



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/66/2020

28 octobre 2020

Financement des mesures « COVID-19 » prises en charge par la CNS

relatif au

Projet de loi 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

Par lettre du 14 octobre 2020, Monsieur Romain Schneider, ministre de la Sécurité sociale, a saisi pour avis notre chambre du projet de loi 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

1. Pour atténuer l'impact de la crise du coronavirus, un certain nombre de mesures ont été prises au niveau de la sécurité sociale :

- le congé pour raisons familiales a été élargi ;
- un nouveau congé a été introduit : le congé pour soutien familial dont la charge financière incombe à l'assurance maladie-maternité ;
- la prise en charge des indemnités pour incapacité de travail a été transférée de la Mutualité des employeurs (MDE) vers l'assurance maladie-maternité.

2. Ces mesures ont été financées dans un premier temps en ayant recours aux réserves financières de l'assurance maladie-maternité.

3. Suite aux revendications des représentants des assurés, le Gouvernement, notamment lors de la réunion du comité quadripartite du 17 juin 2020, s'était engagé à faire une analyse des dépenses et, le cas échéant, à prendre en charge certaines d'elles.

4. Le projet de loi sous avis vise à transposer cet engagement pour les trois mesures précitées, dont le caractère exceptionnel dépasse le financement ordinaire de l'assurance maladie-maternité.

5. En ce qui concerne le **congé pour raisons familiales**, pour garantir une garde des enfants touchés par la crise sanitaire, le dispositif a été élargi pour tenir compte de différents cas de figure.

6. Comme les dépenses découlant du congé pour raisons familiales sont à charge de l'assurance maladie-maternité en vertu de l'article 54 du Code de la sécurité sociale, et compte tenu de l'ampleur du recours par les parents concernés à ce dispositif, l'impact financier a été considérable, entraînant une réduction importante des réserves de l'assurance maladie-maternité.

7. Lors de son discours de présentation du projet de budget pour 2021, le ministre des Finances a évalué cet impact à 230 millions EUR à la mi-septembre 2020.

8. D'autre part, parmi les mesures d'urgence prises dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, un **congé pour soutien familial** a été introduit pour permettre à un assuré, le temps de la fermeture d'une structure pour personnes en situation de handicap ou pour personnes âgées, de pouvoir s'occuper d'une personne majeure en situation de handicap ou d'une personne âgée faisant l'objet d'une perte d'autonomie d'une particulière gravité.

9. Par la suite, cette mesure a été continuée par 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. Celle-ci prévoit dans son article 3 que la charge de cette mesure incombe entièrement à l'État.

10. Par ailleurs, l'assurance maladie-maternité est intervenue pour prendre en charge la continuation du salaire jusqu'à la fin du mois de calendrier au cours duquel se situe le 77^e jour d'incapacité de travail pendant une période de référence de 12 mois de calendrier successifs (**Lohnfortzahlung**), prise en charge incombant normalement à la **Mutualité des employeurs**.

11. Les prestations en espèces pour incapacité de travail à partir du premier jour avaient été prises en charge à 100% par l'assurance maladie-maternité, alors que le mécanisme usuel prévoit que,

dans une première étape, l'employeur assure la continuation du salaire, puis, dans une seconde étape, soit remboursé à hauteur de 80% par la Mutualité des employeurs.

12. Alors que l'Etat a pris en charge, dans un premier temps, le montant en question dans son intégralité, le Gouvernement prévoit que la différence de 20% soit assumée par les employeurs qui cotisent dans la Mutualité des employeurs.

13. Ceci garantira en effet une répartition globale des coûts telle qu'elle aurait eu lieu avec le mécanisme usuel. Pour ce faire, il est prévu de porter le taux de cotisation des employeurs pour la Mutualité des employeurs de 1,85% à 1,90% sur une période de trois ans (2021 à 2023) par le biais d'une disposition dérogatoire.

14. Suivant les calculs de l'Inspection générale de la sécurité sociale, le montant en question serait de 30 millions d'euros.

15. Afin de limiter l'impact sur les employeurs, il est prévu que l'État récupère le montant en question sur trois exercices budgétaires, en l'occurrence 2021, 2022 et 2023, par une adaptation du taux de cotisation moyen des employeurs dans la Mutualité des employeurs pour la période visée. L'article 48 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 prévoit en effet d'augmenter le taux de cotisation moyen pour la Mutualité des employeurs de 1,85% à 1,90% sur une période de trois ans (2021 à 2023).

16. L'article 2 du projet de loi sous avis prévoit la ventilation suivante de la participation de l'Etat à verser à la Caisse nationale de santé un montant de 386 millions d'euros réparti comme suit :

- exercice budgétaire 2020 : 200 millions d'euros
- exercice budgétaire 2021 : 62 millions d'euros
- exercice budgétaire 2022 : 62 millions d'euros
- exercice budgétaire 2023 : 62 millions d'euros

17. Les 200 millions au titre de l'exercice 2020 sont imputés à un nouvel article budgétaire 17.5.42.005 par la voie d'une modification de la loi du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020, alors que le projet de budget pour 2021 prévoit 62 millions au titre de ce même article.

18. En conclusion, l'impact financier net pour le budget de l'État pour les mesures précitées sera en fin de compte de 356 millions d'euros à la fin de l'exercice budgétaire 2023.

Commentaires de la Chambre des salariés

19. Notre Chambre salue tout d'abord la prise en charge par l'Etat des montants de ces trois mesures prises dans le cadre de la crise du coronavirus pour venir en aide aux salariés et aux entreprises. Dans un premier temps, les dépenses ont été financées à travers les réserves de la Caisse nationale de santé, ce qui est susceptible de mettre en danger la stabilité financière de l'assurance maladie-maternité.

20. Notre Chambre se pose toutefois la question si les montants sont suffisants, étant donné que le ministre des Finances a chiffré les dépenses relatives à la seule extension du congé pour raisons familiales déjà à 230 millions à la mi-septembre de l'exercice 2020.

21. La Chambre des salariés regrette d'ailleurs que la fiche d'impact financier ne comprenne pas une évaluation des dépenses effectives occasionnées au titre des trois mesures en question.

21bis. Un état des lieux intermédiaire est en effet nécessaire, sur base des décomptes annuels globaux de l'assurance maladie, surtout en raison de la volatilité des effets financiers de la crise du coronavirus, dont on ne peut pas prédire l'évolution.

22. La prise en charge par l'Etat des dépenses supplémentaires de la CNS dans le cadre de la crise du coronavirus doit donc être suffisante, surtout afin de sauvegarder la réserve minimale de l'assurance maladie-maternité, qui ne peut être inférieure à 10% du montant annuel des dépenses.

23. En ce qui concerne plus particulièrement la prise en charge de la continuation du paiement du salaire en cas d'incapacité de travail, notre Chambre accueille également favorablement la prise en charge des 20% par les employeurs.

24. Toutefois, notre Chambre tient à rappeler sa critique des modifications et augmentations successives de l'apport de l'État dans le financement de la Mutualité des employeurs.

25. Celles-ci sont généralement basées sur des décisions prises de manière bipartite entre l'État et les organisations des employeurs sur le dos des assurés de l'assurance maladie et sans l'accord de ceux-ci.

26. Pour 2019, la participation de l'Etat prévue au budget voté (section 17.8) était de 76,7 millions EUR. Or le compte des recettes et dépenses de l'Etat de l'exercice 2019 fait état d'une dépense de l'Etat de 104 millions EUR en faveur de la MDE.

26bis. Afin d'assurer plus de transparence au niveau des décisions et du financement de la Mutualité des employeurs, la Chambre des salariés se prononce en faveur de la représentation des assurés dans les organes de direction de la MDE, étant donné que les salariés, à travers le prélèvement sur la masse salariale et leurs impôts contribuent également au financement de celle-ci. D'ailleurs, la MDE est la seule institution de la sécurité sociale qui ne comprend pas des représentants des assurés au niveau des organes de direction.

27. L'étalement sur quatre exercices du remboursement par l'Etat des mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire du coronavirus est défendu par le Gouvernement afin de limiter l'impact sur les employeurs. Face à la générosité précédente de l'Etat en faveur de la MDE, la CSL plaide toutefois en faveur d'un remboursement intégral des dépenses exceptionnelles de la CNS au cours de l'exercice 2020.

Luxembourg, le 28 octobre 2020

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.