

N° 8097

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 15 décembre 2020 autorisant la participation de l'Etat 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'Etat pour l'exercice 2020

* * *

Document de dépôt

Dépôt: le 15.11.2022

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Sécurité sociale et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons :

Article unique.— Notre Ministre de la Sécurité sociale est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi modifiant 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) et modifiant la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020.

Palais de Luxembourg, le 14 novembre 2022.

Le Ministre de la Sécurité sociale,
Claude HAAGEN

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

Dans le contexte de la lutte contre la propagation de la Covid-19, plusieurs mesures ont été prises au niveau de l'assurance maladie-maternité mais qui, quant à leur essence, dépassent l'objet de l'assurance maladie-maternité tel que défini par le Code de la sécurité sociale.

Ces mesures sont :

1. Le congé pour raisons familiales (élargi) ;
2. Le congé pour soutien familial ;
3. Le transfert de la charge de la Mutualité des employeurs vers l'assurance maladie en ce qui concerne les indemnités pécuniaires.

Alors que dans un premier temps ces mesures ont pu être financées en ayant recours aux réserves financières de l'assurance maladie-maternité, le Gouvernement s'engagea, notamment lors de la réunion du Comité quadripartite qui eut lieu le 17 juin 2020, à faire une analyse des dépenses et, le cas échéant, à prendre en charge certaines d'elles.

Cet engagement a été matérialisé par 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 à la pandémie 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.

En ce qui concerne le congé pour raisons familiales, tel qu'il a été élargi, ce dispositif a été adapté à plusieurs reprises. Actuellement, la mise en quarantaine et les mesures d'isolement, d'éviction et de maintien à domicile sont toujours d'application. Partant, les dépenses y relatives ont continué à évoluer depuis la loi de financement susmentionnée.

C'est pourquoi la Chambre des Députées avait exprimé, dans le cadre des travaux parlementaires du projet de loi n° 7878, la volonté de réaliser ultérieurement une msie à jour du coût de cette mesure, mais aussi des 2 autres mesures visées. Cette volonté était et est entièrement partagée par le Gouvernement, tel que souligné par les ministres de la Sécurité sociale et des Finances à plusieurs reprises.

En ce qui concerne le congé pour soutien familial, il s'agit d'une mesure qui était dès le départ limitée dans le temps. D'abord mise en place moyennant un règlement grand-ducal pris sur base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, les dispositions ont été reprises au niveau de la loi modifiée du 20 juin 2020 portant introduction d'un congé pour soutien familial dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19. Les effets de ces dispositions ont cessé au 25 novembre 2021.

La loi définissant cette mesure, prévoit dans son article 3 que la charge financière incombe entièrement à l'État, ce qui a été matérialisé par la loi du 15 décembre 2020 précitée. Certes, le Conseil d'État avait soulevé dans son avis que la loi portant création de ce dispositif définissait déjà la prise en charge de la mesure et qu'une « intervention particulière au niveau de la loi en projet » ne serait pas nécessaire.

Toutefois, comme ce dispositif a recours aux mécanismes en place pour assurer le versement des sommes dues aux entreprises et personnes travaillant pour leur propre compte, la Chambre des députés avait souhaité procéder au remboursement à la Caisse nationale de santé (CNS) moyennant la loi de financement susmentionnée.

Concernant le transfert de la charge de la Mutualité des employeurs vers l'assurance maladie-maternité pour les indemnités pécuniaires, cette mesure a été limitée dans le temps et uniquement sur la période allant du 1^{er} avril 2020 jusqu'au dernier jour du mois au cours duquel a pris fin l'état de crise.

Le transfert de la charge avait aussi délesté le budget de l'État en réduisant le déficit de la Mutualité des employeurs et, par conséquent, la participation étatique destinée, selon l'article 56 du Code de la sécurité sociale, à le résorber.

Par ailleurs, l'assurance maladie-maternité est intervenue à hauteur de 100% et non au taux de 80% appliqué par la Mutualité des employeurs pour réduire la part à supporter par les employeurs. Aussi, le montant du transfert de charge de la Mutualité des employeurs vers l'assurance maladie-maternité résulte, à raison de 80%, d'une diminution de la participation de l'État dans le financement de la Mutualité des employeurs et, à raison de 20%, d'une diminution des dépenses des employeurs.

Ainsi, le taux de cotisation moyen à la Mutualité des employeurs a été porté à 1,90% sur la période 2021-2023 pour compenser la part étatique versée à la CNS dans le cadre de la loi de financement susmentionnée. Cette modification a été intégrée dans la loi budgétaire 2021.

L'impact financier des trois mesures à la date du 31 août 2022 est détaillé dans le tableau ci-après.

Impacts financiers des mesures discrétionnaires adoptées en réponse à la propagation de la Covid-19¹ et portant sur les dépenses pour prestations en espèces de la CNS.

Mesure	2020-2022	2022	2021	2020	
		Situation au 31/08/22	« Décompte » ² (Printemps 2021)	Estimation (Automne 2020)	
Dépense dépassant l'objet de l'AMM	436,5	16,0	50,1	370,4	400,0
Mesure n°1 : Congé pour raisons familiales (CPRF) ³	304,0	16,0	50,0	238,0	250,0
Mesure n°2 : Prise en charge CNS dès le 1 ^{er} jour d'incapacité de travail	132,0	/	/	132,0	149,0
Mesure n°3 : Congé pour soutien familial	0,5	0,0	0,1	0,4	1,0
Dépenses relevant de l'AMM et prises en charge par le HCPN	-14,0	/	/	-14,0	-14,0
Surcoût CNS	422,5	16,0	50,1	356,4	386,0
Montant accordé par l'Etat⁴	386,0			386,0	386,0
Créance (-) /dette (+) envers l'Etat	-36,5	-16,0	-50,1	29,6	0,0

Il ressort du tableau ci-dessus que pour la période 2020 à 2022 (situation au 31 août 2022), le coût à charge de la CNS dépassait de 36,5 millions d'euros le montant fixé par la loi de financement.

Dans le cadre de l'élaboration du projet de budget 2023, il a été retenu d'augmenter la participation étatique de 37,5 millions d'euros (au lieu des 36,5 millions repris dans le tableau) pour prendre déjà en compte le mois de septembre 2022, soit le dernier mois avant le dépôt du projet de budget 2023.

Certes, le recours au dispositif élargi du congé pour raisons familiales a été fortement réduit avec le nombre de cas qui ont été relativement bas pendant l'été 2022, mais des incertitudes demeurent quant à l'évolution pendant la période hivernale.

De plus, le recours à ce dispositif dépend également des mesures décidées par les autorités publiques dans les pays limitrophes, le nombre d'assurés frontaliers étant important, y compris ceux qui ont des enfants en âge ouvrant le droit au bénéfice de ce dispositif.

Toutefois, il est proposé de modifier d'ores et déjà les montants de la loi de financement étant donné que le dépassement est d'environ 10% du montant global défini dans cette loi.

Le projet de budget 2023 (doc. parlementaire n° 8080) inclus déjà une adaptation de la tranche financière due en 2023. Le montant initial de 62 millions d'euros y est porté à 99,5 millions d'euros.

Ainsi, il est proposé de porter le montant global de la dotation étatique à 423,5 millions d'euros, au lieu des 386 millions d'euros qui figurent actuellement dans la loi de financement, et d'adapter la dernière tranche financière en conséquence.

*

1 Ces impacts comportent la part patronale des cotisations sociales.

2 A l'exception du congé pour soutien familial, il s'agit d'estimations. En effet, ces montants correspondent à la différence entre une dépense observée (dépense avec mesure) et une dépense contrefactuelle.

3 Il ne s'agit pas du montant versé au titre du CRPF mais de l'estimation du surcoût engendré par l'extension du CPRF. Autrement dit, il s'agit du montant observé dont on retranche une estimation du montant qui aurait été versé en l'absence de mesure.

4 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 à la pandémie 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.

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1^{er}.

L'article 2 de 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 à la pandémie 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, est modifié comme suit :

1° À l'alinéa 1^{er}, le nombre « 386 000 000 » est remplacé par le nombre « 423 500 000 ».

2° À l'alinéa 2, point 4°, le nombre « 62 000 000 » est remplacé par le nombre « 99 500 000 ».

Art. 2.

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

*

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article modifie le montant global que l'État est autorisé à transférer à la Caisse nationale de santé pour les mesures définies à l'article premier de la loi de financement ainsi que le montant de la dernière tranche financière payable en 2023.

Article 2

Cet article fixe la date d'entrée en vigueur des dispositions du présent avant-projet. Le choix de faire produire au présent projet ses effets au 1^{er} janvier 2023, tient au fait que les dispositions de ce projet doivent être alignées temporellement avec l'entrée en vigueur du projet de budget 2023.

*

TEXTE COORDONNE

Art. 1^{er}.

Le Gouvernement est autorisé à participer au financement des mesures suivantes prises en charge par l'assurance maladie-maternité dans le cadre de la crise sanitaire due à la pandémie Covid-19 :

1° le congé pour raisons familiales visé à l'article L. 234-50 du Code du travail tel que modifié pour lutter contre la propagation du coronavirus SARS-CoV-2 Covid-19 ;

2° l'indemnité pécuniaire de maladie visée à l'article 9, alinéas 1^{er} et 2, du Code de la sécurité sociale due par l'assurance maladie-maternité aux salariés et aux non-salariés en application de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 20 juin 2020 portant prorogation des dérogations aux dispositions des articles 11, alinéa 2, 12, alinéa 3 et 428, alinéa 4 du Code de la sécurité sociale et L. 121-6, paragraphe 3, du Code du travail ;

3° le congé pour soutien familial introduit successivement par le règlement grand-ducal modifié du 3 avril 2020 portant introduction d'un congé pour soutien familial dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et par la loi du 20 juin 2020 portant introduction d'un congé pour soutien familial dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19.

Art. 2.

Les dépenses totales engagées au titre des mesures énumérées à l'article 1^{er} à hauteur de 386 000 000 **423 500 000** euros sont à charge du budget de l'État.

La participation de l'État à verser à l'organisme gestionnaire de l'assurance maladie-maternité est échelonnée comme suit :

1° exercice budgétaire 2020 : 200 000 000 euros ;

2° exercice budgétaire 2021 : 62 000 000 euros ;

3° exercice budgétaire 2022 : 62 000 000 euros ;

4° exercice budgétaire 2023 : ~~62 000 000~~ 99 500 000 euros.

Art. 3.

Après l'article budgétaire 17.5.42.005 de la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 est inséré l'article budgétaire 17.5.42.006 nouveau, libellé comme suit :

« – 17.5.42.006 – Participation de l'État au financement de l'assurance-maladie : dotation pour dépenses liées aux mesures Covid-19. Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice : 200.000.000 euros ».

Art. 4.

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

FICHE FINANCIERE

L'impact financier global des dispositions du présent projet est de **37,5 millions d'euros** qui viendra s'ajouter à la dernière tranche financière définie dans la loi de financement. Ainsi, la nouvelle répartition sera comme suit :

Exercice budgétaire 2020 : 200 millions d'euros

Exercice budgétaire 2021 : 62 millions d'euros

Exercice budgétaire 2022 : 62 millions d'euros

Exercice budgétaire 2023 : 99,5 millions d'euros (au lieu de 62 millions d'euros)

Le coût de 37,5 millions d'euros, entièrement à charge de l'État, est déjà prévu dans le projet de budget 2023.

En effet, le montant de 99,5 millions d'euros est déjà repris au niveau de l'article budgétaire « 17.5.42.006 – Participation de l'État au financement de l'assurance-maladie : dotation pour dépenses liées aux mesures COVID-19. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) » du projet de budget 2023.

Partant, il n'apporte pas un impact financier supplémentaire pour le futur budget 2023.

En outre, comme il s'agit d'un transfert de l'État vers la Caisse nationale de santé (dotation en sus de la participation légale de l'État), l'augmentation de la dernière tranche financière est neutre au niveau du Système européen des comptes (SEC).

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 2020 autorisant la participation de l'Etat au financement des mesures prises en charge par l'assurance maladie-maternité dans le cadre de la crise sanitaire due à la pandémie Covid-19 et modifiant la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020
Ministère initiateur :	Ministère de la Sécurité sociale
Auteur(s) :	Abílio Fernandes
Téléphone :	247-86366
Courriel :	abilio.fernandes@mss.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Modification de la loi de financement des mesures Covid-19 prises en charge par la CNS pour tenir compte de l'évolution des coûts des mesures en vigueur (modification des montants à transférer de l'État vers la CNS).
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :	Ministère des Finances, Inspection générale des finances (IGF), Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), Caisse nationale de santé (CNS)
Date :	02/11/2022

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non
 Si oui, laquelle/lesquelles : Ministère des Finances, IGF, CNS, Comité Quadripartite (octobre 2022)
 Remarques/Observations : Les organes consultés sont favorables aux adaptations proposées (adapatation du montant de la participation étatique).

2. Destinataires du projet :

– Entreprises/Professions libérales :	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input checked="" type="checkbox"/>
– Citoyens :	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input checked="" type="checkbox"/>
– Administrations :	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.¹
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)
 Remarques/Observations : Les administrations et établissement public concernés sont l'IGF, l'IGSS et la CNS.

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non
 Remarques/Observations :

¹ N.a. : non applicable.

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non
Remarques/Observations : non applicable
6. Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴ ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 - b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non
- Remarques/Observations : Le projet modifie uniquement les montants à transférer de l'État vers la CNS.
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.
Si oui, lequel ?
Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière :
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez pourquoi : Le projet modifie uniquement les montants à transférer de l'État vers la CNS.
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁵ ? Oui Non N.a.
Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁶ ? Oui Non N.a.
Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁵ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)