



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CG/pk

P.V. FI 08
P.V. TESS 05

Commission des Finances et du Budget

et

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

Procès-verbal de la réunion du 07 novembre 2016

Ordre du jour :

7050 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017

- Echange de vues avec Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale et Monsieur le Directeur de l'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS)

*

Présents : M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, M. Max Hahn remplaçant M. Eugène Berger, Mme Martine Hansen remplaçant M. Claude Wiseler, M. Fernand Kartheiser remplaçant M. Gast Gibéryen, Mme Viviane Loschetter, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Taina Bofferding, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Frank Arndt, M. Georges Engel, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Aly Kaes, M. Alexander Krieps, M. Claude Lamberty, Mme Josée Lorsché, M. Edy Mertens, M. Marc Spautz, M. Serge Wilmes, membres de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale
M. David Wagner, député (observateur)

M. Romain Schneider, Ministre de la Sécurité sociale
M. Tom Dominique, Directeur de l'IGSS
M. Jean Olinger, de l'Inspection Générale des Finances
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Eugène Berger, Mme Joëlle Elvinger, M. Gast Gibéryen, M. Henri Kox, M. Roy Reding, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. Gérard Anzia, M. Frank Arndt, M. Félix Eischen, membres de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

*

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

*

Le Ministre de la Sécurité Sociale présente la situation financière de l'Administration publique et de la Sécurité sociale, ainsi que les crédits des institutions sous la tutelle de son ministère.

Situation financière de l'Administration publique:

Le Ministre rappelle que le Gouvernement veille à stabiliser la dette en dessous de 30% du PIB et à assurer que le solde structurel respecte l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) qu'il s'est fixé sur la période 2017-2020 et qui s'élève à -0,5% du PIB. Cet objectif a été révisé conformément à l'échéance triennale prévue par la Commission européenne. L'objectif précédent, couvrant la période 2013-2016, s'élevait à +0,5% du PIB.

La raison pour laquelle la Commission européenne a révisé à la baisse l'objectif minimal demandé au Luxembourg (-0,5% contre +0,5% précédemment) tient à l'actualisation des projections à long terme des dépenses liées au vieillissement de la population (Ageing report 2015). En % du PIB, ces dépenses ont été fortement revues à la baisse par rapport à la projection précédente (Ageing report 2012) du fait d'une révision substantielle à la hausse par Eurostat de la projection de la population résidente et, par conséquent, de la production de richesse. Ainsi, le poids des dépenses liées au vieillissement par rapport au PIB s'en voit mécaniquement allégé.

Afin de réaliser les objectifs qu'il s'est fixés, le Gouvernement poursuit sa politique d'assainissement durable des finances publiques par le biais de mesures portant aussi bien sur les recettes (hausse de la TVA) que sur les dépenses (Zukunftspak).

D'après les prévisions les plus récentes, l'Administration publique affichera, au titre de l'exercice 2017, une dette correspondant à 23,6% du PIB et un solde structurel de +0,8% du PIB. La stratégie budgétaire mise en place permet ainsi aux finances publiques d'être conformes aux objectifs fixés.

En termes nominaux, le solde de l'Administration publique, composée de l'Administration centrale, des Administrations locales et de la Sécurité sociale, devrait atteindre 153 millions d'euros en 2017 contre 663 millions d'euros en 2016.

Cette détérioration provient du secteur de l'Administration centrale dont le déficit est supposé passer, sous l'effet de la réforme fiscale notamment (dont l'incidence est estimée à 373 millions d'euros), de 408 millions d'euros en 2016 à 983 millions d'euros en 2017.

Le solde des Administrations locales devrait passer de 181 millions d'euros à 253 millions d'euros.

Le solde de la Sécurité sociale devrait passer de 849 millions d'euros en 2016 à 883 millions d'euros en 2017.

Situation financière de la Sécurité sociale :

En 2017, la Sécurité sociale devrait afficher un solde excédentaire de 883 millions d'euros. Cette situation financière tient compte des mesures de restructuration budgétaire du « Zukunftspak » (mesures alignées sur le programme gouvernemental) qui représentent une économie attendue de l'ordre de 72 millions d'euros.

L'excédent de la sécurité sociale de 883 millions d'euros provient essentiellement de l'assurance pension qui affichera un solde de plus de 756 millions d'euros (lié au taux de cotisation de 24%, alors qu'uniquement un taux de cotisation de 22,4% est nécessaire et au rendement du Fonds de compensation).

L'assurance maladie y contribue également, mais de façon moindre avec un solde des opérations courantes de l'ordre de 96 millions d'euros. La réserve globale de l'assurance maladie-maternité représente 24,3% des dépenses courantes dépassant ainsi le plafond de la réserve fixé jusqu'ici à 20% (voir article 37 du projet de loi budgétaire). Considérant la situation financière saine de l'assurance maladie-maternité, ainsi que la politique prudente de gestion de la réserve, il a été retenu, aussi suite aux discussions effectuées avec les partenaires sociaux et lors des réunions du Comité Quadripartite, de procéder à l'adoption de mesures au bénéfice des patients, notamment en ce qui concerne la médecine dentaire, les aides visuelles, les transports etc. Ces améliorations de prestations représentent un coût d'environ 10-15 millions d'euros et sont intégrées dans les estimations budgétaires 2017.

Sous l'effet des mesures du « Zukunftspak » et de la réforme prévue (le projet de réforme déposé le 8 juillet 2016 n'a pas encore été avisé par le Conseil d'Etat), l'assurance dépendance devrait dégager un solde positif de l'ordre de 40 millions d'euros.

Pour ce qui est de l'assurance accident, sa situation devrait rester légèrement déficitaire du fait de la baisse du taux de cotisation en 2016 (1,1%→1%) qui s'est justifiée par l'écart grandissant entre le niveau de la réserve et celui de la réserve minimale.

Les recettes et dépenses de la Caisse pour l'Avenir des Enfants (CAE) font également partie des recettes de la sécurité sociales (logique de prélèvement de cotisations sociales suivie par le Système Européen des Comptes SEC2010), mais n'impactent pas le solde puisque l'Etat prend en charge l'intégralité du déficit. En réalité, l'Etat ne prend pas seulement en charge le déficit mais la totalité des dépenses.

Le solde de la Mutualité des Employeurs est équilibré étant donné que depuis 2016, l'intervention de l'Etat ne consiste plus en un apport proportionnel à la masse cotisable (0,45% en 2015), mais en la prise charge de l'excédent des dépenses courantes sur les recettes courantes dans la limite permettant de maintenir le taux de cotisation moyen des employeurs à 1,95%.

Les crédits des institutions sous la tutelle du ministère de la Sécurité sociale :

Assurance maladie-maternité :

Le taux de participation de l'Etat au niveau des cotisations est fixé par la loi et s'élève à 40%. Pour 2017, cette participation est estimée à 1,1 milliard d'euros. S'y ajoute une participation forfaitaire de 20 millions d'euros destinée à compenser, jusqu'en 2018, l'incorporation des prestations en espèces de maternité dans le régime général de l'assurance maladie-maternité en 2011 (article 17.5.42.005).

Assurance dépendance :

La contribution annuelle de l'Etat est fixée depuis 2013 à 40% des dépenses totales de l'année. Pour 2017, la participation est estimée à 226 millions d'euros. En outre, dans le cadre de la réforme, il est prévu (art. 44. de la loi budgétaire) que, pendant les exercices 2016 à 2018, l'Etat verse une subvention unique maximale de 30 millions d'euros à la CNS afin de compenser les découverts des prestataires dus à la nouvelle définition des critères d'évaluation appliquée depuis 2015 dans le cadre du « Zukunftspak » et à l'évolution du nombre de bénéficiaires (croissance moins importante que par le passé). Pour 2017, la subvention s'élèvera à 10 millions d'euros (article 17.5.42.009).

Assurance pension :

L'Etat participe à hauteur de 8% des recettes de cotisations. En 2017, le crédit est estimé à 1.585 millions d'euros. Au 1^{er} janvier 2017, les pensions en cours seront « réajustées » de 0,9%, ce qui correspond à un coût supplémentaire pour la CNAP de l'ordre de 39 millions d'euros.

Assurance accident :

L'Etat rembourse à l'assurance accident les prestations payées pour les personnes assurées dans le cadre des régimes spéciaux (étudiants, ...), estimées à 7 millions d'euros.

Mutualité des employeurs :

La loi budgétaire 2016 prévoyait une contribution forfaitaire unique de 24,5 millions d'euros ainsi que, par le biais d'une modification de l'art. 56 CSS, la prise en charge par l'Etat de l'excédent des dépenses courantes sur les recettes courantes dans la limite permettant de maintenir le taux de cotisation moyen des employeurs à 2%. La loi budgétaire 2017 prévoit que la contribution forfaitaire qui était prévue pour 2016 soit, sur base d'un accord entre le gouvernement et la Mutualité des employeurs, réduite à 8,2 millions d'euros. En outre, l'art. 56 est à nouveau modifié et stipule qu'à partir de 2017, la prise en charge de l'Etat s'effectue dans la limite permettant de maintenir le taux de cotisation moyen des employeurs à 1,95% ce qui correspond à un montant de 81 millions d'euros.

A noter que le niveau particulièrement bas de la participation de l'Etat prévue pour 2016 (48 millions d'euros) s'explique par le fait que l'excédent que la Mutualité des employeurs a cumulé à l'issue de l'année 2015 (35 millions d'euros) a permis de réduire sensiblement l'excédent des dépenses courantes sur les recettes résultant de l'application d'un taux de cotisation moyen des employeurs égal à 2%.

Les articles budgétaires du ministère de la Sécurité sociale ayant connu des variations:

Section 17.0 – Sécurité sociale – Dépenses générales

Article 12.121 Frais d'études (...)

Le budget de cet article non limitatif est fortement revu à la baisse (passage de 600.000 euros en 2016 à 100 euros en 2017) puisqu'aucune étude n'est à l'instant prévue pour 2017. Au cas où le besoin d'une étude se faisait ressentir dans le courant de 2017, il pourra être recouru aux services de l'IGSS plus spécialisée et mieux outillée à cet effet. C'est aussi dans ce contexte que les crédits pour frais d'études accordés à l'IGSS sont revus à la hausse (article 17.1.12.120).

Article 12.260 Frais généraux de fonctionnement

Les crédits de cet article passent d'environ 110.000 euros en 2016 à 144.000 euros en 2017. Cette augmentation est surtout liée au coût de la campagne d'information prévue dans le cadre de la réforme de l'assurance dépendance.

Article 12.270 Entretien, exploitation et location d'immeubles (...)

Les nouveaux crédits (76.000 euros) inscrits à ce poste sont destinés au renforcement de la sécurisation du bâtiment du ministère.

Section 17.1 – Inspection générale de la sécurité sociale

Article 12.120 Frais d'experts et d'études

Cf. article 12.121 ci-dessus (passage de 617.000 euros en 2016 à 996.000 euros en 2017)

Section 17.2 – Contrôle médical de la sécurité sociale

En raison du renforcement prévu du personnel du contrôle médical, les frais de personnel y relatifs sont revus à la hausse.

Article 12.150 Frais d'expertises médicales effectuées sur demande du contrôle médical (...)

Les crédits de cet article passent de 5.000 euros en 2016 à 50.000 euros en 2017 en relation avec les besoins croissants du contrôle médical de disposer d'avis de spécialistes, souvent situés à l'étranger.

Article 12.251 Part dans les frais communs du bâtiment administratif à Hollerich

Les crédits de cet article passent de 195.000 euros en 2016 à 289.000 euros en 2017. Cette augmentation est nécessaire pour le financement de la construction de containers de bureaux accueillant le personnel du contrôle médical en attendant la finalisation de la cité de la sécurité sociale.

Section 17.3 – Conseil arbitral de la sécurité sociale

La hausse des crédits de cette section est surtout liée à l'augmentation des frais de personnel (augmentation du personnel afin d'accélérer le traitement des demandes).

Section 17.5 – Assurance maladie - maternité - dépendance - Caisse nationale de santé

Article 42.009 Contribution allouée aux prestataires d'aides et de soins à titre de compensation exceptionnelle et temporaire (...)

Dans le cadre de la réforme de l'assurance dépendance, il est prévu que, pendant les exercices 2016 à 2018, l'Etat verse une subvention unique maximale de 30 millions d'euros à la CNS afin de compenser les découverts des prestataires dus à la nouvelle définition des critères d'évaluation appliquée depuis 2015 dans le cadre du « Zukunftspak » et à l'évolution du nombre de bénéficiaires (croissance moins importante que par le passé). Pour 2017, la subvention s'élèvera à 10 millions d'euros. Ce montant a été fixé sur base des premiers bilans établis par les prestataires concernés dont les déchets financiers ont été estimés à un montant se situant entre 9 et 11 millions d'euros.

Section 17.8 – Mutualité des employeurs

Article 42.000 Contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs

La dotation de cet article passe de 63,5 millions d'euros en 2015 à 80,7 millions d'euros en 2017.

La loi budgétaire 2016 prévoyait une contribution forfaitaire unique de 24,5 millions d'euros ainsi que la prise en charge par l'Etat de l'excédent des dépenses courantes sur les recettes courantes dans la limite permettant de maintenir le taux de cotisation moyen des employeurs à 2%. La loi budgétaire 2017 prévoit que la contribution forfaitaire qui était prévue pour 2016 soit, sur base d'un accord entre le gouvernement et la Mutualité des employeurs, réduite à 8,2 millions d'euros. En outre, à partir de 2017, la prise en charge de l'Etat s'effectue dans la limite permettant de maintenir le taux de cotisation moyen des employeurs à 1,95% ce qui correspond à un montant de 81 millions d'euros.

Le niveau particulièrement bas de la participation de l'Etat prévue pour 2016 (48 millions d'euros) s'explique par le fait que l'excédent que la Mutualité des employeurs a cumulé à l'issue de l'année 2015 (35 millions d'euros) a permis de réduire sensiblement l'excédent des dépenses courantes sur les recettes résultant de l'application d'un taux de cotisation moyen des employeurs égal à 2%.

L'évolution des crédits de cet article dépend de celle du taux d'absentéisme enregistré au cours des prochaines années.

Echange de vues :

- En réponse à une question portant sur l'éventuel impact des dispositions du projet de loi sur le reclassement sur le budget de la sécurité sociale, le Ministre indique, d'une part, que le projet de loi en question prévoit l'intervention accrue du contrôle médical. C'est pour cette raison, parmi d'autres, que les frais de personnel et de locaux destinés au contrôle médical ont été revus à la hausse dans le budget 2017. D'autre part, les futures dispositions auront probablement également un impact sur les dépenses de pensions d'invalidité.
- Un membre du groupe parlementaire DP signale, quant aux modifications prévues en matière de reclassement externe, que, selon lui, il aurait été préférable de développer le service médical de l'ADEM et de l'en déconnecter.

Le Ministre précise que l'équipe médicale de l'ADEM a bien été renforcée. La mise en place, pour l'instant sur base informelle, d'une plateforme de coordination entre l'équipe médicale de l'ADEM, le Service de Santé au Travail et le Contrôle médical de la Sécurité sociale est prévue.

- Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 – 2020 (doc. parl. n°7051) contient les chiffres concernant la progression estimée des dépenses relatives à la sécurité sociale au cours des prochaines années en fonction d'un certain nombre d'hypothèses.

Le représentant de l'IGF s'engage à fournir un tableau reprenant l'évolution de la participation de l'Etat aux dépenses de la sécurité sociale par rapport aux dépenses de l'Etat.

- Quant à la progression assez peu élevée de la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance pension au cours des années 2015 à 2017, il est expliqué que le budget voté pour l'exercice 2016 était basé sur une hypothèse d'indexation des salaires et pensions plus élevée que celle actuellement estimée pour 2016 et même que celle estimée pour l'année 2017 (indice de 794,54 pour 2016 contre de 792,93 pour 2017).
- Pour l'exercice 2017, le statu quo est maintenu en ce qui concerne la valeur de la lettre-clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique (réduction de 20% de la valeur de cette lettre-clé).

Un membre du groupe parlementaire DP salue la réforme de la nomenclature des laboratoires d'analyses médicales. Il considère cependant qu'une révision de la nomenclature d'autres actes et services médicaux est également nécessaire.

Le Ministre signale que les travaux de révision de la nomenclature des laboratoires d'analyses médicales devraient être achevés au cours des semaines à venir. Des discussions portant sur la réforme de l'ensemble des autres parties de la nomenclature ont déjà été entamées. La Commission de nomenclature a prévu d'augmenter son rythme de réunions afin d'avancer plus rapidement sur ce point.

Luxembourg, le 14 novembre 2016

Le secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Vice-Président de la Commission des
Finances et du Budget,
Alex Bodry

Le Président de la Commission du Travail, de
l'Emploi et de la Sécurité sociale,
Georges Engel