

Luxembourg, le 8 novembre 2010

CHAMBRE DE COMMERCE

CHAMBRE DES METIERS

**Objet: Projet de loi n° 6177 portant introduction d'un taux de cotisation unique dans l'assurance accident et modifiant:**

- 1. le Code de la sécurité sociale;**
- 2. la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural. (3710WMR/GRL)**

*Saisine : Ministre de la Sécurité Sociale (23 août 2010)*

<b>AVIS COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET DE LA CHAMBRE DES METIERS</b>
---

L'objet du présent projet de loi est (i) d'introduire un taux de cotisation unique dans l'assurance accident, (ii) d'étendre la couverture d'assurance accident aux personnes handicapées poursuivant une formation professionnelle dans une filière privée autre qu'un atelier protégé et (iii) de réduire l'intervention financière de l'Etat au profit du secteur agricole en matière d'assurance accident.

Au regard de l'importance du projet de loi et de ses répercussions sur l'ensemble de leurs ressortissants, les deux chambres professionnelles ont estimé utile et nécessaire de prendre position à travers un avis commun.

### **Introduction d'un taux de cotisation unique d'assurance accident**

Le projet de loi entend introduire un taux unique pour l'assurance accident. Jusqu'à présent, les entreprises sont réparties en 21 classes de risques prévoyant des taux de cotisations compris entre 0,45% pour la classe 2 (banques, assurances, bureaux d'études et établissements à activités analogues) et 6% pour la classe 7 (travaux de toiture et travaux sur toit).

Selon les auteurs du projet de loi, l'introduction du taux de cotisation unique a été décidée afin de « réorganiser la solidarité entre les différents secteurs économiques au Luxembourg ».

Les auteurs du projet de loi précisent également que « le taux de cotisation unique simplifiera et augmentera la transparence du mode de financement (de l'assurance accident) puisqu'il permettra de renoncer à l'attribution d'un coefficient de risque pour le calcul d'un taux de cotisation pour chacune des 21 classes de risque ». L'introduction du taux unique est encore motivée par le fait que « par rapport aux différents taux actuels, le taux de cotisation unique garantira une stabilité maximale grâce à la prise en compte de l'ensemble de la masse salariale cotisable et la gestion administrative s'en trouvera simplifiée ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relèvent que le projet de loi se trouve dans la lignée du discours sur l'état de la nation du 5 mai 2010 dans lequel le Premier Ministre avait justifié le taux unique en vue de renforcer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

Dès lors, l'introduction d'un taux unique de 1,25% amènera les entreprises d'une dizaine de classes de risques actuelles à cotiser davantage, tout en permettant à d'autres entreprises de baisser, le cas échéant, significativement leurs charges salariales.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent le principe même de l'introduction d'un taux de cotisation unique en date du 1<sup>er</sup> janvier 2011. Elles tiennent toutefois à relever qu'elles n'apprécient guère la façon de procéder de la part du Gouvernement qui n'a pas jugé opportun de consulter les organisations patronales lors de la phase préparatoire du projet de loi. Cette consultation aurait été d'autant plus utile afin de déterminer une éventuelle mise en œuvre de l'article 154 renuméroté du Code de la sécurité sociale permettant la mise en place d'un système « bonus/malus », qui est, selon les auteurs du projet de loi, « *facilité par l'introduction d'un taux unique* » et « *souhaité par le législateur* ».

Par conséquent, l'introduction du taux unique et du futur système « bonus/malus » découle d'une simple volonté politique. Il importe dès lors que le Gouvernement prenne ses responsabilités et honore ses engagements en veillant à finaliser une réforme qui soit acceptable pour les entreprises concernées.

Le système « bonus/malus », qui soulève de nombreuses interrogations au vu du risque accidentogène divergent entre branches économiques, a suscité plusieurs observations substantielles dans le cadre de l'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers daté du 23 mars 2009 relatif à la réforme de l'assurance accident.

Dans leur avis, les deux chambres professionnelles relevaient que la possibilité d'un système de « bonus/malus » introduite par le projet de réforme de l'assurance accident n'avait pas fait l'objet d'une réflexion suffisante. Il apparaissait également que les entreprises subissent d'ores et déjà un « malus » implicite étant donné que les entreprises supportent, après la prise en charge de la *Lohnfortzahlung* par la Mutualité des employeurs, 20 % du coût de la continuation de la rémunération en cas de maladie et en cas d'accident d'un salarié. Néanmoins, un système se basant exclusivement sur l'application d'un « bonus » serait à réfuter puisqu'il engendrerait inexorablement une augmentation du taux unique.

Force est de constater que les arguments de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers de l'époque restent d'actualité à la lumière du présent projet de loi. Aussi, les deux chambres professionnelles invitent-elles le Gouvernement à discuter le concept du système « bonus/malus » qui pourrait se baser notamment sur les critères élaborés dans l'avis commun précité, dont les éléments-clé sont les suivants :

- **les classes de référence** : il peut être envisagé le maintien d'une certaine classification des entreprises par secteur d'activité ou l'introduction d'une nouvelle classification s'inspirant de la subdivision du code NACE des entreprises. Ceci permettrait d'effectuer une comparaison du risque accidentogène entre des entreprises appartenant à un même secteur d'activité. Une telle approche permettrait de gagner en homogénéité et précision entre les différentes classes de référence ;

- **le taux normalisé** : au sein de chaque classe de référence, un taux moyen de risques accident pourra être déterminé par branche d'activité.
- **le taux individuel** : après avoir déterminé le taux moyen accidentogène par secteur d'activité, chaque entreprise sera individuellement comparée par rapport au taux normalisé de la branche en question. Cette analyse permettra d'attribuer un taux individualisé à chaque entreprise sur base d'une comparaison faite par rapport aux entreprises du même secteur d'activité. Dans leur avis commun précité, la Chambre des Métiers et la Chambre de Commerce attirait l'attention sur l'importance décisive du choix d'une bonne base de comparaison des taux d'accident au sein d'une même classe et de la nécessité que celles-ci fassent preuve d'homogénéité ;
- **la formule actuarielle** : il conviendrait de définir une formule permettant de déterminer la valeur de la variation, par échelons de 5% ou 10%, entre le taux individuel et le taux normalisé. Comme indiqué dans l'avis commun précité, cette formule devrait tenir compte d'un certain nombre de critères sur la base d'une distinction entre, d'une part, la composante « systématique » des taux d'accident individuels, qui présente un caractère structurel et est bel et bien sous l'emprise de chaque entreprise individuelle, et, d'autre part, les éléments aléatoires ou relevant de l'environnement général. Ces critères, éventuellement pondérés, pourraient être le nombre, la gravité ou le coût des accidents, les investissements effectués en matière de sécurité et santé au travail, etc. ;
- **le « bonus/malus »** : la variation obtenue permettra de quantifier le « bonus », respectivement le « malus » à appliquer à chaque entreprise par rapport au taux unique de 1,25%, dans la limite de 50% de diminution ou de majoration. Dans leur avis commun précité, les deux chambres professionnelles soulevaient la nécessité que *« le principe de proportionnalité doit guider chaque étape de l'élaboration du système « bonus/malus » : les pénalités éventuelles doivent être proportionnées aux carences observées, ni plus ni moins. Il conviendrait à cet égard de prendre en compte la pénalité implicite que constitue la prise en compte à concurrence de 80%, et non de 100%, des dépenses de l'entreprise liées à la Lohnfortzahlung »*.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont convaincues qu'un système de « bonus/malus » qui tient compte de la situation individuelle de chaque entreprise par rapport aux autres entreprises du même secteur d'activité sera jugé équitable et inciterait davantage les entreprises à investir dans la prévention, ainsi que dans la sécurité et la santé au travail.

En ce qui concerne la période d'observation fixée à une ou deux années à l'article 154 renuméroté, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment qu'elle est trop courte. En effet, un accident grave isolé intervenu dans une PME peut faire exploser le taux de cotisation de celle-ci alors que l'accident n'est pas nécessairement représentatif du risque accidentogène de l'entreprise. Une période de référence plus longue permettrait de relativiser un accident isolé et de réduire la volatilité du risque accident sans que l'entreprise ne se voie imposer immédiatement un « malus ».

En ce qui concerne les accidents de trajet et les maladies professionnelles, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers soutiennent, dans un esprit d'équité, leur exclusion du système « bonus/malus » alors que leur survenance est indépendante des efforts de l'employeur pour réduire les risques liés au travail. Aux yeux des deux chambres professionnelles, il conviendrait de réfléchir à un système de financement dualiste, le premier couvrant les frais de fonctionnement de l'assurance accident, les accidents de trajet et les maladies professionnelles par le biais du taux unique de 1,25% prélevé sur l'intégralité des employeurs; le second couvrant les accidents de travail (à l'exclusion des accidents de trajet et les maladies professionnelles) financés par le biais du taux unique auquel serait appliqué le système de « bonus/malus ».

Un tel système basé sur la solidarité des employeurs présente l'intérêt de ne pas discriminer les employeurs occupant un nombre important de frontaliers, lesquels sont *de facto* soumis à un risque plus élevé d'accidents de trajet et renforce le principe de la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne.

Les deux chambres professionnelles sont conscientes du fait que de nombreuses interrogations subsistent concernant la mise en place d'un tel système de « bonus/malus » et qu'une concertation avec le Gouvernement est nécessaire pour trouver des solutions aux questions que soulèvent le concept de système « bonus/malus » à élaborer :

- Quels sont les critères à prendre en compte dans la formule actuarielle pour évaluer le taux individuel de l'entreprise par rapport au risque moyen du secteur d'activité concerné ? Il existe en effet des variables qui ne sont pas sous l'emprise de l'employeur, telles que les catastrophes naturelles dans une contrée donnée ou encore des événements purement fortuits relevant de la volatilité « naturelle » des accidents, et qui font augmenter artificiellement le taux d'accident d'une entreprise ou d'un secteur d'activité. Comme soulevé dans l'avis commun précité, « *Il serait bien entendu économiquement improductif et moralement injustifié de pénaliser des entreprises ayant déjà subi des catastrophes ou divers événements fortuits, qui peuvent soudainement se multiplier indépendamment de la politique poursuivie par l'entreprise* ».
- Comment doivent être pris en compte les actions proactives et les investissements des entreprises en faveur de la prévention des accidents de travail ?
- Un coefficient de risque doit-il être appliqué ?
- Quelle doit être la longueur de la période de référence pour éviter la volatilité du risque accident ?
- Quelle doit être la fréquence et l'ajustement de la revalorisation du « bonus », respectivement du « malus » appliqué à une entreprise ?

Afin de permettre au patronat et au Gouvernement d'élaborer ensemble le futur système de « bonus/malus » sans être entravés par le libellé de l'article 154 renuméroté, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers proposent de **modifier l'article 1<sup>er</sup> point 7° du projet de loi visant à remplacer l'article 154 concerné de la manière suivante** :

***« Le taux de cotisation peut être diminué ou augmenté, au maximum jusqu'à concurrence de cinquante pour cent. La diminution ou la majoration se fait en fonction d'une série de critères dont le nombre, la gravité ou les charges des accidents au cours d'une période d'observation déterminées par règlement grand-ducal récente d'une ou de deux années. Il n'est tenu compte ni des accidents de trajet ni des maladies professionnelles. Le champ et les modalités d'application du présent article sont précisés par règlement grand-ducal. »***

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers invitent le Gouvernement à engager le dialogue avec le patronat dans les meilleurs délais afin d'élaborer, avant la fin de la législature, le règlement grand-ducal d'exécution organisant le système de « bonus/malus ». Les deux chambres professionnelles estiment également nécessaire la mise en œuvre d'une campagne d'information préalable en direction des entreprises en vue de fixer une première période de référence et donner ainsi aux entreprises luxembourgeoises le temps nécessaire pour se préparer à l'introduction d'un système « bonus/malus » et les inciter à investir dès à présent dans la prévention ainsi que dans la sécurité et santé au travail.

### **Extension de la couverture d'assurance accident aux personnes handicapées suivant une formation professionnelle**

Le projet de loi vise à faire bénéficier du régime spécial de couverture d'assurance accident, à l'instar des travailleurs handicapés occupés dans les ateliers protégés, les personnes handicapées qui suivent une formation professionnelle dans un centre de propédeutique professionnel privé.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent l'extension de la couverture d'assurance accident aux personnes visées par le projet de loi. La démarche des auteurs du projet de loi est d'autant plus louable que cette extension de couverture d'assurance valorise à juste titre les efforts de formation des personnes handicapées et facilite par conséquent leur intégration sur le marché du travail.

### **Modification de l'article 38quater de la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural**

Le projet de loi vise le désengagement financier de l'Etat en ce qui concerne certaines contributions en faveur du secteur agricole dans l'assurance accident. Les auteurs du projet de loi motivent cette décision par le surcoût qu'engendre pour l'Etat l'introduction du taux unique.

Le projet de loi prévoit la suppression de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 38quater de la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural, article qui avait été nouvellement introduit par la loi du 12 mai 2010 portant réforme de l'assurance accident et qui allait produire ses effets à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011. Cette suppression aura pour effet que l'Etat ne prendra pas en charge une partie des cotisations d'assurance accident des chefs d'exploitation et de leurs membres de famille auxquels aurait été appliqué une classe de risque spécifique avec un taux de 3%. Selon les auteurs du projet de loi, le soutien financier de l'Etat n'est plus requis suite à l'introduction d'un taux unique de 1,25% mis à charge des agriculteurs.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relèvent que la participation de l'Etat aurait couvert trois quarts de la cotisation due par les agriculteurs, soit 2,25% ; le solde de 0,75% restant à charge des chefs d'exploitation. Au vu de ce calcul, il apparaît aux yeux des deux chambres professionnelles que la contribution des agriculteurs augmente par l'introduction du taux unique de 1,25% et que, corollairement, la mesure proposée par le projet de loi engendre une économie pour l'Etat.

Le projet de loi vise à supprimer la prise en charge par l'Etat de la revalorisation des rentes accident de la section agricole au 1<sup>er</sup> janvier 2011 prévue à l'alinéa 2 de l'article 38quater. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers notent que l'Etat réalise, selon les auteurs du projet de loi, une économie de 5 millions d'euros.

Le projet de loi entend transférer vers le régime général de l'assurance accident le financement des prestations accordées aux victimes d'un accident subi par des personnes n'ayant travaillé qu'occasionnellement dans une exploitation agricole. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relèvent que l'Etat se désengage ainsi entièrement du financement des prestations visées et s'interrogent sur le devenir du financement des majorations pour « grands blessés » que les auteurs du projet de loi semblent remettre en cause.

Le projet de loi ne prévoit le maintien que du contenu de l'alinéa 3 de l'article 38quater relatif à la prise en charge par l'Etat du mode de détermination forfaitaire de la rente accident ayant pour objet de remplacer la perte de revenus suite à un accident de travail ayant entraîné une IPP de 20% au moins.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'étonnent de ce que les auteurs du projet de loi justifient le maintien du financement par l'Etat parce que « *la dépense ne sera pas importante pour le budget de l'Etat au cours des prochaines années* » et regrettent que les choix du Gouvernement résultent d'un simple calcul de rationalisation économique.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers souhaitent rappeler leur position quant au financement par l'Etat de l'assurance accident du secteur agricole énoncée dans l'avis commun précité et qui s'impose dans le cadre du présent projet de loi : « *(...), les deux chambres relèvent que le financement de l'assurance accident du secteur agricole repose en grande partie sur des apports de la part du budget de l'Etat. Sans vouloir s'immiscer outre mesure dans les considérations de politique agricole ayant mené à cette constellation, elles voudraient d'emblée mettre en garde contre toute velléité de vouloir à l'avenir réduire cet apport budgétaire, sans quoi la solidarité entre entreprises serait trop rudement mise à l'épreuve.* ».

Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, les dispositions du projet de loi emportent clairement un désengagement financier de l'Etat dans le financement de l'assurance accident du secteur agricole et les auteurs du projet de loi restent en défaut d'apporter des précisions chiffrées sur la portée de chacune des trois mesures de désengagement. Au risque de voir le désengagement financier de l'Etat dilué dans le budget de l'assurance accident, entraînant in fine une augmentation de la solidarité et du taux unique de cotisation à charge des seules entreprises, les deux chambres professionnelles ne sont pas en mesure d'aviser favorablement les modifications envisagées sous le présent titre.

\* \* \*

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont en mesure d'approuver le projet de loi dans sa forme actuelle, à l'exception des modifications envisagées à l'article 38quater de la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural et sous réserve expresse des remarques et propositions formulées en ce qui concerne la mise en œuvre d'un système bonus/malus lié étroitement au taux de cotisation unique dans l'assurance accident.

GRL/ZCH/PPA