

Luxembourg, le 18 juillet 2023

Objet : Projet de loi n°8260¹ 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. (6435MLE)

*Saisine : Ministre de la Sécurité sociale
(29 juin 2023)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de mettre en œuvre deux mesures fixées dans l'Accord tripartite du 7 mars 2023 (« *Solidaritéspak 3.0* »), à savoir la « *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* », ainsi que la « *compensation d'un mois supplémentaire de la troisième tranche indiciaire sur l'année 2023* ».

Pour ce faire, la troisième tranche indiciaire, qui devrait tomber² en 2023, sera compensée par l'État via les taux de la Mutualité des Employeurs (MDE), et plus particulièrement par l'adaptation du taux de cotisation moyen applicable pour l'exercice 2024 voire également pour 2025 et 2026 en fonction des classes de risques pour éviter un taux de cotisation négatif.

En bref

- La Chambre de Commerce salue la mise en œuvre des mesures, négociées dans le cadre de l'Accord tripartite du 7 mars 2023, co-signé par l'UEL, visant à compenser pour les entreprises la troisième tranche indiciaire sur l'année 2023.
- Elle insiste sur l'importance d'une transposition rapide de ces mesures, de sorte que les entreprises puissent en bénéficier au plus vite dès la prochaine tranche indiciaire.
- Estimant qu'il sera difficile pour l'État de compenser de la sorte de futures tranches indiciaires de manière récurrente, elle rappelle par ailleurs sa proposition de moduler l'indexation selon 3 piliers cumulatifs : une seule tranche par an, plafonnée à 1,5 fois le salaire médian mensuel puis dégressive à partir de 4 fois ce salaire médian, et basé sur un « panier durable ».
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

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

² Selon les prévisions du STATEC, le déclenchement d'une troisième tranche indiciaire en 2023 devrait survenir à la fin du 3^{ème} trimestre de l'année. Pour rappel, lors de la signature de l'Accord tripartite du 7 mars 2023, les prévisions tablaient sur une survenance au 4^{ème} trimestre 2023. **La prochaine tranche indiciaire devrait donc survenir plus tôt que prévu initialement.**

Considérations générales

Ce que prévoit l'Accord tripartite du 7 mars 2023 (« Solidaritéispak 3.0 »)

Les points 1 et 2 de l'Accord tripartite prévoient les mesures suivantes, mises en œuvre via le Projet sous avis :

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'Etat 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'Etat 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. »

Concernant les modalités de mise en œuvre des mesures

Les deux mesures ci-dessus sont mises en œuvre dans le Projet via le même mécanisme.

Comme le prévoit l'Accord tripartite du 7 mars 2023, la compensation d'une troisième tranche d'indexation pour les mois de 2023², ainsi que d'un mois supplémentaire en janvier 2024, se fera via la baisse du taux de cotisation moyen de la MDE³. Ce taux de cotisation moyen est réparti en quatre classes de taux, définis annuellement dans les statuts de la MDE, selon la catégorie professionnelle⁴.

La Chambre de Commerce salue la mise en œuvre des mesures telles que prévues par l'Accord tripartite, co-signé par l'UEL. Le recours à l'adaptation du taux de cotisation moyen de la

³ L'affiliation à la MDE est une assurance contre le risque financier encouru par les employeurs (qui sont obligatoirement affiliés) lié à la continuation du paiement du salaire en cas d'incapacité de travail de leurs salariés. Les indépendants peuvent quant à eux être affiliés volontairement. Le mécanisme de financement de la MDE est basé sur un taux de cotisation moyen

⁴ **Classe 1** : employés de l'industrie, du commerce, des banques, des services et de l'artisanat ; **Classe 2** : employés agricoles, des exploitations forestières et marines ; **Classe 3** : employés des entreprises de construction, y compris ouvriers du bâtiment et travailleurs de l'industrie sidérurgique ; **Classe 4** : employés du secteur public, y compris fonctionnaires, enseignants et employés des administrations publiques.

MDE pour compenser la prochaine tranche indiciaire permet à cette compensation de la part de l'Etat de ne pas être considérée directement comme une aide d'Etat telle qu'encadrée par la Commission européenne⁵.

Pour l'exercice 2023, le taux actuel de cotisation moyen est de 1,90%⁶. Ce taux est temporaire et a vocation à être d'application uniquement pour les exercices 2021 à 2023, « *pour que l'Etat puisse récupérer ses avances qu'il avait effectuées envers de la Caisse nationale de santé (CNS) en faveur des employeurs*⁷ » en 2020, comme le rappelle l'exposé des motifs du Projet.

En temps normal, le taux de cotisation moyen est en effet de 1,85% (taux de base). Il aurait dû à nouveau être d'application à partir de 2024. Ce dernier est fixé à l'article 56 du Code de la sécurité sociale. De manière générale, afin de maintenir le taux à 1,85%, l'Etat compense à sa charge l'excédent des dépenses courantes sur les recettes courantes, et doit veiller à garder une réserve de 10% du montant total des dépenses.

Le Projet considère que la troisième tranche indiciaire devra être compensée à partir du mois de septembre 2023 (donc 5 mois au total, de septembre 2023 à janvier 2024 inclus). Concrètement, cette compensation se fera via une baisse du taux de cotisation moyen et de ceux des quatre classes pour les exercices 2024, 2025 et 2026. La condition selon laquelle la baisse prévue assure un taux positif et non nul⁸ est respectée. Ainsi, selon l'exposé des motifs, « *la différence qui ne peut pas être imputée sur un exercice, doit alors être répartie sur les exercices suivants* ».

Le Projet met ainsi en place les mécanismes dérogatoires au taux de cotisation moyen « de base », et définit les taux de cotisation moyens visés pour les exercices 2024, 2025 et 2026, ainsi que la baisse à appliquer par classe pour ces mêmes exercices. A noter qu'il est nécessaire d'étaler le montant à compenser également sur l'exercice 2026 (et non uniquement sur les exercices 2024 et 2025 tel que prévu par l'Accord tripartite), car les dernières prévisions du STATEC estiment un déclenchement de la troisième tranche indiciaire plus tôt qu'initialement prévu (fin du 3^{ème} trimestre au lieu du 4^{ème} semestre 2023). Ceci implique une période de compensation supplémentaire à prévoir, tout en assurant un taux de cotisation qui ne devienne pas négatif.

Selon l'article 1 du Projet (pour les taux par classes) et l'article 2, point 1, du Projet (pour le taux moyen), les taux devraient être les suivants pour les exercices 2024 à 2026 :

Taux de cotisation	Base	Exercice 2024	Exercice 2025	Exercice 2026
Classe 1	0,56%	0,01%	0,04%	0,35%
Classe 2	1,22%	0,01%	0,10%	1,22%
Classe 3	1,76%	0,42%	1,76%	1,76%
Classe 4	2,70%	1,36%	2,70%	2,70%
Taux moyen	1,85%	0,63%	1,76%	1,83%

Source : Projet sous avis ; mise en forme : Chambre de Commerce.

Bien que l'Accord tripartite prévoit que la présente compensation ne s'applique qu'aux « *employeurs pour lesquels la tranche indiciaire salariale n'est pas déjà prise en charge par un*

⁵ La réglementation des aides d'Etat est contenue dans les articles 107 et 108 du [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#).

⁶ Taux de cotisation par classe pour les exercices 2021-2023 : Classe 1 : 0,72% ; Classe 2 : 1,22% ; Classe 3 : 1,76% ; Classe 4 : 2,84%.

⁷ A savoir, la mesure Covid-19 en 2020 qui prévoyait de prendre en charge le salaire en cas d'incapacité de travail par la CNS à partir du 1^{er} jour.

⁸ Étant donné que les cotisations doivent assurer une couverture des dépenses liées aux prestations de santé et d'accidents professionnels, **si le taux de cotisation devenait négatif**, cela signifierait que la MDE reverserait de l'argent aux employeurs au lieu de les collecter. Ce scénario ne permettrait pas de financer les prestations et de maintenir l'équilibre financier de l'organisme. De plus, le système de mutualité reposant sur le principe de solidarité entre les cotisants, un taux négatif créerait une situation déséquilibrée où certains employeurs recevraient plus de ressources qu'ils n'en ont contribué. Enfin, maintenir des taux de cotisation appropriés doit garantir la viabilité de l'organisme. Un taux de cotisation négatif pourrait compromettre la capacité de la Mutualité des employeurs à assurer ses obligations et à fournir les prestations nécessaires à ses assurés.

mécanisme légal ou réglementaire (budgétisation publique, valeurs monétaires etc.) », le Projet propose pour des raisons de simplification administrative pour la MDE, que l'adaptation des taux s'applique à tous les cotisants de cette dernière. Par la suite, selon l'exposé des motifs du Projet, « *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.* »

La Chambre de Commerce observe toutefois que le procédé de mise en œuvre de la compensation de l'indexation en 2023 ne tient pas compte des mouvements des salariés au niveau des entreprises au cours de l'année pour le montant de la compensation. En effet, le commentaire de l'article 1 du Projet précise que « *les montants compensés sont [...] déterminés par la masse cotisable à laquelle est appliquée le taux de la classe de l'employeur* ». Ainsi, une entreprise qui augmente ses effectifs au courant de l'année 2024 sera gagnante par rapport aux frais réels que représente la partie à compenser de la 3^e tranche indiciaire alors qu'une entreprise qui doit réduire ses effectifs en 2024 risque de perdre en termes relatifs.

Pour autant, la Chambre de Commerce insiste sur l'importance d'une entrée en vigueur dans les meilleurs délais du Projet, afin que les entreprises puissent bénéficier de la compensation financière dès le déclenchement de la prochaine tranche indiciaire.

Concernant l'impact budgétaire

Selon l'exposé des motifs du Projet, l'impact financier incombant à l'État se monte à **340,6 millions d'euros**. Plus précisément, il sera de 310,5 millions d'euros pour l'exercice 2024, de 23,6 millions d'euros pour l'exercice 2025 et de 6,5 millions d'euros pour l'exercice 2026. Toutefois, comme l'État doit récupérer un montant d'environ 40 millions d'euros par divers mécanismes auprès des employeurs qui bénéficient déjà d'une prise en charge de la tranche indiciaire salariale par un mécanisme légal ou réglementaire (budgétisation publique, valeurs monétaires, etc.), le coût du Projet sous avis sera *in fine* de 300,6 millions d'euros.

Plus particulièrement, le montant mensuel à compenser est estimé à 72,5 millions d'euros (soit 362,5 millions d'euros au total pour les 5 mois à compenser entre septembre 2023 et janvier 2024), duquel est déduit l'augmentation du taux de remboursement de la MDE à la suite de la mesure Covid-19 mentionnée précédemment⁹.

Au vu du montant important (340,6 millions d'euros), le Projet prévoit la possibilité de répartir cette charge pour l'Etat sur plusieurs exercices budgétaires et également sur l'exercice budgétaire 2023. Pour ce faire, l'article 2, point 2 du Projet prévoit une dérogation à l'article 56 du Code de la sécurité sociale afin d'autoriser l'Etat à dépasser le niveau de réserve équivalant à 10% du montant annuel des dépenses pour les exercices 2023 à 2025, à condition de respecter le taux de cotisation moyen prévu pour chaque exercice tel que prévu à l'article 2, point 1 du Projet (cf. tableau précédent).

⁹ Selon l'exposé des motifs du Projet, « *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. [...]. 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 prévoit 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 29,0 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.* »

De manière générale, la Chambre de Commerce note qu'il sera difficile pour l'État de compenser de la sorte de futures tranches indiciaires de manière récurrente dans un contexte d'inflation élevée, en particulier au vu du coût non négligeable d'une telle compensation et du nombre d'années sur lesquelles une telle compensation doit s'étaler. Elle rappelle dès lors sa recommandation de limiter le système d'indexation selon 3 piliers cumulatifs, à savoir (1) au plus une tranche indiciaire par an, (2) une indexation plafonnée à partir de 1,5 fois le salaire mensuel médian et dégressive à partir de 4 fois ce salaire médian, et (3) une indexation basée sur un « panier durable ».

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

MLE/DJI