



## **Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale**

### **Commission des Finances et du Budget**

#### **Procès-verbal de la réunion du 11 novembre 2021**

##### Ordre du jour :

1. 7878 **Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022 et modifiant :**
  - 1° le Code de la sécurité sociale ;
  - 2° la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs (« Bewertungsgesetz ») ;
  - 3° la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial (« Gewerbesteuer-gesetz ») ;
  - 4° la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ;
  - 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
  - 6° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ;
  - 7° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant
    - a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;
    - b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;
    - c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ;
  - 8° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
  - 9° la loi du 7 décembre 2007 autorisant l'État à fournir une garantie bancaire pour la réalisation et l'exploitation d'un réseau de chaleur urbain ;
  - 10° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
  - 11° la loi modifiée du 1er août 2019 concernant les mutuelles
  
- 7879 **Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025**
  - Rapporteur : Dan Biancalana
  
  - Examen du volet « sécurité sociale » du projet de budget 2022

## 2. Divers

\*

Présents : M. Carlo Back, Mme Myriam Cecchetti, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel, M. Jeff Engelen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Aly Kaes, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, membres de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Gilles Roth, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. Romain Schneider, Ministre de la Sécurité sociale

M. Abilio Fernandes, du Ministère de la Sécurité sociale

M. Thomas Dominique, Directeur de l'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS)

M. Thierry Mazoyer, de l'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS)

Mme Cynthia Monteiro, de l'Inspection générale des Finances (IGF)

M. Patrick Weimerskirch, collaborateur du rapporteur du budget

M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Paul Galles, Mme Carole Hartmann, M. Marc Spautz, membres de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

M. Gilles Baum, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

\*

Présidence : M. Georges Engel, Président de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

\*

1. 7878 **Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022 et modifiant :**  
1° le Code de la sécurité sociale ;  
2° la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs (« Bewertungsgesetz ») ;  
3° la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial (« Gewerbesteuer-gesetz ») ;  
4° la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de

**l'administration des contributions directes ;**  
**5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**  
**6° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ;**  
**7° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant**  
**a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;**  
**b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;**  
**c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ;**  
**8° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;**  
**9° la loi du 7 décembre 2007 autorisant l'État à fournir une garantie bancaire pour la réalisation et l'exploitation d'un réseau de chaleur urbain ;**  
**10° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;**  
**11° la loi modifiée du 1er août 2019 concernant les mutuelles**

**7879    Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025**

Monsieur le Président de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, Georges Engel, souhaite la bienvenue à Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale, Romain Schneider et aux fonctionnaires qui l'accompagnent. Il souhaite encore la bienvenue aux membres de sa commission ainsi que de la Commission des Finances et du Budget, et particulièrement au rapporteur pour le projet de budget 2022, Monsieur Dan Biancalana.

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale fait d'abord une présentation globale du budget de la Sécurité sociale. La Sécurité sociale représente le plus important poste du budget de l'État. Elle permet à l'administration publique de se trouver dans une bonne situation financière.

Le solde de la Sécurité sociale en 2021 est excédentaire et se situe à environ 785 millions d'euros, ce qui représente une situation améliorée de l'ordre d'environ 50 millions d'euros par rapport aux projections rapportées en avril 2021 dans le cadre du programme de stabilité et de croissance (PSC) à la Commission de l'Union européenne.

La contribution des différents régimes au solde de la sécurité sociale se présente comme suit :

L'assurance pension contribue de façon déterminante au solde global de la Sécurité sociale avec un solde excédentaire de l'ordre de 910 millions d'euros. Le taux de cotisation légale de 24 % continue à dépasser le taux théorique pour l'équilibre financier, qui est de 22,1% en 2021. A cela s'ajoutent les rendements des investissements réalisés par le Fonds de Compensation.

L'assurance maladie connaîtra un déficit proche de 100 millions d'euros. La réserve devra diminuer en conséquence pour se situer à environ 860 millions d'euros ce qui représente encore 24% des dépenses courantes, la réserve

légale étant de 10%. Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale rappelle que ces chiffres furent discutés lors de la réunion du Comité quadripartite, le 27 octobre 2021, à laquelle avait d'ailleurs participé Monsieur le Ministre des Finances, Pierre Gramegna. L'orateur souligne que l'évolution des dépenses reste contrôlable.

Quant à l'assurance dépendance, qui compte quelque 15.000 bénéficiaires, un excédent légèrement supérieur à 20 millions d'euros est attendu en 2021. Monsieur le Ministre rappelle dans ce contexte la réforme récente de l'assurance dépendance.

En raison de la diminution du taux de cotisation de 0,80% à 0,75%, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'assurance accident restera déficitaire en 2021 de l'ordre de 15 millions d'euros. L'assurance accident conserve cependant une réserve près de 1,4 fois supérieure à la réserve légale. Le taux de cotisation sera maintenu, informe Monsieur le Ministre.

Quant à la Mutualité des Employeurs, Monsieur le Ministre rappelle que l'équilibre est assuré par le biais du budget de l'État. L'État prend en charge l'excédent des dépenses courantes sur les recettes courantes dans la limite permettant de maintenir le taux de cotisation moyen des employeurs à 1,90%. L'orateur rappelle encore que, pour les années 2021, 2022 et 2023, la loi budgétaire pour l'exercice 2021 a porté le taux de cotisation de 1,85% à 1,90% afin de décharger l'État d'un montant de 30 millions d'euros correspondant à la part du coût des incapacités de travail qui incombe usuellement aux employeurs (20%) mais qui était incluse dans la dotation de l'État à la CNS (386 millions d'euros) pour dépenses liées aux mesures COVID-19 en 2020.

En ce qui concerne la situation financière de la Sécurité sociale en 2022, le projet de budget 2022 table sur un solde excédentaire de quelque 853 millions d'euros, ce qui représenterait une hausse d'environ 106 millions d'euros par rapport aux estimations faites dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. L'emploi et les salaires ont connu une évolution plus dynamique qu'estimée au départ. A noter que le projet de loi relatif au budget 2022 intègre le prolongement de la dotation maternité de 20 millions d'euros pour les exercices 2022 à 2023.

Les différents régimes contribuent au solde de la Sécurité sociale de la manière suivante :

L'excédent de l'assurance pension sera de quelque 920 millions d'euros, le taux de cotisation légal reste avec 24 % supérieur au taux théorique pour l'équilibre financier, qui se situera à 22,4%, en hausse en raison d'une progression des prestations en espèces plus marquée que celle des recettes de cotisations.

Les dépenses de l'assurance maladie vont progresser à un rythme plus soutenu que celui des recettes. Toutefois, l'évolution plus favorable de l'emploi et des salaires devrait permettre à l'assurance maladie de réduire son déficit, celui-ci passant de 100 millions d'euros en 2021 à 70 millions d'euros en 2022. La réserve devrait se réduire à 790 millions d'euros, soit 21% des dépenses courantes.

L'assurance dépendance devra atteindre un solde excédentaire de plus de 20

millions d'euros.

L'assurance accident devrait se stabiliser à un solde déficitaire de 15 millions d'euros environ.

Le solde de la Mutualité des Employeurs restera équilibré du fait de son mode de fonctionnement qui prévoit que l'État prend en charge l'excédent des dépenses courantes sur les recettes courantes dans la limite permettant de maintenir le taux de cotisation moyen des employeurs à 1,90%.

Le montant des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale, prévu au budget 2022, s'élève à 4.142 millions d'euros. Ce montant représente la quasi-totalité des dépenses du ministère de la Sécurité sociale. Il est en augmentation de 301 millions d'euros, soit +7,8%, par rapport au montant inscrit au budget 2021.

Au niveau de l'assurance pension, l'État prend en charge un tiers des recettes de cotisations. Pour 2022, le crédit est estimé à 2.140 millions d'euros.

Quant à l'assurance maladie-maternité, Monsieur le Ministre rappelle que le taux de participation de l'État au niveau des cotisations est fixé par la loi et s'élève à 40%. Pour 2022, cette participation est estimée à 1.468 millions d'euros. S'y ajoute une participation forfaitaire transitoire de 20 millions d'euros destinée à compenser l'incorporation des prestations en espèces de maternité dans le régime général de l'assurance maladie-maternité en 2011. Cette participation forfaitaire devait prendre fin en 2021 mais sera prolongée pour les exercices 2022 à 2023, par le biais de la loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice 2022.

S'y ajoute enfin, une dotation de 62 millions pour dépenses liées aux mesures COVID-19. En effet, bien que l'intégralité de la dotation (386 millions d'euros) soit comptabilisée dans les recettes de la CNS pour l'exercice 2020, son paiement a été étalé sur 4 ans sous forme d'un premier versement de 200 millions d'euros en 2020 puis d'un versement de 62 millions d'euros par an sur la période 2021-2023. Dans ce contexte, Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale signale que les avances faites en 2021 par la CNS dans le cadre du financement des mesures COVID-19 sont moins importantes et il est à espérer qu'elles puissent effectivement tendre vers zéro. Une décision finale quant à un versement supplémentaire de l'État à la CNS ne sera prise que lorsque le point en aura été fait.

Quant à l'assurance dépendance, l'État prend en charge 40% des dépenses, ce qui représentera quelque 345 millions en 2022.

L'État rembourse à l'assurance accident les prestations payées pour les personnes assurées dans la cadre des régimes spéciaux (écoliers, étudiants, demandeurs d'emploi bénéficiant d'une mesure d'insertion professionnelle, membres de la chambre des députés, etc...) qui sont estimées à 6 millions d'euros.

La participation de l'État, à la Mutualité des Employeurs est estimée à 98 millions d'euros pour 2022.

En ce qui concerne la programmation pluriannuelle 2021 à 2025, le solde de la sécurité sociale diminuera légèrement pour passer de 785 millions d'euros

en 2021 à 700 millions d'euros en 2025.

L'assurance pension connaîtra une légère baisse en raison de l'inversion du rythme de croissance des recettes, qui, depuis 2020, sont inférieurs à la croissance des dépenses. Entre 2021 et 2025, les dépenses devraient progresser chaque année de 6,2% en moyenne et les recettes de 4,9%. Le solde du régime général d'assurance pension devrait néanmoins rester nettement excédentaire sur tout l'intervalle de projection pour atteindre un peu plus de 750 millions d'euros en 2025. La prime de répartition pure devrait toutefois progresser régulièrement pour passer de 22,1% à 23,2% tout en restant sous le seuil de 24% dont le dépassement conduirait à la refixation du modérateur de réajustement à une valeur inférieure ou égale à 0,5.

L'assurance maladie-maternité devrait afficher une situation nettement moins favorable avec un déficit de l'ordre de 50 millions d'euros sur tout l'horizon de projection. En conséquence, la réserve globale devrait atteindre 590 millions d'euros d'ici la fin 2025 (contre 960 millions d'euros en 2020), soit 14% des dépenses courantes de l'année, et se rapprocher ainsi du niveau minimum légal fixé à 10%.

Le solde de l'assurance dépendance devrait rester supérieur à 20 millions d'euros sur toute la période de projection. La réserve devrait augmenter pour atteindre 50% des dépenses courantes en 2025.

L'assurance accident devrait, grâce au rythme modéré imprimé par ses dépenses dans le cadre de la stratégie « Vision zéro », retrouver l'équilibre en fin de période.

La part de la Sécurité sociale dans les dépenses du budget 2022 se situe à 22,7 %. Elle sera de 23 % en 2025.

Les réserves des différentes caisses se présentent comme suit :

Pour l'assurance maladie-maternité : 858 millions d'euros en 2021 (24 % des dépenses courantes) ; 587 millions d'euros en 2025 (14% des dépenses courantes).

Pour l'assurance dépendance : 373 millions d'euros en 2021 (46% des dépenses courantes) ; 490 millions d'euros en 2025 (50% des dépenses courantes).

Pour l'assurance pension : 26.297 millions d'euros en 2021 (501% des dépenses courantes) ; 30.076 millions d'euros en 2025 (444% des dépenses courantes).

Pour l'assurance accident : 300 millions d'euros en 2021 (135% des dépenses courantes) ; 265 millions d'euros en 2025 (105% des dépenses courantes).

La réserve de la Mutualité des Employeurs évolue dans la continuité.

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale revient encore une fois sur la question d'une éventuelle loi permettant à la CNS d'être remboursée par l'État pour les mesures COVID-19 qu'elle a préfinancée en 2021. L'orateur évoque la loi du 15 décembre 2020 autorisant la participation de l'État au financement des mesures prises en charge par l'assurance maladie-maternité dans le

cadre de la crise sanitaire due au SARS-CoV-2 (COVID-19)<sup>1</sup> qui avait prévu un remboursement de la part de l'État à la CNS de l'ordre de 386 millions d'euros relative aux dépenses de l'année 2020. Il s'est avéré en cours de route que les projections ont été légèrement trop élevées par rapport aux dépenses effectivement engagées (essentiellement en relation avec le congé pour raisons familiales et la prise en charge par la CNS des incapacités de travail dès le premier jour de maladie), si bien que sur le montant de 386 millions d'euros prévu par la loi prémentionnée, il reste un solde excédentaire de 29,6 millions d'euros.

Pour ce qui est des dépenses similaires engagées par la CNS au cours de l'année 2021, les projections, notamment en ce qui concerne le congé pour raisons familiales, sont très difficiles à établir. La tendance générale y est à la baisse, si bien que l'on s'attend à des dépenses y relatives de l'ordre de 39 millions d'euros auxquelles s'ajoutent certains postes d'un volume financier nettement moindre. Au total, et en considérant l'excédent de 29,6 millions en relation avec la loi précitée de 2020, il subsisterait un besoin de financement de quelque 10 millions d'euros. Cette somme, si elle devait se confirmer, pourrait donner lieu à une nouvelle initiative législative par laquelle l'État verse l'argent ainsi avancé par la CNS du budget de l'État vers les comptes de la CNS. Lors de la récente quadripartite, du 27 octobre 2021, la question fut évoquée et Monsieur le Ministre des Finances s'est déclaré d'accord avec ce principe. Toutefois, précise encore Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale, il convient à présent de voir comment évoluera la situation pour ensuite en faire le point.

En ce qui concerne le département ministériel de la Sécurité sociale, l'évolution de ses dépenses est essentiellement liée à l'évolution croissante du personnel employé, notamment en vue d'encadrer les quelque 900.000 personnes affiliées à la Sécurité sociale.

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale indique encore quatre dispositions concernant la Sécurité sociale qui figurent dans le projet de loi relatif au budget 2022.

Il s'agit d'abord de l'article 34, dédié à la modification de la valeur de la lettre-clé des infirmiers, devenu essentiellement nécessaire pour le domaine de l'assurance dépendance. Le but en est de tenir compte des évolutions de ces dernières années au niveau de la convention collective de travail SAS. L'impact financier qui en résulte pour l'assurance maladie est de 7,2 millions d'euros en 2022.

L'article 35 a trait à la dotation annuelle maternité. Il s'agit de prolonger de 2 années supplémentaires la dotation forfaitaire de 20 millions d'euros. L'impact total sur le budget de l'État est dès lors de 40 millions pour les années 2022 et 2023.

---

<sup>1</sup> Document parlementaire 7678 - Projet de loi autorisant la participation de l'État au financement des mesures prises en charge par l'assurance maladie-maternité dans le cadre de la crise sanitaire due au SARS-CoV-2 (COVID-19) et modifiant la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020

L'article 36 concerne la fixation de l'enveloppe budgétaire globale des dépenses du secteur hospitalier. Il est créé une base légale pour une analyse de l'enveloppe budgétaire globale fixée pour les années 2021 et 2022, notamment en ce qui concerne l'impact financier de la convention collective de travail FHL, applicable depuis avril 2021. S'il s'avère que l'enveloppe budgétaire était insuffisante, elle pourra être adaptée.

L'article 37, finalement, concerne les mutuelles. Il y est proposé de porter la durée de mise en conformité statutaire des mutuelles de 2 à 3 années. Ceci permettra de tenir compte de l'impact de la crise sanitaire sur le travail des mutuelles et notamment la tenue des réunions de l'assemblée générale.

### **Échange de vues**

Madame la Députée Martine Hansen demande quelle est la base des estimations relatives au solde de la CNS, un solde qui reste déficitaire en 2022, mais dans une moindre mesure qu'en 2021.

Monsieur le Député Dan Biancalana, rapporteur du projet de budget 2022, demande des précisions relatives à la couverture universelle et relatives à l'évolution des personnes en retraite.

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale explique que le déficit de la CNS sera en diminution en 2022 en raison de l'évolution favorable des recettes, qui, elles, sont liées à l'évolution de l'emploi. Quant à l'évolution des dépenses, les estimations retiennent une évolution moins dynamique, mais l'orateur a le souci de préciser que ces estimations sont fort difficiles à réaliser.

En ce qui concerne la couverture universelle, Monsieur le Ministre explique qu'elle relève avant tout du Ministère de la Santé, et donc aussi du budget de ce ressort ministériel. Le Ministère de la Sécurité sociale n'en fait qu'un suivi.

Quant au nombre de retraités, l'évolution va de pair avec l'évolution de l'emploi. En créant environ 10.000 emplois par an, l'on peut s'attendre à une augmentation du nombre de retraités qui évoluera proportionnellement à l'emploi.

Monsieur le Député Fernand Kartheiser constate que les réserves détenues par le Fonds de Compensation s'élèveront à quelque 30 milliards d'euros en 2025, alors que les contributions dégagées annuellement par l'assurance pension sont en diminution constante. Dans ce contexte, Monsieur le Député demande des précisions relatives aux estimations à long terme et au prochain examen de la situation financière du système de pension.

Monsieur le Ministre confirme l'évolution des réserves de l'assurance pension ainsi que le fait que la prime de répartition pure se rapproche peu à peu du seuil de 24 % qui est prélevé au niveau des cotisations. L'impact des placements effectués par le Fonds de Compensation est estimé comme étant plus ou moins stable. La loi prévoit une projection, tous les 5 ans, effectuée sur un laps de temps de 10 ans pour évaluer l'évolution du système de pension. Cette évaluation est en train d'être effectuée par l'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS) dont le rapport est prévu d'être publié en 2022. Cela permettra d'évaluer l'évolution de la couverture financière des pensions et de se préparer en conséquence. Monsieur le Ministre explique

encore que le montant des réserves de pension restera positif jusqu'en 2070.

Monsieur le Ministre explique encore dans ce contexte que la réforme de l'assurance pension de 2013 avait introduit ce mécanisme d'évaluation quinquennal, ce que l'orateur juge comme étant une sage décision des responsables de l'époque.

Madame la Députée Myriam Cecchetti soulève la question des choix d'investissement opérés par le Fonds de Compensation, notamment en ce qui concerne des investissements éthiques et environnementaux.

Monsieur le Ministre rappelle que cette question fut à plusieurs reprises l'objet de réunions de la présente commission parlementaire. Il rappelle que le Fonds de Compensation dispose à cet égard d'une stratégie d'investissement et d'un programme d'investisseur responsable, qui respectent les exigences de durabilité des activités dans lesquelles investit le fonds.

Monsieur le Député Carlo Back demande si l'évaluation annoncée du Contrôle médical de la Sécurité sociale est déjà budgétisée ou si ce contrôle devra se faire par des consultants externes.

Monsieur le Ministre explique que les discussions à ce propos sont menées dans le cadre du « Gesondheetsdësch » et qu'il n'y a pas encore de décision si l'évaluation devra se faire par l'IGSS ou par les soins d'un consultant externe. Concernant les missions du Contrôle médical, les principes sont bien arrêtés. Le défi qui se pose à l'heure actuelle est de pourvoir le service du Contrôle médical en personnel spécialisé. L'orateur précise que, notamment, il faut adjoindre des psychologues au Contrôle médical, afin de prendre en charge les questions et situations nées du stress et du harcèlement moral auquel sont de plus en plus souvent exposés les salariés. Quant au budget du Contrôle médical, il est le reflet essentiellement des dépenses de personnel, qui sont en augmentation.

## **2. Divers**

Aucun élément n'a été évoqué sous le point « divers ».

Luxembourg, le 23 novembre 2021

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**