

Luxembourg, le 9 novembre 2020

Objet : Projet de loi n°7678¹ 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. (5633NJE)

*Saisine : Ministre de la Sécurité sociale
(14 octobre 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

En bref

- La Chambre de Commerce salue la prise en charge par l'Etat du congé pour raisons familiales, du congé pour soutien familial et des indemnités pécuniaires de maladie, des mesures revendiquées par les partenaires sociaux. Il est par ailleurs essentiel, en cette période, de ne surtout pas augmenter les taux de cotisations sociales pour conserver la compétitivité de l'économie et favoriser sa relance.
- Afin d'assurer le statu quo au niveau de la répartition globale des coûts dans le contexte actuel de crise, la Chambre de Commerce approuve l'augmentation temporaire du taux de cotisation des employeurs de 1,85% à 1,90%, sous condition que le taux retrouve son niveau normal dès 2024.
- Elle recommande de modifier le taux de remboursement du congé pour raisons familiales à 80% de la rémunération du salarié en 2021 et de supprimer la part de la Mutualité des employeurs, dans un contexte économique très difficile pour les entreprises.

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet de loi ») a pour objectif d'autoriser 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). Ces mesures sont le congé pour raisons familiales, le congé pour soutien familial et le transfert de charge des indemnités pécuniaires de la Mutualité des employeurs vers l'assurance maladie-maternité. Se faisant, il modifie la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020, en raison d'un transfert pour l'année 2020 d'un montant de 200 millions d'euros.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

Contexte

De nombreuses mesures ont été mises en œuvre durant le confinement dû au SARS-CoV-2 (COVID-19), dont certaines dans le but d'atténuer l'impact de la crise sur les populations protégées et sur les parents dont les enfants ont dû rester à la maison du fait du risque de contagion du virus. Dans les faits, le congé pour raisons familiales a été élargi et utilisé à grande échelle durant le confinement, l'assurance maladie-maternité a pris en charge les indemnités pécuniaires pour incapacité de travail et le congé pour soutien familial a été introduit et financé par l'assurance maladie-maternité. Le Projet de loi s'inscrit dans le contexte d'un financement intégral de ces mesures par l'assurance maladie-maternité, alors que le Gouvernement s'est engagé, au moment de la réunion du comité quadripartite qui a eu lieu le 17 juin 2020, « à faire une analyse des dépenses et, le cas échéant, de prendre en charge certaines d'elle ».

Dans le détail, l'assurance maladie-maternité a financé :

- la totalité du congé pour raisons familiales « extraordinaires » (CPRFE),
- 100% des indemnités pécuniaires de maladie de la Caisse nationale de santé (ci-après « CNS ») entre le 1^{er} avril et le 30 juin, indemnités normalement à charge de la Mutualité des employeurs (80%) et des employeurs (20%) pendant les 77 premiers jours, et
- le congé pour soutien familial, entre les dates du 18 mars et du 20 juin 2020, car l'Etat finance cette mesure depuis cette date en vertu de 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.

Les trois mesures précitées ont été, et sont encore en partie, prises en charge par l'assurance maladie-maternité.

La situation financière de l'assurance maladie-maternité a été présentée lors de la réunion du comité quadripartite qui a eu lieu le 17 juin 2020. Il a alors été indiqué que le budget de la CNS ne serait pas à l'équilibre pour 2021 en raison d'un contexte économique défavorable. C'est en partie ce qui motive le Projet de loi qui permettrait ce rééquilibrage sans pour autant passer par une augmentation des taux de cotisations, mesure non envisageable pour les partenaires sociaux, grâce à une intervention étatique. Le Projet de loi prévoit ainsi une dotation pour un montant global de 386 millions d'euros à répartir sur plusieurs exercices budgétaires, à savoir 200 millions d'euros pour l'exercice 2020 et respectivement 62 millions d'euros pour les années 2021, 2022 et 2023. En outre, étant donné que cette dotation de l'Etat au CNS comprend la part à charge des employeurs, l'Etat a prévu de récupérer cette part, évaluée à 30 millions d'euros. Ce montant serait récupéré par l'Etat sur les trois exercices budgétaires 2021, 2022 et 2023. L'augmentation du taux de cotisation moyen des employeurs à la Mutualité des employeurs pour la période visée porterait ce taux à 1,90% contre 1,85% actuellement. La modification légale y afférente est prévue dans le Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024.

Considérations générales

La Chambre de Commerce salue la volonté d'une répartition plus équilibrée des montants supplémentaires nécessaires à la protection de la population en raison du virus COVID-19, et qu'ainsi l'assurance maladie-maternité ne soit pas la seule affectée, ce qui pourrait remettre en cause son équilibre budgétaire. Les dépenses de la CNS ont augmenté de 9,7% en 2020, notamment du fait de certaines mesures d'urgence COVID-19. Les recettes vont, elles, croître de 6,3% sous l'impulsion de la dotation de 200 millions d'euros prévus par le Projet de loi. L'évolution des finances de la CNS aurait été bien moins marquée, en l'absence du financement de ces mesures d'urgence, avec une hausse de 6,2% des dépenses et de 3,2% des recettes. En outre, les incertitudes liées à l'évolution du virus laissent planer un certain doute sur l'impact de la crise pour

les finances de la CNS pour l'exercice 2021. C'est aussi pour cette raison que les partenaires sociaux avaient clairement revendiqué lors du comité quadripartite, que le congé pour raisons familiales extraordinaire, qui est de fait une mesure familiale et non de santé, entre dans le cadre du Kassensturz pris en charge par l'Etat. Le Projet de loi répond à cette demande, ce qu'accueille favorablement la Chambre de Commerce.

En raison du doute évoqué ici sur l'évolution du virus COVID-19 et son impact sur la population, mises en quarantaine et isolement, fermetures d'écoles, mesures de confinement, etc., il est possible qu'il y ait dans les mois à venir un recours plus prononcé au congé pour raisons familiales, avec des conséquences financières difficiles à estimer et une hausse de l'absentéisme probable pour les acteurs économiques du pays. La Chambre de Commerce recommande ainsi de limiter le taux de remboursement du congé pour raison familiale à 80% de la rémunération de l'employé en 2021 et ainsi supprimer la part de la Mutualité des employeurs. Cette mesure représente, à son sens, un juste équilibre entre protection sanitaire, sociale et économique.

La Chambre de Commerce se félicite de la prise en charge par la CNS des incapacités de travail durant la période allant du 1^{er} avril au 30 juin, décision prise pour éviter des problèmes de liquidité des entreprises. Le remboursement de cette charge serait effectué majoritairement par l'Etat et, au niveau du projet de budget de l'Etat, partiellement par les employeurs, par l'intermédiaire d'une hausse du taux de cotisation moyen des employeurs à la Mutualité des employeurs de 1,85% à 1,90% sur une période de trois ans. La Chambre de Commerce reconnaît qu'un tel effort des employeurs au bénéfice de la Mutualité des employeurs peut se justifier dans la période en cours, en vue d'une répartition globale des coûts telle qu'elle aurait eu lieu avec le mécanisme usuel. Il s'agit toutefois d'inscrire cette hausse dans ce contexte particulier et sur une période limitée. Ce taux devra retrouver son niveau actuel dès 2024.

Par ailleurs, les entreprises doivent réaliser des décomptes pour la période du 1^{er} avril au 30 juin, afin de prendre en charge la différence pouvant résulter entre la Lohnfortzahlung, à charge des employeurs, et l'indemnité pécuniaire de maladie versée par la CNS. Il y a lieu d'harmoniser les définitions et calculs des différentes indemnisations pour que les entreprises puissent répondre à cette obligation.

Les mesures inscrites dans le Projet de loi doivent permettre de maintenir l'équilibre budgétaire de la CNS sans hausse des cotisations pour les entreprises. C'est une absolue nécessité alors que toute augmentation de ce type serait extrêmement préjudiciable à la compétitivité de l'économie nationale qui, dans le contexte économique actuel, est déjà mise à rude épreuve.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, tout en insistant sur la prise en compte de ses remarques.

NJE/DJI