



Commission des Finances et du Budget

et

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

Procès-verbal de la réunion du 23 octobre 2014

Ordre du jour :

1. 6720 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015
- Rapporteur: Monsieur Franz Fayot

- Echange de vues avec le Ministre de la Sécurité sociale et le Directeur de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS)
2. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol (remplaçant M. Alex Bodry), Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. Frank Arndt, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Joëlle Elvinger, M. Georges Engel, M. Gast Gibéryen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Alexander Krieps, Mme Josée Lorsché, M. Paul-Henri Meyers, membres de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

M. Romain Schneider, Ministre de la Sécurité sociale

M. Raymond Wagener, Directeur de l'Inspection générale de la sécurité sociale (Ministère de la Sécurité sociale)

M. Tom Dominique, M. Marc Mathekowitsch, Ministère de la Sécurité sociale

Mme Caroline Guezennec, Mme Tania Sonnetti, Administration parlementaire

Excusés : M. Aly Kaes, membre de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission des Finances et du Budget, M. Georges Engel, Président de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

*

1. 6720 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015

Dans le cadre du projet de loi 6720, Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale présente le volet budgétaire de la Sécurité sociale sur base du document repris en annexe. Il apporte les informations supplémentaires suivantes :

- La hausse des dépenses liées au secteur hospitalier est limitée à 4% pour 2015 et à 3% pour 2016. (La notification à Bruxelles au printemps 2014 prévoyait encore des hausses de 3% (pour 2015) et de 4% (pour 2016)).
- Il sera aussi procédé à une modernisation de l'administration de la Caisse nationale de santé (CNS), mesure déjà prévue dans le programme gouvernemental, notamment par le biais d'une organisation plus efficace du travail et de l'informatique.
- La substitution ciblée de médicaments, à partir du 1^{er} octobre 2014, devrait permettre de réaliser des économies de 1,8 à 2 millions d'euros sur les dépenses du régime.
- Pour ce qui est de la participation de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs, suite à des discussions afférentes entre le gouvernement et la Mutualité des employeurs, cette participation est finalement fixée à 0,45% de la base cotisable pour 2014 et 2015. Il a été décidé d'ajuster le taux d'intervention à 3% en 2014, tel que prévu dans le Code de la Sécurité sociale (soit 41 millions d'euros figurant à la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014), une mesure à laquelle s'est opposée la Mutualité des employeurs (UEL).
En effet, l'article 56 du Code de la Sécurité sociale prévoit une intervention de l'Etat dans le financement de la Mutualité des employeurs par un apport correspondant à 0,3% de la masse cotisable des assurés obligatoirement affiliés. Lors des négociations dans le cadre de l'établissement du budget pour l'exercice 2015, le Conseil de Gouvernement a décidé de relever le taux de participation de l'Etat de 0,3% à 0,45%, ce qui revient à une contribution de 64,7 millions euros en 2015.
Suite à la situation prévisionnelle de l'équilibre budgétaire de la Mutualité des employeurs pour 2014, le projet de loi budgétaire prévoit en outre un article autorisant le Gouvernement à verser une participation unique et exceptionnelle au financement à hauteur de 20,5 millions d'euros pour l'année 2014.
Par ailleurs, l'Etat continue en 2015 de respecter son engagement concernant le versement à la Mutualité des employeurs d'une compensation forfaitaire exceptionnelle et transitoire au titre de l'augmentation de certaines charges salariales de l'ordre de 25 millions euros, engagement qui arrive à échéance fin 2015.
- En ce qui concerne l'assurance dépendance, en attendant les résultats de la réforme en cours d'élaboration, les valeurs monétaires sont maintenues. Monsieur le Ministre précise dans ce cadre que les différents prestataires ont déjà été contactés par la Cellule

d'évaluation et d'orientation de l'assurance dépendance. Si les prestations facturées resteront toujours valorisées en fonction de l'échelle mobile, il sera procédé à une révision des pratiques courantes en ce qui concerne l'attribution des prestations. A noter que cette révision ne concernera que les futurs dossiers et n'aura pas de répercussion sur les dossiers en cours. A moyen terme, le régime sera soumis à une réforme structurelle en vue d'assurer sa viabilité financière ainsi que la qualité des services fournis.

- Pour ce qui est de l'assurance accidents, il est noté que le projet de loi portant modification du Code du Travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe (projet de loi 6555) a introduit une limitation en ce qui concerne l'attribution de la rente d'attente en cas d'une consolidation d'un taux d'incapacité permanente dépassant les dix pour cent ou d'une perte de revenu atteignant dix pour cent au moins.

L'effet de toutes les mesures sur les dépenses sous la tutelle du ministère de la Sécurité sociale permettra de réaliser des économies allant de 52,4 millions d'euros en 2015 à 111,2 millions d'euros en 2018.

- Pour ce qui est plus particulièrement des **crédits des institutions sous la tutelle du ministère de la Sécurité sociale**, il est fait valoir qu'au niveau de l'assurance pension l'Etat participe à raison de 8% des recettes des cotisations. En 2015, le crédit est estimé à 1.482.900.000 euros. Dans le but de stabiliser le revenu des pensionnés sur l'ensemble de la période 2014-2015 et en vue de compenser les effets opposés relevant de la variation des salaires sur la totalité de la période 2014-2015, la loi du 20 décembre 2013 relative aux « *douzièmes provisoires* » a fixé le modérateur de réajustement à 0 pour les années 2012 et 2013. Par cette mesure, l'effet de l'évolution des salaires sur les deux exercices 2014 et 2015 a été neutralisé.
- En vue de la réalisation des mesures retenues par le ministère de la sécurité sociale dans le cadre du programme « *Budget d'une Nouvelle Génération* », un crédit de l'ordre de 600.000 € pour frais d'études est inscrit dans la section 17.0 Dépenses générales.

Echange de vues :

De l'échange de vues, il y a lieu de retenir les éléments succincts suivants :

- A la question de savoir à partir de quel moment le régime d'assurance pension présentera un solde négatif, il est répondu qu'à l'état actuel le système est estimé être en déséquilibre/déficitaire vers 2022 et non plus vers 2020 grâce à la réforme du système de pensions en 2013 (loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension ; dossier parlementaire n°6387).
- Quant à la question relative à la nature des 8.000 emplois créés au cours des six premiers mois de 2014, il est précisé que la plupart de ces créations d'emploi a eu lieu dans les services aux entreprises (26%), le commerce (15%), la Santé humaine et action sociale (12%) et les activités financières et d'assurance (11%).

Un document détaillé parviendra aux membres de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale dans les meilleurs délais.

2. Divers (pour les membres de la Commission des Finances et du Budget

uniquement)

Les membres de l'opposition demandent la tenue d'un échange de vues avec le Ministre de la Justice au sujet de l'avis du Conseil de l'Ordre du Barreau de Luxembourg concernant le projet de loi n°6680 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande et matière fiscale, transmis par courrier électronique du 22 octobre 2014 aux membres de la Commission des Finances et du Budget.

Les membres de la majorité s'étonnent de cet avis tardif, alors que le projet de loi a été déposé le 10 avril 2014 et que la Commission des Finances et du Budget a adopté son rapport le 21 octobre 2014.

Les membres de l'opposition expriment le souhait que l'avis en question devienne un document parlementaire officiel. La majorité se déclare d'accord sur ce point (l'avis porte le numéro 6680⁷).

Suite à un vote, la Commission s'oppose à la tenue d'une entrevue avec le Ministre de la Justice (parmi les 10 membres de la Commission présents au moment du vote, 4 ont voté en faveur de l'entrevue (MM. Gibéryen, Mosar, Roth, Wolter), 6 contre (Mmes Elvinger, Loschetter, MM. Arendt, Berger, Fayot, Haagen).

(Note de la secrétaire : suite aux demandes écrites de la sensibilité politique ADR des 23 et 27 octobre 2014 et du groupe parlementaire CSV du 27 octobre 2014, une entrevue avec le Ministre de la Justice a eu lieu le 3 novembre 2014.)

Luxembourg, le 20 novembre 2014

Le secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec
(pour le point 2 de l'ordre du jour)

Le Président de la Commission des Finances
et du Budget,
Eugène Berger

Le secrétaire-administrateur,
Tania Sonnetti
(pour le point 1 de l'ordre du jour)

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

Annexe : Budget de l'Etat 2015 : volet sécurité sociale

Budget de l'Etat 2015 : volet sécurité sociale

Contexte macroéconomique général

Dans la zone euro une stagnation du PIB amplifié le sentiment que la reprise économique y demeure fragile (0,8% en 2014). (*volume 1, pages 13*-18**)

	2013	2014	2015	2016-2018
PIB zone Euro	-0,4	0,8	1,4	
PIB Lux	2,0	2,8	2,7	3+
Emploi	1,7	2,2	2,1	2+

(*volume 1, pages 13*-18*, volume 3 page 14*)

Le PIB luxembourgeois progresse de + ~~2,8~~^{2,8}% en 2014 et témoigne d'un dynamisme bien supérieur à celui des autres pays de la zone euro depuis la reprise enclenchée au 2ème trimestre 2013. Pour 2015 la croissance économique est estimée à 2,7%.

L'emploi affiche une augmentation de 2,2% en 2014, contre seulement 1,7% en 2013. En 2015 la croissance de l'emploi serait de 2,1%.

Au cours des six premiers mois de 2014, plus de 8 000 emplois salariés ont été créés en net par rapport à la même période de 2013. 46% de ces emplois ont été occupés par des frontaliers. La plupart de ces créations d'emploi se sont concentrées dans les services aux entreprises (26%), le commerce (15%), la Santé humaine et action sociale (12%) et les activités financières et d'assurance (11%). Sur la même période, l'industrie et les transports et l'entreposage ont subi une destruction nette d'emplois.

A moyen terme, sur la période 2016-2018, la croissance économique est estimée étant de l'ordre de 3% et celle de l'emploi de 2%.

Solde des administrations publiques

D'après les prévisions actuelles, le solde de l'Administration publique atteindra, au titre de l'exercice 2014, le niveau de +0,2% du PIB.

solde	millions euro	en% du PIB
Administration publique	91,9	0,2
Administration centrale	-622,3	-1,3
Administrations locales	44,9	0,1
Administrations de Sécurité sociale	669,3	1,4

(*volume 1, page 24**)

Le solde des Administrations de Sécurité sociale est positif, de 1,4% du PIB. Si les régimes de l'assurance maladie-maternité et de l'assurance dépendance se trouvent dans un équilibre précoce, les excédents provenant du régime de l'assurance pension (taux de cotisation de 24%, or uniquement un taux de cotisation nécessaire de 22% - rendement du Fonds de compensation) permettent d'afficher ce solde positif pour l'ensemble des Administrations de Sécurité sociale. Par contre le solde de l'administration centrale est largement déficitaire, avec 622,3 millions euros, soit de 1,3% du PIB. C'est ainsi l'excédent des institutions de la sécurité sociale qui permet d'annuler le déficit de l'Administration centrale et de ramener le solde des finances publiques à l'équilibre financier (+0,2% du PIB).

Budget nouvelle génération BNG

L'objectif budgétaire à moyen terme tel que prévu au programme gouvernemental est fixé pour l'Administration publique (Administration centrale + Administrations locales + Administrations de Sécurité sociale) à un solde structurel (solde hors effets cycles conjoncturels) positif de 0,5% du PIB (*Volume 3, projet de loi de programmation financière pluriannuelle, article 1, page 31**).

Selon les projections envoyées en avril 2014 à la Commission européenne dans le cadre de la 15^e actualisation du programme de stabilité, dans un scénario à politique inchangée, le solde structurel des finances publiques restera négatif d'ici l'horizon 2018, passant de -0,8% à -1,2%. La dette publique brute du Luxembourg atteindra l'horizon 2018 26,6% du PIB, comparé à 6,7% du PIB au début de la crise en 2007.

solde structurel (% du PIB)	2015	2016	2017	2018
avant BNG	-0,8	-0,7	-1,0	-1,2
après BNG	0,5	0,7	0,5	0,5

(*volume 1, pages 19*-20**)

A côté d'une persistance d'un déficit au niveau de l'Administration centrale depuis quelques années, une des raisons principales de cette détérioration est le changement de régime de taxation sur la valeur ajoutée en matière de commerce électronique qui aura un effet négatif structurel du côté des recettes à partir de 2015.

Le rétablissement de l'équilibre budgétaire se fera au cours des années à venir par le biais d'une hausse des recettes en compensation de la perte des recettes liées au commerce électronique, de la restructuration et de la maîtrise des dépenses publiques, ainsi que par le biais de la mise en œuvre d'une réforme en profondeur des procédures d'élaboration et d'exécution des budgets publics. Par conséquent, le solde structurel serait positif sur toute la période 2015-2018 de l'ordre de 0,5% du PIB, en ligne avec l'objectif à moyen terme tel que défini dans le programme gouvernemental, et la dette diminuera à 21,8% en 2018.

dette (% du PIB)	2015	2016	2017	2018
avant BNG	25,0	25,8	26,6	26,6
après BNG	24,1	23,9	23,5	21,8

(volume 3, pages 16*-19*)

Mesures BNG du domaine du Ministère de la Sécurité sociale

Assurance maladie-maternité. La maîtrise de l'évolution annuelle des dépenses sera conditionnée par une approche coordonnée de tous les acteurs et portant sur l'offre et la demande de soins ou encore le périmètre de prise en charge. Tout en sachant que ces réformes ne seront pas réalisables du jour au lendemain, le programme gouvernemental prévoit des mesures immédiates, telles que le gel des tarifs et des valeurs des lettres-clés ou encore le maintien du principe de l'enveloppe budgétaire pour les hôpitaux.
(volume 1, pages 87*-89*)

Ainsi il ne sera pas procédé à une adaptation des tarifs et des lettres-clés des prestations de soins. De même la croissance des dépenses liées au secteur hospitalier sera limitée à 4%, cette progression permettant pourtant une transcription, le cas échéant, de l'accord salarial de la fonction publique au secteur hospitalier. Aussi le Gouvernement veillera, tel que prévu au programme gouvernemental, à créer une centrale d'achat pour tous les hôpitaux. Il sera procédé à une réduction de 20% de la valeur de la lettre-clé des laboratoires d'analyse médicale et de biologie clinique. Il faut noter que l'évolution des dépenses du secteur des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique a connu des hausses substantielles depuis de nombreux exercices.

Tel que prévu dans le programme gouvernemental il sera aussi procédé à la modernisation de l'administration de la Caisse nationale de santé (CNS) permettant aussi de dégager des moyens supplémentaires. De même il est prévu d'introduire des abattements nouveaux pour les fournitures orthopédiques, orthèses et épithèses à l'instar de la mesure introduite pour les spécialités pharmaceutiques. Finalement la substitution ciblée de médicaments à partir du 1er octobre 2014 aura sans doute un impact positif sur les dépenses du régime.

Conformément à une disposition transitoire inscrite dans de la réforme du système un crédit de 20 millions d'euros est prévu en vue de compenser de façon forfaitaire les charges supplémentaires incombant à la CNS du fait de l'incorporation des prestations en espèces de maternité dans le régime général de l'assurance maladie-maternité. Cette disposition, initialement limitée au 31 décembre 2013, a été prorogée pour l'exercice 2014 et la loi budgétaire pour l'exercice 2015 proroge cette dotation pour l'année 2015.

En ce qui concerne le financement de l'Etat à la Mutualité des employeurs la participation de l'Etat sera fixée à 0,45% de la base cotisable. Outre l'investissement de l'Etat dans le Contrôle médical e la sécurité sociale en vue d'une augmentation des ressources, associé à une décharge des employeurs par des adaptations des dépenses du régime de l'assurance accident par les mesures envisagées dans le contexte du BNG, une meilleure maîtrise du phénomène de l'absentéisme devra aboutir à pérenniser le régime. A ce sujet des échanges réguliers dans le cadre de l'observatoire de l'absentéisme sont à considérer.

Assurance dépendance. Le programme gouvernemental retient qu'à court terme le maintien des valeurs monétaires est à considérer. Reste à préciser que les prestations facturées resteront toujours valorisées en

fonction de l'échelle mobile. Aussi une révision des pratiques courantes en ce concerne l'attribution des prestations est à retenir. A moyen terme le régime sera soumis à une réforme structurelle en vue d'assurer sa viabilité financière ainsi que la qualité des services fournis.

Assurance accidents. Le projet de loi sur le reclassement professionnel a introduit une limitation en ce qui concerne l'attribution de la rente d'attente en cas d'une consolidation d'un taux d'incapacité permanente dépassant les dix pour cent ou d'une perte de revenu atteignant dix pour cent au moins. Il sera de même de procéder à un alignement du niveau de la prestation de la rente totale à celui de la prestation nouvellement introduite dans le cadre du régime préprofessionnel. Aussi des adaptations mineures en ce qui concerne le montant de l'indemnité pour préjudice physiologique et d'agrément sont à considérer et l'indemnisation du dégât causé au véhicule automoteur sera abolie.

millions euro		2015	2016	2017	2018
255	Mesures dans le domaine de l'assurance maladie-maternité: Gel des tarifs et des lettres-clés des professions de santé; Réduction de tarifs et de lettres-clés des laboratoires; Introduction d'un abattement pour orthopédistes et autres; Renégociation du complément belge;				
	Progression réduite de façon volontariste de l'enveloppe budgétaire globale du secteur hospitalier; Mutualisation de certaines activités hospitalières; Modernisation de la CNS et révision des frais administratifs; Tarification à l'activité en milieu hospitalier en remplacement de la budgétisation.	35 500	40 500	58 500	67 500
256	Mesures dans le domaine de l'assurance dépendance: Gel de la valeur monétaire;				
	Application efficiente des critères d'octroi des prestations.	16 887	21 948	31 678	39 215
257	<i>Incidence sur la contribution de l'Etat des mesures de consolidation dans le domaine de l'assurance dépendance</i>	-6 755	-8 779	-12 671	-15 686
258	Mesures dans le domaine de l'assurance accident: Alignement du montant de la rente d'attente;				
	Adaptation du montant de l'indemnité pour préjudice physiologique et d'agrément; Abolition de l'indemnisation du dégât causé au véhicule automoteur.	0	4 500	4 500	4 500

(volume 3, page 550)

L'effet de ces mesures sur les dépenses sous la tutelle du Ministère de la Sécurité sociale se présente comme suit :

millions euros	2015	2016	2017	2018
mesures BNG	-52,4	-66,9	-94,7	-111,2

(volume 3, page 28*)

L'effet de ces mesures sur le solde du secteur de la Sécurité sociale est légèrement atténué par l'incidence sur la contribution de l'Etat à l'assurance dépendance à hauteur de 40% des dépenses.

millions euros	2015	2016	2017	2018
transferts	6,8	8,8	12,7	15,7

(volume 3, page 28*)

Ainsi l'impact financier des mesures BNG sur le solde du secteur de la Sécurité sociale est de l'ordre de 100 millions d'euro à l'horizon 2018.

millions euros	2015	2016	2017	2018
solde	-45,6	-58,1	-82,0	-95,5

(volume 3, page 28*)

En termes du solde du secteur de la Sécurité sociale, l'impact est de l'ordre de 0,1% du PIB.

solde (% du PIB)	2015	2016	2017	2018
avant BNG	1,5	1,6	1,7	1,6
après BNG	1,6	1,7	1,8	1,8

(volume 3, page 28*)

Les crédits des institutions sous la tutelle du Ministère de la sécurité sociale

Assurance pension. Pour l'assurance pension l'Etat participe à hauteur de 8% des recettes de cotisations. En 2015, le crédit est estimé à 1.482,9 millions d'euros. Reste à préciser que dans le but de stabiliser le revenu des pensionnés sur l'ensemble de la période 2014-2015 et en vue de compenser les effets opposés relevant de la variation des salaires sur la totalité de la période 2014-2015, la loi du 20 décembre 2013 relative aux « douzièmes provisoires » a fixé le modérateur de réajustement à 0 pour les années 2012 et 2013. Par cette mesure, l'effet de l'évolution des salaires sur les deux exercices 2014 et 2015 a été neutralisé. Pour les années subséquentes, le réajustement des pensions se fera selon les modalités prévues par la loi du 21 décembre 2012. Les dépenses de l'assurance pension sont estimées croître en moyenne de +5,5 % de 2014 à 2018, ce qui dépasse la croissance des recettes (essentiellement les cotisations et la contribution de l'Etat) qui progressent de +5,3 % en moyenne pendant la période. En dépit de cette différence, et en raison de l'importance du solde des opérations courantes actuelles, ce solde continue à croître jusqu'en 2017. A noter que les projections comportent l'hypothèse d'un ajustement de 0,7 % en 2017 et de 1,0 % en 2018, comme estimé dans les prévisions à politique inchangée. (volume 1, page 338)

2018

Assurance maladie-maternité. En ce qui concerne l'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 2015 cette participation est estimée à 1.025,8 millions d'euros. S'y ajoute pour l'année 2015 une participation forfaitaire de 20 millions d'euros destinée à compenser de façon forfaitaire l'incorporation des prestations en espèces de maternité dans le régime général de l'assurance maladie-maternité. Les prestations en nature de l'assurance maladie-maternité sont estimées augmenter de 3,2 % sur la période 2014-2018, ceci notamment sous l'effet des mesures de restructuration retenues. (volume 1, page 334)

Assurance dépendance. En ce qui concerne l'assurance dépendance, la contribution annuelle de l'Etat est fixée à partir de 2013 à 40% des dépenses totales de l'année. Pour 2015, la participation est estimée à 247,6 millions d'euros. La croissance moyenne annuelle enfin des dépenses des assurances dépendance est estimée à 5,1% sur la période 2014-2018. (volume 1, page 334)

Assurance accident. L'Etat rembourse à l'assurance accident les prestations payées pour les personnes assurées dans la cadre des régimes spéciaux (étudiants, ...), estimées à 7,8 millions d'euros en 2015. La croissance moyenne annuelle enfin des dépenses de l'assurance est estimée à 0,2% sur la période 2014-2018. (volume 1, page 339)

Mutualité des employeurs. En ce qui concerne la mutualité des employeurs l'article 56 du Code de la sécurité sociale prévoit une intervention de l'Etat dans le financement de la Mutualité des employeurs par un apport correspondant à 0,3% de la masse cotisable des assurés obligatoirement y affiliés. Lors des négociations dans le cadre de l'établissement du budget pour l'exercice 2015, le Conseil de gouvernement a décidé de relever le taux de participation de l'Etat de 0,3 % à 0,45 %, ce qui revient à une contribution de 64,7 millions euros en 2015. Par ailleurs, l'Etat continue en 2015 de respecter sans engagement sur le versement à la Mutualité des employeurs d'une compensation forfaitaire exceptionnelle et transitoire au titre de l'augmentation de certaines charges salariales à hauteur de 25 millions euros. (volume 1, page 338)