



CHAMBRE DES SALARIÉS  
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/56/2023

14 juillet 2023

## Compensation de l'index pour les entreprises

relatif au

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

Par lettre du 28 juin 2023, vos réf.: 843xe6816, Monsieur Claude Haagen, ministre de la Sécurité sociale, a soumis à l'avis de la Chambre des salariés du Luxembourg (CSL) le projet de loi sous rubrique.

**1.** Le présent projet de loi a pour objet de transposer la partie de l'accord tripartite du 3 mars 2023 qui prévoit une compensation de la troisième tranche indiciaire de 2023 par l'État pour les employeurs.

**2.** L'accord tripartite prévoit que les employeurs dont le coût de la tranche indiciaire n'est pas déjà pris en compte par un régime légal ou réglementaire soient compensés du surcoût engendré par la troisième tranche indiciaire à hauteur de 60 millions d'euros par mois à partir du moment de son application jusqu'en janvier 2024 inclus.

## Mécanisme de compensation

**3.** Le projet de loi avisé stipule que, en conformité avec les dispositions prévues dans l'accord conclu entre les partenaires sociaux, la compensation financière de l'État est réalisée par le biais d'une réduction du taux de cotisation à la Mutualité des employeurs (MDE).

**4.** La baisse du taux de cotisations à la Mutualité des employeurs prend effet au 1<sup>er</sup> janvier 2024 et s'étend, selon la classe des employeurs à la MDE, jusqu'en 2026. La répartition de la baisse sur plusieurs années s'effectue lorsque l'imputation de la baisse totale en une année rendrait le taux de cotisation à la MDE négatif. En effet, les auteurs du projet prennent soin de veiller à ce que les taux de cotisation pour les différentes classes et les différentes années soient positifs et supérieurs à 0 pour garantir l'application du principe de « *couverture [de risque] contre paiement de cotisations* ».

**5.** Les taux de cotisations à la MDE pour les années 2024 à 2026 selon les classes seront telles qu'illustrés dans le tableau ci-dessous.

	<b>Sans compensation</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
<b>Classe 1</b>	0,56%	0,01%	0,04%	0,35%
<b>Classe 2</b>	1,22%	0,01%	1,10%	1,22%
<b>Classe 3</b>	1,76%	0,42%	1,76%	1,76%
<b>Classe 4</b>	2,70%	1,36%	2,70%	2,70%

**6.** Du fait d'un taux de cotisation de base faible, la baisse s'étale jusqu'en 2026 pour les employeurs de la classe 1. Pour les employeurs appartenant à la classe 2 la baisse se fait sentir encore sur deux ans tandis que pour les employeurs des classes 3 et 4 les baisses peuvent être répercutées sur la seule année 2024.

**6bis.** L'étalement de la compensation sur une, voire trois années selon la classe de l'employeur, permet-elle vraiment de supporter directement les entreprises qui sont confrontées à un « choc » de leurs coûts ? Certains employeurs doivent attendre jusqu'en fin 2026 pour pouvoir bénéficier de la dernière tranche de compensation des coûts salariaux compensés ; supportés en janvier 2024. Il s'ajoute que les nouveaux employeurs qui s'installent au Luxembourg après l'application de la troisième tranche indiciaire de 2023 bénéficient aussi d'une modération du taux de cotisations alors qu'ils n'ont pas « subi » le déclenchement de la tranche indiciaire. À la lumière de ces observations, la CSL se demande si le mécanisme de compensation remplit véritablement sa mission d'aider les petites et moyennes entreprises confrontées à une augmentation soudaine des coûts et ayant des problèmes aigus.

## Compensation et régularisation ex post

7. Même si la compensation du coût de la troisième tranche indiciaire se limite aux employeurs dont le coût de la tranche indiciaire n'est pas déjà pris en compte par un régime légal ou réglementaire, la baisse du taux de cotisations à la MDE s'applique à toutes les entités membres de la MDE, y compris aux non-salariés affiliés volontairement à la MDE et aux employeurs dont le coût de la tranche indiciaire est déjà pris en compte par un régime légal ou réglementaire.

8. Les auteurs du projet de loi expliquent qu'une différenciation entre bénéficiaires de la compensation financière au moment de son attribution représenterait une charge administrative trop lourde pour la MDE.

9. À travers les organismes étatiques de manière générale et par la CNS en particulier, le double emploi de la compensation de la tranche indiciaire est à régulariser a posteriori pour les employeurs dont le coût de la tranche indiciaire est déjà pris en compte par un régime légal ou réglementaire, mais qui ont aussi bénéficié de la baisse du taux de cotisations à la MDE. Par les mêmes mécanismes, les organismes étatiques sont censés récupérer des non-salariés affiliés volontairement à la MDE l'épargne lié à la baisse du taux de cotisation.

**9bis. La CSL exprime des doutes quant à ces régularisations ex post du double emploi de la compensation. La charge administrative pour les organismes publics avec un tel système ne risque-t-elle pas de devenir plus importante que le ciblage de la compensation au moment de son attribution ? La procédure de ce mécanisme de régularisation du « trop-épargné » par les entités membres de la MDE qui ne sont pas censées de bénéficier d'une compensation de la tranche indiciaire selon l'accord tripartite ne paraît ni claire, ni transparente. Comment le législateur peut-il garantir que les cotisations à la MDE épargnées par les assurés volontaires soient effectivement restituées aux caisses publiques sans qu'il n'ait de telle référence dans la loi ?**

## Enveloppe budgétaire

10. L'accord tripartite prévoit une compensation de la tranche indiciaire à hauteur de 60 millions d'euros par mois pour les employeurs dont le coût de la tranche indiciaire n'est pas déjà pris en compte par un régime légal ou réglementaire. Pour la détermination de l'enveloppe budgétaire à prévoir les auteurs dudit projet de loi font l'hypothèse d'un déclenchement de la tranche indiciaire en août 2023 avec une application, et donc une compensation, de la tranche indiciaire dès septembre 2023. **Il s'ensuit que pour la compensation financière des cinq mois (septembre 2023 à janvier 2024) de tranche indiciaire pour les seuls employeurs dont le coût de la tranche indiciaire n'est pas déjà pris en compte par un régime légal ou réglementaire, une enveloppe budgétaire de 300 millions d'euros est prévue.**

11. Du fait que la compensation se fait au niveau du taux de cotisation à la MDE pour l'ensemble des entités qui y sont affiliées, y compris les employeurs dont le coût de la tranche indiciaire est déjà pris en compte par un régime légal ou réglementaire et les non-salariés qui sont affiliés volontairement, un coût supplémentaire de 12,5 millions par mois (62,5 millions en total) s'ajoute à cette mesure de baisse des cotisations. Ce coût additionnel devrait s'effacer si la mission de régularisation du double emploi de la compensation est effectivement réalisée par les organismes étatiques.

12. Pour fixer les taux de cotisations des différentes classes à la MDE, les auteurs du projet considèrent en outre les avances faites par l'État à la MDE pendant la pandémie. Pendant cette période, l'État a pris en charge une hausse du taux de remplacement (de 80% à 100%) pour les incapacités de travail dues à l'isolement ou la quarantaine liés à la Covid-19. La moitié des coûts engendrés par cette mesure sont à restituer à l'État. Du fait que, selon les estimations de l'évolution de la masse salariale, 7,1 millions d'euros auront déjà été récupérés par l'État d'ici la fin d'année, il reste une enveloppe de 21,9 millions d'euros que l'État doit récupérer en raison des avances qu'il a faites.

**13. Compte tenu de tous ces montants, la baisse des taux de cotisation à la mutualité des employeurs est à effectuer de manière que le moins à payer des employeurs affiliés à la MDE s'élève à 340,6 (=300+62,5-21,9) millions d'euros.**

**14.** Malgré cette enveloppe déclarée il importe de rappeler que l'enveloppe budgétaire liée uniquement à la compensation de la tranche indiciaire prévue par l'accord tripartite s'élève à 300 millions euros. La prise en compte des autres montants à régulariser est faite uniquement pour des raisons mécaniques permettant de définir la baisse du taux de cotisation nécessaire ; ils n'ont pas d'incidence budgétaire.

**15. Les auteurs du projet de loi soulignent légitimement que l'évolution des taux de cotisation à la MDE doit dépendre de la masse cotisable. En effet, plus cette évolution est dynamique, plus la baisse des taux de cotisation représente un coût pour les caisses publiques. Pour cette raison les auteurs du projet précisent dans l'exposé des motifs que « en fonction de l'évolution de la masse cotisable, ces facteurs devront éventuellement être ajustés ultérieurement par des adaptations législatives ».**

**15bis.** Afin de s'assurer que cette mesure de baisse des taux de cotisations à la MDE ne finisse par coûter plus de 300 millions euros aux caisses publiques, la CSL estime qu'il serait préférable d'introduire dans la loi la mention que les baisses ne sont applicables que jusqu'à concurrence de l'enveloppe budgétaire de 300 millions d'euros.

**16.** La CSL note que le surcoût de la tranche indiciaire entre septembre 2023 et janvier 2024 s'élève à 12,5% (=2,5%\*5) de la masse *salariale avant index*, tandis que la baisse de cotisations retenue dans le projet de loi correspond à une baisse des coûts de 16,1% (=1,34%<sup>1</sup>\*12) de la masse *cotisable après index*, soit 16,5% de la masse *cotisable avant index*. L'écart de 4 points de pourcentage est-il complètement lié à l'écart entre masse cotisable et masse salariale, ou la collectivité finira-t-elle par surcompenser le coût de la tranche indiciaire ?

**Sous réserve des remarques formulées ci-avant, la CSL prend acte du projet de loi cité sous rubrique qui transpose l'accord tripartite. Elle rappelle que lors des négociations tripartites, les organisations syndicales se sont prononcées contre des aides globales pour toutes les entreprises et pour des aides ciblées pour les entreprises particulièrement touchées par la crise énergétique.**

---

Luxembourg, le 14 juillet 2023

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN  
Directeur

Nora BACK  
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.

---

<sup>1</sup> Les classes à la MDE pour lesquelles la baisse est répercutée intégralement sur l'année 2023 voient leur taux de cotisation à la MDE baisser de 1,34 points de pourcentage.