

N° 8260

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

portant dérogation aux articles 55 et 56 du Code de la sécurité sociale en relation avec l'accord entre le Gouvernement, l'UEL et les organisations syndicales OGBL, LCGB et CGFP du 7 mars 2023

Rapport de la Commission spéciale « Tripartite »

(18.07.2023)

La Commission se compose de : M. Gilles BAUM, Président ; M. Dan Kersch, Rapporteur ; M. Guy ARENDT, M. André BAULER, M. François BENOY, M. Sven CLEMENT, M. Yves CRUCHTEN, M. Mars DI BARTOLOMEO, Mme Martine HANSEN, M. Fernand KARTHEISER, Mme Josée LORSCHÉ, M. Laurent MOSAR, M. Gilles ROTH, M. Marc SPAUTZ, M. Claude WISELER, Membres.

* * *

I. Antécédents

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 29 juin 2023 par Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission spéciale « Tripartite » (ci-après « la Commission spéciale ») le 7 juillet 2023.

Le projet de loi a été présenté à la Commission spéciale lors d'une réunion jointe avec la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale le 13 juillet 2023. Lors de cette réunion, Monsieur Dan Kersch a été désigné comme rapporteur du projet de loi.

Le Conseil d'État a émis son avis le 13 juillet 2023.

Le 18 juillet 2023, la Commission spéciale a procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'État. Le même jour, le présent rapport a été adopté.

II. Objet

L'accord entre le Gouvernement, l'UEL et les organisations syndicales OGBL, LCGB et CGFP du 7 mars 2023, à l'issue de la réunion du Comité de coordination tripartite du 3 mars 2023, prévoit en ses points 1 et 2 que l'État compense la troisième tranche indiciaire sur l'année 2023 ainsi que le mois de janvier 2024 subséquent au déclenchement :

1. Compensation pour les entreprises d'une troisième tranche indiciaire appliquée sur l'année 2023 entre le moment de l'application de la tranche et jusqu'à la fin de l'année 2023

Le STATEC prévoit dans son scénario central publié le 8 février 2023, le déclenchement d'une 2^e tranche indiciaire sur l'année 2023, qui serait ainsi la troisième à être appliquée en 2023, prenant en compte celle reportée de juillet 2022 et qui sera appliquée en avril 2023.

Comme prévu par l'Accord tripartite du 28 septembre 2022, cette troisième tranche indiciaire sur l'année 2023 sera compensée dans le chef des entreprises.

Cette compensation aura lieu moyennant une adaptation du taux de cotisation moyen de la Mutualité des employeurs à hauteur de 60 millions € par mois en faveur des employeurs pour lesquels la tranche indiciaire salariale n'est pas déjà prise en charge par un mécanisme légal ou réglementaire (budgétisation publique, valeurs monétaires etc.). Ce montant sera réduit à hauteur de l'impact financier des mesures « Covid » prises en charge par l'État via la Mutualité des employeurs pour les employeurs précités.

L'adaptation du taux de cotisation moyen sera mise en œuvre pour l'exercice 2024 tout en veillant à ce que les taux des classes ne deviennent pas négatifs, auquel cas l'adaptation du taux de cotisation moyen sera étalée sur les exercices 2024 et 2025.

2. Compensation d'un mois supplémentaire de la troisième tranche indiciaire sur l'année 2023

L'État compensera aux entreprises la troisième tranche indiciaire sur l'année 2023 également pour le mois de janvier 2024, à hauteur de 60 millions € en faveur des employeurs pour lesquels la tranche indiciaire salariale n'est pas déjà prise en charge par un mécanisme légal ou réglementaire (budgétisation publique, valeurs monétaires etc.), à travers le même mécanisme que décrit sous le point 1.

(Extrait de l'accord tripartite du 7 mars 2023)

Le présent projet de loi transpose ces deux points de l'accord.

Néanmoins, il y a lieu de soulever que les dernières prévisions du STATEC indiquent que la troisième tranche indiciaire pourrait être déclenchée à la fin du 3^e trimestre 2023.

Étant donné que le mécanisme de financement de la Mutualité des employeurs (MDE) est basé sur un taux de cotisation moyen avec une répartition en quatre classes en fonction du taux d'absentéisme financier observé, le nombre de mois à compenser a un impact direct sur les taux de cotisation des quatre classes.

Ainsi, pour pouvoir calculer ces taux, respectivement la baisse de ces derniers, le mois de septembre est utilisé comme mois d'application de la troisième tranche indiciaire à compenser par le mécanisme des taux de la MDE.

En ce qui concerne la durée d'application des taux réduits, la réduction possible et sa durée sont déterminées par le taux de chaque classe de la MDE. En effet, comme l'affiliation à la MDE constitue une sorte d'assurance contre le risque financier encouru par les employeurs, qui sont obligatoirement affiliés, et les non-salariés affiliés volontairement, les taux des classes respectives ne peuvent pas devenir négatifs pour garantir l'application du principe de « couverture contre paiement de cotisations ».

En effet, si le taux devenait négatif dans une classe, alors les employeurs de cette classe seraient couverts contre les risques financiers liés à la continuation du paiement des salaires en cas d'incapacité de travail, tout en percevant une contribution de la MDE pour couvrir ces mêmes risques.

En conséquence, il est veillé à ce que les taux ne puissent pas devenir négatifs. La différence qui ne peut être imputée sur un exercice, doit être répartie sur les exercices subséquents. Ceci est d'ailleurs déjà prévu dans l'accord tripartite du 7 mars 2023 pour l'exercice 2025 en sus de l'exercice 2024. Mais cette disposition de l'accord se fondait sur les estimations disponibles lors de la réunion du comité de concertation tripartite du 3 mars 2023. Comme ces estimations ont entretemps évolué et qu'un déclenchement avancé dans le temps est désormais très probable, voire certain, le montant à compenser et donc la baisse des taux nécessaire implique qu'une partie restante devra également être imputée sur l'exercice 2026 en sus des exercices 2024 et 2025.

Il y a également lieu de soulever le fait que les taux dépendent aussi de l'évolution de la masse cotisable, qui à son tour dépend des évolutions du nombre des salariés et de leurs salaires. Ainsi, le présent projet met en place les mécanismes dérogatoires et définit le taux de cotisation moyen pour les exercices visés (2024 à 2026) ainsi que les baisses des taux des classes. En fonction de l'évolution de la masse cotisable, ces facteurs devront éventuellement être ajustés ultérieurement par des adaptations législatives.

Les taux des quatre classes de la MDE, telles que définies dans les statuts de la MDE, basés sur le taux de cotisation moyen de 1,90% applicable en 2023, sont les suivants pour l'exercice en cours :

Classe 1 : 0,72 %
Classe 2 : 1,22 %
Classe 3 : 1,76 %
Classe 4 : 2,84 %

Ces taux sont annuellement calculés puis arrêtés en fin d'année par le conseil d'administration de la MDE pour l'année suivante. Les taux estimés pour l'exercice 2024, sur base des dernières données et estimations disponibles lors de l'élaboration du présent projet, avec un taux de cotisation moyen de 1,85% qui sera applicable en 2024, se présentent comme suit :

Classe 1 : 0,56 %
Classe 2 : 1,22 %
Classe 3 : 1,76 %
Classe 4 : 2,70 %

Concernant le taux de cotisation moyen, celui-ci est fixé de manière absolue dans le Code de la sécurité sociale, plus précisément à l'article 56 qui prévoit que : « *L'État prend en charge, en procédant par avances, l'excédent des dépenses courantes sur les recettes courantes tel qu'il est arrêté au compte d'exploitation de la Mutualité des employeurs dans la limite permettant de maintenir le taux de cotisation moyen des employeurs à 1,90 pour cent, tout en assurant une réserve équivalent à dix pour cent du montant annuel des dépenses.* »

Le taux de 1,90% est temporaire et uniquement applicable pour les exercices 2021 à 2023. Cette dérogation législative avait été introduite pour que l'État puisse récupérer ses avances qu'il avait versées à la Caisse nationale de santé (CNS) en faveur des employeurs (prise en charge du salaire en cas d'incapacité de travail par la CNS à partir du 1^{er} jour ; mesure Covid-19 uniquement applicable en 2020).

En dehors de cette période dérogatoire, le taux est de 1,85% et sera de nouveau applicable au 1^{er} janvier 2024.

Concernant la mise en application proprement dite des points 1 et 2 de l'accord tripartite du 7 mars 2023, il est proposé de la réaliser en deux étapes.

En effet, l'accord prévoit que la compensation a uniquement lieu en « *faveur des employeurs pour lesquels la tranche indiciaire salariale n'est pas déjà prise en charge par un mécanisme légal ou réglementaire (budgétisation publique, valeurs monétaires etc.)* ». ».

Toutefois, une telle mise en pratique directe comporte une charge administrative considérable pour la MDE et comporte aussi certains risques.

Afin de rendre l'application la plus simple possible, le présent projet prévoit dans un premier temps une adaptation des taux pour toutes les entités affiliées à la MDE.

Ensuite, dans un deuxième temps, la CNS et les différents organismes étatiques devront tenir compte du fait que le coût de la charge des cotisations dues par les employeurs a été réduit par le biais de la baisse de leur taux de cotisation. Pour ce qui est de la CNS (assurance maladie et assurance dépendance), ceci sera réalisé dans le cadre des négociations budgétaires, respectivement de la valeur monétaire. Pour les autres entités qui appliquent des mécanismes similaires, celles-ci devront également en tenir compte dans leurs négociations, respectivement conventions réglant le financement.

Ainsi, pour les entités subventionnées directement par l'État, la partie prise en charge moyennant la MDE sera directement compensée au niveau du budget de l'État. En ce qui concerne la CNS, le montant de la compensation financière constituera d'abord une économie pour la CNS qui sera ultérieurement reprise lors d'échanges entre la CNS et l'État pour s'assurer que ces économies reviennent à l'État.

Globalement, les montants à récupérer par l'État via les divers mécanismes représentent un montant mensuel estimé à 8 millions d'euros, soit un total pour cinq mois d'environ 40 millions d'euros.

Reste à souligner que les non-salariés affiliés volontairement à la MDE (qui n'ont pas de salariés auquel cas ils seraient affiliés obligatoirement) bénéficieront implicitement de cette mesure. Toutefois, leur poids financier est d'environ 5% dans la MDE, ce qui n'a pas d'impact financier supplémentaire pour l'État à cause des mécanismes en vigueur.

En application de ces mécanismes, l'accord tripartite du 7 mars 2023 sera respecté *in fine* tout en réduisant la charge administrative pour la MDE et les employeurs au strict minimum.

Le montant mensuel à compenser, en se basant sur les différents points précités, est estimé à 72,5 millions d'euros. Pour les cinq mois à compenser (septembre 2023 à janvier 2024), cela représente un coût global estimé à 362,5 millions d'euros.

De ce montant doit toutefois être déduite l'augmentation du taux de remboursement de la MDE pour isolement et quarantaine Covid-19.

En effet, les statuts de la MDE définissent le taux de remboursement de la MDE aux employeurs. Le taux normal est de 80% pour les incapacités de travail pour raison de maladie (hors congé pour raisons familiales et autres). Celui-ci avait été porté à 100% en cas d'isolement ou quarantaine liés à la Covid-19. Cette modification statutaire avait été opérée avec l'accord du Gouvernement. Mais comme l'augmentation du taux de remboursement augmente le déficit de la MDE, ce coût a été directement supporté par l'État.

Afin de répartir équitablement cette charge supplémentaire, l'accord prévoyait que l'État récupère la moitié de l'augmentation des 20 p.p. (80% à 100%), soit 10 p.p. Le montant à récupérer est de 29 millions d'euros.

En même temps et sur base des dernières estimations - étant donné que la masse cotisable pour l'année 2023 n'est pas encore connue - l'État devrait récupérer, moyennant les mécanismes de la MDE (réduction du déficit compensé par l'État en application des dispositions en vigueur), 7,1 millions d'euros en trop suite à l'augmentation compensatoire du taux de cotisation moyen de 1,85% à 1,90% sur 3 exercices. Ce montant est également pris en compte dans le calcul. Il s'ensuit que la somme à déduire de la compensation est de 21,9 millions d'euros que l'État doit récupérer en application des accords.

En résumé :

Montant de base :	362,5 millions d'euros
Isolement et quarantaine COVID-19 :	- 29,0 millions d'euros
Compensation mesures COVID-19 :	+ 7,1 millions d'euros
Total à compenser :	340,6 millions d'euros

Le montant à compenser par une adaptation des taux est donc de 340,6 millions d'euros pour les cinq mois, ceci sur base des dernières données et estimations disponibles.

L'impact financier pour chaque exercice, qui incombera entièrement à l'État, sera donc de 310,5 millions d'euros en 2024, de 23,6 millions en 2025 et de 6,5 millions en 2026.

Considérant qu'il s'agit d'une charge financière non négligeable pour l'État, le présent projet prévoit également la possibilité pour l'État de répartir cette charge sur plusieurs exercices, incluant l'exercice budgétaire 2023. Une telle dérogation à l'article 56 est requise puisque celui-ci prévoit que la prise en charge financière de l'État doit respecter le taux de 10% pour les réserves de la MDE en sus du respect du taux de cotisation moyen défini.

Cette dérogation donne donc plus de flexibilité à l'État en lui conférant la possibilité de préfinancer la compensation financière par une augmentation des réserves de la MDE au-delà de la limite usuelle des réserves de 10% tout en respectant le taux de cotisation moyen déterminé dans le présent projet de manière dérogatoire.

III. Avis

Avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État a émis son avis le 13 juillet 2023.

Dans son avis, le Conseil d'État déclare que le texte du projet de loi sous avis n'appelle pas d'observation quant au fond.

IV. Commentaire des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} déroge à l'article 55 du Code de la sécurité sociale et aux statuts de la Mutualité des employeurs en diminuant le taux de cotisation pour les quatre classes telles que définies dans les statuts de ladite mutualité. Ces réductions sont applicables pour les années 2024 à 2026 et visent à compenser l'impact financier d'une troisième tranche indiciaire déclenchée en 2023.

Selon les dernières estimations disponibles, ces réductions ne résultent pas dans des taux négatifs ou nuls.

Les réductions sont réalisées individuellement pour chacune des classes afin que chaque employeur puisse profiter le plus rapidement possible de la compensation de la tranche indiciaire tout en respectant le principe « couverture contre paiement de cotisations ». Les montants compensés sont alors déterminés par la masse cotisable à laquelle est appliquée le taux de la classe de l'employeur.

L'article 1^{er} ne suscite aucun commentaire de la part du Conseil d'État, de sorte que la Commission spéciale se limite à tenir compte des observations d'ordre légistique émises par la Haute Corporation. Seule la proposition de remplacer les termes « même code » par « code précité » n'est pas retenue puisque la notion de « même code » est habituellement retenue par la Chambre des Députés et proposée dans la plupart des avis du Conseil d'État.

Article 2

L'article 2 prévoit deux dérogations à l'article 56 du Code de la sécurité sociale.

L'alinéa 1^{er} fixe les taux de cotisation moyens pour les exercices 2024, 2025 et 2026.

L'alinéa 2 prévoit une dérogation relative à la prise en charge financière du déficit de la Mutualité des employeurs afin de compenser les coûts supplémentaires qui résultent de la réduction des taux de cotisation. L'État pourra ainsi augmenter sa part légale au-delà des seuils de la réserve légale tout en respectant le taux de cotisation moyen défini dans le présent projet pour chaque exercice. Comme l'exercice budgétaire 2023 est en cours, l'État aurait en outre la possibilité d'augmenter sa participation à charge de l'exercice 2023 pour équilibrer l'impact financier sur le budget de l'État.

L'article 2 ne suscite aucun commentaire de la part du Conseil d'État, de sorte que la Commission spéciale se limite à tenir compte des observations d'ordre légistique émises par la Haute Corporation. Seule la proposition de remplacer les termes « même code » par « code précité » n'est pas retenue puisque la notion de « même code » est habituellement retenue par la Chambre des Députés et proposée dans la plupart des avis du Conseil d'État.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission spéciale « Tripartite » recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8260 dans la teneur qui suit :

V. Texte proposé par la Commission

Projet de loi portant dérogation aux articles 55 et 56 du Code de la sécurité sociale en relation avec l'accord entre le Gouvernement, l'UEL et les organisations syndicales OGBL, LCGB et CGFP du 7 mars 2023

Texte du projet de loi

Art. 1^{er}. Par dérogation à l'article 55 du Code de la sécurité sociale et aux statuts de la Mutualité des employeurs définie à l'article 52 du même code, les taux des classes de la Mutualité des employeurs sont diminués comme suit :

1° Pour l'exercice 2024 :

- a) Classe 1 : 0,55 points de pourcentage
- b) Classe 2 : 1,21 points de pourcentage
- c) Classe 3 : 1,34 points de pourcentage
- d) Classe 4 : 1,34 points de pourcentage

2° Pour l'exercice 2025 :

- a) Classe 1 : 0,52 points de pourcentage
- b) Classe 2 : 0,12 points de pourcentage
- c) Classe 3 : 0,00 points de pourcentage
- d) Classe 4 : 0,00 points de pourcentage

3° Pour l'exercice 2026 :

- a) Classe 1 : 0,21 points de pourcentage
- b) Classe 2 : 0,00 points de pourcentage
- c) Classe 3 : 0,00 points de pourcentage
- d) Classe 4 : 0,00 points de pourcentage

Art. 2. Par dérogation à l'article 56 du même code, le taux de cotisation moyen est fixé à 0,63 pour cent pour l'exercice 2024, à 1,76 pour cent pour l'exercice 2025 et à 1,83 pour cent pour l'exercice 2026.

Par dérogation à l'article 56 du même code et pour la mise en œuvre des dispositions de la présente loi, la prise en charge de l'État peut dépasser le niveau de la réserve équivalant à 10 pour cent du montant annuel des dépenses pour les exercices budgétaires 2023 à 2025.

Luxembourg, le 18 juillet 2023

Le Rapporteur,
Dan KERSCH

Le Président,
Gilles BAUM