

CdM/17/08/2026 26-134
N° dossier parl. 8760

Projet de loi portant modification :
1° du Code de la sécurité sociale ;
2° de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière.

Avis de la Chambre des Métiers

Par sa lettre du 9 juin 2026, Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité Sociale a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

1. Considérations générales

La Chambre des Métiers accueille favorablement l'objectif poursuivi par le projet de loi sous avis consistant à développer davantage les prises en charge ambulatoires et à rapprocher certaines prestations de santé des patients. Cette orientation s'inscrit non seulement dans la continuité de l'accord de coalition 2023-2028, mais également dans une tendance observée au niveau international visant à favoriser, lorsque cela est médicalement approprié, des alternatives à l'hospitalisation classique.

La Chambre des Métiers tient cependant à rappeler que le développement des soins ambulatoires ne saurait constituer une fin en soi. Toute réforme dans ce domaine doit s'inscrire dans une vision d'ensemble du système de santé luxembourgeois, prenant en considération simultanément les exigences d'accessibilité des soins, de qualité médicale, de soutenabilité financière, de disponibilité des ressources humaines et de planification sanitaire.

Dans la mesure où les entreprises artisanales et leurs salariés contribuent, par leurs cotisations sociales, au financement du système de santé luxembourgeois, elles sont en droit d'attendre que les ressources mobilisées garantissent durablement l'accès à des soins de qualité, dispensés de manière efficiente et soutenable.

À cet égard, la Chambre des Métiers regrette que le projet de loi ne s'accompagne pas d'une analyse plus approfondie de son impact structurel sur l'organisation future de l'offre de soins au Luxembourg. Alors que le projet introduit une nouvelle catégorie d'acteurs,

à savoir les structures ambulatoires de soins exploitées par des associations ou sociétés de médecins, aucun document joint au dossier législatif ne permet d'apprécier de manière détaillée les conséquences attendues de cette évolution sur l'équilibre général entre le secteur hospitalier et le secteur extrahospitalier.

La Chambre des Métiers relève toutefois favorablement que le projet inscrit ces nouvelles structures dans les mécanismes existants de planification sanitaire et prévoit leur intégration dans la carte sanitaire nationale. Elle estime néanmoins que les critères permettant d'apprécier les besoins sanitaires nationaux devraient être davantage explicités afin de garantir une application transparente et prévisible du futur dispositif et de permettre une évaluation objective du maillage territorial envisagé, de l'implantation future des structures ambulatoires de soins et de l'allocation efficiente des ressources disponibles.

2. Soutenabilité de la réforme

2.1. Viabilité financière

La Chambre des Métiers souhaite attirer l'attention des auteurs sur les implications financières potentiellement importantes du dispositif envisagé.

Le projet prévoit en effet que les structures ambulatoires de soins pourront bénéficier d'une participation de l'État à hauteur de 80 % de leurs frais d'investissement, ainsi que, dans certaines hypothèses, d'une participation publique aux frais de location des infrastructures. À cela s'ajoutent un financement des coûts d'exploitation selon une approche forfaitaire ainsi que la prise en charge des actes médicaux par les mécanismes habituels de l'assurance maladie.

La Chambre des Métiers relève cependant que la fiche financière ne comporte pas d'estimation consolidée permettant d'apprécier l'impact global de la réforme sur les dépenses de santé, sur les finances publiques ou sur l'équilibre financier de l'assurance maladie-maternité.

Cette absence apparaît d'autant plus regrettable que l'assurance maladie-maternité connaît actuellement une dégradation progressive de sa situation financière. À cet égard, la Chambre des Métiers note qu'un déficit opérationnel supérieur à cent millions d'euros est déjà constaté et que les projections disponibles font état d'une poursuite de cette tendance au cours des prochaines années.

La Chambre des Métiers prend acte du fait que les structures ambulatoires de soins seront intégrées dans les instruments de planification sanitaire existants.

Ces mécanismes constituent des outils utiles de suivi de l'offre de soins et de l'évolution des besoins sanitaires. Ils ne permettent toutefois pas, à eux seuls, d'apprécier l'incidence financière globale de la réforme ni de mesurer ses effets à moyen et long terme sur les dépenses de santé et sur l'assurance maladie-maternité.

La Chambre des Métiers relève en outre que si l'exposé des motifs met en avant les bénéfices attendus du développement des soins ambulatoires en termes d'accessibilité géographique, de réduction des délais d'attente et d'optimisation de l'utilisation des infrastructures hospitalières, le dossier parlementaire ne comporte pas d'analyse démontrant dans quelle mesure cette réorganisation conduira effectivement à une diminution des coûts ou à une amélioration de l'efficacité du système.

Il conviendrait notamment d'évaluer si les nouvelles capacités ambulatoires financées par les pouvoirs publics se substituent à des capacités existantes ou si elles risquent au contraire de s'y ajouter, entraînant ainsi une augmentation globale de l'offre de soins et des dépenses associées.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers estime qu'il serait opportun d'accompagner la mise en œuvre de la réforme par une évaluation périodique de ses effets économiques et financiers.

2.2. Soutenabilité organisationnelle et ressources humaines

La Chambre des Métiers souligne que la soutenabilité de la réforme ne peut être appréciée sous le seul angle financier. Elle soulève également des interrogations importantes en matière de ressources humaines et d'organisation de l'offre de soins.

Le développement de nouvelles structures ambulatoires de soins, l'augmentation du nombre de sites hospitaliers et la multiplication potentielle des lieux de prise en charge nécessiteront des ressources médicales, soignantes, médico-techniques, administratives et logistiques supplémentaires.

Or, le Luxembourg est déjà confronté à des difficultés de recrutement dans plusieurs professions de santé et demeure largement tributaire des travailleurs frontaliers. Dans un contexte marqué par une pénurie de personnel de santé observée dans de nombreux pays européens, la Chambre des Métiers s'interroge sur la manière dont les ressources humaines nécessaires au fonctionnement de ces nouvelles structures pourront être mobilisées.

En l'absence d'une stratégie clairement définie en matière de formation, d'attractivité des professions de santé, de recrutement et de fidélisation des talents, le risque existe que la création de nouvelles capacités de prise en charge conduise essentiellement à une redistribution du personnel existant entre davantage de sites, sans augmentation réelle des ressources disponibles au niveau national.

La Chambre des Métiers estime dès lors qu'une évaluation préalable de l'impact de la réforme sur les besoins en personnel et sur l'organisation des soins devrait accompagner la mise en œuvre du dispositif

3. Nouvelles structures ambulatoires de soins

La Chambre des Métiers observe que le projet crée un nouveau modèle organisationnel permettant à des associations ou sociétés de médecins d'exploiter des structures ambulatoires de soins dans plusieurs domaines d'activité spécifiques.

Si elle comprend les objectifs poursuivis par cette ouverture, elle s'interroge néanmoins sur certains aspects de gouvernance et de sécurité juridique du dispositif.

En premier lieu, la Chambre des Métiers relève que les conditions concrètes d'exploitation des structures ambulatoires de soins seront largement déterminées par de futurs règlements grand-ducaux. Les normes applicables en matière d'organisation, d'infrastructure, d'équipements, de ressources humaines, de qualité et de sécurité des soins ainsi que les actes autorisés ne figurent en effet pas dans le projet lui-même.

La Chambre des Métiers estime que cette situation complique l'analyse complète de la réforme et ne permet pas aux parties prenantes d'apprécier pleinement la portée des

nouvelles obligations qui s'imposeront aux futurs exploitants. Elle invite dès lors les auteurs à clarifier autant que possible ces éléments dès le stade législatif ou, à tout le moins, à rendre disponibles les projets de règlements d'exécution lors de la procédure parlementaire.

En second lieu, la Chambre des Métiers s'interroge sur les conséquences pratiques de l'obligation faite aux structures ambulatoires de soins de conclure une convention avec un centre hospitalier prévoyant notamment l'agrément des médecins y exerçant. Bien que cette exigence vise légitimement à garantir la continuité et la sécurité des soins, le projet n'apporte pas davantage de précisions quant aux conditions de conclusion de ces conventions, aux critères applicables à l'octroi ou au maintien des agréments ainsi qu'aux garanties procédurales dont disposeraient les intéressés en cas de refus ou de retrait d'agrément.

La Chambre des Métiers estime qu'une clarification de ces mécanismes contribuerait utilement à renforcer la sécurité juridique du futur cadre légal.

4. Qualité des soins et masse critique hospitalière

La Chambre des Métiers rappelle que le développement de l'offre ambulatoire ne doit pas conduire à affaiblir les compétences hospitalières ni à compromettre la masse critique nécessaire au maintien d'une médecine de haute qualité.

Cette préoccupation apparaît d'autant plus importante que la multiplication des lieux de prise en charge pourrait accentuer les tensions existantes sur les ressources humaines spécialisées et rendre plus difficile le maintien d'équipes disposant du volume d'activité et de l'expérience nécessaires pour garantir la qualité des soins.

Dans un pays de taille limitée comme le Luxembourg, la répartition des activités entre plusieurs opérateurs doit être appréciée avec prudence afin d'éviter une dispersion excessive de l'expertise médicale et des ressources humaines spécialisées.

Conclusion

La Chambre des Métiers marque son accord de principe avec l'objectif de développement des soins ambulatoires poursuivi par le projet de loi.

Elle estime toutefois que la réussite de cette réforme suppose une planification sanitaire davantage objectivée, une transparence accrue quant à ses conséquences financières, une prise en compte explicite des enjeux liés aux ressources humaines ainsi qu'une clarification de plusieurs éléments essentiels relatifs au fonctionnement des futures structures ambulatoires de soins.

Elle demande dès lors aux auteurs du projet de loi de compléter le dispositif afin de garantir la qualité, la cohérence ainsi que la soutenabilité financière et organisationnelle du système de santé luxembourgeois au bénéfice des assurés, des entreprises contributrices et des finances publiques.

* * *

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 17 août 2026

Pour la Chambre des Métiers

A stylized, handwritten signature in blue ink, consisting of a large 'W' followed by a horizontal line and a small flourish.

Tom WIRION
Directeur Général

A stylized, handwritten signature in blue ink, featuring a large, flowing 'O' and 'B' followed by a horizontal line and a small flourish.

Tom OBERWEIS
Président