



Dossier suivi par : Service Coordination
Tél. (+352) 247-86355

Référence : 843xd890b

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

Exposé des motifs

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 (Accord tripartite du 7 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 points de l'accord.

Toutefois, il y a lieu de soulever que les dernières prévisions du STATEC, reprises dans la note de conjoncture 1-23, indiquent que la troisième tranche indiciaire pourrait être déclenchée à la fin du 3^{ème} trimestre 2023¹.

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 définies dans les statuts de la MDE, le nombre de mois à compenser a un impact direct sur ces taux qui doivent être adaptés par le présent projet.

Ainsi, pour pouvoir calculer ces taux, respectivement la baisse de ceux-ci, 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 est déterminée 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 ».

¹ Note de conjoncture 1-2023, Statec, 2023 : <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/note-conjoncture/2023/note-conjoncture-01-2023.html>



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 alors 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 était basée sur les estimations disponibles lors de la réunion du comité de concertation tripartite du 3 mars 2023. Comme ces estimations ont 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, 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 également 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, sont 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 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 faite pour que l'État puisse récupérer ses avances qu'il avait effectuées envers de 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 ait 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 une adaptation des taux pour toutes les entités affiliées à la MDE.

Puis, dans une deuxième étape, 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 (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 donc 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 et que cela 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 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.

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.

Ainsi, les taux de la MDE devront être réduits comme suit :

	2024	2025	2026
--	------	------	------



Classe 1 (base 0,56 %)	- 0,55 p.p.	- 0,52 p.p.	- 0,21 p.p.
Classe 2 (base 1,22 %)	- 1,21 p.p.	- 0,12 p.p.	<i>n.a.</i>
Classe 3 (base 1,76 %)	- 1,34 p.p.	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>
Classe 4 (base 2,70 %)	- 1,34 p.p.	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>
Taux moyen (base 1,85 %)	- 1,22 p.p.	- 0,09 p.p.	- 0,02 p.p.

Les taux des classes devraient donc être comme suit :

	2024	2025	2026
Classe 1 (base : 0,56 %)	0,01 %	0,04 %	0,35 %
Classe 2 (base : 1,22 %)	0,01 %	1,10 %	1,22 %
Classe 3 (base : 1,76 %)	0,42 %	1,76 %	1,76 %
Classe 4 (base : 2,70 %)	1,36 %	2,70 %	2,70 %
Taux moyen (base : 1,85 %)	0,63 %	1,76 %	1,83 %

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, essentiellement en 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.

*



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 :
 - i. Classe 1 : 0,55 points de pourcentage
 - ii. Classe 2 : 1,21 points de pourcentage
 - iii. Classe 3 : 1,34 points de pourcentage
 - iv. Classe 4 : 1,34 points de pourcentage

- 2) Pour l'exercice 2025 :
 - i. Classe 1 : 0,52 points de pourcentage
 - ii. Classe 2 : 0,12 points de pourcentage
 - iii. Classe 3 : 0,00 points de pourcentage
 - iv. Classe 4 : 0,00 points de pourcentage

- 3) Pour l'exercice 2026 :
 - i. Classe 1 : 0,21 points de pourcentage
 - ii. Classe 2 : 0,00 points de pourcentage
 - iii. Classe 3 : 0,00 points de pourcentage
 - iv. Classe 4 : 0,00 points de pourcentage

Art. 2.

- 1° Par dérogation à l'article 56 du même code, le taux de cotisation moyen est fixé à 0,63 % pour l'exercice 2024, à 1,76 % pour l'exercice 2025 et à 1,83 % pour l'exercice 2026.
- 2° Pour la mise en œuvre des dispositions de la présente loi, la prise en charge de l'État peut, par dérogation à l'article 56 du même code, dépasser le niveau de la réserve équivalant à dix pour cent du montant annuel des dépenses pour les exercices budgétaires 2023 à 2025.

*



Commentaires des articles

Article 1^{er}

Ces dispositions réduisent le taux de chacune des classes définies dans les statuts de la Mutualité des employeurs (<https://mde.public.lu/fr/a-propos-mde/statuts.html>) pour compenser la troisième tranche indiciaire de 2023. Cette réduction porte sur les exercices 2024 à 2026 et est opérée en évitant que les taux deviennent négatifs ou nuls sur base des dernières estimations disponibles.

Les réductions sont réalisées individuellement pour chacune des classes afin que tout employeur puisse en 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.

Article 2

En lien avec la réduction du taux de chacune des classes de la Mutualité des employeurs, le taux de cotisation moyen, déterminé à l'article 56 du Code de la sécurité sociale, doit être également réduit pour les exercices 2024 à 2026 en lien avec les réductions au niveau des différentes classes. Ainsi, les dispositions du premier paragraphe dérogent à l'article 56 pour refixer le taux pour les différents exercices.

Le second paragraphe permet à l'État d'avoir plus de flexibilité au niveau de sa prise en charge financière du déficit de la Mutualité des employeurs. En effet, une réduction des taux se traduit directement par une augmentation du déficit qui est entièrement à charge de l'État. Le montant total étant estimé à 340,6 millions d'euros pour les cinq mois à compenser – ceci constitue l'impact financier direct du présent projet et l'État bénéficiera par la suite d'une compensation financière, estimée à 40 millions d'euros, par différents mécanismes afin d'éviter des double paiements –, il est prévu que l'État puisse augmenter sa part légale en allant 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 lisser l'impact financier sur le budget de l'État.

* * *