



LES AVIS DE LA CHAMBRE DES MÉTIERS

Systeme bonus-malus de
l'assurance-accident



CHAMBRE
DES METIERS
Luxembourg

Projet de règlement grand-ducal déterminant le champ et les modalités d'application du système bonus-malus de l'assurance accident

Avis de la Chambre des Métiers

Résumé structuré

Même si l'introduction du système bonus-malus de l'assurance accident trouve l'approbation de la Chambre des Métiers, certaines modalités d'application définies dans le projet de règlement sous avis font l'objet de remarques critiques et doivent selon elle être ajustées.

Ainsi, il importe d'éviter de discriminer certaines activités présentant une exposition au risque accident systématiquement plus élevée que celle des entreprises d'autres activités économiques regroupées au sein de la même classe de risques envisagée. Ce constat amène la Chambre des Métiers à demander aux autorités de procéder à une réorganisation de la classification proposée, en la subdivisant en sous-classes de risques plus fines et plus homogènes.

En outre, il est mis en exergue le fait que le système à mettre en place ne tient pas compte des efforts réalisés par certaines entreprises en termes de politique de prévention des accidents de travail. Il s'ensuit en effet qu'une entreprise qui, pendant de longues années, aurait investi considérablement dans des formations et autres initiatives de prévention des risques en matière de sécurité et de santé au travail et qui se verrait soudainement confrontée à un accident de travail grave ou mortel, et dont la responsabilité serait exclusivement celle du salarié accidenté, se verrait imputer un « malus » qui ne tiendrait aucunement compte des efforts de prévention réalisés.

La Chambre des Métiers demande dès lors l'introduction d'une pondération qui prenne en compte la politique de prévention des accidents mise en œuvre au sein de l'entreprise. Il en est de même du critère « taille de l'entreprise », sachant qu'un accident de travail a un autre impact sur une entreprise de taille réduite que sur une grande entreprise.

Elle insiste également sur la nécessité de préciser dans le texte du règlement grand-ducal que seule la première rente accident due après consolidation doit être capitalisée, tel que spécifié au commentaire des articles.

Enfin, la Chambre des Métiers marque son désaccord avec le fait que « l'Etat » soit identifié comme un employeur unique présentant un facteur « bonus-malus » égal à 1 et demande à ce qu'il soit considéré comme un ensemble d'activités ou de services différents, à rattacher de manière individuelle à des sous-classes de risques homogènes susceptibles, en cas de mauvaise politique de prévention en matière de sécurité et de santé au travail et d'accidents de travail répétés, d'être sanctionnés par un « malus ». Cette approche aurait le mérite de motiver les nombreux services de l'Etat, présentant une exposition au risque différente, à développer des stratégies plus conséquentes de prévention des accidents au travail.

* * *

Par sa lettre du 6 mai 2015, Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de règlement grand-ducal repris sous rubrique.

1. Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet la détermination du champ et des modalités d'application du système bonus-malus de l'assurance accident tel que prévu à l'article 158 du Livre II du Code de la sécurité sociale. Ce dernier prévoit que le taux de cotisation des entreprises à l'Association d'assurance accident peut être diminué ou augmenté, au maximum jusqu'à concurrence de cinquante pour cent. A cet effet, les entreprises cotisantes sont réparties en classes de risques et la diminution ou la majoration se fait en fonction du nombre, de la gravité ou des charges des accidents intervenus au cours d'une période d'observation récente d'une ou de deux années. Dans ce contexte, il a été précisé à l'article en question qu'il ne sera tenu compte pour la détermination de ce taux ni des accidents de trajet, ni des maladies professionnelles.

Lors de la réforme de l'assurance accident en 2010, la Chambre des Métiers avait critiqué l'introduction du système bonus-malus et soulevait, à ce moment-là, de nombreuses interrogations, au vu du risque accidentogène divergent entre branches économiques. Ainsi, elle avait formulé plusieurs observations substantielles dans le cadre de l'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers rendu en date du 23 mars 2009 et relatif à la réforme de l'assurance accident et de celui du 8 novembre 2010 portant introduction d'un taux de cotisation unique dans l'assurance accident.

La Chambre des Métiers avait critiqué le fait que l'introduction du système « bonus-malus » programmé par le projet de réforme de l'assurance accident d'antan n'avait pas fait l'objet d'une réflexion suffisante. Il apparaissait également que les entreprises subissaient d'ores et déjà un « malus » implicite étant donné que les entreprises supportaient, 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 ma-

ladie et en cas d'accident d'un salarié. Néanmoins, il avait été argumenté qu'un système se basant exclusivement sur l'application d'un « bonus » serait à réfuter puisqu'il engendrerait inexorablement une augmentation du taux unique.

Si une analyse détaillée de l'exposé des motifs et du commentaire des articles du projet de règlement grand-ducal sous rubrique permet de dissiper un grand nombre de doutes exprimés en 2010, la Chambre des Métiers estime toutefois qu'un certain nombre de remarques critiques, exposées dans les chapitres suivants, devraient être considérées par les auteurs du texte sous avis.

La Chambre des Métiers peut approuver le principe du bonus-malus qui vise à « *inciter les cotisants de l'assurance accident [à] d'investir davantage dans la prévention des accidents ainsi que dans la sécurité et la santé au travail* ».

Par référence aux discussions menées les années précédentes et aux arguments formulés dans l'exposé des motifs, la Chambre des Métiers note que « *les auteurs du projet ont (...) tenté d'élaborer un système bonus-malus aussi simple que possible d'un point de vue pratique et administratif, afin d'éviter par ailleurs un contentieux trop important* ». Le système bonus-malus serait, le cas échéant, à appliquer à partir de l'exercice 2018 et le facteur bonus-malus (FBM) couvrirait une durée d'observation d'un an, allant du 1^{er} avril de l'avant-dernière année au 31 mars de l'année précédant l'exercice de son application.

Ainsi, la Chambre des Métiers approuve explicitement le fait que le système proposé ne permet pas seulement de pénaliser les entreprises présentant un mauvais bilan, mais également de récompenser les entreprises ayant fait des efforts en matière de prévention des accidents. Elle approuve également le fait que les auteurs aient opté pour un système « asymétrique », visant à « pénaliser » plus fortement les entreprises produisant des accidents de travail (fixation de cinq tranches correspondant à des FBM allant de 0,9, soit un « bonus » de 10%, jusqu'à 1,5, soit un « malus » de 50%).

La Chambre des Métiers partage le point de vue défendu par les auteurs qui ont opté pour un système de répartition des cotisants en classe de risques, décrites comme étant « homogènes » par le commentaire des articles, système qui devrait permettre de comparer les performances en matière de sécurité et de santé au travail d'un cotisant à celles d'autres cotisants appartenant à un même secteur d'activité et confrontés à des risques identiques. Dans ce contexte, et eu égard au fait que les secteurs d'activités ont une exposition au risque différente, il est logique que des entreprises de secteurs différents ne puissent pas être comparées entre elles.

2. Observations particulières

La méthode appliquée par les auteurs en vue de mettre en œuvre le système bonus-malus rend toutefois nécessaire quatre remarques critiques, qui devraient être prises en considération par les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis.

2.1. Nécessité d'une subdivision des classes de risques en sous-classes plus homogènes

De prime abord, la Chambre des Métiers aimerait mettre en exergue le fait que les dix-sept classes de risques prévues par le projet de règlement grand-ducal sous rubrique renferment chacune des activités fort diverses, n'ayant de fait pas une exposition au risque similaire. Ainsi, la classe 09 « Bâtiment, gros œuvres, travaux de toiture, industries extractives », qui comprend 864 cotisants (en 2013/2014), intègre un grand nombre d'activités disparates, dont l'activité de toiture, qui est confrontée à un risque relativement élevé, comparé aux autres activités de cette classe de risque spécifique. Il importe de rappeler qu'avant la réforme de 2010, le secteur de la toiture était regroupé dans une classe de risque à part.

La nouvelle classification proposée aura pour conséquence que certaines entreprises, dont par exemple celles de toiture, seront désavantagées par le système à mettre en place, et ce eu égard au fait que leur « facteur bonus-malus » (FBM) risque d'exprimer systématiquement un « malus », donc un risque accident structurel plus élevé que la moyenne de la classe de risque 09 « Bâtiment (...) ». Ces entreprises se verront dès lors systématiquement sanctionnées, même lorsqu'elles mettront en œuvre des mesures de prévention.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'une telle discrimination inhérente au mécanisme doit être corrigée par la subdivision des classes de risques en sous-classes de risques plus fines et plus homogènes, permettant une appréciation de la performance de chaque entreprise incluse dans cette sous-catégorie par rapport à toutes les autres entreprises de ce même sous-groupe, se démarquant par une exposition au risque réellement identique.

Dans les avis du 23 avril 2010 et du 8 novembre 2010 précités, la Chambre des Métiers s'était déjà exprimée en faveur du « *maintien d'une certaine classification des entreprises par secteurs d'activité* » et de « *l'introduction d'une nouvelle classification s'inspirant de la subdivision du code NACE des entreprises* ». Par ailleurs, elle avait surtout insisté 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* ».

2.2. Nécessité de prendre en considération la politique de prévention des accidents de travail mise en œuvre dans les entreprises et le critère « taille de l'entreprise »

La Chambre des Métiers regrette que le système à mettre en place ne tienne pas compte du fait que l'entreprise réalise ou non une politique de prévention des accidents de travail. En effet, cet aspect essentiel, déjà mis en évidence dans les avis passés, mentionnés ci-dessus, entraîne un désavantage considérable pour les entreprises, toutes tailles confondues, qui, pendant de longues années, ont pratiqué

une politique conséquente de sécurité et de santé au travail et qui se voient soudainement confrontées à un accident de travail grave, voire un accident mortel.

De surcroît, et malgré le fait que, statistiquement, la faible fréquence d'accidents graves auprès des petites entreprises annule l'apparente injustice qui pourrait naître à leur égard (due au fait qu'un accident grave entraîne une sanction importante pour l'entreprise concernée), la Chambre des Métiers est d'avis que le calcul du système bonus-malus devrait tenir compte de la taille de l'entreprise, afin d'éviter que les très petites entreprises, qui sont victimes d'un incident grave, se voient effectivement appliquer un malus élevé disproportionné.

Le seul fait que l'Allemagne ne tienne pas compte de la taille de l'entreprise et que, sur base de l'expérience allemande, un équilibre « macro-économique » puisse s'établir dans le temps entre les petites et les grandes entreprises, ne doit pas être l'argument décisif des auteurs, dans la mesure où il importe de mettre en place un système calqué sur la situation spécifique du secteur privé au Luxembourg.

Il importe dès lors, aux yeux de la Chambre des Métiers, de prévoir au niveau du système bonus-malus une pondération spécifique « petite entreprise » et une autre relative à la « politique de prévention des accidents mise en œuvre ».

Dans les avis précités, la Chambre des Métiers avait recommandé aux autorités compétentes de tenir compte, au niveau de la formule actuarielle, *« d'un certain nombre de critères sur la base d'une distinction entre, d'une part, la composante « systématique » des taux d'accidents individuels, qui présente un caractère structurel et bel et bien sous l'emprise de chaque entreprise individuelle, et, d'autre part, les éléments aléatoires ou relevant de l'environnement général »*.

Il a été proposé en 2010 que *« 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. »*. L'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal sous rubrique énonce que les seuls éléments entrant en compte dans la détermination du coefficient de charge de l'entreprise sont le *« coût des accidents survenus dans une entreprise »* tout comme la *« masse des salaires versés »*, à savoir l'assiette de cotisation accident, ce que la Chambre des Métiers estime insuffisant.

Il est dans ce cadre intéressant de relever que le commentaire des articles précise que *« les grandes entreprises, qui ont des assiettes accident beaucoup plus élevées que les petites entreprises, peuvent ainsi se permettre, à coefficients de charge égaux, des charges accident plus élevées »*. Cette explication des auteurs du présent projet de règlement grand-ducal, justifiant la méthode de calcul et illustrant la soi-disant « neutralité » de la formule de calcul proposée, n'est que difficilement assimilable avec l'objet absolu de prévention des accidents de travail et de réduction des coûts totaux y relatifs.

2.3. Nécessité de préciser les règles de prise en compte des prestations allouées en vue du calcul des coûts accident de l'entreprise

Pour la détermination du FBM, le projet de règlement grand-ducal sous avis, par le biais de son article 4, indique que les rentes à capitaliser à vie ou jusqu'à l'âge de 65 ans à partir du 1^{er} mois du décès (en cas de rente de survie) ou de la consolidation seront prises en compte. La Chambre des Métiers insiste sur le fait qu'il est en

l'espèce essentiel de relever que cette disposition concernant les rentes de survie ne reprend pas la restriction énoncée par le commentaire des articles.

Ainsi, les rentes en question seront donc *de facto* susceptibles d'influencer plus durablement le facteur bonus-malus appliqué à l'entreprise concernée, entraînant une situation selon laquelle cette dernière ne pourra à l'avenir transformer son « malus » en « bonus » qu'après une longue période de temps, eu égard à la prise en compte des prestations payées sous forme de mensualités au-delà de la consolidation ou du décès.

Par conséquent, la Chambre des Métiers demande à ce que la restriction relevée au commentaire des articles, prévoyant que « *seule la première rente accident due après consolidation est capitalisée* », soit intégrée dans la disposition y afférente (article 4 du projet de règlement grand-ducal).

A noter que le projet de règlement grand-ducal sous rubrique vise à « sanctionner » l'entreprise, sans toutefois préciser que cette sanction n'est applicable que s'il existe une faute manifeste de l'entreprise en ce qui concerne l'accident du travail. De l'avis de la Chambre des Métiers, il importe de préciser qu'aucune sanction ne sera imputable à l'entreprise en cas de faute du salarié.

La Chambre des Métiers salue le fait que les indemnités remboursées à la Mutualité des employeurs ne soient pas prises en considération dans le système bonus-malus envisagé, cette dernière pénalisant déjà les entreprises selon leur taux d'absentéisme, taux qui inclut une prise en considération des absences dues aux accidents du travail.

2.4. Nécessité d'appliquer à la classe de risques « 17 », dénommée « Etat », la même approche qu'aux autres classes de risques

La Chambre des Métiers marque son étonnement quant au fait que le système bonus-malus introduise une classe 17, intitulée « Etat », qui rassemble toutes les administrations publiques sous un seul matricule « employeur » et qui affiche, sur la période d'observation s'étendant d'avril 2013 à mars 2014, une différence nulle, suite à l'application des « facteurs bonus-malus », ce qui entraîne *de facto* un FBM égal à 1 pour cette classe dénommée « Etat ».

L'interprétation de ce résultat signifie, en toute logique, que l'Etat n'affiche aucun « malus », et ce malgré ses activités fort hétérogènes, et n'est donc pas susceptible d'être sanctionné pour les accidents de travail enregistrés sous sa responsabilité.

Les auteurs expliquent ce choix en argumentant que, d'un côté, les charges générées par les accidents de travail sont nettement inférieures à celles du secteur privé, ce qui est dû au fait que « *l'Etat assume lui-même les incapacités de travail des fonctionnaires et employés de l'Etat et non pas l'assurance accident* », et que, de l'autre côté, l'assiette de cotisation accident de l'Etat est considérable.

La Chambre des Métiers marque son désaccord avec l'approche défendue par les auteurs du présent texte et demande que soit appliquée à cette classe la même approche que celle préconisée pour le secteur privé. Il conviendrait ainsi d'appliquer un système de sous-classes de risques, susceptible d'entraîner une « décomposition » de la catégorie 17 « Etat » en sous-unités, affichant des « bonus »

ou « malus » spécifiques à la situation réelle de chaque sous-unité administrative en termes d'accidents de travail.

En effet, le fait de garder regroupées sous un même matricule « employeur » les différentes administrations gouvernementales, sans y appliquer une quelconque subdivision en sous-classes de risques, rendra impossible toute politique de prévention des accidents de travail dans les services étatiques affichant une fréquence anormale d'accidents pendant une période d'observation précise. L'approche défendue par les auteurs n'est donc pas susceptible de favoriser, au sein de l'appareil étatique, une approche de prévention des accidents et de sécurité et de santé au travail, comme c'est le cas pour le secteur privé.

3. Commentaire des articles

Article 2

Comme relevé au point 2.1. ci-dessus, il importe de subdiviser les classes de risques affichées en sous-classes de risques. L'exemple de la toiture est à ce titre significatif, étant donné qu'avant la réforme de 2010, ce secteur affichait un taux normalisé de 6%, illustrant le risque élevé de l'activité en question.

Force est de constater que ce taux antérieur était bien plus élevé que le taux « normalisé » attribué à la classe 09 « Bâtiment, gros œuvres, travaux de toiture, industries extractives », par le projet de règlement grand-ducal sous avis. Ceci induit par ailleurs une inclusion des entreprises du secteur de la toiture dans un groupe d'entreprises plus large et plus hétérogène.

Dès lors, et par référence aux désavantages inhérents pour la toiture, qui présente une exposition au risque différente de celles d'entreprises d'autres secteurs, la Chambre des Métiers fait appel aux autorités compétentes afin qu'elles procèdent à une adaptation, des classes de risques définies à l'article 2 du projet de règlement grand-ducal, le tout en concertation avec les milieux professionnels concernés.

Article 4

Par référence au point 2.3. ci-dessus, la Chambre des Métiers insiste sur la nécessité de procéder à une adaptation de l'article 4, en y intégrant les restrictions reprises au commentaire de l'article en question, qui précise que « seule la première rente accident due après consolidation est capitalisée ».

Article 5

Dans le contexte du présent article, par référence aux remarques faites au point 2.2. ci-dessus, la Chambre des Métiers souligne le fait que les auteurs devraient définir un système de « coefficients de pondération » des coefficients de charge de chaque cotisant tenant compte de la politique de prévention en matière d'accidents de travail de l'entreprise concernée ainsi que de la taille de cette dernière.

* * *

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de règlement grand-ducal lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 17 juillet 2015

Pour la Chambre des Métiers

(s.) Tom WIRION
Directeur Général

(s.) Roland KUHN
Président



Projet de règlement grand-ducal déterminant le champ et les modalités d'application du système bonus-malus de l'assurance accident

Vu l'article 158 du Code de la sécurité sociale;

Vu l'avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des métiers, de la Chambre d'agriculture et de la Chambre de commerce ;

Notre Conseil d'Etat entendu ;

Sur le rapport de Notre Ministre de la Sécurité sociale et après délibération du Gouvernement en conseil;

Arrêtons :

Art. 1^{er}. Les cotisants soumis à l'assurance accident sont répartis en classes de risques pour l'application du système bonus-malus.

Il n'est attribué qu'une classe de risques par cotisant pour l'ensemble de ses activités, l'activité principale étant déterminante pour le classement. Tout nouveau cotisant est tenu de fournir au Centre commun de la sécurité sociale les indications nécessaires pour son classement dans une classe de risques. De même, il doit signaler sans retard tout changement de la nature de l'activité exercée susceptible d'impliquer un reclassement.

Par dérogation à l'alinéa 2, l'Etat et les communes constituent chacun une classe de risques à part.

Art. 2. Les classes de risques sont :

01	Activités commerciales non classées ailleurs
02	Activités de ménage et de nettoyage
03	Hôtels, restaurants et cafés
04	Education, activités associatives, récréatives, sportives, culturelles et religieuses
05	Santé, action sociale et soins de beauté
06	Assurances, activités financières, informatiques et immobilières, bureaux d'études, prestations de services et médias
07	Activités industrielles non classées ailleurs
08	Travail des métaux, du bois et de matières synthétiques, fabrication, installation, réparation et maintenance de machines, de véhicules automobiles et d'équipements, ateliers de précision
09	Bâtiment, gros œuvres, travaux de toiture, industries extractives
10	Aménagement et parachèvement, équipements techniques du bâtiment
11	Transport terrestre, fluvial, maritime et aérien, manutention et



	entreposage, distribution de courrier
12	Travail intérimaire
13	Production alimentaire
14	Activités agricoles, viticoles, horticolas, sylvicoles et activités analogues
15	Activités commerciales, artisanales et libérales exercées pour le propre compte
16	Communes
17	Etat

Art. 3. Le taux de cotisation fixé conformément à l'article 149 du Code de la sécurité sociale est multiplié pour chaque cotisant par un facteur bonus-malus déterminé pour l'exercice à venir conformément aux articles qui suivent.

Art. 4. Sont prises en compte pour la détermination du facteur bonus-malus, les prestations de l'assurance accident obligatoire suivantes imputées aux accidents du travail survenus à partir du 1^{er} janvier 2011 et payées pendant la période d'observation allant du 1^{er} avril de l'avant dernière année au 31 mars de l'année précédant l'exercice de son application :

- les prestations en nature, les indemnités pécuniaires ainsi que les rentes complètes dues avant la consolidation ou jusqu'à la date limite de prise en charge du traitement conformément à l'article 126 du Code de la sécurité sociale ;
- les prestations dues après la consolidation, à savoir les rentes complètes, les rentes d'attente et les rentes partielles à capitaliser jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans et les indemnités pour préjudice physiologique et d'agrément à capitaliser à vie à partir du 1^{er} du mois de la consolidation ainsi que les indemnités pour douleurs physiques et les indemnités pour préjudice esthétique ;
- en cas d'accidents du travail mortels, les rentes de survie du conjoint survivant à capitaliser à vie à partir du 1^{er} du mois du décès et les indemnités pour dommage moral versées aux survivants.

Art. 5. Le facteur bonus-malus est fixé à l'aide du coefficient de charge du cotisant et du coefficient de charge de la classe dont il fait partie.

Par coefficient de charge du cotisant, on entend la fraction définie au numérateur par le montant correspondant au total des prestations pour les accidents du travail d'un cotisant et au dénominateur par le montant correspondant au total des assiettes de cotisation accident d'un cotisant au cours de la période d'observation définie à l'article 4.



Par coefficient de charge d'une classe, on entend la fraction définie au numérateur par le montant correspondant au total des prestations pour les accidents du travail de tous les cotisants d'une même classe et au dénominateur par le montant correspondant au total des assiettes de cotisation accident de tous les cotisants d'une même classe au cours de la période d'observation définie à l'article 4.

Le facteur bonus-malus d'un cotisant correspond à la valeur:

- 0,9 lorsque la différence relative entre le coefficient de charge du cotisant et le coefficient de charge de la classe dont il fait partie est égale à -100,
- 1 lorsque la différence relative entre le coefficient de charge du cotisant et le coefficient de charge de la classe dont il fait partie est supérieure à - 100 et inférieure ou égale à 0,
- 1,1 lorsque la différence relative entre le coefficient de charge du cotisant et le coefficient de charge de la classe dont il fait partie est supérieure à 0 et inférieure ou égale à 33,
- 1,3 lorsque la différence relative entre le coefficient de charge du cotisant et le coefficient de charge de la classe dont il fait partie est supérieure à 33 et inférieure ou égale à 100 et
- 1,5 lorsque la différence relative entre le coefficient de charge du cotisant et le coefficient de charge de la classe dont il fait partie est supérieure à 100.

Art. 6. Le facteur bonus-malus est à appliquer à partir de l'exercice 2018.

Art.7. Notre Ministre de la Sécurité sociale est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.



Exposé des motifs

En vue d'inciter les cotisants de l'assurance accident d'investir davantage dans la prévention des accidents ainsi que dans la sécurité et la santé au travail, le nouvel article 158 du Code de la sécurité sociale dans la teneur de la loi du 12 mai 2010 portant réforme de l'assurance accident et de la loi du 17 décembre 2010 portant introduction d'un taux de cotisation unique dans l'assurance accident, dispose comme suit :

« Le taux de cotisation peut être diminué ou augmenté, au maximum jusqu'à concurrence de cinquante pour cent. A cet effet, les cotisants sont répartis en classes de risques. La diminution ou la majoration se fait en fonction du nombre, de la gravité ou des charges des accidents au cours d'une période d'observation 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. »

L'ancien article 148 permettait déjà de majorer jusqu'à concurrence de 100% le taux de cotisation applicable à une entreprise qui présentait des dangers extraordinaires documentés par la fréquence anormale des accidents, pour une période déterminée ne pouvant pas dépasser cinq années. La mise en œuvre de cet article se solda toutefois par un échec en raison des difficultés inhérentes à l'introduction d'un système bonus-malus. Celle-ci se heurta surtout à l'hétérogénéité de la nature des entreprises dans certaines classes de risques et à la difficulté de trouver des facteurs de pondération applicables aux petites entreprises. En mai 2002, le comité directeur de l'assurance accident décida d'abandonner le projet jusqu'à un éventuel changement de la législation. L'ancien article 148 resta donc lettre morte faute par le comité directeur de s'entendre sur les modalités d'une application systématique de cette disposition.

Avant d'expliquer le système bonus-malus mis en place dans le présent projet, il est intéressant de résumer ce qui se fait en la matière dans les pays limitrophes et en Suisse, étant précisé qu'aucun de ces pays ne possède un taux unique au niveau des cotisations:

En Allemagne, les « Berufsgenossenschaften » utilisent un système bonus-malus basé sur des classes de risques et le calcul se fait en fonction du nombre, de la gravité ou des charges des accidents ou d'une combinaison de ces trois facteurs au cours d'une période d'observation. Leur système ne tient compte ni des accidents de trajet ni des maladies professionnelles, ni des accidents causés par la force majeure, ni des accidents causés par un tiers.

En France, les Caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) ont un système bonus-malus basé sur des secteurs d'activité. Les CRAM peuvent imposer une cotisation supplémentaire à un cotisant s'il s'avère que ce dernier est en infraction avec ses obligations en matière d'hygiène et de sécurité. Le montant de cette cotisation supplémentaire est fixé par les CRAM, après avis du comité technique régional intéressé. Il ne peut dépasser 25% à 50% de la cotisation normale selon les cas. Cependant, ces cotisations supplémentaires correspondent souvent à des montants très faibles, raison pour laquelle la loi de financement de la sécurité sociale prévoit d'instaurer un plancher minimal des cotisations dont le taux, la durée pendant laquelle elle est due et son montant forfaitaire minimal seront fixés par arrêté. Ce montant minimal devrait se situer autour de 1.000 €.



En Belgique, les assureurs privés doivent obligatoirement appliquer un système bonus-malus en sus de la cotisation de base libre. Pour ce faire, ils utilisent une formule tenant compte de l'incapacité de travail temporaire, du coût médical imputable à un accident ainsi que de la taille de l'entreprise. Plus l'entreprise est petite, moins les statistiques accidents joueront un rôle important pour éviter de ne pas trop pénaliser les plus petites entreprises qui ont fait des efforts en matière de prévention. De mauvaises statistiques accidents peuvent conduire à une augmentation de la cotisation de 30%. De bons résultats peuvent entraîner une réduction de la prime de l'ordre de 15% pour les plus petites entreprises, les grandes entreprises pouvant obtenir un bonus plus important.

En Suisse, la « Schweizerische Unfallversicherungsanstalt » (SUVA) a un système bonus-malus qui repose sur des classes de risques et qui est appliqué aux entreprises payant une cotisation annuelle minimale d'environ 3.750 €. Le système est calculé en fonction des charges de l'entreprise, qui sont comparées aux charges de toutes les entreprises faisant partie du même secteur d'activité. Sont prises en compte les dépenses des accidents des six dernières années. Elles comprennent les coûts déjà acquittés ainsi que des provisions pour les accidents dont le règlement n'est pas terminé. Les charges par cas sont plafonnées à environ 20.000 € (indemnités journalières comprises) et à environ 225.000 € pour les coûts des rentes (capitalisation). Pour protéger les petites entreprises, un « degré de crédibilité » situé entre 0 et 1 est appliqué, qui indique dans quelle mesure les coûts d'accidents individuels sont pris en compte par rapport à ceux de la classe entière. Les maladies professionnelles et les cas de recours présumés ne sont pas pertinents pour le système bonus-malus.

Il est difficile de déterminer un système à la fois incitatif pour les employeurs à œuvrer en vue d'une réduction des accidents et suffisamment transparent pour ne pas engendrer un travail administratif hors de proportion par rapport aux avantages escomptés. Les auteurs du projet ont donc tenté d'élaborer un système bonus-malus aussi simple que possible d'un point de vue pratique et administratif, afin d'éviter par ailleurs un contentieux trop important.

Il a été opté pour un système combiné avec à la fois un « bonus » et un « malus », un système se basant exclusivement sur l'application d'un « bonus » ayant été écarté car il engendrerait un déséquilibre budgétaire et par conséquent une augmentation du taux de cotisation unique. L'utilisation d'un système combiné permet non seulement de « punir les mauvais élèves », mais également de récompenser les entreprises ayant fait des efforts en matière de prévention des accidents et d'inciter ainsi les entreprises à investir dans la prévention des accidents.

Pour l'application du système bonus-malus, les cotisants sont répartis en classes de risques. Il est en effet indispensable de combiner l'introduction d'un système bonus-malus équitable avec un système de classes de risques dans lequel les performances en matière de sécurité et de santé au travail d'un cotisant sont comparées à celles d'autres cotisants confrontés aux mêmes risques et faisant partant partie de branches d'activités similaires. On comparera donc des cotisants appartenant tous à un même secteur d'activités. Il serait en effet contraire au but poursuivi d'envisager un système bonus-malus dans lequel tous les cotisants seraient simplement comparés entre eux indépendamment de leur activité et des risques y associés. Un tel système avantagerait nettement les cotisants avec des activités présentant peu de dangers, telles que les activités administratives, par rapport à ceux présentant des activités à haut risque. A ce sujet il convient de relever que l'article 158 du Code de la sécurité sociale exclut du système bonus-malus les accidents de trajet dont les charges sont indépendantes de la nature de l'activité du cotisant, alors qu'ils peuvent représenter jusqu'à la moitié, voire plus, des accidents de certains cotisants ou secteurs.



La question s'est posée de savoir si le calcul du système bonus-malus doit tenir compte de la taille de l'entreprise pour éviter que les plus petites entreprises, qui ont fait des efforts en matière de prévention, mais qui sont victimes d'un contretemps, se voient appliquer un malus élevé disproportionné. A ce propos, il y a lieu de relever que les BG en Allemagne ne tiennent pas compte de la taille de l'entreprise en argumentant que les accidents graves sont rares dans les petites entreprises et que par conséquent et conformément à la jurisprudence allemande, un équilibre s'établit dans le temps entre les petites et les grandes entreprises. Les auteurs du présent projet se sont ralliés à cette argumentation et ont opté de ne pas prévoir de pondération pour les petites entreprises, étant donné que leur faible fréquence d'accidents graves annule cette apparente injustice vis-à-vis des grandes entreprises. Ceci est d'autant plus vrai depuis l'introduction du taux de cotisation unique, étant donné que sa majoration, même jusqu'à 50%, n'entraîne que de faibles augmentations des cotisations mensuelles (pour 2015, le taux de cotisation unique s'élève à 1,10% et un malus de 50% signifierait un taux de cotisation sur un an de 1,65%, alors que le taux de cotisation sous l'ancienne législation variait entre 0,5 % et 6 % et pouvait être augmenté jusqu'à 100% et donc atteindre 12%).

Le système bonus-malus proposé tend à mesurer le coût des accidents subis par les salariés d'une entreprise ainsi que leur exposition au risque pendant une période d'observation d'une année. Le coût des accidents survenus dans une entreprise est une valeur numérique qui tient compte et de la fréquence et de la gravité des accidents. La mesure de l'exposition au risque des salariés est exprimée par l'envergure de l'activité d'une entreprise qui elle est liée au nombre de salariés occupés ou encore au nombre d'heures travaillées durant la période d'observation. La masse des salaires versés qui sert d'assiette de cotisation d'une entreprise pour la période de référence mesure convenablement l'exposition au risque des salariés de l'entreprise. Le rapport entre les deux valeurs (coût des accidents et assiette de cotisation) permet de déterminer pour chaque entreprise et pour chaque classe de risques dont elle fait partie un nombre appelé « coefficient de charge ». Les différences relatives entre les coefficients de charge des entreprises et ceux de leurs classes de risques respectives sont utilisées pour fixer des tranches auxquelles sont associés les facteurs bonus-malus, qui sont des facteurs multiplicateurs du taux de cotisation. A noter que le mécanisme du système bonus-malus proposé est proche de celui utilisé en Allemagne, où il a fait ses preuves depuis 1965.



Les estimations suivantes basées sur la période d'observation du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014 (avec un taux de cotisation de 1,10 %) donnent une indication sur les incidences financières du système bonus-malus sur les différentes classes de risques:

Classe	Libellés (abrégés)	Nombre de cotisants	Assiettes accident	Cotisations de base ¹	Cotisations adaptées ²	Différences	%
01	Commerce	3.730	1.133.361.715,60	12.466.978,87	12.380.709,52	- 86.269,35	-0,69
02	Ménages	19.642	263.184.518,24	2.895.029,70	3.083.490,61	188.460,91	6,51
03	Horeca	2.229	424.757.469,91	4.672.332,17	4.795.528,99	123.196,82	2,64
04	Education, culture	854	306.966.419,70	3.376.630,62	3.393.388,24	16.757,62	0,50
05	Santé, soins, beauté	2.122	1.456.613.180,56	16.022.744,99	16.819.208,62	796.463,63	4,97
06	Assurances, banques, etc.	11.907	6.154.617.668,93	67.700.794,36	65.659.017,72	- 2.041.776,64	-3,02
07	Act. industrielles non classées ailleurs	312	928.489.269,64	10.213.381,97	11.143.603,54	930.221,57	9,11
08	Travail des métaux et du bois	1.079	798.459.950,99	8.783.059,46	9.011.617,69	228.558,23	2,60
09	Bâtiment	864	666.762.454,98	7.334.387,00	7.766.034,27	431.647,27	5,89
10	Bâtiment-parachèvement	1.559	665.123.105,84	7.316.354,16	7.558.216,53	241.862,37	3,31
11	Transport	905	1.268.622.254,08	13.954.844,79	14.383.444,37	428.599,58	3,07
12	Travail intérimaire	49	200.426.591,84	2.204.692,51	2.349.497,90	144.805,39	6,57
13	Production alimentaire	136	159.769.414,43	1.757.463,56	1.858.005,09	100.541,53	5,72
14	Secteur agricole	1.891	120.948.244,67	1.330.430,69	1.307.080,78	- 23.349,91	-1,76
15	Indépendants	21.383	1.017.703.267,61	11.194.735,94	10.127.857,31	- 1.066.878,64	-9,53
16	Communes	105	577.047.641,52	6.347.524,06	6.935.153,78	587.629,73	9,26
17	Etat	1	1.825.689.074,10	20.082.579,82	20.082.579,82	0,00	0,00
Total		68.768	17.968.542.242,64	197.653.964,67	198.654.434,78	1.000.470,11	0,51

(1) Cotisations calculées avec le taux de cotisation unique, sans application du système bonus-malus.

(2) Cotisations calculées avec les taux de cotisation adaptés, suite à l'application des facteurs bonus-malus.

Les tableaux suivants montrent la répartition globale et par classes de risques des cotisants concernés par l'application des différentes valeurs du facteur bonus-malus (FBM) :

FBM	Cotisants	%	Cotisants	%
1,50	1.105	1,61%	1.564	2,27%
1,30	255	0,37%		
1,10	204	0,30%		
1,00	2.705	3,93%		
0,90	64.499	93,79%		
	68.768	100%		



Classes	FBM					Total	
	1,5	1,3	1,1	1,0	0,9		
01-Commerce	Nombre	101	22	22	361	3.224	3.730
	%	2,71%	0,59%	0,59%	9,68%	86,43%	100%
02-Ménages	Nombre	94	17	8	44	19.479	19.642
	%	0,48%	0,09%	0,04%	0,22%	99,17%	100%
03-Horeca	Nombre	95	22	22	224	1.866	2.229
	%	4,26%	0,99%	0,99%	10,05%	83,71%	100%
04-Education, culture	Nombre	37	5	4	49	759	854
	%	4,33%	0,59%	0,47%	5,74%	88,88%	100%
05-Santé, soins, beauté	Nombre	55	26	11	151	1.879	2.122
	%	2,59%	1,23%	0,52%	7,12%	88,55%	100%
06-Assurances, banques, etc.	Nombre	136	30	25	245	11.471	11.907
	%	1,14%	0,25%	0,21%	2,06%	96,34%	100%
07-Act. industrielles non classées ailleurs	Nombre	12	5	4	89	202	312
	%	3,85%	1,60%	1,28%	28,53%	64,74%	100%
08-Travail des métaux et du bois	Nombre	71	16	14	245	733	1.079
	%	6,58%	1,48%	1,30%	22,71%	67,93%	100%
09-Bâtiment	Nombre	67	20	19	319	439	864
	%	7,75%	2,31%	2,20%	36,92%	50,81%	100%
10-Bâtiment-parachèvement	Nombre	83	35	26	461	954	1.559
	%	5,32%	2,25%	1,67%	29,57%	61,19%	100%
11-Transport	Nombre	79	20	12	142	652	905
	%	8,73%	2,21%	1,33%	15,69%	72,04%	100%
12-Travail intérimaire	Nombre	9	0	3	30	7	49
	%	18,37%	0,00%	6,12%	61,22%	14,29%	100%
13-Production alimentaire	Nombre	11	3	2	41	79	136
	%	8,09%	2,21%	1,47%	30,15%	58,09%	100%
14-Secteur agricole	Nombre	93	25	13	186	1.574	1.891
	%	4,92%	1,32%	0,69%	9,84%	83,24%	100%
15-Indépendants	Nombre	157	7	15	47	21.157	21.383
	%	0,73%	0,03%	0,07%	0,22%	98,94%	100%
16-Communes	Nombre	5	2	4	70	24	105
	%	4,76%	1,90%	3,81%	66,67%	22,86%	100%
17-Etat	Nombre	0	0	0	1	0	1
	%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100%



Commentaire des articles

Articles 1 et 2

Les entreprises sont regroupées en classes de risques suivant leur activité principale. Les nouvelles classes de risques du système bonus-malus sont basées sur les anciennes classes de cotisation de l'assurance accident ainsi que sur les codes NACE (Nomenclature générale des activités économiques dans les Communautés européennes). Ces derniers ont notamment servi à scinder l'ancienne classe de cotisation 01 « Commerce, alimentation et autres activités non classées ailleurs », qui comprenait de nombreuses entreprises avec des activités différentes, en plusieurs classes de risques homogènes, à savoir :

- Activités commerciales
- Activités de ménage et de nettoyage
- Hôtels, restaurants et cafés
- Education, activités associatives, récréatives, sportives, culturelles et religieuses
- Santé, action sociale et soins de beauté
- Production alimentaire
- Activités agricoles, viticoles, horticolas, sylvicoles et activités analogues
- Activités commerciales, artisanales et libérales exercées pour le propre compte

Plusieurs anciennes classes de cotisation à taille réduite ont également été fusionnées avec d'autres classes.

En ce qui concerne le secteur public, les établissements publics, les syndicats intercommunaux et les offices sociaux ont été intégrés dans les classes de risques correspondant à leur activité principale, alors que des classes à part ont été créées pour l'Etat et les communes qui sont traditionnellement traités à part et dont les activités sont fort spécifiques et hétéroclites.

Une classe à part pour l'Etat, avec un seul cotisant, se justifie par le fait qu'il regroupe sous un seul matricule employeur différentes administrations gouvernementales aux activités diverses, ce qui rend difficile son attribution à une classe de risques spécifique. D'autre part, l'Etat, avec ses quelque 25.000 agents, représente d'un côté une assiette de cotisation accident considérable et de l'autre côté des charges générées par les accidents du travail nettement inférieures à celles du secteur privé. Ces charges peu importantes proviennent du fait que l'Etat assume lui-même les incapacités de travail des fonctionnaires et employés de l'Etat (Lohnfortzahlung) et non pas l'assurance accident. C'est d'ailleurs pour cette dernière raison que l'Etat avait été écarté de la Mutualité des employeurs. Finalement d'un point de vue prévention, l'impact sur les différentes administrations gouvernementales risque d'être faible voire nul tant que leurs cotisations accident restent centralisées.

Une classe à part pour l'Etat implique que celui-ci n'aura ni bonus ni malus (son facteur bonus-malus vaut 1) et que son impact financier sur le système bonus-malus sera neutre, tant que les différentes administrations gouvernementales restent regroupées sous un même matricule employeur.



Article 3

En fonction de la différence relative entre le coefficient de charge d'un cotisant et celui de la classe de risques dont il fait partie (cf. commentaire de l'article 5), le taux de cotisation du cotisant, correspondant au taux de cotisation unique, sera augmenté ou diminué annuellement en le multipliant par un facteur bonus-malus.

Article 4

Le calcul du système bonus-malus considère les nouvelles prestations dues pour les accidents du travail depuis l'entrée en vigueur de la réforme et payées pendant une période d'observation d'un an. En effet, les auteurs estiment qu'en ne considérant qu'une année, au lieu de deux années (l'autre possibilité prévue par le texte de loi), le système bonus-malus sera plus réactif. Pour les accidents du travail où des prestations ne sont allouées qu'après plusieurs années, les auteurs en tiennent compte comme nouvelles charges pendant la période d'observation au cours de laquelle se situe leur paiement. Pour des raisons de disponibilité des données au niveau informatique et pour des raisons de délais de communication aux entreprises des nouveaux taux de cotisation, la période d'observation s'étend du 1er avril de l'avant dernière année au 31 mars de l'année précédant l'exercice pour lequel les nouveaux taux sont calculés. Les prestations payées sous forme de mensualités sont capitalisées après la consolidation en vue de tenir compte de leur impact à long terme sur les charges de l'assurance accident. Pour éviter de trop pénaliser les employeurs, toutefois seule la première rente accident due après consolidation est capitalisée. Il n'est pas tenu compte des indemnités remboursées à la Mutualité des employeurs; en effet la Mutualité des employeurs pénalise déjà les entreprises selon leur taux d'absentéisme (taux qui considère également les absences dues aux accidents du travail et leur inclusion dans le système bonus-malus de l'assurance accident constituerait par conséquent une double pénalisation des entreprises).

Article 5

Le système bonus-malus repose sur la comparaison entre le coefficient de charge d'un cotisant et le coefficient de charge de la classe de risques dont il fait partie. Le coefficient de charge représente le rapport entre les charges générées et l'assiette de cotisation accident, le nombre et la gravité des accidents étant intrinsèquement compris dans les charges. Le fait de diviser les charges par l'assiette de cotisation accident pour la détermination du coefficient de charge permet de tenir compte de l'exposition au risque, exprimée par la masse des salaires versés par chaque cotisant. Ainsi le mécanisme évite également une pénalisation des grandes entreprises. En effet, les grandes entreprises, qui ont des assiettes accident beaucoup plus élevées que les petites entreprises, peuvent ainsi se permettre, à coefficients de charge égaux, des charges accident plus élevées.

En fonction de la différence relative entre le coefficient de charge d'un cotisant et celui de la classe de risques dont il fait partie, les auteurs ont fixés cinq tranches correspondant à des facteurs bonus-malus allant de 0,9 (bonus de 10%) jusqu'à 1,5 (malus de 50%). L'option pour un système bonus-malus asymétrique résulte de la volonté des auteurs de pénaliser plus fortement les « mauvais élèves » et également du constat (confirmé par le système bonus-malus allemand) qu'en cas de système symétrique, les ristournes accordées aux entreprises sans accidents sont plus élevées que les fonds récupérés par les cotisants ayant causé des accidents. Un système symétrique engendrait donc un déséquilibre budgétaire et nécessiterait des fonds supplémentaires pour son financement, ce qui aurait pour conséquence de relever le taux de cotisation unique.



La tranche de la différence relative entre coefficient de charge correspondant au facteur bonus-malus 1 a été fixée de manière à permettre aux entreprises qui ont fait des efforts en matière de prévention des accidents, mais qui ont quand-même généré quelques petites charges suite à un ou plusieurs accidents du travail sans gravité, de se maintenir au niveau du taux de cotisation unique.

Article 6

La durée de la période d'observation choisie étant d'un an, l'introduction du facteur bonus-malus peut se faire au plus tôt le 1er janvier 2018, sous condition que la publication du règlement grand-ducal se fasse au cours de l'année 2015.