

Luxembourg, le 25 mars 2020

**Objet : Projet de loi n°7531<sup>1</sup> portant**

- 1° organisation d'études spécialisées en médecine à l'Université du Luxembourg ;**
- 2° modification de la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire ;**
- 3° modification de la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelle. (5416RSY)**

*Saisine : Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche  
(7 février 2020)*

## **Avis de la Chambre de Commerce**

Le projet de loi sous avis a pour objet le développement des études universitaires en médecine à l'Université du Luxembourg. Par ailleurs, il modifie la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire ainsi que la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

### **En bref**

- La Chambre de Commerce approuve l'introduction d'études spécialisées en médecine pour ainsi stimuler de façon positive l'augmentation du nombre de médecins.
- Elle encourage le développement de la formation médicale au-delà des études visées par le présent projet de loi (e.a. master dans le cadre de la formation médicale de base, formation continue des médecins).
- La Chambre de Commerce met en exergue une hausse importante des dépenses allouées à la mise en œuvre des formations par rapport au budget décidé initialement en 2017 et un coût moyen par étudiant élevé.

<sup>1</sup> [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

## Considérations générales

Le développement de l'offre dans le domaine de la formation médicale est, suivant l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, à mettre en relation avec les décisions prises par le Gouvernement en conseil en date du 22 mars 2017 et l'accord de coalition 2018 – 2023. Ce dernier prévoit que « *le développement des activités d'enseignement et de recherche dans le domaine de la médecine à l'Université sera soutenu afin de mettre en place un premier cycle d'études médicales, d'intégrer définitivement la formation spécifique en médecine générale dans l'Université et de développer des formations de spécialisation en médecine, notamment en oncologie et en neurologie* ».

A l'heure actuelle, les études en médecine couvrent un programme de formation de base en médecine qui est limité à la première année du premier cycle d'études ainsi que la formation spécifique en médecine générale (FSMG) qui représente une qualification professionnelle spécialisée pour les détenteurs d'un grade de master en médecine visant à autoriser l'exercice de la médecine générale.

Le présent projet de loi a pour objectif de compléter l'offre actuelle par l'introduction auprès de l'Université du Luxembourg de plusieurs formations médicales spécialisées comprenant chacune un enseignement théorique et clinique. Ces formations s'adressent aux personnes disposant d'un titre de formation médicale de base (bachelor et master) et donnent ainsi accès à l'exercice de la profession de médecin-généraliste, voire de médecin spécialiste. Concrètement, les développements envisagés concernent quatre diplômes, à savoir

- un diplôme d'études spécialisées en médecine dans la discipline de l'oncologie, 10 semestres, 300 crédits ECTS (*European Credit Transfer System*),
- un diplôme d'études spécialisées en médecine dans la discipline de la neurologie, 10 semestres, 300 crédits ECTS,
- un master en médecine générale, 6 semestres, 180 crédits ECTS (les études en question tendant à remplacer l'actuelle formation spécifique en médecine générale),
- un diplôme d'études spécialisées en médecine dans la discipline de la médecine générale, huit semestres, au moins 240 crédits ECTS (avec comme différence par rapport au master en médecine générale deux semestres supplémentaires qui sont réservés à la recherche pour ainsi favoriser la poursuite d'une carrière académique vers un doctorat).

Le choix porté sur ces formations est motivé par le constat de besoins croissants dans les domaines de l'oncologie (environ 3.000 nouveaux cas par an avec une tendance croissante) et de la neurologie (environ 9.000 nouveaux cas par an avec une tendance croissante), d'une part, et le risque à terme d'une pénurie accentuée en médecins-généralistes et médecins spécialistes, d'autre part.

### Besoins en médecins et évolutions démographiques

D'emblée, la Chambre de Commerce souhaite soulever qu'elle accueille favorablement la volonté du Gouvernement de renforcer les études en médecine au sein du pays compte tenu du constat répété d'un nombre insuffisant de professionnels de la médecine au Luxembourg et des risques qui s'en dégagent en termes de santé public.

Suivant le ministre de la Santé le Luxembourg comptait au 31 décembre 2017 1.780 médecins praticiens dont 534 (30%) de médecins-généralistes et 1.246 (70%) de médecins

spécialistes<sup>2</sup>. Un regard nuancé sur les professions médicales et les professions de santé au Grand-Duché est apporté par une étude<sup>3</sup> commanditée en 2018 par le ministère de la Santé, mentionnée également par les auteurs du projet de loi sous avis. Cette étude met en exergue une situation préoccupante à long terme compte tenu de la pénurie des professionnels du secteur de la santé. En effet, les résultats montrent notamment que « *l'âge médian des médecins au Luxembourg est de 53 ans, ce qui signifie que de nombreux médecins partiront à la retraite dans les quinze prochaines années, engendrant un risque important de pénurie réelle* ». Les données disponibles laissent supposer que 67,96% des 555 médecins-généralistes ayant exercé leur profession en 2019, soit 331 médecins, partiront à la retraite d'ici 2034.

En outre, la comparaison du Luxembourg avec ses pays voisins laisse entrevoir d'ores et déjà une situation problématique. Suivant les données d'Eurostat, le nombre de médecins exerçant au Luxembourg en 2017 était de 2,98 sur 1.000 habitants alors que les pays voisins atteignaient des ratios plus élevés (4,25 médecins / 1.000 habitants en Allemagne, 3,16 médecins / 1.000 habitants en France et 3,08 médecins / 1.000 habitants en Belgique). A une échelle européenne, le nombre de médecins par habitant au Luxembourg est d'ailleurs inférieur à la moyenne européenne (2,9 médecins pour 1.000 habitants au Luxembourg contre 3,6 médecins pour 1.000 habitants au niveau européen selon les données de 2017 de l'OCDE<sup>4</sup>).

De surcroît, la problématique est amplifiée par l'accroissement des besoins en soins médicaux lié à l'évolution démographique du Luxembourg et au vieillissement de la population. Selon le scénario démographique le plus récent d'Eurostat, dit « Europop 2018 », la population résidente luxembourgeoise connaîtrait une augmentation de 2020 (avec 626.000 habitants) à 2070 (plus de 1.030.000 habitants). Dans le même temps et en raison principalement d'une immigration nette déclinant au cours de cette période, elle subirait cependant un vieillissement marqué.

Ainsi, si on en croit ces nouvelles projections démographiques, la population des personnes âgées de 65 ans ou davantage, passerait d'environ 15% de la population résidente actuellement à 17% en 2030, 22,5% en 2050 et quelque 27% en 2070. Les personnes de 80 ans ou plus passeraient même de 4% de la population totale en 2020 à 4,5% en 2030, 8% en 2050 et près de 11% en 2070.

### *Enjeux liés au développement des formations en médecine au Luxembourg*

Selon les différentes analyses et projections, le nombre de médecins issus du Luxembourg formés à l'étranger dans les différentes disciplines par année ne permet pas d'assurer un renouvellement naturel des générations de médecins, ce qui posera des problèmes dans les années à venir au vu des évolutions démographiques esquissées. En effet, le Luxembourg est un des rares pays de l'Union européenne à ne pas offrir de formation complète en médecine, ce qui explique sa forte dépendance envers les médecins formés à l'étranger pour assurer la prise en charge de la population. Ceci représente un risque auquel le gouvernement entend agir à travers différentes mesures dont le renforcement de la formation en médecine fait partie.

Si la Chambre de Commerce ne peut qu'approuver, comme mentionné précédemment, le développement des études spécialisées en médecine telles qu'envisagées par le présent projet de loi, elle accentue également l'importance de reconsidérer dans un futur proche l'opportunité d'une offre complète au Luxembourg d'une formation médicale de base (bachelor et master) selon l'approche d'une medical school (MS). En effet, l'introduction d'un bachelor en médecine dès la rentrée académique 2020/2021, qui trouve sa base légale dans le cadre de la loi modifiée du 27 juin

<sup>2</sup> Réponse du ministre de la Santé à la question parlementaire n°336 du 7 février 2019

<sup>3</sup> Présentation « Etats des lieux des professions médicales et des professions de santé », conférence de presse du 08.10.2019 du ministère de la Santé

<sup>4</sup> Profils de santé par pays 2017, Luxembourg

2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg et ne fait donc pas l'objet du projet de loi sous avis, est certes une étape importante car elle permettra à 25 étudiants d'effectuer dorénavant les trois premières années de formation au Luxembourg. L'introduction ultérieure ou non d'un master se décidera, selon les auteurs du texte, suite à une évaluation du bachelor après sa mise en place.

En attendant, vu l'absence d'un deuxième cycle d'études médicales (master), l'existence d'un système de passerelles vers l'étranger après le bachelor est primordiale pour garantir aux étudiants la poursuite de leurs études. L'exposé des motifs indique que le gouvernement a négocié un accord technique avec la France selon lequel « ... *chaque année et à partir de 2022, un maximum de 25 étudiants en médecine de l'Université du Luxembourg peuvent, à la suite de la réussite de la troisième année en médecine, être admis à s'inscrire en quatrième année d'études en vue de l'obtention du diplôme sanctionnant la formation médicale de base auprès des universités de Lorraine, Strasbourg, Paris V et Paris VI* ». Or, la Chambre de Commerce insiste sur l'importance d'assurer que l'inscription des étudiants en question auprès de ces universités ne sera pas soumise à des conditions de *numerus clausus* ou de règles d'équivalence. De plus, la mise en place d'accords comparables avec d'autres pays et la considération d'initiatives régionales (par exemple le développement d'un « *Gesundheitscampus* » en Rhénanie-Palatinat) est à souligner. Enfin, il convient de soulever la question « *si des étudiants ayant suivi trois années de master à l'étranger reviendront au Luxembourg pour accomplir leurs études spécialisées en médecine. Les trois années suivant le bachelor risquent donc rapidement d'apparaître comme le « chaînon manquant » de l'approche gouvernementale pour enraciner les futurs médecins au Grand-Duché* »<sup>5</sup>.

En référence aux réflexions émises par IDEA concernant la création d'une MS au Luxembourg, la Chambre de Commerce souhaite brièvement rappeler certains aspects à considérer qui vont au-delà de la problématique de l'accroissement du nombre de médecins. Ainsi, une MS luxembourgeoise pourrait, sur base d'expériences étrangères, avoir des retombées directes et indirectes favorables sur l'économie. Suivant IDEA<sup>6</sup>, « *la présence d'une MS pourrait constituer un atout majeur pour les entreprises, y compris les start-up, actives dans le domaine biomédical, segment que le Luxembourg entend développer depuis plusieurs années, et contribuer ainsi à créer un écosystème ou cluster de la santé (...)* ». Une MS pourrait par ailleurs représenter « *une incitation à une refonte d'ensemble de l'organisation des soins, assurant une redynamisation des hôpitaux, une incitation à améliorer la qualité des soins et à repenser l'articulation entre hôpitaux, soins chroniques et soins ambulatoires. Ces derniers étant relativement peu développés actuellement au Luxembourg, alors qu'ils sont essentiels pour mieux appréhender des domaines tels que la gériatrie (essentielle pour la formation de futurs médecins, en particulier dans une société vieillissante)* ».

La Chambre de Commerce rappelle également que l'accord de coalition 2018 – 2023 prévoit que la formation médicale continue des médecins soit rendue obligatoire. Cet aspect ne figurant pas parmi les développements de formation prévus par le projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce encourage les responsables politiques à mettre en œuvre ce volet de la formation professionnelle continue pour les médecins, ceci à l'image des obligations de formation en place pour d'autres professions dans l'intérêt de l'assurance qualité.

Enfin, la Chambre de Commerce accentue que la pénurie en professionnels de la santé est une problématique large qui va au-delà des besoins en médecins ce qui implique la nécessité de considérer également la formation initiale et continue d'autres professions de ce secteur. A noter que l'accord de coalition 2018-2023 mentionne notamment l'introduction d'une loi-cadre relative aux professions de santé « (...) *pour rendre les métiers de la santé conforme aux besoins actuels à la fois des patients et des professionnels. Une spécialisation d'infirmière en gériatrie, en médecine*

<sup>5</sup> « Medical school à la luxembourgeoise : la fin du débat ? », IDEA, 2017

<sup>6</sup> Une « Medical school » au Luxembourg?, IDEA, Idée du mois n°11 mars 2016

*d'urgence et en oncologie sera créée* ». Au vu de ce qui précède, la Chambre de Commerce souligne qu'elle soutient ces développements.

## **Commentaires des articles**

### **Concernant les articles 11 à 16**

Les articles 11 à 16 définissent les modalités pratiques des études spécialisées en médecine.

La fiche financière indique qu'il est prévu de démarrer les formations de spécialisation médicale en oncologie et en neurologie pour l'année 2020/2021. Or, la Chambre de Commerce constate qu'une mention explicite quant au lancement prévu des études spécialisées en médecine telles qu'introduites par le projet de loi sous avis fait défaut dans les articles du projet de loi.

### **Concernant les articles 18 à 21**

L'article 18 introduit certaines adaptations légistiques à la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire.

En outre, l'article 19 apporte des modifications à la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. L'exposé des motifs donne des explications nuancées quant aux obligations découlant de la directive modifiée 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. « *En effet, préparant à des professions réglementées, les formations médicales de base et spécialisées s'inscrivent dans le cadre européen et national défini par la directive modifiée 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et par la loi de transposition susvisée du 28 octobre 2016 (...)* ». A noter que le paragraphe 6° de l'article 19 introduit au niveau 8 du cadre luxembourgeois des qualifications (CLQ), tel que défini à l'article 69 de la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, le « Diplôme d'études spécialisées en médecine ».

Concernant les dispositions finales, la Chambre de Commerce soulève que l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis n'est pas précisée.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres commentaires à formuler par rapport aux articles du projet de loi sous avis.

## **Commentaires concernant la fiche financière**

La fiche financière définit à partir des coûts estimés des formations en médecine mises en place au sein de l'Université du Luxembourg, des objectifs en termes de nombre d'élèves et des dispositions prises pour l'indemnité de ces élèves, de leurs maîtres de stage et des établissements hospitaliers. Cette fiche financière s'inscrit comme la suite logique des décisions prises par l'Etat luxembourgeois en matière de programmation financière pluriannuelle lors des dernières années. Elle est marquée par la hausse importante des dépenses allouées à ce domaine, dans le contexte de la montée en puissance de l'Université du Luxembourg pour assurer la formation de médecins-généralistes et des médecins spécialisés en oncologie et en neurologie.

La Chambre de Commerce souhaite dans un premier temps détailler les conséquences pour les finances publiques des modifications proposées par le projet de loi sous avis. Le budget décidé en 2017 et celui annoncé au sein du projet de loi sous avis diffèrent en effet significativement.

Budget pluriannuel des indemnités de stage mensuelles des médecins en voie de formation en médecine générale						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Budgets selon le projet de loi	2.648.000	3.568.000	3.568.000	3.568.000	3.568.000	3.568.000
Budgets décidés en mars 2017	2.670.750	2.670.750	2.670.750	2.670.750	/	/
Budget supplémentaire en montant	- 22.750	+ 897.250	+ 897.250	+ 897.250	/	/
Budget supplémentaire en pourcentage	- 0,9%	+ 33,6%	+ 33,6%	+ 33,6%	/	/

Source : Calculs de la Chambre de Commerce

Le projet de loi prévoit ainsi à partir de 2021 un budget annuel des indemnités de stage mensuelles des médecins en voie de formation en médecine générale supérieur de près de 0,9 millions d'euros et de 33,6% à celui initialement prévu en mars 2017.

Par ailleurs, si « *les contributions financières de l'Etat dans l'intérêt de la formation médicale au sein de l'Université du Luxembourg sont déjà inscrites au budget pluriannuel de l'Etat (articles 14.0.34.050, 34.062 et 34.063) et ne nécessitent pas de moyens budgétaires supplémentaires mais plutôt un réarrangement entre les 3 articles budgétaires* », la Chambre de Commerce note que la contribution financière de l'Etat dans l'intérêt de la formation médicale au sein de l'Université du Luxembourg votée pour le plan décidé dans la loi du 20 décembre 2019 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 augmente de 5 millions d'euros et de 93% entre 2019 et 2023, pour passer de 5,3 à 10,3 millions d'euros. De même, il est programmé que les contributions financières du ministère de la Santé dans le domaine soient en très nette augmentation, passant de 1,5 millions d'euros en 2019 à 5,9 millions d'euros, toujours entre 2019 et 2023. La volonté affichée de développer la capacité de l'Université du Luxembourg à former des médecins a donc un coût important, qui augmentera au total la contribution financière de l'Etat au financement de la formation médicale au sein de l'Université du Luxembourg, de 6,8 millions d'euros par an en 2019 à 17,2 millions d'euros, soit une multiplication de ce budget par 2,5 en l'espace de 5 ans.

Les principales raisons justifiant cette hausse au sein de la fiche financière sont :

- Une réévaluation à la hausse de l'objectif du nombre de médecins en voie de formation en médecine générale dès l'année 2020, qui passe de 15 à 20 nouveaux par an et ainsi de 45 à 60 médecins généralistes en formation au total. Cette seule réévaluation a un coût annuel estimé à 890.250 euros. Elle est accompagnée d'une modification dans le parcours de formation des médecins généralistes, qui se voient offrir la possibilité de suivre deux semestres supplémentaires dans un service spécialisé dans le domaine de la recherche biomédicale ou recherche clinique ou dans le domaine de la recherche en matière de soins primaires. Cet allongement a aussi un coût non-négligeable pour l'Etat.
- La modification proposée par le projet de loi sous avis des montants des indemnités de stage mensuelles des médecins en voie de formation et la répartition de la charge de ces indemnités entre l'Etat et le maître de stage/l'établissement hospitalier.

- L'indemnité mensuelle versée aux maîtres de stage dans le cadre de la formation spécifique en médecine générale augmente de 100 euros par rapport aux 200 euros précédents. Cette proposition vise, selon l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, à répondre à la difficulté à trouver des maîtres de stage pour les étudiants en médecine.

Si la Chambre de Commerce soutient la volonté de former davantage de médecins à l'intérieur du pays pour accroître le nombre de médecins tout en considérant d'éventuels impacts positifs plus larges sur l'économie, voire sur l'écosystème de la santé en référence aux réflexions précitées, elle s'inquiète néanmoins de ces hausses très importantes qui pourraient conduire à une situation de dérapage en termes de dépenses publiques. La Chambre de Commerce recommande ainsi que soient analysés et évalués chaque année les réels besoins en termes d'indemnités et de dépenses globales liées à la formation des médecins au sein de l'Université du Luxembourg. Il est à noter, dans ce cadre, que le coût pour l'Etat d'un étudiant en médecine au Luxembourg est supérieur à celui d'un étudiant luxembourgeois qui suit un cursus de médecine à l'étranger. L'analyse faite par Deloitte en 2015 concluait « *que les coûts moyens peuvent s'élever jusqu'à 680.000 euros par étudiant* ». <sup>7</sup>

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires à formuler concernant la participation financière allouée aux médecin-vétérinaires qui participent au service de garde à droit et s'en tient à la fiche financière qui explique clairement le cadre et les objectifs du projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce peut marquer son accord au projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

RSY/NMA

---

<sup>7</sup> Comparaison faite sur base du coût des bourses, des frais d'inscription à l'université des étudiants luxembourgeois à l'étranger et possiblement de financement de partenariat dans le cas où l'étudiant luxembourgeois étudierait à l'étranger.