



**Études économiques
de l'OCDE**

LUXEMBOURG



**Études économiques
de l'OCDE**

Luxembourg

2008



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Publié également en anglais

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2008

L'OCDE autorise à titre gracieux toute reproduction de cette publication à usage personnel, non commercial. L'autorisation de photocopier partie de cette publication à des fins publiques ou commerciales peut être obtenue du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com. Dans tous ces cas, la notice de copyright et autres légendes concernant la propriété intellectuelle doivent être conservées dans leur forme d'origine. Toute demande pour usage public ou commercial de cette publication ou pour traduction doit être adressée à rights@oecd.org.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. L'économie Luxembourgeoise : principaux enjeux	21
L'avenir s'annonce instable.	22
La croissance fléchit	24
Les principaux défis que doit relever l'économie luxembourgeoise	39
Notes	44
Bibliographie	45
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle	46
Chapitre 2. Le secteur financier peut-il rester le principal moteur de la croissance ?	51
Le secteur financier luxembourgeois : dépendance et enjeux	52
Notes	71
Bibliographie	73
Annexe 2.A1. Modélisation non linéaire de la relation : indice boursier européen – revenus bancaires et détection de changement de régimes	75
Annexe 2.A2. Principales recommandations de l'examen territorial de Luxembourg effectué par l'OCDE	78
Chapitre 3. Adapter la politique budgétaire au moindre dynamisme des recettes fiscales	81
Les budgets de ces dernières années ont bénéficié du dynamisme des recettes ...	82
Le budget 2008 est légèrement expansionniste.	84
Assurer la viabilité à long terme des finances publiques.	86
Le cadre de politique budgétaire doit être renforcé	93
Une gestion moderne des ressources humaines pourrait améliorer l'efficacité du secteur public	96
Notes	101
Bibliographie	102
Chapitre 4. Bien soigner et bien dépenser : renforcer l'efficacité économique des soins de santé	105
Services de santé	106
État de santé	107
Assurance maladie	110
Améliorer l'efficacité des dépenses	116

Soins préventifs	134
Conclusion	136
Notes	137
Bibliographie.....	138
Chapitre 5. Pour un enseignement efficace : améliorer les aptitudes des élèves en accordant plus d'autonomie aux établissements scolaires	141
Les aptitudes des élèves et leurs résultats sur le marché du travail	143
Les dépenses d'éducation et leur efficience.....	146
Les réformes récentes du système scolaire	147
La révision continue des programmes scolaires	150
Renforcer les incitations en faveur de la qualité de l'enseignement	151
Renforcer la responsabilité et l'autonomie des établissements scolaires	153
Conclusion	158
Notes	159
Bibliographie.....	159
 Encadrés	
1.1. La politique du marché du travail au Luxembourg	30
1.2. Le secteur financier et les comptes nationaux.....	37
2.1. La place bancaire et financière luxembourgeoise : quelques comparaisons internationales	52
2.2. Effets de la crise boursière de 2001-2002.....	56
2.3. L'ascension de la place financière luxembourgeoise.....	61
2.4. Les dispositions réglementaires applicables aux étrangers au Luxembourg.....	67
2.5. Résumé des recommandations concernant le secteur financier.....	70
3.1. L'Accord tripartite de 2006.....	83
3.2. Les mesures fiscales de 2008.....	84
3.3. Le régime public de pension au Luxembourg.....	89
3.4. Le cadre budgétaire.....	94
3.5. Les examens généraux d'entrée sont-ils adaptés au recrutement des fonctionnaires ?	97
3.6. Résumé des recommandations relatives à la politique budgétaire.....	99
4.1. Réformes récemment mises en œuvre dans le secteur de la santé	123
4.2. Financement en fonction du volume d'activité avec des systèmes de GHM.....	127
4.3. Parcours de soins hospitaliers.....	128
4.4. Soins à l'étranger	130
4.5. Résumé des recommandations.....	136
5.1. Le projet « cycle inférieur » (PROCI)	149
5.2. Réformes récentes au sein du système scolaire luxembourgeois	150
5.3. Procédure de certification des enseignants	152
5.4. Résumé des recommandations : améliorer l'efficience des dépenses d'éducation	158

Tableaux

1.1. Demande, production et prix	25
1.2. L'évolution dans les différents secteurs, 1996-2006.....	27

2.1. Recettes fiscales en provenance du secteur financier	54
3.1. Dépenses, recettes et solde financier des administrations publiques	83
3.2. Évolution à long terme des dépenses liées au vieillissement	88
4.1. Densité des généralistes, des spécialistes et des dentistes (2006)	107
4.2. Taux de mortalité relatifs à différentes maladies	111
4.3. Différences entre les pays de l'OCDE pour le mode de vie et les accidents de la route	112
4.4. Efficacité des traitements : comparaison internationale	113
4.5. Lits de long séjour dans les établissements d'accueil médicalisés	119
4.6. Projections relatives aux dépenses publiques de santé et de soins de longue durée.	120
4.7. Capacité du secteur hospitalier et incidence des interventions chirurgicales dans les pays de l'OCDE (2004)	125
4.8. Taux de vaccination et de dépistage dans les pays de l'OCDE	135
5.1. Taux d'emploi et de chômage par âge et par nationalité (2006)	144
5.2. L'emploi des jeunes selon la branche d'activité et le niveau de qualification	145

Graphiques

1.1. Sources des différences de revenu réel, 2006	22
1.2. PIB par habitant, 1991-2006	23
1.3. Évolution du secteur financier	26
1.4. Personnes exerçant un emploi, par origine	27
1.5. Personnes exerçant un emploi, par secteur et par origine	28
1.6. Évolution de l'emploi dans le secteur financier, par origine	29
1.7. Composition sectorielle de l'emploi et de la valeur ajoutée	31
1.8. Le chômage au Luxembourg	32
1.9. Décomposition de la croissance du PIB par habitant	34
1.10. La participation au marché du travail dans les pays de l'OCDE	35
1.11. Croissance de la productivité horaire	36
1.12. La croissance du PIB a été forte, mais instable	38
1.13. Les Luxembourgeois bénéficient-ils de l'expansion ?	40
1.14. Taux de dépendance des personnes âgées	41
1.15. Croissance annuelle moyenne des dépenses totales de santé en termes réels ...	42
1.16. Le système éducatif luxembourgeois	43
2.1. Le secteur financier dans une perspective internationale	53
2.2. Évolution des recettes fiscales en provenance du secteur financier	55
2.3. Revenus nets bancaires (revenus de commissions et de transactions)	57
2.4. Évolution des revenus nets bancaires et des marchés boursiers européens	59
3.1. Solde des administrations publiques et dette publique des pays de l'OCDE	87
3.2. Âge effectif de la retraite et taux d'emploi	90
3.3. Pyramide des âges dans les pays de l'OCDE	91
3.4. Revenu annuel en début et en fin de carrière dans le secteur public par comparaison avec le revenu d'un ouvrier moyen sans enfants dans le secteur privé.	98
4.1. Rémunération des généralistes et des spécialistes (2004)	108
4.2. Espérance de vie ajustée sur la santé à la naissance : comparaison internationale ..	109
4.3. Espérance de vie à 65 ans : comparaison internationale	110
4.4. Insatisfaction des patients dans les pays de l'UE (2005)	114

4.5. Financement de la sécurité sociale par les travailleurs frontaliers	115
4.6. Dépenses totales de santé par habitant et RNB par habitant, 2005	116
4.7. Croissance « excessive » des dépenses de santé (1995-2005)	117
4.8. Taux de dépendance des personnes âgées : projections relatives aux résidents	118
4.9. Dépenses de santé actuelles par catégorie de soins de santé, 2005	119
4.10. Dépenses de santé et espérance de vie ajustée sur la santé	121
4.11. Dépenses de santé et espérance de vie à 65 ans (2005)	122
4.12. Dépenses hospitalières dans les pays de l'OCDE	124
4.13. Dépenses en produits pharmaceutiques dans la zone de l'OCDE (2003)	132
4.14. Montants à la charge du patient dans les pays de l'OCDE (2004)	133
4.15. Dépenses totales de prévention	134
5.1. Résultats du PISA	143
5.2. Jeunes sortis prématurément du système scolaire	144
5.3. Langues exigées selon la branche d'activité	145
5.4. Représentation des dépenses d'éducation	146
5.5. Dépenses d'éducation et résultats	147
5.6. Taille des classes et résultats scolaires	148
5.7. Temps d'enseignement net et dépenses d'éducation	153
5.8. Les grands axes de la gouvernance	154
5.9. Publication des résultats d'examen	155
5.10. Pressions parentales en faveur de résultats scolaires élevés	156
5.11. Autonomie et responsabilité des établissements scolaires dans l'OCDE	157

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation économique et les politiques de Luxembourg ont été évalués par le Comité le 29 mai 2008. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 10 juin 2008.

Le projet de rapport de Secrétariat a été établi pour le Comité par Jens Christian Høj, Ekkehard Ernst, Arnaud Bourgain et Patrice Pieretti sous la direction de Patrick Lenain.

L'Étude précédente de Luxembourg a été publiée en mai 2005.

Ce livre contient des...



StatLinks 

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DU LUXEMBOURG, 2007

LE PAYS

Superficie (km ²)	2 586	Ville principale (milliers d'habitants), 2007	
Superficie cultivée et forestière (2006)	87 %	Luxembourg	84

LA POPULATION

Population (milliers, 2007)	476	Emploi (milliers)	319
Densité au km ²	184	Agriculture (2006)	4
Accroissement naturel net (2007)	1 611	Industrie et construction	66
		Autres	248
		Travailleurs frontaliers	117

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (2007), millions d'euros	36 125	Origine du produit intérieur brut, en pourcentage :	
Produit intérieur brut par habitant prix courants 2006 (USD PPA)	61 705	Agriculture	0.5
Investissements bruts fixes		Industrie et construction	14
En pourcentage du PIB (2007)	20	Services financiers et aux entreprises	47
Par habitant (millions d'euros)	1 526		

L'ÉTAT

En pourcentage du PIB		Composition de la Chambre des députés (2004), (nombre de sièges) :	
Consommation des administrations publiques	15	Sociaux-Chrétiens (PCS)	60
Recettes courantes des administrations publiques	41	Socialistes (POSL)	14
Dette brute des administrations publiques	11	Democrates (PD)	10
		ADR	5
		GLEI/GAP	7

LA MONNAIE

Nombre d'unités monétaires de l'euro par USD, moyenne journalière :		Avril 2008	
Année 2007	0.73		0.64

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 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.

Évaluation et recommandations

La croissance a été vive grâce à l'expansion du secteur financier

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.

Les turbulences financières mondiales pèsent maintenant sur la croissance

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 sursis 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 semble toujours solide

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.*

Les services financiers pourraient subir une érosion de leur avantage concurrentiel à moyen terme

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 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.

Les perspectives de croissance dépendent d'un renforcement de l'attractivité ; des services de santé et d'éducation efficaces seraient un atout essentiel à cet égard

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.

Avec le ralentissement de la croissance, il est essentiel de renforcer le cadre de politique budgétaire

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'efficience 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.

Les dépenses publiques liées au vieillissement augmenteront fortement

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.

Le gouvernement s'efforce de préfinancer certaines des dépenses liées au vieillissement

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 4½ 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.

Il faudrait réformer la pension de retraite pour éliminer l'incitation à une retraite précoce

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.

Il faut plus d'efficience dans le secteur de la 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.*

Le nouvel organisme d'assurance-maladie devrait agir comme acheteur avisé de services de santé

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 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-efficience 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 hôpitaux sont en surcapacité

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.*

Il faudrait encourager la concurrence avec les hôpitaux des régions voisines

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 ».*

Il faudrait modifier les incitations des médecins de ville

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.

Il faut remédier à la surconsommation de médicaments

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.*

Des réformes éducatives sont nécessaires pour améliorer les qualifications et faciliter le passage de l'école à la vie active

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*.

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.

Chapitre 1

L'économie Luxembourgeoise : principaux enjeux

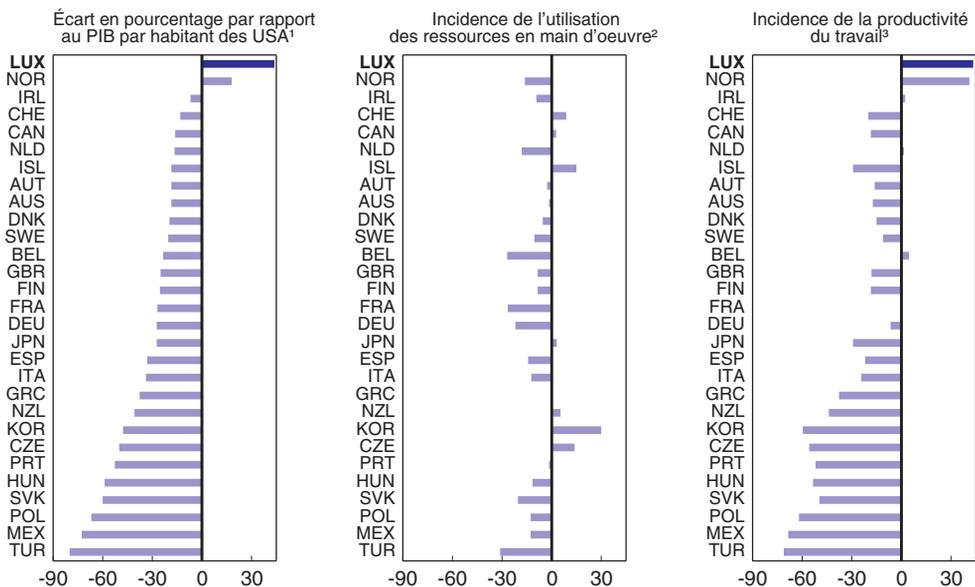
Le Luxembourg connaît une croissance annuelle de 4 à 6 % depuis la dernière Étude de 2006. Ce rythme de croissance est plus rapide que dans la quasi-totalité des autres pays de l'OCDE. En conséquence, l'écart positif de revenu par habitant, déjà très marqué, s'est encore creusé par rapport aux économies les plus performantes de l'OCDE. La croissance s'est essentiellement appuyée sur de solides gains de productivité, qui faiblissent néanmoins, alors que le taux d'utilisation de la main-d'œuvre se ralentissait. Le secteur financier est resté une source fiable d'expansion économique, créant des emplois généralement au profit des travailleurs frontaliers et expatriés. En revanche, le nombre de résidents employés dans ce secteur a diminué. Le secteur financier a eu d'autres effets bénéfiques pour le pays sous la forme de recettes fiscales en progression, qui ont permis une hausse sensible de l'emploi dans le secteur public et d'autres catégories de dépenses publiques. Mais la demande a été faible pour les résidents peu qualifiés, ce qui explique la baisse relativement modeste du taux de chômage. En dehors du secteur financier, la dégradation de la productivité tient à des résultats décevants dans plusieurs activités de services tournées vers l'économie intérieure, à cause du régime strict en vigueur sur le marché du travail et de réglementations qui freinent la concurrence. À plus long terme, il est peu probable que le secteur financier continue de se développer à un rythme aussi impressionnant et de soutenir à ce point le reste de l'économie. En conséquence, c'est de plus en plus en améliorant l'efficacité du secteur public plutôt qu'en étoffant ses effectifs que l'on pourra préserver la générosité des services publics. De même, si l'on ne fait rien pour remédier à l'écart substantiel de viabilité, il faudra pour pouvoir payer les coûts futurs liés au vieillissement soit accroître très fortement les cotisations de sécurité sociale et les taux d'imposition, soit réduire drastiquement les prestations sociales ou d'autres services publics.

L'avenir s'annonce instable

Après un ralentissement durant la première moitié de cette décennie, l'économie a connu une forte reprise et se montre plus performante que celle de la plupart des autres pays de l'OCDE :

- La croissance du PIB réel est restée vive, à environ 4.6 % en 2007, mais elle s'est légèrement ralentie par rapport à l'année précédente.
- Le niveau de PIB par habitant demeure le plus élevé dans la zone de l'OCDE, même si l'on ajoute les travailleurs frontaliers à la population résidente (graphique 1.1).
- L'écart positif de revenu par rapport aux États-Unis s'est encore creusé (graphique 1.2).
- Après avoir été légèrement déficitaires au milieu des années 2000, les finances publiques ont dégagé des excédents de plus en plus importants, atteignant près de 3 % du PIB en 2007.
- En revanche, malgré de solides créations d'emplois, le chômage n'a que peu baissé ; le taux de chômage est encore supérieur à 4 %, niveau élevé au Luxembourg par rapport au passé.
- La robustesse du secteur financier ne paraît pas avoir gravement souffert des turbulences sur les marchés de capitaux internationaux.

Graphique 1.1. Sources des différences de revenu réel, 2006



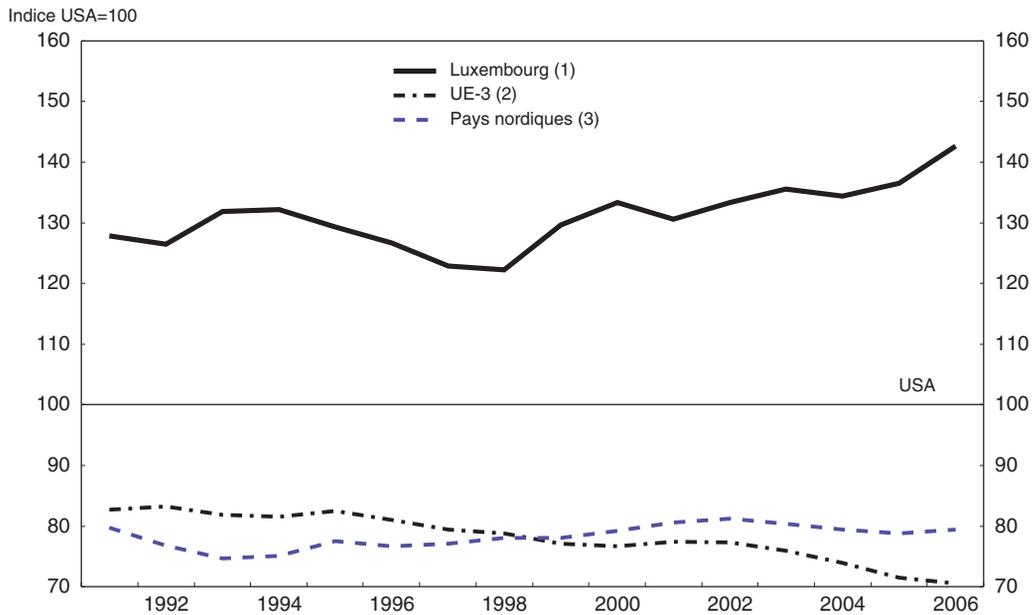
1. À parités de pouvoir d'achat de 2006 (PPA). Dans le cas du Luxembourg, on ajoute à la population le nombre de travailleurs frontaliers pour prendre en compte leur contribution au PIB. En ce qui concerne les données pour la Grèce, le niveau de PIB a été révisé à la hausse de 10 % conformément à la décision d'Eurostat d'octobre 2007.
2. L'utilisation des ressources en main-d'oeuvre est égale au nombre total d'heures travaillées, divisé par la population.
3. La productivité du travail est mesurée en termes de PIB par heure travaillée.

Source : OCDE, *Objectif croissance*, 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/377632708487>

Graphique 1.2. PIB par habitant, 1991-2006

Par rapport aux États-Unis, à PPA 2006



1. Population résidente plus travailleurs frontaliers.
2. Allemagne, France et Italie.
3. Pays nordiques : Danemark ; Finlande, Norvège continentale, Suède.

Source : Base de données analytiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/377724778870>

Malgré tout, l'économie luxembourgeoise devra relever plusieurs défis pour préserver sa très bonne performance. Le secteur financier est le principal moteur de la croissance et une crise prolongée des marchés de capitaux internationaux pourrait avoir un effet négatif sur ce secteur. Il est difficile de faire des prévisions pour ce qui est de l'intensité et de la durée d'un tel impact, mais à en juger par les éléments disponibles, une baisse permanente de 10 % des marchés d'actions européens a une incidence du même ordre sur les recettes nettes du secteur financier provenant de frais et commissions ; toutes choses égales par ailleurs, cela pourrait réduire le PIB de près de 1 point au bout d'un an par rapport au scénario de base (Adam, 2007)¹. Ces effets seraient probablement temporaires, mais les baisses antérieures des marchés boursiers internationaux montrent que le ralentissement du secteur financier peut être très marqué et se traduire par une nette contraction des recettes publiques. À plus long terme, il paraît difficile que le secteur financier puisse rester le principal moteur de l'économie (voir le chapitre 2). Le secteur financier éprouve des difficultés à attirer les spécialistes les plus compétents des grands centres financiers internationaux pour développer les activités à forte valeur ajoutée et un grand nombre d'opérations de post-marché peuvent être délocalisées ou automatisées, au détriment de l'emploi. De plus, la concurrence internationale risque en définitive d'éroder l'avantage comparatif actuel lié à la localisation d'établissements de services financiers au Luxembourg. Les autorités, conscientes de ce problème, ont pris des initiatives dans plusieurs domaines, notamment pour bien déterminer les facteurs de succès (par exemple, les effets de la concentration des activités) et pour promouvoir la recherche-développement (R-D). Cette action a été renforcée par la mise en place de l'Observatoire de la compétitivité pour suivre les évolutions dans ce secteur et pour mettre en œuvre le Programme national de réforme (Programme de Lisbonne).

Un ralentissement économique à moyen terme aurait des conséquences négatives pour les finances publiques, puisque le secteur financier représente directement 22½ pour cent de l'ensemble des recettes fiscales². Les recettes devraient également diminuer parce que certains gains exceptionnels ne se reproduiront pas, notamment le niveau très élevé des dividendes et du produit de la retenue à la source sur les dividendes en liaison avec la fusion entre Arcelor et Mittal ; de plus, les rentrées de TVA liées au commerce électronique diminueront à mesure que la directive TVA de l'Union européenne remplacera le principe de la taxation sur le point de vente par celui de la taxation dans le pays de l'utilisateur final pour les opérations d'achat sur Internet (voir le chapitre 3). Avec le ralentissement de la croissance, il sera aussi plus difficile d'assurer la viabilité budgétaire. Si l'on ne fait rien pour remédier à l'écart de viabilité budgétaire, alors même que les recettes progresseront plus lentement et que les coûts du vieillissement s'alourdiront, on court le risque de devoir relever fortement les taux des impôts ou des cotisations sociales, ou de devoir réduire drastiquement l'envergure des services publics. Dans les deux cas, le Luxembourg perdrait de son attrait pour les travailleurs et les investisseurs étrangers. Une partie de la solution consisterait à accroître l'efficacité du secteur public, en particulier dans les activités qui se développeront à mesure que la population vieillira, et notamment dans le secteur de la santé. Mais il faudra aussi, d'une façon générale, améliorer l'efficacité du secteur public. Par exemple, le déséquilibre de plus en plus net entre l'offre et la demande sur le marché du travail montre qu'il faudrait faire en sorte que le système éducatif coûteux s'adapte mieux à l'évolution de la demande sur le marché du travail.

La croissance fléchit

Le rythme annuel de croissance économique, de l'ordre de 5 à 6 % ces dernières années, a été plus rapide que dans les autres pays européens (tableau 1.1). En 2007, l'économie n'a été que peu touchée par les turbulences financières internationales, jusqu'à son ralentissement au début de 2008. Le secteur financier, qui est resté le principal moteur de la croissance économique grâce à la forte augmentation de la valeur des organismes de placement collectif sous gestion durant la majeure partie de l'année, a manifesté des signes très nets de ralentissement durant les derniers mois (graphique 1.3). Malgré la hausse régulière des coûts unitaires de main-d'œuvre (une forte progression des salaires se doublant de gains limités de productivité), le secteur exportateur a encore gagné des parts de marché. Cet apparent paradoxe peut s'expliquer par la forte proportion (plus des trois quarts) des services dans les exportations totales, le lien entre la performance à l'exportation et la compétitivité-coûts étant généralement plus faible pour les services que pour les biens³. Un niveau élevé de confiance de la part des consommateurs, de même qu'une vive croissance des revenus et la présence de taux d'intérêt réels relativement faibles, ont soutenu la consommation privée et la demande de logements résidentiels. En revanche, les créations d'emplois ont surtout bénéficié aux travailleurs frontaliers. L'offre de main-d'œuvre continuant d'augmenter, le chômage n'a que progressivement baissé. Les pressions à la hausse s'exerçant sur les salaires et les prix ont été partiellement enrayerées par la suspension temporaire de l'indexation automatique des salaires qui était en place depuis 2006, mais les prix à la consommation ont commencé de s'accélérer au deuxième semestre de 2007 à cause de la montée des prix de l'énergie.

La croissance devrait fléchir en 2008, surtout à cause du ralentissement de l'activité dans le secteur financier, qui commencera d'être touché par les turbulences financières internationales. L'affaiblissement de la demande intérieure sera moins marqué, car le revenu disponible tirera parti des mesures d'allègement fiscal et d'un recul du chômage.

Tableau 1.1. **Demande, production et prix**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Prix courants € milliards	Variation en %, volume (prix de 2000)				
Consommation privée	10.9	3.7	2.1	2.0	2.0	2.2
Consommation publique	4.6	2.6	2.0	2.4	2.8	2.1
Formation brute de capital fixe	5.7	1.9	4.9	13.7	4.6	5.2
Demande intérieure finale	21.2	3.0	2.8	5.2	2.9	3.1
Formation de stocks ¹		-0.1	1.1	-1.5	-1.0	-0.5
Demande intérieure totale	21.1	4.4	0.8	3.7	2.3	3.1
Exportations de biens et services	40.7	6.4	9.7	5.5	5.0	4.0
Importations de biens et services	34.4	6.7	7.4	5.2	4.5	3.6
Exportations nettes ¹		6.3	1.1	5.2	2.0	2.2
PIB aux prix du marché	27.5	4.8	5.9	4.6	3.0	4.0
Déflateur du PIB		4.4	6.3	2.1	1.3	1.8
<i>Pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation harmonisé		3.8	3.0	2.7	4.0	2.1
Déflateur de la consommation privée		2.9	2.9	2.5	3.3	2.1
Taux de chômage		4.7	4.4	4.4	4.5	4.9
Solde financier des administrations publiques ²		-0.1	1.3	3.0	1.7	1.3
Solde de balance courante ²		11.1	10.5	9.9	9.0	9.2

Note : les comptes nationaux reposent sur les données officielles chaînées. Il en résulte un défaut d'identité entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour plus de détails, voir les Sources et méthodes des *Perspectives économiques de l'OCDE* (www.oecd.org/eco/sources-and-methods).

1. Contribution à la variation du PIB réel (% du PIB réel de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne.

2. En % du PIB.

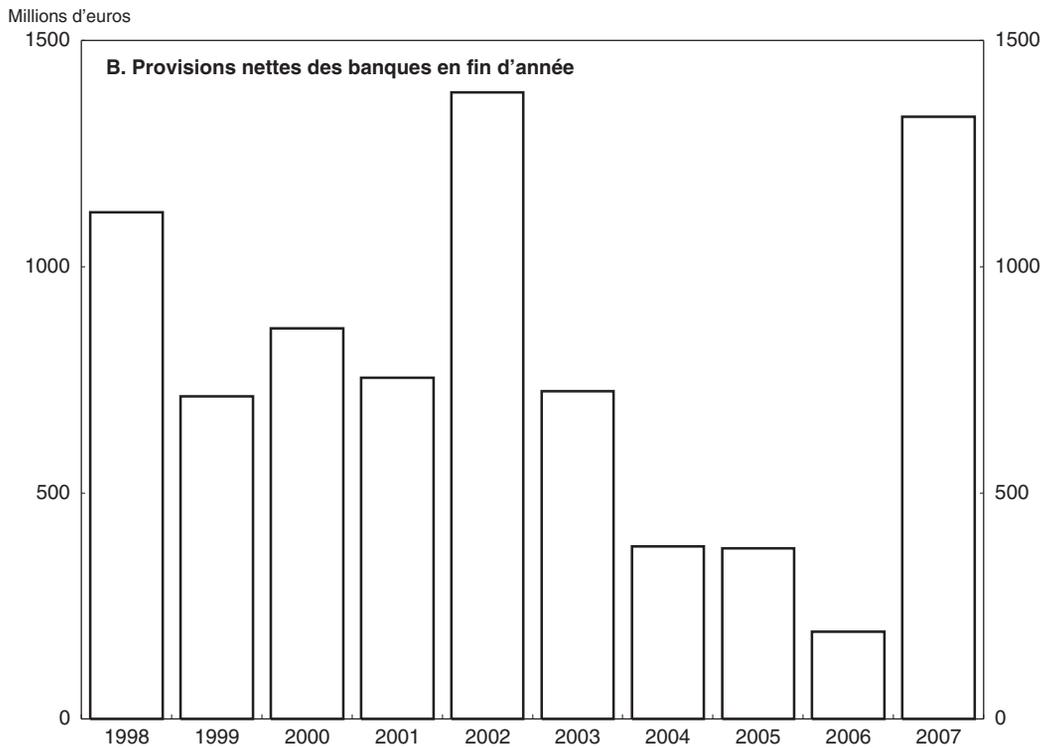
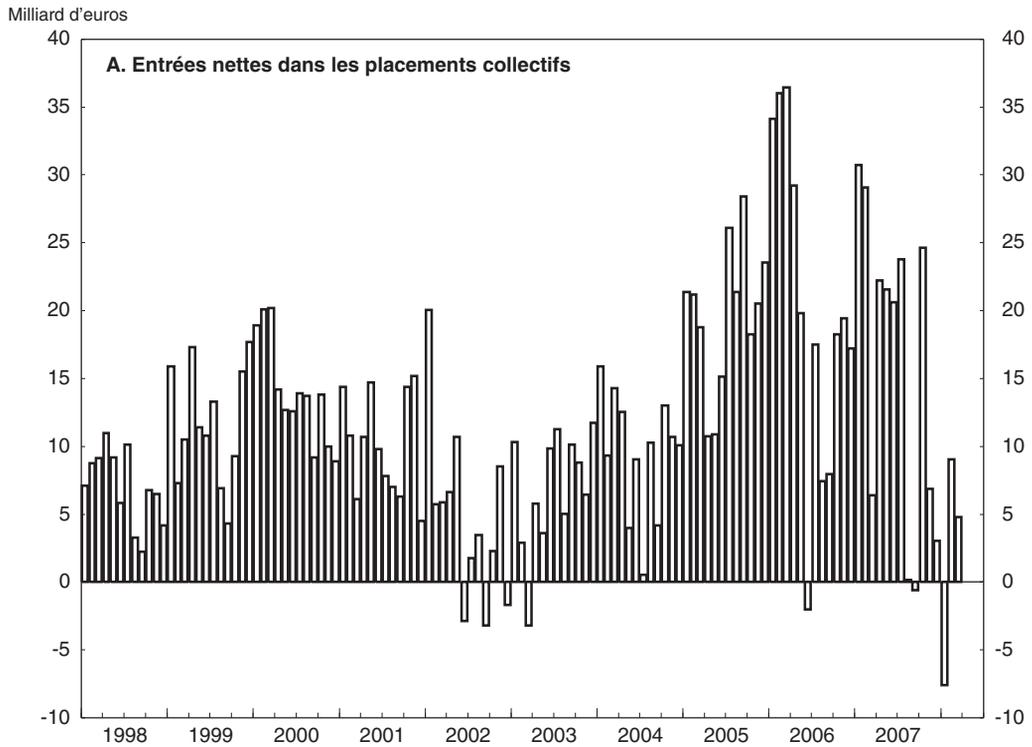
Source : Base de données des perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

L'inflation globale devrait rester élevée durant la majeure partie de 2008, jusqu'à ce que les effets de la hausse des prix de l'énergie et des produits alimentaires commencent à s'estomper en fin d'année. En revanche, l'indexation automatique des salaires fera pression à la hausse sur l'inflation tendancielle. La croissance devrait être inférieure au potentiel jusqu'au milieu de 2009, puis s'accélérer de nouveau, à supposer que la situation se normalise sur les marchés internationaux de capitaux.

Quels sont les groupes qui ont bénéficié sur le marché du travail de la reprise économique ?

La croissance impressionnante de l'emploi ces deux dernières années, de l'ordre de 4 %, a surtout été observée dans les services et se situe dans la lignée de la tendance antérieure. L'emploi dans le secteur manufacturier et primaire reste pratiquement inchangé depuis une dizaine d'années. Dans les services, la plus forte progression en valeur absolue a été le fait des services financiers. En outre, plusieurs autres activités de services du secteur privé ont bénéficié de la rapide expansion économique, notamment le commerce de gros et de détail, la construction, les transports et les communications. La croissance de l'emploi dans le secteur public a été suffisamment vigoureuse pour que ce secteur se situe au deuxième rang pour l'augmentation en valeur absolue (tableau 1.2). La nette progression de l'emploi s'est faite en grande partie au profit des étrangers. Cette dernière décennie, le nombre d'étrangers travaillant au Luxembourg a augmenté de près de 50 %, les trois quarts environ de cette augmentation s'expliquant par l'accroissement du nombre des travailleurs frontaliers. Le nombre de natifs exerçant un emploi ayant progressé moins rapidement, la composition de l'emploi en fonction de l'origine s'est

Graphique 1.3. **Évolution du secteur financier**
1998-2008



Source : Banque centrale du Luxembourg et Commission de surveillance du secteur financier

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/377734546424>

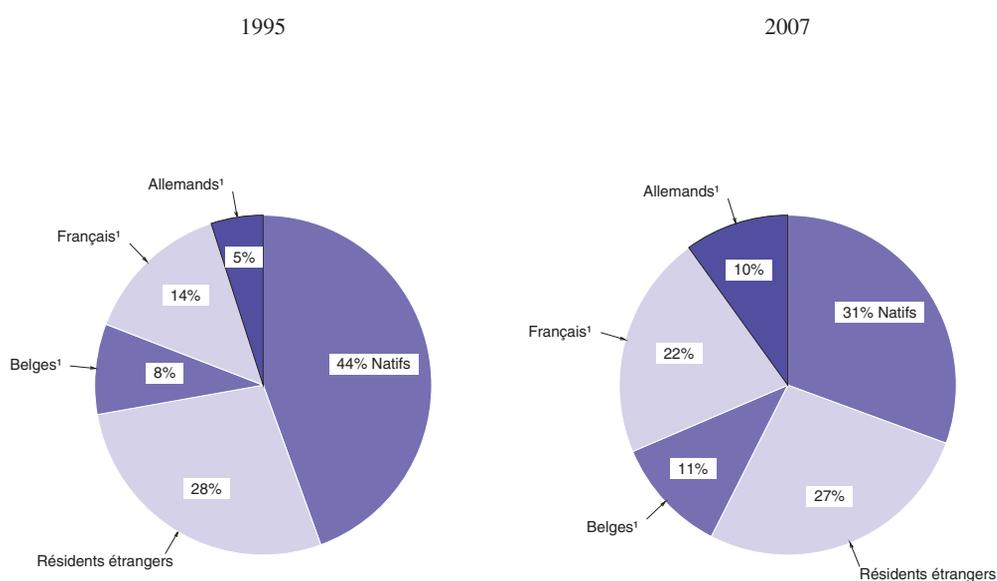
sensiblement modifiée. Aujourd'hui, 43 % environ des emplois sont occupés par les travailleurs frontaliers, près d'un tiers par les natifs et le reste par les étrangers résidant au Luxembourg (immigrants et expatriés) (graphique 1.4).

Tableau 1.2. **L'évolution dans les différents secteurs, 1996-2006**

	Valeur ajoutée en termes réels	Productivité	Emploi	Part dans l'emploi 2006
	Croissance moyenne, 1996-2006			
Total	5.3	1.5	3.7	–
Agriculture, chasse, sylviculture et pêche	–4.0	–4.3	0.2	1.4
Industries extractives	0.3	0.3	0.0	0.1
Industries manufacturières	3.3	3.0	0.3	10.6
Électricité, gaz et eau	4.9	4.2	0.7	0.5
Construction	4.2	1.0	3.2	10.5
Commerce de gros et de détail ; hôtellerie-restauration	4.0	1.6	2.3	18.2
Entreposage et communications	8.9	4.1	4.7	7.7
Finance, assurances, immobilier et services aux entreprises	6.2	–0.6	6.8	28.2
Intermédiation financière	6.4	1.4	5.0	11.4
Immobilier, locations et activités de services aux entreprises	5.9	–2.2	8.3	16.8
Services collectifs, sociaux et personnels	3.3	–0.6	3.9	22.8
Industrie, y compris énergie	3.4	3.1	0.3	11.2
Métaux de base, produits métalliques, machines et équipements	3.4	3.9	–0.4	4.9
Total pour les services	5.7	1.1	4.5	76.9
Services aux entreprises	6.3	1.4	4.8	54.1

Source : OCDE, Base de données industrielles STAN.

Graphique 1.4. **Personnes exerçant un emploi, par origine**



1. Travailleurs frontaliers.

Source : IGSS.

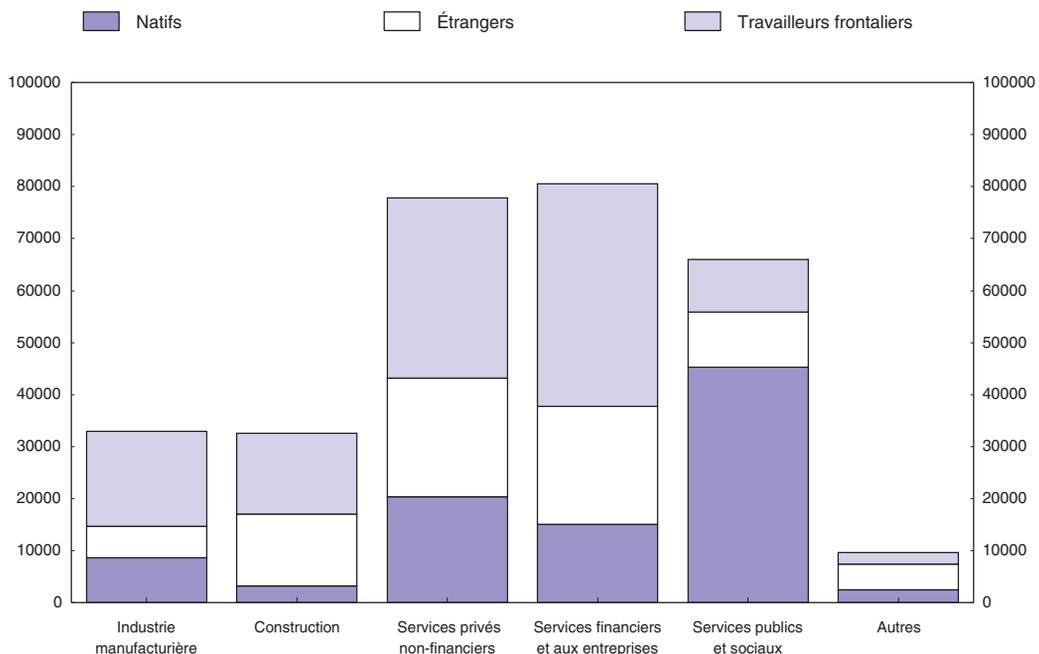
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/377780502148>

Les étrangers représentent la plus forte proportion de l'emploi dans la plupart des activités privées (graphique 1.5) et même le secteur public fait appel à des travailleurs étrangers malgré des exigences relativement strictes pour la nationalité et les compétences linguistiques (voir le chapitre 2). De plus, la croissance de l'emploi dans un secteur financier dynamique a favorisé les étrangers à un tel point que les Luxembourgeois sont sous-représentés dans ce secteur par rapport à leur part moyenne dans l'ensemble de l'économie (graphique 1.6)⁴. Par ailleurs, malgré la vive croissance de l'emploi, le nombre de Luxembourgeois a diminué dans le secteur financier, bien que le taux d'offres d'emploi y soit le double de la moyenne nationale. Dans ce contexte, les études empiriques montrent qu'une augmentation du nombre des travailleurs frontaliers crée des possibilités d'emploi pour les Luxembourgeois de souche, ce qui veut dire que la performance relativement médiocre de ces derniers pour l'emploi n'est pas due à la concurrence de la part des travailleurs frontaliers, mais à la rigidité des institutions du marché du travail (encadré 1.1) (Pierrard, 2007). La diminution de la part des natifs dans l'emploi reflète le niveau relativement faible de qualification d'une population confrontée à la désindustrialisation constante de l'économie luxembourgeoise, plus profonde que dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE. La faible part du secteur manufacturier est encore plus visible sous l'angle de la production (mesurée en valeur ajoutée) que sous l'angle de l'emploi, du fait de la productivité comparativement plus forte dans le secteur financier que dans les autres secteurs (graphique 1.7).

La forte progression de l'emploi ces dernières années ne s'est qu'assez peu répercutée sur le taux de chômage, qui reste supérieur d'environ 1¾ point à celui observé il y a une dizaine d'années. Cela tient à des problèmes de plus en plus aigus de déséquilibre entre

Graphique 1.5. **Personnes exerçant un emploi, par secteur et par origine**

Mars 2006

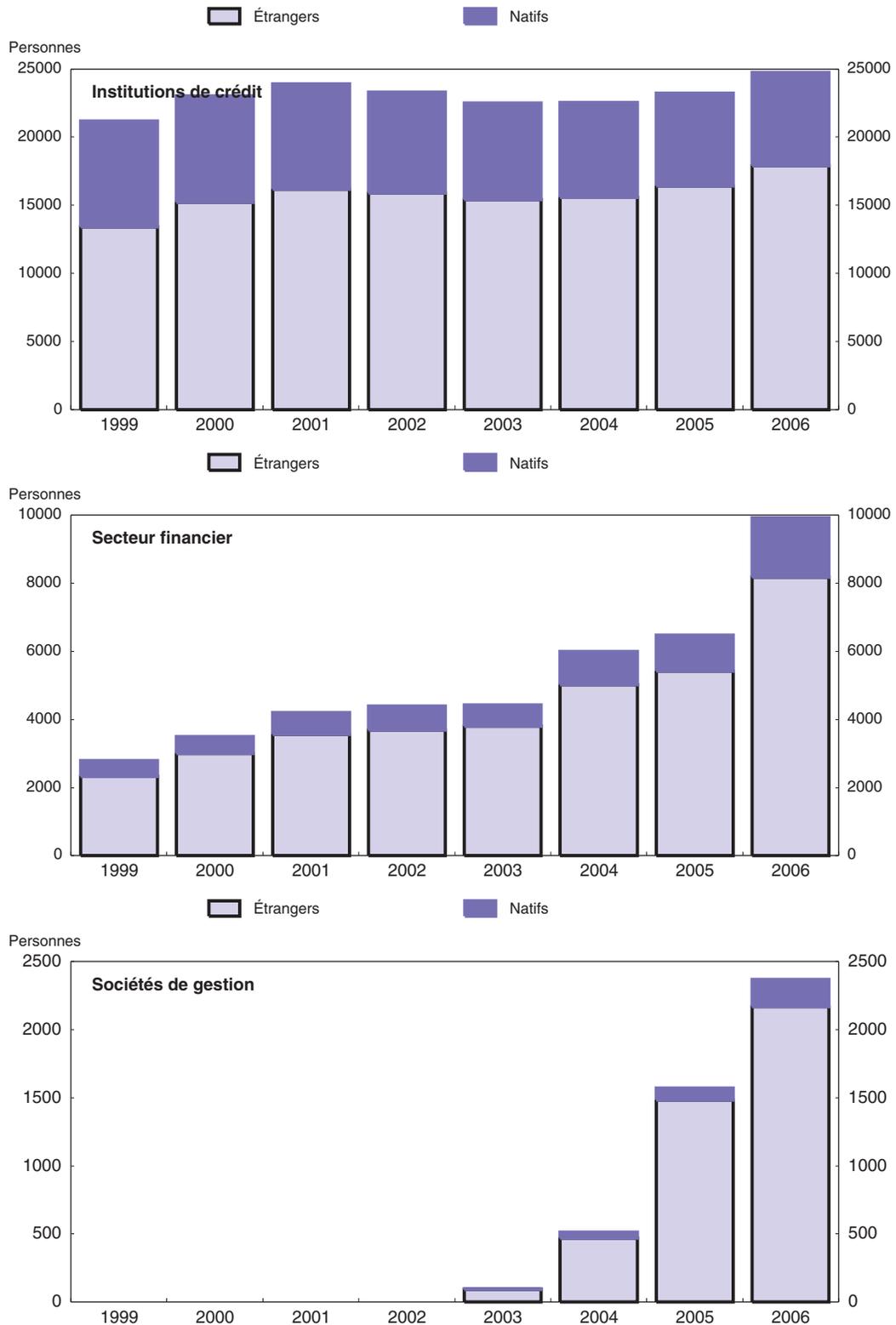


1. Sur 299 502 personnes exerçant un emploi, 94 900 sont des natifs, 81 034 des étrangers et 123 568 des travailleurs frontaliers. Parmi les travailleurs frontaliers, 63 010 sont français, 32 685 belges et 27 863 allemands.

Source : IGSS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/377787332642>

Graphique 1.6. Évolution de l'emploi dans le secteur financier, par origine



Source : STATEC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/377808764366>

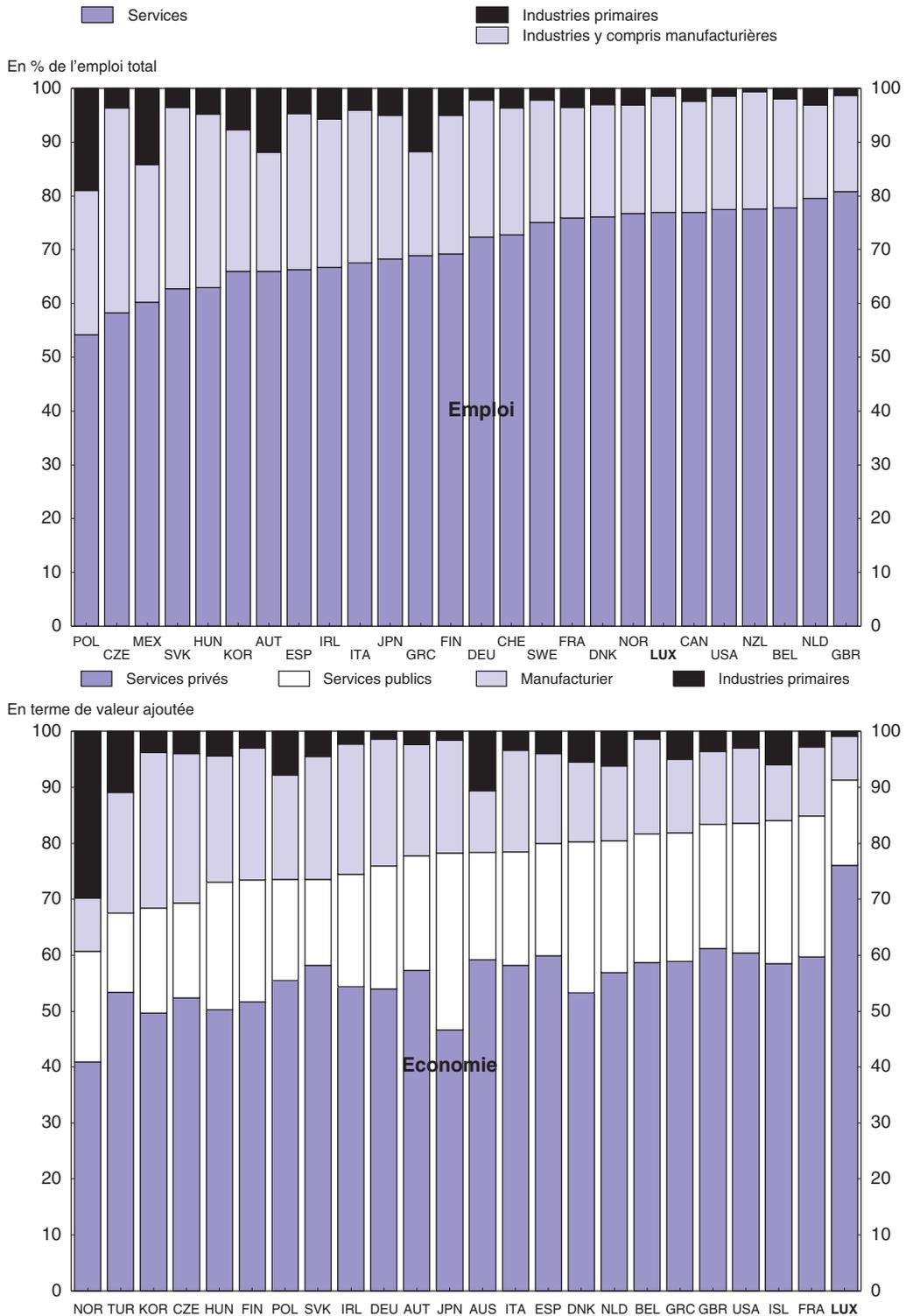
Encadré 1.1. La politique du marché du travail au Luxembourg

La politique du marché du travail a tendance à créer plus de rigidités au Luxembourg que dans d'autres pays, comme le montre l'*Étude économique* précédente (OCDE, 2006). Les interventions sur le marché du travail se traduisent essentiellement par de généreuses allocations chômage, une stricte protection de l'emploi et une indexation automatique des salaires.

- L'indemnisation du chômage est relativement généreuse dans une optique internationale durant la première année (taux de remplacement de 80 % du dernier salaire), l'allocation étant ensuite réduite au Revenu minimum garanti. Les taux de remplacement sont en moyenne supérieurs de 15 points à ceux des pays voisins, ce qui augmente le salaire de réserve des résidents par rapport aux travailleurs frontaliers dans un contexte de salaires nets supérieurs d'environ 40 % à ceux des pays voisins.
- La législation de protection de l'emploi est la plus stricte dans la zone de l'OCDE, ce qui a tendance à freiner les rotations sur le marché du travail et donc à diminuer les possibilités d'emploi.
- Le système d'indexation automatique des salaires empêche des ajustements à la baisse des salaires réels qui peut être nécessaire dans certaines circonstances pour que certaines catégories de chômeurs puissent retrouver un emploi.

l'offre et la demande sur le marché du travail à mesure que le changement structurel de l'économie favorise la demande de main-d'œuvre dans les services, mais pour des travailleurs qui n'ont pas les mêmes qualifications que celles nécessaires dans les industries manufacturières en stagnation (graphique 1.8, partie A). Ces problèmes se font d'autant plus sentir que le système éducatif reste relativement axé sur la formation professionnelle et les compétences techniques (seulement un diplômé du deuxième cycle du secondaire sur trois est dirigé directement vers l'enseignement supérieur)⁵. De plus, c'est seulement en 2003 qu'il a été créé une université luxembourgeoise, ce qui veut dire que, dans une large mesure, le secteur financier a dû faire appel à des travailleurs étrangers pour couvrir sa demande de diplômés de l'enseignement supérieur⁶. Et même dans ce secteur, il est difficile d'attirer les spécialistes les plus compétents des grandes places financières (voir le chapitre 2). Par ailleurs, la demande de main-d'œuvre dans le secteur financier évoluera probablement de plus en plus en faveur des diplômés de l'enseignement supérieur dès lors que ce secteur continuera de délocaliser et d'automatiser ses activités d'arrière-guichet les moins complexes. Un autre facteur, difficile à mesurer, pourrait limiter à court terme l'offre de travailleurs qualifiés : l'existence de sureffectifs. Lors de la période précédente de ralentissement de l'activité, un certain nombre d'institutions financières qui avaient réduit rapidement leurs effectifs ont rencontré par la suite des difficultés pour recruter un personnel qualifié, situation qu'elles ne souhaitent pas voir se reproduire (Banque centrale du Luxembourg, 2003). L'impression de déséquilibre généralisé entre l'offre et la demande est renforcée par le fait que l'aggravation du chômage a touché presque toutes les catégories de résidents, et davantage les moins qualifiés que les plus qualifiés (graphique 1.8, parties B et C). En outre, le nombre de chômeurs de longue durée a augmenté d'environ 10 % en 2007 (STATEC, 2008).

Graphique 1.7. **Composition sectorielle de l'emploi et de la valeur ajoutée**
20061

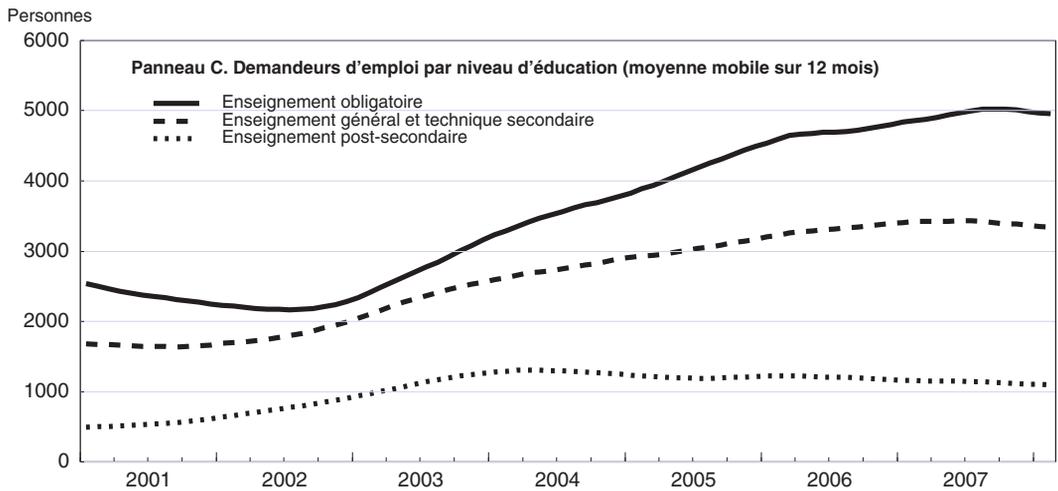
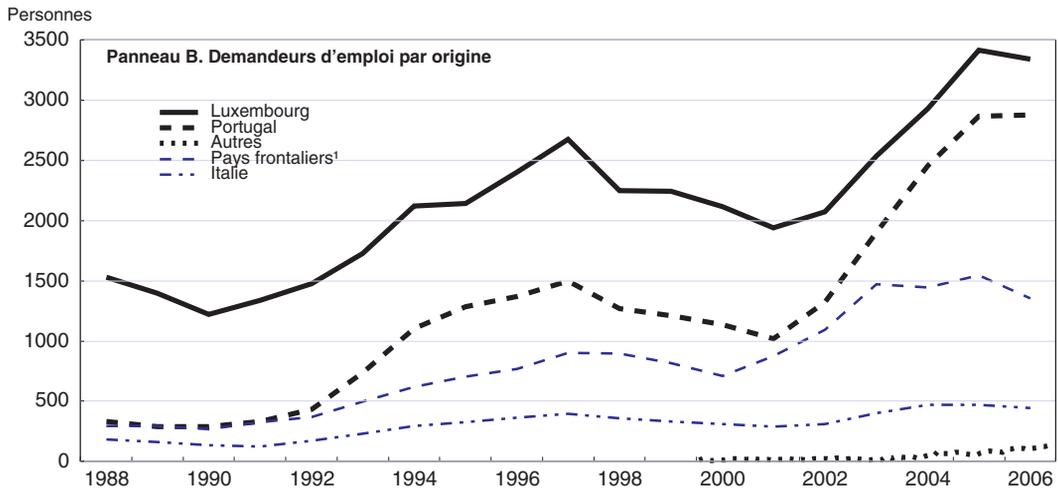
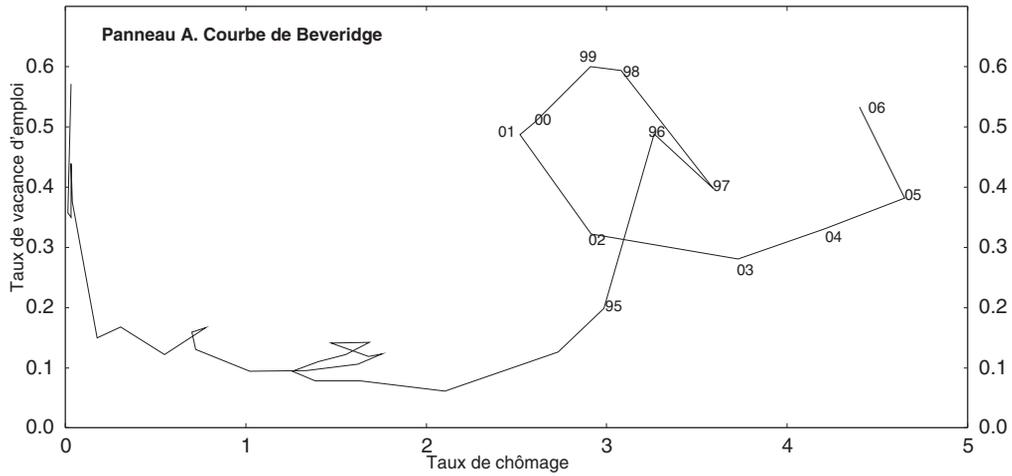


1. Sauf pour la France et la Pologne : 2005.

Source : OCDE, Comptes nationaux.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/377821863802>

Graphique 1.8. Le chômage au Luxembourg



1. Allemagne, Belgique et France.

Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques, 2006 ; Base de données analytiques.

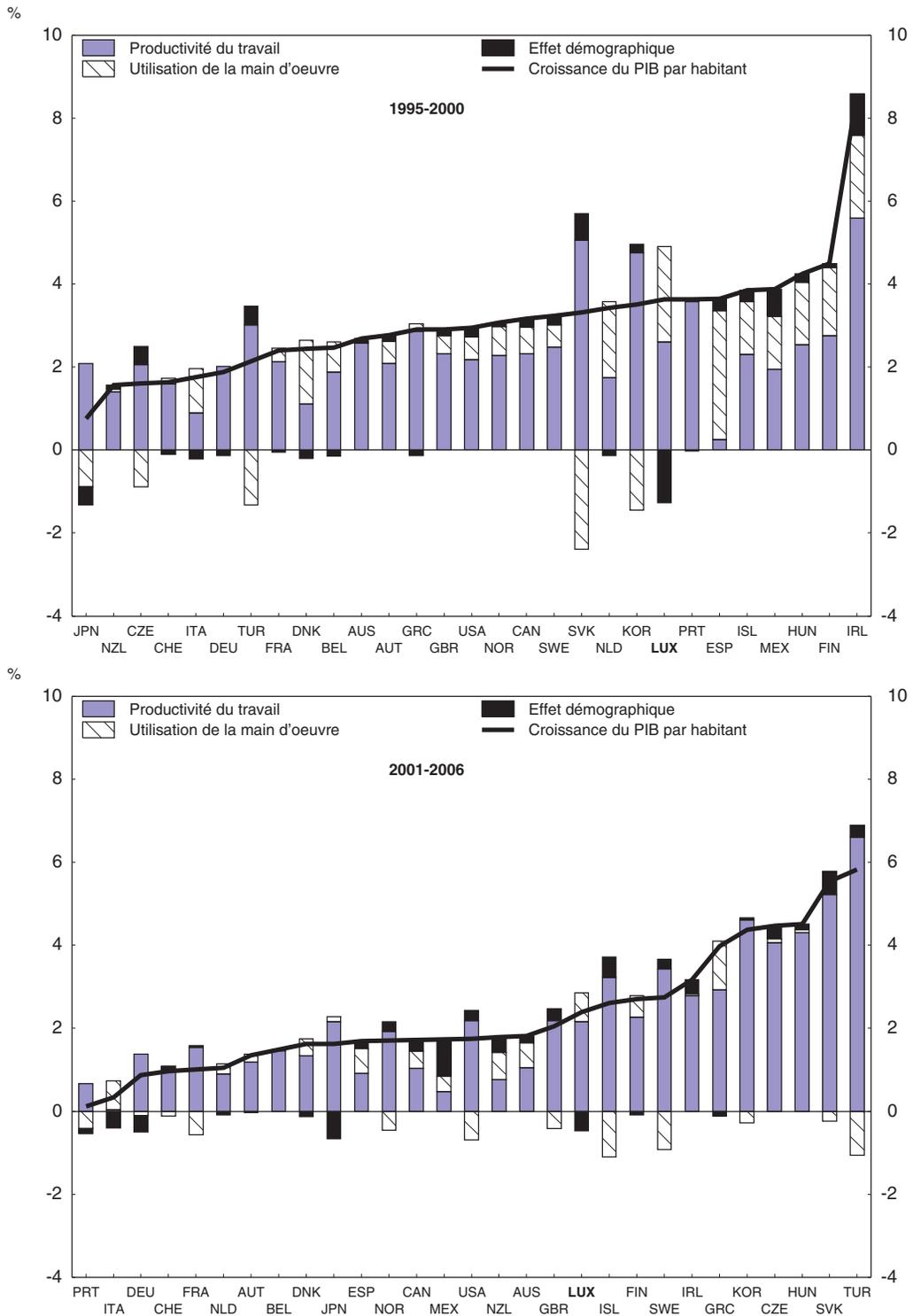
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/377835000627>

La croissance s'est essentiellement appuyée sur une plus forte utilisation des ressources en main-d'œuvre

Durant la seconde moitié des années 90, l'amélioration du niveau de vie a reposé sur une forte hausse de l'utilisation des ressources en main-d'œuvre et sur des gains rapides de productivité. Pendant les cinq ans qui ont suivi, la croissance du PIB par habitant s'est ralentie, à cause d'une croissance de la productivité un peu plus faible et d'une contribution en net recul de l'utilisation des ressources en main-d'œuvre (en partie sous l'effet du ralentissement de l'économie en 2002-03) (graphique 1.9). Il serait possible d'accroître encore l'utilisation des ressources en main-d'œuvre (graphique 1.10). Le taux d'activité se situe à un niveau relativement bas, essentiellement en raison du très faible taux d'activité des travailleurs âgés (l'âge effectif de la retraite est inférieur à 60 ans), qui ont tiré parti des dispositifs généreux de préretraite (voir l'Étude précédente). En outre, le nombre moyen d'heures travaillées a eu tendance à diminuer, même si l'on peut observer ces derniers temps certains signes d'augmentation. Le ralentissement de la croissance de la productivité tient à une baisse des gains tendanciels de productivité du travail depuis quelques décennies, mais à un moindre degré que dans d'autres pays (graphique 1.11). De plus, la croissance de la productivité du travail ces dernières années a souffert de l'évolution instable de la productivité dans le secteur financier, qui s'explique par des effets d'échelle très marqués dans ce secteur, se doublant de brusques variations de la demande (encadré 1.2). Par ailleurs, on note que le secteur des transports, très exposé du point de vue international, a enregistré des gains de productivité substantiels (tableau 1.2). Mais plusieurs autres secteurs tournés vers l'économie intérieure – notamment les services d'utilité collective et le commerce de gros et de détail – se sont montrés très décevants sur le plan de la productivité. Comme on l'a vu dans l'Étude précédente, cela tient à la forte présence des capitaux publics dans les services d'utilité collective et à de strictes règles d'urbanisme ainsi qu'à une réglementation rigoureuse dans le commerce de détail, qui l'empêche de tirer parti des créations ou des extensions de grandes surfaces, qui sont particulièrement à même d'exploiter les effets d'amélioration de la productivité en introduisant les nouvelles technologies de l'information. Depuis la dernière Étude, il n'y a guère eu de nouvelles mesures dans ces domaines de la réglementation (annexe 1.A1). Dans ce contexte, on pourrait agir pour accélérer la croissance en faisant en sorte d'augmenter le taux d'activité des travailleurs âgés et en adoptant une réglementation des services à vocation intérieure qui soient plus propice à la croissance. Ces mesures contribueraient en outre à diversifier l'économie, ce qui répondrait aux objectifs du gouvernement. Une autre solution pour ce faire (et pour accélérer la croissance de la productivité) s'offre avec le programme du gouvernement qui vise à stimuler les dépenses de R-D en mettant l'accent sur les domaines pour lesquels le Luxembourg dispose déjà de certains atouts, notamment la logistique⁷.

Petite économie ouverte fortement tributaire d'un secteur, le Luxembourg a enregistré une croissance du PIB plus instable que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, ce qui accentue la nécessité de diversifier l'économie (graphique 1.12). L'instabilité tient en majeure partie au secteur financier, comme en témoigne la contraction de ce secteur au début des années 2000 après la baisse boursière internationale de 2001-02. Un facteur compense partiellement la forte instabilité du secteur financier : l'excellence luxembourgeoise dans d'autres services internationaux comme le transport aérien international de marchandises ; CargoLux est le deuxième opérateur en Europe, avec une part de marché de 30 % environ (AEA, 2008)⁸.

Graphique 1.9. Décomposition de la croissance du PIB par habitant

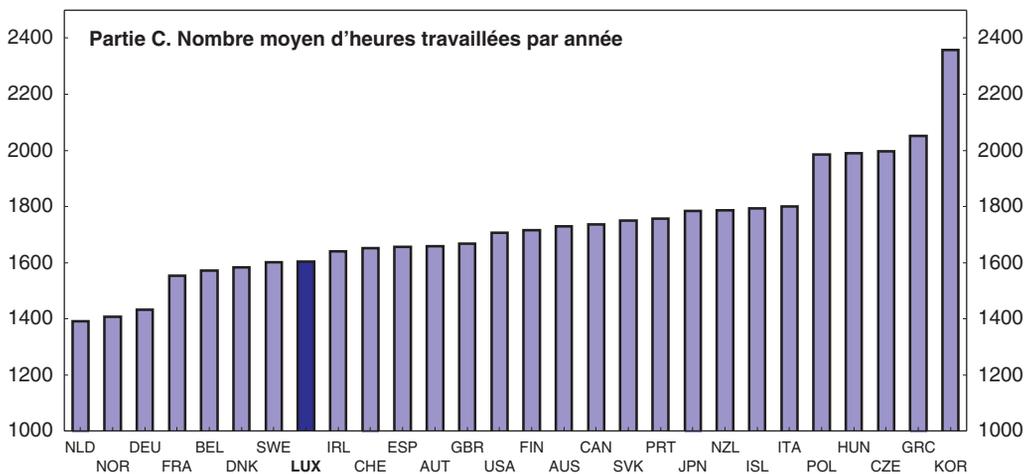
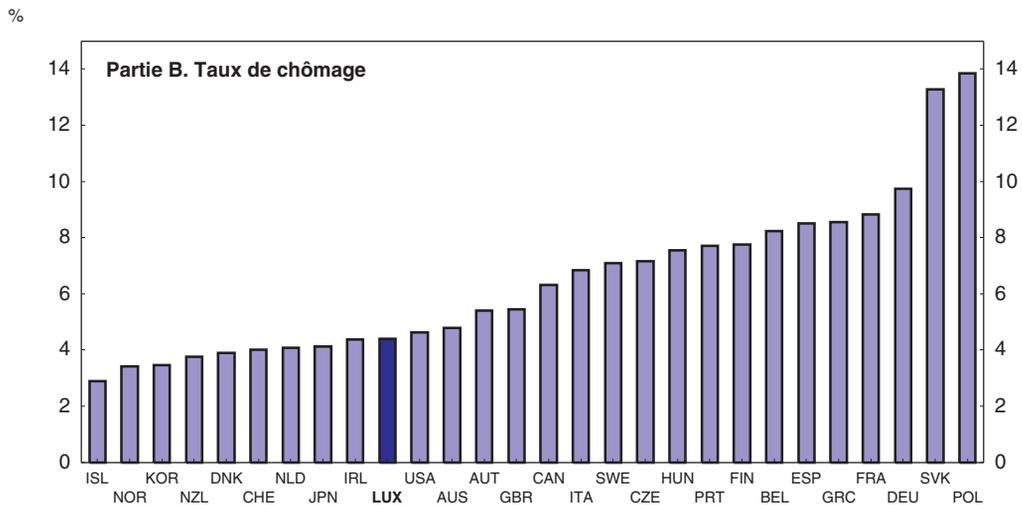
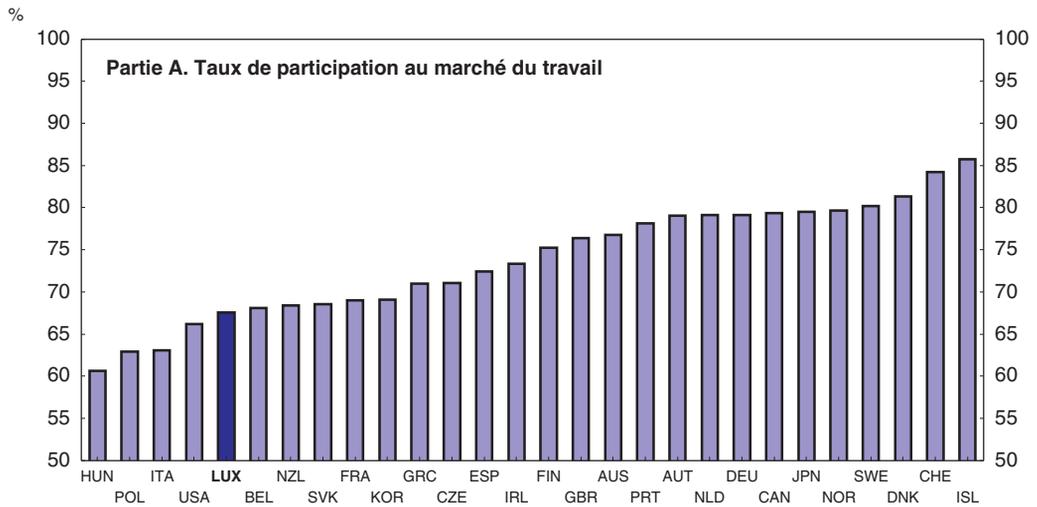


1. Ces graphiques décomposent la croissance du PIB par habitant sur les périodes 1995-2000 et 2001-06 entre la contribution de la productivité du travail par heure travaillée, la contribution du nombre total d'heures travaillées (utilisation de la main-d'oeuvre) et les variations de la population d'âge actif.

Source : OCDE, *Objectif croissance*, 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/377850822364>

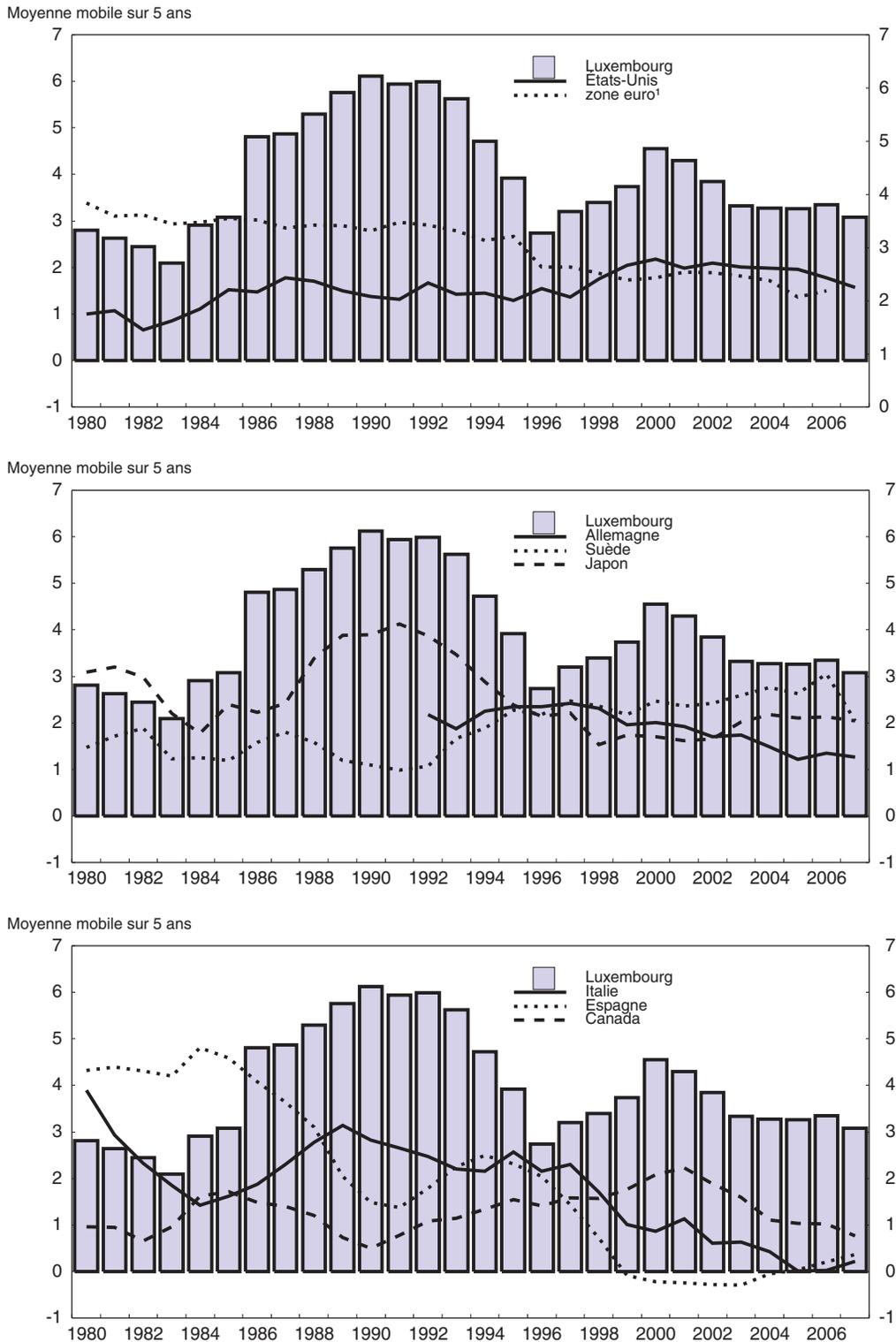
Graphique 1.10. La participation au marché du travail dans les pays de l'OCDE
2006



Source : Base de données analytiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378061466142>

Graphique 1.11. Croissance de la productivité horaire



1. Sauf Autriche, Belgique et Portugal.

Source : OCDE, Base de données KLEMS de l'UE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378115225685>

Encadré 1.2. Le secteur financier et les comptes nationaux

Dans le Système de comptabilité nationale, la production des banques à prix courants est mesurée directement dans le cas des services expressément tarifés (notamment, les frais pour les comptes courants ou les commissions de gestion des organismes de placement) et indirectement dans le cas des services à tarification implicite, dont la valeur est obtenue via les « services d'intermédiation financière indirectement mesurés » (SIFIM). Conformément aux règles internationales, les SIFIM sont calculés séparément pour les prêts et pour les dépôts, puis comptabilisés respectivement comme services aux emprunteurs et services aux déposants. Les SIFIM pour les prêts sont égaux à $(r_L - r)Y_L$, où r_L est le taux d'intérêt des prêts, r est un taux de référence (taux interbancaire) et Y_L est le montant nominal de l'encours des prêts. Par conséquent, les services bancaires aux emprunteurs sont mesurés sous la forme de la marge entre l'intérêt versé par les emprunteurs et le taux (sans risque) qu'un investissement interbancaire aurait rapporté. De même, les services de dépôt sont égaux à $(r - r_D)Y_D$, où r_D est l'intérêt versé aux déposants et Y_D la valeur des dépôts. Les déposants percevront normalement un taux qui est inférieur au taux de référence, et la différence correspond aux services que la banque rend aux déposants. La valeur totale des services bancaires à prix courants est (approximativement) égale à $(r_L - r)Y_L + (r - r_D)Y_D + S$, où S représente la valeur des services bancaires expressément tarifés.

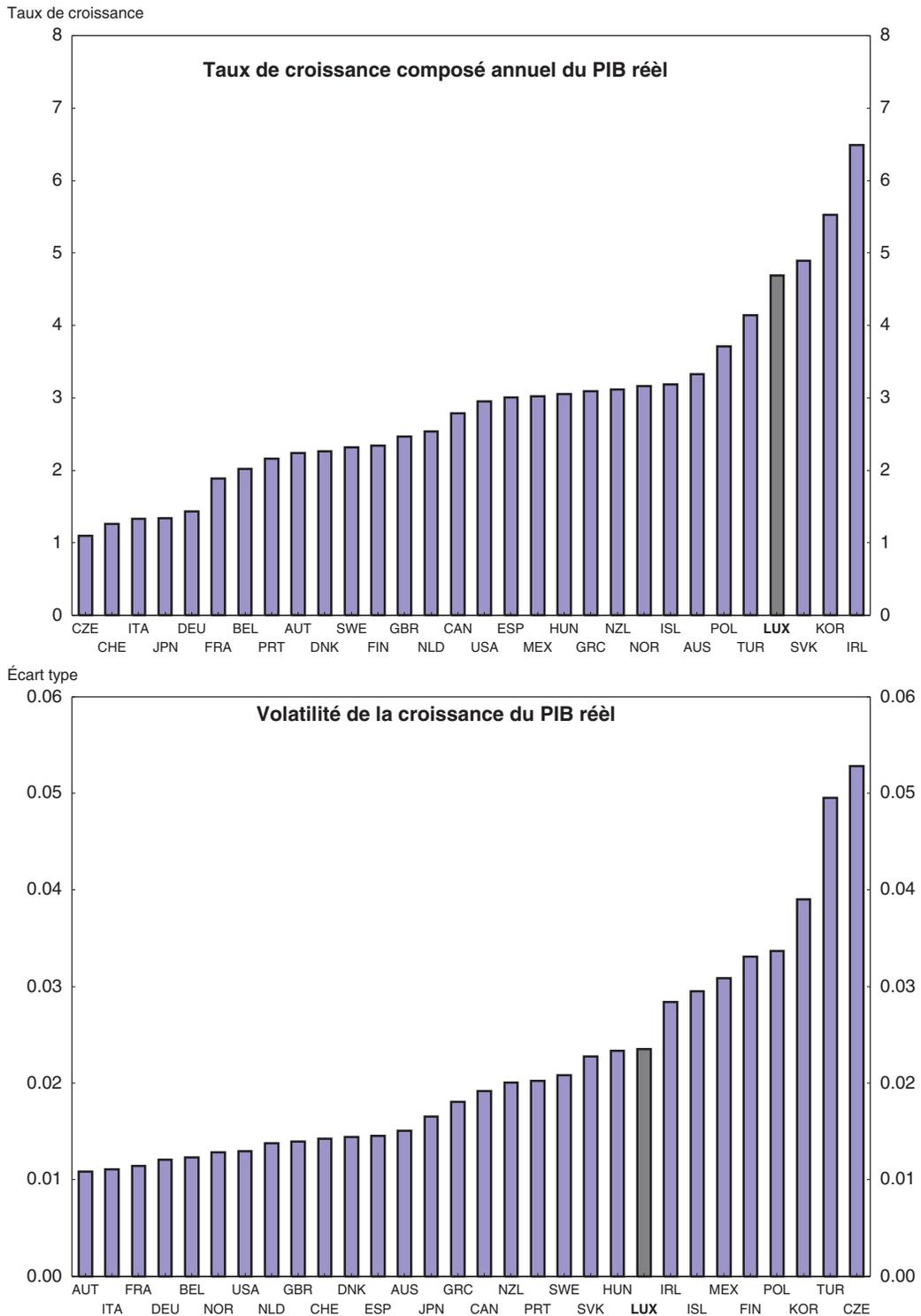
Pour convertir en volumes, les services expressément tarifés S sont déflatés d'un indice des prix qui comporte deux éléments : le poste « services bancaires » de l'indice des prix à la consommation (pour les services « traditionnels » fournis aux clients) et un indice implicite des prix des services fournis par les sociétés d'investissement. L'indice implicite des prix des sociétés d'investissement reflète les cours boursiers des sociétés d'investissement, corrigés de l'indice général des prix à la consommation. Autrement dit, cette composante du déflateur est un prix en termes réels des actifs financiers. On prendra l'exemple d'une hausse du marché boursier et d'une augmentation proportionnelle des commissions de gestion des organismes de placement. L'indice des prix des actifs en termes réels aura lui aussi augmenté et, lorsqu'on l'applique aux commissions, le résultat est que les services en volume fournis par les gestionnaires d'organismes de placement restent relativement stables. Il en sera de même, en inversant les signes, en cas de baisse boursière. Par conséquent, les commissions à prix constant subiront assez peu les fluctuations boursières.

Pour mesurer les SIFIM à prix constants, on extrapole les valeurs des marges d'intérêt $(r^{t-1} - r_D^{t-1})Y_D^{t-1}$ et $(r_L^{t-1} - r^{t-1})Y_L^{t-1}$ d'une année de référence $t-1$ en utilisant un indice en volume. Les indices en volume V_D^t et V_L^t reflètent l'évolution de la valeur de l'encours des dépôts et des prêts, respectivement, corrigée de l'indice des prix de la demande intérieure et des effets des fluctuations monétaires sur les encours, P^t/P^{t-1} , de sorte que $V_D^t = [Y_D^t / Y_D^{t-1}] / [P^t/P^{t-1}]$ et $V_L^t = [Y_L^t / Y_L^{t-1}] / [P^t/P^{t-1}]$.

$$\begin{aligned} \text{On a donc pour l'année } t \text{ les SIFIM à prix constants suivants } & [(r_L^{t-1} - r^{t-1})Y_L^t V_L^t + (r^{t-1} - r_D^{t-1})Y_D^t V_D^t] \\ & = [(r_L^{t-1} - r^{t-1})Y_L^t + (r^{t-1} - r_D^{t-1})Y_D^t] / [P^t/P^{t-1}] \end{aligned}$$

Les SIFIM sont répartis entre les déposants et les emprunteurs ; ces derniers étant généralement des sociétés, la majeure partie de $(r_L^{t-1} - r^{t-1})Y_L^t V_L^t$ est un intrant intermédiaire en termes réels qui n'influe pas sur le PIB, sauf s'il est exporté. Les déposants étant généralement des ménages, le PIB en volume subira davantage les effets de $(r^{t-1} - r_D^{t-1})Y_D^t V_D^t$. On ne sait pas très bien comment la crise des prêts hypothécaires à haut risque se traduira dans cet indicateur de production, sauf si l'encours des dépôts et des obligations est touché, auquel cas V^t augmentera moins que la normale. Les marges d'intérêt restant fixes entre les années consécutives dans les calculs en volume, un resserrement de ces marges – s'il devait être la conséquence de la crise des prêts hypothécaires à haut risque – n'apparaîtrait pas dans les taux de croissance en volume en glissement annuel. Il ne faut pas non plus oublier que les SIFIM sont uniquement mesurés pour les prêts et les dépôts, et pas pour les autres éléments d'actif ou de passif du bilan, sans parler du hors bilan.

Graphique 1.12. **La croissance du PIB a été forte, mais instable**
1990-2007¹



1. Sauf pour l'Allemagne et la Hongrie : 1991 et pour la Slovaquie : 1993.

Source : OCDE, Base de données analytiques.

Si l'on veut évaluer le rôle du secteur financier, on est amené à se demander dans quelle mesure les Luxembourgeois tirent parti de la forte croissance d'un secteur qui recrute essentiellement des étrangers. De ce fait, l'écart s'est de plus en plus creusé entre le PIB et le RNB (graphique 1.13, partie A). Il devrait encore s'accroître à mesure que les travailleurs frontaliers seront de plus en plus nombreux à prendre leur retraite, car aux transferts de revenus salariaux viendront s'ajouter les transferts similaires de pensions de retraite. Il est clair néanmoins que les Luxembourgeois bénéficient du secteur financier via les effets dérivés qu'il a sur l'emploi et les abondantes recettes fiscales qu'il procure. En conséquence, les Luxembourgeois ont le deuxième niveau de consommation par habitant dans la zone de l'OCDE (graphique 1.13, partie B). On examinera sur un plan plus général au chapitre 2 le secteur financier et son importance pour l'économie luxembourgeoise.

Les principaux défis que doit relever l'économie luxembourgeoise

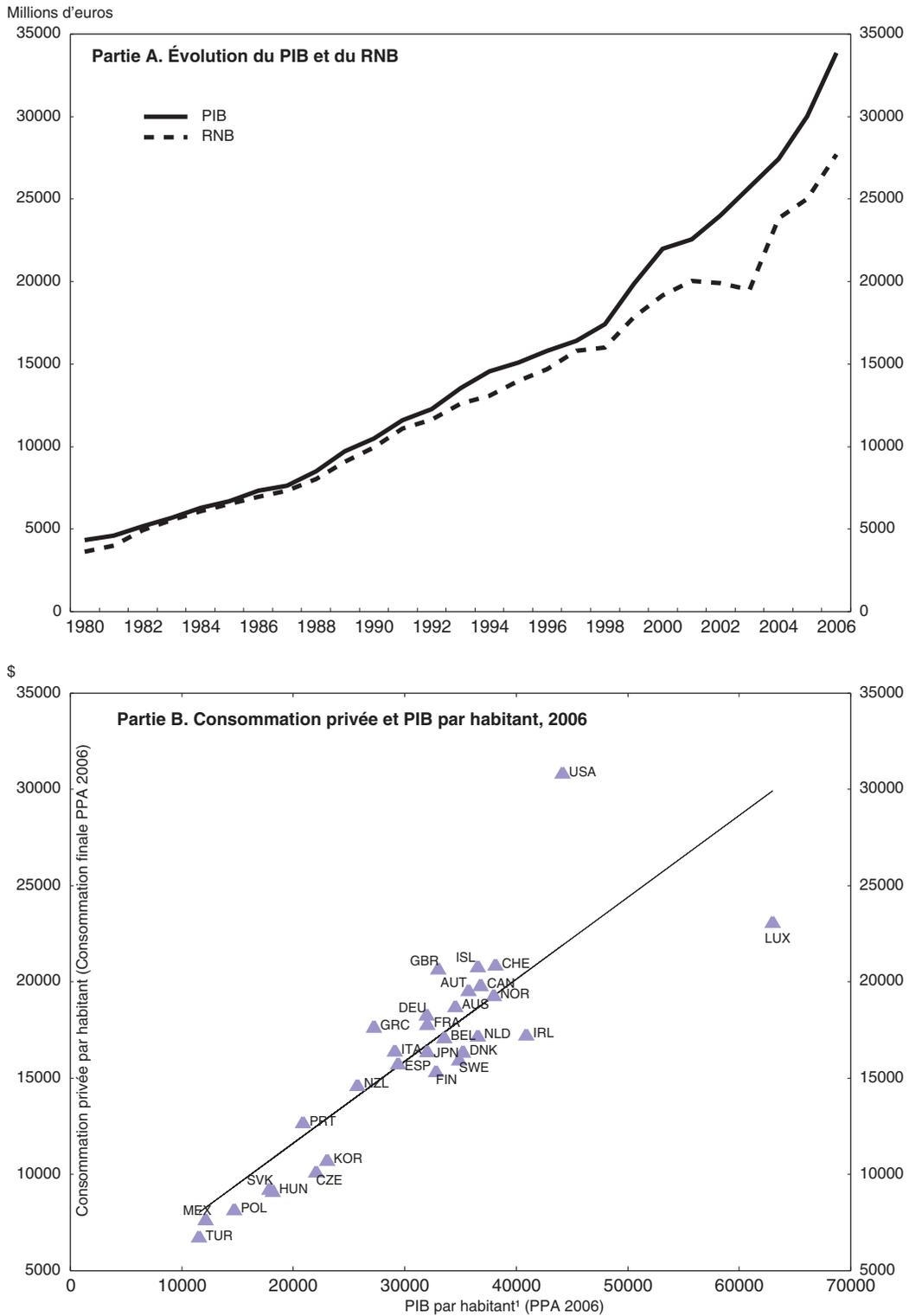
L'économie luxembourgeoise s'est montrée extrêmement performante ces deux dernières années. Le niveau de vie luxembourgeois compte parmi les plus élevés dans la zone de l'OCDE, le chômage est relativement faible, le secteur public n'est pratiquement pas endetté et les comptes des administrations publiques sont en excédent. Ce succès tient en grande partie au secteur financier. À court terme, l'économie luxembourgeoise se ralentira temporairement en conséquence des turbulences financières internationales. Mais, à plus long terme, il est très improbable que le secteur financier puisse connaître une croissance aussi rapide qu'actuellement et l'un des grands enjeux pour l'économie luxembourgeoise est de se rendre moins tributaire du secteur financier pour les créations d'emplois et les recettes fiscales.

Préserver l'attractivité du secteur financier

Le secteur financier est le principal moteur de l'économie depuis deux décennies. Cela tient à un environnement économique stable et aux avantages comparatifs qu'offrent une faible fiscalité, un solide dispositif de surveillance et un cadre réglementaire adaptatif, qui ont favorisé la localisation d'activités financières au Luxembourg. Mais le rythme d'expansion de ce secteur devrait se ralentir. Dans l'immédiat, il y aura ralentissement temporaire à mesure que les turbulences financières internationales se feront sentir. À moyen terme, l'emploi dans le secteur financier sera probablement mis à l'épreuve du fait de la délocalisation d'importantes activités de suivi des opérations de post-marché. Jusqu'à présent, un faible mouvement s'est dessiné dans le sens d'un développement du service de clientèle, à plus forte valeur ajoutée, car le secteur financier a rencontré des difficultés pour attirer les compétences très spécialisées qui sont nécessaires. À plus long terme, la concurrence internationale continuera d'exercer des pressions qui finiront peut-être par éroder la position du Luxembourg, notamment pour ce qui est de la fiscalité et de l'avantage d'antériorité que lui confère sa réglementation. Pour préserver la compétitivité du secteur financier, il faut pouvoir attirer des étrangers extrêmement qualifiés et favoriser la solidité financière de ce secteur en adaptant constamment son dispositif réglementaire pour maintenir sa réputation et accroître sa transparence. Ce sont ces enjeux essentiels qui seront commentés au chapitre 3.

Le vieillissement de la population augmentera le taux de dépendance des personnes âgées. Cette augmentation sera relativement faible par rapport à d'autres pays européens, mais les dépenses liées au vieillissement devraient s'accroître plus vite que dans les autres pays en raison de la générosité aussi bien du système de retraite que du système de santé, et aussi du fait qu'un nombre croissant de travailleurs frontaliers auront pleinement droit aux

Graphique 1.13. **Les Luxembourgeois bénéficient-ils de l'expansion ?**



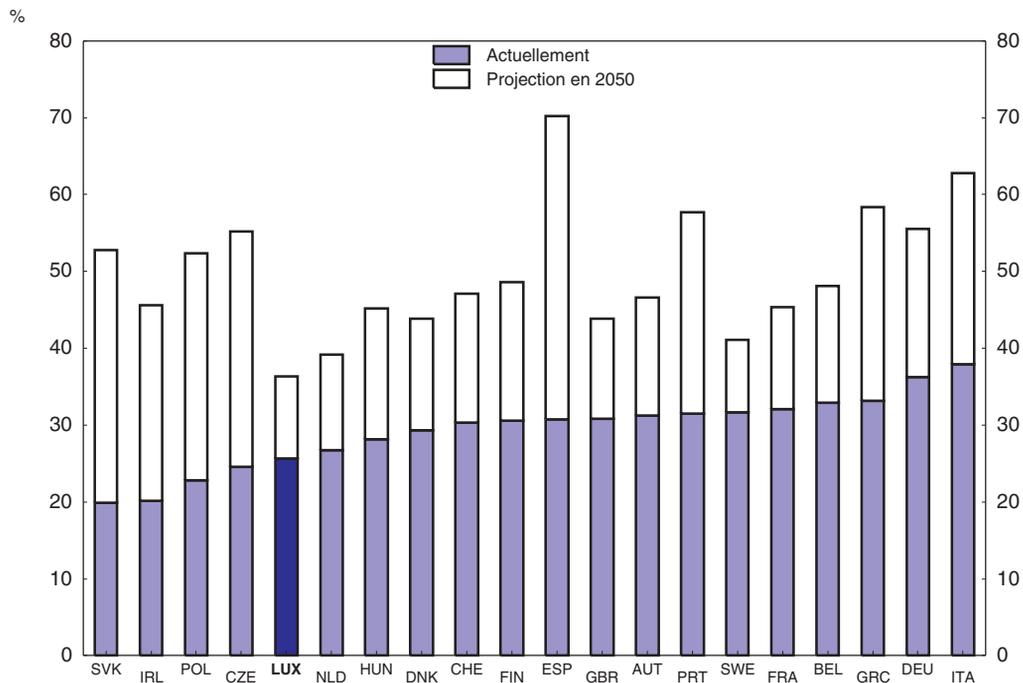
1. Y compris les travailleurs frontaliers pour le Luxembourg ; économie continentale pour la Norvège.

Source : OCDE, Comptes nationaux et Base de données analytiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378137854731>

prestations de ce deux systèmes (graphique 1.14)⁹. Il est difficile de faire des projections démographiques jusqu'en 2050 et de déterminer parallèlement l'évolution des coûts et des recettes, une grande incertitude entourant ces projections. On prendra comme exemple l'éventail des estimations des dépenses de santé qui sont présentées dans la présente *Étude*. Mais, ce qu'on retrouve dans toutes ces estimations, c'est qu'elles prennent uniquement en compte l'évolution démographique, méthode qui exclut donc les travailleurs frontaliers, qui seront de plus en plus nombreux à accomplir une carrière complète au Luxembourg et auront droit de ce fait à l'assurance maladie luxembourgeoise durant leur retraite. Par conséquent, il est probable que les prévisions concernant les coûts totaux liés au vieillissement qui sont présentées au chapitre 3 soient sensiblement sous-estimées. Et même sans cela, ces prévisions montrent qu'à politiques inchangées, le besoin de financement à couvrir pour assurer la viabilité atteint au moins 4½ pour cent du PIB. Pour remédier à cet écart de viabilité, il faut une stratégie comportant de multiples volets, notamment un préfinancement, l'élargissement de l'assiette des cotisations, la maîtrise de la hausse des coûts liés au vieillissement et des mesures rapides pour éviter les effets de boule de neige sur l'endettement public. Ce sont ces enjeux de la viabilité budgétaire qu'on analysera au chapitre 3. Mais pour pouvoir maîtriser les coûts du vieillissement et dégager les excédents budgétaires que suppose la stratégie de préfinancement, il faut aussi améliorer l'efficacité du secteur public, médiocre dans certains domaines par rapport à d'autres pays. On verra également au chapitre 3 comment il faudrait utiliser la gestion des ressources humaines pour accroître l'efficacité du secteur public. Les chapitres 4 et 5 seront respectivement consacrés aux questions plus spécifiques de l'efficacité du système de santé et du secteur éducatif.

Graphique 1.14. **Taux de dépendance des personnes âgées**
% de personnes de plus de 65 ans par rapport à la population d'âge actif, 2006



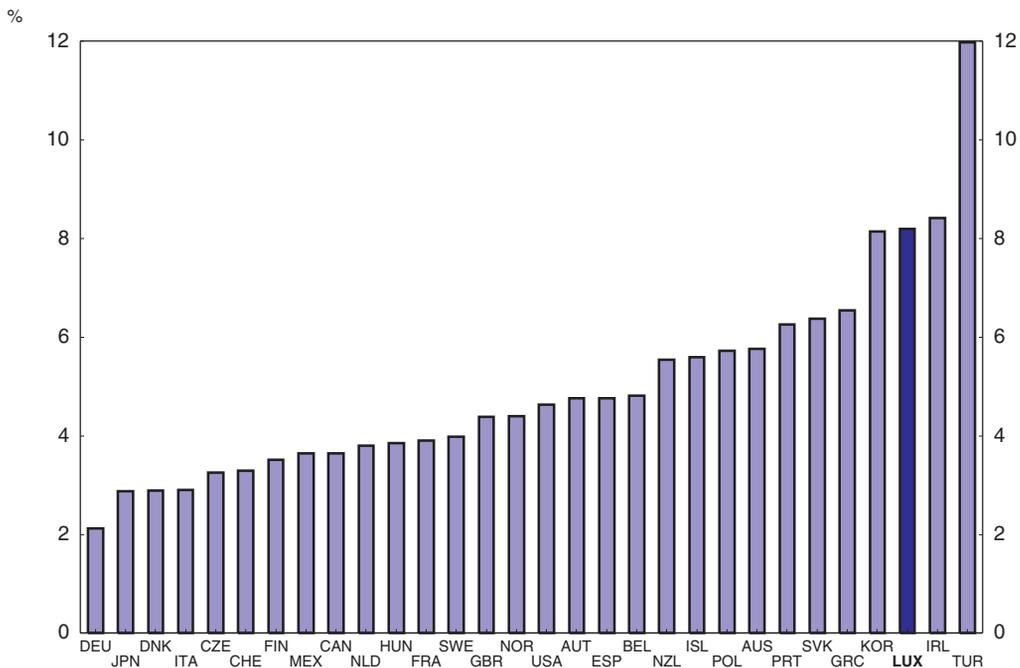
Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378144067114>

Assurer l'efficience dans le secteur de la santé

Le système de santé luxembourgeois se caractérise par une couverture universelle et un accès quasiment sans restrictions à un secteur moderne de la santé imposant de faibles délais d'attente, grâce à une profonde réorganisation et aux importants investissements de ces dernières années. En revanche, les coûts par assuré ont augmenté plus rapidement que dans les autres pays européens cette dernière décennie (graphique 1.15). Malgré l'ampleur des ressources affectées à la santé, la situation sanitaire de la population ne s'est pas améliorée davantage que dans les autres pays et elle reste du niveau de la moyenne de l'OCDE, ce qui témoigne d'un manque d'efficience. Il a été possible de financer la hausse des coûts sans devoir relever jusqu'à présent les taux des cotisations de sécurité sociale parce que les travailleurs frontaliers, d'âge essentiellement actif et de plus en plus nombreux, cotisent plus au système qu'ils en reçoivent. Mais à mesure que la population concernée vieillira, le ratio bénéficiaires/cotisants doublera quasiment en 2050 faute de mesures correctrices, ce qui veut dire qu'à ce moment le Luxembourg aura un des systèmes de santé les plus coûteux dans la zone de l'OCDE. Cela justifie d'autant la recherche de gains d'efficience et l'optimisation de la dépense. Si le coût par assuré est actuellement élevé, c'est essentiellement parce que le système est essentiellement conçu en termes de ressources. Les caisses d'assurance maladie ont pour principale mission de procéder aux remboursements. Du côté des dépenses, l'incitation à la maîtrise des coûts est freinée par la rémunération des médecins à l'acte et par une maîtrise insuffisante des coûts dans les hôpitaux. Le chapitre 4 examinera les problèmes que pose la réorientation du système de santé dans l'optique des résultats et de la qualité, l'objectif étant de maximiser son efficience.

Graphique 1.15. **Croissance annuelle moyenne des dépenses totales de santé en termes réels**
1995-2005¹

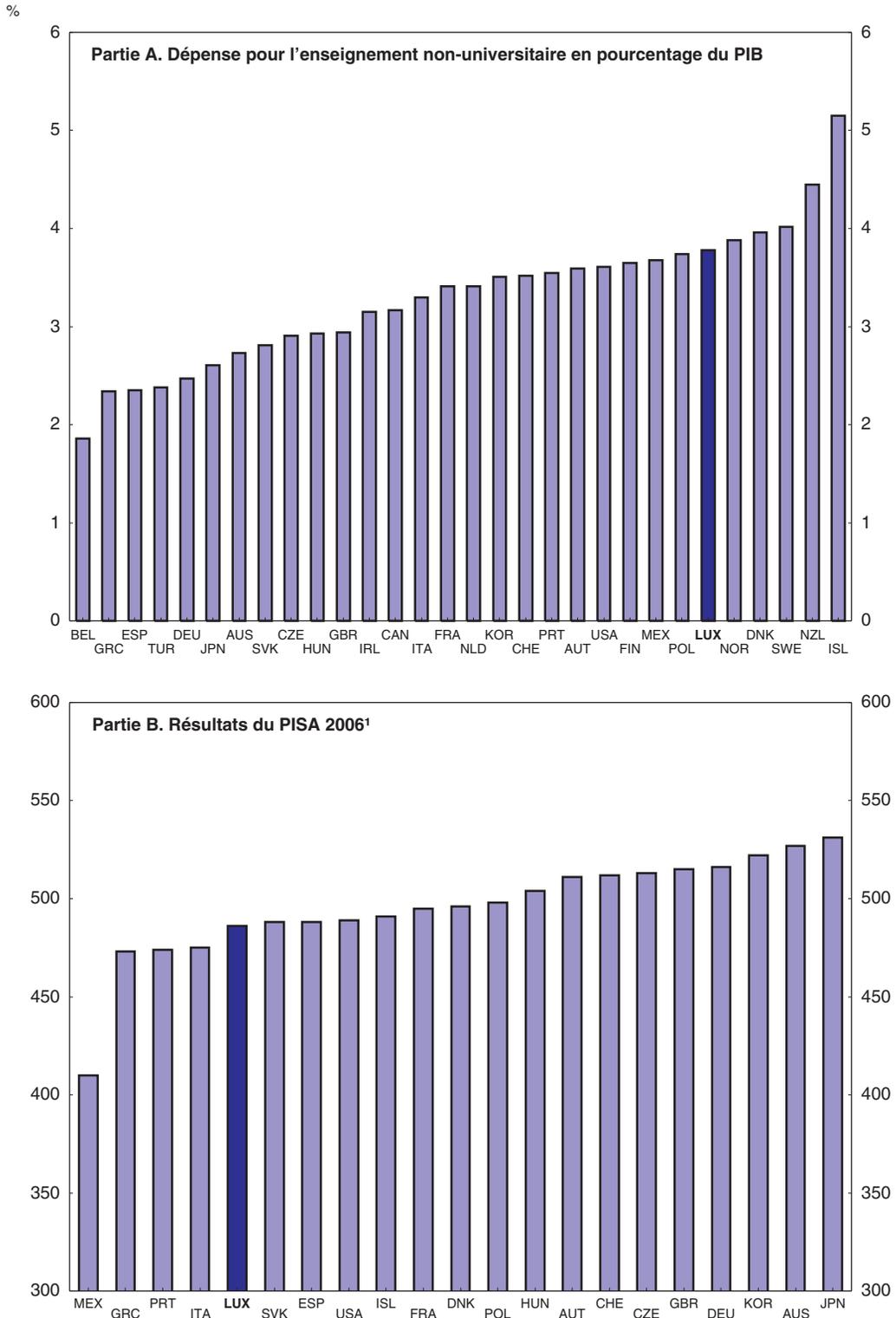


1. 2005, sauf pour l'Australie, la Hongrie, le Japon et les Pays-Bas : 2004.

Source : OCDE, *Éco-santé*, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378185653620>

Graphique 1.16. Le système éducatif luxembourgeois



1. Moyenne des performances moyennes en lecture, en mathématiques et en sciences.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378202607815>

Améliorer l'efficacité du système éducatif

Le principal enjeu de l'école au Luxembourg est de former une population scolaire hétérogène composée de nationalités très diverses. Les établissements scolaires disposent d'abondantes ressources par rapport à d'autres pays, aussi bien en proportion du PIB que par élève. Malgré tout, les élèves du secondaire obtiennent des résultats inférieurs à la moyenne lors des tests internationaux PISA, et ce pour plusieurs matières (graphique 1.16), alors que dans l'enseignement primaire. Le Luxembourg se situe dans le peloton de tête des pays qui ont participé en 2006 à l'enquête PIRLS pour la lecture. Le système éducatif reste trop axé sur les compétences techniques et sur la formation professionnelle pour l'emploi dans le secteur manufacturier, tant et si bien que ce sont les travailleurs frontaliers qui tirent parti de la forte croissance de l'emploi dans le secteur financier. L'une des grandes priorités est l'enseignement de l'allemand et du français, qui assure un bon bagage linguistique, mais cela paraît se faire au détriment d'autres compétences qui sont sans doute davantage demandées sur le marché du travail. Le faible effectif des classes et le niveau élevé de rémunération des enseignants gonflent les dépenses éducatives. Or, des facteurs comme un niveau élevé de rémunération pour attirer les talents dans l'enseignement et un petit nombre d'élèves dans chaque classe peuvent être considérés comme un moyen d'améliorer la qualité de l'enseignement. Par conséquent, c'est ailleurs qu'il faut rechercher les raisons d'une faible efficacité. On note en particulier le manque d'autonomie de gestion des chefs d'établissement pour optimiser l'utilisation des ressources disponibles, ce qui se traduit par des problèmes de responsabilisation et de transparence dans la prestation de l'enseignement. Le chapitre 5 sera consacré à cette question de l'amélioration de l'efficacité des ressources disponibles dans le secteur éducatif.

Notes

1. La crise même des prêts hypothécaires à haut risque aux États-Unis n'aura qu'un effet indirect sur le Luxembourg, car les banques ont très peu d'engagements sous la forme d'instruments d'investissement adossés à des prêts à haut risque. Sept organismes de placement seulement, représentant 0.13 % de l'ensemble des actifs, ont dû suspendre leurs émissions et leurs rachats à la suite de la crise des prêts hypothécaires à haut risque. Toutefois, la contagion sur les marchés de capitaux a conduit les banques luxembourgeoises à fortement augmenter leurs provisions nettes à la fin de 2007.
2. En outre, les recettes fiscales liées au secteur financier sont relativement instables, ce qui veut dire que l'instabilité du solde des administrations publiques est nettement plus prononcée que dans les pays voisins.
3. Il s'agit des services financiers, mais aussi d'autres types de services, notamment les services aériens de transport international de marchandises. De plus, dans les comptes nationaux, les achats des non-résidents sont comptabilisés comme exportations touristiques, de sorte que les achats de biens et services effectués par les travailleurs frontaliers au Luxembourg sont comptabilisés comme exportations. Ces services ont un élément commun : l'exportation dépend du prix jusqu'à un certain point, mais les autres caractéristiques hors prix sont plus importantes, notamment la commodité, la rapidité et l'opportunité.
4. Cette évolution tient notamment à ce qu'une partie de la croissance de l'emploi dans ce secteur est liée à des activités nouvelles et plus spécialisées, en particulier la gestion des risques (Wampach, 2004). Si l'on a davantage besoin de spécialistes, c'est aussi en raison de l'adoption de nouvelles règles comptables et de l'accord Bâle II.
5. Vingt autres pour cent des diplômés du deuxième cycle du secondaire peuvent entrer dans l'enseignement supérieur. Seulement 10 % environ de l'ensemble des diplômés du secondaire ont une formation qui les prépare aux activités relevant des services aux entreprises.

6. Le secteur financier s'efforce de plus en plus d'attirer les élèves et étudiants, par exemple grâce à une coopération renforcée avec le ministère de l'Éducation (ALFI, 2007).
7. On a un exemple concret de l'investissement dans la logistique avec les investissements de l'État dans deux grands centres logistiques : le Centre Eurohub pour le fret aérien et Eurohub Sud pour le fret ferroviaire.
8. Si le Luxembourg est devenu une grande plaque tournante pour le fret aérien, c'est grâce en partie à sa situation centrale en Europe, mais aussi au fait que les compagnies aériennes de transport de marchandises n'entrent pas en concurrence avec le transport de passagers pour les créneaux horaires, contrairement à ce qui se passe dans les grands aéroports européens, où les avions de transport de passagers sont prioritaires. De plus, le cadre réglementaire a été adapté de manière à assurer un dédouanement et un déchargement des marchandises plus rapides que pour les autres plaques tournantes de fret européennes.
9. Conformément au principe général d'égalité de traitement des travailleurs européens, le pensionné qui perçoit une ou plusieurs pensions en vertu de la législation d'un ou plusieurs États membres, dont l'un est d'État membre de résidence, et qui a droit à des prestations en nature en vertu de la législation de cet État membre, bénéficie ainsi que les membres de sa famille de ces prestations en nature de la part de l'institution du lieu de résidence comme s'il s'agissait d'un pensionné dont la pension est payable uniquement en vertu de la législation de cet État membre. Ainsi, dans la pratique, les travailleurs frontaliers, de même que les « anciens » travailleurs migrants, qui perçoivent une pension partielle de la part d'institutions de leur pays de résidence, sont affiliés au système d'assurance de leur pays d'origine et les coûts liés aux soins de santé sont supportés par le pays de résidence. En revanche, les personnes qui perçoivent une pension uniquement en vertu de la législation luxembourgeoise et qui n'ont pas droit à des prestations en nature en vertu de la législation de l'État membre de résidence bénéficient néanmoins de ces prestations pour elles-mêmes et les membres de leur famille dans la mesure où elles y auraient droit en vertu de la législation de l'État membre compétent pour leur pension, dès lors qu'elles résident dans cet État membre. Les prestations en nature sont à la charge de l'institution compétente de cet État membre. Par conséquent, pour les pensionnés non résidents ne percevant pas de revenus supplémentaires dans le pays de résidence, les dépenses liées aux soins de santé sont à la charge de la sécurité sociale luxembourgeoise.

Bibliographie

- Adam F. (2007), *Cahier de variantes du modèle Modux*, *Cahier économique du Statec* n° 104.
- AEA (2008), Association européenne des compagnies aériennes, www.aea.be
- ALFI (2007), rapport annuel, 2006-07.
- Banque centrale du Luxembourg (2003) *Bulletin de la BCL*, 2003/1.
- OCDE (2006), *Études économiques*, Luxembourg.
- Pierrard, O. (2007), « Commuters, Residents and Job Competition in Luxembourg », Working Paper n° 26, Banque centrale du Luxembourg.
- STATEC (2008) Note de conjoncture n° 3-2007.

ANNEXE 1.A1

Progrès de la réforme structurelle

Cette annexe passe en revue les mesures prises à la suite des recommandations de politique structurelle formulées dans l'Étude économique 2006 de l'OCDE du Luxembourg. Les recommandations formulées dans la présente Étude sont reprises dans les encadrés figurant à la fin de chaque chapitre.

Recommandations précédentes	Mesures prises et évaluation actuelle
A. Politique budgétaire	
Restaurer la discipline budgétaire	
Ramener le solde budgétaire à un niveau proche de l'équilibre en 2009.	Le budget est en excédent depuis 2006, à près de 3 % du PIB en 2007.
Maîtriser les dépenses.	Des plafonds stricts sont appliqués pour les dépenses courantes et les dépenses d'investissement. Des règles plus strictes sont mises en œuvre pour la révision des prix dans les marchés publics. Des ajustements du dispositif automatique d'indexation permettent de limiter les hausses « automatiques » des dépenses.
Améliorer la gestion budgétaire.	La surveillance budgétaire a été renforcée pour les grands projets d'infrastructures. La transparence a été améliorée grâce à la publication pour le projet de budget d'un « volume III » présentant les finances publiques selon les normes de comptabilité nationale (SEC95).
Moderniser la gestion des ressources humaines pour les agents de l'État.	Aucune mesure prise.
Préfinancer les engagements futurs au titre des retraites	
Adopter une perspective à long terme pour l'évaluation actuarielle.	Aucune mesure prise.
Renforcer le fonds de réserve.	Aucune mesure prise.
Augmenter le taux de rendement des actifs financiers.	Aucune mesure prise.
Créer les conditions propices à une retraite plus tardive.	Aucune mesure prise.
B. Marché du travail	
Renforcer les incitations au travail	
Rompre le lien entre le revenu minimum garanti (RMG) et les allocations complémentaires, d'une part, et les augmentations du salaire minimum, d'autre part.	La durée de l'indemnisation du chômage est maintenant limitée à celle de l'emploi précédent (principe de proportionnalité).
Durcir les conditions d'accès aux allocations chômage pour les jeunes sans emploi et limiter l'utilisation des chèques éducation.	Les mesures d'activation ont été renforcées ; le demandeur d'emploi doit obligatoirement signer un accord d'activation énonçant les droits et obligations de l'ADEM (service public de l'emploi) et du chômeur, qui doit faire la preuve de ses efforts de recherche d'emploi.
Instaurer pour les allocations chômage un taux de remplacement diminuant progressivement après une période initiale de trois mois.	Le chèque éducation est maintenant limité aux personnes qui en ont besoin. Les mesures d'activation ont été renforcées pour les jeunes qui ont quitté l'école prématurément.

Recommandations précédentes	Mesures prises et évaluation actuelle
Réformer la législation de protection de l'emploi	
Rendre la législation plus neutre en ce qui concerne les modalités d'utilisation des contrats à durée indéterminée et des contrats à durée déterminée en allongeant la durée maximale totale des contrats successifs à durée déterminée et en autorisant un plus grand nombre de renouvellements.	Aucune mesure prise.
Relever les seuils applicables en cas de licenciement collectif et réduire les délais de préavis supplémentaires.	La législation a été renforcée pour contraindre les entreprises à trouver des solutions externes ou internes (reclassification, prêt de main-d'œuvre) avant un licenciement.
Améliorer les mesures d'activation	
Introduire un système de notation des performances des services locaux de l'emploi.	Les mesures d'activation ont été renforcées, notamment avec la mise en place du Service d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (SAPDE) et avec l'obligation de faire la preuve des efforts de recherche d'emploi.
Réduire la charge administrative du service public de l'emploi (ADEM) et améliorer l'activation en définissant les objectifs stratégiques.	Il y a maintenant davantage de mesures d'activation à court terme.
Renforcer le système de sanctions qui s'applique aux allocations chômage en cas de refus d'une offre d'emploi convenable.	La mise en œuvre et les résultats des nouvelles mesures en matière d'emploi feront l'objet d'un suivi de la part d'un institut de recherche.
Supprimer certaines possibilités de sortie du marché du travail	
Supprimer progressivement les programmes de préretraite, réduire les possibilités de validation d'années non cotisées, abaisser le taux de remplacement net des pensions de vieillesse, indexer l'âge légal de départ en retraite sur l'espérance de vie et réviser à la hausse la décote appliquée aux pensions de préretraite pour la porter à un niveau neutre du point de vue actuariel.	La part des coûts supportée par les employeurs a été augmentée afin de décourager l'utilisation de la préretraite d'ajustement.
Aucune modification de la préretraite solidarité, qui reste un instrument de politique de l'emploi.	
Renforcer la demande de travailleurs âgés en réduisant la majoration de salaire liée à l'ancienneté et en investissant dans la formation continue.	La nouvelle législation concernant l'accès individuel à la formation continue, qui est entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2008, pourrait avoir un effet positif sur le taux d'emploi des travailleurs âgés.

C. Enseignement secondaire

Surmonter les difficultés dues à l'enseignement trilingue	
Encourager une plus large participation à l'enseignement préscolaire précoce parmi les immigrés.	Deux années d'enseignement préscolaire sont obligatoires pour tous les enfants. L'enseignement préscolaire précoce (à partir de 3 ans) n'est pas obligatoire. Pour mieux sensibiliser les immigrés aux problèmes éducatifs, un programme hebdomadaire spécial est maintenant diffusé sur la radio portugaise au Luxembourg. L'importance de l'enseignement préscolaire précoce a souvent été soulignée à cette occasion.
Encourager l'inscription des enfants d'origine portugaise et cap-verdienne à l'enseignement préscolaire afin de les aider à maîtriser leur langue maternelle.	Dans les classes d'enseignement préscolaire où il existe une forte proportion d'enfants d'origine portugaise ou cap-verdienne, des enseignants lusophones aident les enfants à maîtriser leur langue maternelle. Le ministère de l'Éducation a recommandé aux communes d'utiliser cette assistance chaque fois que possible.
Fournir une plus grande partie du matériel pédagogique dans l'enseignement primaire en français ou sous une forme bilingue (allemand-français).	Les manuels de mathématiques et de science ont été traduits en français, de même que la plupart des dossiers d'activité pour l'introduction à la science.
Accroître la participation des enfants d'immigrés aux cours supplémentaires d'allemand au niveau de l'enseignement primaire.	Des cours supplémentaires d'allemand sont organisés, de même que des cours introductifs pour les nouveaux arrivants.
Offrir des cours intensifs d'allemand ou de français aux élèves immigrés qui ont commencé leurs études dans un pays respectivement francophone ou germanophone.	Ces cours existent au niveau primaire et secondaire.
Accroître dans la filière professionnelle de l'enseignement secondaire la proportion de cours qui sont enseignés en français, en particulier dans le cycle inférieur (régime professionnel).	Le nombre de cours enseignés en français dans le cycle inférieur est en augmentation, de même que le nombre de cours professionnels.

Recommandations précédentes	Mesures prises et évaluation actuelle
Mettre plus largement en place, dans les établissements d'enseignement secondaire, des classes enseignant l'allemand comme langue étrangère ou offrant un soutien supplémentaire aux élèves qui ont des difficultés en allemand.	Les classes enseignant l'allemand comme langue étrangère sont organisées sur une base régionale. Si nécessaire, des classes supplémentaires seront créées. Un soutien aux élèves ayant des difficultés en allemand est en place dans tous les établissements secondaires.
Mettre en œuvre les réformes qui visent à proposer le baccalauréat international en français dans un établissement secondaire public et à créer un établissement secondaire public de langue allemande en collaboration avec la région voisine de la Sarre, dans lequel le français occuperait une place moins importante.	Un établissement secondaire public prépare au baccalauréat international en français et un autre établissement au baccalauréat international en anglais. L'établissement secondaire germano-luxembourgeois de Perl (« Schengen – Lyzeum ») a ouvert ses portes au début de l'année scolaire 2007-08.
Réformer les pratiques d'enseignement afin d'améliorer les résultats	
Obliger les établissements secondaires existants à offrir les trois filières (enseignement général, cycle supérieur et cycle inférieur de l'enseignement professionnel) durant le premier cycle de l'enseignement secondaire, comme cela est déjà le cas dans tous les nouveaux établissements depuis le milieu des années 90.	Aucune mesure prise.
Mettre en œuvre les réformes nécessaires pour accroître la perméabilité entre les filières d'enseignement.	Le projet pilote PROCI visant à accroître la perméabilité entre les filières d'enseignement sera étendu à tous les établissements moins avancés d'enseignement professionnel au début de l'année scolaire 2008-09.
Les autorités devraient se demander s'il n'y aurait pas lieu d'orienter une plus forte proportion des élèves vers l'enseignement général.	Le ministère de l'Éducation a proposé de modifier la procédure d'orientation dans l'enseignement secondaire. Après de longues discussions, les parties concernées ne sont pas parvenues à un accord.
Mettre en œuvre la réforme visant à réorganiser l'enseignement primaire en trois modules de deux ans, des compétences spécifiques devant être acquises à la fin de chaque module.	Le projet de loi en ce sens est en préparation.
Allonger la journée scolaire afin d'intégrer à la journée normale les heures de soutien après les cours, comme cela se fait au « Neie Lycée », et étendre ce dispositif à l'ensemble de l'enseignement primaire.	Sous la supervision des ministères de l'Éducation et de la Famille, les communes sont de plus en plus nombreuses à mettre en place un tel dispositif.
Développer les possibilités d'école de la deuxième chance pour les jeunes quittant l'école sans diplôme.	La loi du 16 mars 2007 concernant les cours de formation professionnelle au Centre national de formation professionnelle continue est spécialement conçue à cet effet.
Adapter les incitations financières qui poussent les élèves en difficulté à quitter prématurément l'école pour faire un stage d'insertion suivi d'une période de chômage indemnisée.	La loi du 22 décembre 2006 met en place les accords individuels d'activation et les mesures nécessaires pour éviter les abus.
Développer les possibilités de perfectionnement pour les enseignants non certifiés, offrir davantage de formation aux enseignants pour les aider à surmonter les différences culturelles qui existent entre eux et les enfants d'immigrés, et recruter davantage d'élèves enseignants issus de l'immigration.	Un projet de loi à cet effet est en préparation.
Mener à son terme la réforme qui a été engagée pour fonder les programmes scolaires sur un socle de compétences.	Cette réforme est actuellement mise en œuvre.

D. Marchés de produits

Renforcer les pouvoirs de sanction des autorités de la concurrence

Élargir les compétences du Conseil et de l'Inspection de la concurrence afin de renforcer leurs pouvoirs d'application de la loi.

Un projet de loi a été soumis au parlement le 10 décembre 2007 afin de mettre en place une autorité unique de la concurrence. Les compétences de cette autorité seront élargies ; elle aura, par exemple, le pouvoir de mener des enquêtes sectorielles et de donner des conseils ; par ailleurs, la procédure de clémence sera alignée sur la procédure type du Réseau européen de la concurrence.

Améliorer l'application des lois par les autorités de la concurrence en les dotant de ressources supplémentaires. Envisager d'accroître le pouvoir dissuasif des sanctions en ouvrant la possibilité de poursuites pénales et d'incarcération pour les personnes physiques.

Aucune mesure prise.

Recommandations précédentes	Mesures prises et évaluation actuelle
Assouplir la réglementation concernant les professions libérales	
Réduire les contraintes excessives en matière d'autorisation d'exercice.	Aucune mesure prise.
Abolir les prix minimums pour les architectes et ingénieurs.	Les tarifs fixés par l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils n'ont aucune base légale ou réglementaire. C'est aux autorités de la concurrence qu'il incombe d'agir dans ce domaine.
Libéraliser les règles régissant la forme juridique de l'entreprise et la coopération entre professions.	Aucune mesure prise.
Développer la concurrence dans l'accès Internet à haut débit	
Réduire les obstacles à la concurrence dans les services à haut débit en imposant des redevances plus faibles pour l'accès à la boucle locale et en obligeant l'opérateur historique de télécommunications à se retirer du marché des services Internet câblés.	Dans le cadre du Paquet Télécom, le marché fait actuellement l'objet d'un examen. Des mesures ont été prises pour réduire les redevances d'interconnexion pour les marchés 11 et 12. L'ILR (www.ilr.lu) a pris un ensemble de décisions administratives concernant l'accès au réseau et l'interconnexion, notamment la décision 05/80/ILR du 3 février 2005 portant approbation de l'offre de dégroupage de l'accès à la boucle locale de l'Entreprise des postes et télécommunications.
Renforcer le rôle de l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR) afin qu'il puisse fixer des tarifs dégroupés basés sur les coûts pour l'utilisation des réseaux électriques.	La loi du 1 ^{er} août 2007 sur l'organisation du marché de l'électricité renforce le rôle de l'ILR.
Améliorer la concurrence dans le commerce de détail en réduisant les obstacles réglementaires	
Surveiller plus étroitement les politiques d'occupation des sols des communes.	Aucune mesure prise.
Envisager d'assouplir davantage les règles concernant les horaires d'ouverture des magasins.	Aucune mesure prise.

Chapitre 2

Le secteur financier peut-il rester le principal moteur de la croissance ?

Le secteur financier a été le principal moteur de l'économie au cours des deux dernières décennies. Les avantages comparatifs du Luxembourg en matière d'activités financières résident essentiellement dans le faible niveau de sa fiscalité et le caractère évolutif de son cadre législatif et réglementaire. En conséquence, le Luxembourg est aujourd'hui un des principaux centres internationaux pour les fonds d'investissement. Au-delà des effets directs et indirects de ce secteur d'activité sur l'emploi, sa retombée la plus importante est l'ampleur des recettes fiscales qu'il permet aux pouvoirs publics d'engranger, puisqu'il représente directement plus de 20 % de l'ensemble des rentrées d'impôts. Cela dit, ces recettes fiscales sont très fluctuantes, dans la mesure où ce secteur est extrêmement sensible à l'évolution des marchés de capitaux internationaux. De fait, les contractions intervenues par le passé sur ces marchés ont eu tendance à entraîner un net ralentissement de la croissance de l'économie luxembourgeoise ainsi que des revenus du secteur financier, ce qui laisse à penser que les risques associés aux turbulences financières internationales actuelles sont très substantiels. Au-delà de ces considérations à court terme, le taux de croissance tendanciel du secteur va probablement diminuer à moyen terme. Les principales activités du secteur sont les prestations d'administration financière correspondant aux services de suivi de marché et de post-marché, que les nouvelles technologies de l'information permettront de délocaliser de plus en plus. Par ailleurs, le secteur a des difficultés à attirer des spécialistes hautement qualifiés pour prendre pied dans le domaine plus rémunérateur des activités de service de clientèle. À plus long terme, la concurrence internationale continuera à exercer des pressions qui pourraient finir par remettre en cause la position du Luxembourg. L'ampleur du déclin de la croissance tendancielle du secteur financier dépendra de la capacité du Luxembourg à préserver et renforcer l'attrait qu'il exerce sur les investisseurs et les travailleurs. Pour ce faire, les autorités devront parvenir à adapter leurs politiques dans les domaines de la fiscalité, des infrastructures et du logement pour attirer des étrangers très compétents, tout en révisant la réglementation du secteur financier et en renforçant sa transparence.

Le secteur financier luxembourgeois : dépendance et enjeux

Bien peu de pays de l'OCDE, voire aucun, sont aussi dépendants à l'égard d'une seule branche d'activité que le Luxembourg l'est vis-à-vis du secteur financier. Celui-ci a été le principal moteur de l'économie, alimentant non seulement la croissance de l'emploi dans le secteur même, mais aussi dans les activités connexes de services aux entreprises. Cette dernière décennie, le dynamisme des recettes fiscales provenant de ce secteur a contribué à financer l'expansion du secteur public même si sa part a diminué relativement au PIB, et une solide situation budgétaire à court terme a été réalisée. Nous nous demanderons dans ce chapitre si l'économie peut conserver comme principal moteur le secteur financier. Le chapitre s'ouvre sur une évaluation de l'intensité de cette dépendance, puis nous examinons la sensibilité du secteur à l'évolution des marchés de capitaux internationaux. Nous détaillons dans un troisième temps l'évolution du secteur et de ses activités, pour pouvoir ensuite mesurer les défis qui s'y font jour. Enfin, nous examinons différentes stratégies destinées à préserver le dynamisme de ce secteur, avant de conclure par une série de recommandations à l'intention des pouvoirs publics.

La place bancaire et financière luxembourgeoise s'est surtout développée depuis le début des années 80, période de libéralisation et d'intégration des marchés financiers, pour parvenir aujourd'hui à une situation de premier rang, principalement pour la gestion d'actifs (encadré 2.1). Ainsi, dans le secteur des fonds d'investissement, le Luxembourg est

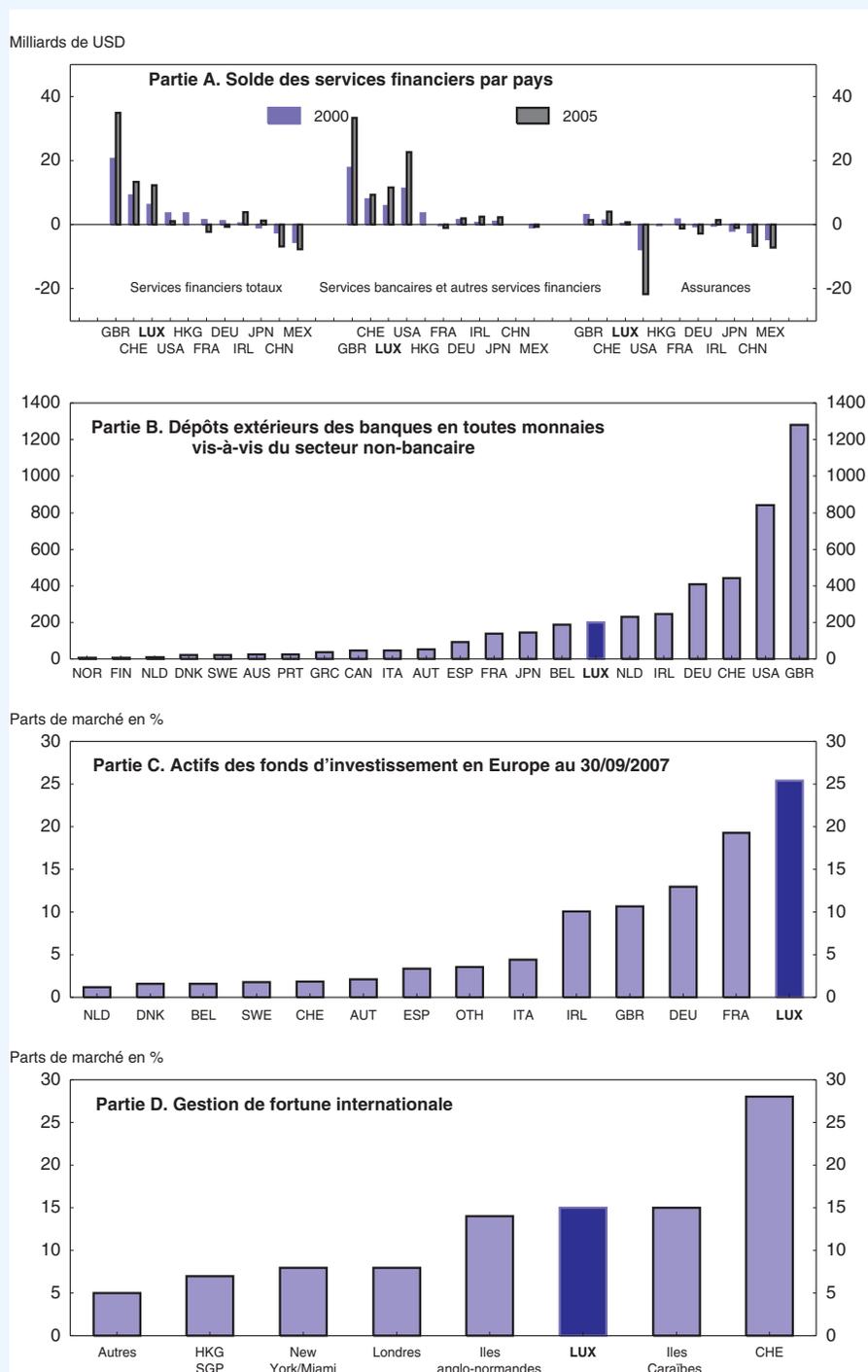
Encadré 2.1. La place bancaire et financière luxembourgeoise : quelques comparaisons internationales

En l'absence d'indice synthétique, la comparaison des centres financiers internationaux est généralement établie à partir de leur capitalisation boursière. Sur la base de ce critère, le Luxembourg n'apparaît pas comme un centre important. La capitalisation de la bourse de Luxembourg n'atteint que 2 % de celle d'Euronext ou de Londres. En revanche, la place luxembourgeoise joue un rôle majeur dans son principal domaine d'activité : l'administration et la gestion de l'épargne en provenance du marché international.

- Le Luxembourg se caractérise, comme le Royaume-Uni et la Suisse, par de volumineuses exportations nettes de services financiers (banques et assurance) (graphique 2.1, partie A).
- Le Luxembourg se classe au neuvième rang des pays considérés en termes de dépôts étrangers en provenance du secteur non bancaire (graphique 2.1, partie B).
- Le Luxembourg est la première place européenne en termes de montant d'actifs gérés par les fonds d'investissement – 25 % du marché européen et 29 % du marché des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) – et la deuxième mondiale (graphique 2.1, partie C).
- D'après des cabinets de consultants de premier plan, le Luxembourg se classe au troisième rang des places financières considérées en termes de part de marché dans le secteur de la gestion internationale de patrimoine (graphique 2.1, partie D).

Encadré 2.1. La place bancaire et financière luxembourgeoise : quelques comparaisons internationales (suite)

Graphique 2.1. Le secteur financier dans une perspective internationale



Source : International Financial Services London (IFSL), à partir de données du Fonds monétaire international (FMI) ; Banque des règlements internationaux (BRI) ; *European Fund and Asset Management Association* (EFAMA, Association européenne de la gestion d'actifs et de fonds) ; Boston Consulting Group.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378216242004>

actuellement le second centre financier du monde, après New York, pour les actifs gérés par des organismes de placement collectif. La spécialité de la place luxembourgeoise est la gestion de patrimoine, mais les activités d'ingénierie financière (holdings, domiciliation, réassurance, titrisation...) prennent de l'importance. Outre les 157 banques présentes sur la place, quelque 30 000 sociétés dites « entités à vocation spéciale » sont enregistrées au Luxembourg (Schuller, 2005).

L'économie luxembourgeoise est fortement dépendante du secteur financier

La définition du contour du secteur financier n'est pas une question anodine. Aux banques et assurances s'ajoutent les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif (OPC) et les professionnels du secteur financier (PSF), catégorie en pleine expansion composée d'entreprises d'investissement (gestionnaires de fortune, commissionnaires, dépositaires, distributeurs de parts d'OPC, etc.) et d'autres entreprises connexes ou complémentaires du secteur financier (courtiers, conseillers en opérations financières, domiciliataires de sociétés, etc.). De plus, un pôle d'activités financières est entouré d'une multitude de fournisseurs de services très divers, dont certains sont directement liés aux services financiers (les fournisseurs de services informatiques, les cabinets d'audit et de conseil, les sociétés d'administration de fonds d'investissement, les organismes de compensation et de règlement, les fiduciaires, les avocats d'affaires et les notaires).

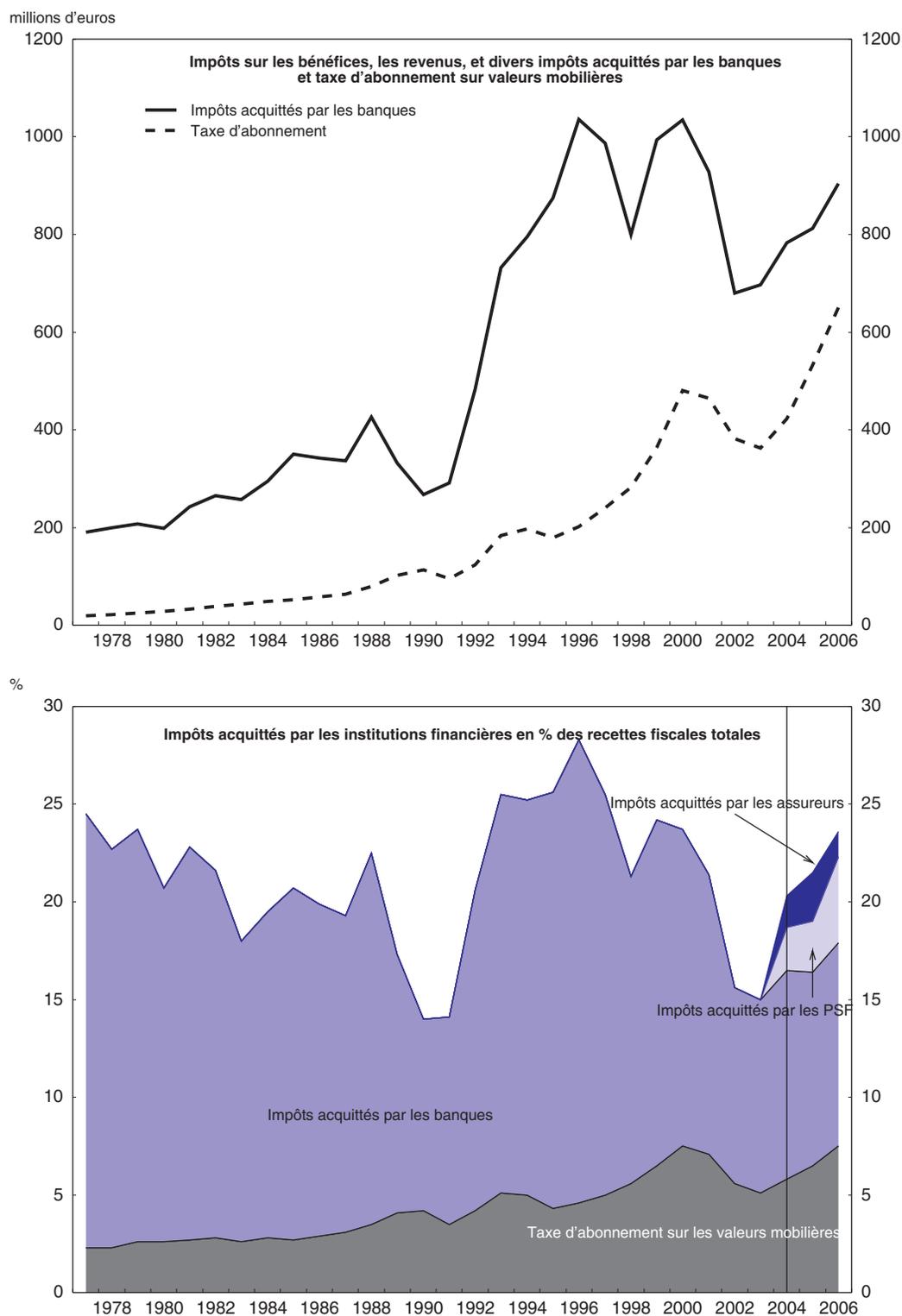
Selon des estimations économétriques des répercussions du secteur financier sur l'économie, une baisse de 1 % de la valeur ajoutée (en termes réels) de ce secteur aurait un impact négatif sur l'ensemble de l'économie luxembourgeoise de -0.6 % (STATEC, 2008)¹. En outre, le secteur financier joue un rôle considérable en termes de recettes fiscales, qui se déclinent en quatre principales contributions. Aux impôts sur les bénéfices, versés par les banques, les organismes d'assurance et autres institutions financières, s'ajoutent les recettes de la « taxe d'abonnement » sur les titres de sociétés. Cette taxe d'abonnement est annuelle et porte essentiellement sur les OPC. Son taux normal s'élève à 0.05 % des avoirs nets, mais certains types d'OPC bénéficient d'un taux réduit s'établissant à 0.01 % des actifs nets, voire d'une exonération. Pour l'année 2006, la contribution « directe » du secteur financier s'élevait à 22.5 % des recettes fiscales totales (y compris les impôts locaux) (tableau 2.1).

Tableau 2.1. **Recettes fiscales en provenance du secteur financier**

	Montant (millions EUR)	En % des recettes fiscales totales des administrations publiques
Impôt sur les bénéfices et impôts divers versés par les banques	904	10.4
Impôts sur les bénéfices versés par les organismes d'assurance et de réassurance	115.2	1.3
Impôts sur les bénéfices versés par les PSF et sociétés de gestion	288	4.4
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	651.1	7.5
Total		22.5

Source : Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), Commissariat aux assurances (CAA) et Service central de la statistique et des études économiques (STATEC).

Les deux principales formes de recettes fiscales (impôts versés par les banques et taxe d'abonnement) ont fortement augmenté (en particulier au cours des années 90) et ont été relativement fluctuantes (graphique 2.2, partie A). À cet égard, trois chocs conjoncturels

Graphique 2.2. **Évolution des recettes fiscales en provenance du secteur financier**

Source : Service central de la statistique et des études économiques (STATEC), Banque centrale du Luxembourg (BCL) et Commission de surveillance du secteur financier (CSSF).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378218845334>

apparaissent assez nettement, reflétant une vulnérabilité vis-à-vis des turbulences observées sur les marchés financiers internationaux. En 1989-90 et en 1998, les banques ont fortement accru leurs provisions compte tenu de la montée des risques sur les bourses de valeur (situation de l'Union soviétique en 1990, et crises asiatique et latino-américaine en 1998)². Compte tenu également d'autres facteurs, notamment une réduction de près de deux points de l'impôt sur les sociétés, les impôts versés par les banques ont décliné de 19 % en 1998. Le sévère choc boursier de 2001-02 (encadré 2.2) a touché à la fois les recettes de l'impôt sur les bénéfices provenant des banques et celles de la taxe d'abonnement. Les bénéfices des banques avant provisions ont bien résisté à la dégradation boursière internationale en 2001-02, mais la forte augmentation des provisions (82 %) a fait baisser les impôts versés de 22.6 %. Lors de ce choc, la taxe d'abonnement s'est, quant à elle, révélée très vulnérable, puisque ses recettes ont diminué de 25 % entre 2000 et 2002, avant de s'accroître de nouveau de 79 % entre 2003 et 2006. En conséquence, la part des impôts acquittés par le secteur financier a été très fluctuante (graphique 2.2, partie B). Les recettes en provenance

Encadré 2.2. Effets de la crise boursière de 2001-2002

La forte baisse des indices boursiers attribuable à « l'éclatement de la bulle internet » ainsi qu'à quelques scandales financiers (Enron, Tyco, Andersen, etc.) a duré de fin 2000 jusqu'à début 2003 (sachant que ce déclin a principalement correspondu aux années 2001 et 2002). De la fin du 3^e trimestre 2000 à la fin du 1^{er} trimestre 2003, les baisses enregistrées par les indices boursiers ont été de -57 % pour le DJ EURO Stoxx 50, de -62 % pour le DAX, de -56 % pour le CAC40, et de -46 % pour le Swiss Market Index.

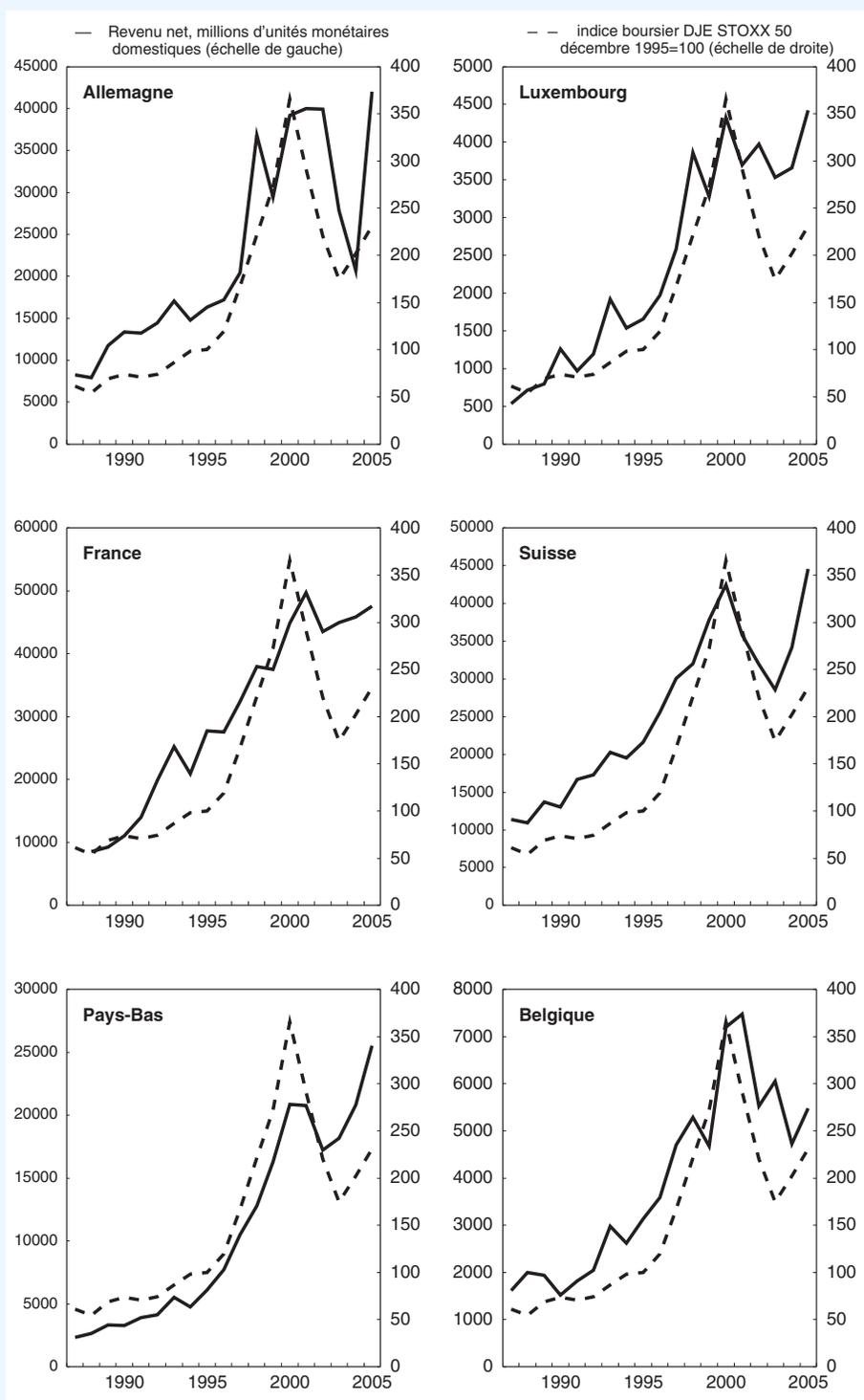
Dans les recettes des banques, les revenus nets hors marges d'intérêts – comprenant essentiellement les revenus de commissions et de transactions – sont par nature davantage dépendants des fluctuations résultant des turbulences boursières internationales. À la suite de la baisse des cours de 2001-2002, ces revenus nets bancaires ont diminué entre fin 2001 et fin 2003 de 30 % en Allemagne, de 19 % en Belgique, de 9 % en France, de 4 % au Luxembourg, et de 20 % en Suisse. Le graphique 2.3 ci-contre illustre l'évolution des revenus nets bancaires dans ces pays, et de l'indice européen DJ EURO Stoxx 50. Ces données doivent être interprétées avec prudence, car la part des revenus de commissions et de transactions dans les revenus bancaires totaux est sensiblement différente d'un pays à l'autre (elle s'établissait par exemple à 61 % en Suisse et à 34 % en Allemagne en 2005).

Les revenus nets bancaires des établissements luxembourgeois ont été affectés par la chute des cours boursiers de 2001-02, mais ils n'ont pas été plus sensibles à cette baisse que dans les pays européens voisins. Du 31 décembre 2001 au 31 décembre 2003, la baisse du volume de l'activité bancaire, le total des bilans des établissements de crédit a diminué de 9 %. Comme indiqué précédemment, l'année 2002 a été marquée par une forte baisse des recettes fiscales luxembourgeoises.

Par ailleurs, l'emploi dans le secteur des banques et des professionnels du secteur financier (PSF) a enregistré un recul de 4 % entre fin 2001 et fin 2003, essentiellement imputable au secteur bancaire. Par contre, pour l'année 2002, les turbulences boursières n'expliquent pas à elle seules la baisse de l'emploi bancaire. Selon la Banque centrale du Luxembourg (BCL), la vague de fusions bancaires, particulièrement importante à cette période, est responsable de 50 % environ des pertes d'emplois bancaires. De plus, le processus d'externalisation de certaines fonctions a eu une influence sur le nombre d'emplois purement bancaires (BCL, 2003).

Encadré 2.2. Effets de la crise boursière de 2001-2002 (suite)

Graphique 2.3. Revenus nets bancaires (revenus de commissions et de transactions)



Source : OCDE, Rentabilité des banques : Comptes des banques, et Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378274688874>

Encadré 2.2. **Effets de la crise boursière de 2001-2002** (suite)

Les répercussions de la crise sur l'économie luxembourgeoise dans son ensemble ont pris la forme d'un ralentissement conjoncturel sensible. Les indicateurs fondamentaux ci-dessous ont enregistré des taux de croissance qui sont restés nettement positifs entre fin 2001 et fin 2003, quoique inférieurs à leurs taux annuels moyens sur la période 1995-2006 :

	Taux de variation annuels moyens entre fin 2001 et fin 2003 (%)	Taux de variation annuels moyens entre fin 1995 et fin 2006 (%)
PIB (à prix courants)	+6.8	+7.6
PIB (à prix constants)	+3	+5
Recettes fiscales	+4.3	+7
Emploi total	+2.5	+3.6

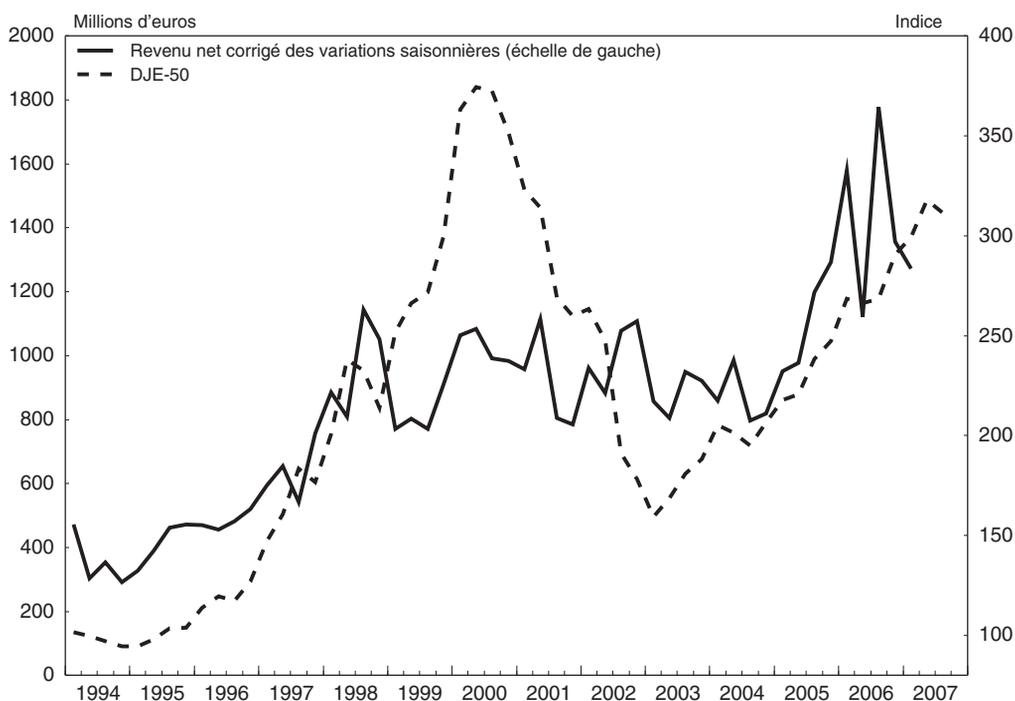
Source: Service central de la statistique et des études économiques (STATEC)

La reprise de l'activité financière luxembourgeoise qui a suivi la période de ralentissement (ainsi que l'illustre l'évolution de la valeur ajoutée à prix courants dans le secteur financier, qui a augmenté de 4 % en 2004, de 22 % en 2005 et de 31 % en 2006) s'explique en partie par le redressement des cours boursiers (graphique 2.4). Néanmoins, c'est aussi à partir de cette période (2004) qu'ont été déployés des efforts d'adaptation particuliers, caractérisés notamment par :

- la recherche d'une nouvelle clientèle dans le domaine de la gestion de patrimoine après l'adoption de la directive sur la fiscalité des revenus de l'épargne (voir ci-après) ;
- des innovations réglementaires et financières dans les domaines de la titrisation et du capital-risque ;
- la forte expansion de la gestion des fonds d'investissement et de produits comme l'assurance-vie.

Il est toutefois difficile d'établir si ce mouvement a été stimulé par la sensibilité de l'activité financière de la place luxembourgeoise aux turbulences financières internationales. Par ailleurs, il serait abusif de juxtaposer purement et simplement les effets de la crise de 2001-02 sur les turbulences actuelles de la finance internationale, ces deux phénomènes pouvant avoir des caractéristiques distinctes en termes de propagation et de mécanismes de transmission.

des PSF ainsi que des assurances ont été ajoutées sur les graphiques pour les années très récentes, afin d'observer l'accroissement de ces activités connexes, qui est en partie lié au fait que davantage d'activités d'intermédiation financière sont sous-traitées aux PSF – une tendance qui peut expliquer en partie la baisse de la part relative des impôts versés par les banques dans les recettes fiscales totales³. Cela se traduit par une volatilité des recettes publiques plus forte que dans d'autres pays. Ainsi, au cours de la période 1991-2006, l'écart-type des soldes des administrations publiques a atteint 2.2 % du PIB au Luxembourg, alors qu'il s'est limité à 1.3 % en Allemagne et 1.4 % en France (BCL, 2007).

Graphique 2.4. **Évolution des revenus nets bancaires et des marchés boursiers européens**

Source : Banque centrale du Luxembourg (BCL) et Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378280748368>

Les revenus du secteur financier sont très sensibles au cycle financier international

La structure des revenus du secteur financier luxembourgeois, et en particulier des banques, a considérablement évolué au cours des dernières décennies. Les revenus issus de l'intermédiation traditionnelle (marges d'intérêt) sont en constante diminution par rapport aux revenus nets provenant de commissions et de transactions. Alors que ces revenus nets ne représentaient que 15 % du produit bancaire au début des années 80, cette part s'élevait à 55 % en 2006, les commissions atteignant les deux tiers de ces revenus. Les commissions bancaires étant intimement liées à la valeur des actifs échangés et gérés, la question de la sensibilité des revenus aux fluctuations cycliques et aux turbulences des marchés boursiers internationaux devient de plus en plus importante. Et ce d'autant plus que le développement des autres activités financières, non bancaires, est largement fondé sur des transactions sur titres.

Selon des études économétriques sur la sensibilité des revenus bancaires aux chocs macroéconomiques et boursiers internationaux, la constitution de provisions est négativement corrélée au cycle macroéconomique européen, ce qui signifie que le provisionnement pour créances douteuses s'avère plus élevé dans les périodes de ralentissement (Rouabah, 2006 ; Lehmann et Manz, 2006)⁴. Dans une moindre mesure, une hausse des taux d'intérêt renforce également la constitution de provisions⁵. Comme on pouvait s'y attendre, les résultats obtenus montrent que les revenus nets de commissions et de transactions sont significativement liés aux performances des marchés financiers (graphique 2.4). Une baisse de 10 % de l'indice boursier européen se traduit par une

réduction moyenne des revenus nets de commissions et de transactions de près de 10 %, les grandes banques semblant plus sensibles que les petites. Néanmoins, ce lien paraît s'être affaibli (annexe 2.A1). Si l'on pose l'hypothèse qu'au moins 50 %⁶ d'une baisse des revenus nets de commissions et de transactions se répercutent sur la valeur ajoutée du secteur financier, compte tenu de la sensibilité calculée de l'ensemble de l'économie vis-à-vis du secteur financier (STATEC, 2008), une baisse durable de 1 % de l'indice boursier européen aurait un impact de -0.15 % sur l'ensemble de l'économie luxembourgeoise au bout d'un an⁷.

S'agissant de la crise financière actuelle liée aux crédits hypothécaires à risque aux États-Unis, son impact sur le secteur financier luxembourgeois semble davantage indirect, c'est-à-dire lié à des effets de contagion, que direct, comme indiqué plus haut. Ces effets « indirects » restent néanmoins difficiles à saisir. Une baisse de la confiance envers l'activité financière de titrisation pourrait être de mauvais augure pour le « jeune » marché luxembourgeois de la titrisation. D'après les résultats des établissements bancaires des troisième et quatrième trimestres 2007, les revenus tirés des activités de fonds d'investissement et de la gestion de patrimoine ne paraissent pas encore réellement touchés par la crise financière. En fait, pour l'ensemble de 2007, les revenus provenant de commissions sont en augmentation de 8.8 %⁸. Cependant, les turbulences sur les marchés financiers internationaux ont des effets négatifs de contagion sur l'ensemble des places bancaires. Ainsi, du fait de l'assèchement du marché interbancaire international, les revenus d'intérêts sur les opérations de crédit interbancaire sont faibles depuis le troisième trimestre 2007. Les institutions financières vont subir « mécaniquement » des moins-values sur leur portefeuille d'immobilisations financières. Les provisions nettes des banques luxembourgeoises étaient de ce fait en forte augmentation au 31 décembre 2007.

Développer les avantages concurrentiels de la place financière

Le développement du secteur financier luxembourgeois repose fortement de longue date sur la création d'avantages fiscaux, ainsi que sur la capacité du Luxembourg à acquérir un « avantage d'antériorité » réglementaire (encadré 2.3). Reste que ces avantages fiscaux sont de plus en plus nombreux à être progressivement supprimés. Aussi, l'expansion future des trois principales activités du secteur financier (à savoir la gestion de patrimoine, les fonds d'investissement et l'ingénierie financière) dépendra pour beaucoup de la poursuite de l'évolution du cadre réglementaire au Luxembourg. En outre, les règles fiscales devront être révisées du fait de la suppression progressive des avantages fiscaux susmentionnés. Nous examinerons ci-après les avantages concurrentiels de ces activités.

La gestion de patrimoine et l'attraction de l'épargne de la clientèle individuelle

La gestion de patrimoine et la gestion individuelle d'actifs ont commencé à se développer au Luxembourg au début des années 80, sur la base d'une clientèle étrangère tirant parti du cadre juridique luxembourgeois, à savoir la présence d'un secret bancaire bien établi (article 458 du Code pénal), la non-imposition des revenus d'épargne des non-résidents, et la coopération internationale en matière fiscale sur le principe de double incrimination⁹. Les obligations au porteur étaient à l'époque largement répandues au sein d'une clientèle étrangère qui n'était pas nécessairement cliente des banques auprès desquelles elles étaient acquises. Les institutions bancaires ont développé par la suite de plus en plus de produits structurés pour élargir leur clientèle, en commençant notamment

Encadré 2.3. L'ascension de la place financière luxembourgeoise

Le Luxembourg a entamé son ascension en tant que place financière au début des années 60 par l'activité de syndication de prêts internationaux. L'introduction de la taxe de péréquation des taux d'intérêt aux États-Unis en 1963 ayant un effet dissuasif sur l'émission d'emprunts internationaux sur le marché financier de New York, les grandes banques américaines de l'époque cherchèrent à créer un marché des capitaux en Europe. Dans la mesure où les autres centres financiers, comme Londres, Zurich et Amsterdam, avaient alors des réglementations plus restrictives, le choix des banques s'est porté sur le Luxembourg, qui avait mis en place dès la fin des années 20 une législation bancaire beaucoup moins contraignante que dans la majorité des autres pays. Le Luxembourg s'est alors transformé en centre de cotation et de dépôt des émissions internationales en eurodollars, la City de Londres se spécialisant, quant à elle, dans les émissions. C'est à partir de cette période que le nombre de banques installées au Luxembourg a commencé à s'accroître, tendance qui a été renforcée par l'arrivée massive dès 1967 de banques scandinaves et allemandes venant profiter, entre autres, de l'absence de réserves obligatoires.

Au début des années 80, la crise de la dette des pays d'Amérique latine a rendu nécessaire une diversification de ce secteur d'activité. Les pays voisins appliquant des dispositions fiscales plus contraignantes, la gestion de patrimoine s'est fortement développée au Luxembourg à partir de cette décennie, notamment en raison d'un haut niveau de confidentialité (associé à l'application de règles strictes en matière de secret bancaire). La transposition rapide des directives européennes, que l'on peut assimiler à un « avantage d'antériorité », a également permis de développer au Luxembourg un marché international des fonds d'investissement. Parallèlement à l'expansion des activités financières liées à une clientèle individuelle, la place luxembourgeoise s'est positionnée sur le créneau des services d'ingénierie financière. Le législateur ayant permis la constitution de nombreux types de sociétés spécialisées dans les montages financiers, le Luxembourg est devenu un des lieux d'implantation favoris de sociétés financières.

par les actions au porteur de société d'investissement à capital variable (SICAV) (voir ci-après), avant de passer à d'autres fonds d'investissement plus sophistiqués. Les règles fiscales ont été modifiées dans ce domaine par la directive européenne sur la fiscalité des revenus de l'épargne, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005 et destinée à harmoniser les mécanismes de taxation de l'épargne (en faisant en sorte que les revenus de l'épargne des personnes physiques soient imposés dans le pays de résidence), tout en laissant chaque État fixer son propre taux pour ses résidents¹⁰.

Le Luxembourg (de même que l'Autriche et la Belgique) a obtenu de ne pas avoir à appliquer le mécanisme d'échange automatique d'informations prévu par la directive, en instaurant en lieu et place une retenue à la source sur les revenus de certains produits. Le taux de ce prélèvement doit augmenter progressivement selon le calendrier suivant : 15 % jusqu'au 1^{er} juillet 2008, 20 % jusqu'au 1^{er} janvier 2011, et 35 % à partir de cette date. La part des montants collectés revenant au pays de résidence de l'épargnant est de 75 %, tandis que les 25 % restants sont attribués au pays collecteur. Cette retenue à la source, non libératoire, est une mesure transitoire devant être remplacée en principe par l'échange automatique d'informations, sous réserve que plusieurs autres pays appliquent des mesures équivalentes. Les négociations devant reprendre en 2011, les

autorités luxembourgeoises ont ainsi obtenu la préservation du secret bancaire au moins jusqu'à cette date – encore qu'après le scandale fiscal du Liechtenstein, des voix se soient élevées pour demander que la directive soit révisée sans attendre. Certaines clauses des accords conclus sont apparues cruciales : seuls les produits à revenu fixe sont concernés par cette retenue à la source, auxquels sont uniquement assujettis les particuliers, et les contrats d'assurance-vie sont également exclus de son champ d'application. Les professionnels de la finance estiment par conséquent que les fuites de capitaux liées à la directive sont restées principalement limitées à de petits épargnants, et que l'épargne a été réorientée à partir de simples produits de taux vers des produits plus sophistiqués, à plus haute valeur ajoutée, non soumis à la retenue à la source. Il s'agit notamment de produits structurés (à capital garanti, indexé ou optionnel) et de fonds d'investissement spécifiques – tels que les fonds spéculatifs, les fonds immobiliers ou les fonds de capital-risque, etc.

Une autre évolution récente tient au fait que la gestion individualisée s'oriente vers des formules de produits considérés comme « haut de gamme », telles que le « *family office* ». Inspiré de l'expérience suisse, le « *family office* » est une formule de gestion privée de patrimoine axée sur un objectif d'optimisation fiscale, dans laquelle le banquier offre une large palette de services à ses clients fortunés, qui appartiennent généralement à une même famille. Le développement de ces produits dans le domaine de la gestion de patrimoine a alimenté la croissance du secteur, où les actifs en dépôts ont crû de 60 % de 2003 à 2007 (Weimerskirch et Flatter, 2007)¹¹. L'assurance-vie en libre prestation de services (LPS) constitue un autre produit en expansion rapide. Il n'est pas soumis à la retenue à la source et s'adresse aux non-résidents originaires de l'UE. Les primes émises via la LPS représentent aujourd'hui près de 95 % des primes émises par les assureurs-vie luxembourgeois, qui distribuent près de la moitié des contrats d'assurance-vie en LPS au sein de l'Espace économique européen (EEE). Les actifs des contrats d'assurance-vie étant souvent investis via des fonds d'investissement, la présence d'un grand nombre de promoteurs de fonds a permis de développer le secteur de l'assurance-vie (professionnels qualifiés, supports d'investissement sous-jacents, etc.). De même, dans le cadre de la gestion de patrimoine, les assureurs distribuent des contrats auprès de clients institutionnels (banques), qui les utilisent à leur tour en tant qu'éléments de structuration du patrimoine de leurs clients, de sorte que les assureurs jouent le rôle de fournisseurs de produits intermédiaires vis-à-vis des banques. Cette évolution a été favorisée par la liberté de choix du type d'actifs sous-jacents offerte par la législation luxembourgeoise, ainsi que par l'application du secret bancaire au secteur des assurances.

Le secteur des fonds d'investissement

Le secteur des fonds d'investissement s'est développé grâce à l'adoption de nouvelles dispositions législatives. Au début des années 80, les pouvoirs publics luxembourgeois ont pris conscience de l'intérêt du projet de directive européenne réglementant les fonds et leur distribution, ce qui les a amenés à adopter en 1983 une loi favorisant le développement des instruments de placement. Deux ans plus tard est entrée en vigueur la directive de 1985 sur les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (dite « OPCVM I »), qui était la première directive réglementant au niveau européen un produit financier et créant un « passeport européen ». La directive a été transposée dans le droit luxembourgeois en 1988¹². Pendant quelques années, le Luxembourg a été le seul pays de l'UE à offrir le passeport européen aux fonds

d'investissement autorisés sur son territoire. De ce fait, de nombreux promoteurs, originaires ou non de l'Union européenne, sont venus y domicilier leurs fonds, afin de pouvoir en distribuer les parts sur le marché des autres États membres. Des banques n'exerçant que l'activité de banque dépositaire ont été créées, de même que des cabinets d'audit, des réviseurs d'entreprises, des sociétés spécialisées dans la publication de rapports, des agents de transfert, et d'autres services de conseil. Cette concentration a permis de développer un véritable savoir-faire, renforçant l'attrait exercé par le Luxembourg sur les promoteurs. Cela a débouché sur la création d'un pôle d'excellence au sein des banques luxembourgeoises, et permis au Luxembourg de devenir le second promoteur international de fonds d'investissement (en termes d'actifs gérés) derrière les États-Unis et avant la France.

Le secteur des fonds d'investissement a également bénéficié d'autres modifications du cadre réglementaire. Ainsi, en juin 1999, le Luxembourg a été le premier pays d'Europe à adopter une loi sur les fonds de pension internationaux. Le cadre juridique mis en place prévoit la création de deux véhicules financiers susceptibles d'accueillir des fonds à prestations définies ou à cotisations définies, pour le compte de sociétés industrielles ou commerciales internationales : les sociétés d'épargne-pension à capital variable (SEPCAV) et les associations d'épargne-pension (ASSEP)¹³. Ce cadre juridique est entièrement distinct de la loi régissant l'organisation des fonds de pension des salariés nationaux. Une directive européenne récente (2003/41/CE), transposée en droit luxembourgeois en 2005, a instauré un cadre législatif communautaire relatif aux fonds de pension paneuropéens. Les entreprises multinationales établies dans différents pays de l'UE ont ainsi la possibilité d'établir un fonds de pension unique, permettant de gérer divers plans de pension dans d'autres États membres de l'Union Européenne. Cela dit, des sources appartenant au secteur jugent peu probable que ces fonds paneuropéens se développent à grande échelle, du fait des entraves fiscales et réglementaires en place. En février 2007, une loi sur les fonds d'investissement spécialisés (destinés à une clientèle professionnelle) a instauré pour ces fonds une taxe d'abonnement alléger et des règles d'investissement plus souples que celles qui s'appliquent aux fonds conventionnels, ce qui les rend particulièrement attractifs pour la gestion alternative de type fonds spéculatif.

L'ingénierie financière

En 2007 a été créée une nouvelle forme de société financière : la société de gestion de patrimoine familial (SPF), destinée à remplacer la « holding 1929 » (H29)¹⁴. Le régime fiscal applicable aux SPF est pour l'essentiel identique à celui des H29 (absence d'impôt sur les dividendes versés aux non-résidents, absence d'impôt commercial communal et d'impôt sur la fortune, droit d'apport de 0.5 % (qui sera supprimé en 2009), taxe d'abonnement annuelle de 0.25 %, non-accès aux conventions de double imposition, etc.). Cependant, la SPF est réservée aux personnes physiques (ou à des intermédiaires agissant dans l'intérêt d'une ou de plusieurs personnes physiques), et son seul objet est l'administration et la gestion d'actifs financiers, à l'exclusion de toute activité commerciale. Cette restriction de la SPF aux personnes physiques doit la rendre compatible avec les règles européennes relatives aux aides d'État. Dès 1990 avaient été adoptées d'autres dispositions législatives autorisant la création de sociétés de participations financières (SOPARFI), en vue de remédier aux limites de la holding 1929 en tant que véhicule international d'ingénierie financière. Il s'agit d'une

société commerciale ordinaire non soumise aux restrictions relatives à l'objet social, et ne bénéficiant pas du régime d'exonération fiscale des bénéficiaires. La SOPARFI peut donc exercer toutes les activités de la SPF, mais également avoir une activité connexe à la gestion de ses participations (conseils en gestion, financement, immobilier, etc.) ou toute autre activité commerciale ou industrielle. L'un des avantages de ce type de société pour l'investisseur est de rapatrier au Luxembourg, où elle est implantée, les revenus des participations financières qu'elle détient dans des sociétés/filiales étrangères et qui sont soumis à l'impôt luxembourgeois, en vue de les redistribuer aux actionnaires. Soumise à l'obligation fiscale illimitée, la SOPARFI bénéficie des conventions relatives à la double imposition et de la « directive mère-filiale » (directive du Conseil du 23 juillet 1990 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents). Grâce au régime fiscal commun prévu par cette directive, les dividendes distribués sont exonérés d'impôt (et, dans certains cas également, de la retenue à la source) dans le pays d'implantation de la société mère^{15, 16}. Les prélèvements fiscaux sur les SOPARFI sont très légers, et les revenus qu'elles distribuent ne sont pas assujettis à la retenue à la source (dans les conditions indiquées à la note 15)¹⁷. De nombreux fonds de capital-investissement sont créés dans l'UE via une SOPARFI luxembourgeoise – ce qui illustre la manière dont le secteur financier a bénéficié de l'adaptation continue du cadre fiscal et réglementaire au Luxembourg.

Deux autres innovations financières ont vu le jour en 2004. Les sociétés d'investissement en capital à risque (SICAR) sont des véhicules destinés à favoriser le développement des fonds de capital-risque et de leurs investissements dans des sociétés non cotées, et à permettre au secteur financier luxembourgeois de prendre pied sur un marché qui a été dominé jusqu'ici par la place de Londres en Europe. Une SICAR est une structure dont le fonctionnement est à bien des égards similaires à celui d'un fonds d'investissement, mais qui n'est soumise à aucune restriction concernant son portefeuille ou sa politique d'investissement. La loi relative à la SICAR a été adoptée pour mettre en place un cadre juridique (alors que ces fonds n'étaient aucunement réglementés jusqu'alors), afin de rendre ces véhicules attrayants pour les investisseurs (banques, sociétés d'assurance, fonds de pension) souhaitant travailler dans un cadre plus réglementé et plus transparent. Des produits similaires existaient déjà à l'étranger, mais comme pour la SOPARFI, l'avantage du Luxembourg tient à la sécurité juridique et aux avantages fiscaux offerts par cette structure¹⁸. L'autre innovation a résidé dans la mise en place d'un cadre juridique permettant de constituer des *organismes de titrisation* au Luxembourg, à l'instar des mesures prises dans d'autres pays comme la France, la Belgique, les Pays-Bas et les États-Unis¹⁹. Le secteur bancaire recourt à la titrisation pour transformer en liquidités certaines créances illiquides issues de l'octroi de crédits. La titrisation peut offrir une source de financement plus flexible et moins onéreuse que le crédit classique, d'autant que de très nombreux actifs peuvent être titrisés. L'organisme de titrisation, qui peut être constitué sous la forme d'une société ou d'un fonds de titrisation, finance ces rachats par l'émission de titres nominatifs ou au porteur représentant le portefeuille d'actifs. Ces titres, plutôt réservés aux investisseurs institutionnels, donnent accès à une variété quasiment illimitée de produits, permettant une diversification optimale du portefeuille. Comme d'autres véhicules d'investissement, les organismes de titrisation bénéficient d'un régime fiscal favorable. De plus, la définition réglementaire des actifs pouvant faire l'objet d'une titrisation est très large.

Effets intersectoriels, localisation et emploi

Le système bancaire et financier luxembourgeois est soutenu par une capacité d'adaptation continue du cadre réglementaire et fiscal. Une fois que des conditions favorables ont débouché sur des avantages concurrentiels se pose la question de l'enclenchement d'une dynamique propre à pérenniser le développement des activités financières. Des forces endogènes peuvent ainsi contribuer à l'émergence d'une grappe d'entreprises autour d'un pôle d'activités financières. Parallèlement, dans un contexte d'intense intégration économique, la dynamique d'un centre financier soulève le problème des risques de délocalisation de certaines activités, ainsi que celui des possibilités d'évolution dans la chaîne de production du secteur financier. Pour une économie de petite taille, ces questions sont indissociables des divers aspects de la politique menée pour attirer et renforcer une main-d'œuvre très compétente.

Un certain nombre d'effets externes peuvent être identifiés²⁰. Des *externalités d'information* découlent de la proximité d'acteurs désireux d'échanger des informations complexes difficilement codifiables, sachant que l'échange et le croisement d'informations localisées constituent par ailleurs une source importante d'innovations financières (Taylor et al., 2003). Des *externalités du marché du travail* (liées à la concentration du marché de l'emploi) existent sur une place financière en raison de la concentration de personnel spécialisé dans le traitement des informations économiques et financières. Des *externalités de localisation* découlent des achats de consommations intermédiaires effectués par un pôle financier, qui favorisent l'implantation et le développement d'industries et de services intermédiaires, situés en amont : services comptables et juridiques, consultants, recrutement, publications et informations, services informatiques, etc. Une étude économétrique de ces effets externes réalisée pour le secteur financier et les autres secteurs des services montre qu'une augmentation de 10 % de l'activité dans le secteur des services financiers entraîne un accroissement de 2.8 % de l'activité dans le secteur des services aux entreprises (et de 1.6 % dans le secteur des services marchands non financiers), exclusion faite des achats directs effectués par le secteur financier auprès du secteur des services aux entreprises (Bourgain et Pieretti, 2006).^{21, 22} Ces résultats mettent en évidence un processus auto-entretenu important, propice à la pérennisation des activités du secteur financier.

Il n'existe pas d'enquête précise permettant d'évaluer l'ampleur des délocalisations dans le secteur financier, mais le cabinet Deloitte Research (2004) avance qu'en 2008, les cent premiers établissements financiers mondiaux auront délocalisé vers les pays en développement (PED) de la zone de l'océan Indien des activités représentant 15 % de leurs coûts totaux. Selon la même étude, 67 % des entreprises de services financiers ont eu recours à la délocalisation en 2003. Le principal motif de délocalisation est l'abaissement du coût du travail, qui représente dans les services financiers plus des deux tiers du coût du produit ou service fourni au client (Gordon et al. 2005). Les nouveaux moyens de transmission sécurisée de données permettent la délocalisation des services de post-marché, qui représentent une grande partie des activités de la place financière luxembourgeoise (essentiellement les activités de comptabilité, de règlement et de compensation). En outre, ces opérations sont considérées comme les plus dissociables des autres fonctions de la chaîne de production bancaire. Compte tenu de la nature électronique des transactions et de leur traitement automatisé de bout en bout, une opération peut être réalisée automatiquement et transmise n'importe où sans aucune intervention humaine²³.

Les forces qui sous-tendent de manière générale les délocalisations comportent des limites et des inconvénients propres aux activités bancaires et financières. L'intensité informationnelle de nombreuses fonctions dans la chaîne de production – et pas seulement des relations avec les clients – demeure importante. Les places bancaires et financières sont des lieux où se traitent des informations complexes et difficilement transmissibles à distance (Gehrig, 2000). En outre, le face-à-face est particulièrement crucial lorsque l'information est imparfaite, changeante et difficilement codifiable, ce qui est le cas pour de nombreuses activités de financement qui reposent sur des relations de confiance. La fragmentation géographique du processus de production bancaire et financier est également susceptible d'accroître le risque opérationnel lié aux défaillances internes des procédures, du personnel ou des systèmes utilisés. Dans le nouvel accord de Bâle (Bâle II), les autorités de surveillance mettent plus fortement l'accent sur ce type de risque. La crainte de voir ces risques opérationnels s'accroître avec l'externalisation était d'ailleurs citée par 40 % des banques européennes interrogées sur la question (Pujals, 2005). En ce qui concerne plus particulièrement la place luxembourgeoise, la crainte d'un manque de respect de la confidentialité constitue un frein aux délocalisations.

Dans l'optique d'une éventuelle « progression » le long de la chaîne de production, le Luxembourg présente quelques handicaps. La place luxembourgeoise ne concentre pas les activités et sièges des places financières de premier plan. Les banques d'affaires, en particulier, ne sont guère implantées au Luxembourg. Du fait de sa taille modeste, la ville de Luxembourg n'est pas aussi attrayante pour les meilleurs gestionnaires de fonds d'investissement et autres individus très compétents que les grandes villes européennes ou nord-américaines. Cela étant, les connaissances spécifiques acquises par le secteur dans les activités d'administration, de domiciliation et de banque dépositaire pourraient constituer la base d'une progression par étapes le long de la chaîne de production. À partir des structures existantes (fonds conventionnels), la gestion d'actifs au Luxembourg commence à évoluer vers des produits plus complexes (capital-investissement, SICAR, fonds spéculatifs), tirant parti du fait que des opérations de suivi de marché et de post-marché sont déjà réalisées pour ces produits au Luxembourg. Cette première étape pourrait constituer la base à partir de laquelle les activités de gestion des risques et de gestion d'actifs pourraient être développées, encore qu'une telle évolution soit particulièrement exigeante en ressources humaines qualifiées. À cet égard, les institutions financières luxembourgeoises doivent rivaliser avec leurs concurrentes sur le plan des salaires pratiqués (et des avantages non pécuniaires liés à leur localisation) dans des grandes villes comme Londres, New York ou Dublin, pour pouvoir attirer un personnel plus expérimenté. De ce point de vue, il est important de mettre en œuvre les mesures proposées en vue de rendre plus souples et moins bureaucratiques les règles relatives aux permis de travail et aux visas (encadré 2.4). Cette contrainte d'attraction et de formation de ressources humaines qualifiées ne doit pas être sous-estimée lorsque des stratégies de différenciation des produits et, plus généralement, le développement d'activités innovantes sont envisagés.

Développement de la place financière : enjeux et stratégies

La forte dépendance de l'économie luxembourgeoise vis-à-vis du secteur financier est préoccupante, car elle la rend vulnérable à des chocs externes. En outre, la concurrence internationale pourrait faire disparaître à terme les avantages comparatifs du Luxembourg en tant que lieu d'implantation des établissements financiers. Reste que la mise en œuvre d'une stratégie de diversification n'est pas aisée pour une petite économie, pour des

Encadré 2.4. Les dispositions réglementaires applicables aux étrangers au Luxembourg

Les règles actuelles concernant l'emploi de travailleurs non ressortissants de l'Union européenne (UE) sont complexes, leur application exige beaucoup de temps, et elles sont définies par une loi de 1972. Les travailleurs non ressortissants de l'UE doivent obtenir un permis de travail avant de demander un permis de séjour. En outre, les autorités appliquent le principe d'opposabilité de la situation de l'emploi (comme dans d'autres États membres de l'UE), en vertu duquel les employeurs doivent publier leur offre d'emploi auprès de l'Administration de l'emploi (ADEM) et prouver qu'ils n'ont pu trouver personne dans l'UE pour occuper l'emploi considéré. Les demandes de nouveaux permis de travail et de renouvellements doivent être soumises par les employeurs. Ces demandes sont ensuite transmises par l'ADEM à une commission d'avis spéciale, puis il appartient au ministère de l'Immigration de rendre une décision finale. Une fois qu'un permis de travail a été accordé, le requérant peut demander un visa auprès d'une ambassade du Luxembourg. Il existe actuellement quatre types de permis de travail : le type A (valable pour un an, une profession et un employeur), le type B (valable pour quatre ans, une profession et tout employeur), le type C (valable pour cinq ans, toute profession et tout employeur) et le type D (destiné aux stages).

Les obstacles qui se dressent sur la route des travailleurs indépendants sont encore plus importants. Leur entrée au Luxembourg est subordonnée à la présentation des documents suivants : un certificat de qualification professionnelle, un visa, une autorisation d'établissement au Luxembourg, une copie certifiée conforme des statuts de leur société, une copie de leur document de voyage, ainsi qu'une garantie bancaire de 12 350 EUR par membre de la famille, délivrée par un institut bancaire agréé au Luxembourg et déposée en faveur du ministère des Affaires étrangères. En outre, les autorisations de ce type ne sont valables qu'un an, et ne peuvent être renouvelées que si les entreprises concernées ont un chiffre d'affaires suffisant.

Pour obtenir un permis de séjour, il faut présenter une demande à la commune concernée, accompagnée des documents suivants : un titre de voyage valable, des copies certifiées conformes du permis de travail ainsi que de l'acte de naissance (et le cas échéant de l'acte de mariage), un contrat de travail ou tout autre pièce attestant que le requérant dispose de moyens d'existence, un certificat médical (y compris un certificat radiologique), une preuve d'un logement adéquat (tel qu'un contrat de bail), et un extrait du casier judiciaire ou un certificat de bonne vie et mœurs. En général, la durée du permis de séjour n'excède pas celle du permis de travail.

Le gouvernement a présenté au Parlement un projet de loi destiné à simplifier les règles relatives aux permis de travail et de séjour destinés aux travailleurs salariés et indépendants. Dans le cadre de ce projet, les permis de travail et de séjour sont fusionnés en un seul permis, dont la demande relève de l'initiative des travailleurs, mais le principe d'opposabilité de la situation de l'emploi est maintenu. En outre, ce projet intègre la notion de « préférence communautaire » inscrite dans la législation de l'UE, en vertu de laquelle les demandeurs ressortissants de l'UE bénéficieront d'un traitement préférentiel. Par ailleurs, il est envisagé d'instaurer des permis de séjour spécifiquement destinés aux travailleurs hautement qualifiés et aux scientifiques.

La détention d'une double nationalité n'est actuellement pas autorisée au Luxembourg, mais un étranger peut acquérir la nationalité luxembourgeoise s'il est né au Luxembourg ou marié à un(e) Luxembourgeois(e), ou s'il a accompli sa scolarité obligatoire au Luxembourg. En outre, l'intéressé doit avoir résidé au Luxembourg pendant l'année antérieure à sa demande et pendant au moins cinq années consécutives, renoncer à sa nationalité d'origine, posséder une connaissance suffisante d'au moins une des trois langues du Luxembourg, ainsi qu'une connaissance de base de la langue luxembourgeoise.

Un projet de loi ouvre la possibilité de détenir une double nationalité et redéfinit les conditions d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise de la manière suivante : le demandeur doit avoir résidé pendant au moins sept ans au Luxembourg, avoir suivi des cours d'instruction civique sur les institutions et les droits fondamentaux luxembourgeois, avoir une connaissance suffisante de la langue luxembourgeoise parlée, et remplir une condition d'honorabilité selon laquelle le demandeur ne devra pas avoir été condamné à une peine criminelle ou d'emprisonnement ferme d'une durée de deux ans ou plus.

raisons évidentes de demande (taille limitée du marché intérieur) mais aussi parce que ses ressources sont limitées (Armstrong et Read, 1998 ; Easterly et Kray, 2000)²⁴. En outre, du fait de son potentiel relativement modeste en ressources productives, une petite économie ne peut prétendre développer tous azimuts des secteurs d'activités très divers (diversification interbranches très étendue). Compte tenu de ces contraintes, une stratégie de diversification « intrabranche » pourrait protéger l'économie dans une certaine mesure contre les chocs extérieurs²⁵. Une telle approche présente l'avantage d'être moins coûteuse en ressources, car fondée sur un pilier existant de l'économie luxembourgeoise. Cette stratégie est également moins risquée, car elle repose sur une spécialité forte et non sur des choix hasardeux de politique industrielle. Ainsi, le développement considérable de l'administration des fonds d'investissement n'est pas directement issu d'un choix entièrement exogène, mais plutôt d'une compétence d'adaptation du cadre législatif et réglementaire national aux évolutions de la finance internationale. Une dynamique de diversification intrabranche du secteur financier repose cependant sur le potentiel d'adaptation et d'innovation des acteurs de la place financière, qui dépend non seulement de forces endogènes à ce marché, mais aussi de conditions exogènes (telles que le système d'enseignement et l'attrait exercé par le Luxembourg sur les individus très compétents).

Pour qu'une stratégie de diversification intrabranche soit couronnée de réussite, il faut veiller à l'absence de goulets d'étranglement sur le plan des ressources humaines. Cela suppose que la capacité d'attirer des travailleurs étrangers soit préservée, et que le système d'enseignement puisse fournir les qualifications nécessaires à un nombre suffisant de diplômés. Pour l'heure, la réalisation de la seconde condition semble peu probable, dans la mesure où 500 étudiants seulement (soit 15 % des effectifs totaux) de l'Université du Luxembourg sont inscrits en économie, gestion et finance, tandis que la *Luxembourg School of Finance (LSF)* – un établissement privé intégré à l'Université du Luxembourg – ne compte que 32 étudiants de deuxième cycle (dont très peu de Luxembourgeois) – ce qui s'explique peut-être par le fait que les frais de scolarité s'élèvent à 17 500 euros. L'augmentation constante du nombre de travailleurs frontaliers exigera probablement à moyen terme des investissements considérables en infrastructures de transport. De plus, les travailleurs étrangers ne viendront s'installer au Luxembourg que si la qualité de vie y est suffisamment bonne. Cela suppose des politiques publiques solides dans des domaines tels que les investissements en infrastructures, le logement, et la fourniture de biens et services publics de haute qualité (notamment en matière d'enseignement et de services de santé).

Les mesures destinées à renforcer l'attrait exercé sur les travailleurs par le Luxembourg doivent être adaptées à différents groupes de non-résidents. Pour préserver le flux en augmentation régulière de travailleurs frontaliers à destination du Luxembourg, les autorités devront renforcer les infrastructures de transport, conformément aux recommandations formulées dans le récent *Examen territorial de l'OCDE* consacré au Luxembourg (OCDE, 2008) (voir l'annexe 2.A2). Les employeurs souhaitant attirer des spécialistes hautement qualifiés non ressortissants de l'Espace économique européen (EEE) se heurtent aux règles strictes et bureaucratiques qui s'appliquent actuellement en matière de permis de travail et de visa. En adoptant les dispositions prévues pour les rendre moins bureaucratiques et plus souples, les autorités permettront que soient mieux pris en compte les besoins du marché du travail. De même, subordonner l'acquisition d'une double nationalité à des conditions linguistiques moins strictes (en exigeant uniquement, par exemple, la connaissance d'une des langues officielles) inciterait davantage les individus très compétents à prendre des engagements à long terme au Luxembourg. Une autre possibilité consisterait à développer les compétences

localement, mais cela suppose de faire en sorte que le secteur de l'enseignement soit davantage axé sur la satisfaction des exigences du marché du travail, notamment en renforçant l'enseignement supérieur en finance et dans les autres domaines intéressant le secteur financier.

La fourniture de services de haute qualité devrait également prendre en compte le rôle stratégique que joue le cadre législatif et réglementaire pour le secteur financier²⁶. Une place financière comme le Luxembourg, presque dépourvue de marché local et fortement intégrée dans l'économie européenne, est contrainte de fournir davantage d'efforts compétitifs en termes de rendements élevés et de faible fiscalité que ses principaux concurrents. Dans le domaine bancaire et financier, la réglementation est une des voies pouvant être empruntée pour remédier aux distorsions des informations (asymétriques), et protéger les droits de propriété des épargnants. En outre, la garantie de stabilité d'une place financière apparaît de plus en plus comme un élément d'attractivité de première importance. La structuration du cadre législatif et réglementaire doit s'inscrire dans le contexte de la réglementation internationale et des pressions qui en découlent, notamment du point de vue de la protection et de l'information des investisseurs et de la gestion des risques, y compris des risques opérationnels. La prise en compte des contraintes réglementaires peut ainsi aboutir à un « mieux-disant » qualitatif, plutôt qu'à des stratégies minimalistes.

Avec l'accord de Bâle II s'opère un mouvement vers une réglementation prudentielle fondée sur la prévention des principaux risques financiers, les normes réglementaires de fonds propres étant plus étroitement liées aux risques sous-jacents auxquels sont exposées les banques. Il semble que les autorités de réglementation acquièrent en conséquence un degré d'autonomie dans l'appréciation du niveau de protection exigé face aux risques, et qu'elles peuvent ainsi se différencier par rapport au socle minimum²⁷. Face à ces règles internationales, des places financières extraterritoriales (dites « *offshore* ») pourraient être tentées d'opter pour une stratégie minimaliste, voire de les contourner. Au contraire, une stratégie de « mieux-disant » peut constituer un moyen de différenciation, en renforçant les garanties offertes à l'investisseur quant à la sécurité de ses avoirs, à la transparence dans le placement des fonds, aux possibilités de contrôle, etc. Toutes ces caractéristiques des contrats (garantissant les droits de propriété et offrant ainsi plus de sécurité aux épargnants) contribuent à la réduction du risque et des problèmes d'asymétries informationnelles auxquels sont particulièrement sensibles les investisseurs lointains. Cette préoccupation est particulièrement patente dans le secteur des nouveaux fonds d'investissement (capital-risque, capital-investissement, etc.). Dans le contexte de cette stratégie, la fiscalité apparaîtrait plutôt comme un prix à payer pour réaliser des gains en termes de réduction des risques et d'atténuation des problèmes informationnels. La directive MiFID de l'Union européenne relative au secteur financier fournit un exemple récent de cette possibilité de « mieux-disant »²⁸. À cet égard, des sources appartenant au secteur bancaire luxembourgeois font remarquer que la « *compliance* n'est pas nécessairement un fardeau, [et] qu'elle peut être utilisée pour se créer un avantage compétitif décisif » (Pitton, 2007). Les avantages qui en découlent pour les particuliers et les « petits » investisseurs sont notamment une meilleure qualité et une plus grande diversité des services et produits offerts (y compris des services sur mesure), ainsi qu'un niveau de protection beaucoup plus élevé.

Le processus d'adaptation du cadre législatif et réglementaire a constitué un des facteurs clés de l'innovation financière observée au Luxembourg. Il découle d'un processus d'ingénierie législative et réglementaire reposant sur la collaboration des pouvoirs publics et des professionnels du secteur financier, destinée à organiser le développement de nouveaux

produits. Jusqu'ici, ces efforts conjoints ont essentiellement eu pour origine des pressions externes, mais ils visent de manière générale à créer les conditions nécessaires à l'émergence de nouveaux produits et de nouvelles activités. Cette association d'intérêts doit aussi être replacée dans le contexte de la concurrence internationale entre sites d'implantation, caractérisé par le fait que les autorités s'efforcent d'adapter leur cadre institutionnel pour attirer une clientèle et des ressources internationales mobiles. Dans ce contexte, des travaux d'analyse de la taille des économies (notamment Streeten, 1993, ainsi que Easterly W. et A. Kray, 2000) montrent que, malgré des handicaps importants inhérents à leur petite dimension, il existe une source naturelle d'avantage comparatif institutionnel dans les petites économies, découlant notamment d'un plus grand consensus en faveur du changement et de l'adaptation, ainsi que de la moindre lourdeur des processus de prise de décision publique. En ce qui concerne la place financière luxembourgeoise, les fonds de capital-risque, la loi sur la titrisation ou les fonds de pension paneuropéens sont des exemples de ce mouvement d'innovation conjointe associant les pouvoirs publics à des acteurs privés. Cette complémentarité d'efforts doit cependant être continue, et non pas occasionnelle. Cela exige que les pouvoirs publics y consacrent des ressources institutionnelles et humaines suffisantes, qui se justifient également par les recettes fiscales susceptibles d'en résulter.

Pour conserver un secteur financier dynamique, le Luxembourg doit avant tout s'efforcer de préserver et renforcer l'attrait qu'il exerce sur les investisseurs et les travailleurs. Pour rester attrayant aux yeux des investisseurs, le secteur financier doit demeurer soumis à un contrôle satisfaisant. À cet égard, l'étude spéciale de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) consacrée à l'exposition potentielle des établissements financiers au risque lié aux

Encadré 2.5. **Résumé des recommandations concernant le secteur financier**

- Pour étayer la solidité du secteur financier, les autorités devraient continuer à améliorer leur cadre réglementaire, notamment en adoptant, conformément au Nouvel Accord de Bâle (Bâle II), de nouvelles règles prudentielles en vue de préserver l'attrait exercé par la réputation du secteur financier luxembourgeois.
- L'étude spéciale consacrée aux actifs liés aux crédits hypothécaires américains à haut risque a constitué une initiative judicieuse, et les autorités de contrôle devraient poursuivre leur quête de stabilité financière en répétant de tels exercices à intervalles réguliers, et aussi en assurant une plus grande transparence quant à la stabilité du système financier.
- Pour favoriser l'accroissement des flux de travailleurs frontaliers, il conviendrait de renforcer encore les infrastructures de transport.
- Pour attirer des spécialistes internationaux hautement qualifiés, les autorités devraient assouplir, comme prévu, les lois sur l'immigration des travailleurs non ressortissants de l'Union européenne. Par ailleurs, le projet de loi autorisant l'acquisition d'une double nationalité devrait être adopté, mais les autorités devraient subordonner cette acquisition à des conditions linguistiques moins strictes, en exigeant uniquement la connaissance d'une des langues officielles du Luxembourg.
- Pour développer localement les ressources en main-d'œuvre hautement qualifiée, il faudrait veiller à ce que le secteur de l'enseignement soit davantage axé sur la satisfaction des exigences du marché du travail, notamment en renforçant l'enseignement supérieur en finance et dans les autres domaines intéressant le secteur financier à l'Université du Luxembourg.

crédits hypothécaires américains à haut risque a largement contribué à rassurer les acteurs du marché. Les autorités devraient continuer à étayer la solidité du secteur financier par une adaptation continue de leur cadre réglementaire rigoureux – notamment en adoptant, conformément à l'accord de Bâle II, de nouvelles règles prudentielles en vue de préserver l'attrait exercé par la réputation du secteur financier luxembourgeois. Elles devraient également poursuivre leur quête de stabilité financière en répétant de tels exercices à intervalles réguliers, ainsi qu'en assurant une plus grande transparence concernant la situation du système financier. On trouvera dans l'encadré 2.5 un résumé des recommandations formulées à l'intention des pouvoirs publics.

Notes

1. Il existe en outre des effets intersectoriels à l'origine d'une dynamique de croissance importante, qui prennent notamment la forme d'externalités d'information, d'externalités du marché du travail (liées à la concentration du marché de l'emploi) et d'externalités de localisation (découlant des achats de consommations intermédiaires).
2. La constitution nette de provisions des banques a augmenté de 308 % en 1997 et de 71 % en 1998 (voir les rapports annuels de la Banque centrale du Luxembourg).
3. La loi du 2 août 2003 ayant réorganisé le secteur des PSF, on ne dispose de données homogènes sur ce secteur qu'à partir de 2004.
4. On estime qu'une baisse de 10 % du taux de croissance trimestriel du PIB de la zone euro au trimestre précédent entraîne une augmentation des provisions de 4.33 %.
5. La marge d'intérêt peut avoir un effet procyclique en cas de hausse des taux d'intérêt, si les taux qui s'appliquent au passif des banques sont plus rigides que ceux qui s'appliquent à leur actif. Un accroissement des taux d'intérêt fait alors augmenter la marge d'intermédiation bancaire. Dans l'étude de Rouabah (2006), toutefois, les paramètres relatifs à la variation des taux d'intérêt sont non significatifs dans l'ensemble des estimations, qu'elles soient statiques ou dynamiques, ce qui s'explique probablement par un comportement d'ajustement rapide des taux sur les engagements en cas de modification des taux sur les avoirs.
6. La part des revenus bancaires hors intérêts représente 55 % du produit bancaire total, et d'autres institutions que les banques se livrent à des opérations étroitement liées au marché boursier international.
7. En testant la non-linéarité de la relation entre revenus bancaires et évolution des marchés boursiers, ainsi que la présence éventuelle de plusieurs régimes dans leur évolution conjointe, on constate qu'un modèle non linéaire offre de meilleurs résultats qu'un modèle linéaire (annexe 2.A1). De plus, un changement de régime est confirmé par les tests statistiques. Un premier régime couvre la période 1994-1998/1, pour laquelle la corrélation obtenue est plus élevée (coefficient de corrélation de 0.89) que pour le second régime (0.26), qui couvre la période 1998/2-2007/3 et englobe notamment la phase plus tourmentée. Cette mesure économétrique vient nuancer la conclusion d'une forte dépendance des revenus bancaires à l'égard des performances boursières, sans toutefois remettre en cause son existence.
8. Communiqué de presse du 18 janvier 2008 de la CSSF sur la version provisoire des comptes de profits et pertes des établissements de crédit au 31 décembre 2007.
9. En matière d'entraide judiciaire, certains pays appliquent le principe de double incrimination. Pour que l'entraide puisse être fournie au pays requérant, il doit être établi que l'acte faisant l'objet de l'enquête constituerait une infraction pénale selon la loi du pays requis s'il se produisait dans ce pays. En matière fiscale, le Luxembourg et la Suisse sont identifiés (OCDE, 2003) comme des pays où une définition restrictive de la fraude fiscale, conjuguée à l'application du principe de double incrimination, limite sensiblement la possibilité d'échanger des renseignements dans les affaires fiscales à caractère pénal avec la grande majorité des pays de l'OCDE.
10. En vertu de ces nouvelles règles, chaque État membre de l'Union européenne (UE) doit informer ses partenaires européens du montant des intérêts versés par les organismes financiers domiciliés sur son territoire à des non-résidents originaires de l'UE. C'est le principe de l'échange automatique d'informations. Sur la base de ces informations, les épargnants non résidents (européens) sont imposés dans leur pays de résidence sur leurs revenus d'intérêts provenant de l'étranger.

11. Au cours de la période 2003-07, le montant moyen des actifs par client a augmenté de 28 % pour atteindre 1 million EUR, tandis que c'est le segment des portefeuilles de plus de 10 millions EUR qui a le plus rapidement augmenté. Parallèlement, les banques dont l'actif moyen par client était supérieur à 1 million EUR ont affiché une rentabilité double de celle de leurs concurrents ayant de plus petits clients.
12. En 2002, le gouvernement a transposé la directive « OPCVM III », qui élargit l'éventail des produits bénéficiant du passeport européen, les fonds concernés ayant désormais la possibilité d'utiliser des produits plus complexes et plus risqués dans l'optique d'investissements stratégiques. Les innovations réalisées en matière de produits ont débouché sur l'apparition de nouveaux instruments, tels que les *fonds à compartiments multiples*, les *fonds de fonds*, les *fonds à capital garanti ou protégé*, les *fonds à cliquets*, les *fonds redistributifs*, les *fonds dédiés*, etc.
13. Les SEPCAV fonctionnent sur le modèle américain, c'est-à-dire que seule la contribution du cotisant est fixée à l'avance, le capital versé *in fine* dépendant uniquement des performances réalisées par les gestionnaires de ces avoirs. Les ASSEP fonctionnent, quant à elles, sur le principe de la répartition, selon le modèle européen. Dans la majorité des cas, la prestation finale est définie à l'avance, les cotisations étant fixées de telle sorte qu'elles couvrent les besoins au moment du paiement de la pension complémentaire.
14. La holding 1929 (H29) était un véhicule d'accueil de capitaux bénéficiant d'un régime fiscal favorable, en contrepartie d'un champ d'activités limité à la prise de participations dans d'autres sociétés, la gestion d'emprunts obligataires et la gestion de brevets et de licences sous certaines conditions. La holding ne pouvait exercer d'activités commerciales, sous peine de perdre de fait son régime fiscal. La Commission européenne ayant considéré en 2006 que le nouveau régime fiscal des H29 n'était pas conforme à la législation européenne sur les aides d'État, le gouvernement a décidé de supprimer progressivement ces structures d'ici à 2010. Les H29 ont été exclues du champ d'application des conventions fiscales relatives à la double imposition et n'ont plus bénéficié du régime fiscal commun applicable aux sociétés-mères et à leurs filiales résidant dans l'UE. Cette caractéristique limitait donc l'utilisation des H29 en tant que moyen de structuration internationale des groupes. Ces structures étaient de fait principalement utilisées par des particuliers en tant que produits de gestion patrimoniale.
15. L'exemption de retenue à la source s'applique si les conditions suivantes sont remplies : a) la filiale est une société de capitaux résidente soumise à l'obligation fiscale illimitée ; b) la société mère est une société de capitaux soumise à l'obligation fiscale illimitée qui est résidente au Luxembourg, une société résidente d'un État membre de l'UE dont la forme juridique est visée à l'article 2 de la directive mères/filiales, un établissement stable d'une société relevant de l'article 2 de cette même directive, un établissement stable luxembourgeois ou une société de capitaux résidents d'un État avec lequel le Luxembourg a conclu une convention de double imposition, une société de capitaux résidente suisse soumise à l'impôt sur les sociétés sans bénéficier d'une exonération fiscale ; c) la société mère a détenu ou s'engage à détenir durant une période ininterrompue d'au moins douze mois une participation atteignant 10 % au moins du capital de la filiale ou un prix d'acquisition d'au moins 1 200 000 euros.
16. Pour que cette exonération fiscale s'applique, la société mère doit être une société de capitaux résidente au Luxembourg, détenant ou ayant détenu au minimum durant 12 mois une participation minimale de 10 % du capital de la filiale considérée, ou s'élevant à 1 250 millions EUR. La filiale doit, quant à elle, être une société résidente ou étrangère soumise à un impôt sur le revenu comparable.
17. La SOPARFI est seulement soumise au droit d'apport de 0.5 % du capital lors de sa constitution, à l'impôt sur la fortune minimum forfaitaire – 62 EUR pour une société anonyme (SA) et 25 EUR pour une société à responsabilité limitée (SARL) – et à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les charges d'exploitation.
18. Pas de droit d'apport, mais un droit fixe de 1 250 EUR ; exemption de l'impôt sur la fortune ; bénéficie du privilège des sociétés-mères et filiales ; les revenus provenant de valeurs transmissibles (dividendes, plus-values, produits de liquidation, etc.) sont exonérés de l'impôt sur le revenu luxembourgeois ; les distributions de dividendes aux investisseurs sont totalement exemptées de la retenue à la source, que les investisseurs soient résidents ou non, personnes physiques ou morales, résidents de l'UE ou non, originaires d'un pays avec lequel le Luxembourg a signé des conventions ou non ; les non-résidents sont exonérés de l'impôt sur le revenu luxembourgeois au titre des revenus découlant de la détention de parts de SICAR ; les gérants d'une SICAR sont exemptés de la TVA. Cela dit, la *European Private Equity and Venture Capital Association (EVCA, Association européenne du capital-investissement et du capital-risque)* note dans son rapport annuel de 2006 qu'au-delà des SICAR, peu d'incitation fiscales ont été instaurées

pour favoriser les dépenses de recherche-développement (R-D) et les transferts de technologie de la part des jeunes entreprises innovantes (*Indicators of Tax and Legal Environments Favouring the Development of Private Equity and Venture Capital and Entrepreneurship in Europe*, décembre 2006).

19. La titrisation est le mécanisme qui permet à une société ou à une personne physique de céder à un organisme de titrisation certains de ses actifs, de manière à ne plus en supporter le risque de gestion. Les actifs pouvant être titrisés sont les créances commerciales, les prêts hypothécaires, les comptes courants, les actions, les emprunts obligataires, tout actif financier et tout bien immeuble, ainsi que toutes les activités ayant une valeur certaine et toutes les activités ayant un revenu futur
20. La Nouvelle économie géographique met en évidence deux forces centripètes importantes : les externalités technologiques et les externalités pécuniaires (M. Fujita, P. Krugman et A. Venables, 1999 ; Fujita et Thisse, 2002 ; et Scitovsky, 1954).
21. Ces calculs reposent sur l'approche de Midelfart-Knarvik et Steen (1999), qui est elle-même fondée sur les travaux de Caballero et Lyons (1990).
22. En sens inverse, les effets sur le secteur financier d'un choc d'une ampleur similaire dans le secteur des services aux entreprises, d'une part, et dans le secteur informatique, d'autre part, sont évalués respectivement à 1.8 % et 2.3 %. Ces résultats s'expliquent probablement par une baisse des prix des consommations intermédiaires par rapport aux prix des services financiers, ainsi que par la diversification des consommations intermédiaires du secteur financier.
23. La perte d'un avantage concurrentiel fiscal ou réglementaire peut entraîner la délocalisation de certaines activités. Récemment, certains avantages fiscaux luxembourgeois sont apparus fragiles face à des pressions internationales. L'UE est parvenue en 2007 à un accord selon lequel la TVA sur les services doit être perçue dans les pays où ils sont consommés. Or, ce nouveau régime d'imposition (qui entrera en vigueur en 2015) peut compromettre la localisation au Luxembourg de filiales d'entreprises en ligne comme eBay et Amazon.
24. La forte spécialisation à l'exportation d'une économie ne disposant pas de marché intérieur suffisant lui permet de réaliser des économies d'échelle, mais une telle stratégie peut s'avérer risquée en cas de remise en cause des avantages concurrentiels propres au secteur considéré par des chocs internationaux. De fait, il existe une relation négative très robuste entre la taille d'une économie et la volatilité de son cycle conjoncturel (Furceri et Karras, 2008).
25. On entend ici par « diversification » une évolution débouchant sur une moindre corrélation des revenus provenant des différentes activités considérées.
26. Le rôle du cadre institutionnel et réglementaire en tant que facteur d'attractivité n'est certes pas propre au secteur financier (Glaeser et al. 2004), mais il y apparaît indéniablement renforcé, tant les activités financières sont fondées sur la confiance des épargnants et des investisseurs.
27. Ainsi, la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, qui s'inspire directement du principe de « connaissance de la clientèle » établi par le Comité de Bâle, prévoit une adaptation des systèmes de lutte contre le blanchiment aux types de clientèle pour gagner en efficacité (BRI, 2003).
28. La directive concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID) est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2007. Au-delà de l'objectif d'harmonisation des dispositions régissant les services d'investissement et l'exercice d'activités d'investissement (via l'instauration d'un passeport unique au niveau de l'Union européenne), cette directive vise notamment à améliorer la protection des investisseurs grâce à l'application de toute une série de formalités, et à imposer le respect de critères de transparence et d'informations à fournir aux clients.

Bibliographie

- Armstrong, H.W. et R. Read (1998), « Trade and Growth in Small States: the Impact of Global Trade Liberalization », *World Economy* 21(7), pp. 563-85.
- Banque centrale du Luxembourg (2003), *Bulletin 2003/1 de la Banque centrale du Luxembourg*.
- Banque centrale du Luxembourg (2007), *Rapport annuel 2006*.
- Bourgain, A. et P. Pieretti (2006), « Measuring Agglomeration Forces in a Financial Center », *Economics Bulletin*, vol. 18, n° 3 pp. 1-9.

- BRI (Banque des règlements internationaux) (2003), « The compliance function in banks », Consultative Document, Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, octobre 2003.
- Caballero, R.J. et R.K. Lyons (1990), « Internal versus External Economies in European Industry », *European Economic Review*, pp. 805-830.
- Deloitte Research (2004), « The Titans Take Hold », Report, mai, www.deloitte.com.
- Easterly, W. et A. Kray (2000), « Small States, Small Problems? Income, Growth, and Volatility in Small States », *World Development*, 28 (11), pp. 2013-2027.
- Fujita, M. et J.F. Thisse (2002), *Economics of Agglomeration*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fujita, M., P. Krugman et A.J. Venables (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, MIT Press.
- Furceri, D. et G. Karras (2008), « Business Cycle Volatility and Country Size: Evidence for Sample of OECD Countries », *Economics Bulletin*, vol. 5, n° 3, pp. 1-7.
- Gehrig, T. (2000), « Cities and the Geography of Financial Centers », in J. Thisse et J.-M. Huriot (dir. publ.), *The Economics of Cities*, pp. 415-445, Cambridge University Press.
- Glaeser, E., R. La Porta et F. Lopez-De-Salinas (2004), « Do Institutions Cause Growth », *Journal of Economic Growth*, 9, pp. 271-303.
- Gordon, I., C. Haslam, P. McCann et B. Scott-Quin (2005), « Off-shoring and the City of London », Corporation of London, Business School for Financial Market, mars.
- Lehmann, H. et M. Manz (2006), « The Exposure of Swiss Banks to Macroeconomic Shocks – an Empirical Investigation », *Swiss National Bank Working Papers* 2006-4.
- Midelfart-Knarvik, K.H. et F. Steen (1999), « Self-Reinforcing Agglomerations? An Empirical Industry Study », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 101, n° 4, pp. 515-532.
- OCDE (2003), « Améliorer l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales : Rapport d'étape 2003 ».
- OCDE (2008), *Examens territoriaux de l'OCDE – Luxembourg*.
- Pieretti, P., A. Bourgain et Ph. Courtin (2007), *Place financière de Luxembourg. Analyse des sources de ses avantages compétitifs et de sa dynamique*, de Boeck.
- Pitton, D. (2007), « Innovation dans le conseil en investissement: la Compliance est une opportunité de se créer un avantage compétitif », *Le Mensuel d'AGEFI Luxembourg*, novembre 2007
- Pujals, G. (2005), « Délocalisations et externalisations dans le secteur financier », *Revue de l'OFCE*, pp. 211-238.
- Rouabah, A. (2006), « La sensibilité de l'activité bancaire aux chocs macroéconomiques: une analyse en panel sur des données de banques luxembourgeoises », *Cahiers d'études*, n° 21, Banque centrale du Luxembourg.
- Schuller, G. (2005), « Les investissements directs étrangers (IDE): cadre conceptuel et application au Luxembourg », *Compétitivité de l'économie luxembourgeoise – Rapport annuel 2004*, pp. 37-74, *Cahiers économiques*, n° 98, STATEC, Luxembourg.
- Scitovsky, T. (1954), « Two Concepts of External Economies », *Journal of Political Economy*, 62, pp. 143-151.
- STATEC (Service central de la statistique et des études économiques) (2008), « Note de Conjoncture n° 3-2007 », mars.
- Streeten, P. (1993), « The Special Problems of Small Countries », *World Development*, 21(2), pp. 197-202.
- Taylor, P. et al. (2003), « Financial Services Clustering and its Significance for London », Report, Corporation of London.
- Wampach, C. (2004), « L'évolution de l'emploi bancaire au Luxembourg », Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), Luxembourg, novembre.
- Weimerskirch, P. et E. Flatter (2007), « La banque privée luxembourgeoise a réussi sa révolution », *Le Mensuel d'AGEFI Luxembourg*, novembre.

ANNEXE 2.A1

Modélisation non linéaire de la relation : indice boursier européen – revenus bancaires et détection de changement de régimes

Le graphique 2.4 du corps du texte montre des évolutions variées du revenu net bancaire et des marchés boursiers européens sur la période, suggérant ainsi des régimes différents sur certaines sous-périodes.

Une manière d'identifier d'éventuelles ruptures dans l'évolution des séries consiste à appliquer les tests de Chow ; cependant, ces tests supposent d'une part la constance des paramètres du modèle à travers le temps et d'autre part une connaissance *a priori* des dates de rupture. Or, un changement structurel est une instabilité irréversible qui se produit dans les paramètres du processus et en présence de tels changements dans l'évolution des séries les estimations ainsi réalisées peuvent être mal spécifiées.

Pour remédier à cette insuffisance, l'échantillon est souvent scindé en sous-périodes en fonction de la date de rupture présumée, mais cette méthode appauvrit l'échantillon surtout lorsqu'il s'agit de séries très courtes. Par ailleurs, dans la plupart des cas, les changements structurels peuvent être récurrents et requièrent un autre type de modèle plus général que sont les modèles de changement de régimes de Markov (voir Hamilton 1989, Krolzig 1997, 2001). L'avantage de ces modèles est qu'ils ne requièrent ni une connaissance *a priori* des dates de rupture ni une division de la période d'étude. Le modèle générateur est celui de Hamilton (1989) originellement appliqué au taux de croissance trimestriel du PIB des USA. La méthode univariée de Hamilton (1989) a été généralisée au modèle VAR avec changement de régime permettant de modéliser plusieurs séries sujettes à des changements de régime (voir Krolzig 1997).

Méthode : Le modèle non linéaire

Le modèle générateur de Hamilton (1989) est un modèle autorégressif univarié d'ordre 4 :

$$\Delta y_t - \mu(s_t) = \alpha_1 (\Delta y_{t-1} - \mu(s_{t-1})) + \alpha_2 (\Delta y_{t-2} - \mu(s_{t-2})) + \dots + \alpha_p (\Delta y_{t-p} - \mu(s_{t-p})) + u_t$$

avec $u_t \sim NID(0, \sigma^2)$.

La moyenne conditionnelle $\mu(s_t)$ varie entre deux états.

$$\mu(s_t) = \begin{cases} \mu_2 > 0 & \text{si } s_t = 2 \text{ ('expansion', 'boom')} \\ \mu_1 < 0 & \text{si } s_t = 1 \text{ ('contraction', 'recession')} \end{cases}$$

Le processus de génération des régimes est supposé suivre une chaîne de Markov à deux états tel que P_{21} est la probabilité de transition d'une expansion à une contraction et P_{12} est la probabilité de quitter le régime de contraction vers un régime d'expansion.

La méthode univariée de Hamilton a été généralisée (voir Krolzig 1997) au modèle VAR avec changement de régime, noté MS-VAR. Ces modèles multivariés permettent de modéliser plusieurs séries sujettes à des changements de régime. Dans la spécification d'un modèle MS-VAR, tous les paramètres autorégressifs peuvent être conditionnés par l'état s_t de la chaîne de Markov.

Aussi bien dans le modèle univarié de Hamilton que dans les modèles multivariés subséquents, le processus de génération du régime est une chaîne de Markov ergodique avec un nombre fini d'états $s_t = 1, \dots, M$ qui sont définis par les probabilités de transition :

$$p_{ij} = \Pr(s_{t+1} = j | s_t = i), \quad \sum_{j=1}^M p_{ij} = 1 \quad \forall i, j \in \{1, \dots, M\}$$

Plus précisément on suppose que s_t suit un processus Markovien ergodique à M états avec une matrice de transition irréductible P telle que :

$$P = \begin{pmatrix} p_{11} & p_{12} & \cdots & p_{1M} \\ p_{21} & p_{22} & \cdots & p_{2M} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ p_{M1} & p_{M2} & \cdots & p_{MM} \end{pmatrix}$$

où $p_{iM} = 1 - p_{i1} - \dots - p_{i,M-1}$ pour $i = 1, \dots, M$. L'utilisation de cette loi permet d'inférer l'évolution des régimes à partir des données.

Ces modèles peuvent être estimés par la méthode du maximum de vraisemblance basé sur l'algorithme EM (*expectation-maximization*) discuté dans Krolzig (1997). Cette technique d'estimation permet d'obtenir les paramètres autorégressifs et aussi les probabilités de transition qui gouvernent la chaîne de Markov des états non observés. Si θ indique le vecteur des paramètres, dans le modèle de Hamilton, alors $\theta = (\mu, \alpha_1, \dots, \alpha_4, \sigma^2, p_{11}, p_{22})$. Le paramètre θ est choisi pour maximiser la vraisemblance des observations Y_t .

Résultats de l'estimation du modèle VAR non-linéaire :

Nous avons estimé la dynamique de la relation entre les revenus (en Log et corrigés de variations saisonnières) « LSARev_net » et l'indice boursier européen « Ldje_50 » en utilisant cette modélisation non linéaire bivariable.

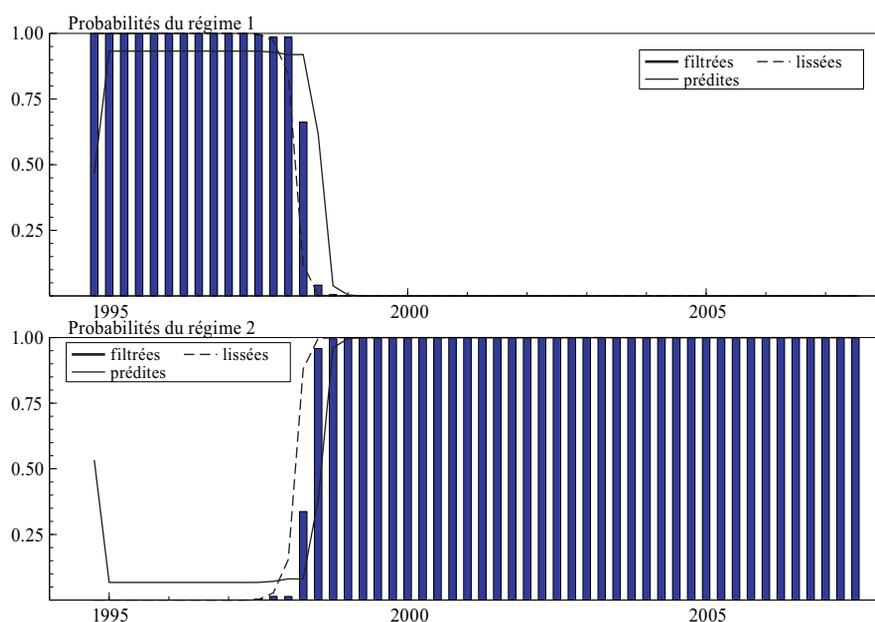
Cette estimation confirme la nature non linéaire de la relation entre les variables LSARev_net et Ldje_50. En effet la log-vraisemblance du modèle non linéaire (17.9555) est supérieure à celle du modèle linéaire (-21.7236). Cette non-linéarité justifie une estimation avec changement de régime.

Les résultats confirment un changement de régime dans l'évolution conjointe des deux variables et permettent de distinguer et classifier deux principales périodes. Le régime 1 qui s'étale de 1994:4 à 1998:1, et le régime 2 qui s'étend de 1998:2 à 2007:3. Ces différents régimes très persistants ($p_{11} = 0.9328$ et $p_{22} = 1$) sont illustrés par le graphique ci-dessous qui indique la probabilité pour chaque observation d'appartenir aux régimes 1 ou 2.

Les tests statistiques usuels (LR, AIC, HQ, SC) montrent que ce modèle traduit mieux la structure de la relation entre les deux variables qu'un modèle linéaire. La matrice MC ci-dessous indique que la corrélation forte (0.89) entre les deux variables (LSARev_net, Ldje_50) durant la première période se réduit dans le régime 2 à seulement 0.26.

$$MC = \begin{bmatrix} LSARev_net & 0.2599 \\ 0.8922 & Ldje_50 \end{bmatrix}$$

Modèle (LSARev_net, Ldje_50)



Note : Nous remercions F.B. Aka (CREA, Université du Luxembourg) pour la réalisation de ces calculs.

Bibliographie

- Hamilton, J.D. (1989), « A New Approach to the Economic Analysis of Nonstationary Time Series and the Business Cycle », *Econometrica* 57: 357-384.
- Krolzig, H.M. (2001), « Business Cycle Measurement in the Presence of Structural Change: International Evidence », *International Journal of Forecasting* 17: 349-368.
- Krolzig, H.M. (1997), « Markov Switching Sector Autoregressions. Modelling, Statistical Inference and Application to Business Cycle Analysis », Berlin: Springer.

ANNEXE 2.A2

Principales recommandations de l'examen territorial de Luxembourg effectué par l'OCDE

Mesures concernant la construction :

- Étendre au niveau de la Grande Région le suivi des marchés du foncier et de l'habitat ainsi que la réflexion prospective, afin de mieux mesurer l'impact du secteur sur les flux transfrontaliers.
- S'assurer, par des actions de sensibilisation et d'incitation envers les élus locaux, que les priorités stratégiques nationales soient clairement prises en compte dans les PAG.
- Redonner à l'expropriation d'utilité publique un caractère opérationnel.
- Envisager de créer un opérateur foncier public à compétence générale, qui pourrait être bénéficiaire du droit de préemption.
- Créer un véritable impôt foncier afin d'inciter à la mise sur le marché de terrains constructibles.

Mesures concernant les migrations journalières :

- Harmoniser la fiscalité sur les produits pétroliers de manière à dissuader les automobilistes étrangers d'utiliser leur véhicule au Luxembourg, où les prix à la pompe sont très inférieurs à ceux des pays voisins.
- Évaluer et expliciter les moyens techniques, financiers et organisationnels conditionnant la réalisation des objectifs IVL, afin de contribuer à l'intégration des politiques sectorielles.
- Concevoir le futur schéma directeur des infrastructures, selon une approche multimodale et avec des objectifs quantifiés, en y intégrant une réflexion concernant le transport de fret, qui contribue à la congestion et aux émissions importantes de gaz à effet de serre.
- Établir un calendrier de financement pluriannuel, selon des priorités identifiées et intégrées.
- Approfondir, à partir de la structure fédératrice nationale en matière de transports envisagée par le Programme directeur, la coopération dans la Grande Région, en créant un organisme suprarégional en matière de transports.

Mesures d'aménagement du territoire :

- Consolider le rôle des Centres de développement et d'attraction (CDA) qui établissent une hiérarchie urbaine autour de laquelle les autres communes peuvent s'organiser. Mettre en œuvre pour cela une politique d'investissements publics consacrant le rôle reconnu à chaque CDA dans une région donnée.
- Poursuivre et approfondir la dynamique créée par la mise en place de conventions de coopération entre l'État et certains ensembles urbains (sud-ouest de l'agglomération de Luxembourg, Nordstad) et étendre ce type d'action à d'autres territoires (nord-est de la région capitale, Région Sud).
- Envisager un découpage régional permettant de mieux faire jouer les économies d'échelle, compte tenu des dimensions du territoire, en regroupant les plus petites régions en une région unique centrée autour de la Nordstad.

Mobilisation de ressources humaines et budgétaires adéquates :

- Associer davantage les élus locaux à la conception et à la définition des différentes politiques ci-dessus, afin de faciliter leur traduction dans les actions d'urbanisme à l'échelle locale.
- Veiller à consulter de manière adéquate les associations et les citoyens, d'autant que la société civile joue un rôle important dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Cela permettrait de situer les choix élaborés autour des PAG dans un contexte plus large et de faciliter la mise en œuvre de partenariats publics privés contribuant à la réalisation des actions envisagées.
- Accorder une priorité à la mise en œuvre des moyens nécessaires pour déployer ces stratégies. Les effectifs et moyens budgétaires de la Direction de l'aménagement du territoire (DATer), qui assume de nombreuses tâches de coordination tant interministérielle qu'au sein de la Grande Région, ne semblent pas suffisants pour cela. Il pourrait notamment être fait appel aux compétences nouvelles issues de l'Université du Luxembourg dans ces domaines.
- Donner une traduction forte aux mesures ci-dessus à la fois en termes de gouvernance et de moyens mis en œuvre, en établissant pour cela une dotation interministérielle à financement pluriannuel, permettant de déclencher un effet de levier sur les projets à vocation multisectorielle.

Chapitre 3

Adapter la politique budgétaire au moindre dynamisme des recettes fiscales

Ces dernières années, les résultats budgétaires ont été plutôt meilleurs que prévu, grâce au dynamisme des recettes et à une progression des dépenses légèrement supérieure aux prévisions. Actuellement, la situation budgétaire est donc meilleure que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. À court terme, l'orientation légèrement expansive de la politique budgétaire est opportune étant donné la dégradation des perspectives économiques. Mais l'écart de viabilité des finances publiques, déjà ample d'après les estimations et qui va être revu à la hausse compte tenu des nouvelles prévisions de l'OCDE concernant l'évolution des dépenses de santé, appelle une stratégie sur plusieurs fronts : préfinancement, élargissement de l'assiette fiscale et maîtrise des coûts liés au vieillissement. Il importe en particulier d'agir sans tarder de manière à éviter un effet boule de neige venant gonfler la dette publique. Afin de mieux relier les évolutions budgétaires à court terme et les grands enjeux des finances publiques sur le long terme, le gouvernement devrait renforcer le cadre budgétaire en faisant une plus nette distinction entre l'établissement des statistiques, les projections macroéconomiques et la préparation du budget, et établir des plafonds pluriannuels de dépenses. La perspective de rentrées fiscales moins dynamiques appelle à améliorer l'efficacité du secteur public afin de préserver le niveau des services.

La situation des finances publiques est meilleure que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Le solde budgétaire des administrations publiques est largement excédentaire et le ratio dette publique/PIB est très faible. L'excédent du budget résulte principalement du dynamisme des recettes fiscales tirées du vaste secteur financier. À court terme, celui-ci va connaître un ralentissement à cause des retombées de la crise financière internationale, mais même à moyen et à long terme il est probable que sa croissance sera moins rapide du fait de la concurrence et des nouvelles technologies, comme il est expliqué au chapitre 2. Du coup, les recettes fiscales seront moins dynamiques. À cela viendra s'ajouter l'absence (probable) de nouvelle bonne surprise touchant les recettes, comme l'avait été le produit exceptionnel tiré de la fusion Arcelor/Mittal, et le caractère temporaire de certains flux, comme celui des rentrées de TVA sur le commerce électronique. Or, le ralentissement de la croissance des recettes se produit au moment même où il est nécessaire de remettre la politique budgétaire sur une trajectoire susceptible d'assurer la viabilité des finances publiques. Ce problème avait déjà été évoqué dans l'*Étude* précédente, mais aujourd'hui, les prévisions actualisées de l'OCDE concernant les dépenses de santé et de soins de longue durée conduisent à revoir à la hausse l'estimation de l'écart de viabilité budgétaire. Vu l'ampleur du rééquilibrage nécessaire, il faudra agir dans plusieurs directions et, surtout, ne pas tarder à prendre des mesures pour éviter un effet boule de neige sur la dette publique. Le présent chapitre passe tout d'abord en revue les évolutions budgétaires à court terme avant de s'intéresser aux enjeux que représente à plus long terme la viabilité des finances publiques. Il aborde ensuite diverses questions concernant le cadre budgétaire, puis se termine sur un examen détaillé du lien entre gestion des ressources humaines et efficacité dans le secteur public.

Les budgets de ces dernières années ont bénéficié du dynamisme des recettes

Après quelques années de déficit, le solde budgétaire est redevenu excédentaire. En 2006, le gouvernement et les partenaires sociaux ont signé un accord visant à rétablir l'équilibre des finances publiques et à renforcer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, principalement en modulant et en reportant l'indexation automatique des salaires (encadré 3.1). Bien que la plupart des mesures n'aient exercé leur plein effet que l'année suivante, le solde budgétaire des administrations publiques a enregistré un excédent de 1.3 % du PIB en 2006, en raison d'une croissance plus forte que prévu de l'activité et des recettes exceptionnelles liées à la fusion Arcelor/Mittal¹. En 2007, les comptes des administrations publiques ont dégagé un excédent de 3.1 % du PIB, soit plus de 3½ points de mieux qu'on ne l'escomptait lorsque le budget a été soumis au Parlement à l'automne 2006 (tableau 3.1). On estime que les mesures contenues dans l'accord tripartite ont apporté une contribution de 1.1 % au PIB (ministère des Finances, 2008a). La révision des résultats budgétaires pour l'exercice 2006 et la croissance économique plus forte que prévu expliquent aussi ce bon bilan qui masque néanmoins une croissance, plus élevée que celle prévue dans le dernier programme de stabilité, de la consommation publique en termes réels.

Encadré 3.1. **L'Accord tripartite de 2006**

La principale mesure de l'Accord tripartite était le report de l'indexation automatique des salaires afin de freiner la progression salariale. Cette mesure a également eu pour effet de ralentir la croissance des dépenses publiques, dans la mesure où les allocations et les pensions sont ajustées selon le même mécanisme d'indexation. En outre, d'autres dépenses publiques de personnel et d'investissement ont été modérées. Des initiatives ont également été prises sur le volet des recettes, avec notamment l'augmentation du taux de cotisation au régime d'assurance dépendance et du taux de TVA pour certains services (ministère des Finances, 2007). Sous l'effet combiné de ces mesures et de la forte progression du PIB nominal, le ratio dépenses publiques PIB a baissé de 1½ point sur la période 2006-07.

Tableau 3.1. **Dépenses, recettes et solde financier des administrations publiques**

En pourcentage du PIB nominal

	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses totales des administrations publiques	41.8	38.7	38.0	38.9	39.1
Consommation finale des administrations publiques	16.8	15.5	15.4	15.6	15.4
Charges d'intérêts	-0.3	0.1	-0.2	-0.2	-0.1
Subventions	1.7	1.5	1.6	1.6	1.6
Transferts sociaux en nature	14.6	13.6	13.2	13.5	13.5
Autres dépenses courantes	4.5	4.3	4.2	4.2	4.2
Formation brute de capital fixe	4.5	3.6	3.8	4.2	4.5
Recettes totales des administrations publiques	41.7	40.0	41.0	40.6	40.5
Impôts directs	13.7	13.1	13.5	13.0	13.0
Cotisations sociales	11.4	10.8	11.1	11.1	11.0
Impôts indirects	13.2	12.6	12.8	12.8	12.8
Revenus de la propriété	1.4	1.7	1.8	1.9	1.9
Autres recettes courantes	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6
Impôt sur le capital et transferts	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Capacité de financement	-0.1	1.3	3.0	1.7	1.3
Capacité de financement corrigée des variations conjoncturelles	0.5	1.7	3.4	2.5	2.3
Solde primaire corrigé des variations conjoncturelles	-0.2	1.0	2.7	1.8	1.7
Dette brute des administrations publiques	6.1	6.6	6.9	6.0	5.4

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

Les évolutions budgétaires récentes se caractérisent par des plus-values de recettes inattendues. Ces variations difficiles à prévoir des recettes budgétaires tiennent au fait que le Luxembourg est une petite économie ouverte dont les revenus proviennent pour une large part du secteur financier (40 % du produit de l'impôt sur les sociétés et 25 % de celui de l'impôt sur le revenu), dont le comportement est très sensible à la conjoncture et dépend des évolutions internationales. De plus, les délais relativement longs pour établir l'impôt sur les sociétés, ce qui tient en partie au traitement administratif de ces sujets, ont également contribué aux plus-values récurrentes. D'autre part, les rentrées fiscales exceptionnelles, par exemple au moment de la fusion Arcelor/Mittal, ont accentué le manque de précision des prévisions. Dans les années à venir, un certain nombre d'impôts vont revêtir un caractère temporaire. Tel est le cas de la TVA sur les activités liées à l'Internet, par exemple, dont le produit est appelé à diminuer du fait de la modification de la directive TVA de la Commission européenne, qui va substituer à la règle du lieu du fournisseur celle du lieu du consommateur pour l'imposition des achats effectués sur

Internet, ce qui risque de réduire l'attrait du Luxembourg aux yeux de sociétés comme eBay, Amazon, etc. qui y ont installé leur siège. Le droit d'apport (perçu sur les émissions de capital), qui a été ramené de 1 % à 0.5 % le 1^{er} janvier 2008 et qui sera supprimé le 1^{er} janvier 2009, est un autre exemple².

Le budget 2008 est légèrement expansionniste

Le projet de budget pour 2008 laisse apparaître un excédent financier des administrations publiques en recul d'environ ¼ de point de PIB par rapport à l'exercice précédent, sous l'effet du ralentissement prévu de la croissance économique dû à la persistance des turbulences financières internationales et d'une baisse des rentrées fiscales consécutive aux nouvelles mesures adoptées en 2008 (encadré 3.2). Les tranches du barème de l'impôt sur le revenu sont majorées de 6 % pour compenser en partie l'absence d'indexation depuis 2002 (les prix ont augmenté trois fois plus vite au cours de la même

Encadré 3.2. Les mesures fiscales de 2008

Les mesures fiscales de 2008 s'articulent autour de deux principaux volets. Premièrement, toutes les tranches de revenu de l'impôt des personnes physiques ont été relevées de 6 % après être restées inchangées depuis 2002. Il s'agit donc d'un ajustement partiel (environ un tiers) pour tenir compte de l'inflation. En conséquence, le taux d'imposition marginal le plus bas de 8 % s'applique aux revenus supérieurs à 10 335 EUR, et ce taux progresse de 2 points par tranche de revenu de 1 749 EUR, jusqu'à ce que le taux marginal maximum de 38 % soit atteint pour les revenus annuels supérieurs à 36 570 EUR (ministère des Finances, 2008b).

Le deuxième volet est l'introduction d'un bonus pour enfants à charge de 922.50 EUR par an pour les ménages non imposables. Cette mesure est justifiée par le fait qu'un nombre croissant de ménages à bas revenu ne paient pas ou relativement peu d'impôts. Il s'ensuit qu'ils ne profitent pas du crédit d'impôt existant. Ce crédit a donc été converti en bonus. Parallèlement, l'impôt sur le revenu a été majoré de la différence entre la valeur après impôt de l'ancien crédit et le nouveau bonus. Cela signifie que la valeur après impôt du bonus pour enfants à charge reste identique pour les ménages qui bénéficiaient du crédit d'impôt, tandis que les ménages à bas revenu ont vu leur revenu disponible augmenter d'un montant équivalent à la valeur du bonus pour enfant.

Par ailleurs, les couples liés par un contrat de partenariat bénéficient dorénavant de la possibilité d'une imposition collective à l'instar des couples mariés, et les non-résidents (qui ont choisi d'être imposés au Luxembourg) doivent désormais déclarer l'intégralité de leurs revenus et de leurs dépenses à l'étranger, ce qui signifie par exemple que leurs paiements d'intérêts hypothécaires sont désormais déductibles tandis que leur revenu du capital perçu à l'étranger devient imposable.

Dans le cadre de la réforme visant à harmoniser les régimes d'assurance santé pour les ouvriers et les employés, la rémunération des heures supplémentaires est entièrement exemptée de l'impôt (jusqu'ici, seuls les suppléments de rémunérations accordés pour la prestation d'heures supplémentaires étaient exempts de l'impôt). En outre, la rémunération des heures supplémentaires est fixée à 140 % de la rémunération normale et les ouvriers bénéficient d'un allongement de la période de versement de leurs salaires en cas de maladie. La réforme n'étant pas intégralement financée, l'excédent du budget de la sécurité sociale sera légèrement écorné (BCL, 2007a).

À compter de cette même date, les droits d'apport ont été ramenés de 1 % à 0.5 %.

période). La réduction d'impôt pour enfants à charge est remplacée par un bonus, afin que tous les parents, y compris ceux dont le revenu est inférieur au minimum imposable, puissent bénéficier d'un soutien financier pour leurs enfants. Ce changement n'aura pas d'incidence sur le revenu disponible des autres ménages. Ces deux mesures ont un coût de l'ordre de 0.8-0.9 % du PIB. Malgré cela, les recettes progresseraient de quelque 7.5 %, conformément à la prévision de croissance du PIB nominal retenue dans le budget. De leur côté, les dépenses augmenteraient d'environ 5.5 %, l'accord salarial conclu dans le secteur public devant ajouter respectivement $\frac{3}{4}$ et $1\frac{3}{4}$ point de pourcentage au gonflement des salaires en 2008 et en 2009. Les dépenses publiques de R-D connaîtraient une progression plus rapide que la moyenne.

Le ralentissement de l'activité économique réduira sensiblement la croissance des recettes, entraînant un recul de l'excédent budgétaire de près de 1.5 % du PIB par rapport à 2007, d'après les projections de l'OCDE. Une période prolongée de faible croissance pourrait même annoncer le retour d'un déficit pour la première fois depuis 2005. Cela pose la question de savoir s'il convient ou non d'ajuster la politique budgétaire compte tenu du nouveau contexte macroéconomique. Le budget 2008 est déjà légèrement expansionniste, principalement du fait des mesures fiscales, et on observe une nouvelle détérioration des comptes liée au ralentissement temporaire des recettes fiscales sous l'effet des stabilisateurs automatiques. L'aspect conjoncturel de ces évolutions ne donne pas de raison de modifier le cours de la politique budgétaire. D'un autre côté, une orientation plus expansive n'aurait pas un effet de relance très efficace dans une petite économie ouverte comme celle du Luxembourg ; pis, étant donné la forte instabilité des recettes fiscales, une vigoureuse impulsion budgétaire doublée d'un ralentissement prolongé de l'activité pourrait même ouvrir la perspective d'une dégradation marquée du solde des administrations publiques. Une accélération des dépenses est inévitable car la hausse de l'inflation accroît la pression sur les dépenses publiques à partir de 2010, lorsque le mécanisme d'ajustement automatique des salaires et des prestations sociales s'applique de nouveau intégralement aux agents du secteur public. Pour éviter cette situation, il faudrait tout d'abord renforcer le report d'application dont ce mécanisme d'indexation fait actuellement l'objet et envisager à terme sa suppression dans la mesure où il s'oppose à un ajustement en baisse de la dépense publique. Une autre mesure propre à rendre le budget moins sensible au cycle conjoncturel consisterait à diversifier les sources de recettes fiscales. 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 structure de la fiscalité.

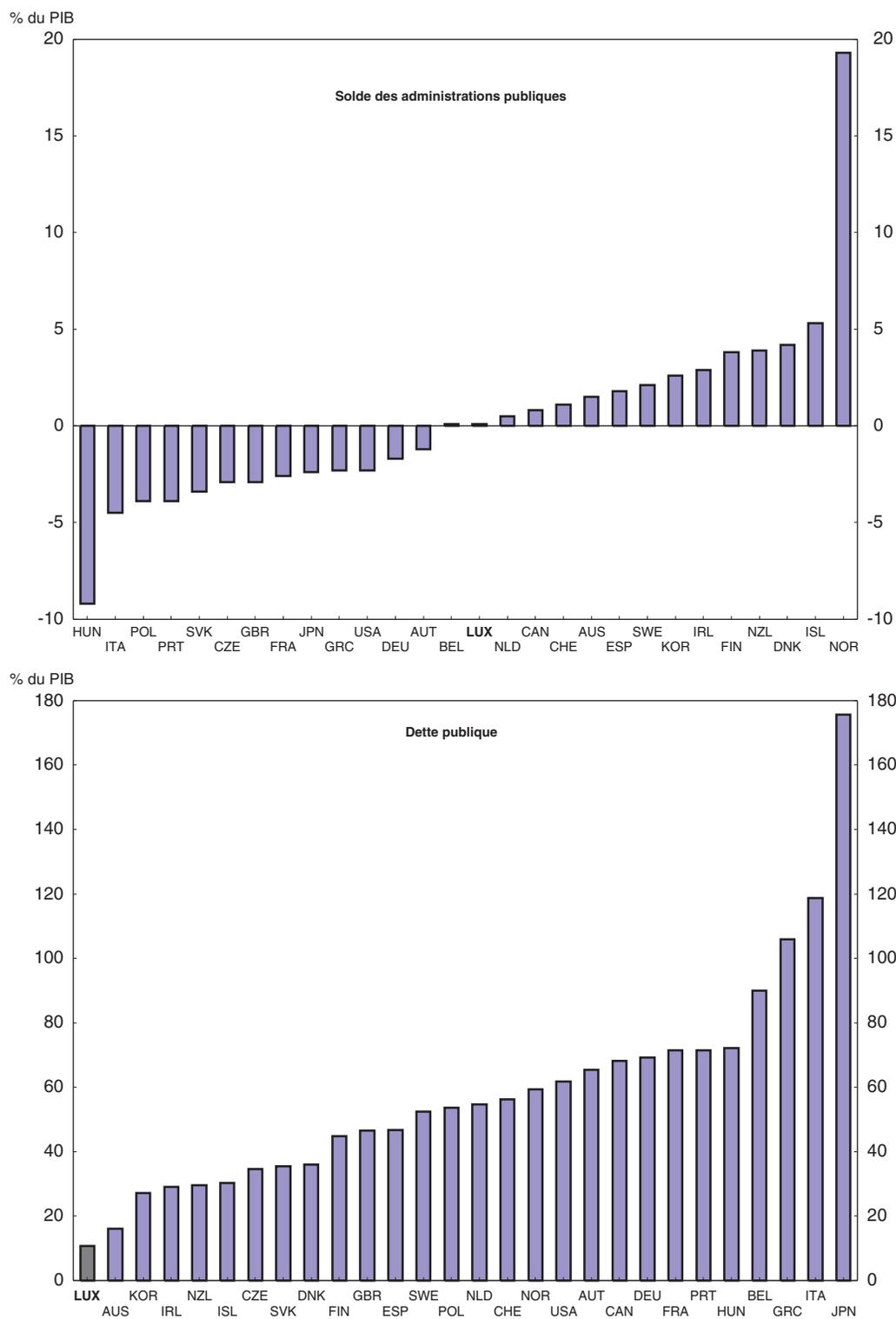
Le budget ne contient pas de plans à moyen terme. Ceux-ci figurent dans le programme de stabilité publié dans la foulée de la présentation du budget. Selon ces prévisions, le gouvernement compte améliorer l'excédent budgétaire de près de 0.5 % du PIB d'ici 2010 en augmentant le solde structurel d'environ 0.75 % du PIB (essentiellement grâce à une moindre croissance des dépenses). Cependant, le resserrement prévu n'intervient pas avant 2010 et une légère érosion du solde structurel est envisagée à court terme. Le ratio recettes/PIB devrait rester assez stable, ce qui suppose une croissance toujours dynamique des recettes et une expansion à peu près aussi vigoureuse qu'à l'heure actuelle du PIB nominal. Par conséquent, même s'il est prévu de mettre un frein à la croissance des dépenses, celle-ci sera encore forte, de l'ordre de $2\frac{1}{2}$ à 3 % par an en termes réels. Les plans à moyen terme marquent une amélioration dans le sens de la viabilité à long terme des finances publiques, mais d'autres mesures seront nécessaires.

Assurer la viabilité à long terme des finances publiques

Compte tenu de sa situation budgétaire, le Luxembourg est aujourd'hui mieux armé que la plupart des autres pays de l'OCDE pour affronter le défi du vieillissement démographique et ses retombées sur les finances publiques (graphique 3.1), et si l'on s'en tient à l'horizon couvert par le programme de stabilité, il ne semble pas que cette situation doive beaucoup se modifier (ministère des Finances, 2007)³. De plus, les dépenses liées au vieillissement ne progresseront que modérément au cours de la prochaine décennie. Après quoi, en revanche, leur hausse sera tellement forte que les problèmes qui en découleront pour la viabilité budgétaire à long terme sont plus graves que dans la plupart des autres pays européens (tableau 3.2). D'après les estimations de la Commission européenne et comme on l'a déjà vu dans l'Étude précédente, les dépenses publiques consacrées aux retraites devraient augmenter de 7.5 % du PIB d'ici 2050, c'est-à-dire davantage que dans la quasi-totalité des autres pays européens (Commission européenne, 2006)⁴. Dans le même temps, les dépenses de santé (y compris pour les soins de longue durée), l'autre grande composante des coûts liés au vieillissement, seraient en hausse de 1¼ point de PIB – un peu moins en moyenne que dans les autres pays de l'UE⁵. Cependant, les estimations de la Commission européenne concernant les dépenses de santé paraissent modérées et doivent être considérées comme un plancher. Les prévisions actualisées de l'OCDE (présentées dans le chapitre 4) indiquent que la part de PIB consacrée aux dépenses de santé et de soins de longue durée devrait pratiquement doubler d'ici 2050, passant alors à 14 % – un niveau élevé par comparaison avec les autres pays. Or, même ce chiffre représente une limite inférieure, car (tout comme celui de la Commission européenne) il tient compte uniquement des évolutions démographiques et laisse donc de côté les travailleurs frontaliers de plus en plus nombreux qui auront travaillé toute leur vie au Luxembourg et qui seront couverts par l'assurance maladie durant leur retraite (voir chapitre 1). Déjà, le nombre de ces retraités s'accroît rapidement, même s'il était faible au départ. Une estimation plus réaliste chiffrerait donc l'écart de viabilité budgétaire à un niveau au moins supérieur de 1½ point de PIB dans le meilleur des cas.

S'agissant des dépenses publiques de retraite, leur augmentation tient surtout à la générosité des taux de remplacement, à la montée en régime du système et à l'accroissement de la longévité. Le système public de retraite est un système essentiellement fondé sur la répartition (avec un élément de préfinancement concrétisé par un fonds de réserve) qui se caractérise actuellement par un nombre beaucoup plus élevé de cotisants (pour une large part des travailleurs frontaliers) que de bénéficiaires (encadré 3.3). À terme, toutefois, la venue à maturité du système s'accompagne d'une augmentation relative du nombre de retraités, et parmi eux de ceux qui ont une carrière complète de cotisation, ainsi que d'un accroissement de la longévité qui font que le volume des cotisations diminue par rapport à celui des dépenses. D'autre part, l'allongement des périodes de cotisation entraîne une hausse du taux de pension (le ratio pension moyenne/revenu moyen) – situation peu commune en Europe. Étant donné la lenteur relative du processus de vieillissement, les dépenses de retraite n'auront progressé que de 2 points de PIB en 2020, mais elles s'alourdiront considérablement après cette date. En conséquence, les réserves du système de retraite arrivent à épuisement en 2035 et la dette qui s'accumule atteint 100 % du PIB en 2050, époque où les cotisations de sécurité sociale ne suffisent plus à financer que 58 % des pensions, alors que la situation est actuellement à peu près équilibrée.

Graphique 3.1. **Solde des administrations publiques et dette publique des pays de l'OCDE**
En pourcentage du PIB, 2006



Source : OCDE, Base de données analytique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378333648112>

Tableau 3.2. **Évolution à long terme des dépenses liées au vieillissement**
% du PIB

	2004	2010	2020	2030	2040	2050	Variation 2010-50
Total des dépenses liées au vieillissement	19.5	19.4	21.6	25.0	27.4	27.8	8.2
Retraites	10.0	9.8	11.9	15.0	17.0	17.4	7.4
Santé	5.1	5.3	5.6	5.9	6.2	6.3	1.2
Soins de longue durée	0.9	1.0	1.0	1.1	1.3	1.5	0.6
Éducation	3.3	3.1	2.8	2.7	2.6	2.4	-0.9
Chômage	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	-0.1

Source : Commission européenne (2008), Luxembourg : Macro Fiscal Assessment. An analysis of the October 2007 update of the stability programme.

L'ampleur des problèmes peut s'exprimer en termes d'écart de viabilité, c'est-à-dire en fonction de l'excédent qui sera nécessaire pour financer les dépenses futures liées au vieillissement sans changement majeur des politiques actuelles en matière de recettes et de dépenses. D'après la Commission européenne, si le ratio dette/PIB reste faible comme il l'est actuellement, l'écart de viabilité s'établit à environ 8 % du PIB, ce qui représente plus du double de la moyenne dans l'Union européenne. Par contre, si la dette publique passe à 60 % du PIB en 2050, l'écart de viabilité est nettement plus réduit, à 3 % du PIB (Commission européenne, 2006 et 2008)⁶. Les nouvelles estimations de l'OCDE concernant l'évolution des dépenses au titre de la santé et de la prise en charge de longue durée aboutissent à un écart plus important, de 1½ point au moins, à 4.5 % du PIB. En 2007, le solde structurel a affiché un excédent de 3.25 % du PIB, mais l'assouplissement prévu de la politique budgétaire à moyen terme et la révision en baisse des estimations de la croissance potentielle devraient ramener ce résultat à près de 2.5 % du PIB en 2009. Un resserrement de la politique budgétaire de l'ordre de 2 % du PIB serait donc requis à ce moment-là pour assurer la viabilité des finances publiques.

L'un des aspects importants du problème que pose la viabilité des finances publiques est qu'en agissant vite, on peut obtenir des ajustements assez conséquents. Par exemple, si le programme de stabilité actuel était appliqué dans son intégralité, cela contribuerait à réduire l'écart de viabilité d'environ 1 point⁷. Celui-ci augmenterait par contre de ½ point de PIB si l'ajustement budgétaire était différé de cinq ans. Jusqu'à présent, toutefois, la perspective d'une action précoce semble peu probable. Ainsi, en avril 2006, le Comité de coordination tripartite a mis sur pied un groupe de réflexion chargé d'élaborer des propositions pour garantir à long terme la viabilité du régime de retraite, mais la première réunion de ce groupe n'a eu lieu qu'à la fin de 2007⁸.

Comment faire face au problème de la viabilité budgétaire

L'effet du vieillissement de la génération du baby-boom est dans une large mesure compensé par l'afflux massif d'immigrants et de travailleurs transfrontaliers relativement jeunes, de sorte que l'augmentation correspondante du volume des pensions publiques est non seulement passagère, mais aussi relativement limitée, le rapport de dépendance économique des personnes âgées progressant de 1½ point de moins que dans le reste de l'UE (graphique 3.3)⁹. Le poids du vieillissement tient pour l'essentiel à la générosité des retraites publiques, qui rend particulièrement coûteux l'accroissement de la longévité et la montée en régime du système. L'accroissement de la longévité exerce une pression forte et constante sur les retraites publiques du fait de l'allongement de la période de versement des pensions, tandis que la montée en régime du système entraîne une modification durable du rapport

Encadré 3.3. Le régime public de pension au Luxembourg

Le régime public de pension luxembourgeois est un système essentiellement fondé sur le principe de répartition, dans lequel les cotisants d'aujourd'hui paient pour les retraités d'aujourd'hui (un régime spécial est en place pour les salariés du secteur public, et rares sont les secteurs dotés de régimes de retraite professionnels). L'âge officiel de la retraite, 65 ans, est inchangé depuis 1925. Si la durée de cotisation totalise au moins 480 mois, dont au moins 120 mois sous le régime d'assurance obligatoire, la retraite peut être prise à 60 ans. Si les 480 mois de cotisation relèvent tous du régime d'assurance obligatoire, la retraite peut être prise à 57 ans. Avec les possibilités de préretraite décrites dans l'Étude précédente (OCDE, 2006a), l'âge effectif de départ en retraite est ramené à 59.4 ans et le taux d'emploi des travailleurs âgés (+55 ans) est l'un des plus faibles de l'OCDE (graphique 3.2). Le système couvre toutes les personnes qui ont travaillé au Luxembourg, et compte tenu de l'augmentation du nombre d'immigrants et de travailleurs transfrontaliers, le nombre de retraités non résidents a triplé depuis 1985. Ils représentent aujourd'hui environ 40 % de tous les retraités, bien que la part des pensions transférées soit plus faible (près de 20 % des dépenses de retraite), ce qui traduit le fait que de nombreux retraités non résidents ne bénéficient pas des droits à une pension à taux plein.

Les prestations du régime de pension du secteur privé se composent d'une allocation forfaitaire plafonnée à 490 EUR pour une durée de cotisation de 480 mois et d'un versement annuel variable en fonction du revenu, qui équivaut à 1.85 % du revenu généré par une activité professionnelle au cours de la période de cotisation (calculé en prenant 1984 comme année de référence et ajusté pour tenir compte de l'inflation des prix à la consommation et des augmentations des salaires réels). En outre, les pensions sont ajustées en fonction de l'inflation (en appliquant le même mécanisme d'indexation automatique que pour les salaires) et de la progression des salaires réels (tous les deux ans). Enfin, les niveaux minimum et maximum des pensions sont actuellement fixés à 1 387 EUR et 56 421 EUR par mois, respectivement (Commission européenne, 2008)*. De plus, il existe une obligation de réserves légales représentant 1.5 fois les prestations annuelles – soit beaucoup moins que les réserves actuelles d'environ un quart du PIB.

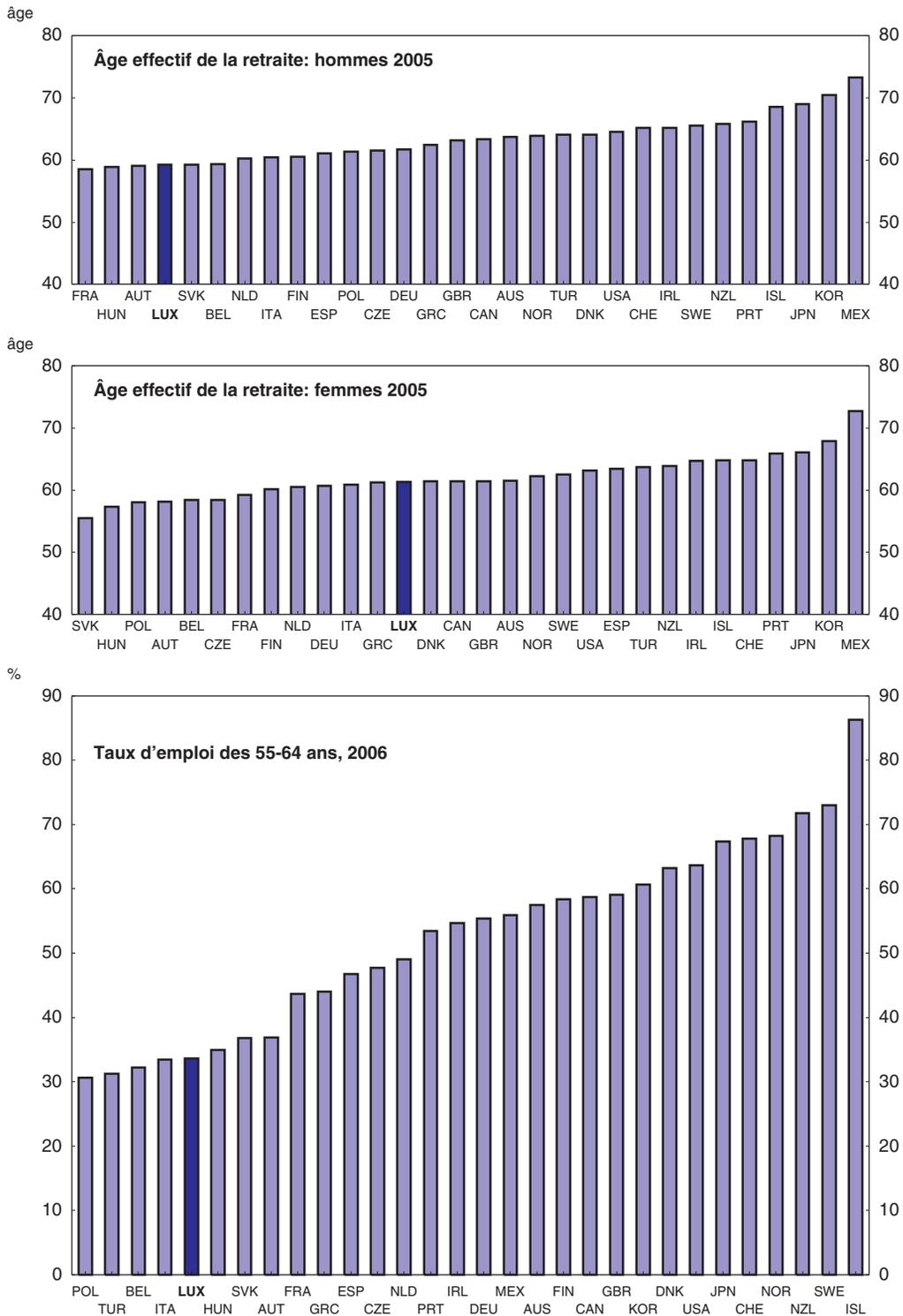
Globalement, du fait de la générosité du régime public de pension, les taux de remplacement sont élevés pour les bas revenus (ils peuvent même dépasser 100 % dans certains cas), aboutissant à un ratio des prestations élevé selon les critères internationaux (mesuré comme la pension moyenne rapportée au salaire moyen). Bien que le nombre de retraités rapporté à celui de cotisants soit le cinquième plus faible de l'UE 25, les dépenses totales du régime public de pension, soit 10 % du PIB, ne sont que légèrement inférieures à la moyenne de l'UE. Étant donné que le nombre de retraités augmente par rapport à celui des cotisants et qu'ils sont de plus en plus nombreux à bénéficier des droits à une pension à taux plein, les dépenses au titre des pensions publiques devraient progresser fortement, atteignant 17½ % du PIB en 2050 – soit près de 4½ points de plus que la moyenne de l'UE.

La dernière grande réforme du régime public de pension date de la mi-2002, avec l'introduction de pensions publiques plus généreuses. Les prestations fixes et variables ont été augmentées de 11.9 % et 0.07 points respectivement. Pour inciter les travailleurs âgés à prolonger leur activité professionnelle, la fraction variable a de nouveau été majorée de 0.01 point pour chaque année travaillée après 55 ans à concurrence d'un plafond de 2.05 %. En outre, tous les retraités bénéficient d'une prestation supplémentaire de près de 15 EUR par an d'affiliation, et la pension minimum a été augmentée de 7 % à 1 185.57 EUR par mois afin de l'aligner sur le salaire minimum. Enfin, les pensions des personnes à charge ont été révisées à la hausse afin qu'elles soient au moins égales à la pension minimum. L'effet immédiat de ces mesures a été une hausse de 10 % des dépenses du régime public de pension, mais l'impact à long terme (y compris les paiements d'intérêts majorés entraînés par la contraction de nouveaux emprunts) est estimé à environ 26 % du PIB en 2050 (et près de 50 % d'ici 2085) (Bouchet, 2003).

* Les prestations de pension sont soumises à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et aux cotisations de l'assurance santé et dépendance.

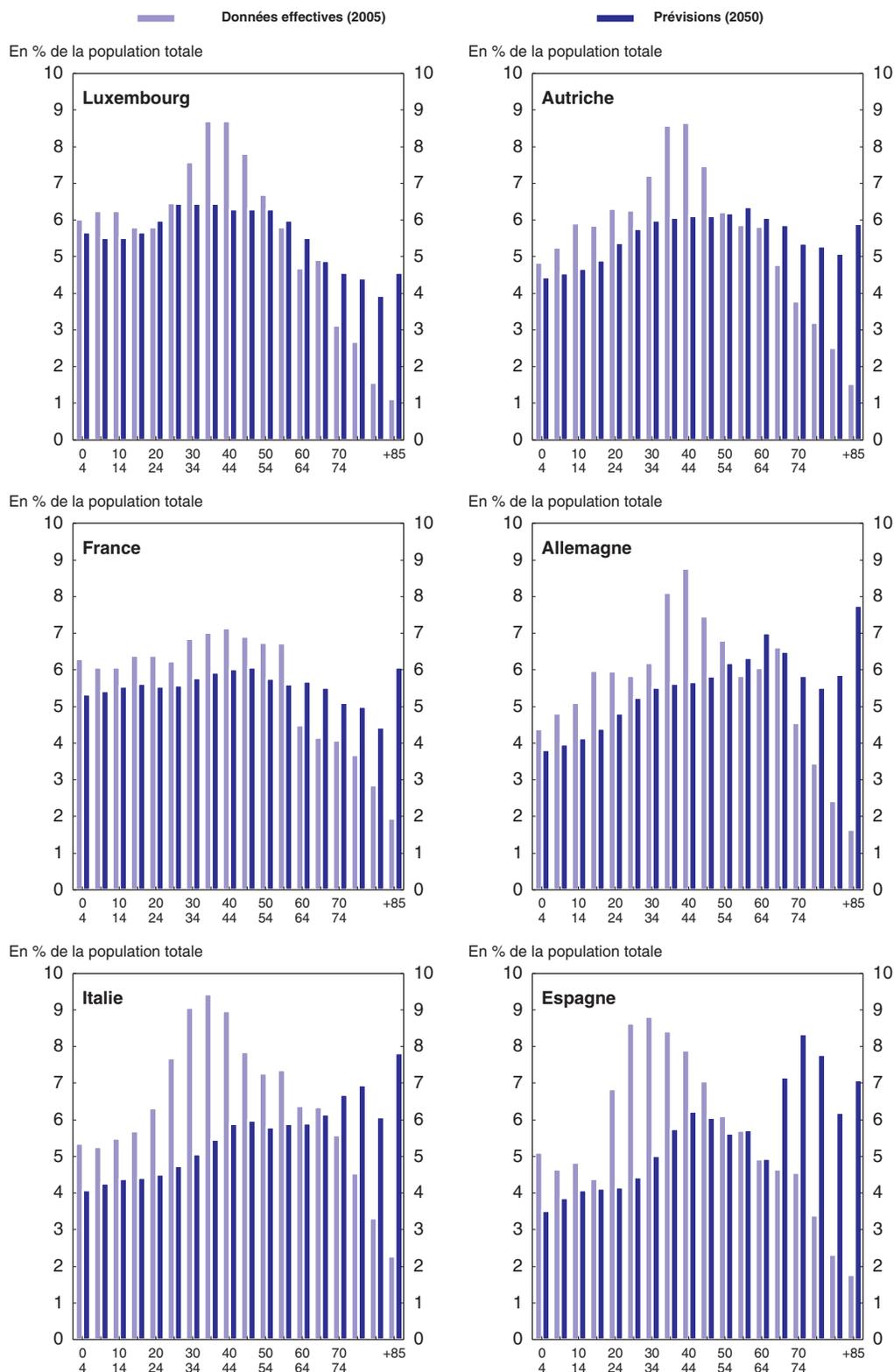
Graphique 3.2. Âge effectif de la retraite et taux d'emploi

Des travailleurs âgés dans la zone OCDE



Source : Estimations de l'OCDE d'après l'enquête européenne et les enquêtes nationales sur la population active, statistiques de l'OCDE sur la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378364244174>

Graphique 3.3. **Pyramide des âges dans les pays de l'OCDE**

Source : OCDE, Base de données sur l'emploi, la main-d'œuvre et les affaires sociales, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378365333006>

entre cotisants et bénéficiaires, liée dans une large mesure, rappelons-le, à l'augmentation rapide du nombre des retraités non résidents pouvant prétendre à une pension à taux plein¹⁰. Étant donné son ampleur à long terme, l'impact du vieillissement sur le système public de retraite devrait donc inciter à rechercher les solutions au problème de viabilité budgétaire principalement à l'intérieur de ce système. Un autre problème tient à la question de savoir si les hypothèses de croissance sous-jacentes sont plausibles. Cela semble être le cas. Les hypothèses macroéconomiques retenues pour les calculs de la viabilité budgétaire tablent sur une décélération de la croissance du PIB de 4 % à 3 % après 2010, accompagnée d'une hausse de 80 % de l'emploi d'ici 2050. Pour répondre à la demande de travail, il est en outre supposé une immigration nette cumulative de 30 %, un nombre de travailleurs frontaliers une fois et demie plus élevé qu'à présent, et une augmentation du taux d'activité des résidents. La prévision de croissance n'empêche pas le Luxembourg de conserver l'un des rythmes d'expansion les plus rapides de l'UE, alors que le secteur financier reste le principal moteur de l'activité. Plus préoccupant peut-être est l'accroissement envisagé de l'immigration et du nombre de travailleurs frontaliers, étant donné les investissements importants dans les infrastructures de transport et le logement qu'il suppose. Quoi qu'il en soit, beaucoup d'analystes estiment que les solutions au problème de viabilité budgétaire pourraient venir d'évolutions extérieures au système public de retraite : accélération de la croissance, immigration en hausse, fécondité accrue, etc.

Toutes ces mesures constituent cependant une série de non-solutions (Elmeskov, 2004). Obtenir une croissance plus forte grâce à des gains de productivité du travail n'aurait que peu d'effet sur la viabilité des finances publiques dans la mesure où les pensions sont ajustées en fonction de la croissance de la productivité et où les salariés du secteur de la santé bénéficieront aussi de salaires réels plus élevés. Un nombre encore plus élevé d'immigrants et de travailleurs frontaliers élargirait temporairement l'assiette des cotisations, mais, avec le temps, ces non-nationaux auraient eux aussi droit à une retraite publique et à l'assurance maladie, de sorte qu'une telle évolution constituerait au mieux un moyen de retarder la maturation du système de retraite (et supposerait en outre que les immigrants et leurs descendants soient bien intégrés). De même, une fécondité accrue doperait pour un temps le taux de cotisation, mais il faudrait qu'elle se concrétise rapidement pour avoir un effet significatif sur les finances publiques avant 2050, et elle engendrerait entretemps de plus lourdes dépenses dans d'autres domaines comme la santé et l'éducation.

C'est donc à l'intérieur du système lui-même qu'il faut rechercher la solution aux problèmes de viabilité budgétaire. Trois grandes pistes se présentent dans cette optique : a) le préfinancement, c'est-à-dire la constitution d'un volume d'actifs suffisant pour financer l'augmentation future des coûts liés au vieillissement, b) l'élargissement de la base de financement grâce à une participation accrue au marché du travail, et c) la maîtrise des dépenses (principalement dans le domaine des retraites, de la santé et de la prise en charge de longue durée). Dans le cas du préfinancement, il faut pouvoir dégager des excédents budgétaires importants sur une période prolongée, ce qui pose un épineux problème d'économie politique dans la mesure où ces excédents donnent généralement lieu à des demandes en faveur d'autres dépenses publiques. Cela pourrait être évité si le préfinancement était lié à des coûts spécifiques. À cet égard, la stratégie actuelle qui vise à assurer la viabilité du système de retraite sur une période de sept ans constitue un pas dans la bonne direction. Néanmoins, il faudrait prolonger cet horizon au moins jusqu'en 2050, ce qui suppose un triplement ou un quadruplement des réserves, actuellement de l'ordre de 25 % du PIB, comme on l'indiquait dans l'*Étude* précédente. De

plus, comme un grand nombre de travailleurs frontaliers bénéficieront de l'assurance maladie durant leur retraite, il y aurait lieu de renforcer le rôle du fonds de réserve de l'assurance maladie (ses actifs représentent actuellement environ 10 % des dépenses annuelles) pour faire en sorte qu'il puisse préfinancer les dépenses futures de santé, ce qui permettrait par exemple de stabiliser les taux de cotisation (voir également le chapitre 4). Il est difficile d'estimer avec précision le montant de ce préfinancement, surtout du fait de la couverture des travailleurs frontaliers. Cependant, étant donné que l'augmentation des dépenses de santé et de soins de longue durée pourrait être du même ordre que celle des dépenses de retraite, le préfinancement nécessaire des soins de santé pourrait être similaire à celui qu'exige le système de retraite. D'une façon ou d'une autre, comme on l'a vu ci-dessus, avec les politiques actuelles, il faudra resserrer la politique budgétaire à concurrence de 2.75 % du PIB pour pouvoir dégager un excédent structurel suffisant. Et plus on agira vite, plus l'excédent dont on aura besoin sera limité.

Le montant précis du préfinancement nécessaire dépend aussi de la mise en œuvre d'autres mesures pour assurer la viabilité budgétaire. Il serait tout à fait possible, notamment, puisque le taux d'activité est globalement inférieur à la moyenne de l'OCDE, et particulièrement bas parmi les travailleurs âgés (chapitre 1 et graphique 3.2), d'élargir la base de financement. À terme, le taux d'activité pourrait s'améliorer quelque peu par suite d'un effet de cohorte, étant donné que les femmes jeunes participent davantage au marché du travail que leurs homologues plus âgées, mais encourager délibérément l'activité des travailleurs âgés présenterait le double avantage d'allonger la période de cotisation au système de retraite et de raccourcir la durée de perception de la pension, ce qui agirait directement sur la composante retraite de l'augmentation des coûts liés au vieillissement. Les mesures visant à maîtriser la hausse des dépenses de santé liée au vieillissement sont examinées au chapitre 4. En ce qui concerne l'activité des travailleurs âgés, on pourrait en particulier mettre fin aux possibilités de retraite anticipée, comme on l'a indiqué dans l'*Étude* précédente (OCDE, 2006a). Dans le contexte actuel, cela reviendrait à faire évoluer le système public de retraite vers la neutralité actuarielle, objectif qui peut être atteint soit par relèvement de l'âge de la retraite, soit par réduction du taux de remplacement. Il faudrait ainsi retarder l'âge légal de la retraite de deux ans, par exemple, en plusieurs étapes annoncées à l'avance, pour tenir compte en partie de l'allongement de 10 ans de l'espérance de vie depuis 1960, et prendre ensuite la décision de le lier à l'évolution de celle-ci, afin de s'affranchir des débats politiques auxquels donnent lieu les mesures ponctuelles. Diminuer le taux de remplacement soulève d'importants problèmes d'équité que l'on ne peut régler qu'en se fixant un horizon d'action prolongé afin de permettre aux travailleurs d'ajuster leurs décisions d'épargne et d'activité (Elmeskov, 2004). À l'heure actuelle, les pensions sont liées aux salaires. On pourrait diminuer le taux de remplacement sur une période suffisamment longue en établissant un lien avec l'évolution des prix et permettre une certaine amélioration du niveau de vie par le biais d'un ajustement partiel en fonction de l'évolution des salaires réels, comme cela vient de se faire en Norvège.

Le cadre de politique budgétaire doit être renforcé

La situation budgétaire favorable pourrait donner à penser qu'il y a peu de problèmes à court terme dans ce domaine. Il faut savoir, cependant, qu'elle est la résultante d'évolutions économiques positives. Or, comme on l'a indiqué au chapitre 1, l'activité connaîtra probablement un ralentissement pour des raisons à la fois conjoncturelles et structurelles, de sorte que le dynamisme des recettes fiscales ne devrait pas durer. À cela s'ajoute le caractère

temporaire de certaines de ces recettes, comme on l'a vu plus haut. D'autre part, il est impératif de trouver les ressources qui manquent pour assurer la viabilité des finances publiques. Si aucune mesure n'est prise pour élargir l'assiette des cotisations ou pour maîtriser la hausse des coûts liés au vieillissement, cela signifie qu'il faudra freiner suffisamment la croissance globale des dépenses pour pouvoir dégager un excédent structurel de plus de 4.5 % du PIB. Il est peu probable que la procédure budgétaire actuelle, qui met l'accent sur les ressources, puisse fournir un cadre assez solide pour relever ce défi (encadré 3.4).

Encadré 3.4. **Le cadre budgétaire**

Les procédures budgétaires débutent au printemps, lorsque le ministre du Trésor et du Budget transmet des lignes directrices politiques et techniques aux différents ministères, qui comprennent des objectifs et des plafonds d'augmentation pour différentes catégories de dépenses publiques qu'ils doivent observer lorsqu'ils élaborent leurs propositions budgétaires. Au cours du printemps, le Premier ministre présente au Parlement les grandes orientations de la politique économique et sociale du gouvernement. En août et septembre, les ministres finalisent le projet de budget en tenant compte des priorités de dépenses ministérielles et des objectifs budgétaires du gouvernement, avant de le soumettre au Parlement en octobre.

Au fil des ans, plusieurs améliorations du processus et du contrôle budgétaires ont été mises en œuvre afin d'accroître la transparence. En 2004, l'approbation du projet de budget a été repoussée d'août à octobre, ce qui a amélioré la qualité des prévisions budgétaires et réduit la nécessité de procéder à des amendements, permettant de concentrer les ressources disponibles sur le budget.

Depuis 2005, les projets d'investissements publics font l'objet d'une analyse de coûts – étayée par le lancement de projets pilotes de partenariat public-privé – et de comptes rendus plus réguliers sur l'évolution des coûts soumis au Parlement. En outre, les grands projets d'infrastructure sont plus étroitement surveillés, car toute modification importante de ces projets ou tout dépassement budgétaire de plus de 5 % nécessite un nouveau projet de loi. En revanche, les retombées des projets d'investissements publics ne sont pas systématiquement évaluées, de sorte que le Luxembourg ne fait pas un usage standard de l'analyse coûts-avantages.

À compter de 2008, le budget jusqu'alors établi selon la méthode de la comptabilité de caisse le sera en fonction de la comptabilité d'exercice (en utilisant le système européen de comptes – SEC95), conformément à la méthode retenue pour les comptes nationaux. Cette mesure facilite aussi le rapprochement de l'horizon à court terme du budget et des perspectives budgétaires à moyen terme présentées dans les actualisations annuelles du programme de stabilité. Pour renforcer ce processus, le délai entre la présentation du budget et du programme a été raccourci. La transparence a été améliorée en faisant coïncider la présentation du programme pluriannuel des dépenses en capital et du projet de budget.

Indépendamment des procédures budgétaires officielles, la banque centrale a commencé il y a deux ans à publier son avis sur les projets de loi concernant le budget. Donner à une institution extérieure et indépendante l'évaluation du budget devrait renforcer la transparence et la crédibilité du processus.

Déterminer les tendances d'évolution des recettes et des dépenses est un exercice plus difficile au Luxembourg que dans beaucoup d'autres pays européens et qui pose un problème récurrent (BCL, 2007b et Commission européenne, 2008). Cela tient dans une large mesure à la difficulté qu'il y a à prévoir les tendances macroéconomiques, mais aussi au fait que les hypothèses retenues en matière de recettes et de dépenses se sont révélées à diverses reprises trop prudentes au regard des évolutions passées (BCL, 2006). Récemment, par exemple, à l'époque de l'accord tripartite de 2006, on prévoyait un déficit budgétaire important (de l'ordre de 1.75 % du PIB), alors que le solde budgétaire de l'exercice a finalement dégagé un excédent de 1.3 % du PIB, principalement dû à une croissance exceptionnellement forte, de 12%, du PIB nominal. À cela s'ajoute le fait que les résultats budgétaires définitifs d'un exercice ne sont généralement connus que relativement tard au cours de l'exercice suivant. Les divergences de taille qui apparaissent entre les chiffres prévisionnels et les chiffres définitifs reflètent dans une large mesure les fluctuations de l'économie luxembourgeoise, mais il est de toute façon difficile de mettre le doigt sur les erreurs de prévision dans la mesure où l'établissement des statistiques, les projections macroéconomiques et la préparation du budget relèvent tous du gouvernement. De plus, lorsque les résultats effectifs sont meilleurs que les prévisions, ils tendent à alimenter une demande déjà forte en faveur de dépenses supplémentaires. Diverses améliorations ont été apportées à la procédure budgétaire depuis quelques années (encadré 3.4). Ainsi, pour l'exercice 2008, un effort de transparence a été fait qui a consisté à présenter le budget non seulement sous sa forme traditionnelle, en comptabilité de caisse, mais aussi sur la base des droits et obligations (selon les règles de la comptabilité nationale).

Par conséquent, si l'on veut améliorer le cadre de politique budgétaire, il faudra chercher à établir un lien entre le budget à court terme et une stratégie visant à assurer la viabilité des finances publiques sur le long terme. Cela exigera une restructuration de la procédure budgétaire, pour le moment essentiellement axée sur les ressources, dans une optique qui privilégie les résultats. La première décision devrait être de fixer un plafond global de dépenses qui soit compatible avec les prévisions macroéconomiques et les estimations de recettes ainsi qu'avec les objectifs budgétaires à long terme. Si l'on veut combler l'écart de viabilité budgétaire sur un horizon de cinq ans avec un effort de consolidation à hauteur de 2 % du PIB, dans l'hypothèse d'un ratio recettes/PIB constant, cela signifie qu'il faudra plafonner la croissance des dépenses à 1½ point au-dessous de la croissance du PIB nominal. Dès que le plafond général de dépenses aura été fixé, le processus politique devra alors se concentrer sur la répartition des financements entre les différents chapitres du budget. Dans ce cadre, la budgétisation axée sur les résultats devrait ensuite devenir la norme, de manière à mettre l'accent sur la façon d'obtenir les résultats souhaités en fonction des ressources disponibles, c'est-à-dire sur l'efficacité des dépenses.

D'autre part, des plafonds de dépenses pluriannuels apporteraient une amélioration en termes de planification et de transparence. Une autre mesure propre à renforcer la discipline budgétaire consisterait à ne pas tenir compte des recettes exceptionnelles et des recettes à caractère temporaire dans le calcul du plafond global de dépenses. Cela s'appliquerait en particulier à la TVA sur le commerce électronique, dont le produit pourrait connaître une forte diminution lorsque la directive TVA de l'UE aura imposé le principe de la facturation au « lieu du consommateur » en 2011. Pour rendre la procédure budgétaire transparente et crédible, il faudrait faire une distinction plus nette entre l'établissement des statistiques, les prévisions macroéconomiques et la préparation du budget. D'autres pays comme l'Autriche, la Belgique, le Canada, les Pays-Bas et la Suède ont fait un pas de plus en avant en créant des organismes indépendants qui réalisent les prévisions macroéconomiques de base et, dans

certains cas, qui évaluent l'évolution des dépenses et des recettes (pour plus de détails, voir, par exemple, Jourmard et André (2008), et Annett et al (2005)). Enfin, une évaluation effectuée en milieu d'exercice pour voir si la situation budgétaire évolue comme prévu irait aussi dans le sens d'une plus grande transparence.

Une gestion moderne des ressources humaines pourrait améliorer l'efficacité du secteur public

Il est difficile de mesurer l'efficacité du secteur public du fait de l'hétérogénéité de ses activités (administration, éducation, santé, infrastructures, etc.), à quoi il faut ajouter les missions plus traditionnelles de l'État : allocation des ressources, redistribution des revenus et stabilisation économique. Dans une étude comparative internationale, Afonso et al. (2003) ont montré que l'efficacité du secteur public était inférieure à la moyenne des autres pays dans le domaine de la santé et la plus faible de tous les pays de l'OCDE dans celui de l'éducation. La santé est une composante importante de la hausse des coûts liés au vieillissement et dans ce domaine, le principal enjeu est de mettre en place des services efficaces, ainsi qu'il est expliqué au chapitre 4. Dans le secteur de l'éducation, les deux grands problèmes sont celui de l'efficacité-coût du système et de la manière dont il répond aux besoins du marché du travail, de plus en plus demandeur de qualifications dans le secteur financier¹¹. Ces questions sont traitées au chapitre 5. La suite de cette section décrit les principales caractéristiques du système de gestion des ressources humaines dans le secteur public et examine son incidence sur l'efficacité des services¹².

Depuis 2000, l'emploi dans le secteur public a crû au rythme d'environ 2.25 % par an¹³. Conséquence de cette expansion rapide, un tiers de tous les Luxembourgeois pourvus d'un emploi travaillent aujourd'hui dans le secteur public. Outre les questions évidentes que cela soulève pour le marché du travail, on peut se demander si les systèmes de gestion des ressources humaines dans le secteur public sont capables de faire face à une croissance aussi vigoureuse de l'emploi tout en conservant un niveau de service raisonnablement efficace. On peut se demander aussi si les pratiques de gestion des ressources humaines (recrutement, protection de l'emploi et rémunérations) sont à même de promouvoir la plus grande efficacité dans la prestation des services publics.

La plupart des agents du secteur public (administration centrale, communes et services publics comme les caisses de retraite) sont recrutés sur concours selon un système centralisé. Plusieurs sessions d'examen ont lieu chaque année. Les candidats doivent être de nationalité luxembourgeoise, avoir le niveau d'études requis et maîtriser les trois langues officielles¹⁴. La plupart des concours ont un contenu général, un tiers de la note finale étant attribué aux compétences linguistiques, un tiers aux aptitudes et connaissances générales et un tiers aux qualifications requises (appréciées par des questions d'ordre général). Les pondérations exactes dépendent du grade du poste à pourvoir. Les reçus sont inscrits sur une liste d'attente dans laquelle le ministère des Fonctions publiques et l'administration qui recrute font ensuite leur choix pour pourvoir aux vacances d'emploi¹⁵. Après une période d'essai de deux ans, le fonctionnaire admis bénéficie d'un emploi à vie. Les licenciements sont très rares et il s'agit le plus souvent de licenciements pour faute.

Le mode de sélection est considéré comme un moyen égalitaire pour recruter les candidats les plus aptes. Cependant, le caractère général des concours tend à favoriser ceux qui disposent déjà d'un niveau de formation et d'un niveau socioculturel assez élevé, ce qui crée un risque de sélectivité sociale peu propice au recrutement du meilleur candidat, surtout lorsque les fonctions à remplir exigent des compétences particulières non académiques. Un

autre problème tient au fait que les jurys (nommés par le ministère des Fonctions publiques) qui corrigent les épreuves sont composés d'enseignants (sans aucune expérience préalable des emplois à pourvoir en général) et de fonctionnaires (qui ne connaissent pas nécessairement les caractéristiques de l'emploi à pourvoir en particulier). De plus, les conditions de rémunération assez attrayantes (voir ci-après) font que les candidats sont parfois surdiplômés pour les emplois auxquels ils postulent, ce qui entraîne une mauvaise répartition des ressources et conduit à évincer les candidats ayant un niveau de formation inférieur. Dans d'autres pays, comme la France, qui utilisent le même mode de recrutement, ce dispositif est de plus en plus critiqué (Desforges et de Chalvron, 2008) (encadré 3.5). D'autre part, les qualifications requises restreignent peut-être inutilement les ressources disponibles (par exemple, les compétences linguistiques exigées peuvent paraître excessives et inutiles pour le recrutement des enseignants de français et d'allemand). De la même manière, du fait du critère de la nationalité, la composition des forces de police ne reflète pas celle de la société – aspect sur lequel on met l'accent dans d'autres pays comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas¹⁶. Dès lors, pour assurer une meilleure adéquation entre les qualifications des nouvelles recrues et les

Encadré 3.5. **Les examens généraux d'entrée sont-ils adaptés au recrutement des fonctionnaires ?**

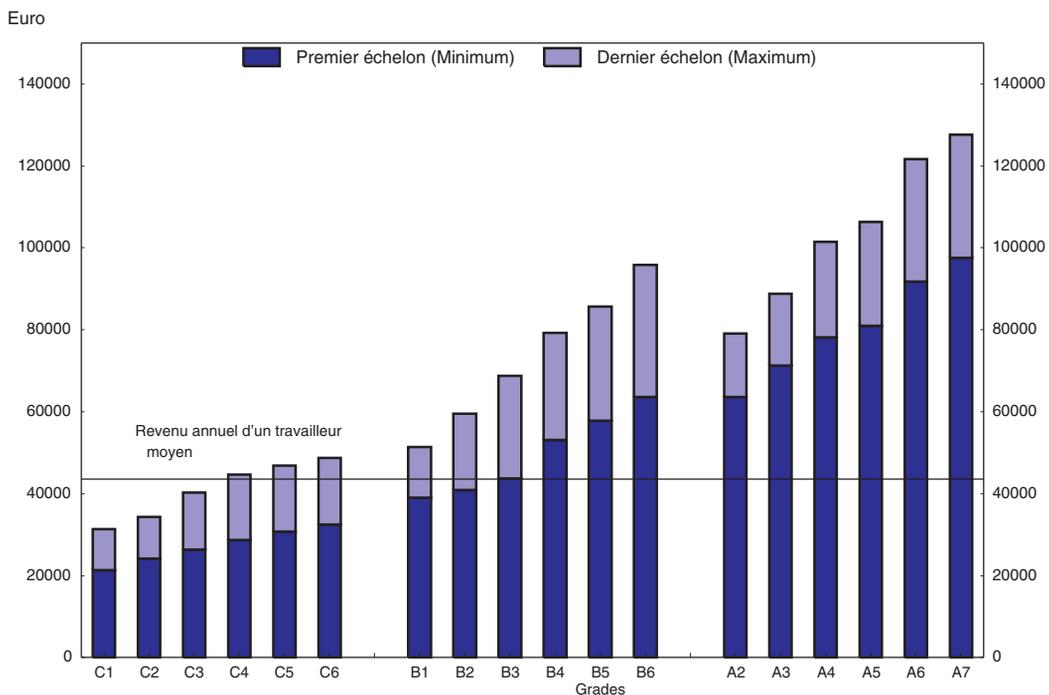
Le recrutement dans le secteur public devrait devenir une préoccupation majeure dans de nombreux pays de l'OCDE lors des prochaines décennies, quand toute une génération de fonctionnaires partira à la retraite en même temps alors que les nouveaux entrants sur le marché du travail seront relativement peu nombreux (Høj et Toly, 2005). Au Luxembourg, le vieillissement de la fonction publique est moins inquiétant que dans d'autres pays, en partie en raison de son expansion relativement récente et de sa taille assez limitée. En outre, les cohortes futures qui entreront sur le marché du travail seront relativement nombreuses, car le total des naissances est aujourd'hui supérieur d'environ 12 % à celui de 1990. Cette évolution traduit toutefois une augmentation du nombre de nouveaux-nés de parents étrangers. En réalité, le nombre des nouveaux-nés luxembourgeois a diminué de 25 % sur la même période, ce qui signifie que la liste des candidats possédant les qualifications requises se réduira. Il sera donc de plus en plus nécessaire de faire coïncider les qualifications des candidats avec les exigences des postes vacants. À cet égard, le système actuel d'examens peut être critiqué sur plusieurs points :

- Tout le processus est déclenché par le départ d'un employé et l'on se soucie peu d'analyser les besoins réels de l'organisation, ce qui signifie que le processus de sélection ne tient pas compte des objectifs de l'organisation.
- Les offres de postes contiennent en général trop d'exigences formelles, mais peu d'informations sur les aptitudes professionnelles ou le profil requis pour mener à bien les fonctions du poste ; autrement dit, le processus ne met pas l'accent sur les compétences des candidats.
- Le contenu des examens est basé sur les études accomplies par les candidats et pas sur les besoins de l'administration. Par exemple, tous les postes dans la fonction publique n'exigent certainement pas de posséder les connaissances linguistiques qui sont évaluées lors des deux ou trois tests écrits de langues étrangères.
- La qualité du processus de recrutement est évaluée à l'aune de sa sélectivité et non des résultats, à savoir les candidats qui réussissent les examens.
- Les candidats (hormis les artisans) ne sont soumis à aucun test pratique, ce qui signifie que leurs aptitudes ne sont pas évaluées en fonction des exigences du poste vacant.

aptitudes exigées pour un emploi, les autorités devraient envisager un système de recrutement moins centralisé dans le cadre duquel les administrations publiques pourraient définir leurs propres besoins en termes de formation et d'expérience professionnelle, sélectionner elles-mêmes leurs agents, et jouir d'une plus grande liberté pour déroger aux critères de qualification officiels.

Les emplois de la fonction publique sont organisés en trois catégories selon le niveau d'études. La catégorie supérieure est ouverte aux candidats justifiant d'au moins quatre années d'études universitaires ; la catégorie moyenne est accessible aux titulaires d'un diplôme de fin d'études secondaires ayant fait jusqu'à trois années d'études supérieures ; seul le certificat de fin d'études primaires est exigé pour accéder à la catégorie inférieure, sauf dans des cas particuliers où un certain nombre d'années d'études secondaires peuvent être demandées. Les rémunérations d'embauche dans le secteur public sont assez élevées, en particulier pour les emplois de la catégorie inférieure – où le traitement en début de carrière est supérieur de 15 % au minimum légal (graphique 3.4). Les trois catégories bénéficient régulièrement d'augmentations à l'ancienneté (généralement de l'ordre de 1.5 à 2 % par an), en plus de l'indexation générale des salaires et des prestations sociales, ainsi que des augmentations générales accordées à l'issue des négociations salariales périodiques, lesquelles se sont montées à 1.25 % en moyenne en termes réels au cours des dix dernières années¹⁷. Donc, même si l'on fait abstraction de la progression des rémunérations liée aux promotions hiérarchiques à l'intérieur de chaque catégorie, les augmentations annuelles des salaires réels sont importantes¹⁸. Par rapport au secteur privé, les salaires publics sont très

Graphique 3.4. **Revenu annuel en début et en fin de carrière dans le secteur public par comparaison avec le revenu d'un ouvrier moyen sans enfants dans le secteur privé**



Source : Calculs du Secrétariat ; OCDE, *Les impôts sur les salaires*, 2006/2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378366562802>

compétitifs dans les catégories inférieure et moyenne et ils le sont moins dans la catégorie supérieure. De plus, la sécurité de l'emploi étant plus forte dans le secteur public, le risque d'instabilité des revenus du travail y est moins élevé que dans le secteur privé.

Les rémunérations confortables offertes par le secteur public attirent en principe des candidats de haut niveau. Cependant, après l'embauche, le système rigide d'avancement à l'ancienneté n'est pas fait pour encourager l'effort – notamment pour les fonctionnaires âgés dont les perspectives de carrière sont limitées – et cela nuit à l'efficacité du secteur public¹⁹. Pour qu'un système de rémunération au mérite ait un effet positif sur l'efficacité dans le secteur public, il faut qu'il s'accompagne d'indicateurs de performance multicritères objectifs (qui permettent de distinguer les efforts individuels) et d'une plus grande autonomie en matière de gestion. Il doit par ailleurs être transparent, bien délimité et déboucher sur des récompenses tangibles. La réforme que cela appelle ne peut pas être mise en place du jour au lendemain et elle devra probablement être adaptée dans certains cas particuliers, compte tenu de facteurs comme l'importance des efforts collectifs et autres. Une première étape pourrait consister à relier partiellement le système d'avancement à l'ancienneté, échelon par échelon, à la performance. De plus, pour bien marquer la volonté d'efficacité qui guide la réforme, il faudrait que le système actuel de négociations salariales serve à déterminer une enveloppe globale d'augmentations, mais que les revalorisations individuelles soient ensuite distribuées en fonction des performances.

Pour résumer, la politique budgétaire soulève peu de problèmes à court terme. Cependant, une actualisation des prévisions a conduit à revoir à la hausse l'écart de viabilité des finances. Il faut donc agir immédiatement sur un large front pour financer l'augmentation des dépenses liées au vieillissement afin d'éviter une hausse brutale des taux d'imposition ou des réductions de dépenses non moins drastiques dans d'autres domaines. Ces mesures seraient plus faciles à appliquer si l'on renforçait le cadre de la politique budgétaire de manière à établir un lien entre les évolutions à court terme et les objectifs à long terme, et si l'on mettait davantage l'accent sur l'efficacité dans l'obtention des résultats. Au-delà de ces considérations, l'efficacité du secteur public appelle à la fois des mesures générales, dans le domaine de la gestion des ressources humaines, par exemple, et des mesures spécifiques telles que celles qui sont décrites dans les chapitres suivants. Les recommandations d'action contenues dans ce chapitre sont récapitulées ci-dessous dans l'encadré 3.6.

Encadré 3.6. **Résumé des recommandations relatives à la politique budgétaire**

Mesures destinées à assurer la viabilité budgétaire

- Si aucune nouvelle mesure n'est prise pour combler l'écart de viabilité budgétaire et si l'on laisse monter le ratio dette publique/PIB à 60 %, il faudra alors resserrer la politique budgétaire à concurrence de 2 % du PIB en 2009. À cet égard, il importe d'agir vite pour éviter un effet boule de neige qui viendrait gonfler la dette publique.
- Le *préfinancement* des dépenses devrait être lié à des hausses de coût spécifiques dues au vieillissement. Dans le domaine des retraites publiques, l'horizon du fonds de réserve, actuellement de sept ans, devrait être prolongé au moins jusqu'en 2050, et il faudrait tripler ou quadrupler les réserves actuelles.

Encadré 3.6. Résumé des recommandations relatives à la politique budgétaire (suite)

- Dans le domaine du système de santé, il faudrait renforcer le rôle du fonds de réserve pour qu'il puisse préfinancer les dépenses, et cela suppose une forte augmentation de ses actifs actuels qui devront être portés à des niveaux probablement similaires à ceux du fonds de réserve du système de retraite.
- Il faudrait élargir la *base de financement* en relevant les taux d'activité des travailleurs âgés, en mettant fin aux possibilités de retraite anticipée et en faisant évoluer le système public de retraite dans le sens de la neutralité actuarielle.
- Il faudrait relever l'âge de la retraite en fonction des gains passés d'espérance de vie et le relier ensuite à l'évolution de celle-ci.
- Il faudrait étaler la diminution du taux de remplacement sur une période assez longue pour permettre aux travailleurs d'ajuster leurs décisions d'activité et d'épargne, et éviter ainsi les problèmes qui pourraient se poser sur le plan de l'équité. Pour cela, on pourrait établir un lien entre les pensions et l'évolution des prix, et ménager une certaine amélioration du niveau de vie en prévoyant en outre un ajustement partiel en fonction de l'évolution des salaires réels.
- Les mesures envisagées pour le système de retraite contribueraient aussi à *maîtriser les hausses de coûts liées au vieillissement*. Il faudrait également réformer la santé, l'autre domaine dans lequel les coûts liés au vieillissement augmentent rapidement, comme indiqué au chapitre 4.

Amélioration du cadre budgétaire

Il faudrait renforcer le lien entre les budgets à court terme et la stratégie visant à assurer la viabilité des finances publiques sur le long terme.

Il faudrait améliorer la transparence de la procédure budgétaire en faisant une plus nette distinction entre l'établissement des statistiques, les projections macroéconomiques et la préparation du budget. Ce dispositif gagnerait en crédibilité si l'on faisait appel à un organisme indépendant pour réaliser les prévisions macroéconomiques et évaluer l'évolution des recettes et des dépenses, y compris en milieu d'exercice.

L'élaboration du budget devrait se fonder sur des plafonds de dépenses (de préférence pluriannuels) dont le calcul tienne compte de considérations à court et à long terme et exclue les recettes exceptionnelles et temporaires.

Au sein de chaque chapitre du budget, la budgétisation axée sur les résultats devrait devenir la norme, de manière à mettre l'accent sur l'efficacité dans la prestation des services publics.

Une gestion des ressources humaines axées sur l'efficacité

Pour assurer une meilleure adéquation entre les qualifications des nouvelles recrues et les aptitudes exigées pour un emploi, il faudrait mettre en place un système de recrutement plus décentralisé dans le cadre duquel les administrations pourraient définir leurs besoins en termes de formation et d'expérience professionnelle, et organiser leurs propre sélection en jouissant d'une plus grande liberté pour déroger aux critères de recrutement officiels, actuellement stricts.

Afin d'établir un lien entre rémunération et efficacité dans le secteur public, il faudrait mettre en place un système de rémunération fondé sur l'évaluation multicritère des performances ou sur le mérite, accompagné d'une plus grande autonomie en matière de gestion. Une étape intermédiaire consisterait à relier partiellement le système actuel d'avancement à l'ancienneté à des critères de performance. En outre, il faudrait que les augmentations obtenues à l'issue des négociations salariales périodiques soient distribuées en fonction des résultats.

Notes

1. Les revenus du capital ont enregistré une plus-value d'environ 0.3 % du PIB en 2006 grâce aux dividendes nettement plus élevés que prévu versés au moment de la bataille pour la prise de contrôle d'Arcelor qui s'est terminée par la fusion avec Mittal Steel. L'échange des participations Arcelor contre des liquidités et des actions Mittal a rapporté 408 millions EUR (environ 1.2 % du PIB) à l'État luxembourgeois.
2. Le droit d'apport a rapporté EUR 106.3 millions en 2007 (Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, 2008).
3. Les avoirs financiers des administrations publiques représentaient 33.9 % du PIB en 2007. Les réserves du régime général de pension se montaient à environ 27 % du PIB et les actifs de l'administration centrale (réserves budgétaires et réserves des fonds spéciaux) à environ 5.7 % du PIB.
4. L'accroissement des dépenses liées au vieillissement est principalement imputable à l'augmentation du nombre de personnes âgées de 80 ans et plus, car les prévisions ne laissent entrevoir qu'une modeste progression des effectifs dans la cohorte des 65-80 ans. En 2050, le Luxembourg sera en effet l'un des rares pays européens ayant une population d'âge actif plus nombreuse qu'en 2003, grâce à la poursuite d'une immigration soutenue. L'augmentation des dépenses liées au vieillissement est en partie compensée par des économies réalisées sur d'autres postes. La réduction des dépenses liées au chômage est relativement limitée, mais celle des dépenses d'éducation est un peu plus marquée que dans les autres pays.
5. Comme on l'a noté au chapitre 1, au Luxembourg, le phénomène du vieillissement consiste pour une large part en une augmentation de la part des personnes très âgées, et c'est cela qui pousse à la hausse les dépenses consacrées aux soins de longue durée. Cette évolution pèse sur le coût général de la santé car dans ce domaine la « maladie des coûts » frappe davantage les secteurs gros consommateurs de main-d'œuvre comme celui des soins de longue durée (OCDE, 2006b).
6. Une autre façon d'aborder le problème de la soutenabilité des finances publiques consiste à examiner l'évolution de l'endettement public en l'absence de mesure d'ajustement spécifique, lequel, dans le cas du Luxembourg, passe à 268 % du PIB en 2050. Commission européenne (2006) « *The long-term sustainability of public finances in the European Union* », European Economy, n° 4/2006.
7. On pourrait dire aussi que si aucune mesure supplémentaire n'est prise, le ratio dette publique/PIB passera à 200 % du PIB si le programme de stabilité est mené à bien et à 150 % du PIB dans le cas contraire. D'autre part, si le Luxembourg ne veut pas courir le risque d'enfreindre la limite de 3 % du PIB fixée pour le déficit, il aura besoin d'un excédent structurel de plus de 1 % du PIB compte tenu de la forte instabilité des soldes budgétaires (BCL, 2006b).
8. Les cotisations de retraite représentent 24 % du salaire brut dans la limite de cinq fois le salaire social minimum ; elles sont financées à parts égales par le salarié, l'employeur et l'État. Les cotisations sont déductibles de l'impôt sur le revenu. La loi exige que les réserves du système de retraite soient au moins égales à 1.5 fois le montant annuel des prestations.
9. Le nombre de retraités aura augmenté d'environ 160 % en 2050, tandis que la progression sera d'environ la moitié pour les cotisants, ce qui portera le rapport retraités/cotisants de 42 à 62, soit un niveau encore faible par rapport à l'accroissement de 10 à 86 constaté dans l'UE.
10. L'effet exercé par la montée en charge du système et l'absence de mesures visant à modérer la progression des dépenses de retraite liée au vieillissement signifient que l'augmentation du taux de pension moyen et du taux d'utilisation des prestations représentera une charge supplémentaire de 4½ points de PIB d'ici 2050, alors que grâce aux réformes menées dans les autres pays européens, les mêmes facteurs aboutiront à une baisse des dépenses de retraite de 5 points de PIB pour l'UE 25. Un autre problème tient au fait que les retraités non résidents ne dépendent pas leur retraite au Luxembourg, ce qui réduit la base de financement au sens large.
11. Les enquêtes mettent en évidence une pénurie de 2 à 3 000 personnes très qualifiées.
12. Le programme gouvernemental de l'été 2004 contient un engagement en faveur de la réforme et de la modernisation du secteur public. Les débats sur la question de savoir comment faire passer la politique budgétaire d'une logique de moyens à une logique de résultats vont déjà bon train au Luxembourg ; voir, par exemple, Krecké (2007). Dans le droit fil du CAF européen (Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques), les autorités se sont dotées d'un plan d'action pour améliorer les services publics, qui prévoit la mise en place de toute une palette de mesures : outils électroniques, sondages d'opinion (sur la qualité des services), enquêtes de satisfaction, élaboration de codes de conduite, valorisation des ressources humaines, modernisation de l'administration, etc.

13. Dans les années 2000, l'emploi a augmenté au même rythme dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique territoriale, tandis que les effectifs des chemins de fer ont légèrement diminué. Parallèlement, la création d'emplois s'est un peu raffermit dans le secteur privé, de la part de l'emploi public dans le total de l'emploi a enregistré un recul de près de 1½ point, à environ 10 %.
14. Une dérogation au critère de nationalité est prévue pour les candidats originaires des autres États de l'UE dans les secteurs suivants : recherche et enseignement, santé, transport terrestre, poste et télécommunications, et services d'utilité publique. Le test de compétences linguistiques n'est pas obligatoire pour les postes qui n'exigent pas ce type de compétence. Le critère linguistique va probablement être modifié depuis qu'une décision récente de l'UE a jugé que le trilinguisme était une obligation excessive et qu'il fallait évaluer les compétences linguistiques nécessaires pour chaque emploi.
15. Autrefois, les candidats les mieux placés pouvaient choisir le poste auquel ils souhaitaient être affectés.
16. Les ressortissants des autres pays de l'UE peuvent entrer dans la police sur des postes de catégorie inférieure à condition d'avoir les compétences linguistiques requises. Mais tous les autres postes sont réservés aux Luxembourgeois – ce qui réduit grandement les perspectives de carrière dans la police pour les non-nationaux.
17. Les agents du secteur public ont reçu une prime exceptionnelle d'un montant équivalant à 0.9 % de leur salaire brut en décembre 2007, cela sera répété en décembre 2008. Une augmentation de 1.5 % est prévue pour 2009 (BCL, 2007).
18. En outre, pour les quatre premiers échelons de chaque grade, il existe un système de promotions individuelles, sur examen, qui permet au fonctionnaire d'être augmenté tout en continuant d'exercer les mêmes fonctions. Les examens sont organisés à l'échelon local et des critères linguistiques moins rigoureux sont appliqués. En outre, ces examens ont souvent lieu au terme d'une formation à l'Institut national d'administration publique. Parmi les épreuves peuvent figurer la rédaction de rapports sur des sujets propres au métier exercé et même des exercices pratiques.
19. Des expériences sont menées actuellement pour tenter d'introduire un système d'évaluation des agents publics par leurs supérieurs hiérarchiques portant notamment sur la qualité du travail, l'évolution professionnelle, les besoins de formation, les responsabilités envisagées et les objectifs pour l'avenir. Ces évaluations n'ont toutefois aucun lien avec le système de rémunération.

Bibliographie

- Afonso, A., L. Schuknecht et V. Tanzi (2003), « Public Sector Efficiency: An International Comparison », Document de travail de la Banque centrale européenne n° 242.
- Annett, A., J. Decressin et M. Deppler (2005), « Reforming the Stability and Growth Pact », Document de synthèse du FMI n° PDP/05/02.
- Banque centrale du Luxembourg (2006), « Avis de la BCL sur le projet de loi concernant le Budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2007 ».
- Banque centrale du Luxembourg (2006b), Rapport annuel 2005.
- Banque centrale du Luxembourg (2007a), Rapport annuel 2006.
- Banque centrale du Luxembourg (2007b), Bulletin de la BCL 2007/2.
- Bouchet, M. (2003), « The sustainability of the Private Sector Pension System from a Long-term Perspective: The case of Luxembourg », Cahier d'études de la Banque centrale du Luxembourg n° 6.
- Desforges, C. et J.G. de Chalvron (2008), « Rapport de la Mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours d'accès à la fonction Publique de l'État ».
- Elmeskov, J. (2004), « Aging, Public Budgets, and the Need for Policy Reform », in *Review of International Economics*, 12(2), 233-242, 2004.
- Commission européenne (2006), « The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050) », *European Economy, Special Report No. 1/2006*.
- Commission européenne (2008), Luxembourg: Macro Fiscal Assessment – An Analysis of the October 2007 Update of the Stability Programme, Bruxelles.

- Høj, J. et S. Toly (2005), « The Labour market impact of rapid ageing of government employees; some illustrative scenarios », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 441.
- Joumard, I. et C. André (2008), « Revenue Buoyancy and its Fiscal Policy Implications », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 598.
- Krecké, J. (2007), « L'évaluation et l'efficacité des politiques publiques », in La Lettre de L'Observatoire de la compétitivité, n° 7, mai 2007.
- Ministère des Finances (2007), 9^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg, octobre 2007.
- Ministère des Finances (2008a), « Le ministre du Trésor et du Budget, Luc Frieden, commente les chiffres provisoires des finances publiques de l'exercice 2007 ».
- Ministère des Finances (2008b), « Mesures fiscales au 1^{er} janvier 2008 », www.mf.public.lu/actualites/2007/12/mesures_fiscales_2008/index.html.
- Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2008), Administration de l'enregistrement et des domaines : rapport d'activité 2007 et objectifs 2008.
- OCDE (2006a), *Étude économique de l'OCDE : Luxembourg*, vol. 2006/9.
- OCDE (2006b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 79.

Chapitre 4

Bien soigner et bien dépenser : renforcer l'efficacité économique des soins de santé

Le Luxembourg consacre des ressources financières importantes aux soins de santé et offre un accès pratiquement illimité à un système médical moderne. Bien que la population bénéficie d'une couverture intégrale, elle présente un état de santé moyen par comparaison avec les autres pays. Les indicateurs de qualité n'atteignent pas non plus les niveaux observés dans les pays les plus performants et les patients ne semblent pas excessivement satisfaits des services assurés. Le système d'assurance maladie est actuellement proche de l'équilibre financier grâce au nombre croissant de travailleurs frontaliers d'âge très actif, qui rajeunissent la structure démographique d'environ trois ans. Cela étant, la croissance des dépenses devrait s'accélérer avec le vieillissement de la population. Entre 2005 et 2050, les dépenses publiques de santé et de soins de longue durée devraient passer de 7 % du PIB à près de 14 % du PIB si rien n'est fait pour les maîtriser, ce qui situerait le Luxembourg parmi les pays de l'OCDE dont les dépenses de santé sont les plus élevées. Les défis auxquels sont confrontés les décideurs sont donc de deux ordres, accroître d'une part la qualité et d'autre part l'efficacité économique des services de santé. Il n'y a pas de moyen simple permettant de surmonter ces défis et des réformes devront donc être engagées sur divers fronts, comme le développement des soins préventifs. Par ailleurs, il serait sans doute particulièrement avantageux d'encourager les caisses d'assurance maladie à jouer un rôle d'acheteur de services « avisé » plutôt que de simple financeur. Elles devraient, par exemple, avoir plus fréquemment recours à des analyses coût-efficacité des services assurés et responsabiliser davantage les acteurs afin que les patients puissent effectuer leurs choix en toute connaissance de cause et s'adresser pour les soins hospitaliers ou ambulatoires là où le souci de qualité se double d'un souci du coût des services. Cela impliquerait que l'on supprime les obstacles empêchant de s'adresser à des hôpitaux situés dans des pays voisins, dont les coûts sont en général moins élevés. Le financement des services hospitaliers en fonction de leur volume d'activité s'inscrirait dans la même optique. Enfin, les patients pourraient devenir des utilisateurs plus responsables des services de santé si leur participation financière aux frais médicaux était plus élevée le cas échéant.

Le secteur de la santé luxembourgeois est moderne. Les temps d'attente moyens sont brefs, l'assurance maladie couvre pratiquement tous les résidents quel que soit leur revenu, et la distance moyenne jusqu'à un hôpital ou un autre prestataire de soins est courte. En revanche, les dépenses de santé ont considérablement progressé, puisqu'elles se sont accrues au total de près de 6 % par an par assuré en termes réels au cours des 10 dernières années (7.8 % par an par habitant), ce qui représente l'un des taux les plus élevés parmi les pays de l'OCDE. Le Luxembourg est un pays riche qui peut certainement se permettre de consacrer des ressources importantes à la santé s'il le souhaite. Cela étant, malgré le niveau des dépenses, l'état de santé de la population ne s'est pas amélioré davantage que dans les autres pays et n'est que moyen par comparaison avec ceux-ci. Le système d'assurance maladie a été jusqu'ici à même de financer la forte augmentation des dépenses sans relèvement sensible des taux de cotisation, étant donné que les sommes cotisées par le grand nombre de travailleurs frontaliers d'âge très actif sont très largement supérieures à celles qui sont nécessaires pour couvrir leurs besoins. Pour autant, le vieillissement de la population couverte donne à penser que les dépenses vont beaucoup s'alourdir à l'avenir et qu'il sera difficile de maintenir le système actuel. Il sera donc de plus en plus important de réaliser des gains d'efficacité et de rechercher un meilleur rapport coût-résultats, comme on le verra plus loin. Le présent chapitre décrit d'abord brièvement les services de santé assurés, l'état de santé de la population et les dispositifs d'assurance maladie. Sont ensuite examinées les réformes à même d'améliorer l'efficacité des dépenses dans les divers secteurs et, enfin, certaines recommandations sont formulées.

Services de santé

Le secteur de la santé propose une large gamme de services médicaux aux patients luxembourgeois. L'offre de soins hospitaliers est abondante, avec cinq hôpitaux généraux et six établissements spécialisés. Le secteur hospitalier comprend des prestataires publics et privés, certains établissements étant des établissements publics, d'autres étant gérés par des associations religieuses et quelques uns étant des cliniques privées. La capacité en lits d'hôpitaux par rapport à la population est élevée par comparaison avec les autres pays, tandis que la densité des médecins généralistes et des spécialistes est proche de la moyenne OCDE (tableau 4.1). Les patients peuvent consulter librement, le nombre de consultations faisant cependant l'objet d'un plafonnement moyen mensuel (12 consultations par semestre). À l'exception de ceux qui sont employés par le principal hôpital public, le *Centre hospitalier de Luxembourg*¹ ; les médecins, (y compris les praticiens hospitaliers) sont en général rémunérés à l'acte et travaillent à titre indépendant. Leurs rémunérations, en particulier ceux des spécialistes, sont supérieures à la moyenne internationale (graphique 4.1). Bien que les médecins hospitaliers aient *de facto* le statut de consultants externes, ils ne sont pas obligés de payer pour l'utilisation des équipements de l'hôpital. Tous les prestataires de santé sont en principe libres de s'établir au Luxembourg, mais doivent obtenir un agrément préalable du ministère de la Santé. Les médecins doivent déposer une demande d'autorisation d'exercer auprès du ministère de la Santé, qui recueille l'avis du Collège des Médecins, organisme autonome qui vérifie le niveau de compétences des candidats, y compris leurs connaissances linguistiques.

Tableau 4.1. **Densité des généralistes, des spécialistes et des dentistes (2006)**
Pour 1 000 personnes

	Médecins généralistes			Praticiens spécialistes			Dentistes		
	1990	2000	2006	1990	2000	2006	1990	2000	2006
Australie	1.3	1.4	1.4	0.9	1.1	1.3	0.4	0.5	0.5
Autriche	1.1	1.3	1.5	1.1	1.8	2.1	0.4	0.5	0.5
Belgique	1.9	2.1	2.1	1.4	1.8	1.9	0.7	0.8	0.8
Canada	1.1	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	0.5	0.6	0.6
Rép. tchèque	–	0.7	0.7	–	2.6	2.8	0.5	0.6	0.7
Danemark	0.8	0.7	0.8	0.9	2.1	2.3	1.0	1.0	1.0
Finlande	0.6	0.7	0.7	1.1	1.4	1.4	0.9	0.9	0.9
France	1.6	1.6	1.7	1.4	1.7	1.7	0.7	0.7	0.7
Allemagne	–	1.1	1.0	–	2.2	2.4	–	0.8	0.8
Grèce	–	0.3	0.3	2.2	3.1	3.3	1.0	1.1	1.2
Hongrie	0.6	0.7	0.7	2.0	2.3	2.0	0.4	0.5	0.5
Islande	0.6	0.7	0.8	–	–	2.2	0.9	1.0	1.0
Irlande	–	0.5	0.5	–	–	0.7	0.4	0.5	0.6
Italie	–	0.9	0.9	–	–	–	–	0.6	0.6
Japon	–	–	–	–	–	–	0.6	0.7	0.7
Corée	–	–	0.6	–	–	1.0	0.2	0.3	0.4
Luxembourg	0.8	0.6	0.7	1.2	1.5	1.8	0.5	0.6	0.7
Mexique	0.5	0.6	0.6	0.5	1.0	1.2	0.1	0.1	0.1
Pays-Bas	0.4	0.5	0.5	0.9	1.0	1.0	0.5	0.5	0.5
Nlle-Zélande	0.7	0.8	0.7	0.6	0.7	0.7	0.4	0.4	–
Norvège	0.7	0.8	0.8	–	2.0	2.1	0.8	0.8	0.8
Pologne	–	0.1	0.1	–	1.8	1.6	0.5	0.3	0.3
Portugal	2.0	1.5	1.6	0.8	1.6	1.7	0.2	0.4	0.6
Rép. slovaque	–	0.4	0.4	–	2.4	2.3	–	0.5	0.5
Espagne	–	–	0.9	–	1.8	1.9	0.3	0.4	0.5
Suède	–	0.5	0.6	–	1.7	1.9	1.0	0.8	0.8
Suisse	0.4	0.4	0.5	1.4	2.1	2.6	0.5	0.5	0.5
Turquie	0.5	0.7	0.7	0.4	0.6	0.7	0.2	0.2	0.3
Royaume-Uni	0.6	0.6	0.7	1.0	1.3	1.7	0.4	0.4	0.5
États-Unis	–	0.9	1.0	–	1.4	1.5	0.6	0.6	–
Moyenne OCDE	0.9	0.8	0.8	1.1	1.7	1.7	0.5	0.6	0.6

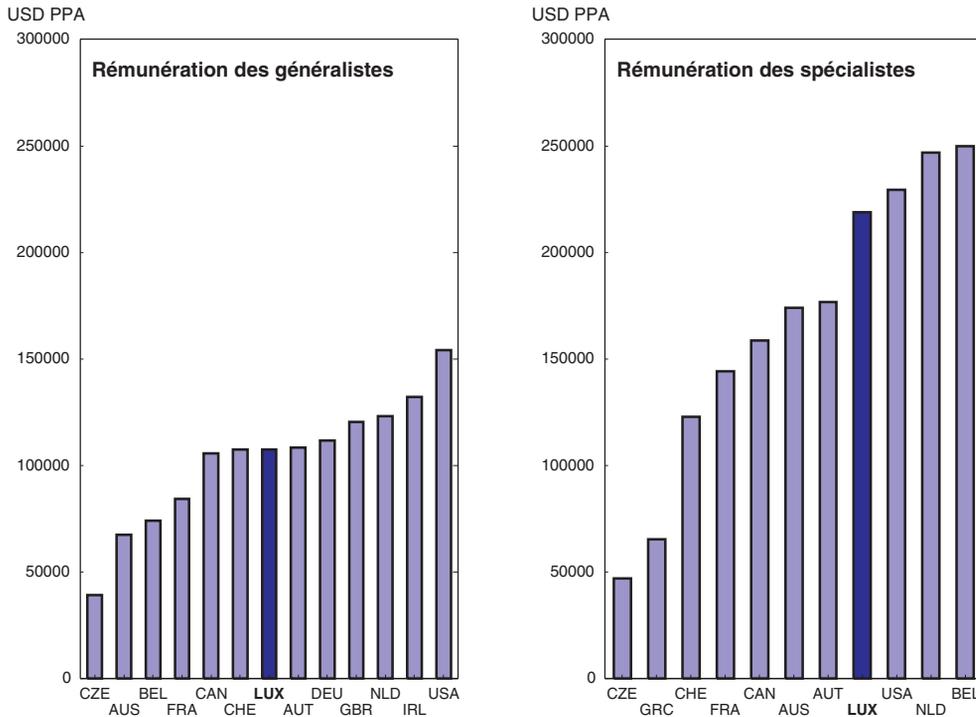
Note : Densité des généralistes, des spécialistes et des dentistes pour 1 000 habitants.

Source : Eco-santé OCDE, 2007

État de santé

Malgré l'abondance de l'offre de soins et la couverture généralisée de l'assurance maladie, l'état de santé global de la population se situe seulement autour de la moyenne OCDE. L'espérance de vie ajustée sur la santé à la naissance est légèrement supérieure à la moyenne OCDE, mais l'espérance de vie à 65 ans est inférieure à la moyenne (graphique 4.2 et graphique 4.3). Cette situation reflète en partie les taux de mortalité supérieurs à la moyenne des patients souffrant de maladies de l'appareil respiratoire (pneumonie, bronchite) ; les taux de mortalité de patients atteints de cancer et de maladies de l'appareil circulatoire (accident vasculaire cérébral, maladie cardiaque) se situant pour leur part à un niveau moyen (tableau 4.2). Il semblerait donc qu'en ce qui concerne les patients atteints de ce type de pathologies, le système de santé n'obtienne pas de résultats très satisfaisants malgré des dépenses très élevées. Certes, l'état de santé de la population dépend également de facteurs qui ne sont pas directement liés aux services médicaux, comme le mode de vie. À cet égard, le grand nombre d'accidents de la route (en partie lié à la forte intensité des

Graphique 4.1. Rémunération des généralistes et des spécialistes (2004)



Source : Eco-santé OCDE, 2007.

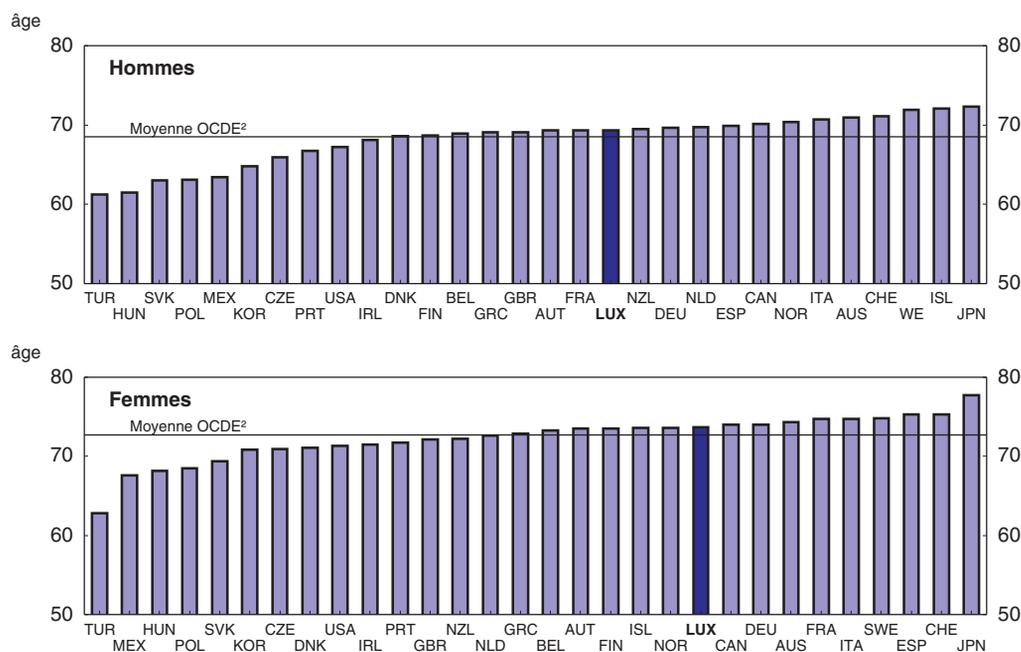
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378412282323>

déplacements domicile-travail) semble avoir un effet relativement important sur l'espérance de vie (tableau 4.3). De même, l'incidence élevée de l'obésité est inquiétante et occasionnera sans doute des dépenses supplémentaires à l'avenir, lorsque les problèmes de santé de longue durée correspondants se manifesteront avec plus de force². En outre, la consommation de boissons alcoolisées est élevée, même si une partie de cette consommation est peut-être liée à des achats transfrontaliers motivés par des droits d'accise plus faibles (Balía et Jones, 2008). En conséquence, l'incidence des maladies du foie, en particulier de la cirrhose, est plus prononcée que dans d'autres pays européens (OMS, 2006).

Les indicateurs de qualité permettent une évaluation plus directe des performances de domaines spécifiques du système de santé qu'une simple comparaison des dépenses de santé et de la mortalité, notamment parce qu'ils sont moins sensibles aux différences touchant le mode de vie et les taux d'accidents. Un indicateur fréquemment utilisé est l'incidence de la mortalité chez les patients admis à l'hôpital avec une crise cardiaque (infarctus aigu du myocarde). À cet égard, la performance du Luxembourg est moyenne (le taux de mortalité est voisin de 10 %, ce qui est comparable à la moyenne internationale) (tableau 4.4). Un autre indicateur de performance du système médical est le taux de mortalité évitable en ce qui concerne le cancer, en particulier les formes de cancer dans lesquelles la qualité du dépistage et du traitement (telles que le cancer de la peau et diverses formes de cancers de l'utérus) est plus importante que les facteurs liés au mode

Graphique 4.2. Espérance de vie ajustée sur la santé à la naissance¹ : comparaison internationale

2002



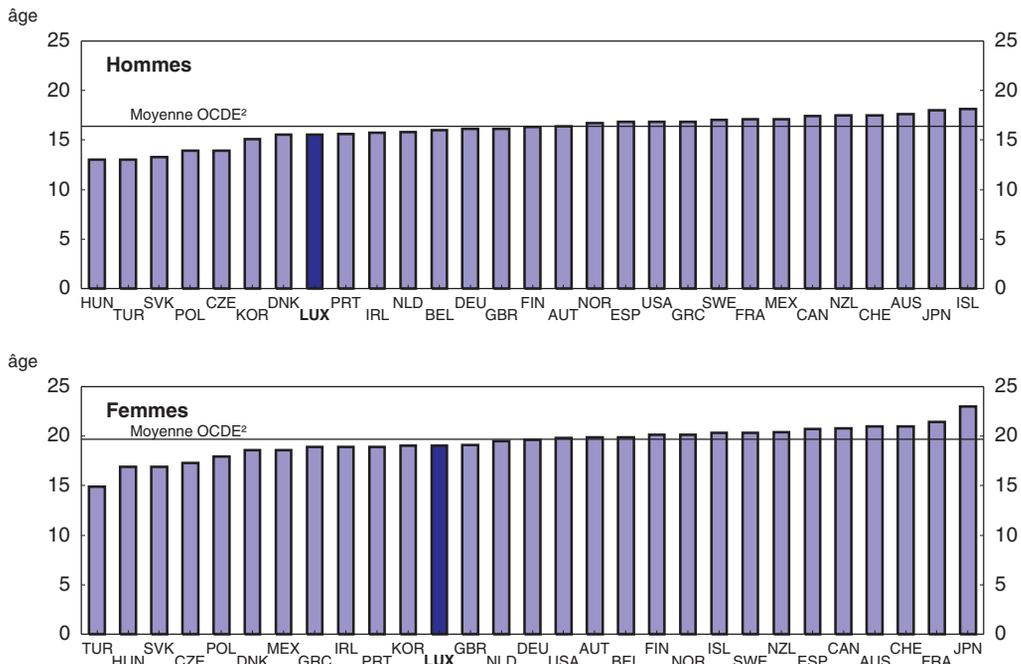
1. L'espérance de vie ajustée sur la santé s'entend de l'espérance de vie ajustée en fonction des années de maladie, pondérées en fonction de la gravité de la maladie.
2. Moyenne pondérée en fonction de la population.

Source : Eco-santé OCDE, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378454641226>

de vie (comme dans le cas du cancer du poumon). Là encore, sur la base de ces indicateurs, le système de santé du Luxembourg n'obtient pas de résultats significativement supérieurs à la moyenne internationale.

Un indicateur complémentaire de la qualité du système de santé peut être élaboré à partir d'enquêtes de satisfaction des patients. Même si les sondages d'opinion réalisés présentent un certain nombre de défauts – y compris des biais de sélection des échantillons et un manque de données cohérentes – ils peuvent néanmoins fournir des informations supplémentaires sur la façon dont les utilisateurs des systèmes de santé évaluent le niveau et l'étendue des services assurés. A cet égard, les patients luxembourgeois semblent être moins satisfaits de leur système de santé que les patients de beaucoup d'autres pays d'Europe occidentale (graphique 4.4). Un nombre relativement important de personnes interrogées dans le cadre de sondages d'opinion signalent avoir besoin de services de santé supplémentaires. Comme les résultats de ces enquêtes l'indiquent également, l'accès aux soins ne pose pas de problème. C'est le manque de qualité des services assurés et le manque d'information sur les possibilités de traitement existant en dehors du Luxembourg qui semblent être la principale cause d'insatisfaction des patients luxembourgeois (Health Consumer Powerhouse, 2007).

Graphique 4.3. **Espérance de vie à 65 ans¹ : comparaison internationale**

1. 2002 : France, Espagne et Royaume-Uni ; 2003 pour les autres pays.

2. Moyenne pondérée en fonction de la population

Source : Eco-santé OCDE, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378512046305>

Assurance maladie

L'ensemble de la population³ est couverte par un système d'assurance maladie public financé par les pouvoirs publics, les employeurs et les assurés. La loi stipule que tous les actifs doivent cotiser au système d'assurance maladie, les cotisations de sécurité sociale étant plafonnées (pour les revenus supérieurs à 5 fois le « salaire social minimum »). Les pouvoirs publics prennent en charge les cotisations des personnes dont le revenu est inférieur au salaire social minimum (qui perçoivent en général des aides sociales). Les cotisations des retraités sont calculées de la même façon. Les taux de cotisation de sécurité sociale appliqués aux ouvriers et aux employés sont fixés tous les ans par l'Union des caisses de maladie (UCM) prenant en compte les discussions lors des réunions quadripartites (entre patronat, salariat, pouvoirs publics et prestataires de santé). Les taux maximum des contributions de l'État sont fixés par voie législative et diffèrent suivant le type de risques couverts par la sécurité sociale : les contributions directes sont plus élevées pour les soins de longue durée et les soins de maternité et moins élevés en ce qui concerne l'assurance accidents⁴. L'UCM collecte ces ressources financières et finance tous les services de soins directement assurés par les médecins et les hôpitaux. Neuf caisses de maladie⁵, auxquelles sont affiliés les assurés en fonction de leur profession, remboursent sur justificatifs les dépenses engagées par les patients au titre de produits et de services. Une fusion partielle de ces neuf caisses est en cours, mais les autorités devraient envisager de regrouper toutes les autres caisses d'assurance en une seule administration afin de réaliser un maximum d'économies d'échelle (encadré 4.1). Le système prévoit également un revenu de remplacement pendant les absences prolongées pour maladie⁶.

Tableau 4.2. **Taux de mortalité relatifs à différentes maladies**

Décès pour 100 000 personnes ; moyenne 2000-2005

	Mortalité due à des maladies de l'appareil respiratoire	Mortalité due à des maladies de l'appareil circulatoire	Mortalité due au cancer
Australie	43.7	185.5	159.4
Autriche	32.6	258.6	161.5
Canada	43.0	183.0	174.4
Rép. tchèque	37.3	431.1	221.3
Danemark	64.9	237.1	210.9
Finlande	45.4	256.5	141.3
France	32.0	152.4	172.9
Allemagne	37.3	265.8	166.4
Grèce	44.6	305.5	154.3
Hongrie	35.8	482.7	246.0
Islande	40.7	201.4	159.2
Irlande	95.0	254.4	184.5
Italie	32.3	213.9	170.6
Japon	56.7	130.9	147.5
Corée	50.1	179.9	166.3
Luxembourg	51.8	232.5	166.6
Pays-Bas	58.6	207.3	185.0
Nlle-Zélande	48.1	233.5	180.9
Norvège	51.2	214.9	164.9
Pologne	39.2	399.4	203.1
Portugal	58.2	250.9	152.3
Rép. slovaque	51.2	507.5	206.9
Espagne	55.9	176.3	159.0
Suède	35.7	235.6	150.3
Suisse	31.7	178.8	146.9
Royaume-Uni	74.8	233.4	180.4
États-Unis	61.2	233.4	165.9
Moyenne OCDE	48.5	253.4	174.0

Note : Le tableau présente les taux de mortalité par maladie de l'appareil respiratoire (par exemple bronchite, pneumonie), par maladie de l'appareil circulatoire (par exemple accident vasculaire cérébral, crise cardiaque) et par cancer. Les taux de mortalité sont standardisés en fonction de l'âge et se fondent sur la structure par âge des pays de l'OCDE en 1980 afin de permettre des comparaisons intertemporelles entre pays.

Il n'existe pas de données disponibles pour la Belgique, le Mexique et la Turquie.

Source : Eco-Santé OCDE, 2007

Les prix unitaires pratiqués par les prestataires de services sont déterminés en deux phases : le ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, sur avis de la Commission de nomenclature, fixe les nomenclatures des actes médicaux et autres soins et services et le prix (unitaire) relatif de chaque poste (« lettre-clé »). L'UCM, de son côté, (re-) négocie tous les deux ans pour transposer les prix relatifs en unités monétaires. Ces négociations ont essentiellement pour base l'évolution des coûts au Luxembourg, et la prise en compte des économies réalisées dans d'autres pays (au moyen, par exemple, de tests d'efficacité comparative) n'est pas systématique. Afin de renforcer le pouvoir de négociation de l'UCM, celle-ci devrait être incitée à agir en tant qu'acheteur « avisé » de services de santé, en ayant plus fréquemment recours à des analyses coût-efficacité et, le cas échéant, à des critères de comparaison internationaux.

Tableau 4.3. **Différences entre les pays de l'OCDE pour le mode de vie et les accidents de la route**

	Consommation d'alcool ¹	Pollution	Population en surpoids ²	Population obèse	Accidents de la route
Australie	9.8	86.0	58.4	21.7	7.7
Autriche	11.1	25.0	46.1	9.1	8.8
Belgique	10.7	28.0	44.1	12.7	10.2
Canada	7.9	78.0	49.9	18.0	9.1
Rép. tchèque	12.1	31.0	52.0	17.0	10.4
Danemark	11.5	36.0	44.6	11.4	5.4
Finlande	9.3	41.0	49.2	14.1	6.4
France	13.4	23.0	34.6	9.5	7.7
Allemagne	10.2	17.0	49.6	13.6	6.2
Grèce	9.0	29.0	57.1	21.9	14.9
Hongrie	13.2	18.0	52.8	18.8	12.7
Islande	6.5	91.0	48.3	12.4	10.3
Irlande	13.5	31.0	47.0	13.0	9.3
Italie	8.1	22.0	44.6	9.9	9.7
Japon	7.6	16.0	23.3	3.0	5.7
Corée	8.6	–	30.5	3.5	13.2
Luxembourg	15.5	38.0	53.3	18.6	9.9
Mexique	4.6	–	69.2	30.2	–
Pays-Bas	9.7	27.0	44.9	10.7	4.5
Nlle-Zélande	8.9	52.0	56.2	20.9	9.4
Norvège	6.0	47.0	43.0	9.0	5.2
Pologne	8.1	21.0	45.3	12.5	13.8
Portugal	11.4	28.0	49.6	12.8	11.8
Rép. slovaque	7.4	19.0	47.6	15.4	–
Espagne	11.7	35.0	48.4	13.1	9.3
Suède	7.0	27.0	44.0	10.7	4.9
Suisse	10.8	12.0	37.1	7.7	5
Turquie	1.5	–	43.4	12.0	–
Royaume-Uni	11.2	27.0	60.0	23.0	5.4
États-Unis	8.4	65.0	66.3	32.2	14.7
Moyenne OCDE	9.5	35.9	48.0	14.6	8.9

Note : Le tableau indique la consommation d'alcool (litres par habitant), la consommation de tabac (part de la population qui déclare fumer quotidiennement), la pollution (émissions de dioxyde d'azote en kg par habitant), la population en surpoids (part de la population avec un indice de masse corporelle > 25 kg/m²), la population obèse (part de la population avec un indice de masse corporelle > 30 kg/m²) et la mortalité routière (pour 100 000 habitants). Les données relatives aux accidents de la route se rapportent à 2006, toutes les autres variables à 2005.

1. Dans le cas du Luxembourg, la consommation d'alcool par habitant surestime probablement le niveau véritable de consommation, en raison d'une forte consommation transfrontalière motivée par des droits d'accise peu élevés.
2. Les données concernant la population en surpoids sont établies, au Luxembourg, sur des informations fournies par les services médicaux.

Source : Eco-Santé OCDE, 2007 ; Base de données internationale sur les accidents de la route, 2007.

Les pouvoirs publics jouent un grand rôle dans l'assurance maladie, ce dont témoigne la forte proportion de ressources provenant des recettes fiscales générales (proportion passée de 31.4 % en 1980 à 38.1 % en 2006 pour les branches maladie et maternité). De plus, c'est le ministère de la Santé qui autorise les dépenses d'équipement les plus importantes liées au plan hospitalier, financées par l'État sur les recettes générales. Cela concerne surtout les grandes décisions de construction d'installations ou d'achat d'équipements médicaux coûteux.

Tableau 4.4. **Efficacité des traitements : comparaison internationale**

	Mortalité à l'hôpital suite à un IAM ¹	Mortalité évitable ²			
		Mélanome cutané	Cancer du sein	Cancer du col de l'utérus	Autres formes de cancer de l'utérus
Australie	6.4	–	–	–	–
Autriche	12.0	1.5	15.3	2.0	2.2
Belgique	–	–	22.6	2.2	1.8
Canada	9.3	–	–	–	–
Rép. tchèque	8.9	1.6	14.9	4.6	3.0
Danemark	6.4	–	23.5	3.5	1.8
Finlande	11.1	1.2	14.4	1.1	1.2
France	7.6	1.1	17.4	1.5	2.1
Allemagne	11.9	1.1	17.3	2.5	1.3
Grèce	–	0.6	13.0	1.2	1.6
Hongrie	–	1.6	19.5	6.0	2.6
Islande	6.4	0.7	12.2	2.4	1.7
Irlande	11.3	1.1	22.2	3.3	1.0
Italie	9.2	1.2	15.8	0.7	2.4
Japon	10.5	–	–	–	–
Corée	18.6	–	–	–	–
Luxembourg	9.7	1.5	15.4	2.2	1.9
Pays-Bas	8.4	1.8	21.7	1.7	1.3
Nlle-Zélande	5.4	–	–	–	–
Norvège	8.0	2.5	15.2	3	1.3
Pologne	8.0	–	15.4	7.5	2.8
Portugal	11.8	0.7	14.9	2.9	2.3
Rép. slovaque	12.0	1.8	15.5	5.4	3.0
Espagne	10.3	0.9	13.8	1.8	1.6
Suède	8.3	1.7	14.4	1.7	1.4
Suisse	8.1	1.5	15.8	1.2	1.1
Royaume-Uni	11.8	1.4	20.6	2.7	1.2
Moyenne	9.6	1.3	16.9	2.8	1.8

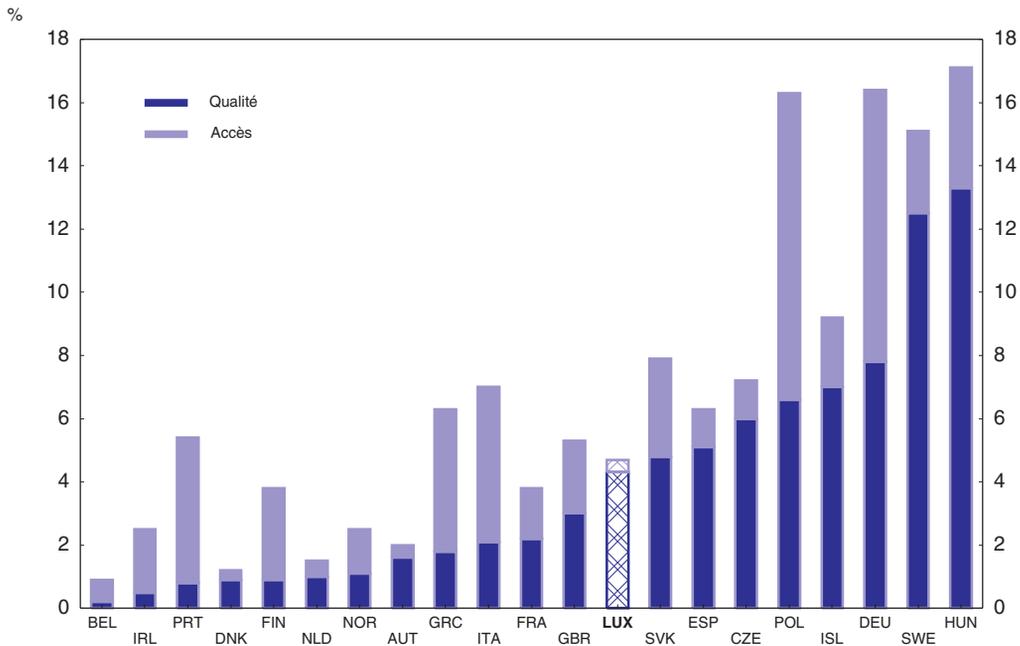
Note : Le tableau présente deux catégories d'indicateurs de la qualité des soins médicaux : i) les taux de survie à l'hôpital après admission pour une crise cardiaque ; et ii) les taux de mortalité évitable dans le cas des pathologies pour lesquelles les taux de mortalité dépendent particulièrement du dépistage et de la qualité de l'intervention médicale.

1. Taux de mortalité à l'hôpital à 30 jours après admission pour infarctus aigu du myocarde (IAM ; crise cardiaque) ; les données se rapportent à 2003, sauf dans le cas du Luxembourg pour lequel une moyenne entre 2004 et 2006 a été calculée.

2. Taux de mortalité évitable pour 100.000 personnes âgées de 0 à 64 ans ; les données portent sur la moyenne 1998-2002. Source : Eco-Santé OCDE, 2007 ; IGSS ; OMS, Rapport sur la santé en Europe, 2005.

De par la loi, le système d'assurance maladie est tenu d'équilibrer ses comptes, mais il peut recourir à un fonds de réserve pour couvrir des déficits imprévus. Les ressources de ce fonds doivent représenter en permanence au minimum 10 % des dépenses totales du système, sans toutefois dépasser 20 %, et le fonds est alimenté à l'aide de contributions annuelles. Si les ressources du fonds tombent à un niveau inférieur au seuil fixé, des mesures spécifiques sont prescrites – par exemple le relèvement des taux de cotisation ou l'ajustement du volume des consultations et des services. Si un accroissement important des dépenses est prévu au cours d'une année, l'UCM peut décider de réduire le nombre et le niveau de qualité des services de santé remboursés ou d'accroître les taux de cotisation ou la participation des assurés aux coûts. Depuis 2000, les dépenses de santé ont augmenté plus rapidement que les recettes des cotisations, et les comptes de 2007 devraient faire apparaître un solde négatif cumulé (IGSS, 2007), si bien que les ressources du fonds de réserve pourraient à nouveau tomber au-dessous du seuil de 10 % (comme cela a été le cas en 2005).

Graphique 4.4. **Insatisfaction des patients dans les pays de l'UE (2005)¹**
En % du nombre total de patients



1. Le graphique indique la proportion de patients déclarant ne pas disposer des services médicaux dont ils auraient besoin, soit en raison de difficultés d'accès (gris clair) soit en raison de problèmes de qualité et de manque d'information (gris foncé).

Source : Eurostat.

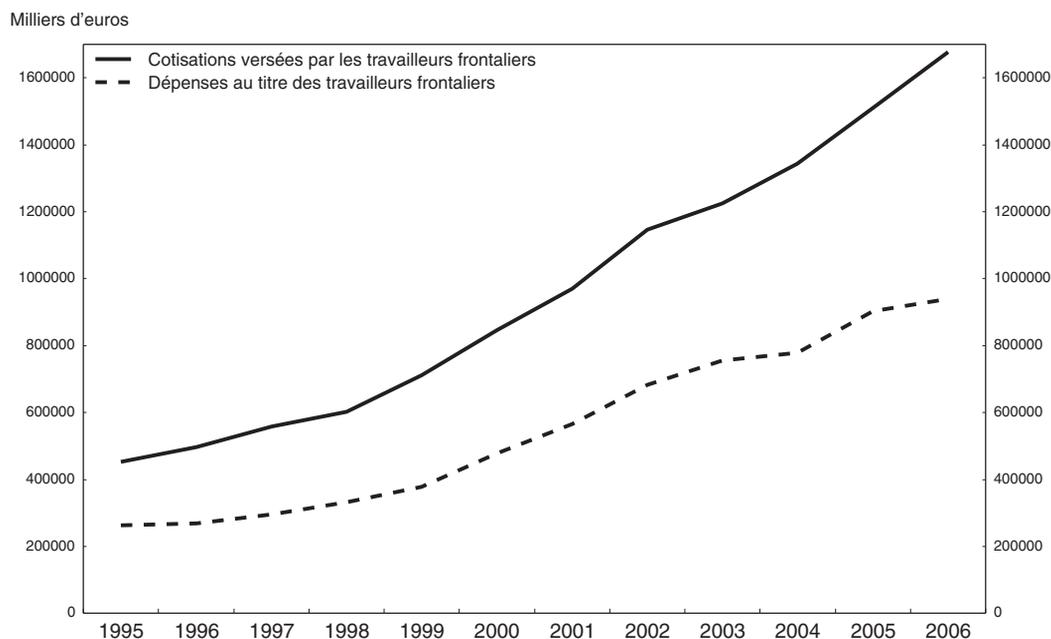
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378520008527>

La situation financière du système bénéficie de la progression des cotisations des travailleurs frontaliers, dont la demande en services de santé est réduite (graphique 4.5). L'excédent des recettes des cotisations sur les dépenses de prestations en ce qui concerne ce groupe aurait atteint près de 400 millions d'euros en 2006, ce qui correspond à environ 6 % des dépenses totales de sécurité sociale (Allegrezza et al., 2005). Même si l'accroissement dynamique du nombre des assurés d'âge très actif devrait permettre une augmentation rapide des réserves, le système d'assurance n'engendre pas d'excédents suffisants pour que cet objectif soit atteint. Les excédents devraient vraisemblablement diminuer à l'avenir, à mesure que la croissance tendancielle de l'emploi se ralentira, ce qui entraînera automatiquement une augmentation de l'âge moyen des travailleurs frontaliers et donc de la proportion de ces travailleurs atteignant un âge où leurs besoins en services de santé seront élevés. En outre, une part croissante des travailleurs frontaliers auront passé la totalité de leur vie active au Luxembourg, ce qui les autorisera à bénéficier du système d'assurance maladie du pays pendant leur retraite⁷. Or, face aux obstacles administratifs les empêchant d'avoir recours à des services de santé à l'étranger, les travailleurs frontaliers font de plus en plus appel aux services de santé du Luxembourg, lesquels sont en général plus onéreux que ceux des pays voisins. L'équilibre financier actuel semble donc fragile et, sans relèvement des taux de cotisation, des déséquilibres pourraient bien apparaître dans un proche avenir.

Étant donné la situation particulière créée par le grand nombre de travailleurs frontaliers qui pourraient aussi être admis au bénéfice de l'assurance maladie pendant leur

Graphique 4.5. **Financement de la sécurité sociale par les travailleurs frontaliers**¹

Cotisations de sécurité sociale et prélèvements versés par les travailleurs frontaliers par comparaison avec les dépenses de sécurité sociale au titre de ces travailleurs



1. La ligne en gras représente la somme des cotisations de sécurité sociale et des prélèvements versés par les travailleurs frontaliers ; la ligne en pointillés représente les dépenses de sécurité sociale au titre des travailleurs frontaliers (en milliers d'euros dans les deux cas).

Source : IGSS, STATEC 2007.

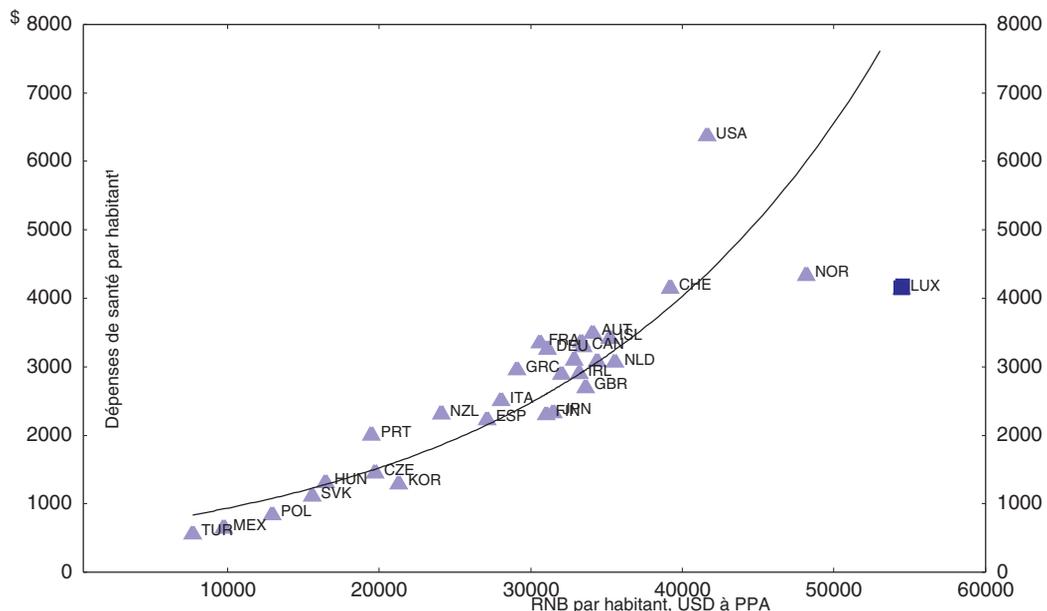
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378528811047>

retraite (voir chapitre 1), laquelle n'est même pas prise en compte dans la progression importante des dépenses projetée (voir ci-après), les pouvoirs publics devraient envisager de préfinancer une partie au moins de la croissance des dépenses de santé futures, en particulier la croissance des dépenses de santé escomptée du fait de l'augmentation du nombre de retraités qui bénéficient de l'assurance maladie (voir également le chapitre 3). Pour ce faire, ils pourraient attribuer un rôle plus important au fonds de réserve de l'assurance maladie, qui se limite à ce stade à couvrir les besoins de liquidités à court terme dans le cadre d'un exercice donné. Bien que les ressources du fonds puissent représenter jusqu'à 20 % des dépenses de santé, elles atteignent actuellement leur limite inférieure (elles sont voisines de 10 %), et peuvent donc n'être pas même suffisantes pour couvrir toutes les dépenses temporaires urgentes. En outre, les ressources du fonds sont à l'évidence insuffisantes pour faire face à la progression des dépenses due au vieillissement de la population et à de moindres entrées de travailleurs frontaliers, ce qui pourrait nécessiter de relever les taux de cotisation. Par conséquent, pour que ces taux restent stables, il convient de *préfinancer* les dépenses de santé futures. Ce pourrait notamment être fait en augmentant progressivement le montant minimum des ressources du fonds – par exemple d'un point de pourcentage par an. Un tel objectif contribuerait à la transparence du système et aurait des effets pédagogiques, mais il n'est pas réalisable sans modération des dépenses. Les décideurs doivent donc mettre l'accent sur l'efficacité économique du système.

Améliorer l'efficacité des dépenses

Le système de santé du Luxembourg est onéreux par rapport à celui des autres pays. Les dépenses totales de santé *par habitant* atteignaient 5 563 dollars à parité de pouvoir d'achat en 2005, ce qui classait le Luxembourg au deuxième rang des pays de l'OCDE, après les États-Unis (OCDE, 2007). Ce chiffre est cependant faussé par le fait que la population couverte, qui inclut les travailleurs frontaliers et les résidents expatriés, est beaucoup plus importante que la population résidente. Rapportées à la population couverte, les dépenses de santé par personne étaient plus faibles (4 164 dollars en 2005), mais étaient néanmoins encore élevées par rapport aux autres pays de l'OCDE et équivalaient à celles de la Norvège et de la Suisse. Certes, le Luxembourg est un pays riche, et les dépenses de santé sont en général proportionnellement plus élevées dans les pays riches, car les patients veulent avoir accès aux techniques médicales les plus récentes (Hall et Jones, 2004). De fait, on observe une corrélation marquée entre le revenu par habitant et la consommation de soins de santé dans l'ensemble des pays. À cet égard, le Luxembourg dépense actuellement moins que ne le donnerait à penser son niveau de revenu, comme le montre le graphique 4.6. Cela s'explique par la situation démographique favorable évoquée plus haut, notamment le rajeunissement de la population couverte par les travailleurs frontaliers d'âge très actif qui – en moyenne – ont 9 ans de moins que les résidents⁸. En 2005, les non-résidents couverts (travailleurs frontaliers et leurs ayants droit) représentaient 25 % de la population totale assurée et 1.6 % d'entre eux avaient plus de 65 ans (IGSS, 2006). D'après des estimations préliminaires, si les travailleurs frontaliers avaient consommé autant de services de santé que les résidents, les dépenses totales de santé en termes réels par personne assurée auraient été de 15 % supérieures en 2005.

Graphique 4.6. **Dépenses totales de santé par habitant et RNB par habitant, 2005**



1. Le graphique indique le RNB par habitant en regard des dépenses totales de santé par habitant. Une régression non linéaire donne à penser que les dépenses de santé peuvent augmenter plus que proportionnellement au revenu. Dans le cas du Luxembourg, les dépenses de santé totales sont indiquées pour la population couverte. 2004 pour l'Australie, la Hongrie, le Japon et les Pays-Bas ; 2005 pour tous les autres pays.

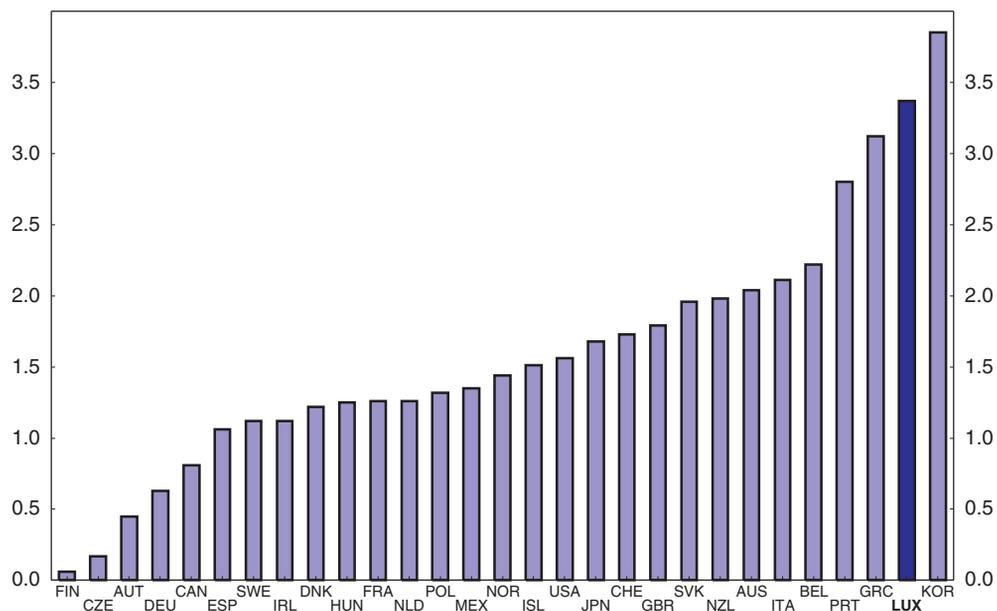
Source : Eco-Santé OCDE, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378544404070>

Les dépenses de santé en termes réels ont progressé sensiblement plus vite que le PIB réel au cours des 10 dernières années, la croissance « excessive » des dépenses de santé (écart entre la croissance des dépenses et la croissance du PIB) étant l'une des plus élevées des pays de l'OCDE (graphique 4.7). S'agissant de l'avenir, même si l'on ne peut pas dire exactement comment vont évoluer les tendances démographiques à long terme, il semble inévitable que le vieillissement de la population conduira à une nouvelle accélération des dépenses de santé (graphique 4.8). Cette situation est en partie liée au fait qu'une population vieillissante nécessite des infrastructures et des services nouveaux, par exemple des établissements de long séjour. De même, l'afflux rapide de travailleurs frontaliers constitue une source supplémentaire importante d'accroissement des dépenses futures, dans la mesure où l'évolution des dépenses de santé des résidents et celle des non-résidents vont nécessairement converger.

Graphique 4.7. **Croissance « excessive » des dépenses de santé (1995-2005)**¹
En points de pourcentage

Différence de croissance annuelle moyenne, en pourcentage



1. Le graphique indique l'écart entre la croissance des dépenses de santé totales réelles par an et la croissance réelle du PIB par an entre 1995 et 2005, en tant qu'indicateur de croissance « excessive » des dépenses de santé.

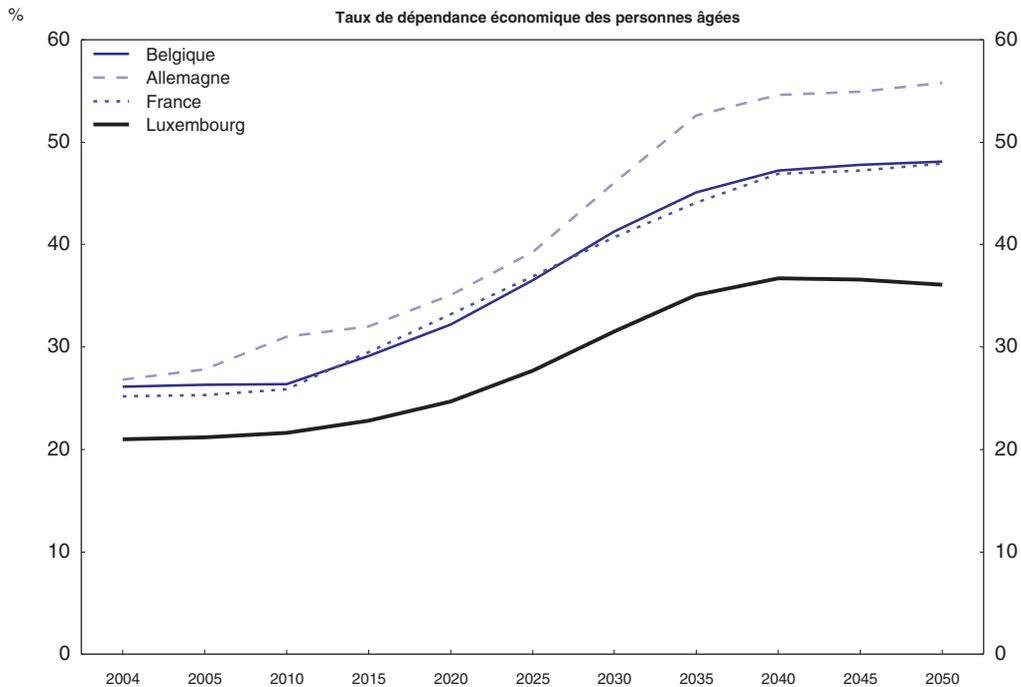
Source : Eco-Santé OCDE, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378623746606>

Malgré le taux de dépendance économique favorable des personnes âgées, les soins de longue durée constituent déjà un poste important dans les dépenses de santé totales (graphique 4.9). La mise en place de l'assurance dépendance en 1999 a contribué à accroître la transparence et l'efficacité économique du système en séparant le financement et la fourniture des soins de longue durée de ceux des soins de santé. Avant la réforme, les patients en soins de longue durée étaient accueillis dans des hôpitaux normaux ; les lits correspondants sont désormais progressivement transférés dans des établissements médicalisés spécialisés, moins onéreux. Cela étant, l'accroissement rapide de la capacité d'accueil de ces établissements s'est traduit par une forte détérioration de la situation

Graphique 4.8. Taux de dépendance des personnes âgées : projections relatives aux résidents

Personnes de plus de 65 ans en pourcentage de la population d'âge actif



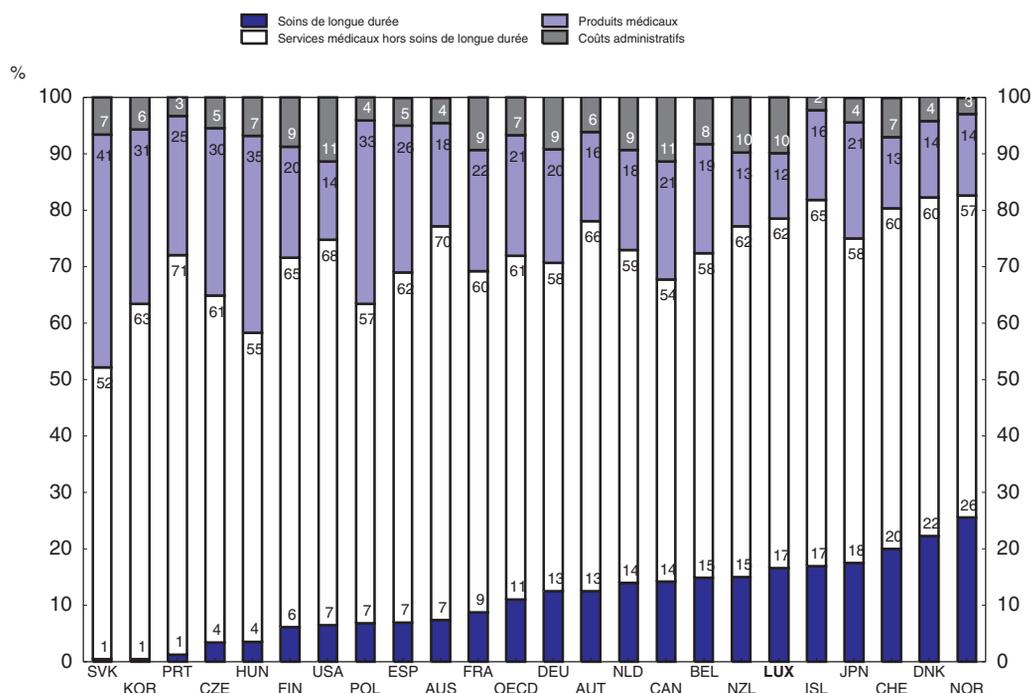
Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378653052641>

financière du nouveau système d'assurance (tableau 4.5). Depuis 2004, les dépenses courantes sont supérieures aux recettes, ce qui entraîne une réduction continue des réserves financières de l'assurance dépendance et compromet déjà la viabilité financière à moyen terme du système sous sa forme actuelle (IGSS, 2007). Comme on l'a vu au chapitre 3, l'évolution démographique des prochaines décennies conduira à une augmentation du nombre des personnes âgées et en particulier de la cohorte des plus de 80 ans, ce qui impliquera des besoins croissants en soins de longue durée. Des mesures visant à assurer la viabilité à long terme du système d'assurance dépendance devraient donc être mises en œuvre, y compris la constitution de réserves permettant d'éviter de brusques relèvements des taux de cotisation et le développement de modalités de prise en charge des personnes âgées moins onéreuses, comme les soins à domicile. Les autorités luxembourgeoises prévoient actuellement de publier une analyse financière de ce système au printemps 2009.

Dans ce contexte, et sur la base des projections démographiques actuelles (mais sans tenir compte de l'évolution projetée de la situation des non-résidents couverts), les calculs du Secrétariat indiquent que le Luxembourg enregistrera vraisemblablement l'une des augmentations les plus rapides des dépenses publiques de santé en proportion du PIB au cours des trois prochaines décennies (tableau 4.6). A supposer que l'orientation actuelle soit maintenue et que des innovations médicales contribuent à la croissance des dépenses publiques de santé à hauteur d'un point de pourcentage supplémentaire par an (scénario d'augmentation des coûts), les dépenses publiques de santé et de soins de longue durée

Graphique 4.9. **Dépenses de santé actuelles par catégorie de soins de santé, 2005**
En % des dépenses de santé actuelles totales



Source : Eco-Santé OCDE, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378664385870>

Tableau 4.5. **Lits de long séjour dans les établissements d'accueil médicalisés**
En % de la population âgée de 65 ans et plus

	2000	2005
Australie	35.9	37.5
Rép. tchèque	10.6	14.9
Danemark	42.9	25.5
Finlande	31.2	26.1
Allemagne	–	47.8
Hongrie	48.4	53.1
Islande	51.4	61.0
Irlande	37.8	41.4
Japon	10.6	11.6
Luxembourg	26.4	43.4
Pays-Bas	26.9	–
Norvège	63.0	60.3
Pologne	–	18.3
Espagne	–	18.9
Suède	82.7	69.9
Suisse	74.1	71.7
Royaume-Uni	22.0	18.7
États-Unis	43.6	43.1
Moyenne OCDE	40.5	40.0

Note : Le tableau indique le nombre de lits de long séjour existant dans les établissements d'accueil médicalisés (par opposition aux lits d'hôpitaux) en pourcentage de la population âgée de 65 ans et plus.
Pour l'Australie et la Suisse, les données portent sur 2000 et 2004.

Source : Eco-Santé OCDE, 2007

Tableau 4.6. **Projections relatives aux dépenses publiques de santé et de soins de longue durée**

En % du PIB

	Soins de santé			Soins de longue durée			Total		
	2005	2050		2005	2050		2005	2050	
		Augmentation des coûts	Maîtrise des coûts		Augmentation des coûts	Maîtrise des coûts		Augmentation des coûts	Maîtrise des coûts
Australie	5.6	9.6	7.8	0.9	2.8	1.9	6.5	12.4	9.8
Autriche	6.4	10.0	8.3	1.3	3.2	2.4	7.7	13.2	10.7
Belgique	5.9	9.1	7.4	1.5	3.3	2.5	7.4	12.4	9.9
Canada	5.8	9.7	8.0	1.1	3.1	2.3	6.9	12.8	10.2
Rép. tchèque	6.1	10.1	8.3	0.3	1.9	1.2	6.4	12.0	9.6
Danemark	5.1	8.5	6.8	2.6	4.0	3.2	7.7	12.5	10.0
Finlande	3.1	6.7	4.9	2.8	5.0	4.0	5.9	11.6	8.9
France	7.8	11.2	9.4	1.1	2.7	2.0	8.9	13.9	11.4
Allemagne	7.3	10.7	9.0	1.0	2.7	2.1	8.2	13.5	11.1
Grèce	4.1	7.9	6.1	0.2	2.7	1.9	4.3	10.5	8.0
Hongrie	5.7	9.2	7.4	0.2	2.2	0.9	5.9	11.4	8.3
Islande	5.5	9.3	7.6	2.4	3.9	2.9	7.9	13.2	10.5
Irlande	5.1	9.0	7.3	0.7	4.3	2.9	5.8	13.3	10.2
Italie	6.1	9.8	8.0	0.7	3.4	2.7	6.8	13.2	10.8
Japon	5.9	10.0	8.3	0.8	2.9	2.3	6.7	12.9	10.5
Corée	2.9	7.6	5.8	0.3	3.8	2.9	3.2	11.4	8.8
Luxembourg	6.4	10.0	8.2	0.7	3.7	2.5	7.1	13.7	10.7
Mexique	2.8	7.1	5.4	0.1	4.0	2.9	2.9	11.1	8.2
Pays-Bas	4.7	8.3	6.6	1.7	3.5	2.8	6.3	11.9	9.4
Nlle-Zélande	6.4	10.4	8.6	0.5	2.4	1.7	6.9	12.8	10.3
Norvège	5.6	8.9	7.1	2.0	3.7	2.9	7.6	12.5	10.0
Pologne	3.9	7.9	6.1	0.4	3.5	1.6	4.3	11.3	7.8
Portugal	7.2	11.3	9.5	0.2	2.1	1.2	7.4	13.4	10.8
Rép. slovaque	5.0	9.4	7.7	0.3	2.5	1.5	5.3	11.9	9.1
Espagne	5.7	9.7	7.9	0.2	2.4	1.8	5.9	12.1	9.7
Suède	4.7	7.8	6.1	3.0	4.0	3.1	7.7	11.8	9.2
Suisse	5.8	9.1	7.4	1.1	2.5	1.8	6.9	11.6	9.1
Turquie	5.3	9.2	7.4	0.1	1.7	0.8	5.4	10.9	8.2
Royaume-Uni	6.1	9.6	7.8	1.1	2.9	2.1	7.2	12.5	9.9
États-Unis	6.0	9.3	7.6	0.9	2.5	1.7	6.9	11.9	9.3
Moyenne OCDE	5.5	9.2	7.5	1.0	3.1	2.2	6.5	12.3	9.7

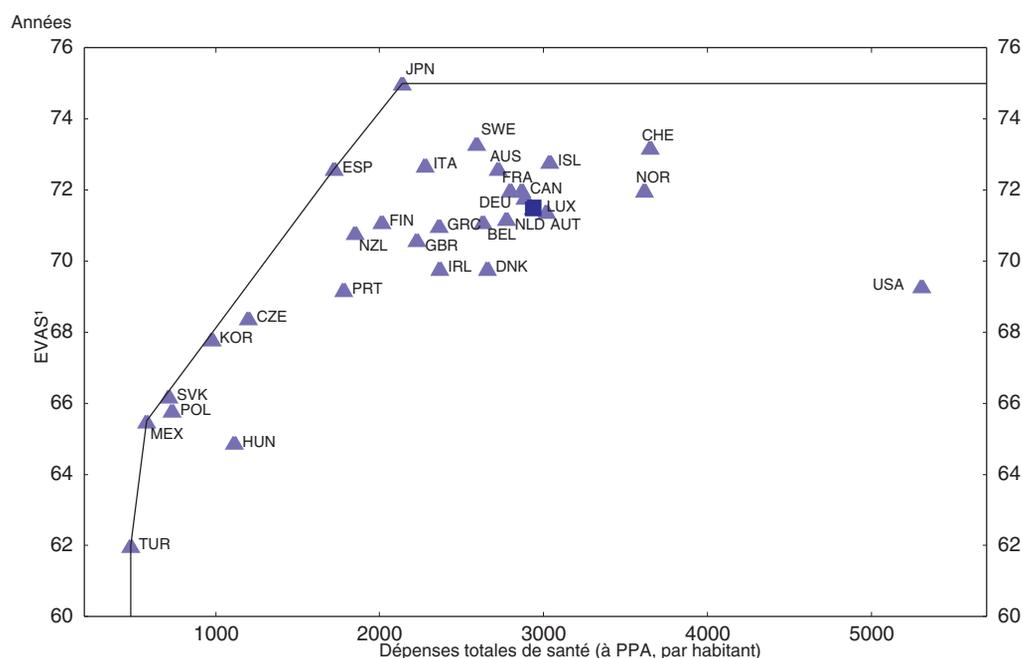
Note : Le tableau indique les augmentations des dépenses publiques au titre de la santé qui se produiront si les prévisions centrales de l'ONU concernant l'évolution de la population se matérialisent entre 2005 et 2050. Le scénario de maîtrise des coûts suppose que la croissance des dépenses de santé est exclusivement déterminée par les effets démographiques et de revenu, tandis que le scénario d'augmentation des coûts repose sur l'hypothèse qu'en raison de l'apparition de nouvelles techniques médicales et de nouveaux médicaments, les dépenses de santé réelles augmentent d'1 point de pourcentage supplémentaire par an.

Source : Calculs du Secrétariat fondés sur Oliveira Martins et de la Maisonneuve (2006) et utilisant *Eco-Santé* OCDE (2007).

augmenteraient de près de 7 points du PIB d'ici 2050. Même si les mesures étaient ajustées de manière à limiter l'accroissement des dépenses aux seuls effets démographique et de revenu (scénario de maîtrise des coûts), les dépenses publiques de santé augmenteraient néanmoins de près de 4 points du PIB. Dans un cas comme dans l'autre, ces estimations sont relativement prudentes et ne tiennent pas compte des dépenses relatives aux non-résidents couverts. Quel que soit le scénario appliqué, le Luxembourg aurait à faire des choix difficiles entre accroître la pression fiscale ou restreindre d'autres dépenses publiques prioritaires pour que les dépenses de santé puissent continuer à augmenter. Une option différente, examinée dans la suite du présent chapitre, consisterait à mettre en place de nouvelles incitations, de sorte que tous les acteurs du secteur de la santé adaptent leur comportement et cherchent à améliorer l'efficacité des dépenses de santé.

Malgré leurs limites, même de simples indicateurs de l'efficacité des dépenses permettent d'avoir une idée générale des programmes de dépenses publiques, en évaluant les résultats obtenus par un pays par rapport aux dépenses engagées. Une technique de plus en plus utilisée pour déterminer l'efficacité des dépenses consiste à comparer au plan international le rapport entre les ressources et les résultats⁹. Dans le cas des soins de santé, cela implique que l'on compare les dépenses publiques de santé et, par exemple l'espérance de vie ajustée sur la santé. Les pays qui combinent au mieux les ressources et les résultats définissent la « frontière d'efficacité ». Si le fait de se situer à la frontière d'efficacité peut ne pas se révéler la meilleure solution du point de vue du bien-être économique (par exemple, pour les pays associant de faibles dépenses et une faible espérance de vie), cette approche est instructive en ce sens qu'elle informe les décideurs de ce qui est réalisé ailleurs. Pour les autres pays, la distance qui les sépare de la frontière peut être évaluée soit en termes d'efficacité des résultats (obtention de meilleurs résultats avec le même niveau de ressources), soit en termes d'efficacité des ressources (réduction des dépenses pour des résultats identiques). Cette approche présente, certes, un certain nombre de limites, mais elle offre l'intérêt d'illustrer les gains d'efficacité potentiels. À cet égard, il semble que le Luxembourg soit plus éloigné de la frontière d'efficacité que beaucoup d'autres pays de l'OCDE, à la fois en termes d'espérance de vie ajustée sur la santé et d'espérance de vie à l'âge de 65 ans (graphique 4.10 et graphique 4.11). Il semble donc que le système, sous sa forme actuelle, donne lieu à des pertes d'efficacité, même si l'on tient compte des fortes entrées de travailleurs frontaliers et des différences de coût de la vie, et que l'on considère uniquement les dépenses publiques ou les dépenses de santé totales.

Graphique 4.10. **Dépenses de santé et espérance de vie ajustée sur la santé**
2002

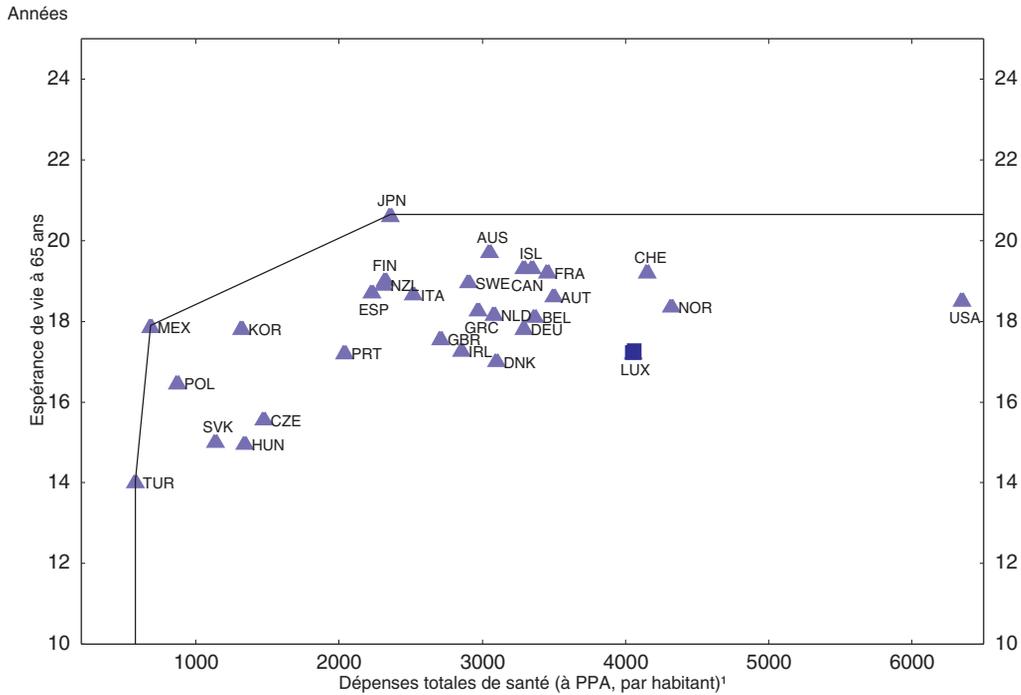


1. L'espérance de vie ajustée sur la santé (EVAS) s'entend de l'espérance de vie ajustée en fonction des années de maladie, pondérées par la gravité de la maladie. Pour le Luxembourg, les dépenses de santé totales concernent la population couverte.

Source : Eco-Santé OCDE, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378671586538>

Graphique 4.11. Dépenses de santé et espérance de vie à 65 ans (2005)



1. 2004 pour l'Australie, la Hongrie, le Japon et les Pays-Bas ; 2005 pour tous les autres pays.

Source : Eco-Santé OCDE, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378685624861>

À terme, accroître l'efficacité et l'efficacé constituera le principal moyen de concilier des demandes de soins de santé en augmentation rapide et les contraintes financières. Comme on l'a vu, il semble qu'il soit possible de réaliser des gains d'efficacité importants au sein du système de santé en remédiant à une mauvaise répartition des dépenses ou à un accroissement excessif des capacités. En outre, comme dans d'autres pays, il est indéniable que certaines ressources sont gaspillées et certaines occasions sont manquées. Les pouvoirs publics sont conscients de ces pertes d'efficacité et ont engagé plusieurs réformes au cours des dernières années pour y remédier (encadré 4.1). Néanmoins, si l'on veut assurer la viabilité du système, il convient de mettre en place à l'intention des consommateurs et des prestataires de soins de nouveaux mécanismes d'incitation de nature à modifier leur comportement. Le système d'assurance maladie se fonde encore trop, au Luxembourg, sur le principe du remboursement des dépenses. L'assurance maladie est devenue un moyen de préfinancer les services de santé, plutôt que de protéger la santé des personnes. Des gains peuvent être réalisés en encourageant les caisses de maladie à agir en tant qu'« acheteurs avisés et éclairés », plutôt que comme des « financeurs passifs ».

Au plan international, les efforts pour distinguer les rôles des acheteurs et des prestataires de soins de santé, afin de permettre aux marchés de fonctionner et d'engendrer des gains d'efficacité grâce à la concurrence, se sont en général révélés fructueux. Une gestion orientée vers l'efficacité peut se traduire par la mise en œuvre de programmes d'évaluation de techniques médicales afin de comparer l'efficacité de divers traitements proposés par l'industrie de la santé, en tenant compte des effets des nouvelles techniques sur les résultats et les coûts médicaux. La recherche sur l'efficacité comparative

Encadré 4.1. Réformes récemment mises en œuvre dans le secteur de la santé

Afin de maîtriser les dépenses et d'améliorer la qualité des services de santé, les pouvoirs publics ont mis en œuvre plusieurs réformes et mesures au cours des dernières années :

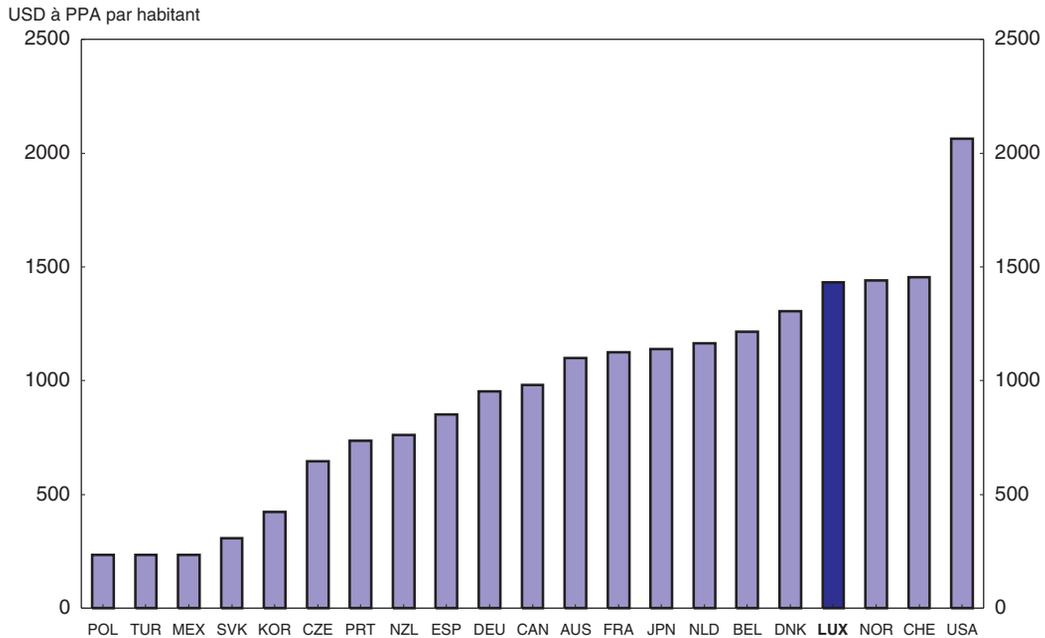
- Depuis 1998, plusieurs réformes ont été lancées dans le but de moderniser les hôpitaux et d'améliorer la qualité de leurs services. Une partie du financement de leur budget est désormais subordonnée au respect de certaines normes de qualité, lequel est évalué par un comité externe. Depuis 2006, les hôpitaux prennent part à des évaluations selon le modèle européen EFQM, afin de déterminer les améliorations de qualité sur la base de critères extérieurs.
- En 1999, un système d'assurance dépendance a été mis sur pied afin d'accroître la transparence concernant les dépenses au titre des soins de longue durée et de la santé et d'améliorer l'efficacité des dépenses grâce à la création d'établissements de long séjour spécialisés moins coûteux.
- Dans le cadre de l'accord tripartite de 2006, l'indexation des prestations maladie en espèces a été suspendue temporairement afin de réduire la croissance des dépenses.
- Le contrôle médical de l'activité de prescription dans le cadre des soins ambulatoires a été amélioré au moyen d'évaluations périodiques depuis 2001. Chaque prestataire de santé est informé de son propre profil de prescription, mais aucune sanction n'a encore été envisagée.
- L'utilisation de médicaments génériques est plus largement préconisée depuis 2006.
- La participation aux frais pour les consultations médicales est passée de 5 % à 10 %.
- Depuis 2004, les prestations maladie cessent d'être versées au bout de 10 semaines en l'absence d'examen de contrôle par le Contrôle Médical de la Sécurité Sociale.
- Un conseil scientifique a été mis en place pour le secteur de la santé afin de déterminer et de diffuser les meilleures pratiques en vue de services de santé de haute qualité et afin d'aider les professionnels de la santé à choisir les meilleures pratiques.

des actes médicaux devrait permettre de réduire les dépenses de santé à long terme – éventuellement dans une forte proportion – si elle est réalisée avec rigueur et si ses résultats débouchent, à terme, sur de nouvelles incitations financières pour les prestataires et les consommateurs de soins. Étant donné que les pouvoirs publics et les caisses de maladie auront, en dernier ressort, la responsabilité d'assurer la viabilité financière du système de santé, ils ont tout intérêt à faire évaluer l'efficacité de différentes approches. À l'évidence, il serait raisonnable qu'un petit pays comme le Luxembourg partage cette tâche avec des pays voisins et s'attache à renforcer la coopération dans le domaine des services de santé à l'intérieur de la *Grande Région*.

Secteur hospitalier

Ce sont les dépenses consacrées aux soins hospitaliers qui ont le plus contribué à l'augmentation globale des dépenses de santé, atteignant aujourd'hui, par assuré, l'un des niveaux les plus élevés de la zone OCDE (graphique 4.12). Depuis quelque temps, les autorités encouragent le regroupement des petits hôpitaux locaux en vue de créer de plus grandes unités, mais on compte encore 2 300 lits, soit plus de cinq lits pour mille résidents

Graphique 4.12. **Dépenses hospitalières dans les pays de l'OCDE¹**
USD PPA par habitant



1. Dépenses hospitalières au titre de l'ensemble des services hospitaliers (hospitalisations, soins ambulatoires et hôpital de jour). Pour le Luxembourg, les dépenses hospitalières sont divisées par le nombre de personnes couvertes. 2004 pour l'Australie, le Japon et la Norvège ; 2005 pour tous les autres pays.

Source : Eco-Santé OCDE, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378685712248>

– l'une des plus fortes densités parmi les pays de l'OCDE (tableau 4.7)^{10, 11}. En conséquence, le taux d'occupation est faible, et il a en fait diminué depuis 1998, date à laquelle il s'établissait à 67.8 % pour l'ensemble des lits de soins aigus. Une réorganisation plus poussée du secteur hospitalier serait sans doute utile, mais l'existence de trois régions hospitalières a jusqu'ici fait obstacle à toute restructuration plus prononcée de celui-ci. Par ailleurs, la fréquence des interventions chirurgicales en milieu hospitalier et des actes de chirurgie ambulatoire est beaucoup plus grande que dans les autres pays de l'OCDE. Même si l'on tient compte du fait que certains travailleurs frontaliers viennent se faire opérer au Luxembourg, l'écart demeure important et ne semble pas devoir se résorber. L'augmentation des dépenses a été accentuée par le remplacement d'équipements périmés, et ce type d'investissement devrait être nettement plus limité au cours des années à venir. Cela étant, ces dépenses d'équipement considérables ne semblent pas avoir abouti aux gains d'efficacité observés dans d'autres pays, notamment en termes de nombre de lits et de durée moyenne de séjour (OCDE, 2007).

Le niveau élevé des dépenses hospitalières s'explique en partie par le système de rémunération des médecins qui, sauf dans le cas du *Centre hospitalier de Luxembourg* (CHL), sont agréés par les hôpitaux et rémunérés sur base du paiement à l'acte, si bien qu'ils peuvent fixer leur niveau d'activité et choisir leurs pratiques médicales en toute indépendance vis-à-vis des responsables des hôpitaux. Leur rémunération est déterminée par le montant fixé par acte et les paramètres de prix négociés entre l'UCM et l'association des médecins. En outre, ils peuvent utiliser les équipements médicaux des hôpitaux en

Tableau 4.7. **Capacité du secteur hospitalier et incidence des interventions chirurgicales dans les pays de l'OCDE (2004)**

	Lits de soins aigus (pour 1 000 habitants)	Taux d'occupation des lits de soins aigus (en % des lits disponibles)	Interventions chirurgicales (avec hospitalisation, par millier d'habitants)	Interventions chirurgicales (en hôpital de jour, par millier d'habitants)
Allemagne	6.4	75.5	79.4	15.9
Australie	3.6	70.6	51.3	45.6
Autriche	6.1	79.0	135.3	–
Belgique	4.4	–	62.1	45.7
Canada	2.9	90.0	44.7	81.6
Corée	6.5	–	–	–
Danemark	3.1	–	75.9	71.0
Espagne	2.6	78.8	50.8	21.8
États-Unis	2.7	66.9	89.9	–
Finlande	2.9	–	60.1	37.2
France	3.7	74.9	–	–
Grèce	3.8	–	–	–
Hongrie	5.5	76.6	228.6	4.8
Irlande	2.8	85.5	31.3	13.1
Italie	3.3	76.4	53.3	28.5
Japon	8.2	79.3	–	–
Luxembourg	5.2	64.4	136.8	80.5
Mexique	1.0	59.8	31.2	5.9
Nouvelle-Zélande	–	–	29.2	15.9
Norvège	3.0	86.4	–	–
Pays-Bas	3.1	63.7	39.8	37.1
Pologne	4.7	–	–	–
Portugal	3.0	69.8	51.9	8.5
Rép. slovaque	5.0	67.7	–	–
Rép. tchèque	5.7	74.7	67.0	–
Royaume-Uni	3.1	83.8	62.9	75.9
Suède	2.2	–	61.6	–
Suisse	3.6	86.3	103.9	20.6
Turquie	2.0	64.9	38.1	–
Moyenne OCDE	3.9	75.0	72.1	35.9

Note : Ce tableau indique la capacité du secteur hospitalier en termes de lits de soins aigus pour 1000 résidents et le taux d'occupation des lits de soins aigus, ainsi que l'incidence des interventions chirurgicales. Lorsqu'une intervention a lieu en hôpital de jour, le patient quitte l'hôpital le jour même. Dans le cas du Luxembourg, sont uniquement prises en compte les interventions chirurgicales (avec hospitalisation ou en hôpital de jour) concernant les résidents. Aucune donnée n'est disponible pour l'Islande.

Source : Eco-Santé OCDE, 2007.

appliquant leurs propres normes. Les investissements dans le secteur hospitalier et les dépenses importantes en capital au titre des équipements médicaux sont déterminés à l'échelon central par la Direction de la santé sur avis de la Commission permanente pour le secteur hospitalier, de sorte que les responsables des hôpitaux n'ont guère leur mot à dire dans le processus de décision. En raison du système de budgétisation, ces responsables n'ont pas beaucoup d'autonomie et sont donc peu incités à exploiter le potentiel de gains d'efficacité. Il faudrait pour le moins que les autorités envisagent d'accorder plus d'autonomie à la direction des hôpitaux tout en la rendant responsable des résultats sanitaires et des gains d'efficacité. Une législation hospitalière plus équilibrée permettrait de renforcer leur position vis-à-vis du personnel médical. En outre, pour empêcher une surutilisation des équipements médicaux des hôpitaux, il conviendrait de faire payer aux médecins des frais de location du matériel.

L'efficacité des dépenses du secteur hospitalier peut aussi être améliorée par la mise en place d'un système de financement en fonction du volume d'activité. Le système de financement actuel attribue aux hôpitaux des enveloppes budgétaires fondées sur le nombre de traitements prévus au cours de l'exercice. Pour inciter les hôpitaux à améliorer la qualité des soins, jusqu'à 2 % du budget total du secteur hospitalier peuvent être attribués à un hôpital en fonction de la réalisation d'améliorations dans un certain nombre de domaines (incidence des infections nosocomiales ou qualité des mammographies) et, depuis 2006, sur la base d'une démarche de qualité totale (EFQM, par exemple). Ces améliorations sont évaluées chaque année par un comité d'experts indépendants¹². A la suite des négociations budgétaires, les soins normaux sont rémunérés en fonction d'un barème hypothétique établi à partir de comparaisons rétrospectives et affecté d'un coefficient de réduction de l'ordre de 15 % au titre des gains d'efficacité¹³. Ce système de régulation des budgets hospitaliers selon la méthode du coût majoré vise à améliorer l'efficacité de chaque tâche et représente un progrès par rapport à l'ancien système de rémunération à l'acte en place jusqu'en 1993. Cependant, le système incite peu à la réalisation de gains d'efficacité en réduisant au minimum nécessaire le nombre de traitements et en les réalisant suivant la séquence la plus efficace par rapport au coût. Par conséquent, pour parvenir à une meilleure efficacité économique, les autorités devraient envisager de mettre en place un système de groupes homogènes de malades (GHM) couvrant la rémunération des médecins hospitaliers. Avec ce système, les patients sont regroupés en fonction du degré d'utilisation de certaines ressources hospitalières que nécessite leur affection (il y a généralement environ 500 groupes différents). A leur tour, les hôpitaux sont rémunérés en fonction de la composition de leurs groupes de malades, selon un barème de référence prédéfini pour chaque groupe (encadré 4.2). Un tel dispositif pourrait utiliser le système de comptabilité analytique existant, qui mesure l'activité des hôpitaux par les différentes interventions et non pas uniquement par les moyens mis en œuvre en termes d'effectifs, d'équipements et de nombre de lits. Par ailleurs, il pourrait utilement s'inspirer des systèmes de GHM en place dans certains pays voisins pour définir les groupes de pathologies et les barèmes de financement. Un système de GHM contribuerait non seulement à améliorer l'efficacité des tâches comme le fait le système actuel, mais aussi à renforcer l'efficacité en favorisant une utilisation optimale des différents services hospitaliers pour des pathologies données. Enfin, il renforcerait le rôle de l'UCM en tant qu'acheteur de services médicaux, par rapport au rôle beaucoup plus limité qu'elle joue actuellement dans la négociation des enveloppes budgétaires.

La mise en conformité des pratiques et traitements médicaux en hôpital avec les préconisations internationales validées au moyen de recommandations de pratique clinique et de parcours de soins (aussi désignés sous le nom de parcours de soins intégrés) est un autre moyen qui permet d'améliorer l'efficacité et la qualité des soins dans les hôpitaux (encadré 4.3). Comme le médecin référent en médecine de ville (voir plus loin), la recommandation de pratique clinique définit un certain nombre d'examens et d'interventions médicales correspondant expressément à la situation médicale du patient et le parcours de soins détermine les étapes des interventions médicales. On évite ainsi que plusieurs services se fassent concurrence pour procéder, sur un même patient, à des examens et interventions parallèles qui, au mieux, sont inéconomes et, au pire, peuvent avoir des conséquences médicales néfastes pour le patient. Ces innovations organisationnelles se sont répandues dans les pays de l'OCDE, même si des normes uniformes applicables à l'ensemble des hôpitaux font encore défaut (Vanhaecht *et al.*, 2006).

Encadré 4.2. **Financement en fonction du volume d'activité avec des systèmes de GHM**

Traditionnellement, les budgets des hôpitaux sont déterminés en fonction de leurs moyens (effectifs, équipements et nombre de lits). Dans le but d'améliorer la gestion et l'évaluation des hôpitaux, Fetter et Thompson, aux États-Unis, ont établi dans les années 70 un système de classification des patients destiné à permettre aux hôpitaux d'évaluer leur niveau d'activité en fonction de la composition de leurs groupes de malades (Fetter et Thompson, 1975). Le système regroupe les plus de 10 000 types de pathologies de la Classification internationale des maladies en un nombre nettement plus restreint de groupes homogènes de malades (GHM) qui sont censés utiliser des ressources hospitalières similaires et avoir des besoins comparables en termes de services médicaux. Afin de permettre une meilleure maîtrise de l'évolution des coûts, un lien a été établi entre les GHM et différents niveaux de financement, en fonction de leur degré relatif de recours aux ressources hospitalières.

Les systèmes de GHM sont de plus en plus largement utilisés, sous diverses formes, dans plusieurs pays de l'OCDE (dont les États-Unis, l'Australie, le Canada, l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, la Suisse, le Royaume-Uni et les pays scandinaves). Leur dénominateur commun est une plus grande transparence de la gestion des hôpitaux et, par conséquent, un meilleur contrôle des médecins et de leurs pratiques médicales, ainsi qu'une diminution de l'autonomie professionnelle du secteur médical, souvent source de tensions (Davis et Harrison, 2003). Le système présente l'avantage de renforcer les incitations à maîtriser les coûts, en établissant des liens entre les niveaux de financement et des références externes qui poussent les hôpitaux à adopter les meilleures pratiques et obligent à évaluer régulièrement l'évolution scientifique en matière de technologies et de pratiques médicales.

Les études empiriques concernant les effets des systèmes de GHM sur l'efficacité économique dans différents pays ne permettent pas jusqu'ici de formuler des conclusions définitives (Böcking *et al.*, 2005). La durée moyenne des hospitalisations semble avoir diminué dans la plupart des cas, mais avec pour contrepartie des sorties souvent prématurées, d'où de fréquentes réadmissions qui ont tendance à alourdir les coûts pour l'ensemble du système hospitalier. Néanmoins, la plupart des études semblent confirmer un mouvement général de réduction des coûts ou de ralentissement de leur hausse, même si les hôpitaux ont tendance à « surévaluer » les actes en classant les patients dans un GHM différent, plus coûteux, que celui qu'impliquerait leur situation médicale.

Pour mettre en place des parcours de soins, il faut créer un accès électronique convivial à des références validées et sélectionnées et il faut établir un modèle regroupant les connaissances médicales générales dans un effort multidisciplinaire visant à déterminer une combinaison optimale de soins hospitaliers. Une analyse empirique révèle que l'instauration de ce type de dispositif permet d'améliorer la qualité des traitements (en les rendant moins tributaires de circonstances spécifiques) et de réduire la durée moyenne des hospitalisations, d'où une plus grande efficacité économique (Panella *et al.*, 2003). Les autorités luxembourgeoises devraient donc tirer parti du mouvement qui se dessine actuellement au niveau international en matière de soins hospitaliers et qui tend à encourager les hôpitaux à adopter des innovations organisationnelles de ce type. Il faudrait pour cela introduire le dossier médical du patient contenant toutes les informations utiles sur les antécédents du patient pour les soins hospitaliers et ambulatoires. De plus, il faudrait limiter la concurrence

Encadré 4.3. Parcours de soins hospitaliers

Les parcours de soins permettent de standardiser les traitements médicaux des patients présentant un problème clinique donné. Il s'agit de programmes de soins relevant de différents services hospitaliers qui se caractérisent par une combinaison optimale de traitement successifs (traitement médicamenteux, interventions du personnel médical) pour assurer le meilleur rétablissement possible. L'un des objectifs est de réduire les différences de traitement entre des patients présentant les mêmes pathologies. En outre, la standardisation des traitements vise à permettre une diffusion plus rapide des meilleures pratiques au sein des hôpitaux. Globalement, la qualité des traitements et, par conséquent, les résultats sur le plan de la santé, sont censés s'améliorer, même s'il faut pour cela réaliser certains investissements, par exemple pour mettre en place des infrastructures d'analyse statistique ou créer des équipes médicales interdisciplinaires (en d'autres termes, l'efficacité s'améliore sur le plan des résultats, mais pas forcément sur celui des ressources utilisées).

Le recours à ces parcours de soins n'est pas toujours une solution optimale, par exemple si les patients sont atteints de pathologies complexes et rares pouvant exiger des traitements plus personnalisés (Dy *et al.*, 2005). En outre, les responsables des hôpitaux doivent être impliqués dans le processus de manière à en assurer la mise en œuvre et à garantir la cohérence des concepts et des méthodes appliqués dans différents parcours. Néanmoins, on constate jusqu'ici que lorsque des parcours de soins sont utilisés, l'hétérogénéité des traitements diminue et certains indicateurs de résultats des hôpitaux (comme la durée moyenne des séjours et le taux de mortalité des patients victimes d'une attaque cardiaque) s'améliorent (Panella *et al.*, 2003).

entre médecins hospitaliers en remplaçant une partie de la rémunération à l'acte par un salaire ou un système de capitation rémunérant les médecins en fonction du nombre de patients pris en charge par leur service. En outre, si l'on veut inciter davantage les services à collaborer entre eux, ce qui est indispensable pour assurer le succès du système de parcours de soins, la rémunération des médecins devrait comporter un élément variable reflétant l'effort individuel de collaboration avec les collègues et la contribution à de bons résultats sur le plan clinique.

Les systèmes de GHM et les parcours de soins permettent de rémunérer avec plus d'exactitude les hôpitaux et de garantir l'utilisation des meilleures pratiques médicales à partir des éléments déjà en place dans le secteur hospitalier luxembourgeois. Un problème récurrent à cet égard est lié à une baisse de qualité et à un phénomène de « retour » (sortie prématurée). Pour y remédier, les caisses d'assurance maladie pourraient envisager de moins bien rembourser certains GHM au cas où certaines normes minimales ne seraient pas respectées (durée minimum de séjour, par exemple). De même, dans un petit pays, les systèmes de GHM manquent en général de points de repère adéquats, en particulier si les hôpitaux doivent se spécialiser dans certains domaines, comme cela est recommandé plus loin. En outre, un système d'audit externe est nécessaire pour permettre une évolution permanente des normes et l'application des dernières avancées technologiques propres à assurer l'efficacité économique. On peut pour cela recourir au comité d'experts indépendant qui supervise déjà les normes de qualité dans certains domaines. Cependant, il faut développer ce dispositif, éventuellement en l'associant à des systèmes d'audit des GHM mis au point dans les pays voisins. Les autorités devraient aussi envisager de mettre en place un

système d'homologation des meilleures pratiques dans certains domaines médicaux ou d'utiliser les systèmes de certification disponibles à l'échelon européen, ce qui inciterait davantage les hôpitaux à améliorer leurs pratiques médicales et fournirait aux patients un point de repère utile lorsqu'ils doivent choisir l'hôpital qui répondra le mieux à leurs besoins.

L'efficacité économique pourrait être améliorée par la poursuite des regroupements dans le secteur hospitalier. Avec cinq hôpitaux généraux, le nombre de lits par hôpital est faible et la fréquence des interventions chirurgicales par lit est moins élevée que dans les pays voisins, ce qui peut nuire à la qualité des interventions (Ministère de la Santé, 1998). Il conviendrait en pareil cas d'envisager la possibilité d'une coopération plus étroite avec des hôpitaux des régions limitrophes. Déjà, pour certaines catégories de pathologies (rhumatismes, cancer ou chirurgie oculaire, par exemple), les patients sont régulièrement opérés dans des hôpitaux des régions voisines étant donné que les hôpitaux luxembourgeois n'ont pas une capacité suffisante pour offrir des services médicaux dans certaines spécialités. Il faudrait encourager cette évolution en poussant les hôpitaux généraux à se spécialiser dans certains domaines chirurgicaux. Au minimum, la distinction entre les trois régions hospitalière devrait être supprimée afin de permettre une plus large coopération entre les hôpitaux qui s'y trouvent. Il serait ainsi possible de réduire le nombre de services d'urgence (il y en a actuellement sept, alors que la loi n'en prévoit qu'un par région hospitalière¹⁴). Compte tenu de la taille du pays, le transport des patients en cas d'urgence pourrait être assuré dans un délai acceptable même s'il n'y avait qu'un ou deux services d'urgence pour tout le pays.

Il serait également possible d'obtenir une meilleure efficacité économique en renforçant la concurrence entre les hôpitaux et les établissements de long séjour pour les soins de longue durée dans la Grande Région et au-delà. Actuellement, les patients qui souhaitent être soignés dans un pays voisin doivent obtenir l'autorisation préalable du Contrôle Médical de la Sécurité Sociale (encadré 4.4). Dans la pratique, le médecin spécialiste traitant doit exposer le diagnostic justifiant un transfert du patient à l'étranger. Dans un système médical se caractérisant par des liens corporatistes étroits entre les médecins, cela risque fort d'encourager le patient à se faire soigner au Luxembourg plutôt qu'à l'étranger, même si des solutions efficaces par rapport à leur coût ou de meilleure qualité y sont disponibles. Ces incitations à recourir aux services offerts par le système devraient en principe limiter les demandes de traitement à l'étranger aux très rares cas dans lesquels celles-ci sont absolument justifiées. Or, plus de 4 % des patients n'obtiennent pas d'autorisation. En fait, il semble y avoir un manque d'information sur les services disponibles à l'étranger, ce qui fait hésiter les médecins à fournir les justifications nécessaires. Par conséquent, pour laisser davantage de possibilités de choix aux patients en leur proposant une plus large gamme de services hospitaliers, les autorités devraient envisager de mettre en œuvre le principe selon lequel l'argent suit l'utilisateur.

Pour permettre aux hôpitaux de se spécialiser, il faudrait adapter leurs plans d'investissement. Cependant, les hôpitaux n'ont qu'une maîtrise limitée des dépenses d'équipement, qui sont déterminées et financées directement par le ministère de la Santé, par le canal de la Commission permanente pour le secteur hospitalier, qui ne compte que deux représentants des hôpitaux sur douze membres¹⁵. En outre, le ministère a une certaine latitude pour ce qui est de la périodicité de la mise à jour du plan hôpital : une période de cinq ans est actuellement conseillée, mais le ministère est déjà en retard de deux ans pour la mise à jour du plus récent. Cela limite la capacité d'adaptation des hôpitaux à la concurrence et leur aptitude à se spécialiser dans les domaines où ils jouissent d'un avantage comparatif dans un cadre pluriannuel. Il conviendrait donc dans

Encadré 4.4. Soins à l'étranger

Le système d'assurance maladie du Luxembourg couvre environ 175 000 non-résidents (travailleurs transfrontaliers et personnes à leur charge, pensionnés vivant en dehors du pays) qui, en règle générale, cherchent à bénéficier de services de santé dans leur pays d'origine. Une autorisation préalable est exigée pour les résidents voulant se faire soigner en dehors du Luxembourg, ce qui représente une lourde contrainte pour ceux qui souhaitent être traités dans un pays voisin.

En outre, pour les achats à caractère médical dans des pays étrangers, une procédure de remboursement distincte s'applique pour les soins ambulatoires et les produits pharmaceutiques dans le cas des non-résidents. Dans le pays de résidence, les travailleurs transfrontaliers peuvent s'affilier à une caisse d'assurance maladie locale pour simplifier les procédures administratives avec les caisses luxembourgeoises. En ce qui concerne les soins hospitaliers, une autorisation préalable est toujours exigée, sauf en cas d'urgence ou d'accident. En outre, les services hospitaliers et la chirurgie ne seront remboursés que pour autant qu'ils le seraient au Luxembourg. La charge de la preuve consistant à établir que les services achetés à l'étranger correspondent à des services figurant sur la liste des remboursements au Luxembourg incombe à l'assuré. Autrement dit, le remboursement des biens et services médicaux n'est garanti que pour les biens et services qui peuvent être aisément identifiés dans le cadre du système luxembourgeois*. Enfin, si les soins hospitaliers sont reçus dans un pays qui n'a pas signé de convention bilatérale avec le Luxembourg, les frais ne sont remboursés qu'à hauteur du coût moyen de l'hospitalisation au Luxembourg.

S'agissant des soins ambulatoires et des médicaments, la procédure de remboursement dépend de l'existence d'une convention bilatérale (comme dans le cas des pays membres de l'UE) ou de l'absence de convention. S'il existe une convention bilatérale, le remboursement est accordé sur la base du barème applicable dans le pays où le traitement est dispensé. Une éventuelle franchise à la charge du patient dans le pays étranger ne sera pas couverte par la caisse d'assurance (c'est le cas, par exemple, du forfait de 10 EUR, « Praxisgebühr », à la charge des patients, en Allemagne, pour la première visite chez un médecin pour toute période de trois mois). En outre, si un assuré se fait soigner à l'étranger, les prestataires de santé étrangers ne sont pas nécessairement tenus de lui appliquer les barèmes convenus avec leur propre système d'assurance nationale. En règle générale, ils appliquent des tarifs plus élevés qui ne seront que partiellement remboursés par les caisses d'assurance maladie luxembourgeoises.

* Le problème se pose avec une acuité particulière pour les pathologies rares qui n'ont pas d'équivalent dans le système de remboursement luxembourgeois. Cependant, suite à une décision de la Cour européenne de justice, un patient peut obtenir remboursement sur la base d'une autorisation préalable dès lors que le médecin a) atteste de la nécessité médicale du traitement et b) indique à quel traitement existant il peut être rattaché.

un premier temps de veiller à une représentation plus équilibrée des différents groupes intervenant dans le système de santé, reflétant les intérêts d'un plus large éventail d'hôpitaux. Par ailleurs, afin d'établir des orientations pluriannuelles claires pour le secteur hospitalier, le ministère de la Santé devrait être tenu par la loi de présenter une carte sanitaire à intervalles prédéfinis. En outre, il faudrait mettre en place un système d'analyses coûts-avantages pour renforcer l'efficacité économique des décisions d'investissement et éviter les investissements excessifs dans de nouveaux équipements médicaux. Dans un système plus évolué, les autorités devraient aussi envisager de tenir compte de la dépréciation des équipements dans les barèmes de rémunération des GHM qu'ils négocient avec les hôpitaux, ce qui permettrait aux décideurs de déterminer en meilleure connaissance de cause dans quels cas et dans quelle proportion accroître la capacité du secteur hospitalier.

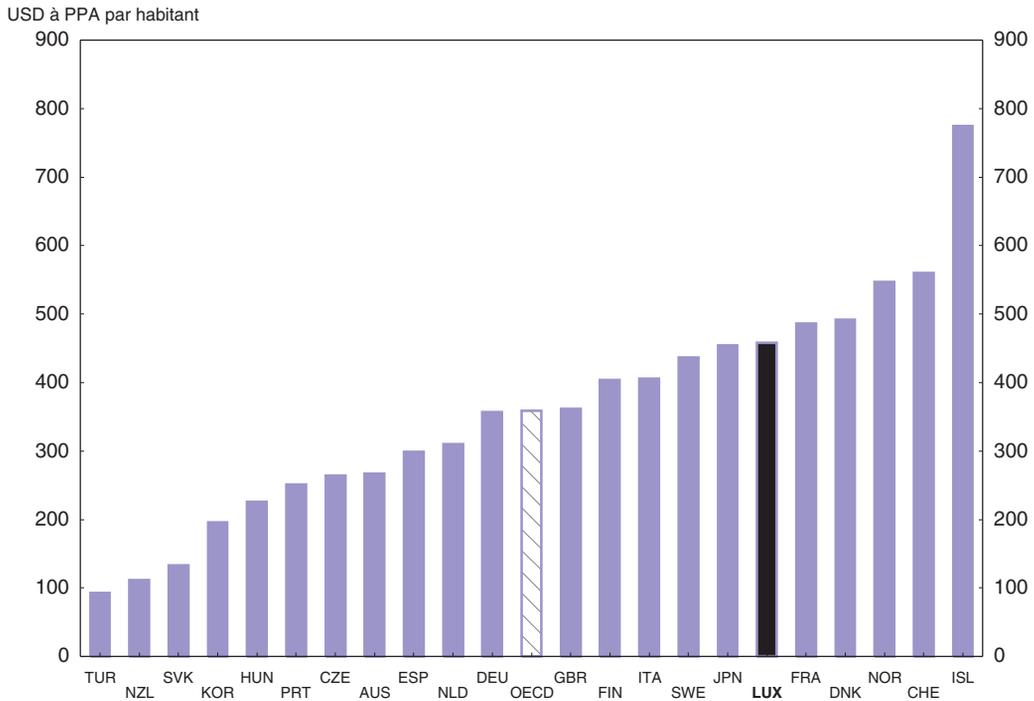
Soins ambulatoires

Actuellement, les patients sont libres de s'adresser à qui ils souhaitent pour recevoir des soins ambulatoires, ce qui pose des problèmes de multiplication et de chevauchement des traitements. Pour améliorer l'efficacité du système de soins ambulatoires et contribuer à la standardisation des services en la matière, les autorités devraient envisager d'instaurer un système de médecin référent. Dans ce type de système, chaque patient relève d'un généraliste qui est chargé de déterminer la procédure médicale ou la filière qui doit s'appliquer (soins ambulatoires auprès d'un spécialiste, hospitalisation, etc.). Les patients qui choisissent, néanmoins, de s'adresser directement à un spécialiste doivent supporter une augmentation substantielle du montant restant à leur charge. Avec un tel système, la plupart des patients s'adresseraient, d'abord, à leur généraliste, ce qui permettrait d'appliquer des procédures médicales standardisées qui pourraient être définies dans le cadre du système de négociation quadripartite. Pour faciliter la transmission des informations médicales pertinentes entre les médecins, ce système devrait s'accompagner de l'harmonisation du dossier médical électronique entre les différents prestataires de soins et services de santé, comme c'est actuellement envisagé.

L'actuel système intègre des mécanismes qui poussent à un recours excessif aux services ambulatoires que l'on pourrait tempérer en introduisant des éléments d'un système par capitation. Dans un tel système, tout ou partie de la rémunération du médecin dépend du nombre de patients inscrits auprès de lui (comme c'est le cas, par exemple, en Irlande et aux Pays-Bas). La rémunération à la capitation présente l'avantage de ne pas inciter les médecins à multiplier inutilement les traitements et les interventions. En revanche, les médecins peuvent être moins incités à suivre les normes de qualité les plus rigoureuses dans la mesure où un effort de qualité supplémentaire ne débouche, pour eux, sur aucune rémunération supplémentaire. On peut éviter ce type de difficulté en associant des éléments de rémunération à l'acte, pour certains services, et un système par capitation (comme cela se fait en Autriche ou au Danemark)¹⁶. Les autorités devraient envisager d'introduire un mode de rémunération des médecins, pour les soins et services ambulatoires, qui associe la capitation et la rémunération à l'acte (dans l'esprit des changements visant le mode de rémunération des médecins hospitaliers ; voir plus haut). Dans le même temps, et pour élargir les possibilités de choix des patients, les autorités devraient envisager d'accorder le droit d'exercer à un médecin exclusivement sur la base des qualifications médicales, sans avoir d'exigences de connaissances linguistiques.

Médicaments et pharmacies

Les taux de remboursement détaillés et les exigences en matière de prescription font l'objet d'une liste positive qui couvre un segment limité de médicaments recommandés. Les médecins sont libres de prescrire tout médicament figurant sur cette liste positive. Ce système, associé à des franchises globalement faibles, a conduit à une consommation de médicaments qui est élevée au regard de ce qui se pratique dans d'autres pays, en particulier s'agissant des médicaments psychotropes et des antibiotiques (graphique 4.13). Les pratiques des médecins en matière de prescription ne sont pratiquement pas analysées et il n'y a que dans les cas où les prescriptions d'un médecin sont très au-delà des moyennes que l'UCM est alertée. Les prescriptions devraient être contrôlées plus étroitement et les écarts par rapport à la moyenne devraient être notifiés avec plus de rigueur et, éventuellement, sanctionnés. En outre, les autorités devraient envisager d'augmenter le nombre des médicaments pour lesquels elles émettent des

Graphique 4.13. Dépenses en produits pharmaceutiques dans la zone de l'OCDE (2003)¹

1. Les dépenses en produits pharmaceutiques pour le Luxembourg n'intègrent pas les remboursements des dépenses effectuées par les travailleurs frontaliers en dehors du Luxembourg.

Source : Eco-Santé OCDE, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378778680645>

recommandations afin d'encourager les médecins à choisir certains médicaments. Cela pourrait être associé à un système de remboursement plus différencié qui inciterait les patients à se tourner vers les médicaments les plus efficaces par rapport à leur coût.

Les autorités devraient aussi envisager une mise à jour régulière de leur liste positive. Actuellement, le délai qui s'écoule avant qu'un médicament soit introduit sur la liste positive est long au regard de ce qu'on observe dans les autres pays de l'OCDE (Health Consumer Powerhouse, 2007), ce qui limite l'intérêt que peuvent présenter les avancées technologiques sur le marché pharmaceutique. Afin d'éviter que l'introduction plus rapide de nouveaux médicaments ne conduise à une augmentation du nombre des médicaments nouveaux mais inefficaces sur la liste, les autorités devraient envisager d'exploiter les tests d'efficacité comparative qui sont déjà pratique courante dans d'autres pays de l'OCDE (comme en Suède et au Royaume-Uni). Cela devrait aller de pair avec des taux de remboursement différents, en fonction du degré d'efficacité relatif. Pour le cas où ces tests seraient trop coûteux pour être effectués uniquement au Luxembourg, les autorités devraient envisager de financer des compétences extérieures, peut-être en nouant des liens avec les laboratoires dans les pays où ces tests sont effectués régulièrement.

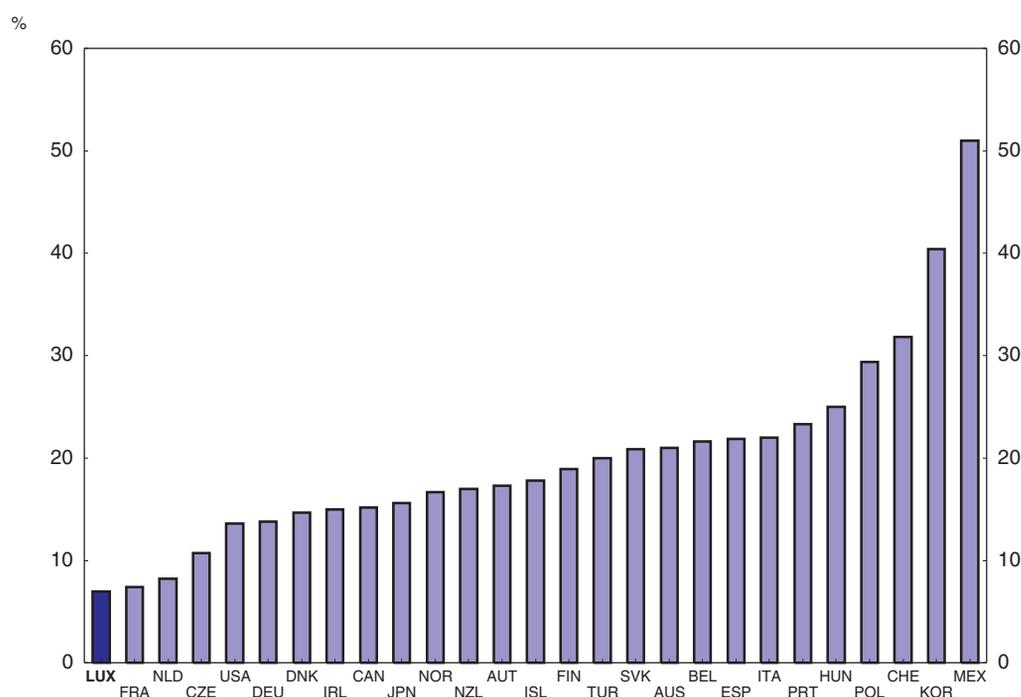
Le marché des pharmacies est actuellement contraint par des barrières à l'entrée qui sont importantes, ce qui limite la concurrence. Le nombre de pharmacie est strictement encadré, étant limité à une pharmacie pour 5 000 habitants. Plus de la moitié des pharmacies sont propriété d'État et sont gérées par des pharmaciens indépendants sur la base d'une concession qui est accordée en fonction de l'ancienneté¹⁷. Les autres pharmacies sont des

entreprises privées, mais soumises à autorisation préalable. Une nouvelle pharmacie ne peut ouvrir que lorsque la commune atteste qu'il y a un besoin, et soumet une demande à la Division pharmacie du ministère de la Santé. Par ailleurs, le pharmacien n'est pas autorisé à proposer d'autres médicaments, aussi efficaces, que ceux prescrits. Cela explique, en partie, la faible progression des génériques, bien qu'il en existe depuis plusieurs années. Les autorités devraient donc, à tout le moins, envisager de lever cette restriction qui pèse sur les pharmaciens, pour élargir les possibilités de choix des patients. En outre, pour renforcer les pressions concurrentielles, actuellement faibles, dans le secteur, les autorités devraient envisager de lever la limite légale au nombre des pharmacies, de façon à permettre de nouvelles entrées. De même, les pharmacies sur Internet devraient être autorisées à vendre des médicaments aux consommateurs au Luxembourg, ce qui, actuellement, n'est pas le cas. Enfin, les autorités devraient aussi envisager d'augmenter la part des médicaments non remboursés en vente libre en dehors des pharmacies, comme les antalgiques et les traitements des problèmes d'estomac et des problèmes intestinaux mineurs.

Paiements à la charge du patient

Les paiements à la charge du patient restent limités, même s'ils ont eu tendance à augmenter, au fil du temps, en réaction à l'augmentation des dépenses de santé. Néanmoins, ils figurent toujours parmi les plus faibles dans l'ensemble des pays de l'OCDE (graphique 4.14). La première consultation chez un généraliste est remboursée à 90 % et les éventuelles visites ultérieures, dans un délai de 28 jours, sont entièrement prises en charge. Les consultations pour soins dentaires sont remboursées à 95 % du tarif de l'assurance maladie, qui peut néanmoins ne pas couvrir l'intégralité de la dépense du

Graphique 4.14. **Montants à la charge du patient dans les pays de l'OCDE (2004)**
En % du total des dépenses de santé courantes



Source : Eco-Santé OCDE, 2007.

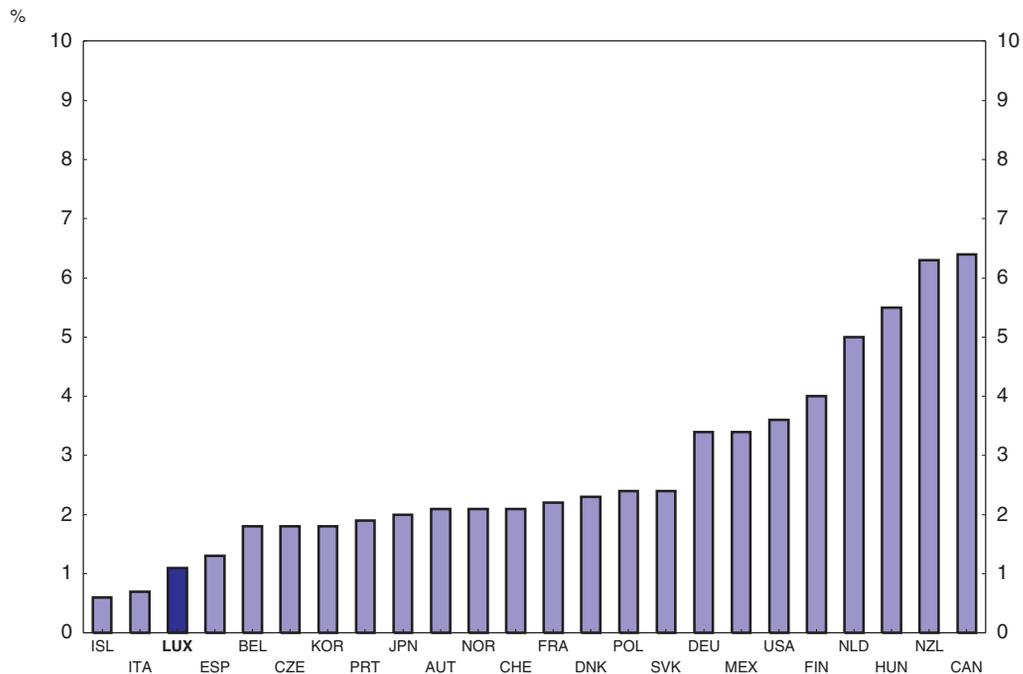
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378816184407>

patient, car les dentistes peuvent tarifer librement certains services. Les prothèses dentaires sont intégralement remboursées dès lors que le patient a consulté le dentiste au moins une fois par an. En outre, la plupart des médicaments prescrits sont remboursés à 80 %. On devrait donc considérer qu'une augmentation des paiements restant à la charge du patient serait un moyen efficace d'inciter davantage les patients à réduire les consommations médicales et pharmaceutiques excessives. En particulier, les visites de suivi devraient être moins bien remboursées. En outre, il convient de noter que pour que l'augmentation de la participation du patient produise un effet durable et appréciable, il faut que l'augmentation soit sensible, ainsi que l'indiquent les observations au niveau international (Verhoeven et al., 2007). Pour éviter que les augmentations de la participation du patient ne créent des trappes à pauvreté pour les ménages les plus défavorisés, cette mesure pourrait être combinée avec un crédit d'impôt qui financerait tout ou partie des participations aux frais médicaux dans la limite d'un certain niveau de revenus¹⁸.

Soins préventifs

Les indicateurs disponibles montrent que le Luxembourg dépense relativement peu pour les soins préventifs, même si cela peut être un moyen efficace au regard de son coût d'améliorer les résultats en termes de santé (graphique 4.15). En fait, ces indicateurs sous-estiment vraisemblablement le véritable effort des autorités publiques et des autres prestataires de soins en faveur du dépistage et de la prévention, car les campagnes

Graphique 4.15. **Dépenses totales de prévention**¹
En % du total des dépenses totales de santé



1. Les données se rapportent à 2005, sauf pour le Japon, la Hongrie et les Pays-Bas : 2004. Les données pour le Luxembourg ne sont pas pleinement comparables à celles pour les autres pays, car les dépenses de prévention visent essentiellement les résidents alors que les dépenses totales couvrent également les non-résidents.

Source : Eco-Santé OCDE, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378823004460>

d'information du public, la médecine scolaire et du travail et les programmes de dépistage sont en partie financés en dehors du budget de la santé, par exemple par les communes ou sur d'autres budgets comme celui de l'éducation, ou peuvent même ne pas entraîner de dépenses, comme pour l'interdiction récente de fumer dans les lieux publics. Les autorités sont en train de réexaminer la situation et pensent que la part totale des soins préventifs, si l'on tient compte de ces divers éléments, est d'environ 2 % du total des dépenses publiques de santé, ce qui reste toutefois inférieur à la moyenne pour la zone de l'OCDE. En outre, dans certains domaines, des efforts supplémentaires semblent nécessaires pour rattraper les pays les plus performants, notamment en ce qui concerne la vaccination des personnes âgées contre la grippe et la vaccination des enfants contre la rougeole (tableau 4.8).

Tableau 4.8. **Taux de vaccination et de dépistage dans les pays de l'OCDE**
En % de la population concernée

	Dépistage du cancer du col de l'utérus	Mammographies de dépistage	Vaccination contre la grippe	Vaccination contre la rougeole	Vaccin DTC
Australie	60.5	55.6	79.1	93.5	92.3
Autriche	–	–	–	74.0	83.0
Belgique	63.1	56.0	65.0	82.0	95.0
Canada	74.1	70.6	62.4	94.0	78.0
Rép. tchèque	38.8	26.6	16.5	96.9	99.4
Danemark	–	–	50.8	96.0	95.0
Finlande	71.5	87.7	46.0	97.0	97.0
France	74.9	72.8	68.0	87.1	98.0
Allemagne	55.9	–	48.0	93.3	97.7
Grèce	–	–	–	88.0	88.0
Hongrie	28.1	55.1	37.9	99.9	99.8
Islande	73.0	61.0	–	94.0	97.0
Irlande	65.5	77.1	61.4	81.0	89.0
Italie	–	59.0	66.6	85.7	94.0
Japon	23.7	4.1	48.0	94.0	93.0
Corée	–	–	75.7	–	–
Luxembourg	39.6	60.8	51.0	91.0	98.0
Mexique	38.9	–	29.1	96.4	98.1
Pays-Bas	68.9	81.7	73.0	95.8	95.3
Nlle-Zélande	72.0	63.0	49.2	85.0	–
Norvège	72.5	98.0	–	88.0	91.0
Pologne	49.0	15.4	–	97.0	99.0
Portugal	–	–	39.0	94.8	97.8
Rép. slovaque	–	14.8	22.9	99.6	99.3
Espagne	–	–	68.6	97.3	96.6
Suède	72.0	83.6	–	94.0	99.0
Suisse	–	27.0	57.0	82.0	95.0
Turquie	–	–	–	81.0	85.0
Royaume-Uni	70.3	69.0	71.0	80.7	91.5
États-Unis	82.6	60.8	64.6	93.0	85.5
Moyenne OCDE	59.7	57.1	54.4	90.8	93.8

Note : DTC signifie diphtérie, tétanos, coqueluche. Les taux de vaccination et de dépistage sont calculés par rapport à la population pertinente, autrement dit les femmes s'agissant du dépistage du cancer du col de l'utérus et des mammographies, les enfants s'agissant de la vaccination contre la rougeole et du vaccin DTC, et les personnes de plus de 65 ans s'agissant de la vaccination contre la grippe.

Source : Eco-Santé OCDE, 2007.

Conclusion

Le système de santé ne donne que des résultats moyens au regard des importantes ressources qu'il mobilise. Et l'insatisfaction des patients risque de pousser encore à l'augmentation des dépenses. Par ailleurs, le système n'est pas viable, financièrement, à long terme : en l'absence de mesures de restriction, les dépenses augmenteraient de près de 7 points de pourcentage de PIB d'ici 2050. Face à cette situation, il convient d'améliorer l'efficacité du secteur hospitalier en concentrant les ressources et en renforçant les facteurs compétitifs. S'agissant des soins ambulatoires, on pourrait davantage inciter à réduire les dépenses en instaurant un système de médecin référent et des contributions privées plus importantes. Enfin, on pourrait améliorer l'efficacité de l'assurance maladie en fusionnant, comme cela est envisagé, les différentes caisses d'assurance maladie. L'encadré 4.5 formule plus en détail un certain nombre de recommandations.

Encadré 4.5. Résumé des recommandations

Réforme de l'assurance maladie

L'Union des caisses de maladie devrait être encouragée à se comporter en acheteur « avisé » des services de santé, exploitant plus systématiquement les analyses comparatives d'efficacité au regard du coût s'agissant du service rendu et se référant, le cas échéant, à des comparaisons internationales.

Le rôle du fonds de réserve de l'assurance maladie devrait être élargi et le montant devrait en être porté au-delà de la limite existante de 20 % des dépenses annuelles de façon à préfinancer les engagements futurs de santé.

En tant que de besoin, les montants restant à la charge du patient pour les soins ambulatoires devraient être notablement augmentés. Dans un souci d'équité, un système de crédit d'impôt devrait être introduit pour les ménages les plus pauvres.

Les autorités devraient s'efforcer de maximiser les retombées bénéfiques de la fusion qui a été entreprise des caisses d'assurance maladie, notamment en exploitant les gains de productivité résultant des économies d'échelle, qui devraient impliquer de réduire le nombre de personnes travaillant pour ces caisses. Et des économies d'échelle plus importantes encore pourraient être obtenues en fusionnant les 4 caisses d'assurance maladie qui subsistent.

Améliorer l'efficacité du système hospitalier

Les directeurs d'hôpitaux devraient être tenus responsables de leurs résultats et de leurs décisions budgétaires. Pour ce faire, on pourrait instaurer un financement en fonction de l'activité, en introduisant un système de GHM. Un financement sur la base des GHM devrait aller de pair avec l'introduction d'un système d'amortissement pour améliorer les décisions concernant les investissements hospitaliers et la rémunération des médecins hospitaliers. Au moment d'introduire un système de GHM, les autorités devraient s'inspirer de l'expérience des pays voisins pour définir les groupes de maladies et les taux de financement.

Les traitements et services médicaux dispensés dans les hôpitaux devraient être de plus en plus standardisés. Pour ce faire, on pourrait formuler des recommandations de pratique clinique, définir des parcours de soins et faire en sorte que ces préconisations soient respectées, ce qui introduirait une forme de contrôle de l'accès à l'hôpital pour éviter les traitements et les médicaments inutiles.

Encadré 4.5. **Résumé des recommandations** (suite)

Il conviendrait d'abandonner le découpage entre trois régions hospitalières. Cela permettrait de poursuivre la consolidation du secteur hospitalier et les hôpitaux pourraient se spécialiser dans leur domaine de plus grande compétence, par exemple en fermant certaines unités qui sont en suroffre, pour les services d'urgence notamment.

Il devrait être plus simple pour les patients de se faire soigner à l'étranger, sur la base d'informations fiables concernant les résultats hospitaliers. En particulier, les contraintes administratives qui pèsent sur l'accès à des soins chirurgicaux en dehors du Luxembourg devraient être assouplies et il conviendrait de suivre le principe selon lequel « l'argent suit l'utilisateur ». Cela renforcerait la concurrence entre hôpitaux au sein d'une zone géographique plus large, ce qui éviterait les comportements de monopole qui pourraient résulter de la spécialisation des hôpitaux.

Améliorer l'efficacité au regard du coût des soins ambulatoires

Un système de médecin référent devrait être instauré pour les soins ambulatoires. Pour faciliter les échanges d'informations entre prestataires, l'utilisation d'un dossier médical électronique harmonisé devrait être davantage encouragée.

Le mode de rémunération des médecins devrait associer la rémunération à la capitation et la rémunération à l'acte. Cela réduirait les mécanismes qui poussent à une surmédication tout en préservant le souci de la qualité du traitement.

Renforcer les incitations en faveur de l'utilisation de médicaments moins coûteux, en particulier les génériques

Les médecins devraient être plus vivement encouragés à prescrire les médicaments qui sont préconisés ; le comportement de prescription des médecins devrait être suivi attentivement et les médecins qui ne se conforment pas aux bonnes pratiques devraient éventuellement être sanctionnés.

Pour favoriser l'accès à des médicaments moins coûteux et/ou plus efficaces, la liste positive des médicaments devrait être actualisée plus régulièrement. Pour encourager plus encore la recherche de l'efficacité dans la médication, la différenciation des taux de remboursement devrait reposer sur l'efficacité relative et le prix du médicament.

On devrait instaurer la concurrence sur le marché des pharmacies en levant la mesure légale d'encadrement du nombre des pharmacies. Par ailleurs, les pharmaciens devraient être autorisés à proposer des médicaments de substitution, moins coûteux mais tout aussi efficaces que les médicaments prescrits, en particulier des génériques.

Notes

1. Au Centre Hospitalier du Luxembourg (CHL), les médecins perçoivent une partie de leur rémunération sous la forme d'un salaire, auquel s'ajoute un montant déterminé sur la base de la totalité des honoraires perçus par l'ensemble des médecins.
2. Les données luxembourgeoises concernant l'obésité ne sont sans doute pas comparables à celles des autres pays, car l'incidence du surpoids et de l'obésité n'est pas évaluée sur base d'enquêtes mais elle est mesurée dans le cadre d'examen effectués par un des services de la médecine du travail.
3. Seul le personnel des institutions européennes et internationales est exclu, ce qui représente moins de 1 % du nombre de résidents total.
4. Les taux de la contribution directe de l'administration centrale en proportion des dépenses totales de santé sont fixés comme suit : 37 % au titre de la part « prestations en nature de l'assurance maladie », 10 % au titre de la part « prestations en espèces de l'assurance maladie », 100 % pour l'assurance maternité et 40 % pour l'assurance dépendance (depuis 2007).

5. L'UCM et les neuf caisses de maladie sont des services publics administrativement intégrés. Il ne s'agit pas d'entités juridiques distinctes et leurs procédures de recrutement sont régies par les conditions générales de sélection des fonctionnaires et des employés publics.
6. En ce qui concerne les employés, les trois premiers mois du congé de maladie sont à la charge de l'employeur, puis le système d'assurance maladie assure un revenu de remplacement. S'agissant des ouvriers, le système d'assurance maladie assure un revenu de remplacement à compter du premier jour du congé de maladie.
7. La réglementation européenne en matière de sécurité sociale exige du pays de résidence d'un retraité qu'il lui garantisse une assurance maladie, sauf dans les cas où le retraité a travaillé pendant la totalité de sa vie active dans un pays différent.
8. En outre, la consommation de soins de santé des non-résidents tend à être moins coûteuse, car ils reçoivent souvent des soins dans leur pays d'origine, où ils sont meilleur marché qu'au Luxembourg.
9. La présentation graphique des indicateurs d'efficience retenue dans le présent chapitre est une version simplifiée d'une méthode plus complexe appelée « analyse d'enveloppement des données ». Cette analyse est en général utilisée dans un contexte à ressources multiples et à résultats multiples afin d'évaluer avec quelle efficience les ressources sont combinées pour atteindre des objectifs multiples (voir OCDE [2008] pour une version plus complète de la méthode et un examen plus détaillé de ses avantages et de ses inconvénients). L'un des inconvénients tient au fait que les indicateurs d'efficience sont sujets à des variations importantes en cas de modification de la quantité de ressources et/ou du nombre des résultats. En outre, dans le contexte des comparaisons internationales – où cette technique n'est pas largement utilisée (voir Aubyn et Alfonso, 2005, pour une exception récente) – des problèmes supplémentaires se posent du fait que les pays diffèrent sur un certain nombre de points (niveau de développement économique, taille, etc.) qui influent sur la fonction de production, en particulier en présence d'économies d'échelle (au niveau local). Voir Häkkinen et Joumard (2007) pour un examen de certains indicateurs d'efficience dans le domaine des soins de santé.
10. Cela correspond à 3,5 lits pour 1 000 assurés. S'agissant des soins hospitaliers, cependant, il convient de tenir compte de tous les hôpitaux de la Grande Région (comprenant la Wallonie en Belgique, la Lorraine en France et la Rhénanie-Palatinat et la Sarre en Allemagne).
11. Les hôpitaux généraux se répartissent en 6 grands hôpitaux de 200 à 580 lits et 2 petits hôpitaux (82 et 118 lits) qui n'offrent que des services limités en termes d'interventions médicales.
12. Depuis 2006, la gestion de la qualité s'appuie sur la norme européenne EFQM, qui permettra à terme d'effectuer des comparaisons entre hôpitaux au niveau national et international.
13. Les traitements intensifs sont rémunérés suivant un barème variable représentant de 90 à 110 % du coût historique.
14. Pour être efficaces, les services d'urgence doivent s'accompagner de toute une gamme de services de soutien et de suivi, qui ne sont généralement assurés que dans les grands hôpitaux généraux.
15. Les hôpitaux font connaître à la Commission leurs besoins en équipements au moyen de leur plan hospitalier.
16. Pour un tour d'horizon des mécanismes incitatifs qu'induisent les différents systèmes de rémunération des soins ambulatoires; voir Chawla et al., 1997.
17. Les concessions deviennent vacantes lorsque leur titulaire y renonce, ou bien automatiquement lorsque le titulaire atteint l'âge de 70 ans.
18. Le montant total des franchises pour soins ambulatoires et du tarif de journée à l'hôpital ne peut représenter au maximum que 2,5 % de la part de revenu annuel soumise aux cotisations de sécurité sociale. Pour les titulaires de faibles revenus ou les bénéficiaires de l'aide sociale, toute franchise sera intégralement remboursée.

Bibliographie

- Allegrezza, S., J. Brosius, P. Gerber, P. Hausman, J. Langers, G. Schuller et M. Zanardelli (2005), « Emploi, production, rémunération et transferts courants des salariés frontaliers », Cahiers économiques, n° 100, STATEC.
- Aubyn, M. et A. Alfonso (2005), « Non-parametric Approaches to Education and Health Efficiency in OECD Countries », *Journal of Applied Economics*, vol. 8/2, pp. 227-246.

- Balia, S. et A.M. Jones (2008), « Mortality, lifestyle and socio-economic status », *Journal of Health Economics*, vol. 27, pp. 1-26.
- Böcking, W., U. Ahrens, W. Kirch et M. Milakovic (2005), « First results of the introduction of DRGs in Germany and overview of experience from other DRG countries », *Journal of Public Health*, vol. 13, pp. 128-137.
- Chawla, M., A. Windak, P. Berman et M. Kulis (1997), « Paying the Physician: Review of different methods », Harvard School of Public Health.
- Dy, S., P. Garg, D. Nyberg, P. Dawson, P. Pronovost, L. Morlock, H. Rubin et A. Wu (2005), « Critical pathway effectiveness: Assessing the impact of patient, hospital care, and pathway characteristics using qualitative comparative analysis », *Health Services Research*, vol. 40/2, pp. 499-516.
- Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé, *Health care systems in transition: Luxembourg*, 1999.
- Fetter, R.B., Y. Shin, J.L. Freeman et al. (1980), « Case-mix and resource use, » supplément à *Medical Care* 18(2).
- Häkkinen, U. et I. Joumard (2007), « Cross-country analysis of efficiency in OECD health care sectors: Options for research », OCDE, Département des affaires économiques, Working Paper, n° 554.
- Hall, R. et C. Jones (2004), « The value of life and the rise in health spending », NBER Working Paper, n° 10737.
- Health Consumer Powerhouse (2007), *L'indice des consommateurs de soins de santé*, Bruxelles.
- IGSS (2006), *Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg 2005*, Luxembourg.
- IGSS (2007), *Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg 2006*, Luxembourg.
- Ministère de la Santé (1998), *Carte sanitaire (1998-2005)*, Luxembourg.
- OCDE (2007), *Panorama de la santé*, Paris.
- OCDE (2008), « Déterminants de l'état de santé : rôles du mode de vie, de l'environnement, des ressources du système de soins et de l'efficacité des dépenses », ECO/CPE/WP1(2008)7
- Oliveira Martins, J. et C. de la Maisonneuve (2006), « Les déterminants des dépenses publiques de santé et de soins de longue durée : une méthode de projection intégrée », *Revue économique de l'OCDE*, n° 43.
- Panella, M., S. Marchisio et F. Di Stanislao (2003), « Reducing clinical variations with clinical pathways: Do pathways work? » *International Journal for Quality in Health Care*, vol. 15/6, pp. 509-521.
- Propper, C., S. Burgess et D. Gossage (2008), « Competition and quality: Evidence from the NHS internal market 1991-9 », *The Economic Journal*, vol. 118, pp. 138-170.
- Union des Caisses de Maladie (2006), *Rapport d'activités de l'exercice 2005 relatif à l'assurance maladie-maternité et à l'assurance dépendance*, Luxembourg.
- Vanhaecht, K., M. Bollmann, K. Bower, C. Gallagher, A. Gardini, J. Guezo, U. Jansen, R. Massoud, K. Moody, W. Sermeus, R. Van Zelm, C. Whittle, A.-M. Yazbeck, K. Zander, M. Panella (2006), « Prevalence and use of clinical pathways in 23 countries — an international survey by the European Pathway Association (www.E-P-A.org) », *Journal of Integrated Care Pathways*, vol. 10, pp. 28-34.
- Verhoeven, M., V. Gunnarsson et S. Carcillo (2007), « Education and health in G7 Countries: Achieving Better Outcomes with Less Spending », FMI, *Working Paper*, WP/07/263.
- Organisation mondiale de la santé (2006), *Panorama de la santé au Luxembourg*, Copenhague.

Chapitre 5

Pour un enseignement efficace : améliorer les aptitudes des élèves en accordant plus d'autonomie aux établissements scolaires

La diversité des élèves, dont plus d'un tiers est de nationalité étrangère, représente un défi majeur pour le système éducatif du Luxembourg. Les difficultés qui en résultent pour l'affectation des ressources en fonction de la situation locale des établissements scolaires continuent de peser sur les résultats de l'enseignement par rapport aux autres pays. En comparaison de la moyenne de l'OCDE, les élèves luxembourgeois ont accumulé un retard équivalant à près d'une demi-année scolaire à la fin du premier cycle de l'enseignement secondaire, en partie à cause de l'importance accordée à l'apprentissage de l'allemand et du français. Ainsi qu'il a été dit dans l'étude précédente, les programmes scolaires privilégient largement les langues, mais même dans ce volet essentiel du système éducatif, les résultats des élèves ne sont pas satisfaisants. L'incapacité à obtenir de meilleurs résultats scolaires pèse lourdement sur les jeunes. Premièrement, lorsqu'ils sortent du système scolaire, les jeunes ont de plus en plus de mal à trouver un emploi, et deuxièmement, le taux de ceux qui arrêtent l'école prématurément reste élevé, en écho au peu d'espoir qu'ils ont eux-mêmes de s'insérer sur le marché du travail. Par ailleurs, les écarts de résultats entre les élèves sont importants, les jeunes issus de l'immigration ou de milieux socio-économiques modestes obtenant des résultats particulièrement faibles. Les autorités ont commencé à s'attaquer à certains de ces problèmes : les programmes scolaires sont en cours de révision et le système d'orientation est assoupli. Néanmoins, pour que les établissements scolaires puissent s'adapter à la situation de leurs élèves au niveau local, ils doivent être rendus comptables de leurs résultats et bénéficier d'une autonomie suffisante pour décider par eux-mêmes des instruments qui vont leur permettre d'atteindre leurs objectifs. En outre, il convient de renforcer les incitations en faveur de la qualité de l'enseignement, en subordonnant une partie de la progression des salaires à une évaluation régulière des performances.

Relever les défis que pose la diversité des élèves et surmonter les difficultés qu'éprouve le système scolaire à améliorer les résultats de l'enseignement constituent depuis quelques années des objectifs majeurs de l'action des pouvoirs publics luxembourgeois. La réforme s'est notamment accélérée depuis que l'Étude précédente a mis ces problèmes en évidence. Les enquêtes internationales dans le domaine de l'enseignement ont maintes fois démontré que les élèves de 15 ans sont en retard par rapport à la moyenne de l'OCDE. Parallèlement, les dépenses publiques consacrées aux établissements d'enseignement (non supérieur) dépassent la moyenne de l'OCDE, tant en pourcentage du PIB que – et c'est le plus important – par élève. Le peu d'efficacité avec lequel les dépenses d'éducation contribuent à améliorer les résultats scolaires commence à laisser des traces sur le devenir professionnel des jeunes, dont le taux de chômage a été multiplié par trois – une hausse bien plus rapide que celle des adultes – depuis le début de la décennie. L'Étude précédente faisait valoir que si les jeunes ont du mal à réussir leurs études et à s'insérer sur le marché du travail, c'est en partie dû à l'importance accordée à l'enseignement trilingue, qui se révèle particulièrement difficile pour les enfants issus de milieux socioéconomiques défavorisés ou de l'immigration. En outre, cette situation a entraîné des déficits de formation dans des domaines que les employeurs luxembourgeois semblent rechercher de plus en plus, comme par exemple la maîtrise des chiffres. L'Étude précédente soulignait également que l'âge précoce auquel les élèves sont orientés et le nombre élevé d'enseignants non certifiés sont autant de facteurs supplémentaires qui contribuent à la faiblesse des résultats de l'enseignement.

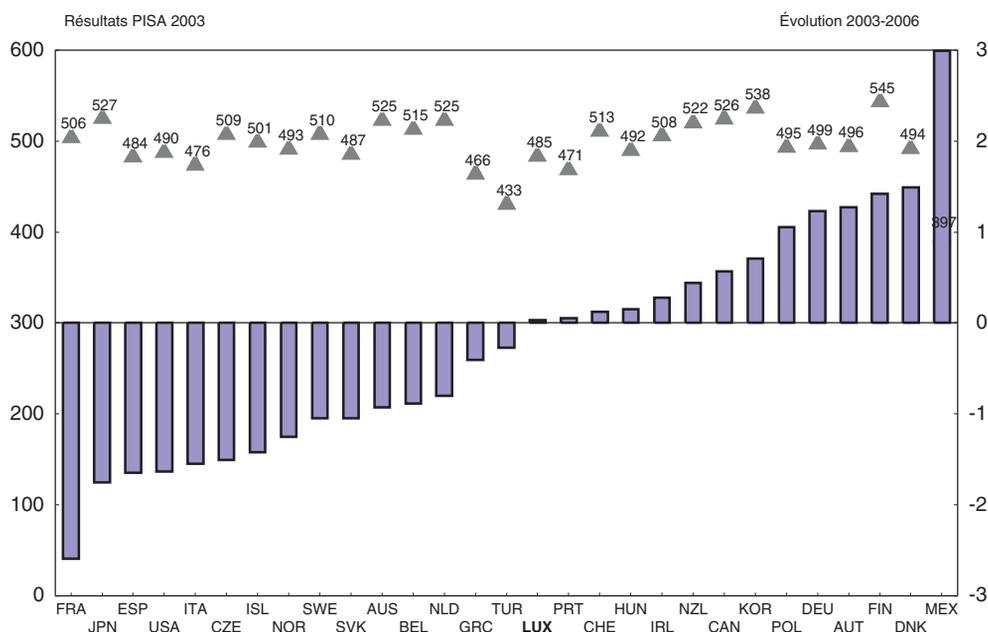
Les autorités ont commencé à s'attaquer à ces problèmes en testant diverses propositions de réforme dans le cadre de projets pilotes afin d'en valider les bénéfices. Toutefois, ces mesures ne s'attaquent pas au problème central, c'est-à-dire les difficultés qu'éprouve le système scolaire centralisé à adapter ses services éducatifs aux multiples milieux d'origine des élèves. Il faudrait, pour individualiser les services éducatifs, que les établissements scolaires s'accompagnent de plus d'autonomie et de transparence. Il est ainsi préconisé dans ce chapitre, pour renforcer l'efficacité de ces mesures sur les résultats scolaires, de faire des établissements scolaires des acteurs de la réforme, notamment en renforçant leur responsabilité et en les incitant davantage à donner aux élèves les outils qui leur permettront de réussir après l'école. D'autres possibilités de réforme seront également mises en lumière, dans les domaines de la formation des enseignants et de l'enseignement des langues. Après une étude du niveau actuel des aptitudes des élèves et des conséquences qui en résultent pour leur devenir sur le marché du travail, on examinera les réformes récentes du système scolaire et leur rôle dans l'amélioration des résultats de l'enseignement, en particulier les progrès qui ont été accomplis dans les domaines de l'apprentissage des langues et de la qualité de l'enseignement depuis la dernière Étude. D'autres réformes qui pourraient contribuer à faire face à la diversité des élèves seront ensuite abordées, notamment le renforcement de la responsabilité et de l'autonomie des établissements scolaires. Enfin, ce chapitre se conclura par un encadré résumant les recommandations principales.

Les aptitudes des élèves et leurs résultats sur le marché du travail

À l'âge de 15 ans, et malgré de bons résultats lorsqu'ils sont plus jeunes, les élèves luxembourgeois affichent des aptitudes scolaires plus faibles que ceux d'autres pays de l'OCDE. Lorsqu'on regarde les résultats aux tests du PISA en 2003, les élèves au Luxembourg ne sont pas parvenus à améliorer leurs résultats en moyenne dans les quatre domaines couverts par le PISA (graphique 5.1). Le retard qu'ils ont accumulé correspond à près d'une demi-année scolaire par rapport à la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2007).

Graphique 5.1. Résultats du PISA

Évolution entre 2003 et 2006 en %



1. Le graphique présente la différence (en %) entre les résultats moyens des tests du PISA 2003 et ceux du PISA 2006 dans trois sous-domaines : « mathématiques », « compréhension de l'écrit » et « sciences ». Les triangles bleus représentent la valeur de référence du PISA 2003 (échelle de gauche).

Source : OCDE, PISA 2003 et 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378827514107>

Le système scolaire ne parvient pas à offrir à de nombreux élèves des aptitudes suffisantes pour leur permettre de s'insérer rapidement sur le marché du travail, comme le montrent les faibles taux d'emploi des jeunes. En outre, les taux de chômage des jeunes ont nettement augmenté au début des années 2000 et ne sont pas revenus aux niveaux antérieurs – faibles – alors que l'emploi continue de progresser de plus de 2 % chaque année. Par ailleurs, le système scolaire a du mal à favoriser les perspectives d'emploi des jeunes issus de l'immigration, qui représentent environ 40 % de la population résidente en âge de travailler mais qui risquent bien plus d'être au chômage que les ressortissants (tableau 5.1). Ces constats semblent décourager les élèves de poursuivre leurs études secondaires au Luxembourg : ils sont environ 8 % à préférer s'inscrire dans des établissements d'enseignement secondaire de pays voisins, notamment en Belgique (où l'apprentissage des langues est moins prioritaire), alors que 1 % seulement des élèves scolarisés au Luxembourg n'habitent pas dans le pays (Ministère de l'éducation, 2005). Certains sont même tellement démotivés qu'ils préfèrent quitter l'école plus tôt que dans d'autres pays, même si les taux d'abandon ont quelque peu reculé ces derniers temps (graphique 5.2).

Tableau 5.1. **Taux d'emploi et de chômage par âge et par nationalité (2006)**

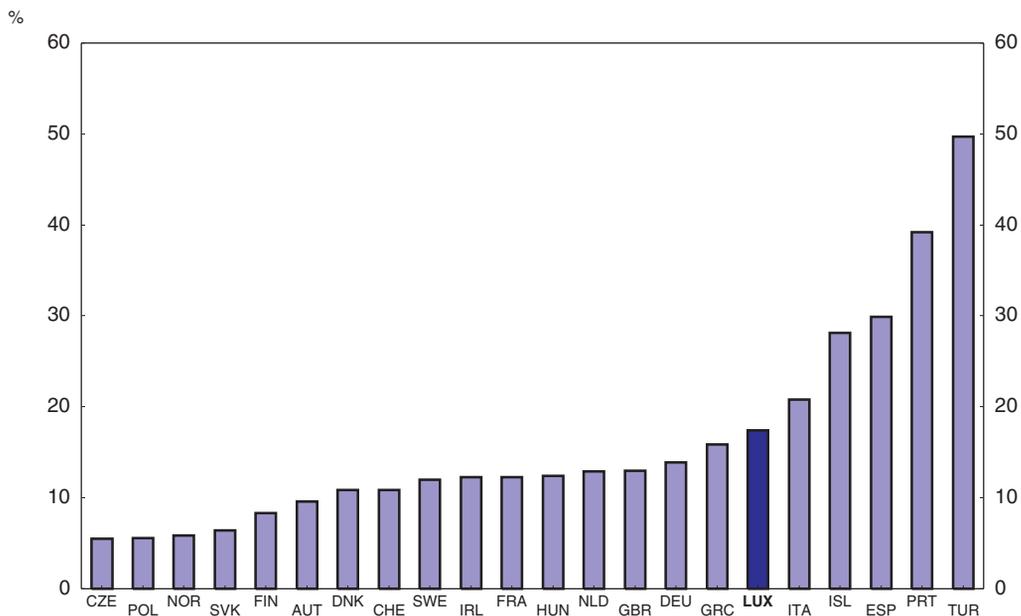
	Taux d'emploi		Taux de chômage	
	Ressortissants	Non-ressortissants	Ressortissants	Non-ressortissants
Total	60.9	67.2	3.1	6.8
Jeunes	22.3	25.1	14.1	19
Adultes d'âge très actif	81.5	80.4	2.3	6.3

Note : Le taux d'emploi est exprimé en pourcentage de la population résidente en âge de travailler ; le taux de chômage est exprimé en pourcentage de la main-d'œuvre résidente.

Source : STATEC.

Graphique 5.2. **Jeunes sortis prématurément du système scolaire**¹

En % de la population totale des 18-24 ans, personnes ayant au maximum une formation secondaire et sorties du système scolaire, 2006



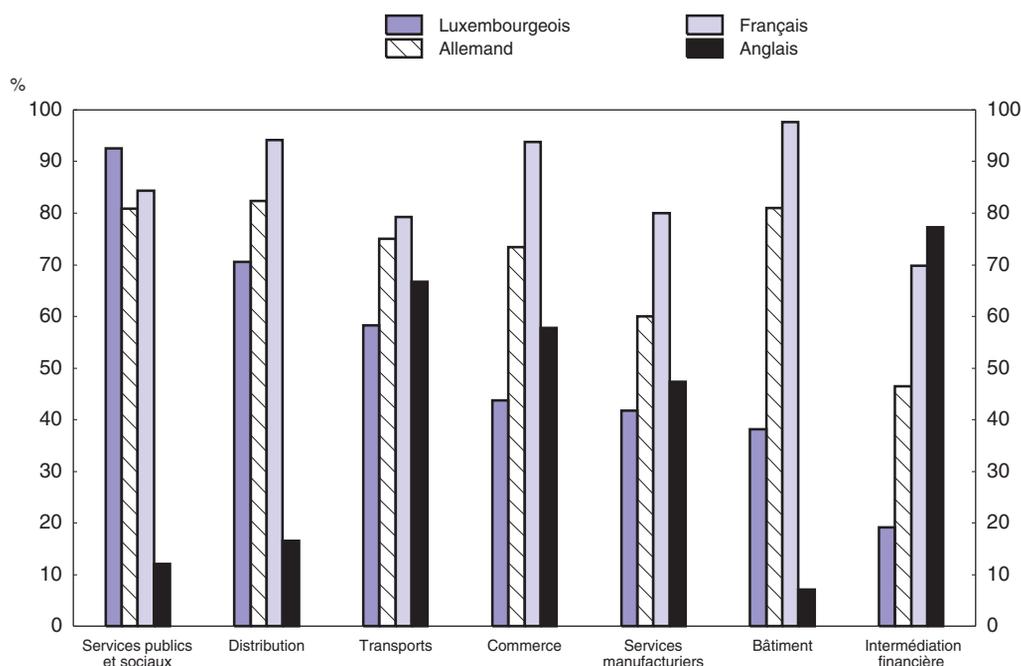
1. Les jeunes sortis prématurément du système scolaire sont des personnes de 18 à 24 ans ayant au maximum une formation du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et déclarant n'avoir suivi aucun enseignement ni aucune formation au cours des quatre semaines précédant l'enquête. Les données sont exprimées en pourcentage de la population totale des 18-24 ans.

Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378850025615>

Avec ses trois langues officielles, le Luxembourg privilégie tout particulièrement l'apprentissage des langues. Il s'agit peut-être d'un objectif très utile pour améliorer la cohésion sociale ou surmonter des problèmes d'équité et renforcer l'identité nationale, mais cela ne semble pas avoir amélioré les perspectives des jeunes sur le marché du travail. Au vu de la progression rapide du nombre de travailleurs étrangers dans la main-d'œuvre du pays, la capacité de parler les trois langues officielles ne semble pas constituer un avantage particulier. Des études empiriques portant sur les langues demandées dans les offres d'emploi au Luxembourg indiquent même que la maîtrise des trois langues officielles importe moins que celle de l'anglais dans le secteur, important, de la finance (Pigeron-Piroth et Fehlen, 2005 ; et graphique 5.3). En outre, à l'exception des administrations publiques, du secteur de l'éducation et de certaines professions de santé,

Graphique 5.3. **Langues exigées selon la branche d'activité**¹
En % de l'ensemble des offres d'emploi



1. Le graphique présente la fréquence des exigences en matière de langues dans un échantillon d'offres d'emploi parues dans des journaux nationaux en 2004.

Source : Pigeron-Piroth et Fehlen, 2005.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/378885118378>

il n'existe aucune exigence explicite en matière de langues dans les offres d'emploi. Des compétences adéquates et un niveau de formation élevé sont néanmoins importants pour les emplois souvent bien rémunérés d'un secteur financier en plein essor, des services aux entreprises et, en partie, des services publics (tels que la santé et l'éducation), où la demande concerne essentiellement des travailleurs hautement qualifiés (tableau 5.2). Il en résulte un décalage croissant entre la demande et l'offre de main-d'œuvre, les personnes

Tableau 5.2. **L'emploi des jeunes selon la branche d'activité et le niveau de qualification**

En % de l'emploi total par branche d'activité, 2006

	Peu qualifié	Moyennement qualifié	Hautement qualifié
Industries manufacturières	27	62	12
Bâtiment	43	51	7
Distribution	27	63	10
Hôtellerie et restauration	31	58	10
Transports et communications	8	76	17
Intermédiation financière	3	52	44
Services aux entreprises	15	42	44
Administration publique	23	63	14
Éducation	4	21	76
Services de santé	13	53	32
Services sociaux et autres services aux particuliers	18	45	37

Note : Le tableau présente les taux d'emploi des jeunes (15-29 ans) selon le niveau de qualification et la branche d'activité.
Source : STATEC.

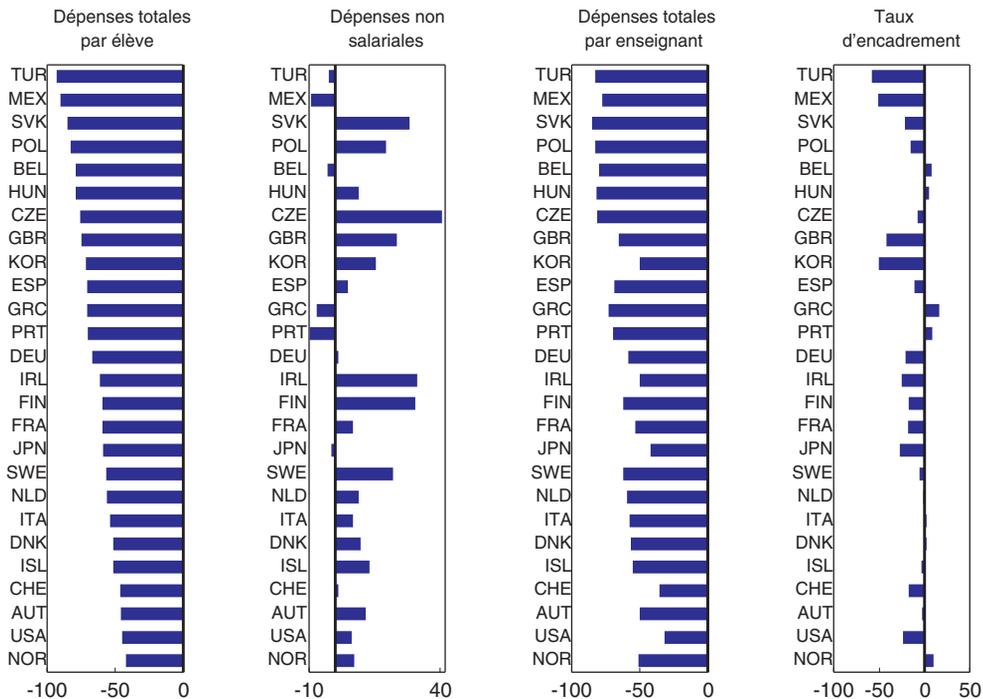
qui ne possèdent qu'un niveau de formation secondaire du deuxième cycle ayant moins de chances de trouver un emploi dans ces secteurs en forte croissance. De plus, en comparaison des autres pays, une part importante des élèves ne remplit pas les critères de nationalité applicables dans le secteur public.

Les dépenses d'éducation et leur efficience

Le système scolaire du Luxembourg est l'un des plus chers de l'OCDE en termes de dépenses par élève, notamment parce que les salaires des enseignants sont les plus élevés par rapport aux autres pays, en raison du haut niveau de revenu par habitant mais aussi d'un barème des salaires dans le secteur public reposant largement sur l'ancienneté (voir le chapitre 3). En outre, les effectifs en classe sont moins nombreux que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 5.4). Le système scolaire national est par ailleurs confronté à un problème particulier : la diversité des élèves, dont un tiers est issu de l'immigration (ministère de l'Éducation, 2007).

Graphique 5.4. Représentation des dépenses d'éducation

Écart en pourcentage par rapport aux niveaux de dépense du Luxembourg

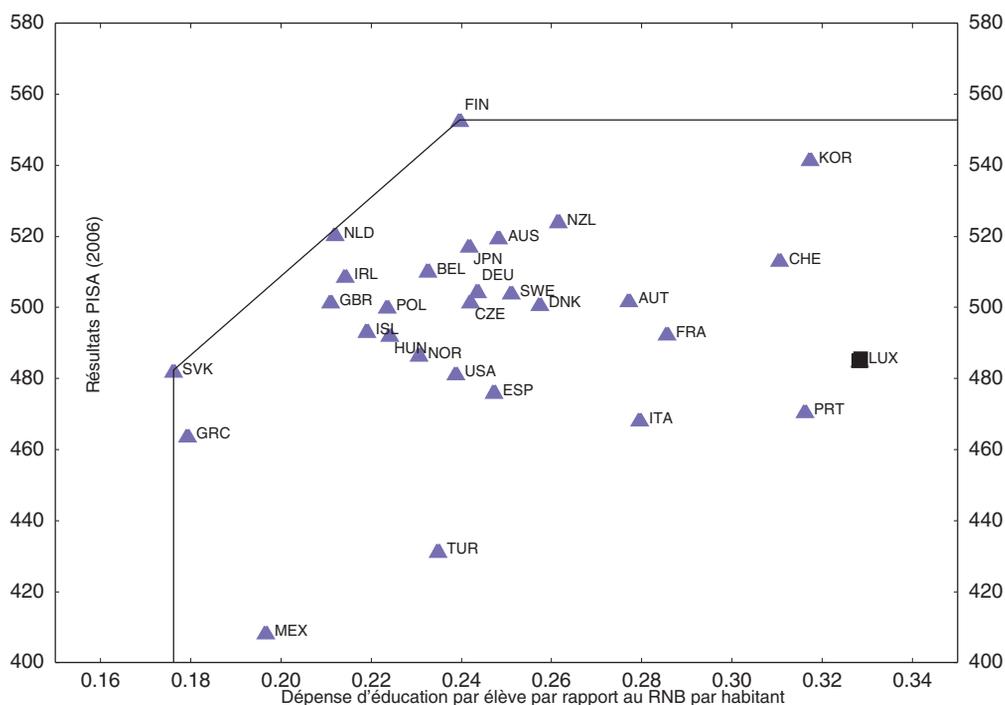


Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2007.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/378888554148>

La comparaison des dépenses d'éducation et des résultats scolaires révèle un manque d'efficacité important. Les pays qui obtiennent les meilleurs résultats scolaires à un niveau de dépenses donné ou qui affichent le niveau de dépenses le plus bas par élève à un niveau de résultat donné délimitent la « frontière d'efficience » (graphique 5.5). Par rapport à ces pays, le Luxembourg enregistre des performances médiocres. Non seulement les résultats scolaires y sont moins bons que dans la plupart des autres pays, mais les dépenses figurent aussi parmi les plus élevées de l'OCDE. En outre, les dépenses d'éducation visent

Graphique 5.5. Dépenses d'éducation et résultats



1. Dépenses d'éducation par élève par rapport au RNB par habitant.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2007* ; PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/380001330615>

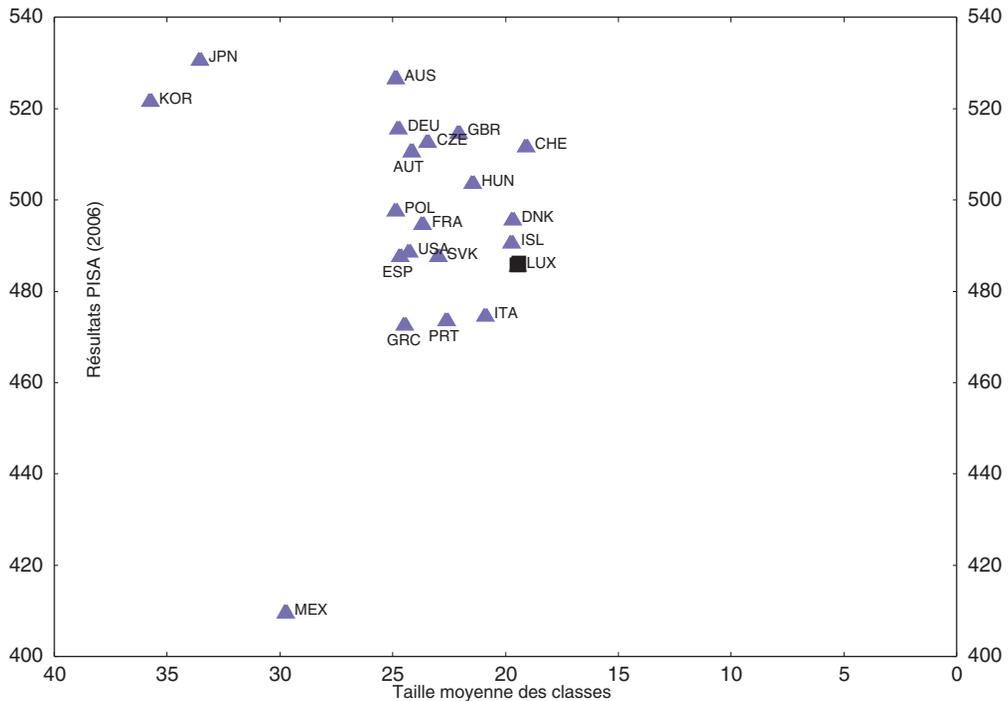
généralement des domaines qui ne semblent pas améliorer les performances scolaires. En particulier, il n'existe apparemment pas de lien entre des effectifs par classe peu nombreux et les résultats scolaires, ce qui signifie que la taille moyenne des classes au Luxembourg pourrait augmenter sans pour autant renoncer à améliorer les résultats de l'enseignement (graphique 5.6).

Les réformes récentes du système scolaire

Les élèves du primaire ont de bons résultats...

Par rapport aux autres pays, les élèves luxembourgeois de l'enseignement primaire font partie des meilleurs, comme le montre l'étude internationale PIRLS sur le niveau de lecture et d'écriture d'enfants âgés de 9 à 10 ans, ce qui peut s'expliquer en partie par l'âge de début de scolarité obligatoire relativement précoce établi pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire. Malgré ces résultats encourageants, les pouvoirs publics ont entrepris certaines réformes sur ce segment du parcours scolaire afin de résoudre les problèmes qui subsistent, comme par exemple les nombreux redoublements dès la première année d'école. Il est notamment prévu d'instaurer une nouvelle organisation de l'enseignement primaire, qui s'articulera autour de trois cycles d'apprentissage semestriels déterminant la progression minimale d'un élève au bout de deux ans seulement. Il s'agit là d'une étape positive pour améliorer encore la structure de l'enseignement primaire.

Graphique 5.6. Taille des classes et résultats scolaires



1. Résultats PISA 2006.

2. Taille moyenne des classes.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2007* ; PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/380002000530>

... les problèmes apparaissent dans l'enseignement secondaire.

Ainsi qu'il était dit dans l'Étude précédente, les problèmes du Luxembourg en matière d'éducation se concentrent dans l'enseignement secondaire, qui se caractérise par un système d'orientation précoce¹ et des redoublements fréquents visant à regrouper les élèves en fonction de leur niveau d'aptitudes². L'orientation s'effectue sur décision d'un conseil d'orientation composé de l'instituteur titulaire de la classe, de l'inspecteur d'arrondissement, de deux professeurs du secondaire et d'un psychologue, si les parents en font la demande. La décision de ce conseil est obligatoire, bien que les parents aient la possibilité de la contester, ce qui se produit rarement étant donné qu'ils n'ont guère de chances d'influencer la décision finale. En outre, le choix fait par l'établissement d'orienter les élèves dans telle ou telle filière repose souvent sur les résultats obtenus dans un très petit nombre de disciplines (allemand, français et mathématiques). Par ailleurs, les cours de soutien n'occupent pas une place centrale dans le système scolaire. Au contraire, les élèves en difficulté dans certaines matières sont contraints de redoubler toute une classe ou d'intégrer une filière de niveau inférieur. L'enseignement se fait essentiellement au tableau, les travaux sur projet et les études permettant aux élèves d'améliorer leurs aptitudes par eux-mêmes ou avec peu de supervision sont rares, même s'ils sont davantage utilisés dans deux établissements pionniers. Un projet pilote, lancé en 2002 dans plusieurs établissements, vise à réduire l'orientation dans le premier cycle du secondaire en laissant les élèves dans la même classe pendant les trois premières années

de l'enseignement secondaire (PROCI, encadré 5.1). Les élèves qui suivent ce programme ont obtenu de meilleurs résultats aux tests récents du PISA que leurs camarades qui suivent le programme classique, l'avance des élèves concernés correspondant à près d'une demi-année scolaire. Face à des résultats aussi encourageants, les autorités devraient continuer à réduire le mécanisme d'orientation des élèves et à étendre ce projet pilote à l'ensemble des établissements. De manière plus générale, elles devraient envisager de repousser la première décision d'orientation à un âge ultérieur, ce qui permettrait alors de prendre en compte les aptitudes des élèves dans un éventail plus large de domaines, et ce qui serait particulièrement utile pour les élèves issus de milieux modestes ou de l'immigration.

Encadré 5.1. **Le projet « cycle inférieur » (PROCI)**

Un projet pilote a été mis en place pour l'année scolaire 2003-2004 dans l'enseignement secondaire technique (environ 14 % des élèves du premier cycle du secondaire) afin de lutter contre les redoublements fréquents et les changements de filière. Dans ce cadre sont définies des normes minimales pour les programmes scolaires mais les enseignants et les établissements ont plus de latitude en matière de méthodes de travail et de programmes. Les objectifs d'enseignement sont définis en fonction des compétences qu'un élève doit acquérir et non en termes de contenu. Les progrès des élèves sont évalués par une équipe pédagogique qui fournit des appréciations régulières. Enfin, les élèves passent des épreuves normalisées en 9^e année (14-15 ans) avant d'entrer dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

Une première évaluation du projet montre des résultats nuancés. Les élèves participant au projet sont plus généralement orientés vers des filières de niveau inférieur dans le deuxième cycle du secondaire que leurs camarades qui suivent le programme classique. En outre, les élèves qui redoublent ou qui quittent l'école prématurément (après la 9^e année) semblent légèrement plus nombreux dans le cadre de ce projet pilote. En revanche, l'évaluation montre également que le projet pourrait avoir un effet bénéfique sur les résultats des élèves, comme on a pu le voir pour la première fois dans les tests récents du PISA, où les élèves PROCI ont devancé les autres élèves luxembourgeois dans le premier cycle du secondaire.

Plusieurs réformes élaborées par le Ministère de l'éducation à la suite des résultats de l'enquête PISA 2003 sont aujourd'hui mises en œuvre (encadré 5.2). Ces mesures portent en premier lieu sur la réorganisation de l'enseignement des langues, les programmes de langues ont notamment été modifiés et des cours de soutien supplémentaires en langue sont fournis. La seconde priorité a été de réformer la structure du système éducatif actuel tout en s'efforçant de ne pas augmenter les dépenses. Parallèlement aux efforts déployés en vue de limiter le système d'orientation des élèves ainsi que le recours au redoublement, des projets pilotes avec de nouveaux types d'établissement (voir plus loin) sont actuellement mis en place. Certaines de ces réformes doivent encore être pleinement appliquées dans tous les établissements, tandis que d'autres ne seront appliquées qu'à partir de la rentrée prochaine, ce qui complique l'évaluation de l'ensemble de leurs retombées. Ces efforts de réforme sont encourageants et les autorités devraient les mettre en œuvre aussi vite que possible. Néanmoins, il ne suffira pas de réformer les structures de l'école pour améliorer les résultats de l'enseignement. Face aux exigences en matière de

Encadré 5.2. Réformes récentes au sein du système scolaire luxembourgeois

Jugeant les résultats scolaires peu satisfaisants, le Ministère de l'éducation a lancé une série de réformes destinées notamment à lutter contre les faiblesses de l'enseignement des langues, le recours fréquent au redoublement et l'orientation précoce des élèves :

- Dans l'enseignement primaire, trois cycles de compétence semestriels ont été instaurés pour réduire la fréquence des redoublements.
- Dans la filière technique du premier cycle du secondaire, le projet PROCI a été mis en place dans certains établissements (voir l'encadré 5.1).
- Deux projets d'établissement ont débuté en 2005 : le Neie Lycée dans l'enseignement secondaire et la *Eis Schoul* pour les élèves du primaire. Ces deux projets prévoient des cours sur toute la journée et un apprentissage interdisciplinaire. L'encadrement des élèves est assuré par une équipe pédagogique qui évalue leur progression collective au regard des niveaux de compétence à atteindre.
- L'enseignement des langues est en cours de réforme, sur la base du Plan d'action pour le réajustement de l'enseignement des langues, qui repose essentiellement sur le renforcement du soutien en langue, même pendant les heures de cours dans d'autres matières, et sur une redéfinition des programmes de langue, avec la mise en place de niveaux de compétence pour chaque classe.
- Le nombre d'heures d'enseignement a été augmenté de 5 % en 2007.

langues et à la nature hétérogène des élèves due à la diversité de leurs langues maternelles, il est nécessaire de mobiliser pleinement les parties prenantes locales et d'exploiter leurs compétences afin de s'adapter à la situation particulière de chaque établissement, ce qui nécessite plus de responsabilité et plus d'autonomie pour les écoles.

La révision continue des programmes scolaires

Ainsi qu'il était montré dans l'*Étude* précédente, le système éducatif du Luxembourg accorde une grande importance à l'enseignement des langues, ce qui s'explique en partie par la situation géographique du pays, qui lui a donné trois langues officielles. Plus important, les politiques publiques ont pour objectif explicite de promouvoir ces trois langues auprès de tous les élèves, le but étant de donner de meilleures perspectives de carrière aux jeunes qui sortent du système scolaire³, mais cela se fait au détriment des résultats scolaires, dans la mesure où d'autres matières sont enseignées bien plus tard qu'ailleurs dans l'OCDE. En outre, et malgré la place accordée à l'apprentissage des langues au Luxembourg, la diversité des langues enseignées est plutôt limitée : à part l'anglais, les autres langues non officielles proposées dans le programme scolaire sont peu nombreuses, même si la diversité s'est accrue (Commission européenne, 2007). Les pouvoirs publics ont commencé à remanier les programmes scolaires en mettant davantage l'accent sur les sciences et les mathématiques, au détriment de l'apprentissage des langues, en particulier du français, ce qui constitue une première étape dans le bon sens qui devrait être mise en œuvre dès que possible. Par ailleurs, il conviendrait d'accroître la diversité des langues enseignées. Le rééquilibrage des différentes disciplines ne devrait pourtant pas améliorer notablement les résultats scolaires si les méthodes d'enseignement ne sont pas révisées.

L'allemand et le français sont employés comme langues d'enseignement alors même qu'ils sont enseignés en tant que langues étrangères, ce qui constitue la principale

difficulté des élèves au Luxembourg. L'allemand étant l'unique langue d'enseignement en primaire et dans le premier cycle du secondaire, les élèves qui parlent une langue romane à la maison sont particulièrement pénalisés, d'où de profondes disparités des résultats scolaires (OCDE, 2007). Ces élèves se heurtent en outre à une difficulté supplémentaire : l'allemand est la principale langue d'enseignement dans les filières techniques et professionnelles vers lesquelles ils sont généralement dirigés. De plus, le système actuel ne parvient pas à donner aux élèves des compétences suffisantes en langue. Une étude menée par le ministère souligne que même les élèves de la filière classique à la fin du deuxième cycle du secondaire ne maîtrisent pas suffisamment le français, alors qu'ils l'ont eu comme langue d'enseignement au cours des quatre années scolaires précédentes (ministère de l'Éducation, 2006). Les autorités devraient donc au minimum renforcer le soutien en langue, ce qui peut être fait en associant l'enseignement de la langue à d'autres matières, comme le prévoit le Plan de réajustement, ou au moyen de cours de soutien supplémentaires. Quoi qu'il en soit, il faut que les diverses origines linguistiques des élèves soient mieux prises en compte dans l'enseignement des langues, par exemple en proposant plus d'options aux enfants en difficulté dans l'une ou les deux langues d'instruction afin qu'ils atteignent le niveau nécessaire.

Renforcer les incitations en faveur de la qualité de l'enseignement

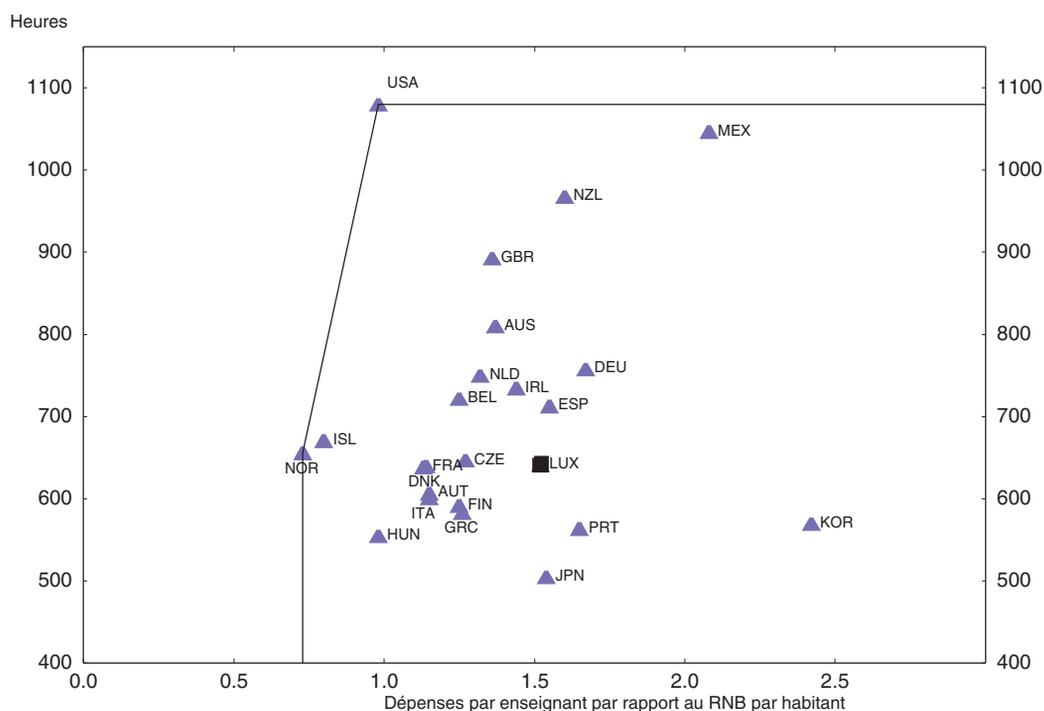
À l'instar des autres fonctionnaires, les enseignants suivent, après leur certification, l'évolution de carrière classique fondée sur l'ancienneté. Cela suppose des augmentations de salaires annuelles sans lien avec les performances, il y a donc peu de chances que les salaires jouent sur la motivation des enseignants à privilégier la qualité. Par ailleurs, dans le système actuel, les chefs d'établissement ne sont pas encouragés à évaluer les performances des enseignants autrement que pour des raisons administratives. Toutefois, ces évaluations sont importantes, ne serait-ce que pour fournir des informations sur les progrès et difficultés professionnels de chacun. De plus, les données internationales dont on dispose montrent qu'il y a tout intérêt à lier au moins une partie de l'augmentation annuelle de salaire aux évaluations des performances menées par le chef d'établissement (Figlio et Kenny, 2007). Les détracteurs de ces évaluations mettent en avant les difficultés qu'ont les chefs d'établissement à déterminer précisément l'influence qu'un enseignant a sur les résultats de ses élèves. Cependant, des études empiriques ont établi que les chefs d'établissement ont bien les moyens d'évaluer correctement l'efficacité de l'enseignement, en particulier aux deux extrémités de l'échelle de qualité (Jacob et Lefgren, 2008). Une alternative à l'association entre augmentation de salaire et évaluation des performances pourrait donc prendre la forme d'un système de rémunération au mérite, au titre duquel des performances particulièrement bonnes seraient récompensées par une bonification exceptionnelle (qui pourrait se traduire par des possibilités de formation supplémentaires) ou par une progression de carrière plus rapide. Les pouvoirs publics pourraient dans un premier temps accorder l'autonomie nécessaire aux chefs d'établissement pour mener des évaluations annuelles des performances. On pourrait par la suite lier au moins une partie de l'augmentation de salaire à l'évaluation annuelle, par exemple en subordonnant le passage à un échelon supérieur à une évaluation positive. En outre, pour obtenir des parcours professionnels plus différenciés, des niveaux hiérarchiques supplémentaires, tels que chefs de la section mathématiques, sciences ou langues, devraient être (officiellement) instaurés dans les établissements⁴.

On peut également améliorer la qualité de l'enseignement en renforçant la formation pédagogique. Aujourd'hui, la formation des enseignants met très largement l'accent sur les compétences spécialisées dans une seule discipline particulière et cela, aux dépens de qualifications à visée pédagogique (encadré 5.3). En outre, la procédure de certification des enseignants est excessivement longue car les formations pédagogique et technique n'ont pas assez de liens entre elles. En raison de la priorité accordée aux compétences techniques, le statut de spécialiste des enseignants complique le travail pluridisciplinaire à l'école et entraîne une vive réaction corporatiste face à tout changement des programmes scolaires, comme en témoignent les débats récents suscités par le rééquilibrage de l'enseignement des langues (voir plus loin). Enfin, la décision de recrutement finale d'un enseignant relève du ministère et non de l'établissement dans lequel cet enseignant va débiter sa carrière. Au minimum, les autorités devraient envisager de rééquilibrer les travaux pédagogiques pratiques et d'accorder une place moindre à la formation théorique et technique. En outre, alors que l'Université du Luxembourg est en train d'étendre ses capacités de formation des candidats à l'enseignement, ces derniers pourraient être acceptés dans le programme de certification avant qu'ils n'aient obtenu leur diplôme universitaire, ce qui leur permettrait d'acquérir une formation pédagogique et technique à un stade précoce. Autre possibilité, les pouvoirs publics devraient réfléchir à la possibilité d'accepter comme équivalents au processus de certification les diplômes d'aptitude pédagogique délivrés dans d'autres pays. Enfin, ils devraient songer à renforcer le rôle du chef d'établissement en le faisant intervenir davantage dans la procédure de recrutement, et ainsi sélectionner les candidats qui correspondent à l'environnement pédagogique propre à chaque établissement.

Encadré 5.3. Procédure de certification des enseignants

Pour enseigner dans le secondaire, les candidats doivent être titulaires d'un diplôme universitaire obtenu au bout de quatre ans minimum, avant de suivre un programme de formation de deux ans. Un seul domaine de spécialisation est nécessaire pour postuler. Les candidats doivent réussir une épreuve dans les trois langues officielles et un examen d'entrée avant de rejoindre le programme, lequel est rémunéré. Ce programme comprend une formation pédagogique à l'Université du Luxembourg et une formation pratique consistant à assurer des cours en classe. Le programme de formation se conclut par un examen final qui permet d'évaluer les compétences techniques et pédagogiques du candidat. En cas de réussite à l'examen, les candidats doivent compléter leur dossier de candidature en rédigeant une dissertation technique dans leur domaine de spécialité.

Le nombre d'heures d'enseignement est peu élevé et se réduit avec l'ancienneté. Paradoxalement, bien que le professorat repose pour une large part sur l'expérience, les meilleurs enseignants consacrent relativement moins de temps aux élèves. Un temps d'enseignement aussi court a des effets négatifs sur les résultats scolaires de deux façons au moins : d'un côté, les enseignants ont moins de contacts réguliers avec leurs élèves que dans d'autres pays, ce qui limite les possibilités d'échanges et d'adaptation du programme aux besoins spécifiques de la classe ou de chaque élève. En outre, moins de temps est consacré aux activités hors programme, un manque qui est également ressenti par les enseignants, qui souhaiteraient avoir plus de temps avec leurs élèves pour travailler sur des projets particuliers qui ne relèvent pas du programme scolaire officiel. Les autorités devraient par conséquent envisager d'allonger encore davantage le temps d'enseignement net, en introduisant et en étendant les activités hors programme obligatoire. Cela contribuerait à améliorer le rapport coût/efficacité du secteur éducatif (graphique 5.7).

Graphique 5.7. Temps d'enseignement net et dépenses d'éducation¹

1. Salaire des enseignants dans le premier cycle de l'enseignement secondaire après 15 ans d'expérience.

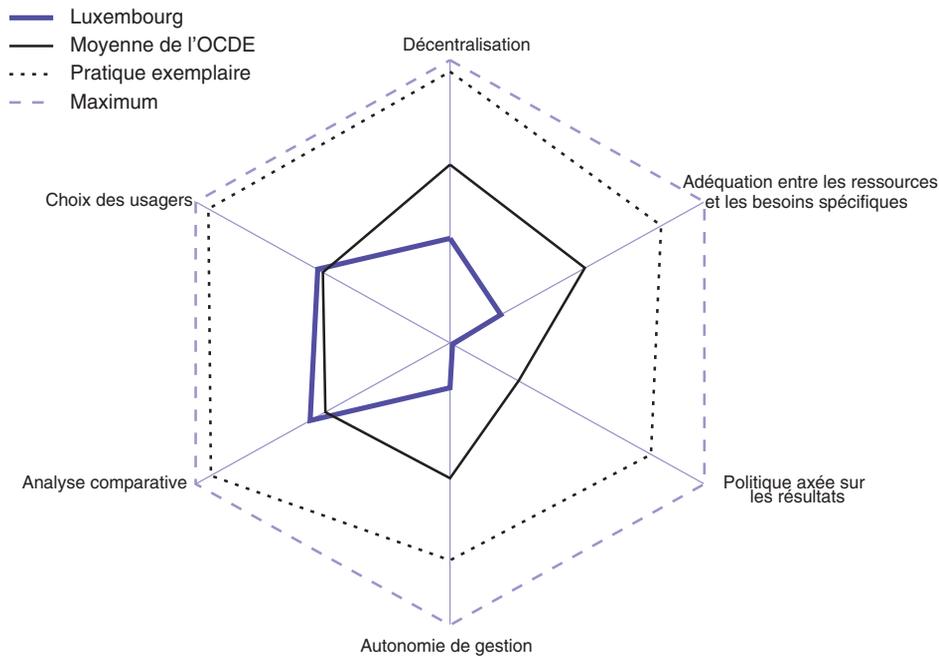
Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2007*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/380002283521>

Renforcer la responsabilité et l'autonomie des établissements scolaires

Pour améliorer l'efficacité des dépenses d'éducation, il est essentiel d'inciter les établissements scolaires à répondre par des solutions locales à la diversité de leurs élèves, et de leur en donner les moyens. Il faut pour cela que les écoles aient plus de latitude pour choisir comment répartir leurs ressources afin de parvenir aux résultats attendus, autrement dit, elles doivent être autonomes dans leurs décisions et comptables de leurs performances (Wößmann et al., 2007). Sur ces deux points, le Luxembourg doit renforcer son cadre actuel (Gonand et al., 2007 et graphique 5.8). Les décisions concernant le budget et l'attribution des ressources sont prises au niveau central par le Ministère de l'éducation, qui évalue également, par l'intermédiaire du Collège des inspecteurs, dans quelle mesure les établissements scolaires atteignent leurs objectifs. Si cela permet une vérification rigoureuse du respect des directives, le manque d'indépendance des évaluateurs (le Collège des inspecteurs) par rapport au ministère engendre un conflit d'intérêts au détriment d'une responsabilité accrue des établissements scolaires. La formation et la sélection des enseignants relèvent également des autorités centrales, les établissements scolaires ne fournissant guère plus que la première expérience sur le terrain requise pour la certification du candidat par le ministère. Enfin, le choix de l'établissement est dicté par la carte scolaire et limité à certains domaines : il est absent dans le primaire et n'est admis dans le secondaire que dans la mesure où il y a une place libre dans l'établissement souhaité.

Graphique 5.8. Les grands axes de la gouvernance

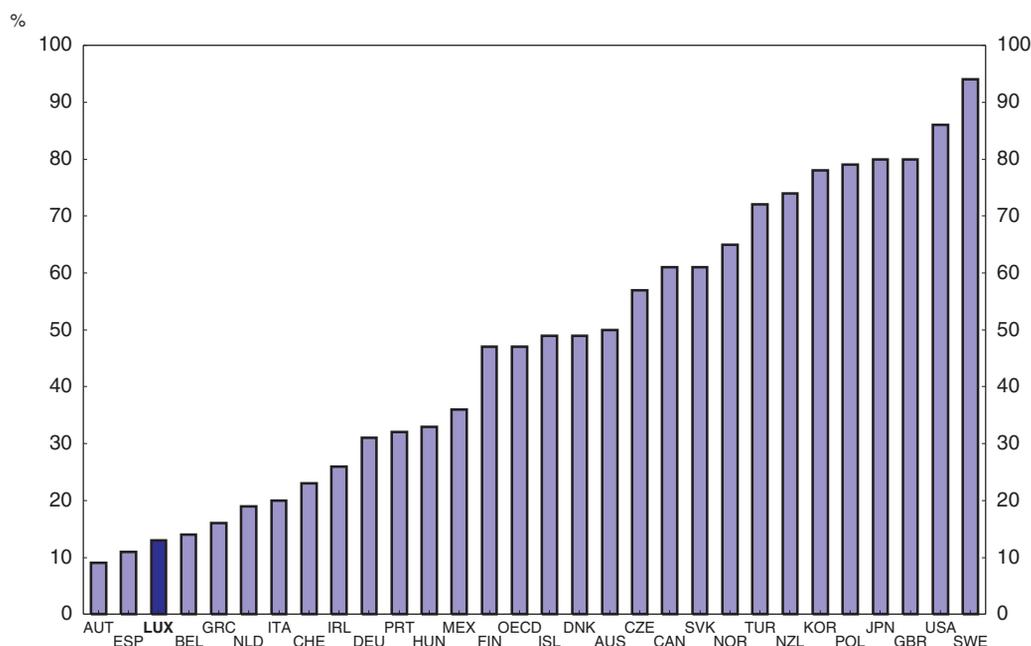


Source : Gonand et al., 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/380003340361>

Demander aux établissements scolaires de mieux rendre compte de leur action est une première étape en vue d'améliorer les résultats de l'enseignement. Actuellement, il n'existe de tests comparables entre tous les établissements qu'à la fin des études secondaires (le baccalauréat), mais ils ne sont pas publiés à l'échelle nationale. Les décisions d'orientation à la fin du primaire sont (en partie) fondées sur des épreuves normalisées alors que les décisions qui interviennent entre le premier et le deuxième cycle de l'enseignement secondaire reposent entièrement sur l'évaluation annuelle des résultats de l'élève faite par ses professeurs. En outre, les taux de réussite annuels des élèves à ces épreuves normalisées et examens de fin d'études ne sont disponibles que sur une base individuelle et les comparaisons avec un référentiel national ne sont pas mises à la disposition du public, ce qui empêche les parents de choisir en connaissance de cause l'établissement dans lequel ils souhaitent envoyer leurs enfants (graphique 5.9). Les pouvoirs publics devraient donc dans un premier temps décider de publier les résultats de ces épreuves normalisées, corrigés en fonction de facteurs exogènes tels que le milieu socioéconomique d'origine des élèves, de manière à faire apparaître la « valeur ajoutée » de chaque établissement scolaire. Par ailleurs, ils devraient également mettre en place de nouvelles épreuves nationales afin d'obtenir une plus grande transparence de la qualité du système scolaire. Des épreuves de ce type devraient être rendues obligatoires à chaque niveau auquel une décision d'orientation doit être prise. Autre possibilité actuellement prévue, des épreuves normalisées pourraient être organisées tous les trois ans dès le primaire, ce qui contribuerait à détecter au plus tôt les difficultés rencontrées par les enfants et les écoles, et permettrait ainsi une intervention plus rapide. La direction des

Graphique 5.9. **Publication des résultats d'examen**¹
En % de l'ensemble des élèves



1. Les données montrent le pourcentage d'élèves inscrits dans un établissement dont le chef déclare fournir aux parents des informations sur les résultats scolaires de leur enfant par rapport à un référentiel national ou régional.

Source : OCDE, PISA 2006.

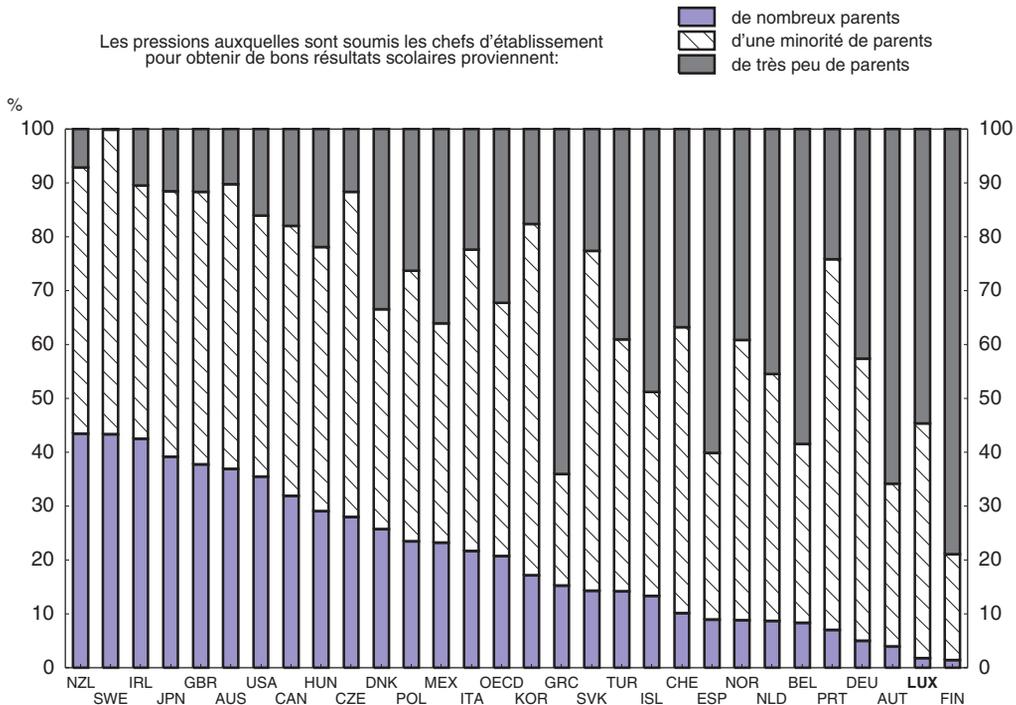
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/380007331027>

établissements scolaires peut également mettre à profit les épreuves normalisées pour repérer des problèmes d'ordre éducatif et allouer des ressources supplémentaires pour les résoudre, à condition que les chefs d'établissement bénéficient d'une autonomie budgétaire suffisante (voir plus loin).

La responsabilité des établissements scolaires pourrait être encore accrue en renforçant le rôle des parents dans le système scolaire. À l'heure actuelle, les parents n'interviennent quasiment pas dans les principales décisions concernant la vie de l'établissement dans lequel leurs enfants sont inscrits. Les décisions d'orientation relèvent exclusivement des enseignants, même si les parents ont un rôle consultatif. De même, les parents n'ont pas leur mot à dire sur les redoublements et changements d'établissement. Ils participent si peu aux décisions clés qu'ils ont tendance à se désintéresser des autres activités liées à l'école, comme par exemple élire leurs représentants scolaires, participer à des activités hors programme, proposer une aide aux devoirs ou faire pression sur les chefs d'établissement pour améliorer les résultats scolaires (graphique 5.10). On sait pourtant que ces actions parentales sont utiles pour relever le niveau des élèves (Hendersen et Mapp, 2002). En particulier, les parents qui s'investissent pour aider leurs enfants à maîtriser les savoirs fondamentaux contribuent largement à la réussite de l'enseignement (Clark, 2007). Les pouvoirs publics devraient donc chercher à donner aux parents une plus grande place à l'école, par exemple en leur accordant un droit de regard plus important sur les décisions d'orientation. Cela les encouragerait à s'impliquer davantage dans le cadre d'apprentissage de leurs enfants, ce qui contribuerait largement à améliorer les

Graphique 5.10. Pressions parentales en faveur de résultats scolaires élevés

2006



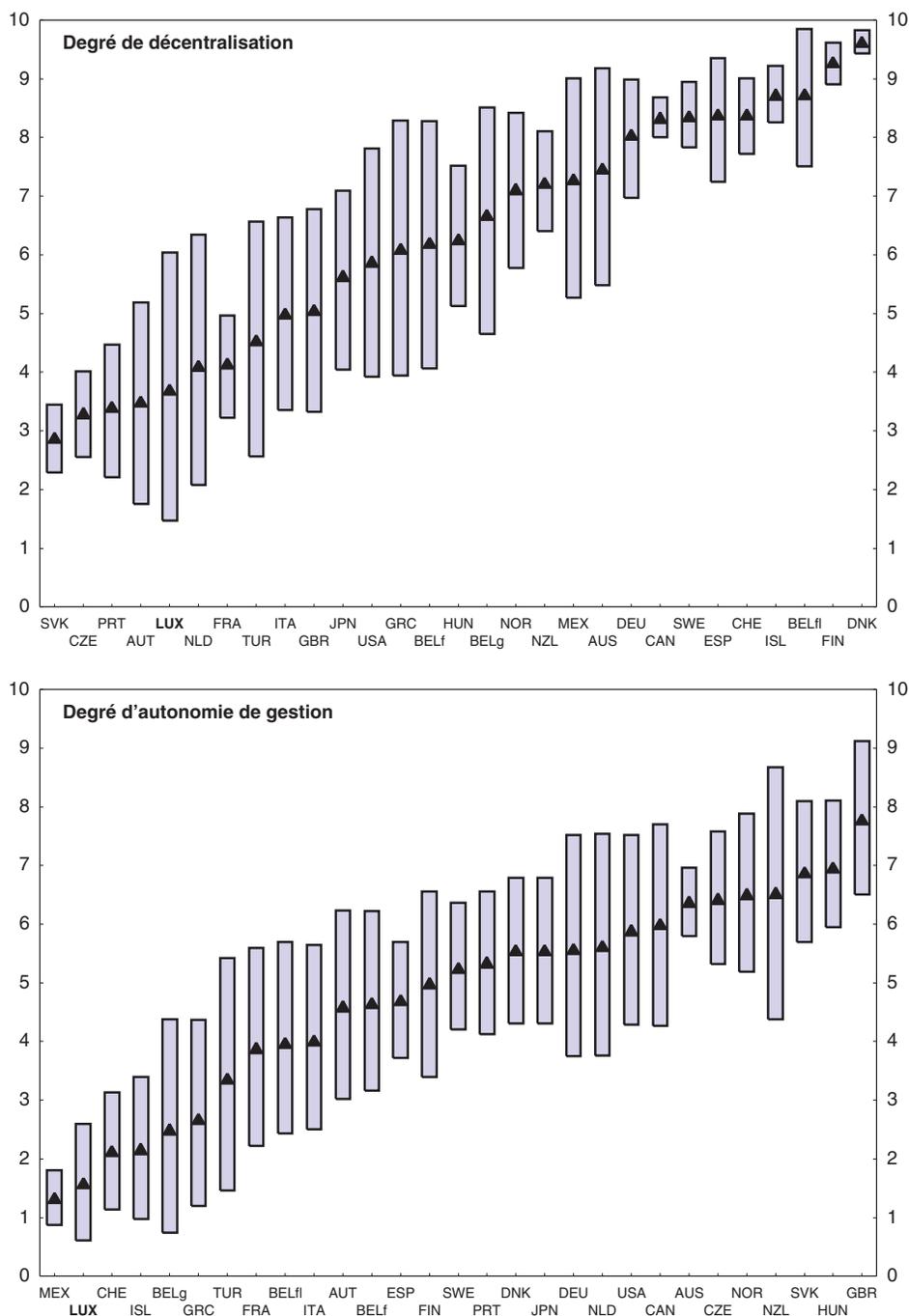
Note : Les pressions auxquels sont soumis les chefs d'établissement pour obtenir de bons résultats scolaires proviennent : De nombreux parents. D'une minorité de parents. De très peu de parents. Pour cent.

Source : OCDE, PISA 2006.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/380038530761>

performances scolaires. Une plus grande interaction entre les écoles et les parents permettrait également aux premières d'avoir accès à des informations sur les attentes du marché du travail.

Les établissements scolaires ne sont pas autonomes, que ce soit en termes de budget comme de personnel. Les chefs d'établissement n'ont que très peu de marge de manœuvre pour choisir leurs enseignants, qui doivent être sélectionnés parmi les candidats certifiés. Leur licenciement n'est possible que dans de rares cas – généralement liés à des comportements déplacés – et ne concernent que rarement le manque de résultats. Les supports pédagogiques et les méthodes d'enseignement ne relèvent pas non plus de la responsabilité des établissements scolaires. Les décisions relatives à l'attribution des ressources sont prises au niveau central et ne reflètent pas les objectifs de résultats définis au sein de chaque établissement. En outre, les chefs d'établissement, nommés à ce poste à vie – ne sont pas encouragés à mettre à profit le peu d'autonomie dont ils disposent. Dans l'ensemble, les établissements scolaires sont moins autonomes et moins comptables de leurs performances que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 5.11), ce qui les gêne particulièrement pour s'adapter au contexte local et offrir le cadre pédagogique correspondant le mieux à leurs élèves. Les pouvoirs publics ont commencé à s'attaquer à cette situation en nommant les chefs d'établissement pour une durée déterminée afin de renforcer leur responsabilité. Il s'agit là d'une première étape utile, qui devrait être étendue dès que des postes de chef d'établissement seront vacants. De plus, et parallèlement à un

Graphique 5.11. **Autonomie et responsabilité des établissements scolaires dans l'OCDE**^{1, 2}

1. Ces graphiques présentent les degrés de décentralisation et d'autonomie de gestion des établissements scolaires déterminés à partir d'un ensemble donné de 21 indicateurs intermédiaires, par la méthode des coefficients de pondération aléatoires. La variance de ces indicateurs est dérivée de 1 000 de ces coefficients de pondération générés de manière aléatoire. Un score supérieur suppose un plus haut degré de décentralisation ou d'autonomie de gestion.
2. BELf se réfère à la communauté francophone de Belgique ; BELg à la communauté germanophone et BELfl à la communauté flamande.

Source : Gonand et al., 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/380047064775>

renforcement des responsabilités, les autorités devraient chercher à accorder plus d'autonomie aux établissements scolaires en les laissant définir leurs priorités éducatives, recruter le personnel adéquat et négocier leur budget avec le ministère.

Conclusion

Malgré des dépenses d'éducation élevées, le système scolaire luxembourgeois ne donne pas de très bons résultats par rapport aux autres pays. L'incapacité à obtenir de meilleurs résultats scolaires a laissé des traces sur le devenir des jeunes sur le marché du travail, qui ont de plus en plus de mal à trouver un emploi lorsqu'ils sortent de l'école, en particulier s'ils sont issus de l'immigration. Face à ces problèmes, les mesures actuelles de révision des programmes scolaires et de réorganisation des filières risquent de ne pas suffire, à moins qu'elles ne soient associées à plus de responsabilité et d'autonomie pour les établissements scolaires, qui pourront alors trouver des solutions locales au défi que représente la diversité de leurs élèves. Par ailleurs, les incitations en faveur de la qualité de l'enseignement doivent être renforcées, en subordonnant une partie de la progression des salaires à une évaluation régulière des performances. Enfin, dans le cadre de la révision des programmes scolaires, il convient de mettre particulièrement l'accent sur l'apprentissage des langues et de prévoir des ressources appropriées pour s'assurer que les compétences linguistiques des élèves sont suffisantes pour utiliser les langues concernées comme langues d'enseignement. Des recommandations plus détaillées sont présentées dans l'encadré 5.4.

Encadré 5.4. **Résumé des recommandations : améliorer l'efficience des dépenses d'éducation**

Améliorer l'intégration des élèves issus de l'immigration

Les pouvoirs publics devraient agir pour que les élèves développent leur capital humain et acquièrent les compétences les plus recherchées sur le marché du travail. Cela suppose de poursuivre la révision des programmes scolaires en donnant moins d'importance à l'enseignement des langues et en privilégiant d'autres matières demandées par le marché de l'emploi. En outre, l'éventail des langues enseignées pourrait être plus large, comme un rapport récent de la Commission européenne (2007) le suggère. Par ailleurs, l'enseignement des langues doit avoir pour objectif principal d'amener les jeunes à un niveau approprié dans les langues d'instruction, ce qui peut être fait en mettant davantage l'accent sur les cours de soutien en langue et, comme il est actuellement prévu, en apportant une aide en langue pendant les cours consacrés à d'autres matières.

Les premiers projets pilotes visant à limiter le système d'orientation dans le premier cycle de l'enseignement secondaire devraient être étendus à l'ensemble des établissements. Il faudrait s'employer plus activement à repousser la première décision d'orientation à un âge plus avancé, ce qui augmenterait les chances des élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés ou de l'immigration d'atteindre un meilleur niveau scolaire.

Encadré 5.4. **Résumé des recommandations : améliorer l'efficacité des dépenses d'éducation** (suite)

Renforcer l'autonomie et la responsabilité des établissements scolaires

Les établissements scolaires doivent rendre compte de leurs performances. Pour ce faire, il faut publier les résultats des épreuves actuelles et augmenter le nombre de ces épreuves. Les résultats publiés doivent être corrigés en fonction des variables liées au milieu socioéconomique d'origine afin de mettre en évidence la « valeur ajoutée » de chaque établissement.

Les parents doivent occuper une plus grande place à l'école, ce qui peut être fait en leur accordant un droit de regard plus important sur la décision d'orientation. Il conviendrait également de faciliter le choix de l'établissement en améliorant la transparence sur les performances des établissements.

Les établissements scolaires devraient devenir autonomes et définir ainsi leurs propres priorités éducatives et bénéficier d'une plus grande influence sur l'embauche et le licenciement des enseignants ainsi que sur le choix des supports pédagogiques. Il faudrait pour cela renforcer le rôle du chef d'établissement en lui donnant plus de pouvoir de décision et en récompensant les chefs d'établissement performants par le renouvellement de leur contrat, qui serait par ailleurs à durée déterminée.

Les salaires ou le cheminement de carrière des enseignants devraient reposer en partie sur le mérite et non se fonder uniquement sur l'ancienneté. En particulier, l'augmentation de salaire annuelle devrait être en partie liée à une évaluation positive des performances. En outre, le nombre d'heures d'enseignement devrait être augmenté afin de permettre plus d'interaction entre les enseignants et leurs élèves et plus de possibilités d'activités hors programme et de cours de soutien.

Notes

1. Le système d'orientation (répartition ou regroupement par niveau) consiste à placer les élèves dans différents groupes de niveau ou types d'établissement en fonction de leurs résultats scolaires. Au Luxembourg, la première décision d'orientation est prise après la 6^e année afin de diriger les élèves vers un lycée classique, un lycée technique ou un établissement d'enseignement spécialisé. Les décisions d'orientation suivantes sont prises à des âges plus avancés et les élèves sont répartis selon leurs aptitudes en mathématiques et en langues.
2. Les élèves sont répartis dans différentes filières pour la première fois à l'âge de 12 ans, puis à l'issue de chaque année scolaire jusqu'à ce qu'ils soient répartis dans six filières différentes à l'âge de 15 ans. En outre, dans le deuxième cycle du secondaire, les élèves sont à nouveau orientés vers différents types d'examens de fin d'études (19 au total dans les différentes filières) qui déterminent leur domaine principal de spécialisation au cours des quatre dernières années.
3. L'objectif du Luxembourg d'enseigner à tous les élèves les trois langues officielles est plus ambitieux que dans d'autres pays de l'OCDE où coexistent plusieurs langues, comme la Belgique, le Canada et la Suisse.
4. À l'heure actuelle, dans la plupart des établissements scolaires, l'enseignement est coordonné dans chaque section par l'un des enseignants, qui représente également son école pour cette section au sein des comités nationaux. Cette fonction n'est cependant pas officialisée et reste à la discrétion de chaque chef d'établissement.

Bibliographie

Clark, C. (2007), « Why it is important to involve parents in their children's literacy development », Research Summary, National Literacy Trust, Londres.

- Commission européenne (2007), « La diversité de l'enseignement des langues dans l'Union européenne », Direction générale éducation et culture.
- Figlio, D.N. et L.W. Kenny (2007), « Individual teacher incentives and student performance », *Journal of Public Economics*, vol. 91, pp. 901-914.
- Gonand, F., I. Joumard et R. Price (2007), « Public spending efficiency: institutional indicators in primary and secondary education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 543, OCDE, Paris.
- Henderson, A. et K. Mapp (2002), « A New Wave of Evidence. The Impact of School, Family, and Community Connections on Student Achievement », National Center for Family and Community Connections with Schools, Austin/TX.
- Jacob, B.A. et L. Lefgren (2008), « Can principals identify effective teachers? Evidence on subjective performance evaluation in education », *Journal of Labor Economics*, vol. 26/1, pp. 101-136.
- Ministère de l'Éducation (2005), *Les chiffres clés de l'éducation nationale 2003/2004*, Luxembourg.
- Ministère de l'Éducation (2006), *Profil de la politique linguistique éducative*, Luxembourg.
- Ministère de l'Éducation (2007), *PISA 2006, Rapport national Luxembourg*, Luxembourg.
- OCDE (2007), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- Pigeron-Piroth, I. et F. Fehlen (2005), « Les langues dans les offres d'emploi du Luxemburger Wort 1984-2004 », www.cu.lu/stade/langues 2004.pdf.
- Wößmann, L., E. Lüdemann, G. Schütz, M.R. West (2007), « School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003 », *Documents de travail de la Direction de l'éducation de l'OCDE*, n° 13, OCDE.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2008 12 2 P) ISBN 978-92-64-04399-2 – n° 56214 2008

Études économiques de l'OCDE

LUXEMBOURG

THÈME SPÉCIAL : SANTÉ

Dernières parutions

Allemagne, avril 2008
Australie, juillet 2006
Autriche, juillet 2007
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2008
Corée, juin 2007
Danemark, février 2008
Espagne, janvier 2007
États-Unis, mai 2007
Finlande, mai 2008
France, juin 2007
Grèce, mai 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, avril 2008
Islande, février 2008
Italie, juin 2007
Japon, avril 2008
Luxembourg, juin 2008
Mexique, septembre 2007
Norvège, janvier 2007
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, janvier 2008
Pologne, juin 2006
Portugal, juin 2008
République slovaque, avril 2007
République tchèque, avril 2008
Royaume-Uni, septembre 2007
Suède, février 2007
Suisse, novembre 2007
Turquie, octobre 2006
Union européenne, septembre 2007
Zone euro, janvier 2007

Pays non membres : dernières parutions

Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2007
Chine, septembre 2005
Inde, octobre 2007
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
Ukraine, septembre 2007
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

Volume 2008/12
Juin 2008

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2008
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-04399-2
10 2008 12 2 P



9 789264 043992