé des aides supplémentaires pour boucher les trous béants faits dans les coques des entreprises. A cela s'ajoute d'autres incertitudes quant aux conséquences sociales des faillites et les réactions en chaîne que cela pourrait déclencher. Le gouvernement subit un lobbying de toutes parts et dans certains cas, les avis divergent. Il s'agit alors de prendre la responsabilité d'ignorer un avis ou de le suivre, chacun de ces choix ayant ses conséquences propres.

Et enfin, au-delà de ces deux piliers sanitaires et économiques, quelles vont être les conséquences sociétales ? L'autre va-t-il devenir un danger, un potentiel porteur de virus et autres miasmes ? Les regards des uns sur les autres vont évoluer. Ainsi les familles viennent de se rendre compte à quel point « enseignant » était un métier épuisant (imaginez le faire avec des enfants qui ne sont même pas les vôtres). Les écoles quant à elles ont vu qu'il était aussi possible d'enseigner en partie à distance ce qui ouvre indubitablement de nouvelles perspectives. Le télétravail a ouvert les yeux à certains chefs d'entreprise quant à la possibilité tout à fait réelle de faire confiance à ses salariés et de ne pas avoir à les surveiller pour que le travail soit bien fait. Ce même télétravail a tout autant mis en évidence ses limites dans un monde du travail qui devient de plus en plus collaboratif. Les écrans de visioconférences sont très pratiques, mais il leur manque définitivement une dimension humaine, émotionnelle, absolument essentielle. Et les apéros-visios, c'est amusant deux minutes. Sur base de cette

expérience, il va donc falloir trouver un nouvel équilibre dans nos échanges interpersonnels, que ce soit au travail, à l'école, en famille ou entre amis. Cette crise du COVID-19 a modifié notre perception de l'espace et du temps. Il est devenu clair que de nombreux déplacements d'avant la crise n'étaient *in fine* pas absolument nécessaires. Les éliminer ne devrait donc pas causer de disruptions majeures dans nos vies, au contraire, on pourrait y gagner du temps pour soi tout en diminuant les émissions de CO2. Néanmoins, si ce changement se produit réellement - les habitudes ont la vie longue - cela aura forcément des répercussions sur l'organisation de nos villes, des lieux de vies, des transports, des commerces... toutes ces adaptations ne se feront pas sans douleur et retomberont dans le domaine d'action des gouvernements.

Le management de l'incertitude : des entreprises aux États ?

Dans ce fatras d'informations, d'incertitudes, de risques et d'opportunités, le tout constamment en mouvement, comment prendre une décision quand on est un gouvernement ? Quel domino faire basculer en premier alors qu'on ne sait pas vraiment quel sera le dernier domino à tomber ?

On se retrouve ici dans ce que les *business schools* appellent le management de l'incertitude. Dans des environnements de plus en plus complexes, les chefs d'entreprises ont dû faire le deuil de quelque chose qui les rassurait énormément : le contrôle. Dans un contexte incertain, la dernière chose à faire est en effet de vouloir tout maîtriser. Cela épuise les forces de l'entreprise pour une cause perdue d'avance. La solution est alors de construire son propre référentiel structurant avec une sélection de paramètres stratégiques pertinents pour l'activité de l'entreprise. De cette manière, les décisions stratégiques prises resteront cohérentes les unes par rapport aux autres. L'entreprise ne peut en effet prospérer que si elle s'inscrit dans une trajectoire déterminée. Cela ne garantit absolument pas qu'elle prendra le chemin le plus performant, le plus rapide, le plus profitable. Cela ne lui garantit même pas de ne pas sombrer. En revanche, c'est une condition absolument nécessaire si elle veut avoir une chance d'atteindre ses objectifs : ne pas se donner un tel référentiel est le plus sûr chemin qui mène à l'échec.

Les États et les gouvernements viennent d'arriver pleinement à cette étape de leur évolution. Pourtant, nous avons aujourd'hui l'impression qu'ils reprennent leur place, qu'ils sauvent les pays et les économies en donnant des subventions

aux entreprises. Certains commentateurs ne se privent pas d'y voir une certaine ironie pour un système qu'ils qualifient de néo-libéral et qu'ils n'ont cessé de vilipender. Pour ce qui est de l'ironie, elle n'est pas tout à fait justifiée puisque la crise économique a été provoquée par l'intervention des États et par leur décision quasi unanime de fermer toutes les activités économiques qui accueillent du public. Avaient-ils le choix ? Politiquement, a priori non, même si techniquement il y avait d'autres possibilités que certains rares États ont d'ailleurs utilisé. Il reste que dès lors, c'est bien à eux de réanimer le patient qu'ils ont plongé dans un coma artificiel.

La crise risque d'affaiblir les États

Quant à l'impression d'un retour en force de la puissance souveraine de l'État, elle est donc trompeuse. Elle va sans aucun doute plomber les finances de tous les États dont la plupart n'avaient pas besoin de cela, mais ce n'est que la partie la plus visible de l'iceberg. En effet, le virus a une particularité assez déroutante pour des États : il ne s'arrête pas aux frontières. Il était d'ailleurs probablement parmi nous avant même que le premier État pense à fermer ses frontières, à supposer qu'une telle mesure ait une quelconque efficacité pour le stopper.

Chaque État s'est ainsi retrouvé seul face à cet organisme assez disruptif et a pris une série de mesures en fonction de son contexte national particulier et le cas échéant des actions de ses voisins immédiats. En partie, cela était justifié, car les systèmes de santé n'étaient pas tous au même niveau, notamment en termes d'infrastructures et d'équipements techniques. L'Allemagne et le Luxembourg étaient très larges de ce point de vue, alors que d'autres pays se sont vite vus à saturation. De même, vous avez évidemment des défis sanitaires tout autres avec une capitale mondiale de type Paris ou Londres qu'avec une ville comme Luxembourg. Le moins que l'on puisse dire, c'est que les organisations supranationales comme l'Union européenne n'ont pas été en mesure de réellement coordonner tout cela et d'adopter des règles et des mesures qui soient un tant soit peu cohérentes d'un État à l'autre. Cette concertation et coordination n'a pas eu lieu pour des raisons de politique nationale dans certains États et c'est bien dommage. La crédibilité des États et donc des gouvernants n'en sort pas grandie et cela constitue un nouvel affaiblissement à venir des États. Face à un tel constat, les acteurs économiques auront certainement tout intérêt à se constituer à l'avenir

leurs propres garanties pour de tel cas, ce qui devrait diminuer leur performance économique et donc la rentabilité de l'impôt pour les États.

Cet affaiblissement étatique devrait également être renforcé par le fait que le virus a mis en évidence toutes les failles possibles et inimaginables des États. A ce jeu, le Luxembourg s'en est à vrai dire très bien tiré. Il est même admirable de voir à quelle vitesse il a été possible de digitaliser certaines procédures, chose qui aurait mis des années à être réalisée sans la pression du virus. Néanmoins, comme dans de nombreux domaines au Luxembourg, le pays n'est pas une île et si les États s'étiolent autour de lui, l'État luxembourgeois n'en sortira pas non plus renforcé dans ses actions. Un exemple assez évident de cette dépendance à l'étranger est celui de la peur d'une éventuelle fermeture de nos frontières à nos collaborateurs frontaliers. Il est difficile de cerner si ce risque était vraiment élevé, mais la situation a eu le mérite de montrer clairement que notre destin n'était pas entièrement dans nos mains.

Au-delà des incertitudes sanitaires, économiques et sociétales relevées dans les paragraphes qui précèdent s'ajoute donc une incertitude de politique internationale, voire de géopolitique. Certains États et certaines organisations internationales utilisent des éléments de théorie des jeux à différents niveaux pour tenter de prévoir un minimum le déroulement possible de négociations internationales. Sans entrer dans le détail de leur utilisation, ces outils de modélisation ne sont pas d'une grande aide dans la prise de décision stratégique au niveau des politiques nationales. Or sans cette capacité à déterminer une stratégie claire, l'indécision et la passivité guettent, voire même la manipulation par d'autres États. Pour être apte à définir une telle stratégie, d'autres outils sont nécessaires et la mise en place d'un référentiel stratégique à long terme au niveau gouvernemental en est un. Ceci n'est pas forcément évident en considérant que chaque élection peut faire pivoter ce référentiel de manière significative et que les négociations de coalition peuvent amener leurs lots de compromis mous qui n'aident pas vraiment dans cette optique.

Une évolution de nos systèmes politiques ?

Les gouvernements des différents pays doivent de ce fait prendre conscience qu'ils ne maîtrisent plus leur environnement national comme auparavant et qu'ils ont tout intérêt à adopter et adapter les techniques de management de l'incertitude

pour ne pas tomber dans le chaos. En supposant qu'ils y parviennent, il faudrait bien sûr l'admettre publiquement, or comment « vendre » cela à un électeur ? Ce n'est déjà pas simple pour un(e) chef d'entreprise d'expliquer à ses équipes qu'il y a bien une stratégie, mais qu'il/elle n'en maîtrise pas tous les aspects et qu'il va falloir constamment ajuster le tir. Alors vous imaginez ce que cela peut être pour un candidat à un poste gouvernemental ou pour un ministre en place. Il y aura toujours un concurrent politique pour affirmer qu'il/elle sait et qu'il/elle veut bien prendre la place de l'autre. Ou pour lui reprocher d'avoir fait finalement autre chose que ce qu'il/elle avait annoncé.

Tout comme pour les entreprises, l'interaction collaborative est devenue une nécessité pour les équipes politiques. Or il s'agit d'un métier - ou d'une vocation pour certains - qui jusqu'à présent a beaucoup misé sur des individualités, des têtes de listes, et les réseaux sociaux ont plutôt eu tendance à renforcer ce penchant historique. Ici aussi, la diversité dans la composition des équipes apportera une meilleure performance à long terme. En ce sens, le fait d'avoir depuis quelques années une coalition gouvernementale de trois partis différents devrait apporter cette plus-value, pour autant que les vues exprimées restent complémentaires et ne fassent pas l'objet de marchandages politiques pour préserver les domaines de pouvoir et d'influence de chacun.

Cette crise est un test de maturité de nos systèmes politiques et il est pour le moment hélas révélateur de vieux réflexes qu'on espérait en voie d'extinction. L'électeur devra donc lui aussi évoluer et s'éduquer à un monde où il faudra qu'il accepte de ne pas être complètement rassuré, où l'assurance tous risques n'existe pas. Il faudra aussi qu'il apprenne à se méfier des vendeurs de certitudes. Pour cela, l'école a un rôle fondamental à jouer, mais ça, c'est encore une autre histoire.

Du pari de Maastricht au parti de la monnaie unique

Frédéric Allemand - Chercheur associé, Robert Schuman Initiative/Centre d'excellence Jean Monnet, Faculté de droit, d'économie et de finance, Université du Luxembourg

L'Union économique et monétaire (UEM) va mal. L'arrêt du 5 mai 2020 rendu par la Cour constitutionnelle fédérale sur le programme d'acquisition de titres de dette publique est étranger à ce constat, pour en constituer plutôt l'amère confirmation. La cause du malaise se situe ailleurs, au niveau de la gouvernance macroéconomique de la zone euro : celle-ci se révèle insusceptible d'assurer une gestion soutenable et efficace des risques dans les domaines économiques, financiers, sociaux et budgétaires. La participation à un marché intégré et le partage d'une monnaie unique créent des solidarités de fait qui rendent anachroniques l'absence de socialisation de la gestion des risques. La vie en communauté, l'union, n'est pas la continuation de destins séparés par ses membres selon des moyens partagés, pas plus qu'elle n'est la dilution de l'altérité de ses membres ; elle est, *fondamentalement*, la construction d'un *bien commun* au bénéfice de l'épanouissement de chacun et dont la préservation *oblige* ceux-là mêmes qui l'ont fondé. Dans l'union, le « splendide isolement » n'est plus possible. Ainsi en est-il de la stabilité macroéconomique et financière, bien commun de l'UEM. Le pari de Maastricht d'une gouvernance *a minima*, renvoyant chacun (États membres, Union) à ses propres responsabilités vis-à-vis des autres et de l'objectif de stabilité doit laisser la place au parti de la monnaie unique : les risques d'instabilité, indépendamment de leur portée, nationale ou européenne, appellent une gestion commune, unie, sous la forme d'une responsabilisation accrue de l'Union et d'une socialisation des risques.

Le pari de Maastricht

L'ordre économique et monétaire repose sur le principe cardinal d'économie de marché⁵⁰. À ce titre, il revient aux marchés « d'exercer le rôle principal pour l'allocation des ressources économiques entre les États membres de la zone euro, en envoyant les signaux de prix [aux acteurs du marché] et en surveillant les

⁵⁰ Article 3 § 3 TUE et article 119 § 1-§ 2 TFUE.

risques associés sous une supervision adéquate⁵¹. » Une telle conception n'exclut pas l'intervention des pouvoirs publics afin de garantir l'efficacité des mécanismes de marché sous la forme de politiques de marché ou de réduire les effets socialement inacceptables du marché, à travers la conduite de politiques publiques protectrices de l'intérêt général (protection des agents jugés les plus faibles dans les relations économiques) ou correctrices (redistribution des revenus, protection contre les risques sociaux, stabilisation de la conjoncture).

Au milieu des années 1980, l'intégration européenne croissante des marchés nationaux réduit l'efficacité des politiques publiques pour stabiliser la conjoncture et invite à ajuster en conséquence le cadre de la gestion macroéconomique. Le traité de Maastricht établit à cet égard un « modèle d'intégration profondément original », selon l'expression de Jean-Claude Trichet. Il réalise une dichotomie entre des instruments de stabilisation économique jusqu'alors considérés comme les deux faces d'une même pièce : la compétence pour définir et conduire la politique monétaire et de change est attribuée de façon exclusive à l'Union, tandis les États membres conservent leur titre de compétence pour les autres politiques publiques⁵². Le caractère inédit ne réside pas dans la séparation institutionnelle opérée entre la politique monétaire et les autres politiques publiques : en application du protocole d'association monétaire conclu avec la Belgique, le Luxembourg avait délégué l'exercice d'une part substantielle de ses prérogatives monétaires à son partenaire ; quoique formellement indépendante, la politique monétaire française était, dans les faits, orientée par celle allemande.

L'originalité de Maastricht - et son pari, réside dans quatre idées (espoirs) corrélées les unes les autres : (i) les risques sont majoritairement absorbés par le marché ; (ii) l'absence d'une capacité centrale significative pour stabiliser la conjoncture peut être suppléée par l'activation des politiques publiques nationales ; (iii) la coordination des politiques publiques nationales, associée aux politiques de marché et publiques de l'Union, compose une politique publique européenne cohérente et ; (iv) de façon liée, cet ensemble composite de politiques économiques s'assortit avec la politique monétaire pour garantir la stabilité macroéconomique dans la zone euro dans son ensemble et dans chaque

⁵¹ Benoît Coeuré, « Risk-sharing in EMU : before, during and after the crisis », Speech at the inaugural conference « European crisis : historical parallels and economic lessons », Julius-Rabinowitz Center for Public Policy and Finance, Princeton University, 20 April 2012.

⁵² Rapport Delors ; Rapport Emerson.

État membre. Plusieurs conditions sous-jacentes sont nécessaires à la réalisation de cette approche : au niveau national, chaque État s'assure une capacité d'absorption au choc à travers d'une part, la conduite de réformes structurelles pour renforcer la résilience de son économie et d'autre part, le dégagement d'une marge budgétaire suffisante ; au niveau de la zone euro, l'achèvement du marché intérieur, notamment dans ses dimensions bancaires et des capitaux, renforce le partage privé du risque à travers le canal du crédit (ie. la possibilité du secteur privé comme celui public de prêter/emprunter au sein de la zone euro) et le canal des capitaux (ie. la diversification internationale des portefeuilles), tandis que les procédures de coordination des politiques économiques et les transferts budgétaires inter-régionaux appuient les processus de réforme dans les États membres⁵³.

Le pari a réussi politiquement : au 1^{er} janvier 1999, onze des quinze États membres participent à la monnaie unique ; ils sont bientôt rejoints par un douzième, la Grèce, deux ans plus tard. L'introduction des billets et pièces en euros s'opère sans difficulté majeure. Économiquement, les premières années se traduisent par des efforts notables en termes d'assainissement des finances publiques, de réformes structurelles et d'intégration des marchés. La crise des crédits *subprimes* et, plus encore, la crise des dettes publiques révèlent le caractère en trompe-l'œil de ces performances et les lacunes de l'architecture de la zone euro. La coordination des politiques économiques a été suivie de façon très variable selon les États membres, avec pour effet une perte de compétitivité entraînant une plus grande vulnérabilité aux chocs et des capacités de partage public des risques limitées pour certains. L'on connaît la suite, les tensions sur les dettes souveraines se reportent sur le secteur bancaire qui y est fortement exposé ; l'enracinement de la crise pour les pays les plus fragilisés entraîne une fragmentation des marchés financiers selon les frontières nationales ; les canaux du crédit et des capitaux ne fonctionnent plus ; la transmission de la politique monétaire est altérée.

Dix ans plus tard, un certain nombre de réformes nécessaires et bienvenues ont été adoptées et mises en œuvre au niveau de la réduction, de la surveillance et du partage privé et public des risques. L'Union bancaire a renforcé les règles

⁵³ Jacopo Cimadomo, Sebastian Hauptmeier, Alessandra Anna Palazzo and Alexander Popov, Risk sharing in the euro, *ECB Economic Bull.*, n° 2, 2018, p. 85 et s ; OCDE, Des politiques publiques propres à renforcer la résilience de la zone euro, in *Études économiques de l'OCDE : zone euro*, 2018, p. 72 et s.

prudentielles du secteur bancaire et a transféré à l'échelon européen la responsabilité de la surveillance et de la résolution des institutions de crédit les plus significatives de la zone euro ; les risques sont supportés en premier lieu par le secteur privé et secondairement par le secteur public via le Mécanisme européen de stabilité. En complément, l'Union des marchés de capitaux vise à réduire la dépendance des entreprises à l'égard du financement bancaire ainsi que le biais national des investisseurs. Enfin, les programmes drastiques de réformes appliqués à l'égard des États membres de la zone euro dans le contexte de la crise des dettes publiques ont permis d'y réduire les risques, tandis que, de façon générale, la surveillance des politiques économiques a été élargie aux réformes structurelles et renforcée en ce qui concerne les politiques budgétaires.

Cependant, ce n'est pas là réaliser une véritable union économique et monétaire. Il demeure une fragilité qui interdit de considérer l'avenir avec sérénité : l'efficacité relative de la coordination des politiques économiques. « La coordination est une méthode qui favorise la discussion, mais elle ne débouche pas sur la décision, écrit Jean Monnet dans ses *Mémoires*. Elle ne permet pas de transformer les rapports entre les hommes et entre les pays dans les circonstances où l'union est nécessaire. »⁵⁴ Les réformes introduites à la gouvernance des politiques économiques depuis 2011 renforcent la détection et la surveillance des risques portant sur les politiques publiques ; elles se heurtent néanmoins à la souveraineté des États pour *imposer la correction des risques*. « La dimension « zone euro » n'est toujours pas au cœur des politiques des États membres⁵⁵ », observe la Commission dans son évaluation de la gouvernance économique publiée en février 2020. De fait, depuis 2014, les positions budgétaires doivent leur amélioration plus à la conjoncture qu'aux efforts d'ajustement des États membres.

Cette incertitude de l'UEM concernant la contribution des États membres à la stabilisation de leurs économies respectives et à la stabilisation macroéconomique de la zone euro fragilise l'ensemble de l'édifice. La situation actuelle de l'Italie le rappelle avec force. Avant même l'impact de l'épidémie de Covid-19, la Commission pointait fin février 2020 les risques budgétaires et macroéconomiques

⁵⁴ MONNET J., *Mémoires*, Fayard, 1976. p. 35. Et l'auteur de poursuivre : « Elle [la coordination] est l'expression du pouvoir national, tel qu'il est ; elle ne peut pas le changer, elle ne créera jamais l'unité ».

⁵⁵ Communication de la Commission, du 20 février 2020, Réexamen de la gouvernance économique. Rapport sur l'application des règlements (UE) n° 1173 à 1177/2011, n° 472 et 473/2013 et sur l'adéquation de la directive 2011/85/UE du Conseil, COM (2020) 55 final, p. 9.

élevés qui pesaient sur la viabilité budgétaire à moyen terme de ce pays. La pandémie a accentué ces difficultés et la chute violente de la croissance pour l'année 2020 ne permet pas d'entrevoir une réorientation prochaine des politiques publiques italiennes. Fournir une assistance financière à l'Italie permettra de lui redonner un bol d'air. Mais sans réformes substantielles, cette assistance ne fera que reporter le problème dans le temps. Elle laisse aussi entière la question des moyens mobilisables pour assurer une relance économique collective le plus vite possible, les marges de manœuvre et de Rome, de Madrid et, dans une certaine mesure, de Paris, étant réduites et leurs perspectives de croissance en 2021 jugées modestes. L'Eurosystème - la BCE au premier chef -, continuera à apporter son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union. Mais il ne peut se substituer à ces mêmes politiques, ainsi que la Cour constitutionnelle fédérale allemande l'a rappelé dans son arrêt du 5 mai dernier sur le programme d'achat de titres de dette publique des Etats membres de la zone euro. Erroné dans sa démonstration, l'arrêt touche juste quand il dénonce en creux l'apathie de la coordination des politiques économiques. Réagissant à l'arrêt devant le Bundestag, la chancelière y a vu une motivation « pour en faire plus afin d'accélérer l'intégration dans le domaine de la politique économique ». Puis de préciser : « Il doit y avoir davantage et non pas moins d'intégration. Il ne peut être dit que changer les traités serait tabou. »

L'Allemagne exerce la présidence semestrielle du Conseil de l'Union à partir de juillet. Ce sera la deuxième et dernière fois que le pays assurera cette responsabilité européenne sous le mandat de l'actuelle chancelière. Cette présidence ouvrira aussi une période de deux ans de réflexion sur l'avenir de l'Europe. En septembre, le président français a appelé à une souveraineté économique européenne et à la réforme de la zone euro ; épuisé par les contestations sociales, il est à la recherche d'un nouveau souffle en vue de la présidentielle 2022, laquelle tombera en fin de la présidence du Conseil de l'Union par la France. De nombreuses options d'évolution de la gouvernance économique sont discutées depuis fin 2017 ; certaines sont assez avancées comme l'idée d'un « budget de la zone euro ». La fenêtre d'opportunité pour que l'UEM réussisse son pari et prenne le parti de la monnaie unique est considérable, historique. Il s'agit de ne pas la manquer.

Le parti de la monnaie unique

L'intégration en matière de politiques économiques signifie attribuer le pouvoir à l'Union d'imposer des choix juridiquement contraignants aux États membres de la zone euro au niveau de la définition ou la conduite de ces politiques. Plaider en faveur de l'intégration économique n'est pas réclamer son extension dans l'ensemble du champ des politiques économiques - une telle perspective ne serait ni efficace ni réaliste économiquement et politiquement. C'est reconnaître la possibilité pour l'Union de décider dans les circonstances où la coordination est impropre à réaliser ses objectifs socio-économiques. Dans des domaines où, selon la Cour de Karlsruhe sont en cause « l'espace d'action politique [...] pour aménager les conditions de vie économiques, culturelles et sociales », l'intégration doit s'exercer de manière ponctuelle et exceptionnelle dans le cadre d'un régime de responsabilité démocratique approfondi.

Deux voies s'offrent à l'intégration. La première repose sur l'instrument budgétaire et cible deux points faibles de la coordination des politiques économiques, à savoir son impact réduit, voire négatif, sur l'investissement public et les réformes structurelles. Les efforts de consolidation budgétaire observés depuis 2014/2015 dans la zone euro tendent à se concentrer sur l'investissement public - que celui-ci porte sur le capital physique (infrastructures) ou le capital humain (éducation, recherche), ce qui réduit l'impact immédiat sur la demande agrégée et affecte à moyen terme le potentiel de croissance⁵⁶. Quant aux réformes structurelles, elles sont essentielles à la flexibilité et à la résilience des économies nationales et à la convergence entre elles. Seulement, engager et conduire à son terme de telles réformes demeurent des exercices délicats à mener, tant au regard de leurs répercussions politiques (électorales) que de leurs coûts budgétaires à court terme. « We all know what to do, but we don't know how to get re-elected once we have done it », a résumé Jean-Claude Juncker en 2007. Prenant acte de ces difficultés, des clauses de flexibilité insérées dans les règles de discipline budgétaire en 2011 ont fait l'objet d'une interprétation constructive par le Conseil et la Commission en 2015/2016 : pour les États membres qui engagent une politique d'investissement public ou de réformes structurelles, leurs exigences disciplinaires sont révisées en conséquence. À ce jour, peu d'États membres ont demandé à bénéficier de ces dispositifs. Dans ce contexte, une seconde incitation

⁵⁶ Pour une discussion : Public investment in Europe, *ECB Economic Bull.*, n° 2, 2016, p. 1.

budgétaire, complémentaire de celle relative à la discipline budgétaire, est mise à la discussion depuis la mi-2018 sous la forme d'un programme d'appui aux réformes. Envisagé dans le cadre de la négociation actuelle des perspectives budgétaires pluriannuelles 2021-2027 de l'Union et doté initialement de 22 milliards d'euros, ce programme conditionne le versement de subventions pour engager des réformes structurelles approuvées par le Conseil et la Commission. Du côté des investissements publics, pour éviter les effets de « stop and go » liés à la situation conjoncturelle, un mécanisme européen de stabilisation des investissements (MESI) complète le dispositif. Il prévoit l'attribution de prêts aux États membres qui en font la demande. Il serait financé par des emprunts de l'Union jusqu'à hauteur de 30 milliards d'euros ; un Fonds *ad hoc*, alimenté par des contributions des États membres, financerait les coûts d'intérêt des prêts accordés par le MESI supportés par les États bénéficiaires. Sous la pression de la France, un instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité vient s'appuyer sur l'instrument d'appui aux réformes et sur le MESI pour en isoler la dimension « zone euro ». Le principe de fonctionnement demeure le même : l'accès à l'instrument est conditionné à l'approbation des politiques d'investissement ou de réformes envisagées par l'Etat membre. La question centrale demeure celle du caractère adéquat de la capacité budgétaire de cet instrument pour soutenir l'investissement en cas de fort retournement conjoncturel⁵⁷, et des ressources budgétaires mobilisables à cette fin. L'accent mis sur l'amélioration de la résilience des économies souligne le souci de favoriser le partage privé des risques, avant d'envisager tout partage public de ceux-ci. Quoiqu'ouvertes depuis l'été 2018, les discussions sur l'établissement d'un mécanisme de stabilisation de la conjoncture sous la forme d'un dispositif de réassurance chômage européen ont peu progressé. La crise du Covid-19 oblige à reconsidérer le sujet sous un angle nouveau. Un mécanisme temporaire d'une capacité maximale 100 milliards d'euros pourra apporter un soutien financier aux Etats membres pour leur permettre le financement des mesures de chômage partiel. Il interviendra sous forme de prêts de l'Union accordés à des taux favorables. Le dispositif restera applicable jusqu'à fin 2022, voire mi-2023 en cas de prolongement.

⁵⁷ Le président du Comité budgétaire européen défend une capacité de l'ordre de 0,5% du PIB de la zone euro, soit 120 à 130 milliards d'euros.

Ces incitations budgétaires suffiront-elles à amener un État membre à réaliser les réformes convenues avec ses partenaires européens ? Cela est douteux. Ces incitations pourront présenter un effet d'aubaine dans certains cas, mais les États membres restent les seuls décisionnaires. Quant à les y contraindre juridiquement, il en résulterait une limitation de l'espace de confrontation des forces politiques contraire au principe d'une démocratie vivante. Tout au plus pourrait-il être prévu que les États sont engagés juridiquement à réaliser les réformes qu'ils ont présentées et qui ont été approuvées par leurs partenaires au niveau européen. Sur le modèle de ce qui a été mis en place en matière de discipline budgétaire, cette obligation devrait être intégrée dans le droit national de chaque Etat membre, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes.

La deuxième voie d'intégration repose sur l'instrument juridique. L'Union doit se voir reconnaître un pouvoir décisionnel pour l'adoption de certaines mesures. Le rapport Werner, publié en octobre 1970 (!), retenait la création d'un « centre de décision pour la politique économique » en mesure « d'influencer les budgets nationaux, notamment en ce qui concerne le niveau et le sens des soldes, ainsi que les méthodes de financement des déficits ou l'utilisation des excédents⁵⁸. » Loin de là, cette perspective n'est pas si étrangère à la pratique récente. La situation de dépendance financière des États comme la Grèce entre 2010 et 2015, et la conditionnalité qui a été appliquée au titre de l'assistance financière qui leur a été octroyée, ont produit dans les faits des effets identiques à ce qu'eût imposé une décision du Conseil. S'il n'est pas question de doter l'Union d'un pouvoir de décision général dans le domaine des politiques budgétaires, il devrait s'envisager dans deux circonstances : l'utilisation des excédents budgétaires et la définition de l'orientation budgétaire de la zone euro. Le Pacte de stabilité et de croissance pourrait imposer que les excédents budgétaires alimentent un compte spécial (*Rainy day fund*). Ces réserves seraient mobilisées pour stabiliser et relancer l'économie en période de forte crise économique, soit sur décision de l'Etat membre en cas de choc asymétrique, soit sur décision de l'Union en cas de choc symétrique. Accessoirement, une fraction de ce fonds pourrait être réservée à la stabilisation de la conjoncture dans l'ensemble de la zone euro ; son activation relèverait de la responsabilité de l'Union⁵⁹. L'attribution de la compétence à

⁵⁸ Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté, Bruxelles, 8 octobre 1970, *Bull. CE Suppl.*, 11- 1970, p. 12.

⁵⁹ En ce sens : Andreja Lenarčič et Kari Korhonen, A Case for a European rainy day fund, *ESM Discussion Paper Series*, n° 5, november 2018.

l'Union pour imposer l'emploi des recettes budgétaires nationales est nécessaire et exigerait une révision des traités. À défaut, un accord intergouvernemental pourrait être à nouveau conclu - quoique cette solution a pour inconvénient de concentrer les responsabilités dans les exécutifs, les parlements nationaux se trouvant pour la majorité d'entre eux marginalisés dans ce type de dispositif.

S'agissant de l'orientation budgétaire de la zone euro, celle-ci demeure pour l'essentiel un vœu pieux et agrège plus les orientations budgétaires nationales qu'elle ne les définit. Dans une économie ouverte, les relances budgétaires produisent leurs effets au bénéfice de leurs initiateurs mais aussi des économies partenaires. Partant, certains États membres peuvent être tentés de se comporter comme des « passagers clandestins », en privilégiant des relances budgétaires dont la modestie quantitative sera compensée par l'importance des impulsions budgétaires de leurs partenaires. Quant à l'aspect qualitatif même de ces plans, il est craint que certains États (l'Allemagne, les Pays-Bas notamment) ne cherchent à consolider leurs avantages compétitifs à travers l'adoption de mesures ciblées de baisse fiscale et d'investissements productifs. Au final, le creusement du déficit public des uns contribue à la stabilisation de la conjoncture des autres et au renforcement de leur compétitivité, sans que ces derniers n'aient à en supporter un coût budgétaire à la hauteur de leur responsabilité dans la zone euro. En période de ralentissement économique, le défaut de caractère contraignant de l'orientation (adoptée par le Conseil sous la forme d'une recommandation) est encore plus problématique, puisque l'Union ne peut pas d'exiger des États membres qui disposent des marges budgétaires suffisantes, voire qui dépassent leurs objectifs budgétaires, de compenser la moindre contribution d'autres États membres aux marges de manœuvre réduites. La reconnaissance du caractère contraignant à l'orientation budgétaire de la zone euro en garantirait l'effectivité. Une révision des traités serait nécessaire à cet effet.

La technicité des sujets budgétaires et économiques et le fait majoritaire dans les démocraties parlementaires ont conduit de longue date à une emprise croissante des exécutifs sur les institutions parlementaires au sein des processus décisionnels budgétaires. Le transfert de compétences à l'Union accentuera encore plus cette tendance. De telles réformes touchent au cœur de la souveraineté des États. Le pouvoir de décision sera exercé par le Conseil des ministres. Dans certains États, un contrôle *ex ante* et *ex post* étroit des représentants des États est assuré par les

parlements pour les sujets qui relèvent des responsabilités de ces derniers sur le plan national. Le transfert de compétence réduira la portée de ces dispositifs, puisqu'il aura pour effet principal de modifier le rôle des parlements : ils ne décideront plus mais exécuteront. Aucune « compensation » n'est à attendre du Parlement européen : parce que la gouvernance économique vise la définition et la conduite des politiques publiques nationales, cette institution est reléguée dans la prise de décision, sa fonction se limitant à la reddition des comptes⁶⁰. Partant, la légitimité nationale se trouve sans instrument et les instruments européens sans légitimité. L'Union repose sur le principe de démocratie. Le respecter pleinement suppose que toute intégration supplémentaire dans le domaine des politiques publiques se réalise dans le cadre d'une démocratie européenne renouvelée. Dans cette œuvre, il ne s'agira pas d'opposer stérilement représentations nationales et européennes. Les deux sont légitimes et doivent être impliquées. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, adopté en février 2012, a établi une conférence inter-parlementaire où participent des représentants des différentes institutions parlementaires de l'Union et des Etats membres signataires du traité. Une telle instance devrait pouvoir émettre un avis conforme sur l'orientation budgétaire générale et l'activation du *Rainy day fund* européen.

⁶⁰ Frédéric Allemand et Francesco Martucci, La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne : la mutation de la fonction parlementaire, *Revue de l'OFCE*, n° 134, mai 2014, p. 115.



Fondation Idea asbl

7 rue Alcide de Gasperi

L-2981 Luxembourg

Tel : (+352) 42 39 39 - 486

E-mail: info@fondation-idea.lu

Web : www.fondation-idea.lu

RCSL : F9439

Copyright © Fondation IDEA asbl