

## Étude économique du Luxembourg, 2008

Comment réagit  
l'économie aux  
turbulences  
internationales ?

Le secteur financier  
peut-il rester le  
principal moteur  
de l'économie ?

Le cadre de politique  
budgétaire doit-il  
être amélioré ?

Comment arriver  
à une politique  
budgétaire  
soutenable ?

Comment accroître  
l'efficacité du  
système de santé ?

Quelle autonomie  
des écoles pour  
développer le  
capital humain ?

Pour plus  
d'informations

Références

Où nous contacter ?

### Résumé

**L'économie du Luxembourg se porte bien.** La croissance est robuste depuis trois ans grâce à l'expansion du secteur financier et les autres activités se montrent également très dynamiques. Cela s'est traduit par une forte progression de l'emploi, dont ont bénéficié aussi bien les demandeurs d'emploi du Grand-Duché que les travailleurs frontaliers en provenance d'Allemagne, de Belgique et de France.

**Mais la crise financière internationale se fait maintenant sentir et la croissance devrait fléchir.** Des signes de ralentissement dans le secteur financier sont apparus vers la fin de l'an dernier. L'affaiblissement de l'activité aura des effets négatifs sur les recettes fiscales, mais les finances publiques devraient supporter facilement ces effets étant donné la bonne performance budgétaire de l'an dernier.

**Le secteur financier reste sain, grâce à une surveillance de haute qualité.**

Il pourrait toutefois s'avérer difficile de retrouver le rythme exceptionnel de croissance de ces dix dernières années, étant donné les différents problèmes auxquels le secteur se trouve confronté, notamment la concurrence internationale et les modifications possibles du cadre fiscal. Pour répondre à ces défis, les autorités devraient rendre le pays plus attrayant pour le personnel très qualifié, notamment en améliorant l'efficacité des services de santé et d'éducation et en assouplissant les règles en matière d'immigration et de double nationalité.

**La situation budgétaire à court terme est solide, mais il faudrait que la politique budgétaire évolue dans le sens de la mise en place d'un cadre à moyen terme.**

Le budget devrait être axé davantage sur les résultats que sur les ressources et accorder plus de poids à l'efficacité dans la réalisation des objectifs. Il est important que les finances publiques se préparent à la montée en régime du système de retraite. Il faut développer l'élément de préfinancement qui a été mis en place ; de plus, le gouvernement et les partenaires sociaux devront limiter la générosité des pensions de retraite et encourager une cessation d'activité plus tardive.

**Le système de santé est correctement financé grâce aux cotisations des travailleurs frontaliers, qui se situent dans les tranches d'âge de pleine activité ; mais la situation sanitaire de la population n'est que moyenne sur le plan international.**

Bien que des causes non médicales interviennent, il serait possible d'améliorer la transparence des résultats et la qualité des services de santé dans le cadre des ressources disponibles. Le projet de fusion des caisses d'assurance-maladie

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique du Luxembourg pour 2008. 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.

est très judicieux ; s'il est adopté, le nouvel organisme sera en situation d'agir rationnellement pour l'achat des services de santé. Le niveau élevé des capacités hospitalières a tendance à se traduire par un allongement inutile des séjours et la rémunération des médecins à l'acte tend à créer une offre excessive d'interventions médicales ; il faudrait réformer le régime de paiement et de financement en instaurant un système de groupes homogènes de malades (GHM) couvrant la rémunération des médecins, afin d'éliminer ces distorsions. On pourrait limiter la demande excessive en créant des dossiers informatisés de patients, en favorisant les pratiques médicales efficaces, mais aussi en mettant en place un mécanisme de médecin référent et en augmentant le cas échéant la participation financière du patient.

**La dernière Étude économique de l'OCDE était plus spécialement consacrée à l'enseignement obligatoire, confronté à un double problème : l'hétérogénéité socioculturelle des élèves et un ambitieux multilinguisme.** Depuis, les résultats de l'enquête PISA 2006 ont confirmé que les notes obtenues aux tests étaient inférieures à la moyenne internationale. Les autorités ont commencé de réformer le système scolaire ; plusieurs initiatives portent déjà leurs fruits, mais on pourrait aller plus loin. Le gouvernement pourrait se focaliser davantage sur l'objectif suivant : faire en sorte que les élèves renforcent leur capital humain et, plus particulièrement, acquièrent les qualifications qui sont les plus demandées sur le marché du travail ; à cet effet, on devrait sans doute donner une place plus équilibrée aux langues. Il faudrait que les chefs d'établissement aient plus de comptes à rendre pour la réalisation de cet objectif tout en bénéficiant d'une plus grande autonomie de gestion. ■

## Comment réagit l'économie aux turbulences internationales ?

L'économie luxembourgeoise s'est montrée très performante depuis l'Étude de 2006. En 2007 elle a connu une croissance de 4.5 %, plus forte que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, avec une inflation globale relativement faible, tout juste supérieure à 2 %. Les administrations publiques ont dégagé un excédent de 3 % du PIB, tandis que le solde de balance courante atteignait 10 % du PIB. C'est le secteur financier qui a été le principal moteur de la croissance économique ; il s'est encore rapidement développé et représente maintenant près de 30 % du PIB. Les organismes de placement collectif immatriculés au Luxembourg détiennent des actifs de 2 000 milliards EUR, soit environ un quart des actifs que les fonds de ce type détiennent en Europe. La banque d'affaires est également une source importante d'activité, le Luxembourg se classant au troisième rang dans le monde après la Suisse et les Caraïbes. Cette expansion a eu d'importants effets bénéfiques. Le secteur financier a non seulement créé un grand nombre d'emplois, mais il s'est aussi porté acquéreur d'un volume notable de services aux entreprises fournis par d'autres secteurs, notamment les professions juridiques et l'immobilier. D'autres effets positifs ont stimulé le reste de l'économie, notamment les retombées en termes de connaissances, de qualifications et de localisation. Le budget a tiré parti du dynamisme des recettes fiscales provenant du secteur financier ; il faut y ajouter d'autres plus-values de recettes temporaires ou récurrentes. Cela a contribué à l'expansion du secteur public, dont la taille a toutefois décliné par rapport au PIB.

La croissance en termes réels devrait faiblir en 2008 à cause de la crise financière internationale. La baisse des cours des actions dans le monde a abouti à une contraction nominale des actifs détenus par les organismes de placement et a entamé les commissions. Les apports nets aux organismes de placement se sont également ralentis, la confiance des investisseurs s'érodant. L'emploi dans le secteur financier est resté dynamique l'an dernier, peut-être parce qu'on a gardé en sureffectif un personnel qualifié difficile à recruter, mais cela pourrait changer rapidement si les revenus du secteur bancaire sont durablement touchés. Une contraction similaire à celle qui a suivi l'éclatement de la bulle Internet provoquerait de douloureux ajustements. Une diminution de l'apport net de fonds au secteur financier luxembourgeois aurait de fortes répercussions sur l'économie intérieure, car les institutions financières réduiraient leurs achats de biens et services aux autres secteurs et paieraient moins d'impôts au titre des actifs qu'elles gèrent. On ne sait pas très bien comment évolueront les turbulences financières, mais il est probable que le ralentissement économique et financier en cours pèsera sur les recettes fiscales en 2008 ; ces effets devraient toutefois être assez facilement supportés vu la situation favorable des administrations publiques l'an dernier (elles ont dégagé un excédent de 3 % du PIB), et ils n'appellent pas de mesures immédiates de rigueur budgétaire. ■

## Le secteur financier peut-il rester le principal moteur de l'économie ?

Immédiatement après le déclenchement de la crise des prêts hypothécaires à haut risque, l'autorité de surveillance du secteur financier (Commission de surveillance du secteur financier) a lancé une enquête spéciale pour déterminer l'exposition potentielle des institutions financières au risque lié aux prêts hypothécaires. Sauf pour un petit nombre d'organismes de placement, cette enquête a conclu que la crise aurait des retombées limitées sur les institutions financières, les opérations à fort effet de levier ne représentant qu'une partie infime des activités. Les autorités devraient améliorer encore leur dispositif réglementaire de façon à favoriser une saine situation financière. Dans ce contexte, le projet de loi renforçant la coopération entre l'organisme de surveillance financière (CSSF), l'autorité de tutelle des assurances (COMASSU) et la banque centrale (BCL) s'avère tout à fait opportun. L'enquête spéciale sur les prêts hypothécaires à haut risque est également une initiative judicieuse, et il faudrait

que l'autorité de surveillance reste très attentive à la stabilité financière en renouvelant cette action à intervalles réguliers et en favorisant plus de transparence dans l'optique de la stabilité du système financier.

Lorsque la crise financière actuelle aura été réglée, il n'est pas certain que le secteur financier puisse retrouver son rythme antérieur d'expansion exceptionnellement rapide. Le développement du secteur financier a largement bénéficié d'un cadre fiscal et réglementaire qui a su créer un avantage d'antériorité, incitant les entreprises financières à s'installer au Luxembourg. Au départ, les principaux attraits du secteur financier luxembourgeois pour la clientèle étrangère étaient un strict secret bancaire, des avantages fiscaux et la transposition rapide d'une directive de l'UE concernant un passeport européen pour les fonds de placement, qui a permis aux émetteurs luxembourgeois de ces produits d'exercer leurs activités dans tous les pays de l'UE. En conséquence, le Luxembourg est devenu pour les entreprises financières l'un des principaux sites d'implantation de leurs organismes de placement et de leurs activités de gestion de ces organismes. Le Luxembourg a accumulé une expertise en particulier pour les activités de guichet intermédiaire et d'arrière-guichet (règlement, comptabilité, etc.), mais il a moins réussi à attirer les activités de salle des marchés, notamment les activités de négociation et les opérations des banques d'investissement, qui restent localisées dans d'autres grandes places internationales.

Certains des avantages fiscaux qui ont attiré une partie de la clientèle internationale sont en voie d'élimination ; c'est ainsi que la directive de l'UE sur l'épargne oblige à appliquer une retenue à la source qui sera progressivement relevée pour atteindre 35 % à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2011. L'augmentation de la retenue à la source s'accompagnera sans doute d'efforts pour élargir le champ de la directive, déjà engagés dans le contexte d'un processus de réexamen visant à mieux assurer la taxation effective des revenus d'épargne dans l'Union européenne. De plus, le Luxembourg continuera de faire l'objet de pressions de façon à ce qu'il assouplisse son régime du secret bancaire et s'oriente vers un système d'échange de renseignements bancaires à des fins fiscales conforme aux normes de l'OCDE. De même, il est de plus en plus difficile de préserver l'avantage concurrentiel découlant du cadre réglementaire à mesure qu'on harmonise les réglementations financières et fiscales des différents pays. En outre, les nouvelles technologies tendront à induire une délocalisation croissante des activités à faible valeur ajoutée. L'évolution dans le secteur financier dépend donc de la capacité de ce secteur de se diversifier dans les activités à forte valeur ajoutée. Il faut pour cela continuer d'adapter la réglementation financière aux nouvelles situations et attirer les compétences nécessaires pour développer ces nouvelles activités.

Pour attirer ces compétences, il faut des rémunérations concurrentielles et un pays attrayant par sa qualité de vie. Faire appel à des travailleurs frontaliers de plus en plus nombreux pour pourvoir aux vacances d'emploi dans le système bancaire se heurtera en définitive à des limites purement matérielles, qui seront atteintes avec la saturation du réseau de transport pour les trajets quotidiens ; à cet égard, les recommandations formulées dans l'Examen territorial OCDE du Luxembourg pourraient être très utiles pour le développement des liaisons de transport. Il est également important de rendre le pays plus attrayant pour le personnel international très qualifié ; à cet effet, il faudrait envisager d'assouplir les règles actuelles d'immigration concernant les travailleurs qui ne sont pas ressortissants de l'UE et autoriser également la double nationalité. Pour ces deux recommandations, des projets de loi ont été soumis au Parlement. Il faudrait néanmoins assouplir la stricte obligation linguistique qui figure dans le projet de loi concernant la double nationalité. Comme indiqué dans la présente Étude, des services d'éducation et de santé de meilleure qualité seraient aussi des ingrédients

importants pour attirer les compétences internationales. Il est tout aussi important de développer localement ces compétences, mais le système éducatif n'a pas su jusqu'à présent répondre à ce type de demande sur le marché du travail. Il faudrait que le système éducatif s'efforce de mieux répondre aux besoins du marché du travail, y compris dans l'enseignement supérieur, par exemple en développant l'enseignement de la finance à l'Université du Luxembourg. ■

### Le cadre de politique budgétaire doit-il être amélioré ?

Depuis 2005, le dynamisme des recettes fiscales s'est accompagné de solides résultats budgétaires. Mais ce dynamisme ne devrait pas durer, en particulier si le secteur financier ne retrouve pas son rythme rapide d'expansion. En outre, certaines des plus-values récentes de recettes avaient un caractère temporaire, notamment les dividendes exceptionnels et la retenue à la source sur les dividendes inscrits au budget lors de la fusion entre Arcelor et Mittal. Le budget a également bénéficié de l'implantation au Luxembourg d'entreprises internationales de services Internet, attirées par les effets d'agglomération et par la faible TVA sur les services électroniques (15 %, taux normal minimum dans l'UE) perçue dans le pays d'origine. Cet avantage fiscal devrait s'éroder en 2015 du fait d'une décision récente des ministres des Finances de l'UE selon laquelle les services Internet devront être taxés dans le pays où ils sont consommés. Le caractère temporaire et la très forte instabilité de certaines recettes fiscales soulignent la nécessité de diversifier la structure fiscale. À cet égard, une plus forte taxation des combustibles fossiles pourrait présenter un double avantage en permettant de respecter les objectifs de réduction des émissions post-Kyoto et de diversifier la fiscalité. De plus, réduire les émissions pour se conformer aux objectifs post-Kyoto en procédant à une telle augmentation d'impôt sera probablement plus efficient qu'investir dans les énergies renouvelables.

Le cadre de politique budgétaire a été amélioré ces dernières années : l'examen parlementaire du budget a été avancé à une date plus proche du début de l'exercice budgétaire ; le délai entre la présentation du budget et la publication du programme de stabilité a été réduit ; et pour le budget 2008, les autorités présenteront une version fondée sur les règles de comptabilité nationale. Malgré tout, la procédure budgétaire se fonde encore essentiellement sur un examen chapitre par chapitre et dans l'optique des ressources, en privilégiant l'affectation des ressources entre ministères. Il faudrait revoir le cadre budgétaire afin de fixer des plafonds pluriannuels de dépenses reliant les objectifs budgétaires à court terme à une trajectoire précise de viabilité des finances publiques. Par exemple, si l'on veut combler l'écart de viabilité budgétaire sur une période de cinq ans en recourant uniquement au préfinancement, il faudra que la croissance des dépenses soit inférieure de 1½ point à la croissance du PIB nominal. Il faudrait également passer de la budgétisation en fonction des ressources à la budgétisation axée sur les résultats, de manière à mettre l'accent sur l'efficacité dans la prestation des services publics. Afin d'obtenir pour cette stratégie un large soutien politique, il faudrait améliorer la transparence et la crédibilité du mécanisme budgétaire en faisant une plus nette distinction entre l'établissement des statistiques, les projections macroéconomiques et la préparation du budget. Pour cela, on pourrait faire appel à un organisme indépendant qui formulerait les prévisions macroéconomiques et qui évaluerait l'évolution des dépenses et des recettes. ■

### Comment arriver à une politique budgétaire soutenable ?

Comme on l'a déjà souligné dans l'Étude précédente, les finances publiques se dégraderont sensiblement à moyen terme. Cela tient à la montée en régime d'un système généreux de prestations sociales, qui tire parti actuellement du volume élevé des cotisations des travailleurs frontaliers des tranches d'âge de pleine activité. Le vieillissement démographique de ces travailleurs, en conjonction avec

les départs à la retraite à l'issue d'une carrière complète, se traduira en définitive par une forte hausse du niveau des pensions de retraite. Les autorités (Inspection générale de la sécurité sociale) prévoient que les dépenses publiques pour les retraites augmenteront peut-être de 7 points de PIB à l'horizon 2050. De plus, les prévisions actualisées établies pour la présente *Étude* montrent que les dépenses pour la santé et la prise en charge de longue durée devraient également s'alourdir de 7 points de PIB en 2050. À politiques inchangées, ces deux sources de pressions sur les dépenses grèveront énormément les finances publiques et pourraient provoquer un gonflement exponentiel de la dette publique.

Les autorités n'ont préfinancé qu'une partie de ces dépenses futures. Un fonds de réserve pour les retraites créé au début des années 80 détient aujourd'hui des actifs dépassant 25 % du PIB, conformément à la stratégie actuelle visant à assurer la viabilité du système de retraite sur un horizon temporel de 7 ans. Néanmoins, *il faudrait prolonger l'horizon de cette stratégie au moins jusqu'à 2050 pour contrer suffisamment tôt les pressions de plus en plus vives liées au vieillissement qui s'exercent sur les dépenses de retraite publiques.* Cela veut dire que le budget devra dégager un excédent structurel pour les années à venir et qu'il faudra tripler ou quadrupler les actifs du fonds de réserve, comme on l'avait indiqué dans l'*Étude* précédente. De plus, il faut tenir compte du fait qu'un grand nombre de travailleurs frontaliers bénéficieront de l'assurance-maladie durant leur retraite, de sorte qu'il sera nécessaire d'accroître le fonds de réserve pour la santé, qui détient actuellement des actifs représentant environ 10 % des dépenses annuelles, et de lui faire jouer un plus grand rôle de façon qu'il puisse préfinancer les dépenses futures de santé. Il est difficile d'estimer avec précision le montant de ce préfinancement, surtout du fait de la couverture des travailleurs frontaliers. Malgré tout, l'augmentation des dépenses pour la santé et la prise en charge de longue durée pourrait être du même ordre de grandeur que celle des dépenses pour les retraites, de sorte que *le préfinancement nécessaire des soins de santé pourrait être similaire à celui qu'exige le système de retraite.* Au total, si la viabilité budgétaire était intégralement assurée par préfinancement et si l'on laissait monter à 60 % le ratio dette publique/PIB, actuellement faible, il faudrait améliorer le solde structurel de 2 % du PIB pour pouvoir dégager un excédent structurel de 4 ½ pour cent du PIB. Le Luxembourg devrait alors opérer un arbitrage difficile entre l'augmentation de la charge fiscale et la limitation des priorités de dépenses publiques.

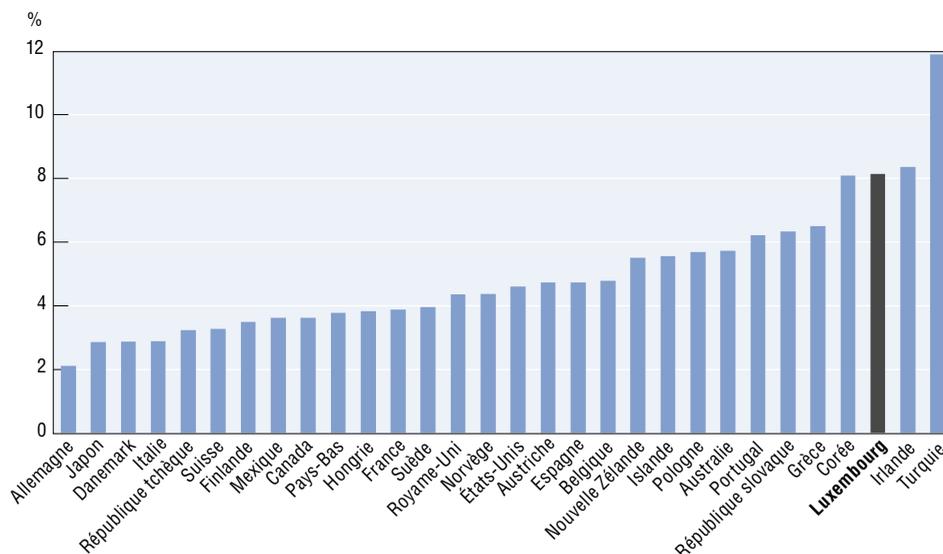
Le préfinancement ne peut toutefois régler que le problème des départs massifs à la retraite de la génération du baby-boom, et pas celui de l'accroissement à long terme de la longévité ; de plus, vouloir dégager un excédent budgétaire important sur une période prolongée pose un problème d'économie politique. On pourrait donc envisager d'autres mesures pour assurer la viabilité budgétaire. Il serait possible d'élargir l'assiette des cotisations par relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite, actuellement bas, en réduisant l'accès à la retraite anticipée, comme indiqué dans l'*Étude* précédente. Les mesures supplémentaires qui pourraient être prises dans ce domaine devraient essentiellement viser à rendre le système public de retraite actuariellement neutre par relèvement de l'âge de la retraite et diminution du taux de remplacement. Il faudrait relever l'âge officiel de la retraite (65 ans) de deux ans, par exemple, pour tenir compte de l'allongement de 10 ans de l'espérance de vie depuis 1960. Dès qu'une mesure exceptionnelle de ce type aura été mise en œuvre, il faudrait plus durablement lier l'âge officiel de la retraite à l'évolution de l'espérance de vie. On devrait aussi diminuer le taux généreux de remplacement du système de retraite, mais sur une période suffisamment longue pour permettre aux travailleurs d'ajuster leurs décisions d'activité et d'épargne. Pour cela, on pourrait indexer les pensions sur l'évolution des prix, en prenant en compte une certaine amélioration du niveau de vie par le biais d'un lien partiel avec l'évolution des salaires réels. ■

### Comment accroître l'efficacité du système de santé ?

Le système de santé offre un accès pratiquement sans restrictions à un réseau médical qui a été amélioré et modernisé ces dix dernières années. Cela s'est fait sans forte hausse des cotisations de sécurité sociale, car l'assiette des cotisations s'est rapidement élargie parallèlement à l'augmentation du nombre des travailleurs frontaliers. Un grand nombre de ces travailleurs frontaliers sont relativement jeunes et sollicitent donc peu, pour le moment, le système de santé. Par rapport au PIB, les dépenses totales pour la santé (8.3 %) se situaient en 2005 au-dessous de la moyenne OCDE (9 %), mais les dépenses par tête (résidents et travailleurs frontaliers confondus) à parité de pouvoir d'achat comptaient parmi les plus fortes dans la zone OCDE, du fait du coût élevé des soins. Malgré l'ampleur des dépenses, la situation sanitaire de la population – mesurée par l'espérance de vie à la naissance – n'est que moyenne par rapport aux autres pays de l'OCDE. Cela est surprenant compte tenu du niveau de vie élevé du pays, facteur qui joue beaucoup dans la bonne santé d'une population. Ce phénomène tient en partie à des causes non médicales, notamment le grand nombre d'accidents de la route (lié aux déplacements quotidiens des travailleurs), une prévalence relativement forte de l'obésité et une incidence des pathologies du foie (dont la cirrhose) plus élevée que dans d'autres pays européens. Par conséquent, il y a lieu de promouvoir les soins préventifs et les modifications du mode de vie. Néanmoins, il semble également possible d'améliorer les soins médicaux, comme le montre le médiocre niveau des indicateurs de qualité des soins, même s'il faut utiliser très prudemment ces indicateurs parce qu'ils peuvent être difficiles à interpréter et ne sont pas totalement comparables d'un pays à l'autre.

À l'heure actuelle, l'organisme public d'assurance-maladie est proche de l'équilibre financier. Chaque année, sous réserve de l'obligation légale d'équilibre budgétaire, les taux de cotisation et de remboursement sont déterminés par l'Union des caisses de maladie (UCM) compte tenu des avis de la « quadripartite » (syndicats, employeurs, gouvernement et prestataires de soins). Les déficits imprévus doivent être couverts par un fonds de réserve (de 10 à 20 % des dépenses totales), qui doit être ensuite reconstitué par augmentation des taux de cotisation ou diminution des taux de remboursement. Lors des discussions annuelles, les paramètres de

**Graphique 1.**  
CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE DES DÉPENSES TOTALES DE SANTÉ EN TERMES RÉELS 1995-2005<sup>1</sup>



1. 2005, sauf pour l'Australie, la Hongrie, le Japon et les Pays-Bas : 2004.  
Source : OCDE, Éco-santé, 2007.

prix sont négociés entre l'UCM et les associations de prestataires de soins. Les références de prix sont essentiellement fonction de l'évolution des coûts dans le temps, les comparaisons internationales n'étant guère utilisées systématiquement. *Pour renforcer la position de négociation de l'UCM, il faudrait l'encourager à agir comme acheteur avisé de services de santé, en faisant en sorte qu'elle s'appuie plus fréquemment sur des analyses coût-efficacité et, le cas échéant, sur des évaluations comparatives internationales.* Le regroupement prévu de plusieurs des neuf caisses sectorielles d'assurance-maladie permettra de créer un organisme de plus grande dimension et plus puissant, auquel il faudrait accorder une certaine autonomie tout en le responsabilisant davantage. Ce regroupement va dans le bon sens car il devrait déboucher sur des économies d'échelle. *Il faudrait dégager des gains supplémentaires de productivité en fusionnant les quatre autres caisses et en réduisant les frais administratifs.*

Les opérations de regroupement et les investissements dans le secteur hospitalier ont réduit le nombre des petits hôpitaux inefficients. Malgré tout, dans une optique internationale, le Luxembourg compte encore un grand nombre de lits d'hôpital par rapport à sa population, ce qui tient en partie au grand nombre d'hôpitaux généraux. Dès lors, les taux d'occupation sont faibles et la durée moyenne de séjour est relativement longue. *Pour aller plus loin dans les regroupements, il faudrait réduire l'excédent de lits de soins aigus et diminuer les soins hospitaliers au profit des soins ambulatoires.* De plus, les dépenses paraissent gonflées par les mécanismes d'incitation des médecins, qui sont généralement payés à l'acte tout en utilisant gratuitement les équipements médicaux des hôpitaux. La rémunération à l'acte des médecins d'hôpital et le manque de pouvoirs de décision pour les investissements, qui sont autorisés par le ministère de la Santé, font que les responsables des hôpitaux n'ont guère d'autonomie et sont donc peu incités à rechercher des gains d'efficacité. *Pour remédier à cette situation, il faudrait accorder plus d'autonomie aux directeurs d'hôpitaux tout en faisant en sorte qu'ils soient plus comptables de leurs décisions budgétaires et des résultats d'ensemble de leurs établissements. On pourrait y parvenir en mettant en place un financement à l'activité sur la base d'un système de groupes homogènes de malades (GHM), y compris pour la rémunération des médecins d'hôpital, afin de mieux aligner les incitations des hôpitaux et des praticiens. Ce dispositif devrait également comporter un amortissement des équipements afin d'améliorer la prise de décision concernant les investissements hospitaliers.*

La Grande Région permet déjà de tirer parti des domaines d'expertise, puisque les patients qui doivent subir certains types d'interventions sont régulièrement traités dans les pays voisins. Ces patients doivent préalablement obtenir l'autorisation d'un organisme public (Contrôle médical), ce qui exige dans la pratique qu'un médecin justifie l'impossibilité de réaliser le traitement au Luxembourg. Avec un système médical très corporatiste, cela se traduit par un manque d'ouverture sur l'extérieur. *Pour intensifier les pressions concurrentielles de la Grande Région, et pour mieux exploiter les avantages comparatifs dans les différents domaines d'expertise, il faudrait que les patients aient un plus large accès aux traitements à l'étranger. Une meilleure information sur les services offerts et sur l'efficacité des traitements faciliterait les choses, et pour améliorer l'accès on devrait alléger les formalités administratives imposées et instaurer le principe « l'argent suit le patient ».*

Pour les soins ambulatoires, les patients ont accès aux services avec assez peu de restrictions, à savoir uniquement un plafonnement, qui n'est pas très rigoureux, du nombre de consultations par mois. Les médecins sont généralement rémunérés à l'acte, ce qui les incite peu à rechercher les traitements les plus efficaces par rapport à leur coût. *Une augmentation de la participation financière du patient limiterait la demande excessive de services ambulatoires. Il faudrait en outre mettre en place un système de médecin référent, avec un échange d'informations qui serait facilité par l'informatisation du dossier*

du patient. On pourrait en outre réduire l'incitation à multiplier les traitements médicaux en instaurant une rémunération mixte à la capitation et à l'acte. De plus, même si en principe les médecins peuvent s'établir librement, les nouveaux médecins doivent obtenir une autorisation pour que leurs patients puissent être remboursés. Cette autorisation est délivrée par le ministère de la Santé sur avis du Collège médical, instance professionnelle d'autodiscipline qui les informe sur la législation nationale et qui vérifie les compétences linguistiques des candidats non ressortissants de l'UE. Afin de permettre un choix plus éclairé des patients, il faudrait accorder les autorisations d'exercice de la médecine en prenant en compte les qualifications médicales, la transparence sur les résultats des traitements et les pratiques de formation continue.

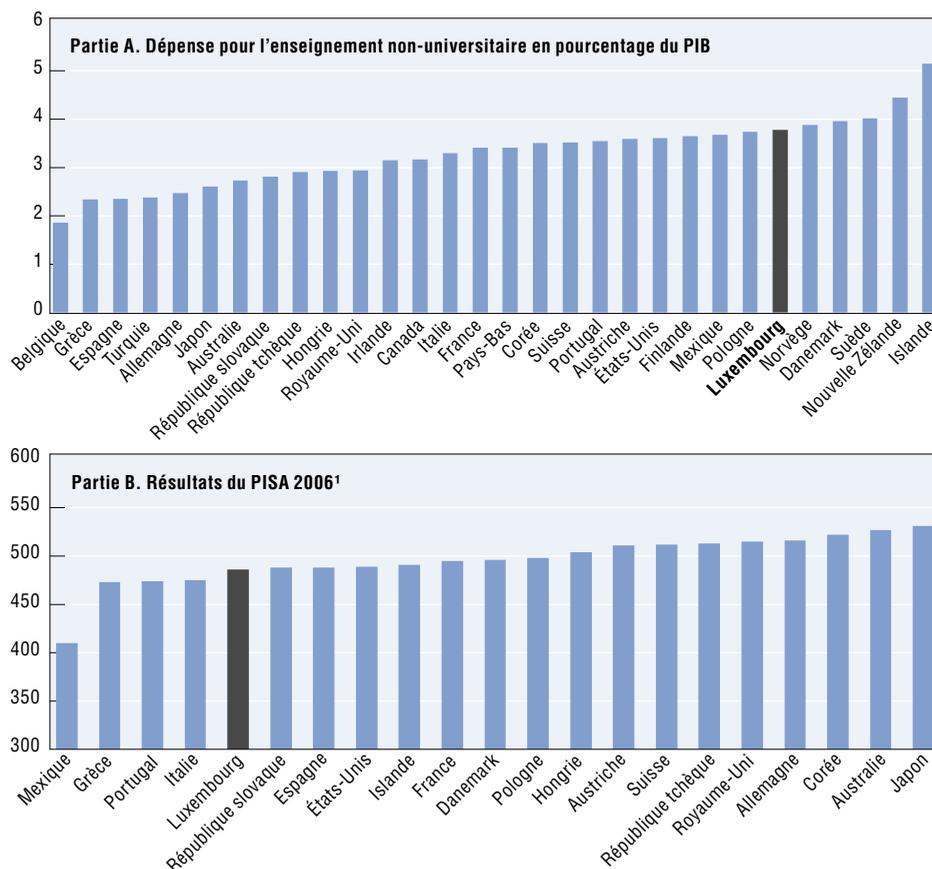
Les médecins prescrivent librement les médicaments inscrits sur une liste positive relativement courte. Malgré tout, le faible niveau de la participation financière du patient a contribué à une forte consommation de médicaments par rapport à d'autres pays, ce qui crée en soi un problème de santé. Les habitudes de prescription des médecins ne sont guère contrôlées et l'UCM n'est alertée que dans les cas d'abus manifeste. Pour réduire la consommation excessive de médicaments, il faudrait surveiller les ordonnances et sanctionner le cas échéant les médecins qui ne se conforment pas à des pratiques de prescription modernes et efficaces. De plus, les autorités ne formulent que peu de recommandations précises quant aux médicaments de la liste positive qui doivent être prescrits. Dès lors, pour favoriser une prescription efficace, il faudrait encourager les médecins à prescrire les médicaments recommandés. On pourrait renforcer cette mesure en modulant davantage le taux de remboursement, de façon à inciter les patients à utiliser les médicaments présentant le meilleur rapport coût-efficacité. De plus, il faut un délai assez long pour inscrire un nouveau médicament sur la liste positive, ce qui freine le progrès technologique sur le marché pharmaceutique. Il faudrait abréger ce délai en actualisant plus fréquemment la liste positive et mieux en tirer parti en procédant à des essais d'efficacité comparative, comme cela se fait dans d'autres pays de l'OCDE. Le marché des officines est limité du fait de l'existence de fortes barrières à l'entrée. Le nombre total des officines est strictement réglementé et l'État est propriétaire de la moitié d'entre elles, sous un régime de concessions attribuées en fonction de l'ancienneté. La création d'une pharmacie n'est autorisée que s'il existe une demande non satisfaite. Il faudrait faire jouer la concurrence sur le marché des officines en éliminant ces barrières à l'entrée. De plus, une stricte réglementation interdit au pharmacien de proposer au patient un autre médicament aussi efficace que celui prescrit, de sorte que le patient n'a pas accès à des génériques ou à des traitements identiques meilleur marché. Pour développer l'usage des médicaments présentant le meilleur rapport coût-efficacité, il faudrait que les pharmaciens puissent proposer un médicament de substitution moins cher, et on devrait développer la vente hors officine de médicaments sans effets toxiques délivrés sans ordonnance. ■

### Quelle autonomie des écoles pour développer le capital humain?

Un chapitre détaillé a été consacré dans la précédente *Étude* à l'amélioration des résultats éducatifs relativement médiocres, tels que mesurés lors des tests PISA 2003. Dans le cadre de la présente *Étude*, dont le thème principal est l'amélioration de l'efficacité du secteur public, on se demandera comment mieux utiliser des ressources éducatives d'un volume élevé. Les deux principaux problèmes recensés dans la dernière *Étude* étaient la très grande hétérogénéité des élèves du point de vue de la nationalité et le poids de l'enseignement linguistique dans les programmes. Les principales recommandations étaient les suivantes : améliorer les compétences linguistiques des enfants non luxembourgeois, à la fois en accordant moins d'importance à l'enseignement trilingue et en développant le soutien scolaire ; différer les décisions de sélection ; rendre les filières plus perméables. Depuis lors, une image plus

nuancée du système éducatif est apparue. Les tests internationaux au niveau primaire (tests PIRLS) dénotent une performance assez bonne. En revanche, les tests au niveau secondaire (tests PISA 2006) ne révèlent aucune amélioration relative des performances éducatives des élèves de 14-15 ans qui, à ce stade, ont perdu près d'un semestre de scolarité par rapport aux élèves d'autres pays de l'OCDE. Ce résultat devrait être évalué en tenant compte du fait que les élèves ont étudié deux langues étrangères (français et allemand) depuis leur entrée à l'école primaire. Parallèlement, le taux d'abandon a baissé, mais reste néanmoins relativement élevé, et le passage de l'école à la vie active ne s'est pas amélioré, l'augmentation du chômage des jeunes depuis le début des années 2000 étant durable. Cela tient à une répartition du temps d'enseignement qui privilégie certains objectifs, en particulier l'acquisition d'une bonne maîtrise de quatre langues, au détriment de compétences utiles sur le marché du travail, comme les mathématiques, les sciences ou la créativité et l'autonomie. En réalité, beaucoup d'emplois n'exigent pas une très bonne connaissance de toutes les langues enseignées à l'école, en particulier dans le secteur financier. *Il faudrait donc que le gouvernement se focalise davantage sur l'objectif suivant : faire en sorte que les élèves renforcent leur capital humain et en particulier acquièrent les compétences les plus demandées sur le marché du travail.*

**Graphique 2.**  
**LE SYSTÈME ÉDUCATIF**  
**AU LUXEMBOURG**



1. Moyenne des performances moyennes en lecture, en mathématiques et en sciences  
Source: OCDE Regards sur l'éducation, 2007.

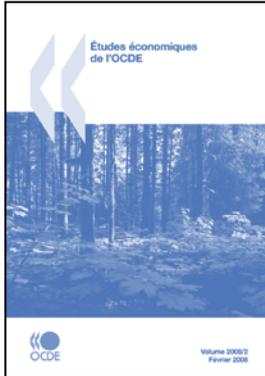
Les autorités, bien conscientes de ces problèmes, ont réagi en menant plusieurs expériences pilotes. Dans l'enseignement primaire, la mise en place de cycles de compétences vise à diminuer les redoublements ; dans l'enseignement technique secondaire, le programme PROCI recentre l'enseignement du contenu vers les compétences en accordant une plus large autonomie aux établissements ; de plus, certaines écoles ont instauré un horaire d'enseignement sur l'ensemble de la journée et opté pour l'éducation pluridisciplinaire. En outre, l'enseignement des langues est actuellement revu de manière à développer le soutien linguistique. Ces mesures sont judicieuses, mais elles ne règlent pas totalement le problème fondamental : l'hétérogénéité socioculturelle des élèves. Le système éducatif est très centralisé et tend à fournir des services éducatifs identiques d'un établissement à l'autre. Le ministère de l'Éducation prend les décisions importantes touchant le personnel éducatif, notamment en matière de recrutement et de licenciement, mais aussi pour les méthodes pédagogiques et les programmes. En conséquence, les établissements scolaires n'ont guère de marge pour mettre en place l'environnement le plus adéquat face à l'hétérogénéité des élèves.

Pour mieux utiliser les ressources disponibles et améliorer ainsi les résultats éducatifs, *il faudrait que les établissements scolaires aient plus d'autonomie pour fixer leurs priorités éducatives et choisir leurs instruments pédagogiques.* En outre, les chefs d'établissement devraient être responsables des performances scolaires. Par conséquent, *il faudrait maintenir la tendance à recruter les chefs d'établissement sur contrat à durée déterminée, avec une rémunération liée en partie à la performance.* Si l'on veut améliorer les résultats scolaires, *il faut que les chefs d'établissement jouissent d'une plus grande autonomie de gestion, et exercent notamment plus d'influence sur les décisions de recrutement et de fin de contrat des enseignants.* Les salaires peuvent être un autre outil de gestion en vue d'améliorer la performance. Or, les rémunérations augmentent presque exclusivement en fonction de l'ancienneté. *Il faudrait donc que la rémunération et la carrière des enseignants prennent aussi en compte le mérite.* De plus, la transparence est indispensable lorsqu'il s'agit de savoir quel est le degré de réussite des établissements scolaires dans l'amélioration des résultats éducatifs. *Il faut pour cela augmenter le nombre des tests et publier les résultats en tenant compte des variables socio-économiques.* L'équilibre entre une plus large autonomie des établissements scolaires et une plus grande responsabilité de ces derniers à l'égard des résultats éducatifs doit faire intervenir les parents, qui peuvent interagir fructueusement avec l'établissement scolaire pour que la situation évolue dans le bon sens. *Il faudrait donc renforcer le rôle des parents, par exemple en leur donnant plus de poids dans les décisions de sélection.* La transparence des résultats scolaires serait un autre moyen d'accroître la liberté de choix de l'établissement et de stimuler la concurrence entre les écoles. De la sorte, les parents d'origine socio-économique modeste pourraient plus aisément identifier les établissements performants. Les mesures qui viennent d'être évoquées seraient complétées par une détection plus précoce des difficultés scolaires et par le développement des cours de soutien. Puisque les enseignants ont un horaire qui est relativement réduit et qui diminue avec l'ancienneté, *on pourrait améliorer cette détection et ce soutien – comme il est envisagé dans le débat actuel – en allongeant l'horaire des enseignants.* Cela enrichirait les interactions entre enseignants et élèves tout en ouvrant plus de possibilités d'activités périscolaires. ■

Pour plus  
d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :  
Patrick Lenain, tél. : +33 1 45 24 88 07, courriel : [patrick.lenain@oecd.org](mailto:patrick.lenain@oecd.org) ou  
Jens-Christian Høj, tél. : +33 1 45 24 90 80, courriel : [jens-christian.hoj@oecd.org](mailto:jens-christian.hoj@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/librairie](http://www.oecd.org/librairie).

**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](http://www.oecd.org/eco).

**Perspectives économiques n° 83**, juin 2008. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE :  
[www.oecd.org/eco/Economic\\_Outlook](http://www.oecd.org/eco/Economic_Outlook).

**Réformes économiques : Objectif croissance** – Édition 2008. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2008](http://www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2008).

---

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :  
[www.oecd.org/librairie](http://www.oecd.org/librairie)

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : [www.SourceOCDE.org](http://www.SourceOCDE.org)

---

## Où nous contacter ?

### SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail :  
[berlin.centre@oecd.org](mailto:berlin.centre@oecd.org)  
Internet :  
[www.oecd.org/berlin](http://www.oecd.org/berlin)

### ÉTATS-UNIS

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

### 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 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

### MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique  
Av. Presidente Mazaryk 526  
Colonia: Polanco  
C.P. 11560 MEXICO, D.F.  
Tél. : (00 52 55) 9138 6233  
Fax : (00 52 55) 5280 0480  
E-mail :  
[mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.oecd.org/centrodemexico](http://www.oecd.org/centrodemexico)

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