



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

**CES/EV.EC.SOC.&FIN. (2009)**

**EVOLUTION ECONOMIQUE, SOCIALE  
ET FINANCIERE DU PAYS 2009**

**AVIS**

**Luxembourg, le 3 avril 2009**

# SOMMAIRE

**page:**

<b>PREFACE</b>		<b>2</b>
<b>1 INTRODUCTION</b>		<b>4</b>
<b>2 LA CONJONCTURE ECONOMIQUE</b>		<b>7</b>
21 L'environnement conjoncturel: état des lieux et perspectives		7
211 Un environnement défavorable: l'économie européenne dans la foulée de la crise financière		7
212 Evolution de la situation conjoncturelle au Luxembourg		9
213 La situation conjoncturelle et les défis qui en découlent		18
<b>3 LA CRISE FINANCIERE ET SES CONSEQUENCES</b>		<b>20</b>
31 2008, une année agitée qui a vu l'éclatement de plusieurs bulles spéculatives		20
32 Un enchaînement de mauvaises nouvelles sans fin		21
33 L'abandon progressif de l'Etat-providence et ses conséquences		23
34 De la bulle immobilière à la disparition des banques d'investissements		26
341 Le gonflement de la bulle immobilière		26
342 L'éclatement de la bulle immobilière		27
343 La faillite de Lehman Brothers et son effet systémique		28
35 Les réactions à la crise financière		29
351 L'intervention des Etats		29
352 Les plans anti-crise		31
36 Les conséquences de la crise		34
361 Sur l'environnement macroéconomique		34
362 Sur la situation budgétaire des Etats		35
363 Sur le secteur financier et bancaire		36
3631 Au niveau des dépréciations		36
3632 Au niveau du refinancement des banques et des circuits du crédit		37
3633 Au niveau de l'intervention étatique et de la régulation dans le secteur financier		38
3634 Au niveau de la situation particulière de la place financière luxembourgeoise		41
364 Sur le secteur des assurances		46
3641 Les statistiques		46
3642 Impacts directs de la crise		46
3643 Impacts indirects de la crise		47
3644 Perspectives du secteur		48

	<b>page:</b>
<b>4 LA POLITIQUE DE DIVERSIFICATION ECONOMIQUE</b>	<b>49</b>
41 Au niveau de l'aménagement du territoire	51
42 Au niveau des lourdeurs administratives	52
43 Au niveau des infrastructures	53
<b>5 LA POLITIQUE DE SANTE PUBLIQUE</b>	<b>54</b>
51 Introduction	54
52 Les composantes du système de santé	55
53 Une santé publique de qualité élevée	55
54 La médecine préventive et l'éducation à la santé	55
55 L'organisation de la santé luxembourgeoise	58
551 Le conventionnement obligatoire généralisé pour les prestataires de soins	58
552 Le libre choix du prestataire et le principe de la prise en charge des actes et fournitures pour les assurés	61
5521 La liberté de choix du prestataire	61
5522 La prise en charge des actes et fournitures	61
56 Le financement de la santé	63
57 Une évaluation de la qualité	66
58 Le secteur hospitalier	68
581 Classement des hôpitaux et densité médicale	68
582 L'organisation interne des hôpitaux et l'assurance qualité	71
583 Les maisons médicales	74
584 La formation des infirmiers/infirmières	74
59 Le système de santé national face à la libre circulation en matière de soins de santé transfrontaliers	75
591 Le récapitulatif jurisprudentiel	75
592 La transposition en droit national	76
593 La libéralisation complète des soins de santé transfrontaliers	76
594 La position du CES	77
<b>6 LES FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>81</b>
61 Introduction: L'établissement du budget dans un contexte de crise internationale - Rétablir la confiance des acteurs	81
62 L'analyse des exercices budgétaires récents et du budget 2009 – Pour une politique anticyclique	82
63 La structure des dépenses et des recettes publiques	84
631 Les dépenses publiques	84
632 Les recettes publiques	87
632 La situation des fonds d'investissement	89
64 La mise en place d'une politique budgétaire en temps de crise	92
641 La politique budgétaire à court terme: " <i>les stabilisateurs automatiques</i> "	92
642 La soutenabilité à long terme des finances publiques	94
<b>ANNEXE</b>	<b>98</b>

<b>Relevé des tableaux et graphiques</b>
--

page:

**Tableaux**

Tableau 1: Prévisions macroéconomiques de la commission européenne pour la zone euro	8
Tableau 2: Evolution de la balance courante du Luxembourg (mio. EUR)	11
Tableau 4: Vue d'ensemble des mesures anti-crise dans l'UE (poids en % du total)	33
Tableau 5: Les établissements du secteur aigu et subaigu	69
Tableau 6: Situation budgétaire des administrations publiques (en mio. EUR)	84
Tableau 7: Evolution des impôts directs	87
Tableau 8: Evolution des impôts indirects	88
Tableau 9: Evolution cyclique des finances publiques	93

**Graphiques**

Graphique 1: Les indices boursiers (indices 1 <sup>er</sup> janvier 2008 = 100)	8
Graphique 2: Evolution de la croissance en volume du PIB (pourcentages)	10
Graphique 3: OPC: actifs nets et émissions nettes (mia. EUR)	12
Graphique 4: L'inflation au Luxembourg et dans la zone euro	13
Graphique 5: Production industrielle corrigée des variations saisonnières (variation en % par rapport au trimestre précédent)	15
Graphique 6: Evolution des soldes des administrations publiques (en % du PIB)	18
Graphique 7: Evolution des recettes et des dépenses des fonds d'investissement	90
Graphique 8: Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement emprunts à charge du Fonds du rail et du Fonds des routes compris	91

**Liste des abréviations**

112:	Numéro d'appel unique européen pour accéder aux services d'urgence
ADD:	Addendum
AIG:	American International Group
BCE:	Banque centrale européenne
BCL:	Banque centrale du Luxembourg
BED:	Board of economic development
BIT:	Bureau international du travail
CDS:	Credit default swaps
CE:	Communauté européenne
CEE:	Communauté économique européenne
CES:	Conseil économique et social
CHEM:	Centre hospitalier Emile Mayrisch
CHL:	Centre hospitalier de Luxembourg
CJCE:	La Cour de justice des Communautés européennes
CMSS:	Contrôle médical de la sécurité sociale
CNS:	Caisse nationale de santé
CNSAE:	Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises
CO <sub>2</sub> :	Dioxyde de carbone
COM:	en référence à la Commission européenne
CPE:	Comité de politique économique
CSDD:	Conseil supérieur pour un développement durable
CSSF:	Commission de surveillance du secteur financier
EM:	Etat membre de l'Union européenne
EST:	Enseignement secondaire technique
EUR:	Euro
FED:	Banque centrale des Etats-Unis d'Amérique (Federal Reserve)
FHLB:	Federal Home Loans Bank
FMI:	Fonds monétaire international
FSF:	Forum sur la stabilité financière
G20:	Ministres des finances et directeurs des banques centrales des 19 pays suivants: Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, Etats-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie, Turquie et Union européenne.
GSE:	Government sponsored enterprises - institutions bénéficiant d'une délégation de service public
HBOS:	Halifax Bank of Scotland
HSBC:	Hongkong and Shanghai Banking Corporation
IASB:	International Accounting Standards Board
IFRS:	International Financial Reporting Standards

IGSS:	Inspection générale de la sécurité sociale
INCCI:	Institut national de chirurgie cardiaque et de cardiologie interventionnelle
IPCH:	Indice des prix à la consommation harmonisé
IPCN:	Indice des prix à la consommation national
IRC:	Impôt sur le revenu des collectivités
ITS:	Impôt sur les traitements et salaires
LFF:	Luxembourg for Finance
LOLF:	Loi organique relative aux lois de finances en France
LPS:	Libre prestation de services
MIA.:	Milliard
MIO.:	Million
OCDE:	Organisation de coopération et de développement économiques
OFHEO:	Office of Federal Housing Enterprise Oversight
OMS:	Organisation mondiale de la santé
OPC:	Organismes de placement collectifs
OPCVM:	Organisme de placement collectif en valeurs mobilières
PAN Inclusion:	Plan d'action national pour l'inclusion sociale
PIB:	Produit intérieur brut
PME:	Petites et moyennes entreprises
PNDD:	Plan national de développement durable
PSC:	Programme de stabilité et de croissance
PSC-ADD:	Addendum au programme de stabilité et de croissance
R&D:	Recherche et développement
SAMU:	Service d'aide médicale urgente
SEC 95:	Système européen de comptabilité adopté en 1995
STATEC:	Service central de la statistique et des études économiques
TARP:	Troubled Asset Relief Program
TIC:	Technologies de l'information et de la communication
TVA:	Taxe sur valeur ajoutée
UBS:	Union Bank of Switzerland
UCM:	Union des caisses de maladie
UE:	Union européenne
UEBL:	Union économique belgo-luxembourgeoise
USD:	United States Dollar (monnaie des Etats-Unis)

**PREFACE**

## PREFACE

L'article 2 de la loi organique du 21 mars 1966 portant institution d'un CES dispose que le CES établit chaque année un avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays.

L'Assemblée plénière du 1<sup>er</sup> octobre 2008 a institué un Groupe de travail qui a débuté ses travaux le 11 novembre 2008.

Le présent avis établi sur la toile de fond de la crise financière et économique a été élaboré par les membres du CES et leurs experts au cours de 31 réunions.

Pour son information, le CES a organisé les auditions suivantes:

### THEME: LES FINANCES PUBLIQUES

#### 1. Projet de budget de l'Etat 2009

##### Cour des Comptes

*M. Marc Gengler, Président,*

##### Banque centrale

*M. Jean-Pierre Schoder, Responsable du département économie et recherche*

##### Chambres professionnelles

*Chambre de l'Agriculture*

*Chambre de Commerce*

*Chambre des Fonctionnaires et employés publics*

*Chambre des Métiers*

*Chambre des Salariés (Chambre des Employés privés et Chambre de Travail)*

##### Inspection Générale des Finances

*M. Jean OLINGER, Premier Inspecteur des Finances, Inspection Générale des Finances*

*M. Michel LINDEN, Premier Inspecteur des Finances, Inspection Générale des Finances*

#### 2. Présentation de l'actualisation du pacte de stabilité et de croissance

*M. Georges Heinrich, Conseiller de Gouvernement 1<sup>ère</sup> classe, Ministère des Finances*

3. L'évolution des finances communales

*M. Marc LEONHARD, Premier Conseiller de Gouvernement*  
*M. Marc VANOLST, Attaché de Gouvernement*

4. Avis du Conseil supérieur de développement durable sur la durabilité des finances publiques

*M. Raymond WEBER, Président*  
*M. Jean STOLL*  
*M. Mike MATHIAS*

**THEME: LES DEFIS FUTURS EN MATIERE DE POLITIQUE DE SANTE**

1. Echange de vues avec M. Mars Di Bartoloméo, Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale

*M. Frank GANSEN, Conseiller de Gouvernement*  
*Mme Anne CALTEUX, Conseiller*

2. Audition de l'Entente des Hôpitaux sur le secteur santé

*M. Ernst Frieden, Président*  
*M. Marc Hastert, Secrétaire général*  
*M. Sylvain Vitali, Conseiller (soins, normes et qualité)*

**THEME: LA SITUATION ECONOMIQUE**

1. Présentation de la situation économique du secteur bancaire

*M. Jean-Jacques Rommes, Directeur de l'ABBL*

2. Présentation de la conjoncture économique par le Statec

*M. Ferdy ADAM, Conseiller économique 1ère classe*  
*M. Tom HAAS*  
*M. Bastien LARUE*  
*Mme Véronique SINNER, Chargée d'études*

**x x x**

Que tous trouvent ici l'expression de la reconnaissance du CES

## 1 INTRODUCTION

- La crise financière a touché le Luxembourg de plein fouet au cours du dernier trimestre de 2008 et s'est rapidement propagée à l'économie réelle.

Le CES salue la réaction rapide du Gouvernement tant pour le sauvetage des deux banques systémiques que pour le lancement du Plan de conjoncture qui a été arrêté le 6 mars 2009 après consultation des partenaires sociaux.

La même volonté doit prévaloir pour relever résolument les défis que sont le rétablissement du plein emploi, la préservation de la cohésion sociale, le maintien de la compétitivité et le renforcement de l'efficacité de l'Etat.

En date du 27 janvier 2009, le Bureau du CES a été invité à présenter ses vues sur l'impact de la crise économique et la diversification économique et industrielle à la Commission spéciale "*Crise économique et financière*" - instituée par la Chambre des députés - Le rapport de la Chambre des députés intitulé "*Vers un nouveau modèle de croissance*" a été adopté le 26 mars 2009.

- Lors de l'Assemblée plénière constituante de la nouvelle mandature 2009-2012 du CES, le Premier Ministre a rappelé au CES qu'en temps de crise économique, il est particulièrement important pour un petit pays que les responsables à tout niveau tracent des lignes de conduite commune pour relancer la croissance. Il a invité le CES à réfléchir, dans son avis annuel 2009, non seulement sur les aspects à court terme, mais également sur la préparation de l'après-crise, afin qu'au moment de la relance, l'économie du pays puisse rebondir dans les meilleures conditions.

Le CES a essayé d'y donner suite.

- L'avis est marqué par la crise économique d'une gravité exceptionnelle. L'incertitude sur la fin de la crise financière et économique internationale rend toute prévision conjoncturelle à moyen terme plus difficile qu'à l'accoutumée pour un petit pays, siège d'une grande place financière.

Les dernières prévisions disponibles pour l'année en cours pointent vers une récession. La confiance des ménages et des entreprises s'est effritée. Le chômage augmente rapidement.

Etant donné la gravité de la situation, le CES a procédé à une analyse détaillée de l'origine de la crise financière internationale et des conséquences sur les différentes branches.

Le CES est convaincu que la sortie de la crise se fera le mieux si les partenaires sociaux et le gouvernement intensifient le dialogue social au niveau national et dans les entreprises afin de trouver des solutions négociées.

- En ce qui concerne la place financière, le CES estime qu'à moyen et long terme, elle continuera à subir des perturbations. L'exubérance irrationnelle dont a fait preuve le

système financier international conduira à une réforme de l'architecture financière internationale. Même en cas de reprise économique rapide, le secteur bancaire subira une vague de consolidations (fusions et restructurations) qui aura des effets importants au Luxembourg.

Le Luxembourg devra maîtriser la vague réglementaire qui suivra la crise et pourra même en tirer un avantage. Le Luxembourg devra sans doute adapter sa législation à de nouvelles règles dans le domaine de la finance.

Finalement, il devra découvrir et exploiter de nouvelles niches de compétence. Un rôle particulier revient à la recherche scientifique dans les disciplines de la finance.

Par ailleurs, le CES est d'avis qu'il importe de soutenir l'éclosion d'activités économiques, créatrices de richesses, et d'en diversifier le tissu en mettant l'accent sur le développement durable.

Le CES propose, dans ce contexte, de coopérer avec le CSDD en vue d'approfondir le débat sur les conditions de la pérennité du modèle luxembourgeois et de rechercher ensemble une articulation plus fine entre les dimensions sociales, économiques et environnementales.

Le CES s'est par le passé toujours prononcé en faveur d'une diversification économique plus poussée. La mise en place de pôles de compétence et de clusters technologiques dans les différents secteurs de notre économie ainsi que la création de nouvelles niches de compétence (écotechnologies, technologies de la santé, logistique) devraient offrir des solutions de rechange sur lesquelles baser un nouveau modèle de croissance.

Dans cet ordre d'idées, le CES pense que l'aménagement du territoire est un pilier central du développement durable.

Par ailleurs, le CES insiste pour que le Gouvernement intensifie ses efforts en matière de simplification administrative, tant pour les citoyens que pour les entreprises, en vue d'un accès plus direct et rapide aux services publics et d'une diminution des délais des procédures administratives, sans que ces efforts ne se fassent au détriment de la qualité de ces services.

- En ces temps de crise, une attention particulière revient à la cohésion sociale. Le CES, après avoir analysé par le passé la pauvreté et l'inclusion sociale, s'est penché dans le présent avis sur la politique de santé, qui est au cœur de la solidarité sociale. Dans ce contexte, il a pris acte de l'étude économique de l'OCDE: "*Bien soigner et bien dépenser: renforcer l'efficacité économique des soins de santé*", en abordant notamment les composantes, l'organisation et le financement du système de santé luxembourgeois, en se focalisant particulièrement sur le secteur hospitalier.

La santé est un droit fondamental. Les soins de santé doivent être universellement disponibles, accessibles à tous de manière continue et répondre aux besoins aux différents stades de la vie. Les soins de santé doivent être de qualité et de sécurité élevées.

Comme la politique de santé suit encore trop souvent une logique curative, il est nécessaire d'améliorer la médecine préventive susceptible de prolonger l'espérance de vie, d'empêcher l'incidence et la propagation de maladies chroniques.

La protection sociale est également un facteur de production important, qui contribue à des emplois stables, à la cohésion sociale, au développement économique et à une meilleure qualité de vie. Toutefois, à moyen terme, l'accroissement de la demande en services de santé, toujours plus élaborés et partant plus coûteux, mettent l'équilibre financier sous pression. Le CES est d'avis que l'Etat et les acteurs doivent respecter l'équilibre budgétaire de l'assurance maladie, tout en maintenant un système de santé performant. Il a également abordé le système de santé national, face à la proposition de directive sur les soins transfrontaliers.

- Dans le passé récent, l'embellie conjoncturelle et les efforts de maîtrise des dépenses publiques ont conduit à un solde budgétaire excédentaire. Les réserves budgétaires et la capacité d'endettement fournissent une solide marge de manœuvre permettant de soutenir l'activité économique. Le CES salue le paquet de mesures conjoncturelles et soutient la politique budgétaire qui consiste à faire jouer les stabilisateurs automatiques. La démarche anticyclique constitue un signal fort pour la confiance des entreprises et des ménages. Cependant à moyen et long terme, il est important de mettre en œuvre des politiques axées sur la connaissance et la compétence permettant l'émergence d'un tissu de production diversifié et une spécialisation internationale favorable.

## **2 LA CONJONCTURE ECONOMIQUE**

### **21 L'environnement conjoncturel: état des lieux et perspectives**

Dans le présent chapitre, le CES vise à fournir un état des lieux de la situation conjoncturelle aux niveaux international et luxembourgeois, ainsi qu'à décrire les perspectives sur base des informations à sa disposition à la fin du mois de mars 2009. L'incertitude ambiante, l'instabilité et la volatilité de certains indicateurs macroéconomiques dans le contexte de l'actuelle crise financière et économique rendent cet exercice particulièrement complexe et difficile<sup>1</sup>.

Le CES décrit tout d'abord l'environnement international pour enchaîner avec la situation qui caractérise l'économie luxembourgeoise.

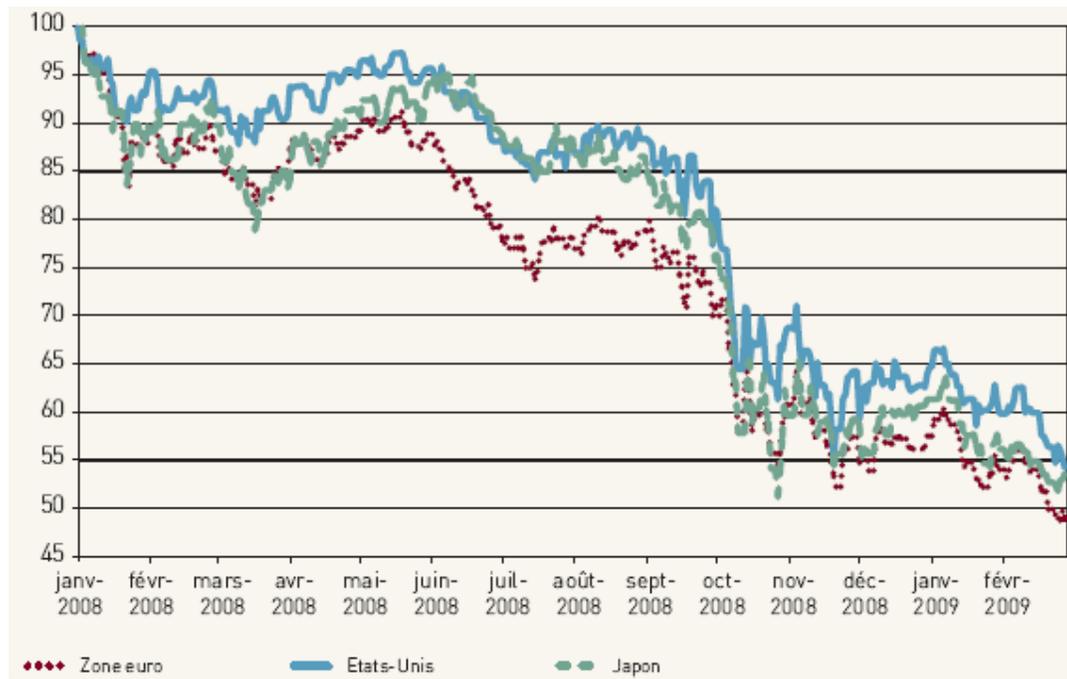
#### **211 Un environnement défavorable: l'économie européenne dans la foulée de la crise financière**

Avant le renforcement de la crise financière, l'OCDE prévoyait déjà une récession dans certains pays de sa zone. En novembre 2008, elle a publié des estimations et prévisions selon lesquelles plusieurs pays membres (entre autres la zone euro, les Etats-Unis et le Japon) auraient une croissance négative en 2009 et connaîtraient une remontée du chômage, le nombre de chômeurs des pays membres passant de 34 mio. à l'automne 2008 à 42 mio. en 2010. Elle ne prévoit pas de reprise avant le second semestre 2010. La situation est identique en ce qui concerne le Luxembourg.

La crise financière internationale s'est clairement reflétée dans l'évolution des indices boursiers, qui est reprise au graphique ci-joint. Le décrochage des cours est devenu particulièrement manifeste à partir de l'automne 2008, soit dans le sillage de la déclaration de faillite de la banque Lehman Brothers. Les actions de la zone euro ont vu leur valeur se réduire d'environ 50% par rapport au premier janvier 2008.

---

<sup>1</sup> Pour le détail, le CES renvoie au chapitre spécifique 3 "*La crise financière et ses conséquences*".

Graphique 1: Les indices boursiers (indices 1<sup>er</sup> janvier 2008 = 100)

Source: Bloomberg.

En parallèle à l'éclatement des différentes bulles spéculatives dans un certain nombre de pays, cette évolution des cours boursiers a généré un effet de richesse négatif, qui pèse sur la consommation privée au sein de la zone euro. En outre, la chute des cours rend plus onéreux le financement par émission d'actions des entreprises, et ce au moment précis où le crédit tend à se rétrécir.

Tableau 1: Prévisions macroéconomiques de la commission européenne pour la zone euro

(Real annual percentage change unless otherwise stated)				January 2009 forecast <sup>2</sup>		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
GDP	1.7	2.9	2.7	0.9	-1.9	0.4
Private consumption	1.8	2.0	1.6	0.5	-0.1	0.3
Public consumption	1.5	1.9	2.3	2.1	1.6	1.2
Total investment	3.3	5.5	4.3	0.6	-5.5	-0.7
Employment	0.7	1.4	1.7	0.7	-1.6	-0.7
Unemployment rate (b)	9.0	8.3	7.5	7.5	9.3	10.2
Inflation (c)	2.2	2.2	2.1	3.3	1.0	1.8
Government balance (% GDP)	-2.5	-1.3	-0.6	-1.7	-4.0	-4.4
Government debt (% GDP)	70.0	68.3	66.1	68.7	72.7	75.8
Adjusted current account balance (% GDP)	0.1	-0.1	0.1	-0.5	-0.7	-0.7

Source: Commission européenne, interim forecasts January 2009.

En dépit du net recul du prix des matières premières depuis la mi-2008, la consommation privée reculerait à raison de 0,1% en 2009 selon la Commission européenne. Les niveaux élevés de prix de certains produits, notamment pétroliers et alimentaires, ont donc pesé pendant toute la première moitié de l'année sur les dépenses de consommation des ménages, la deuxième moitié de l'année ayant été marquée par l'éclatement de la crise financière. Outre les effets de richesse négatifs

mentionnés ci-dessus, il faut y voir l'incidence de la forte augmentation prévisible du chômage, qui incite les ménages à accroître leur épargne de précaution. Malgré l'effort de relance consenti par nombre de gouvernements de la zone euro, l'investissement total (public et privé) afficherait quant à lui un recul de quelque 5,5% en 2009. Dans ce contexte et malgré une progression de 1,6% de la consommation publique en 2009, le PIB de la zone euro reculerait de quelque 1,9% en 2009 et ne progresserait que de 0,4% en 2010. Il en résulterait une stagnation des recettes des administrations publiques, avec à la clef des déficits publics nettement accrus. La dette publique au sein de la zone euro passerait de ce fait de 69% du PIB en 2008 à 76% en 2010.

Ces développements ne manqueront pas de peser sur la conjoncture luxembourgeoise, d'autant que la zone euro est largement prépondérante dans les échanges commerciaux du Grand-Duché.

## 212 Evolution de la situation conjoncturelle au Luxembourg

- La crise financière et économique touche particulièrement le Grand-Duché, dont l'économie est largement ouverte sur l'extérieur et fortement dépendante des exportations et donc de la demande internationale de biens et de services. En tant que centre financier international, dont la taille dépasse de loin les besoins de l'économie nationale, une crise financière internationale impacte directement les activités de la place. Les répercussions rapides et brutales de celle-ci sur l'économie réelle partout dans le monde – aucune région n'est épargnée – ont également fortement touché les autres secteurs, ce que traduisent les indicateurs macroéconomiques.
- Les **prévisions macro-économiques 2008-2010** du Statec ont été publiées le 12 mars 2009. L'évolution du PIB et de ses composantes que renferment ces prévisions sont dans une large mesure en ligne avec les indicateurs de court terme passés en revue *supra*.

Les projections du Statec laissent augurer une poursuite de la dégradation des échanges extérieurs du Luxembourg, qui fut particulièrement manifeste au cours des neuf premiers mois de 2008 comme indiqué ci-avant. Selon le Statec, la contribution à la croissance de la composante externe du PIB serait nettement négative. Les exportations totales en volume se contracteraient de quelque 4,4% en 2009, les importations subissant pour leur part un moindre recul, de 3,8%.

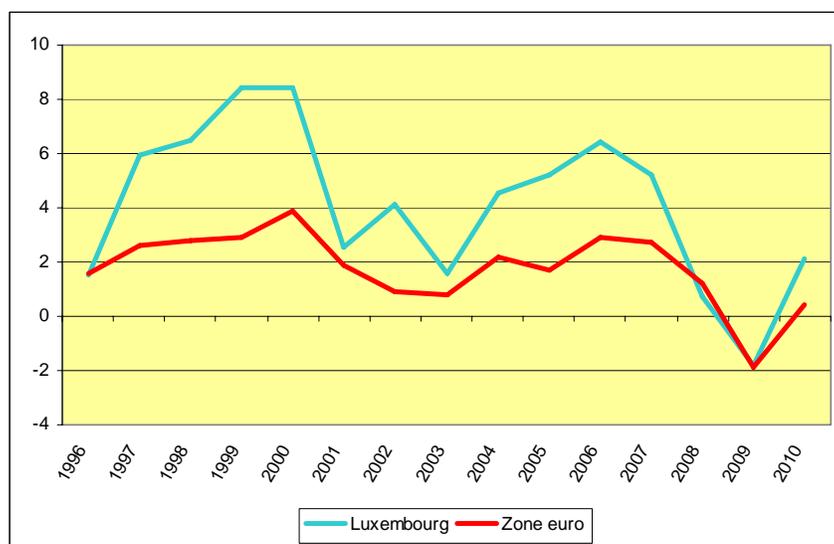
La contribution fortement négative des échanges extérieurs serait partiellement contrecarrée par la résistance à la crise manifestée par trois autres composantes du PIB. En premier lieu, la croissance luxembourgeoise serait soutenue par la consommation finale des ménages, qui s'accroîtrait de 0,7% en 2009 selon le Statec. Ce qui souligne l'importance des mesures destinées à maintenir le pouvoir d'achat des ménages en temps de crise. En second lieu, la consommation publique progresserait de quelque 2,9% en 2009. En troisième et dernier lieu, la formation brute de capital fixe afficherait certes un recul, mais celui-ci demeurerait relativement modéré avec -1,3% par rapport à 2008. Ces trois évolutions reflètent dans une large mesure l'action des autorités, dont atteste notamment le programme résolu de relance des investissements publics et de maintien de la consommation publique à

un niveau élevé tout comme l'adaptation du barème de l'impôt à l'inflation annoncée en octobre 2008 et appliquée dès janvier 2009.

La relative résilience de la demande interne ne compenserait cependant pas la contribution très négative des échanges extérieurs, de sorte que le PIB afficherait un net recul en 2009. Alors que le Luxembourg a enregistré des taux de croissance de 6,4% et 5,2%, respectivement en 2006 et 2007, la croissance deviendrait négative à raison de 1,8% en 2009, cette évolution succédant à une croissance très limitée, de 0,7%, en 2008. Cela signifie que dans l'état actuel des prévisions, le PIB luxembourgeois reviendrait à son niveau de la deuxième moitié de l'année 2007. Le Luxembourg renouerait avec la croissance en 2010, le PIB progressant alors de 2,1%. Ce dernier pourcentage serait cependant toujours nettement en retrait de la croissance moyenne observée de 1996 à 2007, qui a atteint quelque 5,0%.

En 2009, le Luxembourg enregistrerait des performances à peine plus favorables que celles de la zone euro dans son ensemble, la décroissance atteignant 1,8% au Luxembourg contre 1,9% pour la zone euro (projections de la Commission européenne). Il s'agirait là d'une situation assez inhabituelle, le Luxembourg ayant enregistré sans discontinuer une croissance supérieure à celle de la zone euro de 1996 à 2007 qui s'explique sans doute, pour une large part, par l'importance bien plus grande que revêt le secteur financier au Luxembourg, comparativement à la zone euro.

Graphique 2: Evolution de la croissance en volume du PIB (pourcentages)



Sources: Eurostat, Statec (comptes nationaux jusqu'en 2007 et projections 2008-2010 par la suite).

Il convient de remarquer que la Banque centrale européenne table sur une contraction du PIB plus marquée allant de 2,2 à 3,2% pour la zone euro<sup>2</sup>.

- L'évolution défavorable des exportations nettes est surtout imputable aux services financiers et au fort ralentissement de la croissance mondiale. Dans ce contexte défavorable, la **balance courante** du Luxembourg devrait connaître une importante

<sup>2</sup> BCL: Bulletin mensuel 03/2009 (page 5)

dégradation en 2009. Cette évolution s'est d'ailleurs déjà amorcée dès l'été 2007 et plus clairement au cours des neuf premiers mois de 2008. Sous l'effet de la diminution des prix des actifs financiers, les commissions perçues par les banques luxembourgeoises dans les domaines de la gestion de fortune et des fonds d'investissement se sont fortement réduites.

Cette évolution a été contrecarrée par une amélioration des exportations nettes des services de fret aérien et de communication, mais au total les exportations nettes de services ont stagné. Le déficit sur marchandises s'étant aggravé au cours des neuf premiers mois de 2008, le compte courant a dégagé sur cette même période un excédent limité à 1,5 mia. d'EUR, soit 36% de moins qu'au cours des mois correspondants de l'année précédente.

Tableau 2: Evolution de la balance courante du Luxembourg (mio. EUR)

	Janvier à septembre 2007			Janvier à septembre 2008		
	Crédit	Débit	Solde	Crédit	Débit	Solde
<b>Compte courant</b>	141.081	138.739	2.342	156.892	155.392	1.500
Marchandises	10.089	12.507	-2.418	11.081	14.136	-3.055
Services	34.575	20.125	14.450	35.329	20.830	14.499
Revenus	93.235	101.605	-8.370	107.043	115.368	-8.325
Transferts courants	3.182	4.502	-1.320	3.439	5.058	-1.619

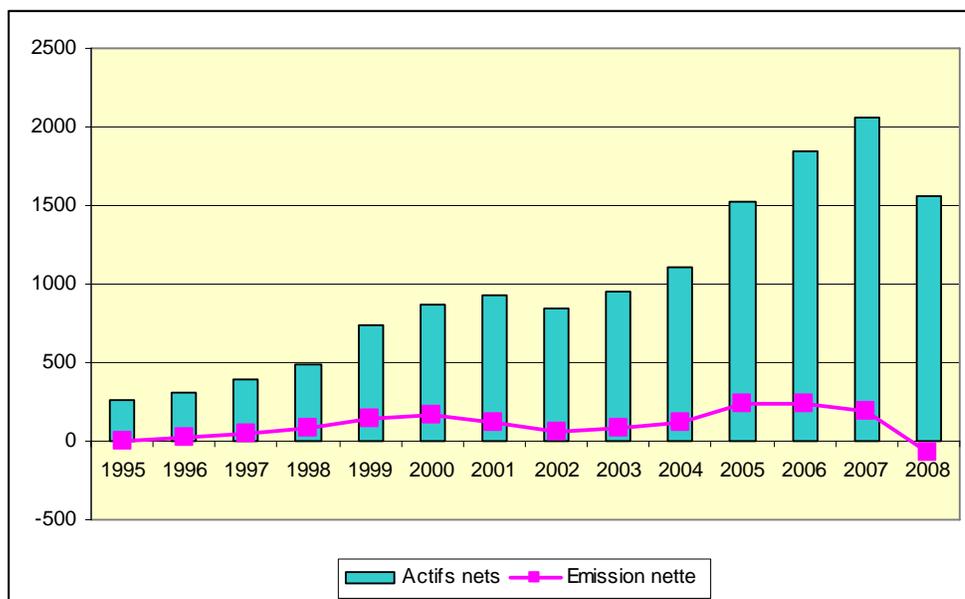
Source: BCL, Statec.

- Les répercussions de la crise sur la **place financière luxembourgeoise** sont encore assez indistinctes sur un horizon de moyen terme, d'autant que les chiffres ne sont disponibles qu'après un certain délai. Il se dégage des chiffres récemment publiés les messages suivants<sup>3</sup>:

La crise, en particulier la chute des cours boursiers, s'est mécaniquement répercutée sur la valeur nette d'inventaire des organismes de placement collectifs (OPC), comme l'indique le graphique 4. En 2008, le patrimoine net des OPC a reculé de 500 mio. d'EUR, pour s'établir à 1.560 mio. en fin d'année. Ce recul est imputable à l'incidence mécanique du recul des cours sur la valeur des actifs des OPC. S'est ajouté à cet effet un désinvestissement net en parts d'OPC, qui s'explique par la défiance des investisseurs vis-à-vis des investissements en actions.

<sup>3</sup> Pour le détail, le CES renvoie au chapitre spécifique 3634 consacré à l'impact de la crise financière sur la place du Luxembourg.

Graphique 3: OPC: actifs nets et émissions nettes (mia. EUR)

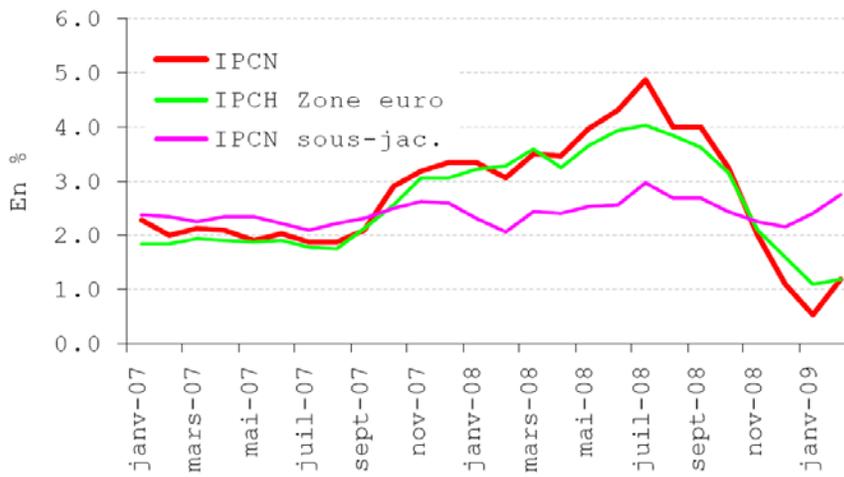


Source: CSSF

La marge d'intérêt des établissements de crédit a connu une nette amélioration en 2008. Cette amélioration paradoxale reflète la situation de liquidité structurellement excédentaire des établissements de crédit luxembourgeois, qui ont de ce fait bénéficié du renchérissement des crédits sur le marché interbancaire. La crise a cependant lourdement pesé sur les revenus sur commissions, qui ont diminué de 10% en raison du moindre dynamisme de la gestion de fortune et des fonds d'investissement. Les "autres revenus nets", dont le niveau était, il est vrai particulièrement élevé en 2007, ont davantage encore marqué le pas en 2008. Il faut y voir l'incidence sur le portefeuille des banques de la diminution des indices boursiers.

- **L'inflation** en glissement annuel s'est établie à seulement 1,2% en février (IPCN), alors qu'elle culminait encore à 4,9% en juillet 2008. Il est à noter qu'en ce début 2009, l'inflation mesurée par l'IPCN se situe au même niveau que l'inflation moyenne de la zone euro. L'inflation sous-jacente, apurée notamment de l'évolution des prix pétroliers, s'est quant à elle établie à 2,7% en février, toujours en glissement annuel.

Graphique 4: L'inflation au Luxembourg et dans la zone euro



Source: Statec

- L'évolution défavorable du PIB ne peut qu'induire une détérioration sur le front de **l'emploi**. Ce lien de cause à effet se déploie habituellement avec un certain retard, car les entreprises sont en général réticentes à se séparer de leurs collaborateurs dans un contexte de pénurie de travailleurs qualifiés. Ainsi, comme l'indiquent les données du Statec, l'emploi total intérieur a fait preuve d'un grand dynamisme en 2008. Il a en effet progressé de quelque 4,9% par rapport à 2007, en dépit d'une progression du PIB en volume limitée à 0,7%.

Il en a résulté une chute de la productivité apparente du travail du fait que l'évolution de l'emploi joue avec un certain retard sur l'évolution du PIB ce qui fait mécaniquement baisser la productivité en cas de ralentissement conjoncturel. A cela s'ajoute le fait que les comptes nationaux sont encore provisoires car sujets à révision trimestrielle. L'évolution de la productivité ne doit en effet pas s'analyser sur le court terme, mais sur des périodes intégrant à la fois les phases baissières et haussières des cycles économiques.

Il en va de même pour le coût salarial unitaire réel.

Tableau 3 : Evolution du coût salarial au Luxembourg et dans le zone euro

**Coût salarial unitaire nominal** (Variation en pourcentage par rapport à la période précédente)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Zone euro	1,8	-1,6	-0,2	1,6	1,1	2,2	2,4	1,9	0,8	1,2	0,9	1,7	3,5
Luxembourg	0,9	-3,2	-1,2	1,4	2,5	6,5	2,2	1,4	1,4	1,4	0,4	3,6	7,0

**Coût salarial unitaire réel** (Variation en pourcentage par rapport à la période précédente)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Zone euro	-0,7	-1,2	-1,2	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-1,1	-0,8	-1,0	-0,6	1,2
Luxembourg	-0,1	1,8	-0,6	-4,4	0,5	6,4	0,1	-4,4	-0,4	-2,9	-5,2	2,3	5,3

Source Statec

S'agissant d'indicateurs synthétiques qui ne sont pas libres de problèmes méthodologiques et qui font intervenir de multiples variables, une évolution du coût salarial unitaire réel ou nominal, dans un sens ou un autre, peut donc également avoir de multiples causes parmi lesquelles l'on doit relever l'évolution de la productivité. Le CES renvoie à cet effet à son avis sur les "*Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi de 2008*" où les différents concepts de compétitivité, de productivité mais également de pouvoir d'achat ont été abordés plus largement.

La croissance de l'emploi connaîtrait une brusque décélération en 2009 et 2010 selon le Statec, puisqu'elle passerait de 4,9% en 2008 à 1,4% seulement en 2009 et à 0,6% en 2010. La croissance de l'emploi devenant inférieure à la hausse spontanée de la population active, le taux de chômage connaîtrait une nette tendance à la hausse. Le taux de chômage calculé sur la base du concept BIT s'établirait en effet à 5,5% en 2009 et à 6% en 2010, alors qu'il se limitait à 4,2% en 2008.

- **L'indicateur de confiance des consommateurs** établi par la Banque centrale du Luxembourg, après correction des variations saisonnières, s'est légèrement replié en février, l'indicateur passant de -16 en janvier 2009 à -17 en février 2009. Ce dernier niveau atteint en février est cependant plus favorable que celui de décembre 2008, quand l'indicateur affichait une valeur de -20. L'analyse des différentes composantes de l'indicateur de confiance révèle que l'inquiétude des consommateurs à l'égard du chômage, de leur situation financière et de leur capacité d'épargner a progressé en février. En revanche, les consommateurs se sont montrés pour le deuxième mois consécutif plus optimistes pour la situation économique générale au Luxembourg. Ce regain d'optimisme pour la situation économique au Luxembourg pourrait être lié à la baisse des prix pétroliers et, de manière plus générale, à la poursuite du ralentissement de l'inflation, alors qu'il ne permet aucunement, aux yeux du CES, de conclure en un quelconque rétablissement de l'économie à court, voire à moyen terme.
- Dans la suite, le CES se penche ci-après sommairement sur la situation dans les différents secteurs avant d'analyser de plus près la genèse et les effets de la crise financière actuelle.
- En ce qui concerne **l'agriculture**, la situation sur les marchés agricoles mondiaux et européens s'est complètement renversée, après la flambée des prix des produits agricoles fin 2007/début 2008. Depuis automne 2008, la demande en produits agricoles est en régression et les prix payés aux producteurs ont connu une chute très importante, alors que le coût des moyens de production reste très élevé. Cette baisse des prix touche pratiquement tous les produits agricoles. Malgré une réduction de la production au niveau européen, la baisse des prix est particulièrement marquée dans le secteur laitier et risque d'hypothéquer gravement la survie d'un certain nombre d'exploitations agricoles. Grâce à la politique de qualité, le prix du lait a jusqu'à présent moins chuté au Luxembourg que dans les pays voisins; le marché national reste toutefois sous forte pression. Il va sans dire que cette situation aura inévitablement d'importantes répercussions négatives sur le revenu agricole.

La situation reste donc extrêmement tendue; s'y ajoute que les obligations et restrictions imposées aux agriculteurs, surtout en lien avec les autorisations de bâtir et les méthodes culturales, entraînent des frais supplémentaires considérables. Par ailleurs, l'agriculture demande des allègements en matière de procédures surtout en lien avec les autorisations de bâtir en zones vertes ainsi que des procédures pragmatiques et des règles précises.

Face à cette situation, l'agriculture demande un renforcement des débouchés pour les produits issus de l'agriculture et de la viticulture luxembourgeoise au niveau de la restauration collective subventionnée par l'Etat. Une telle politique, outre les aspects de durabilité, de qualité et de contrôle, aura des retombées positives sur l'ensemble du secteur agro-alimentaire national, contribuera à y maintenir les emplois et à créer de la valeur ajoutée au niveau national.

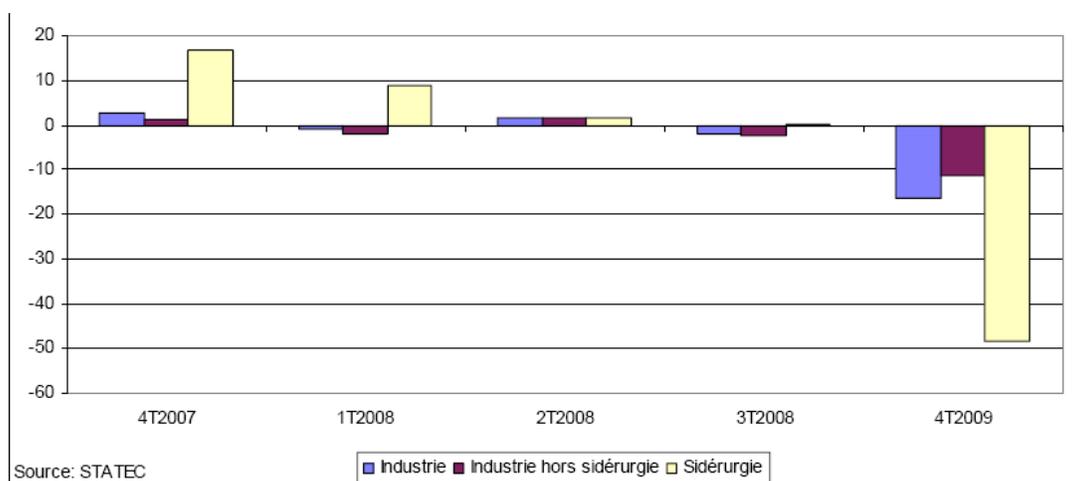
Le **secteur viticole**, lui aussi, se trouve confronté à une demande en régression et une concurrence toujours accrue de vins surtout en provenance de pays tiers.

- Le Statec a publié le 10 mars 2009 les résultats des enquêtes mensuelles de l'activité dans l'industrie et la construction pour le quatrième trimestre de 2008. Ces enquêtes indiquent que la **production industrielle** luxembourgeoise, corrigée des effets saisonniers, aurait reculé de quelque 16,2% au cours du quatrième trimestre 2008 par rapport au trimestre précédent.

Comparée à l'année 2007, la production industrielle par jour ouvrable se serait dégradée de 4,3% en 2008. Cette baisse de la production a forcé de nombreuses entreprises industrielles à avoir recours à des mesures de chômage partiel.

Le graphique 5, publié par le Statec, est particulièrement symptomatique de la diminution sans précédent de la production industrielle au quatrième trimestre de l'année 2008.

Graphique 5: Production industrielle corrigée des variations saisonnières (variation en % par rapport au trimestre précédent)



N.B. il est à noter que le dernier trimestre repris dans le graphique se réfère à l'année 2008 et non 2009, comme indiqué par erreur dans le tableau.

Dans les branches industrielles largement dépendantes des exportations, la crise a eu des conséquences néfastes.

La sidérurgie, fournisseur de biens intermédiaires pour des branches telles que la construction et l'automobile, est la plus fortement touchée par la baisse de la demande mondiale. Son activité au quatrième trimestre 2008 par rapport au troisième trimestre 2008 a pratiquement été divisée par deux. La détérioration de l'économie mondiale et le recul de la demande d'acier ont eu des effets considérables sur les activités des sites sidérurgiques au Luxembourg, tous fortement dépendants des exportations. A plus d'un égard, la gravité de la situation peut être comparée à celle de la crise des années '70.

Actuellement, les carnets de commandes sont en net recul et les perspectives commerciales pour toutes les unités de la sidérurgie luxembourgeoise sont bien inférieures à celles de l'année 2008.

Au niveau du secteur des équipementiers de l'automobile luxembourgeois, la situation n'est guère meilleure. Les carnets de commandes des entreprises ont atteint des niveaux anormalement bas et la situation dans le secteur est alarmante. Les sociétés ont dû réduire leur production de quelque 40 à 50% et ont dû recourir au chômage partiel pour éviter de devoir licencier une partie de leur personnel. L'état actuel du secteur automobile ne permet pas de faire de prévisions fiables à moyen ou long terme et le secteur des équipementiers s'attend au pire pour l'année 2009.

Malgré le recours à des assurances-crédits, la plupart des entreprises exportatrices risquent de subir des pertes dues à l'insolvabilité de certains de leurs clients.

Le **groupe patronal et le groupe des experts** estiment que les entreprises touchées par la crise seront amenées à réduire leurs coûts et ils invitent les partenaires sociaux à intensifier les efforts en matière de dialogue social et le Gouvernement à accompagner positivement cette démarche.

Le **groupe salarial** considère que la crise ne doit pas servir de prétexte à des réductions de salaire, à des suppressions d'emplois, voire à des délocalisations. Par ailleurs, le groupe salarial est d'avis que l'accompagnement positif des démarches des partenaires sociaux, par le Gouvernement ne doit pas dédouaner ce dernier ainsi que le Parlement de leurs responsabilités et ne doit pas les dispenser de légiférer en cas de besoin, ceci notamment au niveau du maintien dans l'emploi et des droits de participation des représentants du personnel.

Dans la **construction**, la production par jour ouvrable a diminué de 1,5% en 2008. Pour le bâtiment on enregistre une diminution de 1,1% contre un recul de 3,2% pour le génie civil.

Au 4e trimestre 2008, le carnet de commande de la construction affiche, avec -0,5 mois en glissement annuel, une tendance à la baisse par rapport au même trimestre de l'année 2007, pour se situer à 4 mois. Pour les installations techniques, le recul du carnet est même de l'ordre de 1,1 mois.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Source: Enquête de conjoncture de la Chambre des Métiers

Certains autres indicateurs laissent entrevoir une conjoncture plus difficile pour les trimestres à venir. Ainsi, le volume bâti autorisé dans le domaine résidentiel accuse une diminution de 23% en 2008. Le CES donne à considérer que cet indicateur est à interpréter avec circonspection alors que les projets de construction autorisés soit ne sont pas réalisés soit sont reportés dans le temps. Cette situation de fait risque encore d'être accentuée dans le contexte de crise actuelle.

Les crédits immobiliers affichent, avec -18% et -22%, de fortes baisses sur le 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> trimestre 2008.<sup>5</sup>

En ce qui concerne le "*Plan de conjoncture du Gouvernement*", le CES ne peut que saluer la volonté affichée du Gouvernement de mener, malgré une baisse prévisible des recettes publiques induite par les effets de la crise financière et économique, une politique d'investissement anticyclique afin de contrecarrer une demande privée défailante.

En ce qui concerne le **commerce**, le CES note qu'il constitue un élément structurel de l'économie à montrer une résistance certaine par rapport à la crise, malgré un net ralentissement de ses activités.

Le CES recommande au Gouvernement de poursuivre vigoureusement son action en faveur de la redynamisation du commerce.

Les ventes du **commerce de détail** ont progressé de 9% en volume sur les mois de septembre et octobre 2008 par rapport aux mois correspondants de l'année précédente. Ce résultat intègre cependant la croissance élevée du chiffre d'affaires des entreprises de ventes par correspondance, pour la plupart actives dans le domaine du commerce électronique. Si l'on omet ces sociétés, les ventes au détail affichent un recul de 2% sur la même période. Pour les derniers mois de 2008, les estimations, basées sur un échantillon réduit et sur des données en valeur, indiquent un recul plus net encore, qui atteint quelque 5% sur un an en novembre et 2% en décembre.

Au niveau des **transports**, les carnets de commande du secteur des transports de marchandises sont actuellement négativement impactés par le ralentissement économique. En l'espace de quelques mois seulement, le volume global des marchandises à transporter a diminué de plus de 25 %. Les surcapacités existant sur le marché conduisent à une baisse considérable des prix de transport.

Le CES s'inquiète de l'avenir d'une industrie des transports de marchandises par route qui occupe de manière directe quelque 10.000 personnes.

Le CES note encore que le nombre de passagers-utilisateurs de l'aéroport de Luxembourg est passé de 1,642 million à 1,696 million entre 2007 et 2008. Les chiffres comparables concernant l'évolution des passagers aux mois de janvier et février 2008 et 2009 indiquent une tendance à la baisse sensible: en janvier 2009, l'aéroport de Luxembourg enregistrait 89.416 passagers, contre 101.320 en 2008 (-11,75%). En février, les chiffres respectifs ont été de 105.317 en 2008 contre 91.025 en 2009 (-13,57%).

---

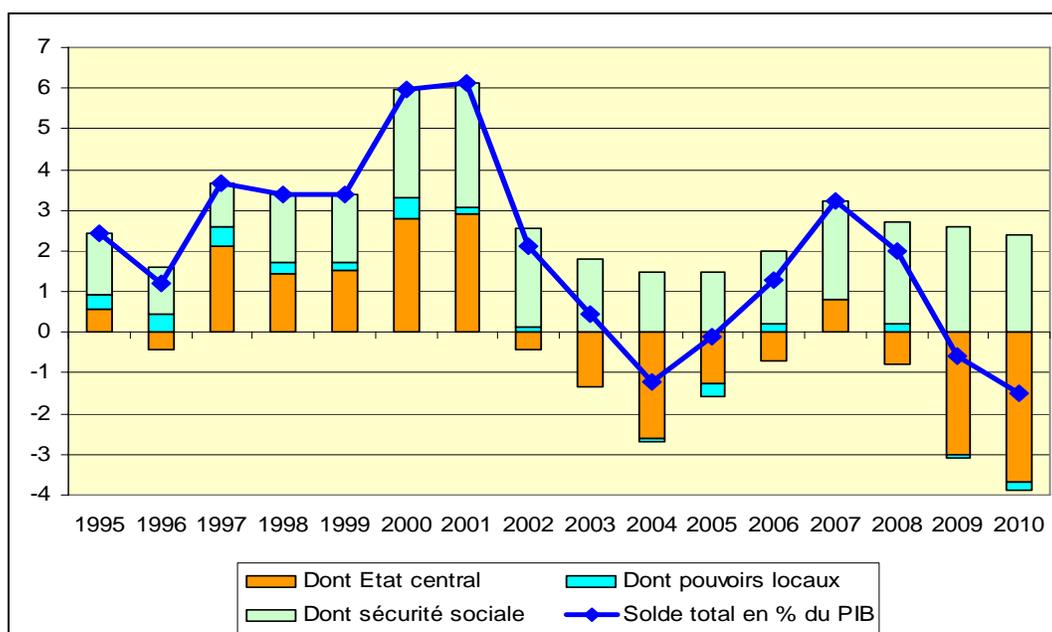
<sup>5</sup> Source: Banque Centrale du Luxembourg

Concernant le fret aérien, les statistiques sont les suivantes: entre janvier 2008 et janvier 2009, la chute du fret (en nombre de tonnes) est de 34,6%. Entre février 2008 et février 2009, la baisse du fret a été de 18,9%.

### 213 La situation conjoncturelle et les défis qui en découlent

- Le contexte décrit ci-dessus, notamment la baisse importante des résultats des entreprises, la forte décélération de l'emploi, la réduction des cours boursiers et la relative stagnation de la demande intérieure, ne vont pas manquer d'affecter négativement les recettes des administrations publiques. Les dépenses demeureront quant à elles à un niveau élevé, du fait surtout de l'impact du plan de relance et de l'accroissement des dépenses liées au sous-emploi (indemnités de chômage et autres dépenses du Fonds pour l'emploi).

Graphique 6: Evolution des soldes des administrations publiques (en % du PIB)



Sources: Statec de 1995 à 2007, addendum à la 10<sup>ème</sup> actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg de 2008 à 2010.

Le graphique 6 permet de prendre la mesure de la détérioration budgétaire consécutive à la crise<sup>6</sup>. Alors que les administrations publiques dans leur ensemble enregistraient encore un excédent de plus de 3% du PIB en 2007, leur compte SEC 95 accuserait à nouveau un déficit significatif en 2009 et 2010. Cette dégradation serait surtout alimentée par l'administration centrale, dont le déficit atteindrait quelque 3,0% du PIB en 2009 et 3,7% l'année suivante.

Ces projections issues de l'addendum à la 10<sup>ème</sup> actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg semblent pourtant entachées d'un certain optimisme, comme l'indique l'évolution prévue du solde de la sécurité sociale. Ce dernier se

<sup>6</sup> Pour plus de détails, le CES renvoie au chapitre consacré aux finances publiques.

maintiendrait à un niveau élevé, supérieur à 2% du PIB jusqu'en 2010. Or les projections les plus récentes laissent augurer un considérable ralentissement de la progression de l'emploi en 2009 et en 2010. Il devrait en résulter une décélération de la progression des recettes de la sécurité sociale ce qui conduira à une réduction de l'excédent de la sécurité sociale et, par voie de conséquence, à des soldes des administrations publiques encore moins favorables que ceux qui apparaissent au graphique 6 repris ci-avant.

Les récentes projections de la BCE indiquent que les administrations publiques luxembourgeoises enregistreraient un déficit de 1,8% du PIB en 2009 et de 2,7% en 2010.

Cette évolution est compréhensible dans un contexte marqué par une crise économique sans précédent. Il importe cependant de renverser cette évolution dès que possible, lorsque la reprise conjoncturelle s'amorcera.

- De manière générale, le CES est d'avis que les mesures de relance et d'assainissement adoptées par le gouvernement pour traverser la crise sont appropriées. Le CES tient cependant à souligner que les principaux défis structurels inhérents à l'environnement socioéconomique luxembourgeois ne perdent certainement pas en importance avec la crise économique et financière. Sont concernés notamment les points suivants:
- le maintien d'un système de protection sociale généreux et d'une forte cohésion sociale, avec pour toile de fond une croissance qui risque d'être moins élevée que par le passé;
- l'augmentation de la productivité du travail et le maintien de la compétitivité à un haut niveau<sup>7</sup>;
- la stabilité à long terme des finances publiques, la constitution de réserves et l'encadrement des dépenses publiques, afin d'affronter avec succès les défis futurs.

Le CES est d'avis que la crise économique et financière n'est pas un argument pour ralentir les réformes qui s'inscrivent dans l'agenda de la stratégie réformée de Lisbonne et repris dans le plan national pour l'innovation et le plein emploi. Au niveau européen, l'agenda devrait faire l'objet d'une révision sur certains éléments, afin de tenir compte de la crise économique actuelle.

---

<sup>7</sup> Voir avis sur les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi du 1<sup>er</sup> octobre 2008.

### **3 LA CRISE FINANCIERE ET SES CONSEQUENCES**

La crise qui a éclaté il y a plus d'un an aux Etats-Unis a vu, du jour au lendemain, des géants du monde de la finance se retrouver au bord de la faillite. Elle s'est propagée telle une onde de choc sur toute la planète. Inévitablement, elle touche également les ménages et les entreprises. La croissance économique s'est fortement ralentie, de nombreux Etats membres sont déjà entrés en récession et le pire est peut-être encore à venir: les investissements et les dépenses de consommation risquent d'être différés ce qui pourrait déclencher un cercle vicieux alimenté par la contraction de la demande, une révision à la baisse des investissements et des pertes d'emplois. La situation sur les marchés financiers demeure fragile et le restera probablement pendant longtemps. La confiance des ménages et des entreprises s'est effritée beaucoup plus que prévu et le ralentissement a également touché les économies émergentes, entraînant des effets négatifs pour les exportations européennes. L'incertitude, cauchemar du monde économique et financier, est totale.

#### **31 2008, une année agitée qui a vu l'éclatement de plusieurs bulles spéculatives**

L'année 2008 restera sans aucun doute dans les annales de l'histoire boursière et économique comme une année de rupture, après avoir été une année de tous les records. En effet, jamais auparavant autant de records, vers le haut et vers le bas, n'ont été franchis en si peu de temps et c'est autant la rapidité que l'ampleur des événements qui ont pris tout le monde au dépourvu, alors que pourtant nombre de mises en garde avaient été formulées. Immobilier, finance, matières premières: les bulles se sont développées à une vitesse soutenue et ont fini par éclater quasiment simultanément, entraînant dans leur chute la totalité des activités économiques aux quatre coins du monde.

Tout d'abord, une immense bulle s'était créée autour des matières premières, en commençant par le pétrole (le baril a atteint son niveau record à 147 \$), suivie d'une flambée des prix sans précédent de l'ensemble des denrées agricoles. Le monde redécouvrait la crise alimentaire avec, en parallèle, une envolée du prix de l'or, qui atteignait son plus haut niveau historique en mars 2008, dépassant les 1000 \$. L'euro touchait également un sommet historique au premier semestre 2008 à 1,60 dollar; la BCE s'inquiétant des risques inflationnistes avait décidé de monter ses taux (jusqu'à 4,25% en juillet).

Pour leur part, les bourses enchaînaient les records à la hausse comme à la baisse, au fil des nouvelles, signe d'une volatilité extrême. Par dessus le marché, des scandales financiers sans précédent ont jalonné l'année: de l'affaire Kerviel à Bernard Madoff.

### 32 Un enchaînement de mauvaises nouvelles sans fin

- C'est en février 2007, que les défauts de paiements sur les crédits "*subprime*" (des crédits hypothécaires consentis à des emprunteurs peu solides) se multiplient et provoquent la faillite d'établissements bancaires spécialisés. Alors que le monde de la finance croyait avoir tout vu avec le sauvetage de Bear Stearns par JP Morgan et la FED (Federal Reserve), de nouveaux signes de craquements apparaissent au mois de septembre 2008. Premier coup dur, les deux plus gros organismes de refinancement hypothécaire américains, Freddie Mac et Fannie Mae, sont mis sous tutelle début septembre. Un sauvetage d'une ampleur inégalée pour deux sociétés jusqu'alors semi-privées (ce sont des GSE: "*government sponsored entreprises*"). Mais c'est une semaine plus tard qu'allait intervenir l'événement le plus marquant de l'année boursière.

Le 15 septembre, la banque d'investissement Lehman Brothers se place sous la loi de protection des faillites. C'était assurément le signe qu'aucun établissement, peu importe sa taille, n'est plus à l'abri. Le monde de la finance est sous le choc pendant que l'Etat américain décide de ne pas intervenir. Du coup, le marché interbancaire se grippe, plus personne ne veut prêter à quiconque du fait des risques devenus complètement imprévisibles et le marché manque cruellement de liquidités.

- L'Europe et le Luxembourg ont été rapidement rattrapés par les événements même si ceux-ci ont eu leur origine loin de leurs frontières. L'annonce de sérieux problèmes de liquidités de la part de deux établissements financiers du Grand-Duché, Fortis et Dexia, a déclenché la prise de conscience des Luxembourgeois qu'il ne s'agissait pas d'une crise exclusivement américaine. Du fait de la réputation au-dessus de tout soupçon de ces deux banques "*de tradition*", l'effet de surprise et de stupeur n'en était qu'autrement plus grand.

Fortis sauvé par la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, Dexia renfloué par les Etats belge, français et luxembourgeois, Kaupthing en faillite et Glitnir Bank rachetée à 75 % par l'Etat islandais: la liste est longue et s'allonge au fil des jours (cf. encadré)

### Chronologie des principaux événements de septembre à décembre 2008

- \* Le 7 septembre, Freddie Mac et Fanny Mae sont mises sous tutelle. Elles assurent près de 5300 mia. de dollars de prêts soit 40% environ de l'encours de crédit immobilier américain. Le Trésor américain envisage d'y investir 200 mia. USD pour les sauver.
- \* Le 12 septembre 2008, l'allemande Deutsche Postbank, filiale de Deutsche Post, est rachetée par sa compatriote la Deutsche Bank pour 9,3 mia. EUR.
- \* Le 15 septembre 2008, Lehman Brothers se déclare en faillite, la plus importante de toute l'histoire financière des Etats-Unis. Bank of America rachète Merrill Lynch pour 50 mia. de dollars. Cette dernière est en effet à court de liquidités après avoir perdu 57 mia. de dollars depuis l'été 2007.
- \* Le 16 septembre 2008, AIG, premier assureur américain, est sauvé par l'Etat au prix d'un prêt de 85 mia. de dollars accordé par la FED et d'une nationalisation du capital à hauteur de près de 80%.
- \* Le 19 septembre 2008, la banque britannique Halifax-Bank of Scotland (HBOS) est rachetée pour 12,2 mia. de dollars par la Lloyds TSB.
- \* Le 25 septembre 2008, Washington Mutual, l'une des premières caisses d'épargne américaines, a été saisie et l'essentiel des actifs seront revendus à JPMorgan Chase.
- \* Le 28 septembre 2008, la banque du Benelux Fortis, est nationalisée partiellement, les trois Etats du Benelux apportant 11,2 mia. EUR de capitaux propres pour 49% du capital.
- \* Le 28 septembre 2008 également, la banque britannique Bradford & Bingley, spécialisée en crédit immobilier, est nationalisée. Son réseau bancaire est racheté par l'espagnol Banco Santander pour 773 mio. EUR.
- \* Le 28 septembre, toujours, la banque allemande Hypo Real Estate, spécialisée dans le financement de l'immobilier, est sauvée par un plan d'urgence de 35 mia. EUR qui doit permettre "*une liquidation dans l'ordre et non en catastrophe*".
- \* Le 30 septembre, Dexia, lève 6,4 mia. EUR auprès des gouvernements belge, français et luxembourgeois ainsi qu'auprès des actionnaires existants.
- \* Le 3 octobre 2008, Wachovia est rachetée, pour 15 mia. de \$ par Wells Fargo,
- \* Le 5 octobre 2008, Unicredit, première banque d'Italie, fait appel au marché pour 6,3 mia. EUR.
- \* Le 6 octobre 2008, le secteur bancaire et de l'assurance allemande accorde une ligne de crédit supplémentaire de 15 mia. EUR à Hypo Real Estate.
- \* Le 8 octobre, huit banques britanniques (HSBC, Barclays, HBOS, Royal Bank of Scotland, Lloyds TSB, Standard Chartered, Nationwide et Abbey filiale de Santander) sont partiellement nationalisées. Le gouvernement britannique entend notamment peser sur la politique des dividendes, sur les rémunérations des dirigeants, ainsi que sur la distribution de crédit aux PME.
- \* Le 23 novembre, Citigroup obtient une injection en capital de 20 mia. de dollars et une garantie pour les actifs risqués à hauteur de 306 mia. de dollars.
- \* Le 12 décembre, Bernard Madoff, ancien patron du NASDAQ, est arrêté par le FBI et mis en examen pour une fraude qui pourrait atteindre les 50 mia. de dollars.
- \* Le 19 décembre, le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique annonce qu'il est prêt à débloquer 17,4 mia. de dollars pour sauver les constructeurs de voitures General Motors, Chrysler et éventuellement Ford, proches de la faillite. A cours de liquidités, General Motors reçoit immédiatement 9,4 mia. de dollars et Chrysler 4 mia.. La somme est prise sur les 700 mia. de dollars du plan Paulson prévus pour le sauvetage des banques américaines.

Le risque de laisser le marché financier tenter de régler seul ses propres problèmes est évident: des faillites en cascade étaient programmées et une spirale se serait formée, dans laquelle la crise du crédit et celle de l'économie se seraient nourries mutuellement.

Les Etats nationalisent les banques et garantissent l'épargne populaire pour éviter la répétition d'un scénario à la 1929. La barrière intellectuelle du dogme de la main invisible et de l'autorégulation du capitalisme a volé en éclats. Le baromètre des marchés financiers est dès à présent bloqué en position "*Intervention de l'Etat*". Non sans conséquences. L'opinion publique, qui suivait incrédule la déconfiture des marchés financiers depuis des semaines et des mois, commence à demander des comptes. Devant les pertes astronomiques des banques et les interventions des Etats non moins impressionnantes en moyens financiers, le public veut savoir comment il pouvait être possible d'en arriver là, et surtout: à qui la faute? La faute aux dirigeants, à une mauvaise régulation, à un mauvais contrôle ou à un mauvais système tout court? Avant d'essayer d'apporter des éléments de réponse à cela, il peut être intéressant de regarder pourquoi le système financier a évolué de la sorte depuis son dernier grand choc, le krach de 1929.

### **33 L'abandon progressif de l'Etat-providence et ses conséquences**

- Après la Deuxième Guerre mondiale, les pays industrialisés sont profondément marqués par un mode de fonctionnement appelé "*fordisme*".

Au niveau micro-économique, le fordisme se caractérise par une standardisation de la production, une parcellisation des tâches et des gains de productivité permettant des baisses de coûts de production. Des salaires élevés sont négociés par des organisations professionnelles puissantes.

Au niveau macro-économique, les politiques de gestion de la demande inspirées de l'analyse keynésienne visent le plein emploi. Cet équilibre n'est pas atteint automatiquement par le jeu des marchés, mais doit être poursuivi par des politiques budgétaire et monétaire appropriées. Enfin, le fordisme s'appuie sur un Etat-providence développé qui prend en charge les grands risques de la vie (retraite, maladie, chômage) et veille à réduire les disparités sociales.

- Suite à l'abandon de l'étalon-or des accords de Bretton Woods, au premier choc pétrolier et avec le début de la globalisation, on constate une hausse simultanée du chômage et de l'inflation. Le régime fordiste s'est désagrégé vers la fin des années soixante-dix avec l'apparition de la "*stagflation*".

Cependant, il ne s'agissait plus d'une insuffisance de la demande, mais d'un choc d'offre se traduisant par un ralentissement de la productivité des entreprises et une chute de la rentabilité. La politique de gestion de la demande a été peu à peu remplacée une politique économique visant l'offre et s'inspirant d'un corpus de théories économiques fort différentes (monétarisme, nouvelle économie classique) préconisant le désengagement de l'Etat, la dérégulation et la libéralisation des marchés.

Tous les gouvernements, mais en ordre dispersé, et sans cadre institutionnel coopératif, essaient de faire de la relance de la consommation d'après les préceptes inspirés de la pensée keynésienne. Ces politiques échouent, toutes. Le type d'organisation du travail issu du fordisme n'apporte plus de gains de productivité ce qui mène à l'éclatement du système managérial et à l'émergence d'un système actionnarial, dans lequel les actionnaires prennent le pouvoir dans les entreprises. C'est une rupture essentielle et une révolution financière qui fait qu'en quelques années, les managers sont sortis de la condition salariale, leurs destins et leurs rémunérations étant liés aux mouvements de la Bourse.

- Cette révolution financière, développée notamment sous Margaret Thatcher et Ronald Reagan, ensemble avec la mondialisation qui commence, constitue la toile de fond de la crise actuelle. Dans les années 1980, les politiques et les économistes bannissent l'interventionnisme direct d'Etat comme principe de régulation. Ils dénoncent l'Etat-providence comme coupable de la perte de compétitivité des entreprises. Aux Etats-Unis, le marché dérégulé est posé comme infaillible, le chômage comme naturel et l'inflation comme un phénomène purement monétaire.

Depuis les années Reagan, les classes moyennes américaines, échine dorsale des Etats-Unis depuis des décennies, se sont lentement, mais inexorablement appauvris. Elles ont tenté de garder leur niveau de vie par un endettement effréné qui n'était possible qu'à cause de taux débiteurs historiquement bas et de l'illusion d'une augmentation constante en valeur de la garantie de leurs dettes, à savoir leur propriété immobilière. Pour cette raison, la consommation des ménages aux Etats-Unis a pu croître malgré une diminution relative des revenus.

A cela s'ajoute que la consommation des ménages en Europe et aux Etats-Unis a profité de l'importation de biens en provenance de l'Asie produits à des standards sociaux très inférieurs et donc à très bas prix. C'est aussi l'approvisionnement en biens de consommation à prix "*discount*" en provenance d'Asie qui a permis à l'Europe et aux Etats-Unis de maintenir leur taux d'intérêt à des niveaux bas, puisque leurs importations empêchaient toute tendance inflationniste.

- Il se dessine ainsi derrière la globalisation, qui a spectaculairement quoique inégalement profité tant à certaines parties des populations des pays développés qu'à des parties des populations d'Asie et même de l'Amérique Latine, un problème de dénivellation sociale - et d'ailleurs aussi écologique - dans des marchés de plus en plus ouverts.

Cependant, l'élan économique de la dernière décennie porte aussi le risque d'une désindustrialisation dans les pays à standards sociaux élevés, ce qui met en péril une idée essentielle du fordisme, à savoir que les salariés des entreprises en sont aussi les clients et que leur bien-être favorise aussi l'entreprise elle-même.

La globalisation a ainsi montré son double visage: elle est indispensable à la création de nouvelles richesses, à la croissance économique et à l'émancipation matérielle des nations pauvres. Mais elle risque de ne pas produire une croissance économique durable et équitable si les déséquilibres écologiques, sociaux et financiers sont ignorés.

Sommées de produire des rendements rapides et concurrentiels, les entreprises vont se lancer dans une rationalisation effrénée de leurs coûts de fonctionnement et réduire leur champ d'activité au segment pour lequel elles développent véritablement un avantage comparatif. La productivité des entreprises augmente en conséquence.

- A la fin des années 1980, arrive alors le krach de 1987, avec la faillite des savings and loan, les caisses d'épargne américaines. Elles sont sauvées par l'administration Bush de l'époque, avec un plan qui paraissait très important à l'époque, 125 mia. de dollars.

C'est à cette époque qu'une deuxième couche d'intermédiation financière va apparaître, qui va doubler le circuit bancaire traditionnel. C'est ce qu'on appelle le "*shadow banking system*". Il pèse 10.000 mia. de dollars, autant que le système bancaire classique, sauf que lui est affranchi des réglementations et des règles prudentielles qui s'appliquent aux banques de dépôts, n'étant pas pris dans la ligne de mire des régulateurs. Il s'agit de banques d'investissement qui se financent sur le marché, font des opérations de marché, créent toute une panoplie de produits bancaires innovants et, du fait de la concurrence accrue qu'elles apportent, permettent aux acteurs économiques d'avoir accès à un financement direct et à moindre coût via les marchés financiers. Ce sont aussi les *hedge funds*, les fonds de *private equity*, les compagnies d'assurances. Ainsi, l'assureur AIG a créé un département AIG Finances, qui s'est retrouvé le premier opérateur de ce qu'on appelle les credit default swaps (CDS), qui garantissent un créancier contre les risques de faillite du débiteur. Les banques commerciales développent également des services financiers comptabilisés hors bilan, dans des structures ad hoc qui achètent les crédits risqués des subprimes.

L'exigence des dirigeants d'entreprises, et notamment bancaires, d'offrir à leurs actionnaires un retour de capital annuel de 15, 20 voire 30% a pris une tournure perverse. Une grande banque internationale qui ne pouvait atteindre de tels rendements se voyait harcelée par des actionnaires hedge funds, jusqu'à ce que le rendement soit adéquat ou, à défaut, que l'entreprise soit dissoute, mise en pièces ou absorbée. C'est cette évolution qui a fait que des entreprises bancaires offrant des rendements importants à leurs actionnaires et affichant des bénéfices considérables ont dû décider la même année de licencier du personnel. Quiconque ne gardait pas le rythme risquait de voir disparaître son nom dans les listes des grandes entreprises cotées.

- Parmi les éléments ayant conduit à la crise, il faut relever également la politique de relâchement des taux d'intérêt du crédit menée par la Réserve fédérale. Après la crise du 11 septembre 2001, qui venait juste après l'éclatement de la bulle Internet, la FED a craint que la conjonction des deux événements ne provoque une récession et a donc mené une politique laxiste de taux d'intérêt très bas par rapport aux normes nécessaires. Ceci a entraîné, d'une part, une énorme baisse de l'épargne des ménages américains et ensuite la formidable détérioration de la balance des paiements des Etats-Unis. Les Américains ont continué de dépenser et consommer comme s'ils étaient aussi riches qu'avant, ou que leurs voisins. Ils ont résisté à l'explosion des inégalités de revenu grâce au crédit. Le problème s'est aggravé du fait que cette politique d'argent facile a entretenu le boom immobilier. Le résultat a été une accélération des crédits qui a alimenté la bulle immobilière.

L'évolution d'un capitalisme industriel vers un capitalisme financier peut être qualifiée comme étant la conséquence directe de politiques qui jouissaient d'un large consensus à leur époque au sein de l'élite politique et économique et qui se sont en quelque sorte imposées à la société. Dans la continuation de telles politiques, la création de la bulle immobilière et la mise sur le marché de dérivés de qualité très médiocre, mais certifiés excellents par les agences de notation, ont été le résultat d'une politique volontairement laxiste ignorant les risques pour la finance et l'économie.

### **34 De la bulle immobilière à la disparition des banques d'investissements**

#### **341 Le gonflement de la bulle immobilière**

- Le fonctionnement du crédit hypothécaire aux Etats-Unis a conduit à l'organisation d'un marché secondaire avec, notamment, la création d'organismes spécialisés<sup>8</sup> ("*Government sponsored enterprises*" - GSE) auxquels ont été confiées des missions visant à favoriser le développement du crédit hypothécaire.

Selon ces missions, les GSE sont chargées d'assurer la fluidité du marché secondaire des emprunts hypothécaires réglementés et de favoriser une distribution homogène des crédits hypothécaires dans toutes les régions et parmi toutes les catégories sociales. En contrepartie de leur mission de service public, les GSE ont le droit d'opérer dans des conditions exorbitantes du droit commun, tant du point de vue de leur régime juridique et fiscal que de leurs modalités de refinancement. Dispensées d'impôt local et étatique, et même d'impôt fédéral pour les douze Federal Home Loans Bank (FHLB), les GSE disposent d'un compte tenu gratuitement par la Banque centrale américaine (FED). Leurs émissions de titres de dette sont considérées comme des titres fédéraux. Cette garantie présumée permet de bénéficier d'une notation supérieure à celles de tous les autres émetteurs privés.

La nature hybride des GSE a engendré un conflit d'intérêt face auquel elles ont fait prévaloir la création de valeur pour l'actionnaire sur leur mission de service public. Leur régime juridique exorbitant du droit commun leur a permis d'afficher des taux de croissance très élevés (+ 18 % par an pour Fannie Mae et + 32 % par an pour Freddie Mac entre 1992 et 2001). Leur statut leur a permis de dégager aussi une surprofitabilité importante. Les GSE occupent une place telle dans l'architecture du système financier américain qu'en dépit des importants risques de leur activité, une défaillance de leur part semblait exclue.

- En février 2003 cependant, un rapport intitulé "*Systemic Risk: Fannie Mae, Freddie Mac and the Role of OFHEO*" du superviseur du marché hypothécaire américain, l'"*Office of Federal Housing Enterprise Oversight*" (OFHEO), confirme que le degré d'exposition au risque de taux reste inconnu avec précision, mais est significatif. En

---

<sup>8</sup> Quatre acteurs hypothécaires institutionnels sont concernés: la Federal Mortgage Association (surnommée Fannie Mae), Freddie Mac, les Federal Home Loans Banks (FHLB) et la Government Mortgage Association (surnommée Ginnie Mae). Si seule cette dernière est une agence gouvernementale au sens strict du terme, les trois premiers organismes sont loin d'être dépourvus de liens avec la sphère publique. Il s'agit de " Government sponsored enterprises " (GSE), c'est-à-dire d'institutions bénéficiant d'une délégation de service public.

effet, les GSE présentent la particularité d'être exposés à un risque de taux quel que soit le sens du mouvement des taux directeurs. Cette exposition a favorisé les prises de risque. Le développement des marchés dérivés et de la titrisation a donné aux GSE le moyen de réduire le risque de taux. Du fait de l'assimilation des titres des GSE à des actifs sans risque, le secteur bancaire américain est très fortement exposé aux titres GSE qui constituent une part très importante de leurs capitaux propres.

Le rapport a dénoncé le gonflement rapide de la bulle immobilière et estimait que, dans le pire des cas, une dégradation de la situation financière des GSE précipiterait le défaut, engagerait la responsabilité du gouvernement, aurait un coût budgétaire sans précédent et présenterait un risque systémique avec des implications internationales importantes. Le seul fait d'avancer cette hypothèse de "worst case" a valu au directeur de l'office de surveillance ayant supervisé le rapport d'être démis de ses fonctions dans les 24 heures par l'administration Bush pour être remplacé par le responsable des opérations de mise sur le marché de dérivés de la J.P. Morgan Chase, le plus grand acteur mondial sur ce marché pour un total de 29.000 mia. USD.

### **342 L'éclatement de la bulle immobilière**

Lors de la récession qui a suivi l'éclatement de la bulle Internet en 2000-2001, la FED a abaissé son taux directeur jusqu'à 1 %, puis l'a maintenu à un niveau très bas, provoquant une création monétaire très forte et un gonflement excessif de bulles sur les marchés immobiliers et sur ceux des matières premières. De plus, le gouvernement américain a mis en place une politique d'accession à la propriété qui a obligé les banques à faire des prêts à des ménages en réalité non solvables, en particulier par le "*Community Reinvestment Act*". Les organismes semi-étatiques Freddie Mac et Fannie Mae ont été incités à fortement abaisser leurs critères d'attribution des prêts hypothécaires.

En 2006, la FED, au début du mandat de Ben Bernanke, a augmenté son taux directeur jusqu'à 5%, afin de réduire les pressions inflationnistes grandissantes. Cette hausse du taux directeur a entraîné un renchérissement des mensualités de remboursement des crédits immobiliers. De nombreux ménages ne pouvaient plus rembourser leur crédit et leur bien immobilier a été saisi puis mis en vente par les établissements de crédit, entraînant une augmentation de l'offre sur le marché immobilier et faisant donc baisser les prix.

Du fait de la baisse des prix, les établissements ne récupèrent que partiellement la somme prêtée. Les effets du dégonflement d'une bulle immobilière se limitent généralement à des faillites personnelles et à des pertes réduites pour les établissements financiers. La crise de 2007-2008 est différente car les établissements de crédit immobilier n'ont pas conservé les créances immobilières dans leurs bilans, mais les ont regroupé dans des véhicules de placement, des fonds hypothécaires, pour les revendre entre autres à des fonds de pension et à des grandes banques américaines. Les fonds hypothécaires perdant de la valeur avec la fin de la bulle immobilière, et, surtout, la complexité et l'enchevêtrement des véhicules de placement rendant très difficile l'estimation de leur valeur, les établissements financiers ont dû fortement provisionner des dépréciations d'actifs.

Ceci a provoqué un effet de contagion et une perte de confiance généralisée entre établissements financiers, ce qui a asséché le marché interbancaire. Les institutions financières, en particulier les banques d'investissement, ont été sérieusement fragilisées.

L'éclatement de la bulle immobilière a ainsi servi de détonateur à l'explosion d'une bombe qui résulte de plusieurs tendances de long terme: l'expansion du crédit, la mondialisation des marchés financiers, le rythme accéléré de l'innovation financière, la course à des rendements à court terme et, pour certains acteurs, l'assouplissement continu de la réglementation depuis les années 1980.

### **343 La faillite de Lehman Brothers et son effet systémique**

A partir d'août 2007, Lehman Brothers essaie de solder sans succès ses positions sur les crédits immobiliers à risque, suite de la crise des subprimes. Les pertes engendrées par ces positions conduisent la banque à vendre pour 6 mia. USD d'actifs. Sa capitalisation boursière chute alors de 73 %. Les pertes cumulées de la banque poussent la direction à rechercher un repreneur, mais sans résultat.

Autour d'elle, d'autres banques sont aidées par l'Etat tel Bear Stearns en mars 2008 et les sociétés de crédit hypothécaire Fannie Mae et Freddie Mac, le 7 septembre 2008, mais aucune aide ne vient à Lehman Brothers. L'abstention de l'Etat est largement perçue comme la volonté de statuer un exemple. Le 15 septembre 2008, Lehman Brothers Holdings Inc. se déclare en faillite et se place sous la protection du chapitre 11 du droit fédéral.

La faillite de Lehman déclenche une véritable dynamique dépressive et conduit à une nouvelle dégradation des marchés et des économies à la fois par des mécanismes subjectifs (aversion au risque accrue des ménages, des entreprises...) et par des mécanismes objectifs (arrêt du marché interbancaire, hausse des coûts de financement des banques et de l'ensemble de l'économie, transmission de la crise aux pays émergents par les rapatriements de capitaux depuis ces pays dus à la hausse de l'aversion au risque, aux ventes forcées des investisseurs).

Moins d'une semaine après la faillite de la banque d'affaires Lehman Brothers et le mariage d'urgence de Merrill Lynch avec Bank of America, et environ six mois après la disparition de leur homologue Bear Stearns, Goldman Sachs et Morgan Stanley sont attaquées de toutes parts, en pleine panique boursière.

Les deux dernières grandes banques d'affaires américaines, Goldman Sachs et Morgan Stanley, abandonnent leur statut de banque d'affaires le dimanche 21 septembre 2008 pour devenir de simples holdings bancaires au terme d'une folle semaine sur les marchés financiers qui avait remis en cause tout leur modèle de fonctionnement. Dans la nuit de dimanche à lundi, la Réserve fédérale américaine a accepté le changement de statut et de structure des deux banques, qui en échange du respect de règlements plus stricts des autorités auront désormais accès aux facilités de soutien financier de la FED si nécessaire. Le glas avait sonné pour le modèle des banques d'affaires et comme le soulignait le Wall Street Journal, c'était *"la fin du Wall Street tel qu'on le connaissait depuis des décennies"*.

Les pertes des banques qui s'ensuivent ont conduit à un pessimisme généralisé, une paralysie du marché interbancaire, un freinage du crédit aux entreprises, une chute de la demande des ménages conduisant à une chute de la production donc des profits des entreprises et de l'emploi.

### 35 Les réactions à la crise financière

Le blocage du marché interbancaire est alors au centre de la crise financière. Les banques se sont retrouvées soit à court de liquidités, ce qui les plaçait en situation de faillite, soit avec des liquidités excessives qu'elles ne voulaient plus prêter aux autres banques de peur de ne pas les récupérer. Les banques centrales interviennent alors en injectant massivement des liquidités pour empêcher une paralysie totale de ce marché, mais malgré les baisses de taux, les injections massives de liquidités et les plans gouvernementaux de sauvetage du système bancaire, le marché reste inexistant. Il n'y pas de transaction, pas de transfert de cash, les banques, fragilisées par la crise, recherchent avant tout à protéger leurs liquidités. Le recours à la facilité de dépôt, malgré sa très faible rémunération dure depuis plusieurs mois. Chaque soir, les banques de la zone euro déposent 200 mia. EUR à la BCE dans le cadre de la facilité de dépôt.

Pour que la situation s'améliore, il faudra attendre mi-octobre 2008 avec la mise place du plan Paulson<sup>9</sup> et la réponse européenne à la crise. Le 13 octobre, l'Eurogroupe annonce un plan européen visant notamment à garantir les dettes interbancaires. Les efforts consentis par Henry Paulson, ancien secrétaire américain au Trésor, et Ben Bernanke, président de la Federal Reserve, pour trouver une solution à la crise actuelle des marchés financiers porte sur un montant de 700 mia. de dollars.

Un nouveau plan de stabilité financière a été proposé le 10 février 2009.

#### 351 L'intervention des Etats

- Les gouvernements et banques centrales ont réagi, de manière plus ou moins concertée, à un début de crise systémique avec l'objectif à très court terme de maintenir la continuité du système de paiements et du marché interbancaire qui auraient été très affectés par la faillite d'une, voire de plusieurs grandes banques. A cette fin, les banques centrales ont abaissé leurs taux directeurs et la FED a élargi sa prise en pension de titres à des actifs risqués.

Des plans de sauvetage du secteur bancaire menacé de défaillances en chaîne vont donc être lancés aux Etats-Unis<sup>10</sup>), dans les pays européens et dans de nombreux autres pays du monde. Ces plans ont le plus souvent deux grands acteurs: les gouvernements et les banques centrales.

- La menace de faillite du système bancaire, qui finance l'économie, a poussé les pouvoirs publics des différents pays à intervenir à travers trois principales méthodes:

<sup>9</sup> Voir chapitre 352 "*Les plans anti-crise*".

<sup>10</sup> Le plan de sauvetage américain (plan Paulson) sera financé par le Trésor et prévoit trois étapes: 250 mia. de dollars seront immédiatement accordés au Trésor suivis de 100 mia. octroyés, si nécessaire, à la demande du président, puis 350 mia. sujets à un nouveau vote du Congrès.

- le cantonnement des actifs dangereux, idée reprise de ce qui avait déjà été mis en place lors de la crise des caisses d'épargne américaines de la fin des années 1980. C'est le principe d'origine du plan Paulson;
- la garantie de l'Etat aux emprunts servant à refinancer les bilans des banques. C'est la réponse à l'illiquidité des marchés de refinancement interbancaires;
- la recapitalisation des banques par les Etats, en réponse aux craintes d'insolvabilité. C'est l'action initiée par le gouvernement britannique de Gordon Brown et reprise dans la foulée par les grands Etats européens.

Ces prises de participation partielles et, le cas échéant, temporaires devraient permettre aux gouvernements de participer aux choix stratégiques des institutions secourues. Les banques britanniques ont ainsi dû s'engager à maintenir les prêts aux particuliers et aux petites entreprises au niveau de 2007. Elles ont aussi dû revoir leur politique de bonus. Ce plan a fourni une base idéologique au plan européen de 1.200 mia. EUR, qui consiste, pour une grande partie, en une réserve possible de garantie publique au refinancement des banques. Aussi bienvenues que ces initiatives puissent être, elles pourraient poser à court et moyen terme un problème de distorsion de concurrence au détriment des établissements qui ne recourent pas à l'aide publique.

D'un autre côté, un désengagement trop rapide et définitif de l'Etat des institutions concernées pourrait les précipiter à nouveau dans l'instabilité ce qui compromettrait le but multiple poursuivi par l'Etat à savoir la sauvegarde de l'emploi, de l'épargne, des systèmes de paiement et de l'octroi de crédits.

Lorsque l'Etat se désengage des institutions financières en question, le CES est d'avis que cette prise de risque doit en fin de compte être rémunérée de façon adéquate voire se solder par un bénéfice.

- En outre, l'UE a décidé de relever, pendant une période initiale d'un an, de 20.000 à 50.000 EUR le seuil minimal de garantie bancaire des dépôts par personne en cas de faillite d'un établissement. Certains pays ont même décidé d'une garantie totale, comme l'Autriche, l'Irlande, la Slovaquie et la Slovaquie. Au Luxembourg, le législateur a porté la garantie nationale des dépôts bancaires de 20.000 à 100.000 EUR depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009.
- Il est encore à relever que la "*gouvernance économique*", telle que préconisée par la présidence française de l'UE, a été repoussée par Berlin, qui y voyait un moyen de brider l'indépendance de la BCE et à l'asservir à des objectifs politiques. L'Europe a donc décidé de traiter les problèmes là où ils se posent. D'autant qu'un plan Paulson paneuropéen de sauvetage des banques aurait supposé un budget partagé, difficilement concevable dans le cadre institutionnel existant, car l'Union européenne a fait le choix de ne pas se bâtir sur un modèle fédéral. A de rares exceptions, dont une notable: l'euro. Grâce à la tutelle de la BCE, la crise financière ne se sera, pour l'instant, pas doublée d'une crise monétaire. Sans l'euro, monnaie fédérale et solide bouclier contre la spéculation, la coopération intergouvernementale n'aurait pas pu aboutir. Il reste que la solvabilité des Etats de la zone euro est diversement appréciée par les marchés qui exigent des taux plus élevés de certains Etats pour accéder à des emprunts.

### 352 Les plans anti-crise

- Avec le plan Paulson, le Trésor américain voulait débarrasser les banques de leurs actifs "*toxiques*" à l'origine de la crise pour restaurer ainsi la confiance dans le système financier. En échange de cette action, il obtiendra des titres de propriété dans les banques aidées.
- Le 10 février 2009, le secrétaire au Trésor des Etats-Unis, Timothy Geithner, a présenté un nouveau plan de stabilité financière (appelé aussi plan Geithner ou encore plan Obama) qui prévoit de réinjecter du capital dans les établissements bancaires, de racheter des actifs toxiques, de relancer le crédit aux consommateurs et aux entreprises et, enfin, de créer un programme d'aide aux propriétaires.

Le coût total du plan est estimé à au moins 775 mia. de dollars sur deux ans et consiste pour 40% en des réductions d'impôts à destination des classes moyennes.

Ce nouveau plan comprend la création d'un "*Financial Stability Trust*" un holding chargé de gérer les investissements de l'Etat dans les institutions financières et de consolider les fonds propres des banques qui en auraient besoin, d'un "*fonds d'investissement à capitaux publics-privés*" doté dans un premier temps de 500 mia. de dollars, somme qui pourra être portée à 1.000 mia., pour délester les banques de leurs actifs toxiques, d'une "*Consumer and Business Lending Initiative*" pour relancer les prêts aux consommateurs et aux petites entreprises pour des montants qui pourront atteindre 1.000 mia. de dollars (ce programme, non encore lancé, était doté initialement de 200 mia.), et enfin des fonds à hauteur de 50 mia. de dollars sont destinés à éviter les saisies immobilières (le plan complet pour le logement sera présenté dans les semaines à venir et devrait prévoir notamment une renégociation des prêts immobiliers). L'enveloppe totale affectée à ce plan peut aller jusqu'à 2.000 mia. de dollars, financée par le Trésor et la FED.

- Les défaillances bancaires apparaissant en Europe (Dexia, Fortis, Hypo Real Estate...), les Etats européens sont à leur tour intervenus en octobre 2008, annonçant des plans de grande ampleur comprenant à la fois des garanties étatiques pour le refinancement (le gros des montants annoncés), mais aussi des mesures de recapitalisation menées par les Etats, pouvant conduire de facto à la nationalisation de banques. Ce mouvement a été lancé par le plan du gouvernement britannique de Gordon Brown suivi par les autres Etats autour du week-end des 11-12 octobre 2008.
- En ce qui concerne les principaux plans européens destinés à stabiliser notamment le secteur bancaire, l'on peut relever:
  - France: opérations des banques garanties par l'Etat pour 320 mia. EUR et aide à la recapitalisation des banques pour 40 mia.;
  - Allemagne: opérations des banques garanties par l'Etat pour 400 mia. EUR et aide à la recapitalisation des banques pour 80 mia.;
  - Grande-Bretagne: Opérations des banques garanties par l'Etat pour 320 mia. EUR et aide à la recapitalisation des banques pour 64 mia.;

- Suisse: recapitalisation de l'UBS par l'Etat pour 3,9 mia. EUR et fonds d'achat d'actifs bancaire pour 40 mia. EUR.
- Le plan européen de relance économique de son côté repose tout d'abord sur une injection massive de pouvoir d'achat dans l'économie pour stimuler la demande et restaurer la confiance.

Au total, le soutien budgétaire apporté à l'économie par les mesures arrêtées au niveau européen et national et grâce aux stabilisateurs économiques atteint 3,3 % du PIB au moins pour la période 2009-2010.

Cette relance budgétaire devrait se chiffrer à environ 400 mia. EUR sur deux ans (600 mia. EUR si l'on y inclut les recapitalisations et les injections de liquidités dans les banques en difficultés de la part des Etats). Il s'agit d'apporter une réponse macroéconomique contracyclique à la crise en soutenant l'économie pour éviter une récession profonde. La politique budgétaire pourrait ainsi stabiliser les économies et soutenir la demande en utilisant la flexibilité offerte par le pacte de stabilité et de croissance révisé.

Ensuite, le plan prévoit un certain nombre d'actions prioritaires, reposant sur la stratégie de Lisbonne, dans le cadre d'un programme de réformes structurelles adapté aux besoins de chaque Etat membre et conçu de manière à adapter les économies aux défis à plus long terme et de renforcer ainsi le potentiel de croissance.

Ainsi des investissements ciblés sont prévus à hauteur de 5 mia. EUR dans les interconnexions énergétiques et les réseaux à large bande et de 11 mia. EUR dans les politiques de cohésion sociale. Les allègements d'impôts devraient représenter entre 1,2% et 1,5% du PIB de l'UE 27.

De manière générale, une part substantielle des mesures (près de 55%) sont destinées à soutenir la demande, 32% sont destinées à soutenir les investissements et 26% sont plus spécifiquement destinées à soutenir l'emploi<sup>11</sup>. Il est à relever que la moitié seulement de toutes les mesures annoncées correspond effectivement à une nouvelle réponse à la crise économique.

---

<sup>11</sup> Certaines dépenses sont comptabilisées dans plusieurs rubriques du fait de leur caractère multidimensionnel.

Tableau 4: Vue d'ensemble des mesures anti-crise dans l'UE (poids en % du total)

Member States	Policy type				Economic policy objectives				Status		
	1. Supporting industrial sectors, businesses and companies	2. Supporting a good functioning of labour markets	3. Supporting the investment activity	4. Supporting the household purchasing power	Sustaining aggregate demand	Sustaining employment	Addressing competitiveness problems	Protecting incomes of disadvantaged groups	Implementation of medium term agenda	Frontloading/upgrading of medium term agenda	New action
BE	6	12	5	6	9	14	3	6	6	1	18
BG	6	8	7	1	9	9	3	1	11	2	6
CZ	6	2	18	2	25	10	1	0	15	0	11
DK	2	0	3	2	7	0	0	0	2	1	3
DE	11	6	6	12	18	13	0	4	2	4	24
EE	2	3	9	0	9	7	0	0	9	2	1
IE	2	0	6	2	8	2	0	1	6	1	1
EL	5	7	6	4	11	4	5	3	12	0	3
ES	21	5	9	13	20	10	10	4	5	2	12
FR	19	6	11	13	26	7	2	1	10	3	16
IT	6	2	8	5	9	4	4	2	6	1	10
CY	3	0	7	2	10	4	1	0	6	0	4
LV	8	2	8	5	6	2	5	4	9	3	3
LT	4	3	13	11	14	7	1	3	10	2	11
LU	6	1	7	5	10	5	2	1	6	0	7
HU	6	2	6	2	12	7	0	1	3	2	7
MT	3	2	3	2	6	4	2	0	4	3	2
NL	8	3	3	5	14	3	0	2	3	2	10
AT	11	3	9	9	16	6	2	0	4	0	3
PL	8	4	19	3	20	6	3	2	18	2	8
PT	11	5	5	5	19	9	1	3	1	3	12
RO	11	6	3	5	9	4	0	2	0	0	21
SI	7	1	9	0	10	6	5	0	5	0	2
SK	3	2	2	0	5	3	0	0	1	1	4
FI	2	2	4	2	6	6	2	0	3	1	6
SE	5	6	3	8	6	7	1	1	2	3	4
UK	5	4	6	4	9	6	4	3	1	8	7
total EU27	187	97	195	128	323	165	57	44	160	47	216
% Total	31%	16%	32%	21%	55%	28%	10%	7%	38%	11%	51%

Source: Commission européenne (COM(2009) 114 final).

N.B. Certaines dépenses sont comptabilisées dans plusieurs rubriques du fait de leur caractère multidimensionnel.

- Aux Etats-Unis, le plan Obama dépasse 5% du PIB en 2009.
- Le plan de relance annoncé par le gouvernement français atteint 26 mia. d'EUR, soit 1,3 point de PIB et apporterait un supplément de croissance de 0,5 point de PIB sur l'ensemble de l'année 2009.
- Au Royaume-Uni, l'ensemble des mesures annoncées par le gouvernement représente un montant de 1,3 point de PIB à l'horizon 2009. La principale mesure est une baisse de 2,5 points du taux de TVA (de 17,5% à 15%), entrée en vigueur le 1er décembre 2008. La deuxième mesure du plan britannique est l'anticipation de dépenses d'investissements publics initialement prévus en 2010. Au total, le plan de relance britannique aurait en tant que tel un impact sur la croissance de l'ordre de 0,9 point de PIB en 2009.
- Le plan de relance allemand se compose d'un premier volet (7 octobre 2008) de mesures en faveur des ménages (augmentation de l'allocation pour enfant à charge et baisse des cotisations chômage) pour un total de 20 mia. (2009-2010), soit 0,8 point de PIB. S'ajoutent avec le deuxième volet du 5 novembre 2008 des mesures en faveur des entreprises pour un montant de 17,3 mia. (0,7 point de PIB) et de l'investissement public pour 7,2 mia. soit 0,3 point de PIB. Une récente décision de la Cour constitutionnelle rembourse aux ménages 3 mia. (0,1 point de PIB) d'impôts

perçus au titre des frais de transport. L'impulsion budgétaire positive s'élèverait à 0,4 point en 2009 et 0,5 en 2010.

- Notons encore que le Japon a déjà annoncé trois plans de relance depuis la fin août 2008. Pour les deux premiers, le montant total est estimé à 38.600 mia. de yens (7,7 % du PIB), mais seulement 7.000 mia. (1,4 % du PIB) seraient injectés dans l'économie sous forme de dépenses budgétaires. L'impulsion budgétaire pour l'année 2009 est estimée 0,85 point de PIB. Le troisième plan, annoncé le 12 décembre 2008, s'élève à 23.000 mia. de yens, mais le montant réel de dépenses budgétaires est encore inconnu.

## 36 Les conséquences de la crise

### 361 Sur l'environnement macroéconomique

- Le renforcement de la crise financière a été un facteur d'aggravation et de propagation de la crise économique, via la crise de liquidité, le resserrement du crédit et l'effet de richesse (la forte baisse de valeur des actifs boursiers réduit la valeur de l'épargne de ceux qui détiennent ces actifs, et les incite à épargner davantage - et donc à moins consommer - pour reconstituer leur épargne). L'économie de tous les pays est touchée de manière plus ou moins prononcée, via une réduction de la croissance économique et une hausse du chômage.

Ainsi, aux Etats-Unis, la consommation domestique restera faible tout au long de 2009. La détérioration du marché de l'emploi, la baisse du prix des maisons et la chute des marchés boursiers sont en train de créer un climat d'incertitudes majeures, amenant les Américains à épargner davantage. La récente remontée du taux d'épargne n'est que le début d'un mouvement séculaire, mettant fin à une période de "*surconsommation*" financée par l'endettement. En raison de l'ampleur du ralentissement actuel, l'inflation est également en train de baisser rapidement, cédant sa place à des pressions déflationnistes de plus en plus intenses.

La crise financière affecte l'activité économique également par le biais de la baisse du moral des ménages et des chefs d'entreprises, des difficultés rencontrées par les banques, du resserrement des conditions de crédits (hausse des taux d'intérêt malgré la baisse des taux directeurs des banques centrales, sélection plus forte des emprunteurs). Ces facteurs pèsent sur la consommation des ménages et sur l'investissement des entreprises, provoquant une forte réduction de la croissance.

- Les risques macroéconomiques se sont aggravés avec le coup de frein brutal à la croissance et son corollaire, le net ralentissement des échanges mondiaux. Cette crise a en effet montré qu'il n'y a pas de découplage entre les cycles économiques et financiers des pays développés et ceux du reste de la planète. Ainsi, le ralentissement en Europe et aux Etats-Unis se transmet aux autres par le biais d'importations moindres. Par ailleurs, la crise économique a entraîné une baisse des cours des matières premières (pétrole, etc.) qui affecte de nombreux pays. Enfin, ces pays sont également directement affectés par la crise financière d'une part parce qu'ils subissent les effets du resserrement du crédit, par les problèmes que connaissent leur système bancaire et par le fait que de nombreux pays qui ne disposent pas d'une monnaie considérée comme "*sûre*" voient la crise financière se

doubler d'une crise monétaire d'autant qu'ils ont parfois empruntés en devises étrangères. C'est notamment le cas de l'Islande et de l'Ukraine, qui étaient fortement endettés à l'international en monnaie étrangère, ce qui les a rendu vulnérables à une chute du taux de change de leur propre monnaie.

- Les Etats-Unis ont débuté l'année 2009 avec un marché de l'emploi qui s'est dégradé au plus fort. Les annonces successives de suppressions d'emploi qui se sont succédé ces dernières semaines laissent prévoir une détérioration, mais son ampleur a pris de court les économistes. Environ 600.000 emplois disparaissent chaque mois en ce début d'année 2009; des niveaux sans précédent depuis décembre 1974. De décembre 2007 jusqu'à décembre 2008, l'économie américaine a perdu 3,5% des emplois, un volume jamais observé depuis la Seconde Guerre mondiale, portant le taux de chômage à 7,6%.
- Au Luxembourg, 13.006 personnes étaient sans emploi au 28 février 2009, soit une augmentation de 1,6% par rapport au mois précédent (+208 personnes). Le taux de chômage s'établit au mois de février 2009 à 5,6%. Par rapport au mois de février 2008, le nombre des demandeurs d'emploi a augmenté de 27,7%, ce qui correspond à 2.821 personnes. Sur un an, le taux de chômage est passé de 4,5% en février 2008 à 5,6% en février 2009. Si l'on tient également compte des personnes profitant d'une mesure pour l'emploi - chômage au sens large - le nombre total de demandeurs enregistrés en février 2009 se situe à 15.876 personnes. Le taux de chômage au sens large s'établit ainsi à 6,8%. Par ailleurs, 108 demandes pour bénéficier des dispositions en matière de chômage partiel ont été avisées favorablement (sur un total de 135). Dans les entreprises concernées, sur un effectif total de 15.495 personnes, 10.410 salariés travailleront prévisiblement à horaire réduit.

### **362 Sur la situation budgétaire des Etats**

- Les gouvernements et les autorités monétaires devront essayer conjointement de stabiliser l'activité économique par une augmentation sans précédent des dépenses publiques et le recours au relâchement monétaire "*quantitatif*". Même si l'Europe a l'avantage par rapport aux Etats-Unis de ne pas avoir enregistré une bulle immobilière aussi prononcée, elle a le désavantage de ne pas disposer d'un budget supranational, ce qui risque de ralentir la mise à disposition de fonds publics pour contrecarrer la crise économique.

Le Congrès des Etats-Unis a approuvé en octobre 2008 un plan de sauvetage du système financier américain doté de 700 mia. de dollars. En février 2009, il a voté un plan de relance budgétaire de 787 mia. de dollars sur plusieurs années. En conséquence, la Maison Blanche a revu en hausse sa prévision de déficit pour 2008-2009, à 1.752 mia. de dollars, ce qui représenterait l'équivalent de 12,3% du produit intérieur brut.

En Europe, certains pays, dont notamment l'Italie, accusent déjà à ce jour d'un taux d'endettement public élevé, ne laissant que peu de marge de manœuvre pour une augmentation des dépenses budgétaires. Pour cette raison, des tensions majeures entre les gouvernements risquent d'apparaître au sein de la zone euro en 2009.

Cette augmentation des dépenses, couplée à la détérioration de la croissance et le nécessaire financement des interventions des Etats, aura de lourdes conséquences sur les budgets et appellent des efforts particuliers de la part des Etats membres qui devront recourir à l'emprunt pour lever les fonds nécessaires, augmentant par là même leur dette.

- A cet effet, l'on doit relever que la crise du crédit a bouleversé la donne pour les émissions de dettes souveraines et, face à l'afflux d'offres, les investisseurs boudent de plus en plus les obligations, même lorsqu'elles sont émises par des Etats réputés solides comme l'Allemagne ou l'Angleterre. Contrairement au succès rencontré par la dette émise de la part de l'Etat luxembourgeois, les investisseurs n'ont pas voulu absorber la totalité d'un emprunt obligataire émis par l'Allemagne. C'est un signe inquiétant pour les Etats européens qui ont besoin d'emprunter pour financer leurs plans de relance, car ils devront payer plus cher les emprunts qui financent leurs plans de relance. Il s'ensuit qu'il ne sera pas simple pour les gouvernements de trouver preneur pour la totalité des dettes qu'ils comptent émettre cette année, qui représente environ le triple du total émis en 2008.
- Par ailleurs, la crainte que les pays les plus fragiles de la zone euro pourraient se retrouver dans l'incapacité de faire face au financement d'une dette galopante devient réelle. Témoins implacables de cette faiblesse, les rendements des emprunts à 10 ans de l'Espagne (4,24 %), du Portugal (4,39 %) ou de la Grèce (5,67 %) ont beaucoup plus progressé que ceux de l'Allemagne (3,32 %), référence en la matière.

### **363 Sur le secteur financier et bancaire**

#### **3631 Au niveau des dépréciations**

- Jusqu'à présent les banques ont réussi à mobiliser suffisamment de capitaux pour compenser les dépréciations existantes, mais elles doivent principalement cela aux injections massives de capitaux publics.

La dégradation des conditions de crédit s'étendant à un plus large éventail de marchés, le FMI a revu à la hausse ses estimations de risques de dépréciation des actifs de crédit issus des Etats-Unis, détenus par les banques et d'autres établissements, de 1.400 à 2.200 mia. de dollars.

Cette détérioration concerne pour beaucoup la réévaluation des actifs au prix du marché, mais touche également les portefeuilles de prêts des banques à cause de l'affaiblissement des perspectives économiques. Dorénavant les banques auront besoin encore davantage de capitaux car les pertes escomptées continueront de s'accumuler. Il est très difficile d'en établir des estimations à l'échelle mondiale.

- Un accélérateur manifeste des dépréciations bancaires ont été les règles comptables selon le principe de la "*full fair value*". Elaborées par le International Accounting Standards Board (IASB), ces règles ont pour objet de comptabiliser les actifs des entreprises à leur prix de marché et non pas à leur prix d'acquisition ou – lorsqu'il s'agit de créances à terme – de leur valeur à l'échéance. Il s'ensuit que les bilans des entreprises, et surtout des banques dans le cadre de IFRS (International

Financial Reporting Standards), se dégradent à l'heure actuelle dramatiquement en fonction des conditions de marché des actifs.

Pour les banques, ceci revient à dire que lorsque les marchés sont baissiers, leurs actifs diminuent en valeur et leur besoin en capital augmente. Ainsi, lorsque les choses vont mal, elles ont tendance à aller de pire en pire, parce que les entreprises dont les actions ou obligations sont elles-mêmes les actifs comptabilisés auprès d'autres entreprises, s'affaiblissent mutuellement en cas de récession.

Cette pro-cyclicité de la comptabilité a pris un tournant dramatique avec l'effondrement des marchés sur les créances titrisées. Du fait que ces créances, qui remplissent les bilans bancaires sous forme de produits dérivés, n'ont plus aucune valeur de marché et ne pouvaient pas être vendues dans des marchés totalement illiquides, les banques ont dû afficher tous les mois de nouvelles pertes astronomiques et de nouveaux besoins en capital.

Ainsi la progression "*par tranches*" des pertes bancaires des derniers mois n'est pas due au fait que les banques ont caché leurs risques et ne les ont révélés que peu à peu, mais est une conséquence directe des règles comptables en vigueur.

Les fonds spéculatifs ont aussi été durement frappés perdant près de la moitié de leur valeur au dernier trimestre 2008, ce qui inquiète particulièrement les marchés pour lesquels les fonds spéculatifs étaient d'importants pourvoyeurs de liquidités.

### **3632 Au niveau du refinancement des banques et des circuits du crédit**

A l'heure actuelle, l'interaction négative entre l'économie et le secteur financier s'accroît à mesure que la raréfaction du crédit s'étend; la confiance entre contreparties financières restant ébranlée.

L'intermédiation du crédit et la confiance ont été durement touchées, ce qui compromettra sérieusement les perspectives de reprise et la capacité des institutions à attirer les investisseurs privés dont elles ont besoin. Si les pouvoirs publics n'engagent pas d'autres mesures énergiques, cette situation pourrait s'aggraver car les banques risquent de ne pas pouvoir refinancer un volume considérable de dettes durant les années à venir.

Malgré les garanties et les injections de capital, les marchés de financement ne s'ouvrent que très lentement aux banques. Bien que la plupart des banques aient besoin de liquidités à plus long terme, le gros des liquidités fournies par les banques centrales est recyclé sur le marché au jour le jour ou finit par être replacé à la banque centrale, ce qui accentue davantage les risques de refinancement. Cette situation traduit les inquiétudes persistantes face aux chocs de liquidités et aux risques de contrepartie; elle donne également la mesure de l'incertitude qui entoure les montants nécessaires pour financer les actifs futurs.

Comme les marchés interbancaires demeurent dysfonctionnels et que les banques accumulent des liquidités, l'Etat doit intervenir pour étayer l'intermédiation financière. La quasi-totalité des placements récents sont assortis d'une garantie de l'Etat. Là où

l'Etat ne donne pas de garantie, aucune amélioration n'est perceptible. Le financement des échanges transnationaux semble être en perte de vitesse, tout comme la croissance du crédit privé intérieur, tandis que la croissance du crédit public est en expansion.

Grâce aux garanties et aux prises de participations étatiques, le fonctionnement du marché interbancaire devrait être progressivement rétabli en 2009. Le principal obstacle à une reprise normale des activités de crédit réside dans la poursuite d'une détérioration des bilans des banques en raison d'une accélération des faillites d'entreprises et d'une dépréciation supplémentaire du portefeuille de crédits titrisés (dans les domaines des cartes de crédits, de l'automobile et de l'immobilier commercial).

### **3633 Au niveau de l'intervention étatique et de la régulation dans le secteur financier**

- Des modifications de la régulation financière aux échelles nationale et internationale sont envisagées et discutées depuis le début de la crise financière. La nationalisation, partielle ou totale, de certaines banques comme dernière solution afin d'éviter leur faillite pure et simple a remis le débat politique sur la question du contrôle des banques au premier rang. Les plans de sauvetage des banques sont en effet tous assortis de conditions et de contreparties. Ces prises de participation permettent aux gouvernements de participer aux choix stratégiques de ces institutions qui peuvent varier selon les pays. On y retrouve par exemple des obligations pour les banques à maintenir les prêts aux particuliers et aux PME à un certain niveau ou encore des obligations à revoir leur politique en matière de bonus et de primes.
- Le CES estime qu'il faut veiller à une utilisation saine des fonds accordés, d'imposer des conditions pour protéger l'intérêt public en s'assurant que les contribuables soient remboursés ultérieurement. La présence substantielle des pouvoirs publics dans l'actionnariat confère une certaine stabilité aux établissements concernés, l'Etat constituant un actionnaire ne recherchant pas nécessairement la rentabilité à court terme.

La question du moment du retrait éventuel de l'Etat de sociétés dans lesquelles il a pris de participations doit également être analysée sous l'angle des rentrées publiques que ces participations pourront apporter pour financer des dépenses sociales qui s'imposent éventuellement au cours et à l'issue de la présente crise économique et financière

L'injection d'argent public dans les institutions financières tout comme l'octroi de garanties publiques doivent par ailleurs être conditionnés par un contrôle public, le cas échéant donc, durable, pour assurer une politique responsable en matière d'emploi, d'épargne, de systèmes de paiement et d'octroi de crédits.

La présence publique dans l'actionnariat (ou sous forme de garanties) doit contribuer à ce que les baisses successives du taux d'intérêt directeur de la BCE soient répercutées lors de l'octroi de prêts hypothécaire ou de consommation aux ménages et de prêts accordés aux entreprises. Elle doit également assurer que des fonds

soient disponibles pour investir dans l'économie, les technologies et les emplois verts, en un mot dans le développement durable.

- La question de la rémunération disproportionnée de certains dirigeants – tant en ce qui concerne leur mécanisme de fixation que leur niveau absolu - a été particulièrement médiatisée depuis les révélations que des banques en grandes difficultés financières ayant été secourues avec des deniers publics ont continué à verser, comme les contrats conclus avant la crise les y obligent, des bonus et des primes considérables, ce qui a choqué l'opinion publique au plus haut degré.

Il s'avère en effet que le système des bonus a souvent exagérément rémunéré la prise de risques parfois inconsidérés à court terme et a totalement négligé la subsistance du risque sur le moyen et sur le long terme. Autrement dit, ce système de rémunération, entre autres en cours dans les banques, a permis d'engendrer des opérations extrêmement bénéfiques pour l'employé et pour l'entreprise au courant d'un exercice donné, mais ces mêmes systèmes n'ont pas pris en compte la possibilité que les opérations ainsi rémunérées pouvaient mener le même établissement au désastre pendant l'exercice suivant, sans contreparties pour les agents qui en devraient endosser la responsabilité. De toute évidence, une comptabilité de type "*full fair value*" et son influence pro-cyclique renforcent l'effet pervers du phénomène.

- Les évolutions souhaitables de la surveillance publique des banques sont donc au cœur des débats mais aucune solution n'a pu s'imposer naturellement jusque-là.

Il faut en effet veiller en premier lieu à ce que les règles régissant la stabilisation du système financier soient claires et cohérentes. Les autorités doivent préserver la transparence de leur action, de l'emploi de l'aide publique et des décisions prises à l'égard de chacune des institutions financières. Cela s'applique en particulier aux modalités de leur recapitalisation.

Ces actions seraient idéalement à placer dans un cadre commun de politiques financières mais ceci s'avère très difficile. Aucun modèle de restructuration ne conviendra à chaque pays ou à chaque banque, mais, même si les modèles diffèrent, la coordination internationale demeure essentielle. Lorsque les solutions doivent être adaptées à des besoins spécifiques, elles doivent s'inscrire dans une stratégie et une structure communes qui garantissent la clarté de l'action et des conditions égales pour tous. A moyen terme, les initiatives déjà engagées pour améliorer les dispositifs de réglementation et de contrôle seront déterminantes dans la mise en place d'un système financier solide et novateur.

Lorsqu'il s'agit d'aider les établissements financiers, il faut se garder d'appliquer des conditions substantiellement différentes afin d'éviter les effets pervers pouvant résulter de distorsions de la concurrence et d'un arbitrage réglementaire. La coordination internationale est nécessaire aussi pour éviter une distorsion de la concurrence qui favoriserait certaines institutions par rapport à d'autres du fait des garanties que l'Etat leur a accordées.

Pour l'heure, la démarche entreprise apparaît encore fragmentaire: fourniture de capital en cas de besoin direct, soutien à certains types d'actifs et à certaines

catégories de prêts, et fourniture de garanties diverses. Si ces mesures ont stabilisé certains établissements financiers, elles présentent le risque de fausser les décisions en matière d'allocation du crédit, de nuire aux marchés qui ne bénéficient pas d'un traitement spécial, de défavoriser les établissements financiers plus efficaces qui n'ont pas besoin de l'aide de l'Etat, et d'accroître en fin de compte le coût pour le contribuable.

Il est à noter que l'idée de recourir à l'utilisation d'une structure de défaillance ("*bad bank*") publique chargée d'extraire à grande échelle les actifs en difficulté des bilans des établissements concernés n'a jusque là pas été retenue.

- Aujourd'hui, alors que l'industrie financière rencontre manifestement certaines limites et que les Etats tentent de reprendre le contrôle des marchés, une grande unanimité se dessine sur l'exigence d'une réglementation plus stricte du monde financier. Il est un fait que certaines distorsions dans la réglementation qui s'est appliquée de façon inégale entre pays, mais surtout entre opérateurs financiers, doivent être redressées. Ainsi, on n'imagine pas que notamment les hedge funds restent sans réglementation ni surveillance, alors que les banques y sont soumises. De même, la banque d'investissement non réglementée a déjà disparue aux Etats-Unis.

Il importe ainsi que les mesures réglementaires soient globalement coordonnées, que leurs objectifs soient clairs et valables. Au niveau planétaire, une telle évolution réglementaire ne peut être efficace que si elle est accordée entre pays et avec les opérateurs financiers. Au niveau européen, la réglementation doit rester européenne avant d'être nationale.

Plus généralement, l'autorégulation n'a ni prouvé son efficacité ni offert la sécurité juridique adaptées à la complexité des techniques financières.

Finalement, la réglementation et le contrôle réglementaire sont un mal nécessaire. Un mal, parce qu'elles sont coûteuses et elles ont tendance à freiner l'innovation et le libre développement de l'imagination humaine. Nécessaire, parce que l'histoire a montré que le jeu ne saurait fonctionner à défaut de règles.

A défaut de trouver un "*early warning system*" fonctionnel en toutes circonstances dans les établissements financiers, l'action politique sur la surveillance et la régulation de la finance devrait veiller à donner les moyens aux superviseurs de pouvoir exercer au mieux leur métier, sans pour autant mettre un gendarme derrière chaque acteur des marchés financiers. Face à la complexité des produits, il faut investir et se donner les moyens nécessaires pour trouver les voies d'un renforcement du contrôle au niveau européen et aux différents niveaux nationaux.

- En cherchant des stratégies pour résoudre ces difficultés, les Institutions européennes essayent de coordonner les réponses nationales et font des recommandations pour améliorer le système financier et pour définir une approche commune afin de restaurer la confiance dans l'activité financière et préserver la croissance économique. La réforme doit tout englober et elle devrait inclure davantage de surveillance internationale pour assurer transparence et responsabilité.

D'après les conclusions du sommet du G20 à Washington de la mi-novembre 2008, la crise résulterait notamment d'un manque de coopération économique, de problèmes d'évaluation des risques, de normes comptables peu adaptées et disparates, et de déficiences quant à la surveillance des marchés. Sur la question de la nouvelle architecture financière internationale, le G20 a décidé de se réunir à Londres le 2 avril 2009 et de lancer un certain nombre d'études visant:

- à améliorer la transparence et les systèmes comptable au niveau notamment de l'International Accounting Standards Board (IASB);
- à renforcer le contrôle prudentiel par une révision des normes régissant les agences de notation et par un examen des risques liés aux Credit Default Swap (CDS);
- à améliorer la gestion du risque en mettant au point de nouveaux modèles et en révisant les régimes de rémunérations des traders;
- à améliorer la supervision des marchés en renforçant la coopération entre les instances nationales et en renforçant la surveillance des grandes sociétés financières internationales;
- à améliorer la régulation en demandant au Fonds monétaire international (FMI) et au Forum de stabilité financière de formuler des recommandations pour limiter les effets cycliques de la finance;
- à renforcer la capacité des institutions financières internationales à aider les économies en difficulté.

La présidence du Conseil européen de Bruxelles des 19 et 20 mars 2009, a arrêté dans ses conclusions la position de l'Union en vue du sommet du G20, qui se tiendra à Londres le 2 avril. Concernant la réglementation financière, le Conseil s'est prononcé pour une mise en œuvre du plan d'action adopté lors du sommet du G20 à Washington en novembre 2008, par le FMI, en étroite coopération avec le Forum sur la stabilité financière (FSF).

### **3634 Au niveau de la situation particulière de la place financière luxembourgeoise**

- Depuis septembre 2008, les filiales luxembourgeoises endurent les problèmes de liquidité de leurs maisons mères, plus que des problèmes endogènes. Les marchés interbancaires restent en dysfonctionnement (notamment sur les volumes) ce qui perturbe la transmission correcte des adaptations de taux des banques centrales.

Les difficultés du crédit constatées à l'étranger n'ont pas pour l'instant touché pleinement le Luxembourg. Les statistiques bancaires reflètent une augmentation du volume total des crédits accordés d'une année à l'autre. Les banques de détail luxembourgeoises sont structurellement liquides et continuent d'afficher une volonté de faire des crédits. Elles ont répercuté les baisses des taux de la Banque Centrale Européenne, ceci alors même que le marché interbancaire n'intègre pas encore pleinement les baisses des taux directeurs.

En revanche, il a été constaté aussi que les demandes de crédit ont fortement chuté depuis octobre 2008 et que le manque de confiance a atteint autant les clients des banques que les agents de ces dernières. En effet, le climat de sinistrose générale semble se répercuter sur les relations entre les entreprises et les banques dans un sens qui fait que la disponibilité à investir avec une confiance minimale dans l'avenir

manque souvent à tous les acteurs concernés. Le fait est que beaucoup moins de dossiers de crédit remontent jusqu'au comité de décision des établissements de crédit.

- Les chiffres de la CSSF relatifs à l'année 2008 portent la marque de la crise. Le produit bancaire des banques est en recul (-4,2%), le résultat avant provisions en baisse de -8,6%. La marge d'intérêts, principale source de revenu des banques est restée en croissance (+23,4%), mais cette situation pourrait se déprécier en 2009 où les coûts de refinancement élevés se feront sentir.

Une diminution des actifs sous gestion due à une baisse généralisée des marchés de valeurs mobilières et de capitaux entraîne une diminution des revenus des commissions (-10%). Les autres revenus nets sont très marqués (-155,4%) par les corrections de valeur. Finalement, il faut s'attendre à des provisionnements importants avant la publication des résultats 2008. La CSSF s'attend à une diminution du résultat net supérieure à 50%.

En outre des charges croissantes pèsent sur les rendements: les risques de défaillance d'émetteurs et de contreparties persistent, les défauts de remboursement de crédits (PME, grandes firmes) augmentent en probabilité pendant que la politique exige l'octroi de crédit à taux réduits.

Par ailleurs, les commissions liées aux marchés déprimés continuent à diminuer. Enfin, la somme des bilans des banques établies au Luxembourg s'est établie à 907 mia. d'EUR au 31 janvier 2009, contre 931 mia. au 31 décembre 2008. Il s'agit d'un recul de 2,6%.

En résumé, la situation se présente comme suit:

	31.12.2008	31.12.2007	Variation
Nombre de banques	152	156	-4
Bilan des banques	929 mia. EUR	940 mia. EUR	-11 mia. EUR
	EUR Million	EUR Million	
Marge d'intérêts	7.091	5.748	23,4%
Revenus de commissions	3.417	3.797	-10,0%
Autres revenus nets	-499	900	-155,4%
<b>Produit bancaire</b>	<b>10.009</b>	<b>10.445</b>	<b>-4,2%</b>
Frais de personnel	2.308	2.218	4,1%
Autres frais généraux	1.939	1.922	0,9%
<b>Frais généraux</b>	<b>4.247</b>	<b>4.139</b>	<b>2,6%</b>
<b>Résultat avant provisions</b>	<b>5.762</b>	<b>6.306</b>	<b>-8,6%</b>

Source: CSSF

En conclusion, l'on peut dire que les résultats avant impôts sur 2008 seront largement défaillants; les recettes fiscales en provenance du secteur financier aussi (cf. chapitre "*Les finances publiques*").

- Dans le domaine des OPC, une baisse sensible des avoirs et une baisse conséquente des revenus de commissions et de la taxe d'abonnement sont prévues. Ainsi le total des avoirs sous gestion à Luxembourg a baissé de quelque 25%, recul essentiellement dû à la baisse de valeur des portefeuilles et, dans une moindre mesure, à des rachats de parts. Seule bonne nouvelle, le Luxembourg semble avoir bien défendu ses parts de marché en Europe et dans le monde.

L'industrie des fonds européenne et luxembourgeoise furent particulièrement marquées par la fraude monumentale de Bernard Madoff, qui a monté un système pyramidal dans lequel les investisseurs se voyaient promis des rendements constants et élevés qui étaient en réalité payés par les derniers investisseurs de la chaîne. Alors que des fortunes et des rassemblements de capitaux sont frappés dans le monde entier, le Luxembourg s'est vu catapulté à la une de la presse française, parce que des ressortissants français avaient choisi d'investir chez Madoff à travers des fonds de nationalité luxembourgeoise. Les cercles intéressés français ont prétendu que la protection d'investisseurs à travers des fonds luxembourgeois serait plus faible qu'ailleurs en Europe, notamment à cause du niveau de responsabilité des banques dépositaires. Cette question a pu être partiellement désamorcée par les associations professionnelles et par les autorités luxembourgeoises, mais il reste que la réputation de la place financière a pour la première fois, été fortement ébranlée dans le domaine d'activités des fonds d'investissement.

- Au moment de la rédaction de cet avis, l'emploi dans le secteur financier montre une image contrastée<sup>12</sup>. Alors que certains plans sociaux ont déjà été conclus et que d'autres se dessinent, certaines entreprises du secteur continuent à embaucher. De plus, les opérateurs de la place financière comptent bien survivre à cette crise et savent qu'ils auront besoin de personnel qualifié aussi à l'avenir. Il reste que l'incertitude qui pèse sur le monde financier se traduit aussi dans une incertitude sur l'évolution de l'emploi dans le secteur pendant l'exercice en cours.

L'année 2008 a considérablement choqué non seulement la place financière, mais aussi le public luxembourgeois. Tandis que la réputation des banques et des banquiers a souffert dans le monde entier, on a observé une tendance dans le même sens au Luxembourg, alors même que les banques y contribuent au bien-être économique depuis plusieurs décennies.

Or, la question de la réputation de la place financière est essentielle sur le plan européen et international. La compétition entre places financières amène certains lobbys, relayés par des groupes politiques dans les grands pays, à remettre en question la réputation et le sérieux professionnel des institutions financières luxembourgeoises. Que ce soit le passeport européen des sociétés de gestion d'OPCVM, que ce soit l'architecture de la supervision européenne, que ce soit la fiscalité de l'épargne, il y a toujours des intérêts économiques et politiques manifestes derrière les attaques contre la réputation de la place financière luxembourgeoise.

---

<sup>12</sup> Le nombre total de personnes employées auprès des établissements de crédit luxembourgeois s'élève à 27.200 au 31 décembre 2008 par rapport à 27.269 au 30 septembre 2008, ce qui représente une baisse de 69 unités (-0,25%).

A cet égard, la création de Luxembourg for Finance (LFF) a été un pas dans la bonne direction, mais il devient évident que le domaine de la communication va encore augmenter en importance dans un avenir proche.

- Parmi les mesures à envisager dans l'immédiat pour amortir le choc de la crise, le CES préconise:
  - la poursuite de la politique de soutien des banques, essentielle pour le marché local dans une perspective de rétablissement de la confiance;
  - la réforme urgente du système de garantie de dépôts;
  - l'ouverture des fonctions spécialisées de la CSSF aux non luxembourgeois;
  - la gestion renforcée du risque de réputation (Garantie des dépôts, rétrécissement prétendu du crédit, secret bancaire, "*Madoff*");
  - la maîtrise des coûts;
  - le reclassement (formation et réinsertion dans le monde du travail) des salariés de banques en restructuration, notamment au niveau sectoriel ou dans le cadre de plans de maintien dans l'emploi.

A moyen et long terme, la place financière continuera certainement à subir des perturbations de la crise financière avec des pressions accrues sur les coûts. La vague de consolidations (fusions et restructurations) se fera également sentir au Luxembourg qui verra en outre la dépendance des filiales croître face aux maisons mères étrangères. Il est évident que la distorsion de la concurrence par des mesures de sauvetage nationales exposée au chapitre précédent se fera également sentir au sein de la place financière luxembourgeoise.

- La question de l'architecture de la supervision en Europe reste primordiale pour l'ensemble du secteur financier, compagnies d'assurance comprises. L'enjeu consiste à cet égard à permettre une supervision adéquate pour les grands groupes financiers, mais de maintenir une proximité de la surveillance, telle qu'elle a fait ses preuves au Grand-Duché. En tout état de cause, une augmentation des coûts de supervision est à prévoir.
- Par ailleurs, la pression d'harmonisation risque de diminuer certains des avantages compétitifs de la place. Ainsi, la pression de toutes parts sur le secret bancaire s'est brutalement accentuée. Dans le cadre de leur stratégie visant à mieux combattre l'évasion et la fraude fiscales, les Etats-Unis et nos grands voisins européens ont pris le prétexte de la crise financière pour lutter contre les paradis fiscaux et ceux qu'ils considèrent comme tels. De peur d'apparaître sur des listes noires de l'OCDE ou des gouvernements de ces pays, le Luxembourg s'est entendu avec la Suisse et l'Autriche pour collaborer dorénavant avec les autres pays dans la lutte contre la fraude fiscale selon les standards proposés par les accords-modèles de l'OCDE.

Le secret bancaire se trouvera ainsi relativisé, ce qui est certes un désavantage relatif pour notre activité de banque privée, mais ce qui ne devrait pas être une menace aussi longtemps qu'une collaboration identique est assurée sur les places concurrentes en Europe et ailleurs.

C'est aussi ce souci de standards internationaux identiques qui fait que le Luxembourg devra rester sceptique vis-à-vis de certaines initiatives européennes en matière de fiscalité. La Commission européenne a en effet adopté deux nouvelles propositions de directives<sup>13</sup> visant à améliorer l'assistance mutuelle entre les autorités fiscales des Etats membres pour l'établissement du montant et le recouvrement des taxes et impôts. Les directives prévoient des règles de coopération allant jusqu'à permettre aux fonctionnaires de l'administration fiscale d'un Etat membre de se rendre sur le territoire d'un autre Etat membre et de participer activement - avec les mêmes pouvoirs d'inspection - aux enquêtes administratives qui y sont menées.

- De même, les discussions sur l'actuelle directive sur la fiscalité de l'épargne comportent certains pièges pour nos banques dans la mesure où il devra être évité des conditions qui désavantagent systématiquement les clients étrangers des établissements luxembourgeois par rapport à leurs compatriotes qui maintiennent leurs comptes sur leur territoire national.

Si les directives proposées ne peuvent être adoptées qu'à l'unanimité, le fait est que la pression se fait croissante et que le Luxembourg doit être "*prêt à discuter*" ce qui présuppose la définition d'une ligne stratégique claire en la matière comportant une vision d'ensemble de la compétitivité fiscale du Grand-Duché.

- De façon plus générale, le Luxembourg devra maîtriser la vague réglementaire qui suivra la crise. Il n'est pas exclu qu'il puisse même prendre avantage dans le contexte actuel sur les centres offshore entièrement déréglementés. Le Luxembourg devra dans ce cadre sans doute adapter sa législation à de nouvelles règles en matière de services de paiement, de titrisation et autres véhicules spécialisés, d'adéquation du capital, de ratio de liquidité ou encore en matière de banque de détail.

Finalement, il devra réfléchir à ouvrir de nouvelles niches de compétence qui pourraient être ouvertes, par exemple, dans le domaine de la finance islamique ou encore de la banque de transaction (services de paiement, clearing/settlement). Un rôle particulier revient à la recherche scientifique dans les disciplines de la finance. Dans ce contexte, la Luxembourg School of Finance mérite d'être développée et soutenue.

Si aujourd'hui, un certain nombre de critiques vis-à-vis de l'instabilité du système financier s'impose, il ne faut pas oublier que le Luxembourg a largement bénéficié d'un développement extraordinaire. Il y a fort à craindre cependant que les échanges internationaux ne soient freinés ce qui ne manquera pas de rendre plus difficile le développement des services financiers. Le Luxembourg risque d'être touché de plein fouet par une telle évolution.

---

<sup>13</sup> Proposition de Directive du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures - COM (2009) 28 final - et Proposition de Directive du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal - COM (2009) 29 - adoptées le 2.2.2009.

### 364 Sur le secteur des assurances

L'aspect social et de prévoyance reste primordial dans ce métier et l'épargne des assurés reste, grâce aux mécanismes réglementaires qui sont propres à la profession, intact même si les rendements tributaires de l'évolution des marchés sont en net déclin.

Ainsi les quelques assureurs étrangers touchés en leur existence par la crise – et de grands noms ont été cités – n'ont guère été affectés en cette qualité, mais bien pour avoir délaissé leur métier en faveur d'autres activités plus spéculatives (pratiques par ailleurs prohibées dans l'Union Européenne).

Ceci dit, l'impact de la crise sur l'économie réelle se traduira par un ralentissement de l'activité d'assurance sur le marché local et par un recul de l'activité Vie en Libre Prestation de Services (LPS).

Cette constatation, combinée à la détérioration des rendements financiers, oblige les assureurs à une maîtrise accentuée des frais et coûts pour éviter des suppressions d'emplois et pour garantir la santé du secteur.

#### 3641 Les statistiques

Le secteur de l'assurance luxembourgeois regroupe principalement trois activités:

- Une partie des assureurs desservent le marché national et commercialisent des produits classiques d'assurances Non-Vie et Vie (Multirisque Habitation, assurances Auto, assurances Décès). Leur chiffre d'affaires annuel s'élève à 1,2 mia. EUR.
- Certains assureurs Non-Vie travaillent en LPS à l'étranger et réalisent un chiffre d'affaires de 778 mio. EUR.
- Enfin, la partie la plus importante du chiffre d'affaires du secteur est réalisée par l'activité d'assurance Vie en LPS, qui s'élève à 10,40 mia. EUR.

Tous les assureurs ont en commun d'être des investisseurs institutionnels très importants. Ils détiennent ainsi des actifs en représentation des engagements des preneurs d'assurances et bénéficiaires pour plus de 60 mia. EUR.

Notons qu'à fin 2007, le secteur dans sa globalité, remplissait à hauteur de 295,4% en Non-Vie et de 158,6% en Vie, les exigences réglementaires en termes de fonds propres (marge de solvabilité).

#### 3642 Impacts directs de la crise

Les assureurs étant d'importants investisseurs institutionnels, l'impact de la crise s'est avant tout fait sentir au niveau de ses répercussions sur les actifs, d'une part au niveau des actions, et d'autre part au niveau de l'envolée des taux sur les obligations "corporate" victimes d'un "credit crunch" et de la méfiance généralisée envers tout débiteur non étatique.

Considérant que les marchés d'actions ont subi des corrections de valeurs pouvant aller jusqu'à 50% et sachant qu'en moyenne les assureurs détenaient encore une proportion d'actions en portefeuille de l'ordre de 10% à 15% à fin 2007, les moins-values à prendre en compte se chiffrent probablement à fin 2008 entre 3 mia. et 4,5 mia. EUR. Par ailleurs, les moins-values sur les portefeuilles obligataires pourraient se chiffrer à 1 mia. EUR.

Même si une partie importante de ces moins-values est prise en charge par les preneurs d'assurances dans le cadre des contrats Vie en unités de comptes (contrats pour lesquels le risque de souscription est supporté par le preneur d'assurance), les conséquences sur un secteur qui disposait à fin 2007 de 560 mio. EUR de plus-values non réalisées et d'une capacité bénéficiaire de 310 mio. EUR restent toutefois importantes.

La crise financière a par ailleurs eu un impact direct sur les résultats opérationnels des entreprises d'assurances Vie commercialisant des produits en unités de comptes à l'étranger. La virulence de la crise a ainsi eu un impact négatif sur la confiance des investisseurs dans les entreprises du secteur financier, ce qui a fondamentalement influencé le chiffre d'affaires de ce secteur engendrant une diminution importante des revenus du secteur. De plus, la réduction de la masse des actifs sous contrat a entraîné une diminution importante des commissions de gestion récurrentes.

Cette réduction des revenus, conjuguée à une croissance des frais généraux et à des dépréciations à prendre en compte, devrait réduire la capacité bénéficiaire du secteur luxembourgeois de l'assurance Vie en LPS d'une manière dramatique (plus de 90%).

A cet environnement financier difficile s'ajoutent encore des discussions politiques autour de la place financière et de son environnement prudentiel et fiscal, ébranlant encore davantage la confiance des clients et investisseurs dans des produits d'assurances luxembourgeois qui, de par leur nature, constituent pour eux des engagements à très long terme.

### **3643 Impacts indirects de la crise**

Les assureurs ne ressentent pas vraiment les conséquences de la crise du crédit, car ils n'ont pas besoin de liquidités supplémentaires pour financer leurs activités. L'assurance, de par sa nature, est normalement génératrice de cash flow positif, même dans les cas où une entreprise rencontrerait des difficultés financières.

En revanche, une bonne partie des entreprises d'assurances luxembourgeoises font partie d'un groupe bancaire auquel elles ont confié tout ou partie de leurs actifs. Au cas où, malheureusement, l'une de ces banques devrait faire face à un régime de gestion contrôlée ou à une faillite, les actifs et en particulier les liquidités qui y sont déposés seraient bloqués, ce qui risquerait de placer les entreprises d'assurances dans une situation où elles ne pourraient plus honorer leurs engagements à l'égard de leurs clients. Tels furent les cas de Lexlife, filiale de la Landsbanki, et de Kaupthing Life & Pension, filiale de la Banque Kaupthing Luxembourg. Si une solution a pu être trouvée pour Lexlife par la reprise du portefeuille d'assurances, le sort de Kaupthing Life & Pension dépendra quant à lui du sort de sa société mère.

### **3644 Perspectives du secteur**

Tant sur le marché local que sur le marché international, les entreprises resteront largement tributaires de l'économie en général et de l'évolution future des marchés financiers en particulier.

Le maintien du chiffre d'affaires pour l'année 2009 est important afin d'éviter des conséquences négatives sur l'emploi dans le secteur.

Le CES a identifié un défi majeur pour le secteur des assurances à savoir les éventuelles conséquences dans le cadre de la révision de la directive sur la taxation de l'épargne.

Les acteurs du secteur demandent le maintien d'une supervision du secteur qui pourra réagir de la manière la plus appropriée à des situations de crise et qui pourra se faire sous une autorité de contrôle spécialisée au niveau national.

#### 4 LA POLITIQUE DE DIVERSIFICATION ECONOMIQUE

- Au regard notamment des évolutions récentes sur les marchés financiers, qui ne sont pas restées sans effets sur l'économie "*réelle*", le CES est d'avis qu'il importe généralement de soutenir le développement d'activités économiques, créatrices de richesses, et d'en diversifier le tissu. Le CES s'était par le passé toujours prononcé en faveur d'une diversification économique plus poussée, alors qu'il pointait du doigt l'extrême dépendance, de l'économie luxembourgeoise dans son entièreté et surtout du budget de l'Etat, d'un seul secteur, à savoir le secteur financier au sens large.

Depuis des années, les Gouvernements successifs ont tous poursuivi une politique en faveur de la diversification économique; les résultats des nombreuses initiatives et actions entreprises par le passé sont là pour le prouver. La difficulté principale que rencontre néanmoins cette politique réside dans la taille réduite du pays, ce qui a contribué, au fil du temps, à provoquer certains changements dans la visée des politiques de diversification successives. Alors qu'après la deuxième guerre mondiale, la politique de diversification portait d'abord sur le secteur industriel, ensuite sur le secteur des services et la place financière avant tout, la politique de diversification poursuivie plus récemment est guidée essentiellement par la mise en place de pôles de compétence et de grappes technologiques dans les différents secteurs de notre économie.

Le Processus de Lisbonne pour sa part a fortement contribué à la diversification économique par l'intensification des efforts en matière de R&D et d'innovation, la création de structures d'accueil pour jeunes start-up, l'amélioration des infrastructures et de l'encadrement des TIC, la promotion d'une politique énergétique compétitive et efficace. Le CES souligne que l'éducation et la formation professionnelle ont également connu des réformes qui devraient en toute logique faciliter l'insertion durable des jeunes dans l'économie.

Bien que des succès notables aient pu être réalisés, le CES note que la dépendance du secteur financier n'a pas diminué au fil des années, bien au contraire. Avec la crise actuelle, la nécessité d'une solide politique de diversification économique se fait d'autant plus ressentir que les recettes fiscales issues du secteur financier se mettent sérieusement à fléchir, posant de façon très aigüe le problème de ce "*monolithisme économique*".

- Le CES aimerait rappeler les principales composantes de la politique de diversification économique telles qu'il les a depuis toujours préconisées:
  - Promouvoir systématiquement les nouveaux créneaux économiques comme les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les infrastructures écologiques, les communications électroniques ou encore des domaines comme la santé ou la biotechnologie.
  - En règle générale, développer les secteurs, produits et services plus indépendants des marchés traditionnels de notre économie et des cycles conjoncturels y liés.
  - Continuer la promotion des "*clusters*" économiques développant par la sorte les centres d'excellence existants au niveau des entreprises et les centres de recherche.

- Dans une approche de développement qualitatif, veiller à favoriser d'un côté également des secteurs capables d'absorber une main-d'œuvre faiblement qualifiée et, de l'autre côté, œuvrer dans le sens d'une meilleure qualification du potentiel de travail endogène par l'amélioration continue de l'éducation et de la formation.
  - Mieux coordonner les activités de promotion et de communication mises en œuvre par tous les acteurs dans ce domaine, tout en réalisant des synergies et en évitant des doubles emplois.
  - Développer une stratégie de communication avec les entreprises et surtout avec les responsables et décideurs des groupes d'entreprises implantés ou non au Luxembourg dans le but de promouvoir auprès d'eux le site économique luxembourgeois dans son ensemble.
  - Renforcer la promotion de l'économie luxembourgeoise et des biens et services "*Made in Luxembourg*" à l'étranger. Il s'agit tout particulièrement d'aider et de soutenir les entreprises implantées au Grand-Duché à exporter leur savoir-faire en établissant des filiales ou partenariats avec des entreprises à l'étranger.
  - Concentrer les efforts de diversification sur un nombre limité de pays présentant des opportunités particulières pour le développement des activités luxembourgeoises.
  - Continuer la diversification de la place financière
    - .. en participant activement aux travaux relatifs à la redéfinition de l'architecture de la supervision en Europe pour éviter qu'elle soit nuisible pour le Luxembourg;
    - .. en définissant de nouvelles niches de compétences pour la place financière.
  - Développer davantage l'économie de la connaissance au Luxembourg et soutenir ainsi la création d'autres activités (niches) économiques en:
    - .. encourageant et en aidant les entreprises innovantes, en promouvant la protection de la propriété intellectuelle,
    - .. en sensibilisant plus particulièrement les PME à l'innovation et aux activités de recherche, notamment par le biais d'incitations fiscales ou d'aides à l'innovation opérationnelle.
- En règle générale, le CES souligne également l'importance pour un petit pays de disposer d'un vaste réseau de contacts et d'acteurs ayant un lien étroit avec le Grand-Duché et pouvant contribuer efficacement à promouvoir à l'étranger le Luxembourg comme terre d'accueil idéale pour de nouvelles activités et les entreprises luxembourgeoises en tant que partenaires fiables (cf. Ambassades, Consulats, Trade&Investment Officers du BED, hommes d'affaires actifs et retraités, attachés commerciaux belges, Chambres de Commerce à l'étranger, etc...).

Ces considérations ne sont cependant pas suffisantes pour faire éclore des activités économiques nouvelles.

Le CES est d'avis qu'il faut également travailler sur certains aspects ayant trait à l'organisation administrative du pays, l'aménagement territorial et les infrastructures avant tout.

#### 41 Au niveau de l'aménagement du territoire

Dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays de 2007, le CES s'était longuement penché sur l'aménagement du territoire, élément central à ses yeux également de toute politique de diversification économique. Le CES avait à l'époque identifié les différents instruments légaux, à savoir:

- le plan directeur général;
- les plans directeurs sectoriels à l'échelle nationale;
- les plans directeurs régionaux à l'échelle régionale, et les plans d'occupation du sol à l'échelle locale;
- l'instrument du parc naturel, situé également à l'échelle régionale, défini par la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels.

Au niveau communal s'ajoute le cadre légal sur l'aménagement communal et le développement urbain tel que défini par la loi modifiée du 19 juillet 2004.

Au niveau des plans directeurs sectoriels, le CES constatait que:

*" l'état d'avancement est le suivant. Sont entrés en vigueur, les plans directeurs sectoriels:*

- lycées, le 26 juillet 2005;
- décharges pour matières inertes, le 9 janvier 2006;
- stations de base pour réseaux publics de communications mobiles, le 25 janvier 2006."

A l'époque, les plans directeurs sectoriels suivants étaient toujours en élaboration: transports, grands ensembles forestiers et paysagers, zones d'activités économiques et logement.

Dans ce contexte, le CES se demandait:

*" pourquoi depuis 1999 (année d'adoption de la loi concernant l'aménagement du territoire), de nombreux plans sectoriels et la totalité des plans régionaux sont toujours en souffrance, ce qui rend plus difficile le développement spatial et cohérent du pays.*

*Le CES insiste sur l'urgence de finaliser ces plans dans les meilleurs délais."*

Entre-temps, à l'exception de celui sur le logement, les différents projets de plans sectoriels en souffrance en 2007 ont tous été présentés, bien que seulement au stade d'avant-projets de règlement grand-ducal<sup>14</sup>. A côté des sérieux retards accusés dans l'élaboration des différents plans, le CES se pose des questions quant à la cohérence des différents instruments et de la politique d'aménagement du territoire dans ensemble. En effet, les plans sectoriels se superposent aux PAGs que les communes devront avoir révisés jusqu'en 2010.

Le CES se pose également certaines questions sur la non-présentation du plan sectoriel logement jusqu'à ce jour, alors que c'est justement la politique du logement

<sup>14</sup> Celui sur les zones d'activités économiques a été présenté en date du 23 mars 2009.

qui, selon les dires du Gouvernement, aurait profité de la plus haute priorité politique et que depuis 2007 de nombreux instruments y ayant trait ont été créés, dont le pacte logement.

Les considérations du CES de 2007 ayant trait aux retards pris, bien qu'avec une acuité légèrement moindre, gardent donc toute leur valeur quant à l'urgence invoquée, d'autant plus que les procédures légales ne sont pas encore achevées. Il reste à noter que le concept de planification restera lettre morte tant que tous les plans n'auront pas été déclarés obligatoires.

Le CES voudrait encore relever qu'il est absolument nécessaire que les instances appelées à traiter ces matières à caractère transversal puissent agir en connaissance de cause de ce qui se fait à d'autres échelons, pour pouvoir faire avancer ces dossiers et aboutir à un tout opérationnel.

#### **42 Au niveau des lourdeurs administratives**

A côté de ces considérations en relation avec l'aménagement du territoire, le CES aimerait soulever quelques points particuliers qui, à ses yeux, portent particulièrement préjudice au développement de l'activité économique endogène. A côté de l'aménagement communal déjà cité dans le chapitre précédent, il s'agit en l'occurrence des incidences de ce qui est généralement décrié comme lourdeur administrative, alors que le pays se vantait, il y a quelques années encore, de sa réactivité et de sa vitesse de communication interne.

– A cet égard, le CES propose notamment:

- introduction générale de délais;
- approche plus intégrative en considérant un projet avec une vue plus large et globale;
- examen des différentes consultations publiques;
- assurer les disponibilités en matière de personnel.

Par ailleurs, le CES soutient l'idée d'instaurer un Guichet unique de l'urbanisme à l'instar des "*Biergercenter*" créés. Le Guichet unique constituera un point de contact central pour les entreprises en matière de conseil administratif et pratique et aura un rôle de facilitateur sans toutefois se substituer aux différentes instances chargées de prendre les décisions dans les domaines concernés.

Le CES considère également que la simplification administrative ne concerne pas seulement les entreprises, mais également les citoyens, qui doivent bénéficier d'un accès plus direct et rapide aux services publics, sans que ces efforts ne se fassent toutefois au détriment de la qualité de ces services.

Dans ce même ordre d'idées, le CES recommande également de généraliser l'idée de plates-formes d'accord et de concertations interministérielles au-delà des seuls domaines urbanistiques et environnementaux. Ces plates-formes auront pour mission de résoudre de manière informelle les problèmes concernant essentiellement les projets générés par le secteur public.

En ce qui concerne plus précisément les disponibilités de personnel au sein des administrations, le CES donne à considérer que, le cas échéant, un redéploiement des effectifs en fonction de la demande et des nouvelles missions, pourrait constituer une piste pour améliorer le fonctionnement du service public.

Le CES rappelle qu'à ses yeux le développement urbain ainsi que la protection de la nature et de l'environnement naturel méritent une législation à la hauteur de l'enjeu. Il note qu'un projet de réforme de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain vient d'être déposé.

- Par ailleurs, le Conseil de gouvernement a adopté en date du 10 mars 2009 un projet de loi réformant la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Ce projet de loi vise à éliminer les doubles emplois en matière d'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement avec la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

En règle générale, le CES insiste à ce que le prochain Gouvernement fasse enfin de la réduction et de la simplification des charges administratives une priorité politique, tant dans l'intérêt des entreprises que des citoyens. Dans cet ordre d'idées, à côté de l'introduction dans certaines législations de délais administratifs à respecter, il lui faudra entamer au plus vite également les réformes nécessaires en matière d'établissements classés et de protection de la nature.

Dans ce contexte, le CES note que le Gouvernement annonce dans le plan de conjoncture présenté en date du 6 mars 2009, des modifications au niveau de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ainsi que de la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles.

### **43 Au niveau des infrastructures**

- Le CES est d'avis qu'il faut prêter une attention particulière à l'économie numérique. A court terme, l'enjeu vital est la mise en place de réseaux performants de fibres optiques à destination des particuliers (Fiber to the home) et des entreprises.

Le CES est d'avis que le gouvernement doit initier une politique d'ouverture non seulement de ces "*autoroutes de l'information*", mais de tous les services en réseaux dans le cadre d'un modèle de co-investissement ou de partenariats publics/privés, afin de ne pas hypothéquer un développement basé sur des opportunités technologiques.

## 5 LA POLITIQUE DE SANTE PUBLIQUE

### 51 Introduction

- L'Organisation mondiale de la santé (OMS) définit la santé comme "*un état de complet bien-être physique, mental et social et [qui] ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité*".

Le droit à la santé, ou tout au moins sa protection, est un bien fondamental: "*la possession du meilleur état de santé qu'il soit capable d'atteindre constitue un des droits fondamentaux de tout être humain quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques, sa condition économique et sociale*" (Source: OMS).

Nombreux sont les instruments internationaux ayant trait aux Droits de l'Homme qui font référence à la santé. Citons seulement le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, la Convention sur toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 et la Convention relative aux Droits de l'Enfant de 1989.

La santé est multifactorielle; elle est déterminée en partie par le respect des autres droits fondamentaux comme le logement ou encore l'éducation. C'est pourquoi une véritable politique de santé ne peut en aucune manière se résumer en une seule politique des soins.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît un droit d'accès à des services de santé "*dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales*".

- Le système de santé luxembourgeois a fait l'objet d'une multitude d'études et d'analyses, ordonnancées par l'autorité publique, l'CNS ou par des prestataires de soins eux-mêmes, qui ont abouti à des résultats des fois contradictoires.
- Dans le présent avis, le CES se réfère essentiellement à l'étude économique de l'OCDE: *Bien soigner et bien dépenser: renforcer l'efficacité économique des soins de santé*, volume 2008/12, juin 2008, chapitre 4.

Selon cette étude, malgré une abondance des soins et une couverture généralisée, l'état de santé de la population luxembourgeoise reste dans la moyenne de l'OCDE.

Au vu des risques auxquels le Luxembourg va être confronté, notamment en ce qui concerne le vieillissement de la population couverte, il sera difficile, selon l'OCDE, de maintenir le système de santé actuel.

Voilà pourquoi, l'OCDE suggère de s'appliquer à augmenter l'efficacité et l'efficience du système et formule un certain nombre de recommandations concrètes dont quelques-unes sont commentées ci-après.

## **52 Les composantes du système de santé**

Un système de santé est primordialement constitué:

- d'une médecine préventive comprenant une éducation à la santé et un environnement et des conditions de travail sains;
- de la fourniture de soins de santé et pharmaceutiques appropriés en cas de maladie dans des infrastructures et équipements médicaux performants;
- de prestataires de soins qualifiés, bénéficiant d'une formation initiale et continue de haut niveau, travaillant dans des conditions qui tiennent compte des exigences, sujétions et responsabilités particulières inhérentes à leurs fonctions;
- des soins adéquats de réhabilitation ou de rééducation;
- des soins de santé de longue durée;
- des services connexes tels que pharmacies et laboratoires,
- des centres de recherche ou de référence.

## **53 Une santé publique de qualité élevée**

Des soins de santé de qualité élevée doivent essentiellement répondre aux critères suivants:

- être universellement disponibles, accessibles, et continus;
- être assurés dans des délais médicalement acceptables dans le cadre de réseaux de soins de proximité;
- répondre aux besoins des usagers selon les différents cycles de vie, avec une protection spéciale pour les personnes les plus vulnérables et celles menacées d'exclusion ou exclues;
- être évolutifs, pour répondre au mieux à l'évolution de la science médicale;
- garantir une bonne qualité et sécurité;
- être financièrement abordables et répondre à une utilisation rationnelle des ressources financières, dans un système fondé sur le principe de solidarité, faisant partie intégrante du système national de protection sociale;
- respecter les droits des patients clairement définis dans une charte des droits des patients regroupant tous les aspects;
- être évalués de manière continue et transparente sur base d'indicateurs internationaux par des experts indépendants, incluant une évaluation de la satisfaction des usagers, ainsi que la publication et la diffusion de ces résultats;
- associer davantage toutes les parties prenantes du système de santé à l'organisation et à l'évaluation du système de santé en général et de l'infrastructure hospitalière en particulier, par un engagement et une participation accrues.

## **54 La médecine préventive et l'éducation à la santé**

- La prévention constitue un élément central d'une politique globale de la santé. Des mesures de prévention systématiques prolongent l'espérance de vie, visent à empêcher l'incidence et la propagation de maladies chroniques, et sont surtout indispensables à l'épanouissement des êtres humains dans la vie privée et au travail.

Le CES constate que la santé est malheureusement trop souvent considérée comme un acquis qui ne demande pas d'engagements ou d'efforts particuliers des

concernés. Une attention particulière revient donc à l'éducation à la santé dès le plus jeune âge.

La médecine préventive et l'éducation à la santé consistent dans des sensibilisations et actions concertées destinées à préserver et à promouvoir la santé de l'individu.

On distingue classiquement

- la prévention primaire visant à éviter la maladie chez le patient qui n'est pas (encore) malade;
- la prévention secondaire destinée à diminuer les suites et la gravité de l'affection chez un patient malade ou visant à dépister le plus tôt une maladie (détection précoce des maladies);
- la prévention tertiaire cherchant à empêcher les complications ou rechutes;

A l'heure actuelle, la politique de santé suit encore trop souvent une logique curative. Celle-ci devrait céder le pas à une optique plus holistique de l'état de santé d'un individu, où la prévention et la coordination entre les différents secteurs de santé, de soins de longue durée et des services sociaux joueront un rôle beaucoup plus important à l'avenir.

En effet, le rapport de l'OCDE sur la santé au Luxembourg relève que l'état de la santé de la population dépend également de facteurs qui ne sont pas directement liés aux services médicaux, comme le mode de vie. A cet égard, le nombre élevé d'accidents de la route, l'incidence forte de l'obésité, la consommation élevée de drogues, de boissons alcoolisées, de tabac et de médicaments nécessitent des efforts accrus en matière de prévention afin de réduire les problèmes de santé qui en résulteront pour les individus et le coût à assumer par l'assurance maladie et la collectivité en général.

Le CES regrette de ne pas disposer d'une vue globale de tous les nombreux efforts entrepris dans le cadre de la prévention de la santé par différents Ministères, organisations et centres de conseils, tels que les examens prénatals, de dépistage, les examens médicaux à l'école, les vaccinations, la prévention contre les accidents de travail ou de la route, la lutte contre la toxicomanie, l'organisation de premiers secours, l'école de dos, ainsi que différentes mesures de prévention sur le lieu de travail (prévention proprement dite et organisation du travail).

De même, il constate que, selon le rapport de l'OCDE, les indicateurs disponibles montrent que le Luxembourg dépense relativement peu pour les soins préventifs par rapport aux pays voisins. A noter toutefois que ledit rapport suppose que ces indicateurs sous-estiment vraisemblablement le véritable effort consenti par les autorités publiques et autres organisations. En outre, le CES relève que des examens médicaux de routine ne sont pas comptabilisés parmi les dépenses de préventions (médecine de travail, visites de contrôle chez les dentistes, coloscopies, radiographies).

Le CES réitère sa demande de revoir les indicateurs, afin de disposer d'une estimation plus fiable des performances et de l'efficacité du système de santé luxembourgeois.

Le CES approuve l'approche adaptée par les autorités publiques d'asseoir les campagnes et actions sur la sensibilisation des assurés. Il suggère d'introduire des incitations supplémentaires d'ordre financier pour ceux qui se soumettent régulièrement à des examens de santé préventifs, à l'image des primes allouées sous condition de suivre les examens pré- et postnatal, ou encore des suppléments de remboursement pour prothèses dentaires accordées en cas d'examen dentaires réguliers.

- Dans son avis du 31 octobre 2001 sur le rôle de l'Etat, le CES s'était déjà prononcé en faveur d'une meilleure médecine préventive:

*" En ce qui concerne l'aspect préventif, une information plus importante doit avoir lieu à tous les niveaux et dès la petite enfance afin d'éduquer les citoyens sur l'importance d'une bonne santé et sur la nécessité de réduire autant que possible les risques de développement des maladies mortelles (maladies cardiovasculaires, cancer, dépendance des drogues licites et illicites, sida, ...).*

*Le CES, qui n'ignore pas les efforts des autorités publiques entrepris sous forme de campagnes d'information, a cependant des doutes quant aux résultats de telles campagnes, trop générales, pour vraiment faire éviter des comportements à risque. C'est pourquoi le CES se prononce en faveur d'une meilleure évaluation du succès de chaque initiative de prévention.*

*En outre, il demande de rendre obligatoire certains examens de dépistage précoce de maladies graves en fonction également de l'âge des personnes. Ces examens et des vaccinations seraient à prendre en charge par l'assurance maladie. L'installation des services de santé au travail obligatoires offre une infrastructure propice au développement de la médecine préventive."*

Ces remarques gardent toute leur pertinence.

- Le CES invite les parties prenantes à mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, les mesures suivantes:
  - passer sous examen les programmes en cours et ceux déjà prévus en matière de médecine préventive ou de détection précoce en vue d'une amélioration de l'état de santé de la population couverte, afin de proposer au ministère de la Santé et aux organismes concernés, le cas échéant, des programmes supplémentaires de médecine préventive ou de détection précoce;
  - passer en revue toutes les positions de la nomenclature existante afin de visualiser les actes déjà utilisés aujourd'hui dans le domaine de la prévention et de la détection précoce non comprises dans des programmes préventifs officiels en vue d'améliorer l'information des assurés quant aux prestations prises en charge par l'assurance maladie.

## 55 L'organisation de la santé luxembourgeoise

### 551 Le conventionnement obligatoire généralisé pour les prestataires de soins

Au Luxembourg, tous les prestataires de soins sont obligatoirement conventionnés et, à ce titre, sont obligés de respecter les nomenclatures et les tarifs maximum tels qu'ils sont définis par les lois, règlements, conventions et statuts en vigueur.

A ce stade le conventionnement obligatoire est associé à une liberté thérapeutique absolue. Le CES donne cependant à considérer que celle-ci doit être encadrée de manière à garantir la qualité et l'économicité des soins dans l'intérêt bien compris du patient.

La Caisse nationale de Santé (CNS) conclut les conventions avec les différents groupements professionnels afin de régler les rapports entre l'assurance maladie et les prestataires de soins exerçant légalement leur profession au Luxembourg. Ces conventions s'appliquent à l'ensemble des prestataires dans leurs relations avec les personnes couvertes par l'assurance maladie.

**Le groupe salarial** relève que si le système de conventionnement obligatoire impose des contraintes au libre exercice des activités des médecins, il constitue un élément fondamental de la capacité de pilotage du système de santé luxembourgeois permettant de contenir les dépenses de santé et de contribuer ainsi au maintien de l'équilibre financier du régime de sécurité sociale tout en évitant une concurrence acharnée au détriment de la qualité des soins prestés.

**Selon le groupe salarial**, la mise en cause du conventionnement obligatoire contribuerait à créer un environnement sanitaire dans lequel, d'un côté, les patients plus fortunés auraient accès aux meilleurs traitements en raison de leurs moyens financiers, mais aussi du degré d'information dont ils disposent, et de l'autre côté, les malades à faibles ressources ne pourraient s'offrir que des traitements de base qui ne répondent pas aux progrès réalisés dans le domaine médical.

Les médecins "*déconventionnés*" fixeraient des honoraires librement, évidemment plus élevés que les tarifs conventionnés, et dont uniquement une partie faible serait remboursée par la Sécurité sociale. Le nombre des patients ne diminuerait pas de façon notable, étant donné que la demande de soins est générée par l'état de santé de la population. Ceux qui peuvent se le permettre contracteraient des assurances privées prenant, du moins partiellement, en compte le différentiel non remboursé des honoraires.

Les malades à faibles ressources se verraient confrontés à une dégradation de l'accès aux traitements de base assurés par des prestataires de plus en plus rares, au point que d'aucuns renonceraient aux consultations médicales pourtant indispensables.

L'abandon du conventionnement obligatoire généralisé risquerait, en effet, d'entraîner l'éviction des prestataires conventionnés par la CNS. Les prestataires

non conventionnés se concentreraient davantage sur l'offre des prestations les plus rentables et qui mettent en œuvre les techniques les plus modernes, alors que les prestataires conventionnés seraient tenus de proposer un catalogue très complet de prestations dont certaines ne seraient pas intéressantes d'un point de vue économique. Ces derniers pourraient donc disparaître du marché ou seraient amenés à quitter certaines régions, notamment rurales, pour s'établir dans la capitale, ce qui limiterait la prise en charge médicale des patients vivant dans les autres régions du pays. Le conventionnement obligatoire, en fixant les prix des prestataires de soins de santé sur le territoire, vise ainsi à préserver les prestataires d'une concurrence trop forte et permet d'éviter des surcapacités et les déséquilibres dans l'offre de prestations médicales.

En outre, il y aurait moins de pression pour adapter la nomenclature et le défaut d'adaptation conduirait à une diminution du remboursement et à l'accroissement du deuxième marché.

Tout cela introduirait au Luxembourg une médecine à deux vitesses au détriment de la cohésion sociale et du principe de solidarité qui est à la base de tout le système de sécurité sociale.

S'il est vrai que la législation luxembourgeoise ne contrôle pas directement le nombre de prestataires libéraux, le conventionnement semble toutefois avoir une incidence indirecte sur le nombre de médecins, étant donné que tous les chiffres comparatifs ne font pas état d'une pléthore de médecins au Luxembourg. Au contraire, la densité médicale du pays se situe plutôt au-dessous de la moyenne de l'OCDE.

Le conventionnement devrait cependant être complété de moyens d'action. Ainsi, **le groupe salarial** se prononce en faveur d'un système de sanctions qui aurait pour conséquence une baisse des honoraires des médecins qui ne respectent pas des standards minimaux de formation continue, de qualité et de respect de la médication économique.

**Le groupe salarial** note avec satisfaction que le gouvernement actuel ait apporté son soutien au conventionnement obligatoire dans son programme gouvernemental de 2004:

*" Le Gouvernement soutient que le conventionnement obligatoire permet à chacun l'accès à des soins de qualité. Dès lors le conventionnement obligatoire doit rester le cadre des relations de l'assurance maladie avec les différents groupes de prestataires. C'est dans ce cadre que des profils de prestations doivent être établis, permettant d'éviter des dérives du système tant du côté des prestataires, que du côté des bénéficiaires des soins de santé."*

Le groupe salarial donne également à considérer que l'absence de conventionnement obligatoire rendrait payant l'accès aux infrastructures hospitalières pour les prestataires non conventionnés.

**Le groupe salarial** donne finalement à considérer qu'une restriction de la liberté d'établissement est conforme au droit communautaire si elle est appliquée de

manière non discriminatoire, justifiée par un motif légitime ou une raison impérieuse d'intérêt général, et si elle répond à l'objectif poursuivi.

Selon une jurisprudence constante, la santé et la vie des personnes occupent le premier rang parmi les intérêts protégés par le Traité, permettant ainsi aux Etats membres de restreindre les libertés de circulation. Ainsi, la Cour de justice européenne a itérativement jugé que l'article 46 CE permet aux Etats membres de restreindre la libre prestation des services médicaux et hospitaliers, dans la mesure où le maintien d'une capacité de soins ou d'une compétence médicale sur le territoire national est essentiel pour la santé publique, voire pour la survie de sa population.<sup>15</sup>

Le **groupe patronal** pour sa part constate cependant certaines limites au conventionnement obligatoire en ce sens qu'il ne pose aucun frein à la démographie des prestataires, augmentant ainsi le risque de dérive financière et de la surmédicalisation induite par une offre trop importante. Partant, il devient vite évident que la soi-disant contribution au maintien de l'équilibre financier du système de financement n'est qu'un leurre.

Au-delà, le **groupe patronal** estime qu'il faudrait analyser de plus près dans quelle mesure le conventionnement obligatoire et généralisé, qui abandonne de fait tout contrôle de l'offre aux seuls prestataires, assure une émulation de qualité par la concurrence. Il ne partage en effet pas les craintes qu'un abandon voire un aménagement du système de conventionnement obligatoire aille à l'encontre des intérêts de la population protégée. La clé d'entrée au système de santé pourrait ainsi reposer sur les compétences des prestataires, leurs efforts de formation continue etc., ce qui présenterait davantage de garanties pour une médecine de qualité.

Par ailleurs, l'intégration européenne en matière de politique de santé risque de pousser le Grand-Duché à plus ou moins brève échéance à revoir sa position officielle en matière de conventionnement obligatoire, le cas échéant tous les prestataires devant être conventionnés.

Le **groupe patronal** donne à considérer que, si la réponse aux problèmes évoqués ne réside pas nécessairement dans l'abandon complet du principe de conventionnement obligatoire et généralisé, il n'en reste pas moins que le système gagnerait pour le moins à être complété par une limitation du nombre des prestataires.

Le **CES** estime que les conventions signées avec les prestataires de soins devraient également fixer le cadre et les conditions régissant l'exercice de leurs prestations, notamment en matière de formation professionnelle continue. Par ailleurs, le cadre conventionnel pourrait instituer un contrôle qualité dont les résultats, dans un but de transparence, pourront être publiés. Finalement, la convention pourrait utilement préciser les normes que doit respecter chaque prestataire en matière d'établissement, telles que la présence d'un cabinet fixe ou encore l'équipement minimal requis.

---

<sup>15</sup> Voir à ce sujet les conclusions de l'Avocat général dans l'affaire C 169/07 Hartlauer Handelsgesellschaft mbH contre Wiener Landesregierung, Oberösterreichische Landesregierung en annexe.

Le **CES** est d'avis que la CNS devrait pour le moins avoir un droit de codécision par rapport au nombre de médecins et autres prestataires actifs dans le cadre hospitalier.

Le **CES** demande par ailleurs au Gouvernement d'étudier la possibilité de l'introduction de sanctions pouvant aller jusqu'à la déchéance du droit d'exercer.

### **552 Le libre choix du prestataire et le principe de la prise en charge des actes et fournitures pour les assurés**

Le système luxembourgeois de santé repose sur deux principes généraux qui sont la liberté de choix du médecin et la prise en charge partagée des actes et fournitures.

#### **5521 La liberté de choix du prestataire**

Pour l'obtention des soins et fournitures, les assurés sont, en principe, libres de s'adresser

- aux prestataires et fournisseurs visés par les conventions et règlements;
- aux fournisseurs disposant d'un agrément du comité directeur de la Caisse nationale de santé (CNS);
- aux fournisseurs identifiés spécialement à cet effet par un titre de prise en charge émis par la CNS lorsque la fourniture ne peut être délivrée par un des fournisseurs ci-dessus.

La délivrance de soins ou de fournitures par un prestataire, un fournisseur ou un hôpital déterminé dans le cadre des services de garde, d'urgence ou de remplacement officiels n'est pas de nature à porter atteinte au principe du libre choix du prestataire de soins ou du fournisseur par l'assuré.

Pour les soins postérieurs à un traitement d'urgence, les assurés sont libres de s'adresser à un autre prestataire de soins ou fournisseur de leur choix.

Dans ce contexte, le rapport de l'OCDE reste muet sur la multiplicité des actes médicaux et se limite à proposer: "*la recherche sur l'efficacité comparative des actes médicaux devrait permettre de réduire les dépenses de santé à long terme*".

Le CES estime que le parcours d'un patient, avant d'aboutir auprès d'un médecin – spécialiste, devrait être analysé. L'introduction éventuelle d'un système de domiciliation du patient auprès d'un généraliste, tel qu'il existe dans différents pays européens, sous différentes formes, incitatives ou contraignantes, ainsi que le rôle du médecin de famille nécessiteraient au préalable une étude d'impact.

#### **5522 La prise en charge des actes et fournitures**

Ne sont prises en charge par l'assurance maladie que les actes, les services et fournitures inscrits dans la nomenclature ou les listes prévues par les lois, règlements, conventions et statuts, et dispensés par des personnes ou des institutions agréées au Luxembourg. Cette dernière disposition a pourtant été

relativisée par la jurisprudence de la Cour de justice européenne dans les affaires Decker et Kohll en ce qui concerne les prestations ambulatoires.

Pour les pathologies inhabituelles justifiant un acte ne figurant pas dans les nomenclatures, le traitement peut être pris en charge sur avis favorable du Contrôle médical de la sécurité sociale (CMSS). Celui-ci peut également autoriser le transfert à l'étranger si le traitement n'est pas possible au Luxembourg.

Le CES est d'avis qu'une modernisation des nomenclatures permettrait d'augmenter la transparence et la qualité de l'information dont doit pouvoir disposer le système de gestion et de financement. En outre, il recommande une adaptation et une intensification des outils de contrôle des prescriptions de médicaments.

En ce qui concerne les médicaments agréés, le CES demande que l'obligation d'importer tous les médicaments par l'intermédiaire de la Belgique, soit soumise à l'étude, afin que les importateurs luxembourgeois, dans le respect de toutes les précautions requises, puissent s'approvisionner au meilleur prix sur le marché concurrentiel. Des prix plus avantageux existent en effet pour les produits allemands au niveau de l'approvisionnement hospitalier. En revanche, dans le domaine ambulatoire (officines), les prix belges sont plus bas que les prix allemands, mais supérieurs aux prix français. Cette différence provient du fait que les prix dans l'ambulatoire sont des prix publics alors que les prix dans le domaine hospitalier sont des prix ex usine.

Vu le grand risque de dérives dans des conseils et propositions à caractère plutôt commercial que médical, le CES s'oppose à la recommandation de l'OCDE de lever la restriction qui pèse sur les pharmaciens pour proposer de leur gré des médicaments de rechange par rapport à l'ordonnance du médecin traitant.

Au stade actuel, en l'absence d'une analyse des risques, le CES ne peut pas se rallier à la recommandation de l'OCDE de lever la limite légale concernant les pharmacies sur Internet.

Si le CES, à ce stade, ne peut pas se prononcer définitivement sur une réforme structurelle du système actuel des pharmacies, il s'interroge toutefois sur le statut du propriétaire, étant entendu que pour toute libéralisation, la sécurité, la qualité, et la qualification professionnelle devront être strictement régulées.

Il rappelle à ce sujet qu'un arrêt de la Cour de Justice européenne retient que

*"bien que des objectifs de nature purement économique ne puissent justifier une entrave au principe fondamental de la libre circulation des marchandises, il ne saurait être exclu qu'un risque d'atteinte grave à l'équilibre financier du système de sécurité sociale puisse constituer une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier pareille entrave .... Au demeurant, un marché national des médicaments soumis à prescription médicale pourrait être caractérisé par des facteurs non commerciaux, de sorte qu'une réglementation nationale fixant les prix auxquels certains médicaments sont vendus devrait, dans la mesure où elle fait partie intégrante du système de santé national, être maintenue...."*

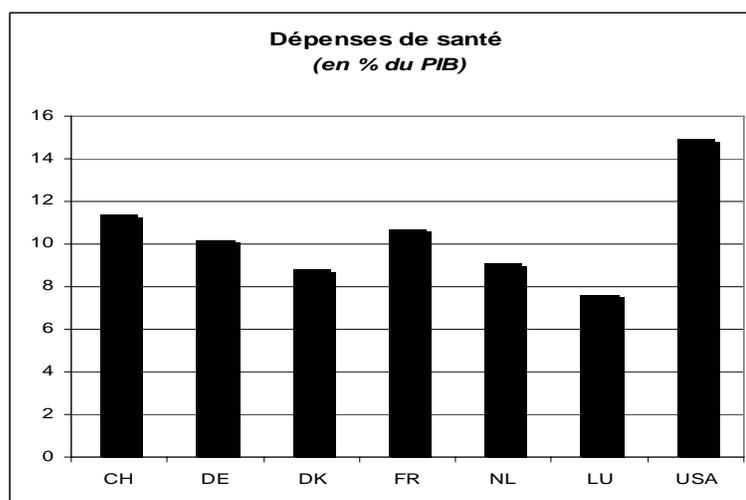
*[L]'article 30 CE peut être invoqué pour justifier une interdiction nationale de vente par correspondance des médicaments dont la vente est réservée exclusivement aux pharmacies dans l'Etat membre concerné, pour autant qu'elle vise les médicaments soumis à prescription médicale. En revanche, l'article 30 CE ne peut être invoqué pour justifier une interdiction absolue de vente par correspondance des médicaments qui ne sont pas soumis à prescription médicale dans l'Etat membre concerné.*"<sup>16</sup>

En ce qui concerne les laboratoires, le CES recommande de faire procéder à une analyse des prix de revient, tant des laboratoires privés que des laboratoires des hôpitaux, afin de définir une nouvelle organisation en matière d'analyses médicales - en y incluant le rôle du laboratoire de santé national - et d'adapter la nomenclature aux évolutions économiques et technologiques. Par ailleurs, il propose de réformer la législation sur les laboratoires d'analyses médicales datant de 1984, afin de leur permettre de se constituer sous la forme juridique d'une personne morale. Cette réforme s'impose d'autant plus au regard des ambitions affichées par le Luxembourg en matière de développement des activités de biotechnologie.

## 56 Le financement de la santé

- Le rapport de l'OCDE atteste au système de santé luxembourgeois d'être "*moderne*" et de présenter certains atouts (large gamme de services médicaux, offre de soins hospitaliers abondante, temps d'attente moyens brefs, densité des médecins généralistes et des spécialistes satisfaisante, bonne couverture généralisée par l'assurance maladie, etc.),

Les dépenses de santé du Luxembourg ont considérablement progressé au cours des 10 dernières années, de l'ordre de 6% par assuré en termes réels. Cependant, comparées au PIB, les dépenses du Luxembourg sont relativement faibles, comme le montre le graphique qui suit:



Source: Eurostat, données 2004, sauf pour le Danemark (2005),  
graphique: Chambre des salariés

<sup>16</sup> Arrêt du 11 décembre 2003(1) dans l'affaire C-322/01, Deutscher Apothekerverband -eV-Arrêt du 11 décembre 2003(1) dans l'affaire C-322/01, Deutscher Apothekerverband -eV- DocMorris NV.

L'assurance-maladie luxembourgeoise financée par les pouvoirs publics, les employeurs et les assurés fonctionne sur base de la solidarité et d'après le système de la répartition des charges avec constitution d'une réserve qui ne peut être inférieure à 10%, ni supérieure à 20% du montant annuel des dépenses.

Cette réserve fait fonction de fonds de roulement. Ceci étant, le CES considère que sur base des expériences des dernières années, le montant minimum de 10 % est suffisant pour servir aux fins voulues et qu'il n'y a pas lieu, à ce stade, contrairement à la recommandation de l'OCDE, de le revoir à la hausse.

Les taux de cotisation à l'assurance-maladie sont fixés séparément pour le financement des soins de santé et celui de l'indemnité pécuniaire de maladie. L'Etat supporte 37% des cotisations dues au titre des soins de santé et 29,5% des cotisations dues au titre des indemnités pécuniaires. Cette dernière participation remplace celle de 10% existant avant l'introduction du statut unique et qui était due sur un montant beaucoup plus élevé, étant donné que l'indemnisation de la maladie des ouvriers était, à quelques exceptions près, intégralement à la charge de l'assurance maladie. Avec la création d'une mutualité des employeurs l'Etat a mis à la disposition de cette nouvelle institution une avance de fonds. Celle-ci sera compensée progressivement par l'Etat dans le cadre de la prise en charge des cotisations (surprimes), versées à l'heure actuelle par les salariés exerçant une activité à dominante manuelle.

A cela, il faut ajouter que si les prestations de santé dans le secteur hospitalier sont bien prises en charge par la CNS, les investissements en immeubles et équipements lourds sont financés, en tout ou en partie, par l'Etat à travers le budget et le fonds d'investissements hospitaliers, en vue d'assurer au pays une infrastructure sanitaire conforme aux besoins réels.

- Au cours des dernières années la situation financière de l'assurance maladie a pu être maintenue en équilibre. Toutefois, les défis qui s'annoncent à moyen terme avec un accroissement de la demande en services de santé, toujours plus élaborés et partant plus coûteux mettent l'équilibre financier sous pression. A long terme, le vieillissement de la population posera de façon beaucoup plus aigüe la question du financement.

Au cours des dix dernières années, les dépenses de santé en termes réels ont progressé sensiblement plus vite que le PIB réel. Même si ce phénomène a été accéléré par des mesures ponctuelles telles que l'introduction de l'assurance dépendance, l'augmentation non conventionnelle des tarifs ou encore l'indexation des prestations médicales, il faudra s'attendre à ce que le poids de la part économique dans le PIB de la santé et des soins de longue durée continuera d'augmenter au point que, après avoir réalisé tous les efforts d'efficacité et

d'efficience, une augmentation des recettes risque de devenir incontournable<sup>17</sup>.

Le CES tient à marquer son attachement au système de financement existant. La participation de l'Etat au financement de la sécurité sociale est un facteur de compétitivité dans la mesure où elle allège les charges sociales des entreprises. La protection sociale est également un facteur de production important, qui contribue à des emplois stables, à la cohésion sociale, au développement économique et à une meilleure qualité de vie. Toutefois, le CES tient à souligner que des efforts supplémentaires en matière d'efficacité et d'efficience sont nécessaires pour maintenir la durabilité du financement d'un système caractérisé par une évolution très dynamique qui n'a finalement pu être compensé que par l'évolution conjoncturelle favorable des dernières années allant de pair avec une croissance extraordinaire de l'emploi.

La situation financière des dernières années a par ailleurs profité de la progression du nombre de travailleurs frontaliers, dont la demande en services de santé est réduite, principalement en raison de la structure d'âge, phénomène qui va toutefois s'estomper dans les années à venir. En effet, si les travailleurs frontaliers avaient consommé autant que les résidents, les dépenses par personne assurée auraient été de 15% supérieures en 2005,

Le CES est conscient qu'il faudra s'appliquer à maintenir l'équilibre budgétaire de l'assurance maladie tout en maintenant un service de santé répondant aux critères de qualité élevée et sans porter atteinte aux atouts cités du système.

Les diverses mesures prises à ce jour pour une meilleure maîtrise des coûts du système public de santé, telles que la réduction du nombre d'hôpitaux, la réduction des tarifs des laboratoires, sans oublier le principe de la médication économique de l'assurance maladie, n'ont pas abouti de sorte que des efforts supplémentaires s'imposent.

- Selon le CES des marges de manœuvre semblent subsister en ce qui concerne la rationalisation des services et des actes médicaux notamment au sein des hôpitaux.

Les frais hospitaliers (sans frais pour soins médicaux) représentent près de la moitié des dépenses pour soins de santé au Luxembourg. Les hôpitaux occupent donc le premier rang en tant que prestataire. Leurs besoins à long terme en ressources humaines et en investissements lourds ainsi que leur organisation complexe requièrent au niveau national des efforts de planification et d'utilisation des moyens. Ces efforts se concrétisent entre autres par l'élaboration, sous la responsabilité du ministère de la Santé, d'une carte sanitaire et d'un plan hospitalier national pluriannuel, en application de la loi du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers.

---

<sup>17</sup> Le rapport de l'OCDE met en exergue 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" et que "les dépenses publiques de santé et de soins de longue durée augmenteraient de près de 7 points du PIB d'ici 2050" pour alors atteindre 13,7% (actuellement 6,4%).

Dans son avis du 31 octobre 2001 sur le rôle de l'Etat, le CES écrivait à propos du secteur hospitalier:

*" Dans le secteur hospitalier, son intervention est plus forte. Concernant son financement, le CES demande de fixer des objectifs conformes aux besoins de notre pays et de ses habitants. Il s'agit plus particulièrement de limiter le nombre de services spécialisés pouvant être dotés d'équipements très sophistiqués qui restent ensuite sous-utilisés. Les besoins de localisations paraissent secondaires à côté de ceux des patients qui doivent être au centre de toutes les préoccupations. Des synergies entre les différents hôpitaux tant à l'intérieur du pays qu'avec ceux de la Grande Région sont à envisager et la politique de l'offre de l'entière panoplie de la médecine dans chaque hôpital devrait être revue*

*Le CES souscrit au principe d'une planification hospitalière privilégiant la maîtrise des coûts et l'humanisation des hôpitaux. Le bien-être des patients malades doit être au centre des préoccupations."*

Ces remarques gardent toute leur pertinence.

Les plans hospitaliers successifs n'ont été qu'une reconduction d'une situation existante assurant à chaque établissement hospitalier l'offre de la gamme la plus vaste de services. Tant les autorisations que le financement ne constituaient en fait qu'une réaction à des faits générateurs émanant du côté des prestataires, fussent-ils des établissements hospitaliers ou des médecins actifs dans ces enceintes.

Le déploiement d'une véritable stratégie s'impose désormais dans le double but de spécialiser davantage les hôpitaux au regard des services offerts et dans le souci de garantir une meilleure qualité des prestations ce qui devra aboutir dans une réforme de la loi hospitalière. Celle-ci devra être élaborée en concertation avec toutes les parties prenantes et devrait prévoir pour le moins une planification plus poussée que la seule limitation du nombre de lits !

Le CES se pose également certaines questions quant à l'organisation des hôpitaux et aux relations hiérarchiques entre le corps médical et les gestionnaires administratifs qui nécessiteraient une réponse.

Le CES déplore la situation médiocre des données disponibles sur les activités médicales au sein des établissements hospitaliers. De ce fait il est impossible à l'heure actuelle d'effectuer les analyses notamment de coût-efficacité nécessaires pour améliorer la qualité et l'efficacité économique des soins hospitaliers.

Il se demande au-delà si le système de la budgétisation des frais hospitaliers et le paiement à l'acte des prestations des médecins hospitaliers actuellement en vigueur ne doit pas être revu dans le cadre d'un système de gouvernance financière plus transparente.

## **57 Une évaluation de la qualité**

- L'OCDE se base dans son rapport sur trois indicateurs de qualité à savoir l'incidence de la mortalité chez les patients admis à l'hôpital avec une crise cardiaque, le taux de mortalité évitable en ce qui concerne le cancer et les enquêtes de satisfaction des

patients. Dans ces comparaisons internationales, le Luxembourg se situe assez proche de la moyenne des pays de l'OCDE.

Le CES n'ignore pas que le Ministère de la Santé s'applique à évaluer la qualité de la gestion des hôpitaux et que certains hôpitaux ont développé leurs propres systèmes de contrôle de qualité (Clinique St. Zithe en ce qui concerne le cancer; CHEM en ce qui concerne l'anesthésie), mais, en règle générale, le Luxembourg, ne dispose pas encore des moyens d'évaluation du système de santé suffisants; il existe bien une carte sanitaire, mais elle n'est pas suffisamment fine.

Le CES demande une carte sanitaire plus fine et en général de meilleures statistiques reflétant l'état de santé de la population. Pour perfectionner la carte sanitaire, il y a lieu d'y intégrer notamment:

- la fréquence, l'incidence et la nature des maladies diagnostiquées et traitées en dehors de l'hôpital;
- la nature et le résultat des prises en charge par le SAMU;
- les résultats, le devenir, l'utilité et le bénéfice des soins procurés aux patients pris en charge par l'hôpital;
- la satisfaction des patients par rapport à leurs prises en charge;
- les transferts à l'étranger.

Ces omissions sont d'ailleurs également reconnues par les auteurs de la carte sanitaire actuelle.

- L'indice européen des consommateurs, produit par l'organisation d'analyse et d'information *Health Consumer Powerhouse*, fournit un classement des systèmes de soins de santé européens à travers des domaines-clés pour le consommateur: droits des patients et information, santé digitale (*e-health*), temps d'attente pour bénéficier d'un traitement (accès), résultats, éventail et portée des services offerts, produits pharmaceutiques. En 2008, le Luxembourg se classe 4<sup>e</sup> parmi 31 pays européens analysés et peut se prévaloir d'un résultat excellent en ce qui concerne l'accès aux soins.

Dans l'indice européen des soins cardiaques (Euro Consumer Heart Index), également établi par *Health Consumer Powerhouse*, le Luxembourg se classe au premier rang en 2008.

Pour ce qui est des cancers, bien qu'il existe un *registre morphologique des tumeurs*, il faudrait établir des comparaisons internationales, à l'instar de l'indice européen des consommateurs de soins cardiaques.

Quoiqu'il en soit, le Luxembourg a besoin d'un référentiel d'évaluation de la qualité plus étoffé et sophistiqué, sur base de ce qui existe dans d'autres pays, de même qu'une évaluation régulière de la qualité par une agence externe indépendante.

## **58 Le secteur hospitalier**

### **581 Classement des hôpitaux et densité médicale**

Au moment de la finalisation du présent avis, le CES a pris connaissance de la publication au Memorial n° 54 du 23 mars 2009 du nouveau plan hospitalier. Etant donné qu'une analyse détaillée de ce plan n'a plus été possible, le CES se réfère en partie au plan hospitalier précédent, notamment pour ce qui est de la ventilation des lits hospitaliers au tableau ci-dessous.

- Le plan hospitalier édicte les critères de classement des établissements hospitaliers, leurs besoins en services et en lits, ainsi que les besoins en équipements lourds.

Il distingue, dans le domaine de soins aigus et subaigus, trois régions hospitalières et quatre types d'établissements hospitaliers: les centres hospitaliers généraux, les hôpitaux généraux, les hôpitaux de proximité et les établissements hospitaliers spécialisés.

Tableau 5: Les établissements du secteur aigu et subaigu

Etablissement	Site	Catégorie	Région hospitalière	Nombre de lits
Centre hospitalier de Luxembourg	Luxembourg, rue Barblé Eich	Hôpital général	Centre	441
				138
Centre hospitalier Emile Mayrisch	Esch-sur Alzette Dudelange Differdange	Hôpital général	Sud	360
				80
				202
Hôpital Kirchberg	Luxembourg-Kirchberg	Hôpital général	Centre	337
Centre hospitalier du Nord	Ettelbruck	Hôpital général	Nord	275
Clinique St Joseph	Wiltz	Hôpital de proximité	Nord	82
ZithaKlinik S.A.	Luxembourg	Hôpital général	Centre	258
Clinique Ste Marie	Esch-sur Alzette	Hôpital de proximité	Sud	118
Centre hospitalier neuropsychiatrique	Ettelbruck Useldange Manternach	Etablissement hospitalier spécialisé	Nord	175
				40
				22
Clinique privée Dr. Bohler	Luxembourg-Kirchberg	Etablissement hospitalier spécialisé	Centre	68
Centre François Baclesse, Centre national de radiothérapie	Esch-sur Alzette	Etablissement hospitalier spécialisé	Vocation nationale	10
INCCI, Institut national de chirurgie cardiaque et de cardiologie interventionnelle de Luxembourg	Luxembourg, rue Barblé	Etablissement hospitalier spécialisé	Vocation nationale	15
Hôpital intercommunal de Steinfort	Steinfort	Etablissement hospitalier spécialisé	Centre	30
Centre national de rééducation fonctionnelle et de réadaptation du Kirchberg, dit "REHAZENTER"	Luxembourg-Kirchberg	Etablissement hospitalier spécialisé	Vocation nationale	72

Sources: IGSS, CNS

Le plan hospitalier prévoit la suppression d'un seul site. Il est en effet prévu de construire un nouvel établissement hospitalier à Dudelange, qui reprend l'activité de l'ancien hôpital de Dudelange et celle de la Clinique Ste. Marie à Esch-sur-Alzette. Il n'en restera pas moins de 8 sites inférieurs à 100 lits, alors qu'un seul site dépasse 400 lits.

Le CES soutient la CNS dans ses critiques lorsqu'elle considère que la dispersion des sites hospitaliers et la multiplication des structures administratives contribuent au coût élevé des prestations hospitalières au Luxembourg. Compte tenu de l'amélioration de la qualité des services de secours, tout en respectant les critères d'une distance géographique acceptable jusqu'à l'hôpital le plus proche, il serait possible de réduire le nombre de sites hospitaliers. Les nouveaux projets de modernisation et de construction devront être revus dans ce sens.

- Quant au nombre de lits, le secteur hospitalier compte actuellement 2.282 lits aigus. Par rapport à la population au 1<sup>er</sup> janvier 2007, le taux de lits aigus par 1.000 habitants s'élève à 4,8.

Il y a lieu de relever que si certains plans hospitaliers antérieurs ont procédé à une réduction du nombre des lits hospitaliers, l'actuel projet de plan hospitalier ne vise ni une réduction, ni une augmentation du nombre. Cette stabilité dans le nombre de lits peut être justifiée par l'augmentation de la population résidente, d'une part, et la diminution de la durée d'hospitalisation en raison des progrès de la médecine, d'autre part.

La plan hospitalier contient des dispositions habilitant le Ministre de la Santé à autoriser la conversion de lits aigus en lits ambulatoires ou en lits de moyen séjour. Il prévoit aussi la création de lits supplémentaires par dépassement du nombre de lits planifiés, si, suite à l'évolution démographique, le nombre de lits aigus par 1.000 habitants tombe au sein d'une région hospitalière au-dessous de 4, ou si la mobilité des patients depuis l'étranger vers une région hospitalière entraîne une modification notable du flux des patients, compromettant l'accessibilité ou la qualité des soins dans cette région.

Le CES est d'avis que la proportion de 4 lits par 1.000 habitants n'est pas excessive. En effet, le bien-être des patients doit être au centre de la politique de santé. Ceci implique que des files d'attente pour entrer dans l'hôpital et un surpeuplement des unités de soins ne peut en aucun cas être toléré. La CNS considère qu'un taux d'occupation moyen des lits aigus allant jusqu'à 80% est acceptable. En 2006, ce taux moyen était de 74,1% avec un taux minimum de 61,3% pour le Clinique Ste. Marie et un taux maximum de 83,1% pour l'Hôpital St. Louis.

Le CES constate que le plan hospitalier distingue entre lits aigus et lits subaigus, alors qu'aucune planification n'est faite en matière de lits intensifs, pourtant autrement plus générateurs de coûts. Le taux de lits intensifs par rapport aux lits aigus varie entre 5 et 10 %. Cette variation du simple au double n'est guère explicable et le CES demande en conséquence que la planification hospitalière tienne compte également du nombre de lits intensifs.

- En outre, le CES suggère que la planification hospitalière ne se limite pas au seul nombre de lits, mais qu'elle prenne également en considération d'autres indicateurs. Il existe par exemple un ensemble d'infrastructures qui génèrent également des coûts, sans nécessairement être liés aux lits.

La chirurgie ambulatoire qui se trouve encore peu développée au Luxembourg, devra le cas échéant être revue à la lumière de la réglementation européenne "*droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers*", actuellement au stade d'une proposition de directive en instance auprès du Parlement et du Conseil européens.

Ainsi, la définition prévue dans ladite proposition de directive, d'une part, des soins hospitaliers et, d'autre part, des soins non hospitaliers, aura des répercussions au plan national dans la mesure où des actes de la chirurgie ambulatoire qui, actuellement, doivent obligatoirement être effectués dans un milieu hospitalier, pourront dès lors être prestés dans des cabinets médicaux.

L'extension des services ambulatoires doit garantir que les personnes qui sortent d'un traitement chirurgicale ambulatoire et qui rentrent à domicile, bénéficient des mêmes conditions de sécurité et d'hygiène qu'à leur sortie de l'hôpital.

Il est indéniable que, compte tenu des évolutions des applications et infrastructures technologiques, la chirurgie ambulatoire occupera à l'avenir une place de plus en plus importante parmi les actes chirurgicaux.

Il s'ensuit qu'une planification centrale dans le but d'éviter des surcapacités, des déséquilibres dans l'offre, et des gaspillages logistiques, dans le souci de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, est de rigueur.

Dès lors, dans le cadre de la planification hospitalière et du maintien d'un service accessible, sûr et performant, il s'agira d'analyser quels actes de chirurgie ambulatoire pourraient, le cas échéant, être considérés comme services non hospitaliers.

Le CES regrette que le plan hospitalier ne donne pas d'indication, ni sur le nombre de lits ambulatoires, ni d'ailleurs sur celui des soins intensifs.

Afin de pouvoir comparer le prix d'actes de chirurgie ambulatoire à retenir dans une nouvelle nomenclature, il faudra disposer de données détaillées de toutes les composantes qui interviennent dans le prix de la chirurgie ambulatoire hospitalière, données qui font actuellement défaut.

### **582 L'organisation interne des hôpitaux et l'assurance qualité**

D'après l'OCDE, 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 les pratiques médicales en toute indépendance vis-à-vis des responsables des hôpitaux (Belegarztsystem). Leur rémunération est déterminée par le nombre des actes et les paramètres de prix négociés entre la CNS et l'association des médecins. En outre, ils peuvent utiliser les équipements médicaux des hôpitaux en appliquant leurs propres normes.

D'après la loi hospitalière, les contrats d'agrément des prestataires de soins non salariés exerçant dans les hôpitaux et établissements hospitaliers spécialisés doivent correspondre à un contrat-type, dont le contenu minimal est arrêté d'un commun accord entre les différents groupements professionnels des prestataires de soins et les groupements des hôpitaux.

Force est cependant de constater que les hôpitaux, dont les plus grands font partie des principaux employeurs du pays, sont probablement les seules entreprises dont les dirigeants n'ont aucune influence sur une grande partie de l'activité. En effet, la quasi-totalité des hôpitaux luxembourgeois fonctionnent d'après le système des médecins agréés (Belegarztsystem). Ils ignorent même souvent quelles activités les médecins agréés assurent à l'hôpital, ni quels diagnostics ils y prennent en charge.

Quant aux médecins, ils ne sont pas intégrés comme partenaires de l'entreprise et, en général, ne sont même pas mis au courant des résultats des négociations budgétaires. Il en ressort qu'il y a un problème évident de communication.

D'après les auteurs de la carte sanitaire, dans le système libéral, le prestige et la rémunération des médecins sont fonction du volume de leurs clients et par conséquent du nombre d'actes qu'ils fournissent ou ordonnent. Il en est, mutatis mutandis, de même au niveau des hôpitaux. Dès lors, pour améliorer leur réputation, ceux-ci, en concurrence entre eux, n'hésitent pas à recruter un grand nombre de prestataires de spécialités différentes même si cela peut être contre-indiqué par rapport à des nécessités objectives ou aux besoins découlant de la planification hospitalière.

En outre, un nombre élevé de médecins dans un hôpital n'est pas toujours garant d'une qualité élevée. Un nombre élevé d'interventions chirurgicales, souvent un indicateur de qualité et de sécurité d'un hôpital, doit être mis en rapport avec le nombre de médecins exerçant dans l'établissement.

D'après les informations fournies par la 4<sup>e</sup> édition de la carte sanitaire (1998-2005), de 1998 à 2004, la population résidente a augmenté de 6 %, mais elle n'a guère vieilli dans son ensemble; la proportion des transferts à l'étranger reste insignifiante par rapport à la consommation de soins de santé au pays, surtout en ce qui concerne les séjours stationnaires, mais a augmenté.

Le nombre de médecins a augmenté de 20 %; cette augmentation est encore plus sensible pour les médecins spécialistes (+22 %), pratiquement tous agréés à un hôpital. Dans la période mentionnée se situe p.ex. l'ouverture de l'Hôpital du Kirchberg. Pendant cette même période, le personnel hospitalier a augmenté de 11,4%.

Au niveau des hôpitaux aigus, on constate une augmentation de l'activité qui provient essentiellement du secteur médico-technique. En effet:

- les accouchements ont évolué au même rythme que la population générale (+7%),
- les interventions chirurgicales ont augmenté de 10%,
- les prestations de laboratoire de 15%,
- les actes de dialyse de 17%,
- les actes d'imagerie médicale de 19%,
- les actes de chimiothérapie de 40%,
- la fréquentation des polycliniques (et services d'urgence) connaît l'augmentation la plus forte avec +41 % des passages.

Ce dernier constat pourrait d'ailleurs être le reflet d'une diminution de l'accessibilité des médecins généralistes; il illustre l'interdépendance des secteurs pré-hospitalier et hospitalier.

Les raisons de l'augmentation disproportionnée de cette activité par rapport à l'augmentation de la population sont certainement à rechercher dans l'accroissement du nombre de médecins et surtout de médecins spécialistes agréés aux hôpitaux, mais aussi dans l'introduction de nouveaux services (tels que la

radiothérapie et l'INCCI) et la mise à disposition de nouveaux équipements (scanners, résonance magnétique).

Les auteurs de la carte sanitaire rappellent que le recrutement et l'agrément des médecins aux hôpitaux relèvent de la seule faculté des organismes gestionnaires, que le conventionnement obligatoire ne limite pas l'exercice des activités à leur spécialité et que, mise à part la déontologie, il n'y a ni règles, ni contraintes, ni contrôle de l'activité médicale dont l'opportunité et la démarche sont laissées à la discrétion de chaque praticien. Curieusement la question de l'utile et du nécessaire, par ailleurs postulat de base pour justifier l'intervention de l'assurance maladie, ne semble pas posée à ce niveau stratégique. D'autre part, les médecins ne sont que trop rarement rétro-informés sur les résultats, les coûts et les performances objectives de leurs pratiques.

Ainsi, la CNS devrait pour le moins avoir un droit de codécision par rapport au nombre de médecins et autres prestataires actifs dans le cadre hospitalier étant donné qu'ils utilisent les infrastructures financées par celle-ci.

Afin de prendre un tournant et établir une véritable planification prenant également en compte les médecins, le CES propose d'engager des réflexions sur des alternatives au système d'agrément, dont celle de la médecine salariée, et sur une meilleure intégration du corps médical au processus décisionnel des structures et de l'organisation hospitalières.

A titre subsidiaire, il propose aussi une réflexion de fond sur des modèles de rémunération et/ou de participation du corps médical hospitalier qui tiennent compte des différentes alternatives de financement coordonnées.

Le plan hospitalier prévoit la création d'un comité national de coordination de l'assurance qualité des prestations hospitalières et introduit l'obligation pour les hôpitaux de mettre en place des comités d'évaluation au niveau de chaque établissement.

Le CES, tout en saluant la création d'un tel comité national, insiste pour que la coordination de l'assurance qualité ne se limite pas seulement aux prestations hospitalières, mais englobe les intérêts des patients, des visiteurs et du personnel de l'hôpital.

Devront ainsi être pris en considération toute l'activité médicale et les soins à l'intérieur de l'hôpital, les risques biologiques, chimiques, ou physiques inhérents à ce milieu, les mesures d'hygiène, la prévention contre des infections associées aux soins, les mesures de protection contre les maladies ou accidents professionnels, la sécurité, etc.

Les résultats de ces évaluations doivent être publiés, diffusés largement et être inclus dans les objectifs qu'un prestataire doit atteindre.

### **583 Les maisons médicales**

Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2008, trois maisons médicales ont ouvert leurs portes, à savoir près de la clinique Ste. Zithe à Luxembourg-Gare, près du CHEM à Esch-sur-Alzette et près de l'Hôpital Saint Louis à Ettelbruck.

Les patients peuvent se rendre dans les maisons médicales sans aucune formalité préalable jusqu'à minuit. De minuit à 7.00 heures, ils doivent téléphoner au 112 avant de se rendre dans une maison médicale. Le médecin de service rappelle le patient dès que possible.

La création de maisons médicales a pour but de décharger les services d'urgences hospitaliers qui, apparemment, sont souvent sollicités, alors que les prestations médicales demandées ne nécessitent pas une intervention dans un environnement hospitalier.

Si le CES peut se rallier à cette approche, il doute que les visites à domicile de personnes malades qui ont des difficultés, ou sont dans l'impossibilité pour se déplacer, puissent être assurées convenablement par l'effectif restreint des maisons médicales et les quelques médecins généralistes qui assurent encore un service de garde. Le CES demande un suivi régulier de la situation et, en cas de besoin, de procéder rapidement à l'augmentation des médecins affectés aux maisons médicales, faute de quoi les malades se rendront de nouveau aux services des urgences des hôpitaux ou auront recours au SAMU.

Le CES demande une réflexion approfondie sur la santé primaire, dont notamment le rôle des médecins généralistes, des maisons médicales et des polycliniques, ainsi que la coordination des soins avec le secteur hospitalier et les prestataires de soins de longue durée.

### **584 La formation des infirmiers/infirmières**

Depuis l'intégration effective de la formation des infirmiers dans l'enseignement secondaire technique en 1995, celle-ci porte sur une durée de 3 ans (12<sup>ème</sup>, 13<sup>ème</sup> et 14<sup>ème</sup>) et 2.752 heures de formation professionnelle théorique et pratique (clinique).

Or, la directive européenne 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles stipule que "*la formation d'infirmier responsable de soins généraux comprend au moins trois années d'études ou 4.600 heures d'enseignement théorique et clinique.*"

D'après la lecture de la Commission européenne, les deux conditions de durée de formation - 3 ans ou 4.600 heures - ne sont pas des obligations alternatives au libre choix des Etats membres, mais constituent bel et bien une double condition à remplir.

De ce fait, la Commission européenne a adressé le 20 février 2007 une lettre au gouvernement luxembourgeois dans laquelle elle constatait que le nombre d'heures

d'enseignement professionnel au Luxembourg était nettement inférieur aux 4.600 heures requises par la directive précitée.

Le 8 mai 2008, la même commission a fait parvenir une mise en demeure au gouvernement lui demandant de prendre position au sujet de l'insuffisance des heures de formation. Finalement, elle a envoyé une mise en demeure complémentaire évoquant l'absence de référence à la directive 2005/36/CE (ou à la directive 77/453/CEE abrogée par la directive 2005/36/CE) dans les dispositions de transposition dans le droit luxembourgeois des exigences minimales de formation pour les infirmiers responsables des soins généraux. Elle maintient également ces griefs contre l'insuffisance des heures de formation.

Comme l'accord de coalition gouvernementale de 2004 qui prévoit que *"la formation des infirmiers sera revue afin de réaliser une meilleure cohérence entre les attributions de la profession et les contenus des programmes de formation. Le cas échéant, la durée de formation sera prolongée"* est resté lettre morte jusqu'à ce jour, le CES invite le prochain gouvernement à faire diligence en la matière en étroite concertation avec les parties prenantes.

## **59 Le système de santé national face à la libre circulation en matière de soins de santé transfrontaliers**

Après avoir présenté les réflexions concernant une politique nationale de santé efficace et efficiente, le CES se doit d'analyser les répercussions éventuelles de la proposition de directive (COM(2008)414 final) relative à l'application des droits des patients aux soins de santé transfrontaliers sur le système national de santé.

### **591 Le récapitulatif jurisprudentiel**

Dans l'affaire **Kohll (C-158/96)**, la Cour de Justice européenne a retenu que les soins médicaux, qu'ils soient dispensés dans un cadre hospitalier ou en dehors d'un tel cadre, sont des services au sens du traité, indépendamment de la manière dont les Etats membres organisent et financent leurs systèmes de sécurité sociale.

L'exigence d'une autorisation pour le remboursement des frais médicaux encourus dans un autre Etat membre constitue, tant pour les patients que pour les prestataires de services médicaux, un obstacle à la libre prestation de services. Toutefois, en ce qui concerne les prestations hospitalières, la Cour a indiqué que compte tenu de la nécessité d'une planification afin, d'une part, de garantir une accessibilité suffisante et permanente à une gamme équilibrée de soins hospitaliers et, d'autre part, d'assurer une maîtrise des coûts et d'éviter tout gaspillage de ressources financières, techniques et humaines, l'exigence d'une autorisation est justifiée.

Par contre, en ce qui concerne les prestations non hospitalières, la Cour a estimé que l'exigence d'une autorisation ne pouvait se justifier dans la mesure où des barrières concrètes (par exemple, de nature géographique ou linguistique) empêchent un nombre important de patients de solliciter des soins extrahospitaliers à l'étranger et que, de toute façon, le remboursement des frais exposés pour ces soins serait limité à la couverture garantie par le régime d'assurance maladie de l'Etat membre d'affiliation. Compte tenu de son impact financier limité, la suppression

de l'exigence d'une autorisation préalable ne porterait pas gravement atteinte à l'équilibre financier des systèmes de sécurité sociale nationaux.

Cet arrêt a été confirmé dans la suite par plusieurs arrêts (Smih-Perbooms (C-157/99; Vanbraekel (C-368/98), Muller-Fauré (C-385/9), Wätts ( C-372/04) qui ont par ailleurs précisé certaines notions comme celles de "*délai acceptable, traitement usuel*", etc. .

### **592 La transposition en droit national**

A l'heure actuelle, un résidant du Luxembourg qui veut se faire soigner de manière stationnaire à l'étranger, à charge de la CNS, a besoin d'une autorisation préalable du Contrôle médical de la sécurité sociale (CMSS).

D'après le rapport de l'OCDE, plus de 4% des patients n'obtiennent pas d'autorisation, ce qui semble être une proportion assez faible.

Les patients de soins de santé transfrontaliers ont droit au remboursement par leur assurance maladie à la hauteur du montant qu'ils auraient perçu si les soins avaient été dispensés dans leur Etat membre d'origine.

### **593 La libéralisation complète des soins de santé transfrontaliers**

- Par la proposition de directive dans le cadre des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, la Commission européenne entend:
  - améliorer les informations des patients qui ont recours à des soins de santé dans un autre Etat membre;
  - introduire des garanties de procédure en ce qui concerne le recours à des soins de santé transfrontaliers;
  - promouvoir la coopération entre Etats membres (réseaux européens de référence, interopérabilité des systèmes de technologie de l'information et de communication, statistiques etc.);
  - réduire la possibilité de conditionner la prise en charge du coût de soins hospitaliers transfrontaliers stationnaires à une autorisation préalable;
  - libéraliser la chirurgie ambulatoire.
- La proposition de directive n'accepte un système d'autorisation préalable pour des soins hospitaliers stationnaires, que si un Etat membre apporte la preuve que l'abolition des autorisations porte une atteinte grave à:
  - l'équilibre financier de son système de sécurité sociale et/ou
  - à la planification et à la rationalisation mises en place dans le secteur hospitalier dans le but d'éviter toute surcapacité hospitalière, tout déséquilibre dans l'offre de soins hospitaliers et tout gaspillage logistique et financier, au maintien d'un service médical et hospitalier équilibré et accessible à tous ou au maintien de la capacité de traitement ou des compétences médicales sur son territoire.
- En ce qui concerne la chirurgie ambulatoire, la proposition de directive introduit, pour la première fois dans le droit européen, une définition des soins non hospitaliers et

des soins hospitaliers (soins qui nécessitent le séjour à l'hôpital pour plus d'une nuit ou soins qui ne demandent pas un séjour pour au moins une nuit repris mais qui nécessitent des infrastructures hautement spécialisés ou traitements à risque particulier repris sur une liste) Il s'en suit que la chirurgie ambulatoire est à considérer comme soins non hospitaliers qui tombent dans le champ d'application de l'arrêt Kohll (voir sub 91 ci-avant).

#### 594 La position du CES

Aux yeux **du CES**, une approche prudente en matière de traitements stationnaires à l'étranger est absolument indispensable au vu des implications possibles pour le système de financement de la sécurité sociale.

Selon le **groupe salarial**, la première question à résoudre est de savoir qui est compétent pour régler en matière de santé, les Etats membres ou la Communauté européenne ?

L'article 152, paragraphe 5 introduit par le traité de Maastricht (1993) dispose que:

*"l'action de la Communauté dans le domaine de la santé publique respecte pleinement les responsabilités des Etats membres en matière d'organisation et de fourniture de services de santé et de soins médicaux.. "*

Il ressort de cet article que la santé ne fait pas partie des compétences exclusives de la Communauté.

Il résulte de l'article 5, alinéa 2 du traité que

*" dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire "*

L'alinéa 3 du même article encadre l'action de la Communauté en disposant que celle-ci

*"n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité".*

Le traité reconnaît aux Etats membres la faculté de définir les principes fondamentaux de leurs systèmes de sécurité et de protection sociales. En outre, l'article 86.2 du traité CE relatif aux services d'intérêt économique général permet de déroger aux règles de la concurrence si l'application de ces règles ferait échec à l'accomplissement de la mission particulière qui leur a été impartie.

Par ailleurs faudra-t-il préciser qu'en vertu de l'article 137, paragraphe 3, une action communautaire ne peut être engagée en matière de sécurité sociale et de protection sociale des travailleurs que s'il y a unanimité des Etats membres au Conseil des Ministres.

Aujourd'hui dans l'exercice de leurs compétences en matière de sécurité sociale et de soins de santé, les Etats doivent tenir compte des impératifs européens d'ouverture des marchés. Cette tension est particulièrement vive face à la mobilité des patients, pour lesquels des soins sont disponibles sur le territoire national, mais qui pourtant préfèrent se faire soigner à l'étranger. Il faut alors essayer de concilier l'intérêt particulier du patient à recevoir rapidement le meilleur traitement médical possible, et l'intérêt de la collectivité à maintenir les dépenses de santé dans des limites budgétaires acceptables. Au-delà des situations particulières, se profile plus largement la question fondamentale de l'arbitrage à opérer entre la réalisation du marché intérieur et la préservation de la solidarité nationale à la base de la sécurité sociale.

En effet, la difficulté réside dans le fait que la sécurité sociale et la santé publique touchent à la fois à la planification et au financement des systèmes des Etats membres, d'une part, ainsi qu'aux libertés économiques des patients et des prestataires de soins, ainsi que de leur prise en charge financière, d'autre part.

Quoi qu'il en soit, la compétence exclusive des Etats membres en matière de santé publique est remise en question, d'une part, par une interprétation restrictive du système d'autorisation préalable pour les soins hospitaliers et d'autre part, par le droit que s'arroge la Commission de définir les soins qui peuvent être soumis à un régime d'autorisation préalable des Etats membres.

La proposition de directive risque de provoquer une inégalité de traitement entre patients au sein de l'Union européenne en raison du remboursement par l'Etat compétent (d'affiliation) des prestations effectuées dans un autre Etat d'après la législation du premier Etat.

Ainsi peut-on se poser la question si un patient ressortissant d'un nouvel EM dans lequel le système de santé est peu développé et qui, sur autorisation préalable de sa caisse de maladie nationale, veut obtenir des soins hospitaliers dans un ancien EM de l'UE, dans lequel le système de santé est très développé et dont le coût de la prestation, est très élevé, ne se verrait rembourser qu'une partie du coût de cette prestation alors que l'Etat compétent dont il relève remboursera selon sa propre nomenclature moins développée et prévoyant par conséquent un remboursement inférieur au coût réel de la prestation effectuée dans l'Etat de séjour.

Si, au contraire, l'Etat d'affiliation était contraint à prendre en charge le coût réel des soins hospitaliers accordés dans un autre Etat, ceci pourrait mettre en danger l'équilibre financier du système de sécurité sociale de l'Etat d'affiliation. Le problème est qu'il incombera à l'Etat d'affiliation de prouver un tel risque, ce qui dans la pratique, s'est jusqu'à présent révélé quasiment impossible (voir arrêt Kohll, point 91).

Par ailleurs, en raison du fait que l'assuré doit avancer les frais de soins hospitaliers à l'étranger, on aboutira ainsi à une médecine à deux vitesses où seul les citoyens aisés peuvent se faire soigner à l'étranger. Il s'agit autant d'un problème de remboursement que de qualité des prestations offertes par chacun des systèmes de santé des EM.

Ce texte va à l'encontre du principe d'universalité, d'accès à des soins de qualité, d'équité et de solidarité. La viabilité et la performance des systèmes de santé des Etats membres reposant tous sur le principe fondamental de la solidarité constituent une condition préalable et indispensable pour garantir l'accessibilité des patients aux soins nationaux et transfrontaliers.

Voilà pourquoi l'organisation et le financement de la politique de santé des Etats membres ne doivent pas être considérés comme une dérogation ou une entrave aux libertés économiques du traité que sont la libre prestation des services (pour les prestataires et fournisseurs de soins), ainsi que la libre circulation des personnes (mobilité des patients), mais plutôt comme le fondement de celles-ci sans lequel elles seraient sans objet.

De ce principe fondamental découle le rôle de l'Etat dans la définition, l'organisation, le développement et le contrôle du système national de santé.

**Le groupe salarial** renvoie à son analyse juridique approfondie en annexe 1.

Selon **le groupe patronal**, il faut avouer cependant qu'avec 4% de transferts à l'étranger refusés par les services compétents, l'équilibre financier ne semble pas compromis à première vue, surtout que nombre de prestations à l'étranger sont moins chères que celles fournies au Luxembourg.

**Le groupe patronal** s'étonne de l'attitude négative du gouvernement envers la proposition de directive, alors qu'une analyse sérieuse des risques et avantages d'un tel système n'a pas été effectuée et que ni les prestataires ni les partenaires sociaux n'ont été consultés. N'est-il pas ainsi que les jugements successifs de la Cour de justice européenne sont intervenues suite à des plaintes en provenance de citoyens européens qui tous voulaient se faire soigner à l'étranger ? Que la proposition de directive en dernière analyse ne fait que refléter la demande des citoyens, alors que l'Europe est trop souvent critiquée pour être distante des citoyens ?

Ne faudrait-il pas saluer le fait que la Commission ait promulgué la proposition de directive, se substituant ainsi au gouvernement des juges exercé en la matière par la Cour de justice européenne depuis des années. Le fait pour le Conseil et le Parlement européen de travailler sur une proposition de directive rend en dernière analyse le pouvoir politique à qui de droit ! Le Parlement européen pour sa part s'est emparé de la question et travaille de façon pragmatique sur des propositions concrètes qui doivent pouvoir répondre aux soucis des uns et des autres. Le fait de libérer ainsi la proposition de directive de toute discussion idéologique devrait en toute logique faire pencher la balance en faveur d'un assouplissement des règles, sans que pour autant le système luxembourgeois n'écroule.

Par ailleurs, **le groupe patronal** donne à considérer que l'on ne peut ignorer la dimension européenne et transfrontalière du système de santé et de soins au service des citoyens qui, en dernière analyse, peut s'avérer favorable à un pays de petite taille et aux moyens limités. En effet, la coopération transfrontalière facilitée voire forcée par la proposition de directive ne manquera pas de sortir ses effets en ce sens

que les prestataires luxembourgeois se verront confrontés à une plus grande concurrence de l'étranger et vice-versa. Ceci induira progressivement l'éclosion de nouveaux centres de compétences et de spécialisation et facilitera l'utilisation rationnelle des infrastructures hospitalières avant tout.

## 6 LES FINANCES PUBLIQUES

### 61 Introduction: L'établissement du budget dans un contexte de crise internationale - Rétablir la confiance des acteurs

Le projet de budget des dépenses et des recettes de l'Etat pour l'exercice 2009, qui a été déposé à la Chambre des députés par le Gouvernement au 1<sup>er</sup> octobre 2008, est fondé sur des hypothèses de croissance révisées régulièrement à la baisse.

Le CES rappelle que le Luxembourg avait connu à partir de 2004 une reprise significative; le PIB s'est accru de 2004 à 2007 en moyenne de 5,3% par an. Même les deux premiers trimestres de 2008 enregistraient une lente, mais positive, progression du PIB, de l'ordre 1,8% en moyenne. Ce n'est qu'à partir du troisième trimestre 2008 qu'une rupture de croissance s'est dégagée. Au cours de ce trimestre, le PIB a reculé de 0,3% par rapport à l'année précédente. Selon les prévisions intermédiaires publiées par la Commission européenne en janvier 2009, la croissance économique a ralenti de 5,2% en 2007 à 1,0% en 2008. En 2009, elle serait même négative de l'ordre de 0,9%. A l'époque de l'établissement du budget, le Gouvernement tablait sur une croissance du PIB en 2009 de plus de 3%, ce qui marquait déjà un recul par rapport à la croissance soutenue des années passées, mais rien ne laissait présager l'aggravation brutale de la crise financière au quatrième trimestre 2008 (voir chapitre 3 "*La crise financière et ses conséquences*").

Le ralentissement économique devrait toucher un grand nombre de secteurs dans différents pays. Cette situation, qui est à imputer aux effets de la crise financière profonde sur l'économie réelle, risque fortement d'enclencher la "*boucle de rétroaction négative*" entre les secteurs financiers et réels de l'économie.

Pour lutter contre la morosité ambiante qui accompagne les perspectives de récession, le rétablissement de la confiance des consommateurs et des investisseurs est essentiel.

En conséquence, le CES est d'avis que, quelles qu'étaient les intentions initiales de la politique budgétaire du Gouvernement, le paquet de mesures contenant, entre autres, des allègements fiscaux, les crédits d'impôts et l'augmentation des dépenses d'investissement est conforme à une approche anticyclique du rôle des finances publiques et constitue un signal fort pour la confiance des entreprises et des ménages en faveur du maintien de l'emploi et de l'activité économique.

Il serait intéressant de savoir, quelles auraient été les conséquences si le projet de budget avait été modifié en cours de route. Le CES convient en la matière que si le Gouvernement avait procédé à des réductions massives du volume budgétaire afin d'adapter le budget à la "*réalité*", très incertaine, il aurait envoyé un signal négatif qui aurait certainement eu un impact psychologique profond sur tous les acteurs économiques. C'est en renforçant également le pouvoir d'achat des ménages et en soutenant la demande intérieure que le Gouvernement peut arriver à atténuer la tendance généralisée à la morosité, nuisible à la consommation et à l'activité économique.

Le CES approuve les orientations du budget 2009 à court terme et plaide pour une révision de la politique budgétaire au fur et à mesure que la conjoncture se développe.

Dans ce contexte, le CES salue la rapidité de réaction du Gouvernement dans l'adoption d'un paquet conjoncturel qui devrait permettre l'évacuation d'une série de projets de loi en vue notamment de l'accélération des investissements publics.

## **62 L'analyse des exercices budgétaires récents et du budget 2009 – Pour une politique anticyclique**

L'analyse du CES se base sur la 10<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg 2008-2011, présentée par la Commission européenne en octobre 2008, ainsi que sur son addendum du 19 janvier 2009 et sur les données communiquées à la Commission européenne dans le cadre de la procédure de notification du 1<sup>er</sup> avril 2009<sup>18</sup> de la dette et des déficits publics.

La rapide amélioration de la situation conjoncturelle, certaines opérations non récurrentes et exceptionnelles, ainsi que la mise en œuvre des mesures de consolidation budgétaire, adoptées lors de la réunion du Comité de coordination tripartite le 26 avril 2006, ont permis de rétablir l'équilibre des finances publiques dès 2006 et de dégager de nouvelles marges de manœuvre pour la politique budgétaire. (cf avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays du 30 avril 2008).

A travers l'existence de ces marges de manœuvre, l'Etat a pu assurer le financement des dépenses des fonds d'investissement sans pour autant augmenter la pression fiscale. Cette situation favorable des finances publiques a aussi permis de procéder dès 2008 à une réduction de la pression fiscale sur les ménages et entreprises et à l'introduction d'un ensemble de crédits d'impôt en vue d'améliorer le pouvoir d'achat des ménages à faible revenu.

Le CES tient cependant à rappeler les orientations fondamentales de la déclaration gouvernementale du 4 août 2004, qui restent des principes valables, même en temps de crise:

*"..., le Gouvernement veillera à maintenir la solidité actuelle des finances publiques et continuera à mener une politique budgétaire prudente qui vise notamment à maintenir la progression du total des dépenses de l'Etat dans des limites de la croissance économique dans une optique de moyen terme. Le Gouvernement s'engage à respecter ces objectifs du pacte de stabilité et de croissance arrêtés au niveau de l'Union européenne."*

Pour un petit pays comme le Luxembourg, il est d'autant plus important de mener une politique prudente, car la base économique, qui alimente les revenus du secteur public, n'est pas assez diversifiée, comme le montre l'exemple de l'Irlande, frappée par une dégradation forte et rapide de ses finances publiques. Cet exemple souligne

---

<sup>18</sup> Règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil, du 22 novembre 1993, relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne

bien la vulnérabilité des petites économies lorsque survient un retournement conjoncturel important.

**L'exercice 2007** s'est soldé, selon la notification à la Commission européenne du 1<sup>er</sup> avril 2009, pour l'administration publique par un excédent des recettes sur les dépenses de 1.323 mio. EUR, soit 3,6% du PIB.

L'administration centrale affiche, contrairement à ce qui était projeté en 2007, un excédent de 284 mio. EUR, soit 0,8%. Les administrations locales accusent un excédent de 141 mio. EUR, soit de 0,4%, et la sécurité sociale est excédentaire de 898 mio. EUR, soit 2,5% du PIB.

La nette amélioration du solde de l'administration centrale entre 2006 et 2007 est due à la fois à des dépenses moins élevées que prévues, grâce notamment aux mesures de consolidation, ainsi qu'à une rigueur accrue dans l'exécution budgétaire, et surtout à des recettes plus élevées que prévues. Le taux de croissance en 2007, qui a servi de base à l'estimation des recettes budgétaires, était supérieur à 4%, se répercutant ainsi de manière positive sur l'évolution de toutes les grandes catégories d'impôts, tout particulièrement sur la TVA. L'exercice 2007 a pu être clôturé avec un excédent de recettes qui sera affecté, en grande partie, au renforcement des moyens financiers des fonds spéciaux de l'Etat.

En 2007, la dette de l'administration publique s'élevait à 7% du PIB et se subdivisait entre l'administration centrale (4,7% du PIB) et les administrations locales (2,3% du PIB).

**L'exercice 2008** se solde, selon la notification à la Commission européenne du 1<sup>er</sup> avril 2009, par une capacité de financement de l'administration publique de 2,5% du PIB, soit un excédent de 944 mio. EUR.

L'administration centrale enregistre un déficit budgétaire de 97 mio. EUR, soit 0,3% du PIB. La bonne résistance du marché de l'emploi au ralentissement conjoncturel et la création nette d'emplois impliquent une augmentation de l'excédent budgétaire de la sécurité sociale qui s'élève à 1.026 mio. EUR, soit 2,7% du PIB. Les administrations communales présentent une situation financière globalement équilibrée (14 mio. EUR).

Si l'addendum de la 10<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance, publié en janvier 2009, révisé le déficit de l'administration centrale à la hausse passant de 0,5% du PIB, comme publié en octobre 2008, à 0,8% du PIB, la récente notification du 1<sup>er</sup> avril 2009 le situe à 0,2%. Les raisons sous-jacentes des adaptations régulières des paramètres essentiels déterminant les finances publiques sont à rechercher dans une croissance fortement corrélée à celle des pays voisins<sup>19</sup>, mais autrement plus volatile. Les stabilisateurs automatiques ont donc un effet particulièrement important sur le solde budgétaire.

---

<sup>19</sup> L'exiguïté de l'économie luxembourgeoise et son degré d'ouverture élevé rendent les finances publiques particulièrement sensibles à l'évolution de la conjoncture.

L'évolution des recettes publiques est généralement décalée par rapport à la conjoncture économique, du fait que le ralentissement conjoncturel déploie ses effets en plusieurs étapes sur les recettes publiques. Celles-ci seraient relativement peu touchées pour l'exercice 2008, à l'exception de celles qui sont plus étroitement liées à l'évolution du secteur financier, comme la taxe d'abonnement. La majorité des effets négatifs se matérialiseront à moyen terme, essentiellement en 2009-2010.

Par ailleurs, les répercussions négatives sur les recettes, résultant de l'adaptation à l'inflation de 6% du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, sont largement compensées par les créations nettes d'emplois.

Tableau 6: Situation budgétaire des administrations publiques (en mio. EUR)

	2006 compte général	2007 compte provisoire	2007 compte notification au 01/04/09*	2008 PSC - ADD	2008 notification au 01/04/09*	2009 PSC - ADD	2009 notification au 01/04/09*	2010 PSC - ADD
Adm. publique en % du PIB	439,4 1,3%	1.160,9 3,2%	1.323 3,6%	747,6 2,0%	944 2,5%	-227,5 -0,6%	-636 -1,7%	-598,7 -1,5%
Adm. centrale en % du PIB	-234,9 -0,7%	290,2 0,8%	284 0,8%	-299,1 -0,8%	-97 -0,3%	-1.137,6 -3,0%	-1.474 -3,9%	-1.476,8 -3,7%
Adm. locales en % du PIB	73,6 0,2%	9,6 0,0%	141 0,4%	74,8 0,2%	14 0,0%	-37,9 -0,1%	-27 -0,1%	79,8 0,2%
Sécurité sociale en % du PIB	600,7 1,8%	870,7 2,4%	898 2,5%	934,6 2,5%	1.026 2,7%	986,0 2,6%	865 2,3%	957,9 2,4
Dettes publiques brutes en % du PIB	6,7%	7,0%	6,9%	14,4%	14,4%	14,9%	14,5	17,0%

\* suivant la notification du 1<sup>er</sup> avril 2009 en accord avec règlement CE 3605/03

Source: 10<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg - Addendum, Janvier 2009

Grâce aux politiques budgétaires prudentes menées tout au long des exercices écoulés, il a été possible de dégager les marges de manœuvre nécessaires pour réaliser en 2009, et davantage encore en 2010, une politique anticyclique permettant d'injecter des fonds dans l'économie luxembourgeoise.

## 63 La structure des dépenses et des recettes publiques

### 631 Les dépenses publiques

Le ratio des dépenses publiques par rapport au PIB est passé de l'année 2007 à 2008 de 37,4% à 39,9%. Cette augmentation s'explique notamment par:

- un accroissement de l'investissement public (de 3,7% du PIB en 2007 à 4,0% en 2008);
- l'introduction du bonus pour enfants qui a induit un changement de structure se traduisant par une augmentation des transferts sociaux en espèces (de 13,1% du PIB en 2007 à 13,7% en 2008);
- des dépenses supplémentaires pour réduire les émissions de gaz à effet de serre par le recours aux mécanismes de flexibilité dans le cadre du Protocole de Kyoto;
- une évolution des dépenses budgétisées à un rythme supérieur à la croissance économique (la croissance économique réelle a été de 2,4%, au lieu de 4,5% comme anticipée).

Ce ratio accuse également une hausse en 2009 pour se situer à 44,3%, mais cet accroissement des dépenses reflète les priorités essentielles, définies par le Gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et qui comportent les accents suivants:

- le développement quantitatif et qualitatif des infrastructures dans le domaine familial et social, notamment à travers l'introduction de "*chèques services*" pour les structures d'accueil d'enfants, suite à des démarches itératives du CES;
- l'octroi de subsides en faveur du développement du secteur des classes moyennes;
- le développement des activités de recherche, avec comme accent principal le plan d'action "*technologie de la santé*" qui vise, en partenariat avec des centres de recherche américains, à créer un centre d'excellence dans le domaine de la biologie moléculaire. De même, il y a lieu d'observer une nette augmentation de l'investissement public en matière de R&D de 0,27% en 2005 à 0,51% en 2009;
- le développement et la modernisation des infrastructures publiques, l'investissement public passera de 4% du PIB en 2008 à 4,1% en 2009.

Des moyens financiers supplémentaires ont été accordés pour soutenir les ménages à faible revenu en vue de renforcer la cohésion sociale. Il s'agit notamment de:

- l'augmentation du montant de l'allocation de chauffage qui change de dénomination et devient "*l'allocation de vie chère*";
- l'allocation d'aides au profit du logement social, équivalant à 127,5 mio. EUR (0,32% du PIB).

Dans le domaine des politiques environnementales et du développement durable, le Gouvernement entend poursuivre ses efforts qui consistent à réduire les émissions de gaz à effet de serre à travers la mise en place de différentes mesures nationales, ainsi que par les biais des mécanismes de flexibilité dans le cadre du Protocole de Kyoto. Les transports publics seront améliorés tant au niveau du réseau national qu'au niveau des interconnexions transfrontalières.

Le CES souscrit à ces accents qui caractérisent le budget des dépenses pour 2009, mais il rappelle l'importance de l'analyse du suivi des projets d'investissement, y inclus un examen détaillé des frais de fonctionnement subséquents, ce qui doit permettre de mieux apprécier la fiabilité des projections, et en dernière analyse, l'exécution d'après les budgets retenus.

Le CES note que les efforts de consolidation des dépenses courantes du Gouvernement vont dans la bonne direction, mais il constate que la progression nominale des dépenses courantes continue à être plus élevée au Luxembourg que dans les pays voisins ou dans la zone euro. Il admet que dans un contexte de ralentissement économique, il est certainement difficile de réduire les dépenses courantes, mais il convient de veiller à ce qu'elles n'augmentent pas de manière incontrôlée.

La **majorité du CES** peut se rallier à une proposition de la Banque centrale du Luxembourg<sup>20</sup> d'introduire une norme de croissance des dépenses courantes de l'administration publique.

<sup>20</sup> Avis de la BCL sur le projet de loi concernant le budget de l'Etat 2009.

La norme actuelle, qui consiste à comparer l'évolution des dépenses publiques nominales par rapport au PIB de long terme, n'est pas adéquate en temps de crise. La **majorité du CES** propose de réfléchir à l'élaboration d'une norme qui tienne compte, entre autres, de l'état de la conjoncture, de l'évolution de la population, de la croissance potentielle et de l'évolution des dépenses publiques dans la zone euro.

Cette norme devrait guider le Gouvernement dans l'élaboration d'une politique budgétaire à moyen et long terme.

Le **groupe salarial** se prononce contre toute norme budgétaire, car elle limiterait le champ d'action et le pouvoir de décision d'un Gouvernement et d'un Parlement démocratiquement élu par l'imposition de principes budgétaires techniques.

Au-delà, le CES est d'avis que l'opportunité d'introduire une procédure budgétaire inspirée par la LOLF française devrait être analysée dans l'optique d'une politique budgétaire plus efficace et transparente.

La dette brute de l'administration publique, telle que notifiée au 1er avril 2009 dans le cadre de la procédure des déficits excessifs, est orientée vers le haut en raison principalement des mesures prises dans le contexte de la crise financière, et plus particulièrement, des opérations de refinancement des banques Fortis et Dexia. Ainsi, elle est passée de 6,9% en 2007 à 14,4% en 2008 pour atteindre 14,5 % en 2009 et 17% en 2010. Elle continue cependant à respecter la valeur de référence de 60% du PIB, telle que prévue à l'article 104 du Traité CE. Ces opérations de sauvetage ne compromettent pas la capacité d'endettement de l'Etat, toutefois, le CES préconise une vigilance accrue en raison de la place prépondérante du secteur financier dans l'économie luxembourgeoise. En effet, une répétition de telles opérations de sauvetage, à l'égard d'autres banques jugées systémiques, ne compromettrait non seulement la capacité d'endettement de l'Etat, mais aussi le rayon d'action de toute la politique budgétaire et l'équilibre des finances publiques. Il faut dire que les volumes financiers gérés par le secteur financier constituent des ordres de grandeurs dépassant largement la capacité de financement de l'Etat.

L'administration centrale dispose de fonds propres (comprenant les emprunts, les avoirs des fonds spéciaux, la réserve budgétaire et les immobilisations financières) de l'ordre de 3.892 mio. EUR, soit 10,3% du PIB. Ces réserves ont été accumulées notamment au cours de la dernière décennie, pendant laquelle la situation de l'administration centrale était longtemps excédentaire. Ensemble avec l'excédent structurel de la sécurité sociale, dont la réserve se chiffre, fin 2007, à près de 7,9 mia. EUR, soit 21,7% du PIB, la dette nette de l'administration publique est négative.

Dans ce contexte, le CES aimerait rappeler un extrait de l'avis sur le rôle de l'Etat du 31 octobre 2001:

*"La réserve budgétaire accumulée au cours des années de forte croissance économique constitue un atout important pour affronter les charges et incertitudes de l'avenir. Le CES est d'avis que cette réserve, dont les informations contenues dans le document budgétaire manquent de transparence, ne doit en aucun cas être utilisée pour couvrir des dépenses de fonctionnement courantes de l'Etat."*

## 632 Les recettes publiques

Quant aux recettes de l'Etat, le CES constate que le ratio entre les recettes publiques et le PIB a augmenté entre 2007 et 2008 de 41% à 42,4%. La forte croissance de l'emploi, le dynamisme de la demande intérieure et la bonne performance du secteur financier ont soutenu l'évolution des recettes publiques tout au long de ces années. Mais, les effets négatifs du ralentissement conjoncturel, qui se matérialiseront qu'à partir de 2009, impliqueront une baisse du ratio, qui selon le CES sera plus prononcée que les 41,1% prévus par la Commission européenne.

En ce qui concerne l'année 2008, la taxe d'abonnement marque un recul par rapport à son évolution en 2007 (de 720,8 mio. EUR en 2007 à 612 mio. EUR, selon les calculs de la Cour des comptes) en raison de la crise financière, qui affecte de manière adverse les opérations boursières au Luxembourg. Les impôts retenus sur les traitements et salaires, ainsi que la TVA progressent. Cette dernière dépasse nettement les prévisions de l'année passée (2.035 mio. EUR au budget voté 2008 et 2.410 mio. EUR selon les calculs de la Cour des comptes), témoignant d'une consommation intérieure forte. Le CES note à ce propos que l'introduction du bonus pour enfants et l'adaptation du barème de 6% ont sans doute eu un effet stimulant sur la demande intérieure.

D'une manière générale, le CES doute fortement que le niveau des recettes publiques inscrites dans le budget 2009 soit atteint. Même, la révision à la baisse de 405 mio. EUR contenue dans l'addendum au PSC, en raison notamment des effets du retournement conjoncturel du marché du travail, pourrait encore sous-évaluer le déchet fiscal.

Tableau 7: Evolution des impôts directs

Impôts directs	Budget voté 2008 (en mio.)	Budget 2009 (en mio.)	Part relative (en %)	Variation 2008/2009	
				en mio.	en %
Impôt par voie d'assiette	405,0	395,0	9,34	-10,0	-2,47
I.R.C.	1.430,0	1.420,0	33,56	-10,0	-0,70
I.T.S	1.780,0	1.735,0	41,00	-45,0	-2,53
Impôt sur les revenus de capitaux	240,0	250,0	5,91	+10,0	+4,14
<b>Impôt général sur le revenu</b>	<b>3.855,0</b>	<b>3.800,0</b>	<b>89,81</b>	<b>-54,6</b>	<b>-1,02</b>
Autres impôts directs	364,9	431,5	10,19	+66,6	+18,24
<b>Total</b>	<b>4.219,9</b>	<b>4.231,5</b>	<b>100,00</b>	<b>+11,6</b>	<b>+0,27</b>

Sources: Budget voté 2008, projet de budget, tableau: Cour des comptes

Du côté des impôts directs, l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) pour 2009 marque une légère baisse par rapport au budget voté 2008, tenant ainsi partiellement compte de la réduction de 22% à 21%. Il faut dire que le mécanisme de collecte de cet impôt, constitué par des avances, d'une part, et des soldes à payer plus tard, d'autre part, fait que l'imposition réelle définitive des entreprises se réalise avec un certain décalage dans le temps et qu'en conséquence, la réduction du tarif de l'IRC ne générera des répercussions sur les recettes fiscales qu'à partir de l'exercice budgétaire 2010. De même, le CES aimerait souligner que compte tenu du poids élevé du secteur financier dans la constitution des recettes fiscales, l'impôt sur

les bénéfices versées par les banques et autres institutions financières pourrait subir un impact négatif considérable en 2009 et surtout en 2010.

Au niveau des ménages, le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est adapté de 9%, dont l'impact budgétaire est évalué à 342 mio. EUR en 2009. Par ailleurs, le Gouvernement a introduit des crédits d'impôt pour salariés et pour pensionnés et un crédit d'impôt monoparental, et en parallèle, il a supprimé les abattements fiscaux correspondants. L'impact budgétaire de ces mesures est estimé à 98 mio. EUR.

Au départ ces mesures visaient, d'un côté, à renforcer la compétitivité des entreprises pour ce qui est la réduction du tarif de l'impôt IRC et, d'un autre côté, à soutenir les ménages à revenu faible pour ce qui est des crédits d'impôt. Mais, dans un contexte de crise financière et économique internationale, elles sont considérées comme faisant partie intégrante des mesures prises dans le cadre du plan européen de relance.

Par ailleurs, le CES voudrait attirer l'attention sur le fait que l'impôt retenu sur les traitements et salaires (ITS) qui a connu une croissance continue ces dernières années, grâce notamment à une progression importante de la masse salariale, soutenue par une conjoncture économique très favorable, risque très probablement de baisser davantage. Selon l'addendum au PSC, en 2009, le taux de croissance d'emploi n'augmente pas de 2,7% comme prévu initialement, mais seulement de 1,8%.

Tableau 8: Evolution des impôts indirects

Impôts indirects	Budget voté 2008 (en mio.)	Budget 2009 (en mio.)	Part relative (en %)	Variation 2008/2009	
				en mio.	en %
Recettes nettes de TVA	1.585,0	2.216,5	50,80	+631,5	+39,84
Recettes communes de l'UEBL	960,0	980,0	22,46	+20,0	+2,08
Taxe d'abonnement	700,0	650,0	14,90	-50,0	-7,14
Droits d'enregistrement	195,0	170,0	3,90	-25,0	-12,82
Autres impôts	309,3	346,6	7,94	+37,3	+12,06
<b>Total</b>	<b>3.749,3</b>	<b>4.363,1</b>	<b>100,00</b>	<b>+613,8</b>	<b>+16,37</b>

Sources: Budget voté 2008, projet de budget, tableau: Cour des comptes

Du côté des impôts indirects, le Gouvernement prévoit pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) une hausse importante par rapport au budget voté pour 2008 du fait de l'installation de certains opérateurs du commerce électronique et de l'explosion des prix du carburant en 2007 et en 2008. Or, non seulement ces derniers sont déjà en train de chuter, mais aussi, le taux de croissance de la consommation privée risque de baisser en 2009, de façon à ce que le niveau de TVA, tel qu'inscrit dans le budget 2009, ne sera certainement pas atteint. Au-delà de cet aspect, il y a lieu de ne pas perdre de vue l'accord au niveau du Conseil de l'Union européenne dans le dossier de la TVA sur le commerce électronique conduisant à partir de 2015 à des moins-values de recettes pour ce secteur qui pourraient totaliser quelques 300 mio. EUR par an.

Au vu de l'ampleur de la crise financière et économique et de sa perspective d'évolution incertaine, la taxe d'abonnement, qui est déjà en retrait par rapport au budget voté en 2008, semble être malgré tout trop optimiste.

A partir de 2009, les recettes du droit d'enregistrement seront affectées par l'abolition du droit d'apport.

Le CES tient à rappeler que la fragilité de l'assiette d'imposition au Luxembourg constitue un réel défi (voir également chapitre 642 sur la soutenabilité des finances publiques).

D'abord, les recettes perçues au titre des droits d'accises continuent à stagner en 2008 et au-delà. En effet, les engagements pris par le Luxembourg dans le dossier "*changement climatique - Kyoto*" conduiront le Gouvernement à partir de 2012 à relever plus substantiellement ses taux d'accises. D'après la proposition de directive en la matière, le Gouvernement se verrait même obligé à relever ceux-ci à un niveau qui ferait que le volet "*exportation de carburants*", soit près de trois quarts des volumes réalisés, disparaîtrait entièrement du bilan CO<sup>2</sup> du Luxembourg. Il s'agirait de recettes manquantes totalisant environ 750 mio. EUR, voire davantage dans la mesure où les pays voisins du Luxembourg fixent librement leurs propres taux d'accises.

Ensuite, des recettes issues des ventes d'hydrocarbures, d'alcool et de tabac vont s'étioler progressivement au fur et à mesure que l'avantage comparatif par rapport aux pays voisins va se désagréger.

A défaut d'autres recettes de remplacement à l'horizon 2015, voire 2020, il est essentiel de conduire une politique budgétaire prudente, à la fois au niveau des dépenses et au niveau des recettes publiques.

### **632 La situation des fonds d'investissement**

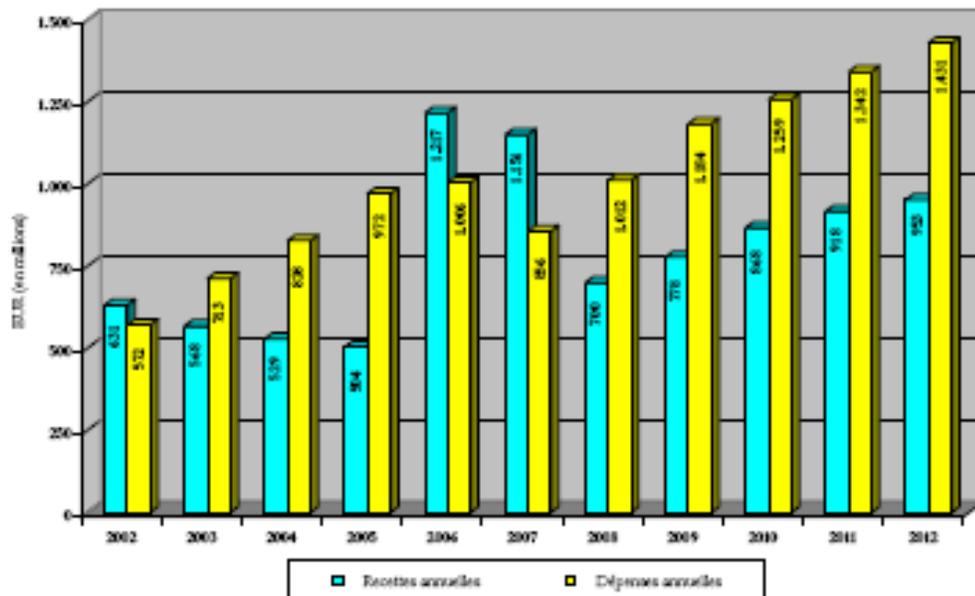
La politique d'investissement de l'Etat revêtira une importance particulière en 2009 et au-delà. En effet, afin de contrecarrer la tendance au ralentissement et d'éviter que la crise financière ne déborde pas davantage sur l'économie réelle, une expansion des crédits d'investissement et la capacité de gestion des projets sont nécessaires pour stimuler l'activité économique intérieure et le potentiel de croissance.

Selon l'addendum au PSC de janvier 2009, des dépenses d'investissement de l'ordre de 1.629 mio. EUR sont prévus en 2009 soit 4,1% du PIB et en 2010, un volume de 1.861 mio. EUR soit 4,4% du PIB. De plus, le Gouvernement est en train d'examiner la possibilité d'entamer dès l'année 2009 des projets d'investissement prévus au budget pluriannuel des dépenses en capital pour les années 2010 à 2013 et il a également lancé un programme de rénovation, de réparation et d'entretien des infrastructures publiques.

Le CES peut soutenir une telle évolution en période de mauvaise conjoncture, tout en appelant à opérer une plus grande sélectivité des dépenses, en veillant notamment à privilégier les projets dont la réalisation aura un effet de relance sur l'économie en général et sur l'emploi en particulier.

Toutefois, il aimerait attirer l'attention sur le fait que le financement des fonds d'investissement a jusqu'à présent été assuré, en partie, par des excédents de recettes. Or, selon les projections de la Cour des Comptes, cela ne sera plus le cas à partir de 2009 (voir graphique 7 ci-après) et il est peu probable que les exercices à venir se solderont par un excédent de recettes. En effet, les fonds spéciaux devant jouer le rôle de stabilisateurs automatiques en période de creux conjoncturel, mais l'écart entre les dépenses et les recettes devrait s'accroître au cours des prochaines années.

Graphique 7: Evolution des recettes et des dépenses des fonds d'investissement



Graphique: Cour des Comptes

Le graphique 7 ci-dessus montre qu'à partir de 2008, les dépenses des fonds, conformément à la programmation pluriannuelle des investissements publics, seraient nettement plus élevées que les recettes budgétaires probables, hors plus-values; ces dernières étant toutefois difficilement estimables.

Au fur et à mesure que cet écart s'agrandit, les avoirs diminuent et fondront jusqu'à la fin de l'exercice 2011. Il s'en suit que sans alimentation au-delà de dotations budgétaires régulières, les fonds viendront rapidement à épuisement. Les emprunts contractés, notamment pour l'alimenter le Fonds des routes et le Fonds du rail, alourdiront non seulement la dette publique de l'Etat, mais aussi les bilans des fonds. Selon le graphique 8 ci-après, extrait de l'avis budgétaire de la Cour des Comptes, en faisant abstraction des emprunts, la capacité de financement des fonds d'investissement passerait déjà au cours de l'exercice 2009 à un besoin de financement.

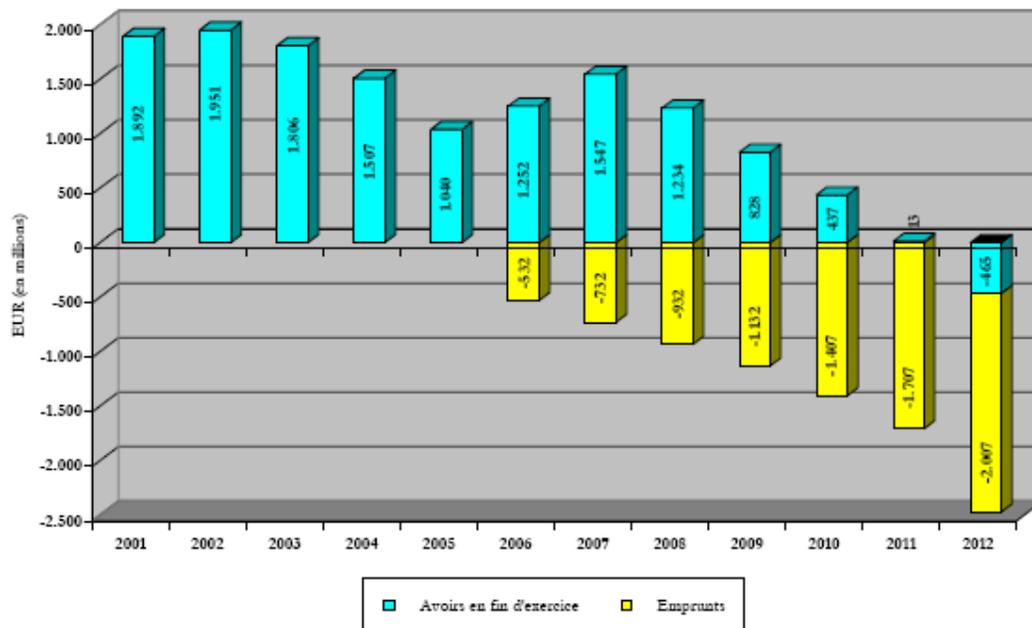
Afin de garantir le financement du futur programme d'investissement sans devoir recourir de manière excessive à des emprunts supplémentaires, le CES est d'avis qu'il est important que le Gouvernement continue, en cas d'excédents des recettes, à affecter ces plus-values aux fonds d'investissement. Par ailleurs, il doit veiller à ce

que le Fonds de la dette et le Fonds pour la loi de garantie soient suffisamment alimentés au vu des échéances des remboursements à court et à moyen terme.

A ce propos, le CES aimerait se référer à un extrait de l'avis sur le rôle de l'Etat du 31 octobre 2001:

*" Les plus-values de recettes ne doivent pas servir de base pour introduire de nouvelles dépenses courantes, qui pourront s'avérer incompressibles par la suite. Il s'agit d'éviter que les dépenses dites incompressibles ne réduisent davantage la marge de manœuvre de la Chambre des Députés et du Gouvernement en matière de politique budgétaire. Le CES approuve une affectation de ces recettes supplémentaires à des dépenses d'investissements."*

Graphique 8: Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement emprunts à charge du Fonds du rail et du Fonds des routes compris



Source: Cour des Comptes

Le CES demande au Gouvernement de poursuivre ses efforts en vue de fournir toutes les informations nécessaires à une étude approfondie de la véritable situation de chacun des fonds spéciaux. Il serait ainsi souhaitable que le Gouvernement ajoute aux tableaux sur la situation financière des fonds, publiés en annexe du document budgétaire, une description sur la nature et la destination des moyens dépensés, ainsi qu'une fiche d'impact des investissements quant à leurs coûts d'exploitation, de gestion et d'entretien.

En conclusion à ce chapitre, le CES rappelle que, dans son avis annuel du 30 avril 2008, il avait analysé en profondeur les améliorations apportées à la procédure budgétaire. Il avait, d'une part, accueilli favorablement la nouvelle présentation du budget 2008 visant à intégrer davantage de transparence dans la procédure

budgétaire. Mais, d'autre part, il avait fait part d'une série de suggestions contribuant à moderniser la procédure budgétaire. Le CES recommande la réalisation des propositions qu'il avait déjà faites dans l'avis de l'année passée.

## **64 La mise en place d'une politique budgétaire en temps de crise**

### **641 La politique budgétaire à court terme: "*les stabilisateurs automatiques*"**

Dans le cadre du plan de relance européen, les gouvernements ont décidé d'adopter des politiques budgétaires appelées "*anticycliques*" en laissant jouer les "*stabilisateurs automatiques*". Il est important aux yeux du CES de préciser ces notions en raison de leur rôle prépondérant, surtout durant les phases de ralentissement conjoncturel.

- L'évolution du solde nominal des administrations publiques reflète, d'une part, les fluctuations de la conjoncture et, d'autre part, le potentiel de croissance structurelle. En période de creux conjoncturel, on observe une réduction de recettes et une augmentation des dépenses, tandis que pendant les périodes plus favorables, le déficit public se résorbe et un excédent peut apparaître sous l'effet des hausses des recettes fiscales et du recul de certaines prestations sociales liées au chômage. La politique anticyclique est donc *symétrique*: en période favorable, elle incite à réaliser des surplus et en période défavorable, à accepter un déficit. Dans le cas de la zone euro, le pacte de stabilité rénové traduit cette philosophie de base, tout en formulant des garde-fous contre les "*déficits excessifs*".

Par le jeu des stabilisateurs automatiques, les finances publiques tendent à amortir les fluctuations de l'activité. L'impact de la politique budgétaire est plus fort dans la zone euro que dans la plupart des autres pays de l'OCDE et ce pour trois raisons: un secteur public de plus grande dimension, des taux marginaux d'imposition plus élevés et une indemnisation de chômage plus généreuse. A côté des stabilisateurs automatiques, on distingue les mesures discrétionnaires, qui ne sont pas induites par les fluctuations conjoncturelles et qui font l'objet de décisions politiques spécifiques: baisse des tarifs barémiques ou augmentation des dépenses publiques (prestations nouvelles ou investissements publics nouveaux).

Cependant, le CES aimerait préciser que les politiques anticycliques - discrétionnaires ou automatiques - sont difficiles à mettre en œuvre en pratique en raison des décalages qui apparaissent entre le moment de la prise de décision et leur exécution avec le risque que des décisions anticycliques se transforment en mesures pro-cycliques. De plus, dans les petits pays, tel que le Luxembourg, l'impact de la politique budgétaire est probablement limité, puisque le multiplicateur est faible du fait de l'ouverture de l'économie au commerce extérieur et de l'importance corrélative des importations. Des relances de la consommation via le revenu disponible des ménages n'ont donc pas d'effets directs sur les entreprises exportatrices de biens et services. Les effets de fuite sont partiellement compensés par les plans de relance coordonnés au niveau de l'UE.

Le CES regrette que cette coordination soit encore lente et lacunaire, particulièrement dans la situation actuelle de crise économique grave. En effet, des

plans de relance davantage synchronisés permettraient de soutenir plus efficacement la croissance dans les Etats membres dans un mouvement d'ensemble.

Enfin, la conduite d'une politique budgétaire active suppose de bonnes statistiques et des prévisions adéquates sur l'état de la conjoncture et de son évolution ainsi que sur l'impact des mesures fiscales prises.

- Le CES a insisté sur la nécessité de distinguer le solde structurel du solde conjoncturel (cf avis annuel du 30 avril 2008) dans l'analyse de la politique budgétaire. Le solde structurel se calcule par différence, en retranchant du solde nominal le solde conjoncturel. Il est en effet conçu comme un "résidu" entre le solde effectif et sa partie conjoncturelle, de sorte que tous les facteurs qui ne figurent pas explicitement dans le solde conjoncturel, sont par construction de nature structurelle. Ce dernier sert à mesurer le caractère pro- (anti-) cyclique de la politique budgétaire (cf tableau 8 ci-dessous)

Selon les prévisions de janvier 2009 de la Commission européenne, l'évolution cyclique du Luxembourg s'établit comme suit:

Tableau 9: Evolution cyclique des finances publiques

En % du PIB	2007	2008- PSC	2008- ADD	2009- PSC	2009- ADD	2010- PSC	2010- ADD	2011- PSC
Croissance réelle du PIB	5,2	2,5	1,0	3,0	-0,9	4,2	1,4	4,5
Solde de financement de l'administration publique	3,2	2,3	2,0	1,1	-0,6	0,9	-1,5	1,0
Charges d'intérêt	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4
Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Croissance potentielle du PIB	4,7	4,5	...	4,3	...	4,1	...	4,0
Output gap	0,5	-1,3	0,9	-2,5	-2,4	-2,5	-3,7	-2,0
Composante cyclique du budget	0,3	-0,7	...	-1,2	...	-1,2	...	-1,0
Solde de financement corrigé des variations du cycle	3,0	3,0	...	2,3	...	2,1	...	2,0
Solde primaire corrigé des variations du cycle	3,2	3,3	...	2,7	...	2,5	...	2,3
Solde structurel	3,0	3,0	...	2,3	...	2,1	...	2,0

Source: 10<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg (PSC), 2008-2011, et Addendum (ADD)

Tableau: CES

Le CES est d'accord sur le fait qu'à court terme, pendant les phases de ralentissement économique, le Gouvernement fasse jouer pleinement les stabilisateurs économiques. Il convient toutefois de ne pas sombrer dans l'alarmisme, les finances publiques vont mécaniquement se dégrader en raison des efforts consentis par le Gouvernement pour accompagner la crise.

Mais, à moyen et long terme, il est important de mettre en œuvre des politiques structurelles inspirées par la "*Stratégie de Lisbonne*", axées sur la connaissance et la compétence et permettant un tissu de production diversifié et une spécialisation internationale de l'activité favorable au renforcement du potentiel de croissance.

## 642 La soutenabilité à long terme des finances publiques

La soutenabilité des finances publiques avait été brièvement abordée par le CES dans son avis annuel du 30 avril 2008:

*" La soutenabilité à long terme des finances publiques est un critère supplémentaire entrant en ligne de mire. Il convient de citer dans ce contexte des dépenses publiques comme celles liées à l'éducation et à la recherche, à l'environnement, au vieillissement et à la politique de santé ou encore les dépenses de fonctionnement liées à des investissements matériels"*

Le Pacte de stabilité et de croissance requiert des éléments d'évaluation de la soutenabilité des finances publiques de la part des Etats membres. Dans sa 10<sup>e</sup> actualisation du PSC, la Commission relève que:

*" Le niveau peu élevé de la dette publique et l'existence d'importantes réserves de financement du système de pension (23% du PIB en 2008) font que le Luxembourg présente des caractéristiques de départ assez favorables pour affronter les défis économiques et budgétaires associés au vieillissement démographique. Il n'en reste pas moins que le défi d'assurer la pérennité budgétaire à long terme est réel."*

La Commission européenne publie également des indicateurs de soutenabilité dans son évaluation des programmes de stabilité annuels ("assessments") pour tous les Etats membres<sup>21</sup>. Du point de vue méthodologique, les indicateurs de soutenabilité harmonisés sont basés sur les travaux du Comité de Politique Economique. Le CES se propose, dans un prochain avis, d'analyser la méthodologie et les implications éventuelles de ces indicateurs pour le Luxembourg.

- A la demande de la Chambre des députés, le Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD), créé par la loi du 25 juin 2004, a émis, en date du 28 septembre 2008, un avis sur la durabilité des finances publiques. Dans ledit avis, le CSDD interpelle les partenaires sociaux et les responsables politiques, afin de lancer un débat sur plusieurs questions clés relatives à la soutenabilité des finances publiques dans le respect des principes de développement durable. Les représentants du CSDD ont exposé les conclusions de leur avis le 18 décembre 2008 au sein du CES. Il a été débattu à la Chambre de députés le 18 février 2009.

Dans le présent chapitre, le CES s'attarde brièvement sur certains aspects de l'avis du CSDD.

L'objectif de l'avis du CSDD est de fournir une réponse à la question sur la soutenabilité des finances publiques de l'Etat dans une perspective de développement durable.

Tout d'abord, le CES estime que pour répondre à cette question, il est nécessaire d'établir une définition qualitative et/ou quantitative de la soutenabilité des finances publiques. Or, le CES se doit de constater qu'une telle définition fait défaut dans ledit avis. Elle aurait cependant été fort utile au CES pour progresser dans son analyse

<sup>21</sup> Cf Commission européenne, Public Finances in EMU, 2008

entamée en 2008 et lui aurait permis de proposer une définition opérationnelle de la soutenabilité dans le cas particulier du Luxembourg, ainsi que d'analyser ou éventuellement, de suggérer quelques indicateurs de soutenabilité originaux, reliant notamment les finances publiques à l'environnement naturel afin d'éclairer le débat.

Selon le CES, le concept de développement durable sous-entend l'interaction entre les trois dimensions, à savoir l'économie, le social et l'environnement, telle que le CES l'a itérativement proposée, notamment dans ses avis annuels de 1998 et de 2007; le premier a porté sur le premier Plan national de développement durable (PNDD). Cette interaction entre les trois dimensions n'est pas explicitée dans l'avis du CSDD, mais il postule qu'une forte croissance économique va à l'encontre du développement durable. Selon le CSDD, l'augmentation continue de l'emploi et l'accroissement de la population, résultant d'une croissance soutenue, sont négatives pour l'environnement et destructrices des ressources naturelles, réduisant le bien-être des citoyens, malgré les politiques mises en œuvre ou envisagées par le Gouvernement. Le CES est d'avis qu'il est nécessaire que les besoins de l'économie et la protection de l'environnement soient articulés de manière judicieuse dans l'esprit du développement durable.

Selon le CSDD, la discussion autour d'une politique de développement durable ne peut être menée avec succès que si on accepte que le bien-être des résidents ne se mesure pas au seul PIB, mais à un ensemble d'indicateurs divers. Le CES propose de construire un tableau d'indicateurs du bien-être qui dépasse les indicateurs traditionnels comme le PIB/tête et prenne en compte les indicateurs de la stratégie de Lisbonne (Observatoire de la compétitivité) et le nouveau Plan pour le développement durable.

Le CES est d'avis que le lien entre le développement économique, l'environnement et l'emploi n'a pas encore été suffisamment exploité. Le séminaire du 3 février 2009, intitulé "*La protection du climat – perspectives économiques et d'emploi*", organisé par les Ministères de l'Environnement, de l'Economie et du Commerce extérieur et la Chambre des Salariés, permet d'entrouvrir une série de pistes à valoriser.

D'une manière générale, le CSDD met en doute la pérennité du modèle luxembourgeois puisque selon lui, celui-ci ne peut être assuré que par une forte croissance économique. Le CES ne partage pas ce pessimisme qui sous-tend l'avis du CSDD. Il est convaincu qu'il est possible de concevoir et d'encourager une croissance qui réduise le contenu en énergie et l'utilisation des ressources naturelles grâce, notamment aux écotecnologies ou à l'utilisation rationnelle de l'énergie. Cette stratégie du découplage "*croissance-environnement*" a été proposée par le CES dans ses avis antérieurs.

Il voudrait également faire remarquer que la croissance ne se décrète pas, mais qu'elle résulte de la combinaison de plusieurs facteurs sur lesquels les autorités publiques n'ont qu'une emprise relative. Le CES est d'avis que la "*croissance zéro*", voire la "*décroissance*", se traduiraient en fait par une crise économique et sociale grave marquée par des déficits publics, le chômage et l'insécurité sociale. Un simple arrêt de la croissance n'est donc pas une solution viable.

Le CSDD reprend l'approche traditionnelle selon laquelle, le modèle luxembourgeois résulte des politiques sociales et budgétaires mises en œuvre suite à la crise sidérurgique des années soixante-dix. Il se caractérise par un haut niveau de protection sociale, financée en grande partie par le budget de l'Etat central permettant ainsi de maintenir les charges salariales à un niveau comparativement avantageux, ce qui favorise la compétitivité des entreprises, et l'investissement direct étranger. Certes, le modèle luxembourgeois a bénéficié, tout au long de ces dernières décennies, de la forte croissance économique, de l'emploi et donc des recettes publiques (impôts directs et indirects et cotisations de sécurité sociale) assurant ainsi la paix et la cohésion sociales.

Revenant sur la proposition de publication d'un *"Armut- und Reichtumsbericht"* du CSDD suivant l'exemple allemand, le CES rappelle qu'il a exposé longuement la problématique de la cohésion sociale et en particulier de la pauvreté (notamment dans les avis annuels du 25 avril 2007 et 30 avril 2008 du CES). Le PAN d'inclusion *"Rapport de stratégie nationale sur la protection sociale"*, qui couvre une période de deux ans (2008-2010) et soumis à la Commission en septembre 2008, représente à ce propos une importante base de travail, ainsi que le cinquième rapport du Conseil supérieur de l'action sociale sur l'état des besoins en matière sociale, transmis en 2008 à la Chambre des députés et auquel le CES a collaboré. Il encourage, dans ce contexte, le Statec à approfondir et à diffuser son rapport *"Travail et cohésion sociale"* dont s'inspire le CES

Le CSDD se focalise sur les dépenses en matière de pensions et de santé et conclut que sur le long terme, le secteur public n'est pas en équilibre, car les dépenses excéderont les recettes publiques. Par ailleurs, la création d'emploi ne semble pas bénéficier aux autochtones (*"einheimische Arbeitnehmer"*) et le CSDD écrit dans son avis:

*" Angesichts der fiskalischen Risiken fragt sich der CSDD, ob sich im bestehenden System die ständige Schaffung von Arbeitsplätzen noch lohnt. Diese Frage erscheint umso berechtigter, als die Arbeitsdynamik bisher nicht dazu beiträgt, die freigesetzten luxemburgischen Arbeitskräfte mit relativ geringer Qualifikation wieder in den Job zurückzubringen."*

Le CES rappelle que ce constat sur la pérennité du système de pension a déjà été analysé à maintes reprises, notamment dans l'étude du BIT *"l'évaluation actuarielle et financière du régime général de pension"* de janvier 2000, commentée par le CES dans son avis annuel de 2000, et dans l'étude du CPE/Commission européenne. Il regrette que le CSDD reste muet sur les solutions et ne clarifie pas la question de savoir quel serait selon lui un système de pension durable.

Dans son avis, le CSDD fait référence aux résultats établis dans le rapport CPE/Commission européenne sans se poser de question sur la méthodologie et les hypothèses sous-jacentes retenues (croissance, productivité, démographie, profil des dépenses etc.).

La politique budgétaire ne dépend pas seulement des dépenses publiques, mais aussi des recettes publiques, qu'elles soient liées à la conjoncture ou qu'elles revêtent une nature structurelle. En ce qui concerne les recettes, le CES a consacré dans l'avis annuel du 30 avril 2008, un chapitre à part entière sur la volatilité et la

vulnérabilité des recettes publiques. La fragilité de certaines recettes est le reflet du processus d'harmonisation réglementaire de l'Union européenne et des ambitieux engagements de Kyoto, qui risquent de peser lourdement sur les finances publiques. En effet, afin de respecter ces engagements, le Luxembourg doit soit diminuer de manière drastique les ventes de carburants transfrontalières responsables à 50% des émissions de gaz à effets de serre, soit acheter davantage de quotas d'émission de CO2.

Le CES est bien conscient que la soutenabilité des finances publiques est un sujet vaste et complexe. Au-delà de ce constat, il est d'avis qu'il est primordial d'assurer la pérennité du modèle luxembourgeois. Le dialogue social doit permettre de le faire évoluer et de prendre des décisions consensuelles préservant la cohésion et la paix sociales, tout en prenant en compte le développement durable.

L'avis du CSDD soulève nombre d'interrogations stimulantes. Toutefois le CES regrette que l'avis ne fournisse pas d'éclairages nouveaux. Dans ce contexte, et en vue d'approfondir le débat sur les conditions de la pérennité du modèle luxembourgeois, le CES propose de coopérer avec le CSDD en vue de rechercher ensemble une articulation plus fine entre les dimensions sociales, économiques et environnementales.

x x x

**Résultat du vote:**

Le présent avis a été arrêté à l'unanimité des voix des membres présents.

Marianne Nati-Stoffel

Serge Allegrezza

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 3 avril 2009

## ANNEXE

### **L'organisation et la gestion des systèmes de santé nationaux face à la libre circulation des personnes et la libre prestation des services**

#### **Analyse juridique du groupe salarial**

#### **1. Introduction**

Après avoir présenté les réflexions pour une politique nationale de santé efficace et efficiente, le groupe salarial se doit toutefois d'analyser de manière plus approfondie si, à la lumière du droit communautaire, une telle politique nationale de santé pourra être réalisée.

Il résulte des différents arrêts de la Cour de Justice européenne en la matière que la marge de manœuvre des Etats membres en vue d'organiser, de planifier et de financer leurs systèmes de santé nationaux devient de plus en plus réduite du fait que, d'une part, l'autorisation préalable pour recevoir des prestations hospitalières dans un Etat autre que celui où l'assuré est affilié constitue une exception impérieuse d'intérêt général au regard des articles 49 et 50 du traité et d'autre part, il incombe à l'Etat disposant d'un tel régime d'autorisation préalable de prouver que sans un tel régime d'autorisation préalable, le financement et la planification du système national de santé seraient mis en danger<sup>22</sup>.

Une telle preuve à charge de l'Etat est souvent difficile sinon impossible à rapporter. En effet si un assuré demande une autorisation préalable pour recevoir des soins hospitaliers à l'étranger, il est impossible pour l'Etat d'affiliation afin de justifier le refus d'autorisation préalable de prouver qu'une telle dispense de soins à l'étranger mettrait en cause la planification et le financement du système de santé publique de l'Etat d'affiliation. Néanmoins qu'en serait-il si de plus en plus d'assurés recouraient à une telle autorisation préalable ? A partir de quand ou à partir de quel enième cas, un refus d'autorisation préalable de la caisse de maladie de l'Etat d'affiliation serait-il justifié ? Quel est le délai acceptable sur le plan médical, compte tenu de l'état actuel de santé de l'assuré et de l'évolution probable de la maladie pour la caisse de maladie de l'Etat d'affiliation pour refuser une autorisation préalable en vue de la dispense de soins hospitaliers à l'étranger ?

Au vu des arrêts cités ci-dessus, la CJCE analyse le régime d'autorisation préalable (l'article 22(1)(c)) du règlement 1408/71 de façon très restrictive par rapport aux dispositions du traité, norme hiérarchiquement supérieure. La compétence exclusive des Etats membres en matière de santé publique, domaine qui englobe tant la

---

<sup>22</sup> arrêt Kohll

production des prestations de santé que leur financement et leur planification, s'effrite progressivement.

Le groupe salarial est d'avis que la mobilité transfrontalière des patients ne peut être garantie que si chaque Etat membre est libre d'organiser et de planifier les infrastructures afin de dispenser les soins sollicités par les assurés. La capacité d'autopilotage des Etats membres est une condition sine qua non afin d'éviter toute surcapacité hospitalière, tout déséquilibre dans l'offre de soins et tout gaspillage logistique et financier, au maintien d'un service médical et hospitalier équilibré et accessible à tous ou au maintien de la capacité de traitement ou des compétences médicales sur leur territoire.

L'idée d'une directive à part (de la directive sur les services) relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers aurait pu redresser l'équilibre entre la capacité de pilotage des Etats membres et la mobilité transfrontalière des patients, mais il n'en est rien.

## **2. La base légale de la proposition de directive relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers contrevient au principe "*Lex specialis derogat legi generali*"**

Il convient de constater que la santé publique (titre XIII) comme la sécurité et la protection sociales (titre XI) figurent dans des titres spécifiques du traité qui échappent intégralement sinon du moins partiellement au titre VI intitulé "*Les règles communes sur la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations*".

### **2.1. La compétence des Etats membres en matière de sécurité sociale et de protection sociale, d'une part (article 137, paragraphe 3) et de santé publique, d'autre part (article 152, paragraphe 5)**

En raison du fait que, selon le groupe salarial, l'accessibilité, la qualité et la performance des systèmes de santé des EM constituent une condition préalable et sine qua non pour garantir la libre prestation des services, la libre circulation des marchandises et la libre circulation des personnes, il est indispensable de prendre pour base légale l'article 152, paragraphe 5 et l'article 137, paragraphe 3 (Politique sociale) et non pas l'article 95 qui permet au Conseil, à la majorité qualifiée, d'adopter des normes pour réaliser les objectifs énoncés à l'article 14 (figurant sous la première partie intitulée

*" Les principes ") lequel dispose que "la Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur..conformément aux dispositions du présent articles, des articles 15 et 26 (figurant sous le chapitre intitulé "l'Union douanière"), de l'article 47, paragraphe 2 (figurant sous le chapitre 2 intitulé " droit d'établissement " ), et des articles 49 (figurant sous le chapitre III intitulé "Les services"),<sup>80</sup> (transports), 93 (aides d'Etat) et 95 (rapprochement des législations) et sans préjudice des autres dispositions du présent traité".*

En tant qu'élément ou partie indissociable d'un système de santé publique couvert par les articles 152, paragraphe 5 et 137, paragraphe 3 (unanimité du Conseil pour légiférer) et en raison de l'interaction entre ces deux articles qui ne font que se

compléter, la présente directive doit être fondée sur les deux articles précités sous peine de réduire à néant les compétences des Etats membres en la matière et a *fortiori* la mobilité transfrontalière des patients.

Les articles 152, paragraphe 5 et 137, paragraphe 3 figurant respectivement sous les titres XIII (santé publique) et XI (politique sociale) constituent des textes spéciaux par rapport à l'article 95 (rapprochement des législations) lequel figure sous le titre VI intitulé "*Les règles communes sur la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations*" et priment par conséquent sur ce dernier en vertu du principe "*lex specialis derogat legi generali*".

Si, en matière de coordination des régimes de sécurité sociale, les règlements 1408/71/CE et 574/72/CE ont été soumis à l'unanimité du Conseil, à plus forte raison, tout acte communautaire affectant la compétence exclusive des Etats membres – la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs en font partie – sinon la compétence principale de ceux-ci en matière de santé publique doit être soumis à la procédure de l'article 137, paragraphe 3 (unanimité du Conseil) et respecter les responsabilités des Etats membres, faute de quoi il s'agit d'une violation du traité.

Selon le groupe salarial, les règles communes sur la concurrence prévues sous le titre VI du traité ne sauront trouver application qu'à la lumière des articles 137, paragraphe 3 (politique sociale) et 152, paragraphe 5 (santé publique) qui figurent sous des titres spécifiques réservant des compétences sinon exclusives du moins prépondérantes aux Etats membres. En vertu du principe que "*l'accessoire suit le principal*", la mobilité des patients et la libre prestations de services ne peuvent être garanties que si les Etats membres gardent la capacité de pilotage de l'organisation, de la planification et du financement de leur système de santé publique.

Il n'en reste pas moins que, sous réserve de la sauvegarde de la capacité de pilotage des Etats membres, les soins de santé risquent de tomber sous les règles communes de la concurrence dans la mesure où il s'agit de services au sens économique du terme.

Etant donné que les services en question se distinguent des autres services dans la mesure où ils sont étroitement liés au rôle de l'Etat en tant que garant de l'accès universel des assurés à des soins. Etant du fait de l'intervention de l'Etat d'intérêt général, la production du service (de santé) ne va pas seulement dans l'intérêt du prestataire et du consommateur, mais aussi dans l'intérêt d'un groupe plus large qui est "*l'ensemble de la Communauté*".

Ces services sont jugés tellement essentiels dans une société déterminée que chaque citoyen doit y avoir accès à des conditions raisonnables, en particulier en termes de qualité et d'accessibilité tarifaire.

## **2.2. Les soins de santé, des services sociaux d'intérêt général soumis aux articles 86, paragraphe 2 et 16 du traité**

L'article 86 a été décrit comme

*" la disposition centrale pour la conciliation des objectifs communautaires, d'une part, et de l'accomplissement effectif de la mission d'intérêt économique général confiée par les pouvoirs publics, d'autre part".*

Selon la Cour, cette disposition

*" vise à concilier l'intérêt des Etats membres à utiliser certaines entreprises, notamment du secteur public, en tant qu'instrument de politique économique ou fiscale avec l'intérêt de la Communauté au respect des règles de concurrence et à la préservation de l'unité du marché commun".*

Il s'agit d'une dérogation aux règles du traité pour les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général et d'une conception juridique,

*" dont l'objectif principal est de définir les activités méritant un traitement spécial au sein du système juridique de la Communauté européenne par rapport à celles qui doivent se conformer à toutes les règles du marché intérieur ".*

L'article dispose que:

*" 1. Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'éditent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues à l'article 12 et aux articles 81 à 89 inclus.*

*2. Les entreprises chargées de la gestion de service d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.*

*3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres."*

Les services d'intérêt économique général sont caractérisés par l'obligation, imposée par un Etat membre ou ses autorités, de fournir un service au public sur un territoire géographique déterminé et d'assurer, quelle que soit la rentabilité, à tous les citoyens un accès égal au service en question, à des prix abordables.

Le statut des services d'intérêt économique général est renforcé par l'article 16<sup>23</sup> du traité, érigé en principe dans le traité d'Amsterdam de 1997, aux côtés de valeurs communautaires plus fréquemment citées telles que la non-discrimination et l'égalité de traitement, et qui a conduit à une applicabilité horizontale des valeurs communes sous-jacentes aux services d'intérêt général.

L'article II-36 du projet de Constitution est encore un peu plus explicite dans la mesure où il dispose que

*" l'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément à la Constitution, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union" .*

Cet aspect de droits sociaux constitutionnels et fondamentaux des services d'intérêt général se reflète dans l'approche communautaire qui lie étroitement le thème des services d'intérêt général à celui de la citoyenneté de l'Union visée à l'article 17 du traité. Dans cette vision, les services d'intérêt général sont considérés comme "quelque chose par rapport à quoi TOUS les citoyens jouissent de droits". La citoyenneté sociale, à l'instar de la citoyenneté politique, peut se définir comme une égalité des droits et obligations et ainsi définie, la citoyenneté sociale inclut, incontestablement, un accès égal à certains services, parmi lesquels se situent les services d'intérêt général visés à l'article 86, paragraphe 2 du traité.

En ce qui concerne le financement des services d'intérêt général, il importe de garder dans l'esprit qu'il n'est pas possible de fournir durablement différents services d'intérêt général sur la seule base des mécanismes de marché. En effet, une des caractéristiques spécifiques des services d'intérêt général est qu'ils doivent être fournis même lorsque le marché n'a peut-être pas suffisamment d'incitations à le faire. Voilà pourquoi, des arrangements spécifiques sont nécessaires pour assurer l'équilibre financier du prestataire de services d'intérêt général. Les mécanismes de financement appliqués par les Etats membres incluent le soutien financier direct via le budget de l'Etat (subventions ou autres avantages financiers), les droits spéciaux ou exclusifs (monopole légal), les apports de participants au marché (fonds de service universel), la péréquation tarifaire (tarif national uniforme en dépit des différences considérables du coût de fourniture du service) ou le financement basé sur la solidarité (cotisations de sécurité sociale). Les Etats sont libres de choisir la méthode de financement de leurs services d'intérêt général sous réserve de s'assurer que le mécanisme choisi ne fausse pas indûment le fonctionnement du marché intérieur.

Les soins de santé rentrent sans aucun doute dans le concept des services d'intérêt économique général prévu à l'article 16 dans la mesure où ils présentent une forte corrélation avec les "risques sociaux" identifiés dans les systèmes traditionnels de

---

<sup>23</sup> Art.16 "Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions".

sécurité sociale et d'assistance sociale et répondent donc aux difficultés rencontrées par des individus au cours de leur vie.

Dans la mesure où les services sociaux d'intérêt général<sup>24</sup> sont de nature économique<sup>25</sup>, ils sont soumis aux règles du marché intérieur, mais avec les limites imposées à l'article 86, paragraphe 2. Les principes indiquant le caractère social du service "*tels que la solidarité, la justice sociale, la cohésion sociale, le capital social, la non-discrimination, l'empowerment et la participation des utilisateurs*". Ces notions ainsi que l'aptitude inhérente des services sociaux à répondre à des lacunes sociétales et des besoins sociaux auxquels les mécanismes de marché ne répondent pas de manière suffisante, corroborent les arguments pour classer le secteur des soins de santé dans la catégorie des services sociaux d'intérêt général les faisant échapper intégralement sinon du moins partiellement aux libertés économiques et les règles de la concurrence.

### **2.3. La mise en cause de la compétence exclusive des Etats membres en matière de santé publique**

La compétence exclusive des Etats membres en matière de santé publique est remise en question, d'une part par une interprétation restrictive du système d'autorisation préalable pour les soins hospitaliers et d'autre part, par le droit exorbitant que s'arroge la Commission de définir les soins qui peuvent être soumis à un régime d'autorisation préalable des Etats membres.

#### **2.3.1. La mise en cause de la compétence exclusive des Etats membres en matière de santé publique par une interprétation restrictive du système d'autorisation préalable pour les soins hospitaliers (articles 6 et 9 de la directive)**

S'il est vrai que la proposition de directive reconnaît le droit des Etats membres de mettre en place un tel système, force est néanmoins de constater qu'au vu de la jurisprudence communautaire citée ci-avant, les conditions qui entourent ce droit sont tellement strictes que ce droit risque de devenir lettre morte<sup>26</sup>.

L'autorisation préalable (pour les soins hospitaliers) sera très rarement justifiée dans la pratique alors qu'il incombe à la caisse de maladie de l'assuré de prouver le bien-fondé du refus. La preuve elle-même soulève de nombreuses questions: Comment prouver la susceptibilité d'atteinte grave, le délai raisonnable d'attente et comment l'évaluer ? *in concreto* ou *in abstracto* ?

Dans le même ordre d'idées, l'article 20 de la directive qui prévoit la rédaction par la Commission d'un rapport sur l'application de la directive est inquiétant dans la mesure où ce rapport se limitera à la question de l'autorisation préalable et qu'il incombe aux Etats membres de justifier leur bien-fondé. Tôt ou tard le système d'autorisation préalable qui a été et reste indispensable pour préserver la capacité de

<sup>24</sup> Selon le livre blanc 2004 "*en vertu du principe de solidarité, les services sociaux et de santé d'intérêt général sont centrés sur la personne, ils assurent aux citoyens la possibilité de bénéficier effectivement de leurs droits fondamentaux et d'un niveau élevé de protection sociale, et renforcent la cohésion sociale et territoriale*".

<sup>25</sup> Une activité économique est définie comme étant "*toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné*" (CJCE C-180/98-184/98, Pavlov).

<sup>26</sup> Smith-Perbooms C-157/99, Kohll CJCE, C-158/96.

pilotage des Etats membres (articles 137, paragraphe 3 et 152, paragraphe 5 du traité) dans le domaine de la santé publique risque d'être supprimé.

2.3.2. La mise en cause de la compétence exclusive des Etats membres en matière de santé publique par le droit que s'arrogue la Commission de définir les soins de santé (hospitaliers) qui peuvent être soumis à un régime d'autorisation préalable des Etats membres

Pour le groupe salarial, il est inacceptable de laisser au bon vouloir de la Commission de juger du bien fondé et de l'envergure des compétences des EM en matière de santé publique en laissant à celle-ci le soin de déterminer seule les soins hospitaliers qui peuvent être soumis à un régime d'autorisation préalable des Etats membres (voir considérant 30 de la directive et article 8 de la directive). Il incombera aux Etats membres de définir les soins hospitaliers à la lumière de la jurisprudence communautaire.

La Commission, en tant que gardienne du traité, ne peut interpréter la notion des soins hospitaliers qui fait partie des compétences des Etats membres. Cette exception de compétence nationale est indispensable pour garantir le financement, la planification et la viabilité des systèmes de sécurité sociale nationaux. Voilà pourquoi le considérant (30) de la directive dispose à juste titre qu'

*" il pourrait toutefois s'avérer utile de soumettre au même régime des soins hospitaliers (définis comme étant des soins nécessitant le séjour d'une nuit au moins du patient) d'autres types de soins de santé lorsque ceux-ci nécessitent le recours à des infrastructures ou à des équipements médicaux hautement spécialisés et coûteux (p.ex. IRM) ou qui sont associés à des traitements exposant le patient ou la population à un risque particulier (le traitement de maladies infectieuses graves, par exemple)".*

Aux yeux du groupe salarial, l'article 8, paragraphe 3 n'ajoute aucune plus-value à la jurisprudence communautaire, parce qu'il incombera à l'Etat membre de prouver le bien-fondé des conditions de l'autorisation préalable telles qu'y énumérées. Le texte ne changera rien quant au déséquilibre de la répartition des compétences en matière de santé au détriment des Etats membres et au profit des libertés économiques.

Ce constat risque encore davantage de s'accroître s'il s'agit de connaître l'interaction entre la directive et le règlement 1408/71 lequel va être remplacé par le règlement 883/2004/CE dès l'entrée en vigueur de son règlement d'application.

### **3.4. L'interaction entre la directive et le règlement 1408/71 lequel va être remplacé par le R883/2004/CE dès la prise de son règlement d'application**

L'article 3, paragraphe 2 de la proposition de directive est de la teneur suivante:

*" Lorsque les conditions dans lesquelles l'autorisation de se rendre dans un autre Etat membre pour y recevoir des soins appropriés en application de l'article 22 du règlement (CEE) 1408/71 doit être accordée sont réunies, les dispositions dudit règlement s'appliquent et les dispositions des articles 6, 7, 8 et 9 de la présente directive ne s'appliquent pas. Inversement. Lorsqu'une personne assurée veut se faire soigner dans un autre Etat membre dans d'autres conditions, les articles 6, 7, 8 et 9 de la présente directive s'appliquent et l'article 22 du règlement 1408/71 ne s'applique pas. Toutefois, lorsque les conditions de délivrance d'une autorisation énoncées à l'article 22, paragraphe 2, du règlement 1408/71 sont réunies, l'autorisation est accordée et les prestations sont servies conformément audit règlement. Dans ce cas, les articles 6, 7, 8 et 9 de la présente directive ne s'appliquent pas."*

Au vu de ce texte, on ne voit pas très bien dans quelles hypothèses le patient tombera sous le champ d'application du règlement 1408/71 et dans quelles hypothèses sous celui de la directive et quels sont les avantages de l'un ou de l'autre régime juridique.

Or, selon l'article 5 de la directive, il incombera aux Etats membres de traitement de garantir un certain nombre d'obligations très strictes, dont notamment celle qui consiste par le biais des prestataires de soins

*" toutes les informations utiles pour permettre aux patients de choisir en connaissance de cause, notamment en ce qui concerne la disponibilité, les prix et les résultats des soins de santé dispensés, ainsi que les informations relatives à leur couverture d'assurance ou tout autre moyen de protection personnelle ou collective au titre de la responsabilité professionnelle"*.

En raison de l'imprécision des obligations à charge des Etats membres du traitement prévues à l'article 5, la plupart des contestations risque d'être tranchée par les tribunaux nationaux et la CJCE, et non pas par les pouvoirs politiques habilités à régler ce domaine.

Cet article doit avoir pour vocation justement d'éviter un tel scénario.

Afin de sauvegarder la capacité de pilotage des Etats membres telle que prévue par l'article 152, il y a lieu de supprimer le paragraphe 3 de cet article qui prévoit la possibilité pour la Commission d'établir des lignes directrices relatives aux obligations à remplir par les Etats membres et ainsi d'empiéter sur les compétences nationales des Etats membres.

Voilà pourquoi le groupe salarial insiste encore une fois que tant le préambule que l'article 1 de la directive se réfèrent *expressis verbis* sur l'article 152 (*lex specialis*) du traité et non pas sur l'article 95 (*lex generalis*).

Une bonne articulation avec l'acquis communautaire en matière de coordination des régimes de sécurité sociale (règlement 1408/71 sinon règlement 883/2004) est indispensable pour garantir une véritable plus-value de la directive.

Si l'on veut améliorer la sécurité juridique dans le domaine des soins de santé transfrontaliers, il faut que le patient qui souhaite se faire soigner dans un autre Etat membre puisse exercer ses droits et faire des choix en pleine connaissance de cause, notamment en ce qui concerne la qualité des soins et le remboursement.

Or, la version actuelle de la directive soulève plus d'interrogations qu'elle n'éclaire les patients sur les options qui s'offrent à eux. Une première analyse semble même indiquer que dans certains cas, le règlement 883/2004 (respectivement le règlement 1408/71) et la directive s'appliquent tous les deux à la fois.

On peut se demander si l'agencement entre le règlement et la directive est effectivement opérationnel dans la pratique ou s'il ne crée pas plutôt davantage d'insécurité juridique. La Commission l'a elle-même reconnu: la proposition de directive ne constitue pas une codification fidèle de la jurisprudence pertinente de la CJCE en la matière, mais un "*choix politique*".

Le groupe salarial se prononce contre la coexistence de deux instruments législatifs, le règlement 1408/71 sinon le règlement 883/2004, d'une part et la directive, d'autre part. Il n'est pas clair dans quelles hypothèses l'assuré pourra se prévaloir du règlement et dans quelle autre de la directive. Ainsi peut-on se poser la question si, en cas de refus d'une autorisation préalable en vertu de l'article 22 du règlement 1408/71, l'assuré pourra se prévaloir des articles 6, 7, 8 et 9 de la directive et bénéficier éventuellement de conditions plus favorables que sous le régime du règlement.

Dans l'hypothèse où le coût des prestations de santé hospitalières est moins élevé qu'au Luxembourg, un assuré, qui s'est vu refusé une autorisation préalable de la caisse nationale de santé, risque en vertu de l'article 6 de la directive d'être remboursé selon le tarif de l'Etat d'affiliation qui peut être plus favorable que celui de l'Etat dans lequel des prestations ont été effectuées. En d'autres mots, si tel était le cas, l'assuré n'aurait plus aucun intérêt à demander une autorisation préalable sur base du règlement, mais plutôt de se prévaloir de la directive. Aussi convient-il de souligner que les critères pour fixer les délais dans lesquels les demandes de recours à des soins de santé dans un autre Etat membre doivent être traités ne sont pas identiques selon que l'on se réfère à la directive ou sur le règlement et la jurisprudence.

Finalement, le groupe salarial se doit de constater qu'avec l'introduction de la présente directive, la mobilité des patients et la prise en charge de leurs soins de santé risquent de devenir encore plus confuses.