

N° 8097

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

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 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

**RAPPORT DE LA COMMISSION DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI
ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
(8.12.2022)**

La commission se compose de : M. Dan Kersch, Président ; M. Mars Di Bartolomeo, Rapporteur ; Mme Djuna Bernard, Mme Myriam Cecchetti, Mme Francine Closener, M. Frank Colabianchi, M. Jeff Engelen, M. Paul Galles, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, M. Aly Kaes, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, Carlo Weber, Membres.

* * *

I. Antécédents

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale, le 15 novembre 2022.

La saisine de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale date du 17 novembre 2022.

Le Conseil d'État a émis un avis en date du 29 novembre 2022.

La commission parlementaire a examiné le projet de loi et l'avis du Conseil d'État lors de sa réunion du 8 décembre 2022. Dans la même réunion, la commission a désigné Monsieur Mars

Di Bartolomeo comme rapporteur du projet de loi 8097. La commission a approuvé le 8 décembre 2022 le présent projet de rapport.

II. Objet du projet de loi

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'entre 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 – notamment pour tenir compte des modifications apportées aux mesures de lutte contre la pandémie Covid-19. Ainsi, la mise en quarantaine est restée applicable jusqu'en février 2022 ; les mesures d'isolement, d'éviction et de maintien à domicile sont toujours d'application. Partant, les dépenses relatives à ces mesures 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 relatifs au projet de loi n° 7878, la volonté de réaliser ultérieurement une mise à jour du coût de cette mesure, mais aussi des deux 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 pendant l'état de crise 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 prévoir le 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 était limitée dans le temps et applicable uniquement pendant 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 la sécurité sociale, à résorber ce déficit.

Par ailleurs, pour réduire la part à supporter par les employeurs l'assurance maladie-maternité est intervenue à hauteur de 100% et non au taux de 80% appliqué par la Mutualité des 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.

	2020-2022	2022	2021	2020	
Mesure		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
<u>Mesure n°1</u> : Congé pour raisons familiales (CPRF) ³	304,0	16,0	50,0	238,0	250,0
<u>Mesure n°2</u> : Prise en charge CNS dès le 1 ^{er} jour d'incapacité de travail	132,0	/	/	132,0	149,0
<u>Mesure n°3</u> : 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.

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.

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 des cas d'infection 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 d'ouvrir 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) inclut 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.

III. Avis du Conseil d'État et des chambres professionnelles

Le Conseil d'État a émis son avis en date du 29 novembre 2022. Il n'a pas formulé d'observation particulière.

IV. Commentaire des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} 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.

Le Conseil d'État n'a pas d'observations à faire à l'égard de l'article 1^{er}.

Article 2

L'article 2 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.

Le Conseil d'État n'a pas d'observations à faire à l'égard de l'article 2.

V. Texte proposé par la commission parlementaire

Compte tenu de ce qui précède, la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 8097 dans la teneur qui suit :

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 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

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.

* * *

Luxembourg, le 8 décembre 2022

Le Rapporteur,
Mars Di Bartolomeo