

Étude économique du Luxembourg, 2003

Résumé

La perspective d'une croissance plus basse à moyen et à long terme appelle un ajustement budgétaire et structurel d'envergure. Les autorités ont entrepris de freiner la croissance des dépenses publiques conformément à cette conjoncture plus morose, mais il leur faudra imposer une plus grande rigueur pour atteindre leurs objectifs de moyen terme. Des ajustements du régime général d'assurance pension, de préférence par une réduction des taux de remplacement actuels trop élevés, s'avèreront nécessaires pour rendre le système viable dans le long terme. Les autorités ont commencé à s'attaquer au problème de la retraite anticipée, ce qui atténuera l'ampleur des ajustements requis pour pérenniser le régime général d'assurance pension, mais d'autres actions doivent être menées. Il faut compléter les réformes de la pension d'invalidité, l'un des principaux dispositifs utilisés pour le retrait prématuré de la population active, en réduisant la pension de vieillesse anticipée sur une base actuarielle par rapport à une pension perçue à l'âge officiel de la retraite et en rendant plus difficile l'acquisition de périodes assimilées. Le ralentissement de la croissance amoindra aussi le rôle amortisseur de la main-d'œuvre frontalière sur le marché national du travail, accentuant le risque de voir des chocs négatifs provoquer une hausse du chômage structurel. Pour parer à ce danger, les autorités devraient réduire les taux de remplacement élevés des indemnités de chômage et des prestations connexes et assouplir la réglementation relative à la protection de l'emploi. Améliorer les performances du système éducatif réduirait aussi les risques de chômage et atténuerait le déclin probable de la

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique du Luxembourg pour 2003. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

Comment le gouvernement peut-il s'ajuster à des perspectives de croissance plus basse ?

Que faire pour assurer la viabilité du régime général d'assurance pension ?

Comment accroître la résilience du marché du travail ?

Que peut faire le système éducatif pour renforcer l'intégration des immigrants et stimuler la croissance économique ?

Comment le gouvernement peut-il atteindre ses objectifs de manière plus efficace ?

Comment obtenir un meilleur rapport coût-efficacité en matière de changement climatique ?

Comment accroître l'efficacité de la coopération pour le développement ?

Comment élargir l'accès aux services Internet à bande large ?

Quelles sont les mesures nécessaires pour faire face aux entrées de main-d'œuvre étrangère ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

croissance du revenu national. A cet égard, la réforme la plus importante consiste à permettre aux élèves de suivre des cours en français ou en allemand tout au long de leurs études sans avoir à acquérir une grande maîtrise de l'autre langue. Cela contribuera en outre à réduire l'écart de niveau d'instruction entre immigrants et ressortissants nationaux. Le gouvernement pourrait aussi atténuer le ralentissement de la croissance du revenu national en réalisant ses objectifs d'une manière plus efficiente, notamment par un plus large recours aux analyses coûts- avantages et coût-efficacité. Cette démarche aurait des conséquences très bénéfiques pour la politique à l'égard du changement climatique et la politique des transports – dans ce domaine, il convient de neutraliser les pressions découlant de la croissance économique relativement élevée associée à l'afflux de main-d'œuvre étrangère. Il faut supprimer les obstacles à l'offre de terrains à bâtir pour éviter que l'immigration n'entraîne une hausse excessive des prix fonciers, qui menacerait la compétitivité-coûts. Si les perspectives de croissance sont moins brillantes que dans les années 90, elles demeurent néanmoins favorables en comparaison des autres pays. A condition que les politiques soient ajustées rapidement à ces perspectives et que l'intégration efficiente de la main-d'œuvre étrangère dans l'économie marque des progrès, le Luxembourg peut espérer rester une économie très prospère pendant de nombreuses années encore. ■

Comment le gouvernement peut-il s'ajuster à des perspectives de croissance plus basse ?

Le ralentissement brutal de l'activité économique depuis 2000, principalement imputable au secteur financier, semble être en partie structurel. Le dynamisme exceptionnel des marchés boursiers internationaux qui avait stimulé la croissance dans les années 90 a peu de chances de réapparaître de sitôt. Néanmoins, la croissance tendancielle restera sans doute suffisamment forte pour exiger la poursuite des entrées nettes de travailleurs étrangers. Cela signifie que d'importantes questions relatives à l'afflux massif de main-d'œuvre étrangère continuent de se poser en ce qui concerne les politiques de l'éducation, des transports et du logement, tandis que les autorités doivent désormais s'employer à prendre des mesures qui facilitent l'ajustement à une croissance plus faible que dans les années 90. En particulier, il faut stabiliser la progression des dépenses publiques en proportion du PIB et ajuster les paramètres du système de retraite pour le rendre viable. Parallèle-

ment, une série de réformes s'imposent pour renforcer les taux d'activité et les gains de productivité, et atténuer ainsi l'érosion de la croissance du revenu national.

La croissance économique est tombée d'un taux moyen de 8¾ pour cent en 1999-2000 à 1¼ pour cent en 2001-2002, son niveau le plus bas depuis le milieu des années 80. L'ampleur de ce ralentissement est surtout imputable au secteur financier, qui représente environ un tiers du PIB. Les prix des actions se stabilisant et la volatilité des marchés de capitaux étant redevenue plus normale, une reprise progressive du secteur financier pourrait s'amorcer dans le courant de cette année. Ce facteur, conjugué au regain d'activité dans la zone euro, devrait porter le taux de croissance aux alentours de 3 pour cent d'ici à 2004, chiffre encore médiocre par rapport à la moyenne passée. Une importante rétention de main-d'œuvre ayant déjà eu lieu durant la phase de ralentissement de l'activité, la croissance de l'emploi sera vraisemblablement trop faible pour stabiliser le taux de chômage avant la fin de 2003, lorsqu'il devrait s'établir à 4 pour cent. L'inflation sous-jacente va sans doute se modérer et s'aligner à peu près sur celle de la zone euro.

Ces taux de croissance faibles au regard de la moyenne passée n'impliquent pas pour autant qu'un énorme écart de production soit en train de se former. L'offre globale est relativement élastique grâce à la possibilité d'une augmentation rapide de l'effectif des travailleurs frontaliers (qui a représenté quelque 70 pour cent de la croissance de l'emploi au cours de la décennie écoulée). Dans ces conditions, l'offre de facteurs s'ajuste aux variations de la demande des biens et services produits dans l'économie luxembourgeoise sans fluctuation prononcée du chômage ou du salaire réel.

La clé des perspectives à moyen terme est la croissance de la demande des services produits par le secteur financier du Luxembourg. Comme le reste des activités financières mondiales, celui-ci est presque certainement condamné à une période de croissance plus faible que dans le passé, car les conditions exceptionnelles des années 90, qui avaient vu les coefficients de capitalisation des résultats atteindre des niveaux record, ont peu de chances de se reproduire. Cela pèsera sur les rémunérations étant donné que les honoraires de gestion et les commissions dépendent en partie de la valeur des actifs et que le volume des transactions tend à croître plus lentement dans un tel contexte. Pourtant, la croissance à moyen terme restera sans doute plus élevée dans le secteur financier que dans les autres secteurs car les progrès se poursuivent en ce qui concerne l'instauration d'un marché unique

européen des services financiers, le développement de l'épargne-retraite privée et la diffusion des TIC. La Directive communautaire sur l'épargne ne devrait guère influencer sur la croissance. Le régime de secret bancaire en vigueur au Luxembourg ne semble pas devoir être affecté à court terme par la Directive. L'objectif ultime de la Directive étant un échange effectif de renseignements, le Luxembourg pourrait toutefois se voir soumis à des pressions continues tendant à faire bénéficier les autorités fiscales étrangères d'un accès plus complet aux renseignements. Compte tenu du rôle prédominant du secteur financier dans l'économie luxembourgeoise, la croissance du PIB à moyen terme pourrait redescendre à 3-4 pour cent, taux bien inférieur à la moyenne (5½ pour cent) des années 90 mais toujours sensiblement plus élevé que le rythme d'expansion qui peut être maintenu sans recours à la main-d'œuvre étrangère.

Le ralentissement actuel de l'activité a entamé l'excédent budgétaire, qui est retombé de 6 pour cent du PIB en 2000 à 2½ pour cent en 2002, principalement parce que le fléchissement de la croissance du PIB à moyen terme n'avait pas été anticipé quand les décisions de dépenses publiques ont été prises. Aussi, les dépenses publiques (sécurité sociale et investissement, en particulier) ont continué d'augmenter rapidement, de 6 points de pourcentage du PIB sur la période 2000-2002, pour atteindre 45 pour cent du PIB. La contraction de l'excédent budgétaire aurait été encore plus marquée sans une forte hausse des rentrées d'arriérés d'impôts des sociétés et d'autres facteurs ayant retardé l'effet du ralentissement sur les recettes fiscales. La croissance économique s'avérant encore bien plus basse qu'au moment où les plans de dépenses avaient été arrêtés, l'excédent budgétaire va sans doute pratiquement disparaître en 2003. Le gouvernement prévoit de comprimer fortement la croissance des dépenses en 2004-2005, conformément à ses objectifs de moyen terme : faire en sorte que les dépenses n'augmentent pas en pourcentage du PIB, que le solde budgétaire des administrations publiques reste excédentaire et que le budget de l'administration centrale soit en équilibre. Le gouvernement devra déployer de nouveaux efforts d'assainissement pour atteindre ces objectifs. ■

Que faire pour assurer la viabilité du régime général d'assurance pension ?

Une croissance tendancielle plus faible aurait de très lourdes répercussions sur la viabilité du régime général

d'assurance pension. Dans le cas des résidents, les prestations de retraite actuelles excèdent déjà les cotisations, mais le système a été maintenu en équilibre grâce à la croissance rapide de l'emploi, rendue possible par la disponibilité de travailleurs frontaliers, et aux cotisations connexes. Cette expansion de l'emploi retarde de fait la maturation du régime de pension, en engendrant un large excédent de trésorerie, mais elle implique aussi des engagements différés toujours plus lourds. Dans le cadre du système actuel de révision actuarielle tous les 7 ans, qui consiste à ajuster automatiquement les taux de cotisation en fonction des niveaux compatibles avec le ratio réserves/prestations visé, le taux de cotisation augmentera de façon séquentielle à raison d'un faible montant si la croissance économique est de 4 pour cent, mais à raison d'un quart si elle s'établit en moyenne à 3 pour cent au cours des 50 prochaines années. Le taux moyen de remplacement devrait être ramené à un niveau plus compatible avec l'équilibre de long terme (dans un système parvenu à maturité) de façon à éviter le risque de voir les générations futures subir de fortes majorations d'impôts. Cela pourrait se faire dans le cadre des dispositifs institutionnels en place, qui prévoient une indexation des pensions sur les prix à la consommation et des majorations discrétionnaires en fonction de l'évolution du salaire réel, dont la hausse ne serait pas entièrement répercutée sur les pensions. Dans ces conditions, l'adéquation des ressources pourrait être assurée par la pension minimum. Il existe d'amples marges pour opérer ces réformes car le régime général d'assurance pension est extrêmement généreux au Luxembourg : à la suite des mesures prises en 2001 qui l'ont rendu encore plus généreux, pour un travailleur rémunéré au salaire moyen pendant 40 ans le taux de remplacement atteint 98 pour cent.

La réduction du taux de remplacement des pensions requise pour rétablir la viabilité du régime général d'assurance pension dans le long terme serait de plus faible ampleur si la préretraite était moins répandue : le taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) atteint à peine 25 pour cent, ce qui est parmi les plus bas de la zone OCDE. Une hausse du taux d'emploi de ces travailleurs permettrait aussi d'atténuer le ralentissement de la croissance du revenu national. La pension d'invalidité est l'une des principales voies d'accès à la retraite anticipée. Jusqu'en 1996, un certain nombre de décisions judiciaires se sont traduites par une application plus stricte des critères médicaux d'ouverture du droit à cette prestation. Les entrées en invalidité ont été alors réduites de moitié, mais cet effet bénéfique a été neutralisé par le recours accru

aux programmes spéciaux de préretraite. Fin 2002, l'accès à la prestation générale d'invalidité est devenu de nouveau plus restrictif et un dispositif a été mis en place pour la réinsertion professionnelle des personnes partiellement handicapées. Ces réformes toutes récentes semblent un moyen prometteur de réduire l'inactivité liée à la pension d'invalidité, mais pour lutter efficacement contre le retrait anticipé de la population active, il faut veiller à ce que les autres voies d'accès à la préretraite ne se développent pas en conséquence. A cet égard, il est regrettable que la pension de vieillesse anticipée, principale autre voie de départ précoce, n'offre pratiquement aucune incitation à poursuivre l'activité après l'ouverture des droits. Cette pension devrait faire l'objet d'une réduction actuarielle par rapport à une pension servie à l'âge officiel de la retraite (65 ans) pour tenir compte de ce que la période de versement prévue est plus longue. En outre, il conviendra de rendre moins aisé l'octroi de périodes assimilées. Parallèlement, l'âge officiel de la retraite (et le nombre d'années de cotisations requises pour toucher une pension à taux plein) devrait être indexé sur l'allongement de l'espérance de vie. Il convient aussi de supprimer les aides publiques à la retraite anticipée sous la forme de pensions de préretraite en faveur des travailleurs de 57 ans et plus qui sont licenciés dans des branches en restructuration mais qui n'ont pas encore droit à la retraite anticipée. ■

Comment accroître la résilience du marché du travail ?

Une croissance de l'emploi total plus faible que dans le passé risque de réduire le rôle d'amortisseur joué par les travailleurs frontaliers, de sorte que les résidents devront supporter une part accrue de l'ajustement aux chocs négatifs sur le marché du travail. Le niveau élevé des taux de remplacement de l'indemnité de chômage et du revenu minimum garanti (RMG) et la durée de versement illimitée de cette dernière prestation augmentent la probabilité de voir des chocs défavorables engendrer une hausse du chômage structurel. Les taux de remplacement devraient être réduits de manière à limiter ce risque. Il faudrait aussi atténuer les pièges du chômage et de la pauvreté imputables au RMG. En particulier, on devrait abaisser le taux de réduction du RMG en fonction de l'accroissement des ressources d'une famille à bas revenu (le taux effectif marginal d'imposition peut dépasser 100 pour cent). Il importe aussi de maintenir l'actuel dispositif rigoureux d'application des obliga-

tions de recherche d'emploi et de suivi des chômeurs dans le cadre des politiques actives du marché du travail (PAMT) de façon à atténuer le risque de voir des chocs négatifs sur le marché du travail provoquer une augmentation durable du chômage. ■

Que peut faire le système éducatif pour renforcer l'intégration des immigrants et stimuler la croissance économique ?

L'amélioration des performances du système éducatif est une autre action prioritaire pour atténuer le déclin de la croissance du revenu national et réduire les risques de chômage dans le long terme. Selon l'étude PISA, les élèves du Luxembourg se sont classés au 30^e rang sur 32 pays pour le niveau de résultats. En outre, l'écart entre les résultats des ressortissants nationaux et ceux des immigrants était le plus prononcé parmi les pays étudiés. Le principal problème semble être l'approche multilingue de l'enseignement, selon laquelle les élèves reçoivent des cours à la fois en allemand et en français, et non pas le manque de ressources – les dépenses par élève sont élevées au regard de la moyenne internationale. L'enseignement professionnel, qui débute à l'âge de 13 ans, fait actuellement l'objet d'une réforme destinée à permettre aux élèves de poursuivre leurs études en allemand ou en français, sans avoir à acquérir un niveau élevé de compétences dans l'autre langue. Cette réforme serait particulièrement utile pour les enfants appartenant à des familles de langue latine, qui suivaient jusque là des cours en allemand. Néanmoins, les enfants de langue maternelle latine sont toujours confrontés à la difficulté d'apprendre à lire et à écrire l'allemand. Les autorités ont soumis un projet qui permettrait aux enfants d'apprendre à lire et à écrire en allemand ou en français, mais aucune des communes (chargées de la gestion des écoles primaires) n'a accepté de le mettre à exécution. Le gouvernement devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que ces programmes soient disponibles tout en préservant le *Lëtzebuergesch* en tant qu'outil d'intégration sociale. Les résultats médiocres dans le contexte de l'étude PISA s'expliquent apparemment aussi par d'autres facteurs : dans le système luxembourgeois, on enseigne un nombre excessif de matières et cela de façon trop superficielle, la sélection précoce présente des inconvénients et les élèves ont en général une maîtrise insuffisante des connaissances de base. Pour résoudre ces problèmes, le gouvernement a l'intention d'aider davantage les élèves faibles

dans l'enseignement primaire et d'étaler les programmes du deuxième cycle de l'enseignement secondaire sur trois ans au lieu de deux. Une autre réforme susceptible d'améliorer le niveau d'instruction consisterait à définir des normes nationales de performance tout en accordant aux écoles une plus grande autonomie de gestion pour atteindre ces normes et en les tenant pour responsables des résultats. ■

Comment le gouvernement peut-il atteindre ses objectifs de manière plus efficiente ?

Augmenter l'efficacité du secteur public, non seulement dans l'éducation mais aussi dans d'autres domaines de service public, stimulerait aussi la croissance du revenu national. Pour commencer, il faudrait faire plus largement appel à l'analyse coûts-avantages, qui n'est presque jamais entreprise, et aux résultats des analyses coûts-efficacité (qui consistent à comparer les coûts de différents moyens d'atteindre un objectif donné). Afin d'améliorer l'efficience, les autorités sont en train d'appliquer des réformes de la gestion du secteur public qui renforcent l'indépendance et la responsabilité des gestionnaires, mais ces actions ne concernent pour l'heure qu'une faible part des dépenses publiques. En outre, les autorités mettent en place la comptabilité d'exercice, mesure importante pour rendre les gestionnaires du secteur public responsables de leurs décisions, et à la suite des réformes récentes menées en France elles envisagent une budgétisation par programmes et non par catégories de dépenses. Ces initiatives devraient être poursuivies. Au demeurant, on peut améliorer l'efficience du secteur public par un recours accru à la sous-traitance lorsque des contrats exécutoires peuvent être établis assez facilement, mais aussi par une réforme de la réglementation visant à intensifier les pressions concurrentielles sur les activités marchandes du secteur public. L'un des moyens d'abaisser les coûts à tous les niveaux de service serait d'aligner plus étroitement la rémunération des emplois relativement peu qualifiés dans le secteur public sur les taux en vigueur dans le privé pour des emplois comparables.

Un certain nombre de projets sont en cours afin d'alléger les charges administratives, relativement lourdes au Luxembourg. Parmi ces actions figurent des études de l'effet des nouvelles réglementations sur les formalités administratives pour les PME, la mise en place de guichets uniques pour les créations d'entreprises, la simplification et l'harmonisation des

formulaires officiels et la tenue d'audits organisationnels des organismes publics. On pourrait pousser plus loin ce processus en soumettant tout nouveau projet de loi à une évaluation de son impact sur les formalités administratives et en attribuant à toutes les entreprises et à tous les individus des numéros d'identification qui seraient utilisés pour centraliser les informations dans une banque de données, à laquelle tous les organismes du secteur public auraient accès. Un plus large recours à l'administration électronique, domaine dans lequel le Luxembourg accuse du retard sur tous les autres pays de l'UE, contribuerait aussi à alléger le fardeau administratif. ■

Comment obtenir un meilleur rapport coût-efficacité en matière de changement climatique ?

La politique en matière de changement climatique est un autre domaine où le gouvernement pourrait atteindre ses objectifs d'une manière plus efficiente en accordant davantage d'attention aux résultats des analyses coût-efficacité. Bien que les émissions de gaz à effet de serre aient été réduites de près de 30 pour cent au cours de la décennie écoulée, du fait principalement que l'industrie sidérurgique a remplacé ses hauts fourneaux au charbon par des fours à arc électrique, les tendances dans les autres secteurs et la création de nouvelles capacités nationales de production d'électricité dans des centrales au gaz font que des efforts de dépollution supplémentaires sont indispensables pour atteindre l'objectif du Luxembourg dans le cadre du Protocole de Kyoto. Pourtant, les mesures en place pour lutter contre le changement climatique, si elles contribuent à réduire les émissions, se montrent extrêmement disparates en ce qui concerne le coût de chaque tonne de carbone éliminé, et elles peuvent atteindre des niveaux de soutien extrêmement élevés. Ainsi, l'aide aux énergies renouvelables varie dans la proportion de 1 à 20 et les programmes d'amélioration du rendement énergétique dans le secteur résidentiel peuvent coûter plusieurs milliers d'euros par tonne de carbone éliminé, contre un coût estimé à 18 euros pour des permis négociables sur le marché international une fois que ce système sera opérationnel. Il faut revoir la politique à l'égard du changement climatique de façon à réaliser l'objectif du Protocole de Kyoto à un moindre coût pour l'économie. Une taxe générale sur le carbone, telle que l'envisagent déjà les autorités, serait un outil d'un bon rapport coût-efficacité pour promouvoir la dépollution. La participation à des systèmes européens

et internationaux de permis négociables serait un autre moyen efficace de réduire les émissions. En outre, les autorités devraient envisager avec plus d'attention le recours à des mécanismes flexibles pour encourager la dépollution dans d'autres pays ; cela pourrait s'avérer moins coûteux que de chercher uniquement à réduire les émissions au Luxembourg. ■

Comment accroître l'efficacité de la coopération pour le développement ?

L'un des domaines où l'efficacité des dépenses publiques a bien progressé est celui de l'aide au développement, dont les crédits ont été portés à 0.7 pour cent du RNB et doivent atteindre 1 pour cent du RNB. Ces avancées ont été obtenues par un ciblage sur les pays et secteurs prioritaires et par un meilleur suivi des résultats. Mais il convient d'aller plus loin. Le gouvernement devrait continuer de réserver les crédits à un éventail plus étroit de pays cibles et de domaines de programmes. Le mouvement vers des projets intégrés et de plus longue durée doit être poursuivi, avec une meilleure évaluation préalable des projets et dans un cadre de surveillance renforcé. En outre, les autorités devraient continuer de réorienter le dispositif d'aide interne à l'agriculture vers des mesures faussant moins les échanges. Dans ce contexte, les autorités luxembourgeoises appuient les réformes des systèmes européens de soutien agricole. ■

Comment élargir l'accès aux services Internet à bande large ?

La concurrence sur les marchés des produits est un élément important d'un climat propice aux gains de productivité. Dans la plupart des secteurs, cette concurrence est vigoureuse étant donné le caractère ouvert de l'économie luxembourgeoise. Toutefois, en ce qui concerne les services Internet, une intensification de la concurrence pourrait s'avérer bénéfique. Le taux d'accès aux services à bande large, qui offrent de plus grandes possibilités d'utilisation de l'Internet, est l'un des plus bas de la zone OCDE, tandis que les prix d'accès sont parmi les plus élevés. Le problème majeur tient semble-t-il à une concurrence insuffisante entre les opérateurs ADSL d'une part et entre ces derniers et les câblo-opérateurs d'autre part. L'autorité de régulation devrait lever les obstacles à la concurrence entre les opérateurs d'Internet en imposant une réduction des tarifs d'accès à la boucle locale et en envisageant pour Luxembourg P&T, l'opérateur

en place, un retrait total du secteur de l'offre de services Internet câble. C'est indispensable pour que les opérateurs d'Internet câble soient véritablement incités à développer leur infrastructure afin de concurrencer les opérateurs ADSL, ce qui revient essentiellement à concurrencer Luxembourg P&T. ■

Quelles sont les mesures nécessaires pour faire face aux entrées de main-d'œuvre étrangère ?

Depuis longtemps, le Luxembourg constitue un pôle d'attraction pour les capitaux et travailleurs étrangers en raison de ses avantages sur les plans réglementaire et géographique. Ces apports extérieurs ont profité aux résidents du Luxembourg, notamment parce qu'ils ont entraîné une augmentation des recettes fiscales, contribuant ainsi à financer des prestations sociales très généreuses pour les résidents ainsi qu'une expansion des emplois bien rémunérés dans le secteur public, emplois occupés principalement par des ressortissants luxembourgeois. Même si l'on tient compte du recul prévu de la croissance par rapport à la moyenne des années 90, un afflux substantiel et continu de travailleurs frontaliers et d'immigrants restera vraisemblablement nécessaire.

L'infrastructure de transport ne s'est pas ajustée à l'augmentation correspondante de la population ainsi qu'à celle des travailleurs frontaliers ces dernières années, d'où de sérieux problèmes de congestion aux heures de pointe sur les lignes ferroviaires et les autoroutes conduisant les travailleurs frontaliers au Luxembourg. Le gouvernement a réagi en accélérant les investissements dans l'infrastructure de transport pour les porter à des niveaux élevés, l'accent étant mis sur la mobilité durable. Dans le cadre du programme « *mobilité.lu* », les autorités se sont fixé comme objectif un quasi-doublement de la part des transports publics dans les trajets totaux au Luxembourg d'ici à 2020 et elles ont décidé d'intégrer les politiques de transport et d'aménagement de l'espace. Aucune de ces deux politiques ne donne lieu à des analyses coûts-avantages explicites. Cela signifie que les autorités ne sont pas tenues de définir clairement les externalités associées à différents choix en matière de transport ou d'adopter les instruments d'action les plus appropriés pour internaliser ces externalités, comme l'exigerait une offre efficiente de services de transport. Il faudrait envisager de mettre en place le péage routier pour internaliser les coûts de congestion, qui constituent le principal

coût externe induit par l'utilisation de voitures particulières. A condition de supprimer également la déductibilité fiscale des frais de déplacement, la tarification routière donnerait une information essentielle sur la valeur sociale d'une extension des capacités routières – si le prix requis pour éliminer la congestion sur une autoroute était suffisamment élevé pour permettre de financer une voie supplémentaire, la construction de cette voie serait rentable – et réduirait la nécessité de subventionner les transports publics pour atteindre des prix relatifs efficaces dans les transports public et privé. Cette mesure atténuerait les incitations à une mobilité supérieure à l'optimum social induites par le niveau actuellement élevé des subventions aux transports publics (les prix des billets ne couvrent que 10 à 12 pour cent des frais d'exploitation) et par la sous-évaluation du coût de l'utilisation de la voiture privée, surtout aux heures de pointe.

La forte croissance du revenu associée à l'immigration a stimulé la demande de services de logement et entraîné une vive hausse des prix dans ce secteur. Celle-ci reflète surtout une poussée des prix fonciers réels, qui ont augmenté à un rythme annuel moyen de 6½ pour cent au cours des deux dernières décennies, soit le taux le plus élevé de l'Union européenne. Si les propriétaires résidentiels profitent de cette hausse, c'est aux dépens des autres résidents actuels et futurs, qui devront payer des loyers plus élevés. De surcroît, l'inflation foncière entame la compétitivité sur le plan des coûts, et réduit ainsi les possibilités d'attirer au Luxembourg les activités économiques et la base d'imposition associée. La forte hausse des prix des terrains à bâtir révèle une pénurie de l'offre que le gouvernement impute en partie à des spéculateurs

qui se refusent à mettre en vente des terrains vacants. Les autorités ont abaissé temporairement l'impôt sur les plus-values pour inciter les spéculateurs à vendre. Un autre moyen de combattre cette spéculation serait d'appliquer aux terrains à bâtir vacants un impôt foncier qui augmente avec le temps. Le régime de location est tel que les loyers acquittés par les locataires en place diminuent rapidement par rapport au prix du marché pour des locations nouvelles équivalentes, ce qui rend le marché très illiquide et dissuade les propriétaires de lancer des projets locatifs sur des sites vacants. Il convient de réformer cette réglementation de façon que les loyers des locataires en place puissent être alignés périodiquement sur les prix du marché. Par ailleurs, les communes possèdent elles-mêmes des terrains vacants qui pourraient être lotis, mais elles se refusent à le faire en raison de l'augmentation connexe des coûts d'infrastructure. Elles devraient relever les impôts fonciers pour financer ces coûts – vu l'ampleur des plus-values, il est tout à fait possible d'alourdir la fiscalité foncière. Des modifications du plan d'occupation des sols permettant de densifier les opérations d'aménagement contribueraient aussi à détendre le marché des terrains à bâtir. ■

Pour plus d'informations

Pour plus d'informations concernant cette Synthèse veuillez contacter

David Carey ; Tél. : (33-1) 45 24 87 29

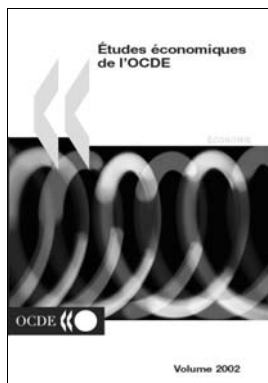
(email : david.carey@oecd.org)

ou Hubert Strauss ; Tél. : (33-1) 45 24 91 50

(email : hubert.strauss@oecd.org).

Références

- **Études économiques** : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/bookshop.



- **Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.
- **Perspectives économiques n° 73**, juin 2003. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**
www.oecd.org/bookshop

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.
Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Albrechtstrasse 9/10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 2888353
Fax : (49-30) 28883545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail :
washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : 33 (0) 1 45 24 81 81
Fax : 33 (0) 1 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE de TOKYO
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0036/0035
E-mail : center@oecdtkyoo.org
Internet : www.oecdtkyoo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P. 11560
MEXICO D.F.
Tél. : (00.52.55) 5281 3810
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet : www.rtn.net.mx/ocde/

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm