



issa

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT

Bonnes pratiques en sécurité sociale

Bonne pratique implémentée depuis: 2011

L'instauration de taux de cotisation variables pour les secteurs à risque élevé favorise l'extension de la couverture de l'assurance accidents du travail

Une pratique du Ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale

Ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale
Chine

Résumé

Afin de réaliser l'objectif gouvernemental consistant à atteindre la couverture universelle de la sécurité sociale d'ici à 2020, les autorités chinoises chargées de la sécurité sociale ont réussi à accroître de plus de 100 millions le nombre d'assurés au régime d'assurance accidents du travail depuis l'entrée en vigueur, en 2004, du Règlement sur l'assurance contre les accidents du travail (amendé en 2011).

Ces progrès ont été possibles grâce à l'adoption de mesures importantes telles que la suppression des obstacles juridiques à l'extension de la couverture, la définition d'objectifs d'extension de la couverture dans les plans nationaux de développement, la mise en œuvre de campagnes en faveur de l'extension de la couverture, la mise en place de cotisations subventionnées pour les groupes vulnérables et la centralisation du recouvrement de l'ensemble des cotisations sociales. Ils ont également été favorisés par d'autres mesures telles que l'introduction de taux de cotisation variables pour les secteurs à risque élevé et l'obligation de s'affilier à l'assurance accidents du travail pour obtenir une licence d'exploitation ou un permis de sécurité, délivré en cas de conformité des installations de production aux règles de sécurité. Grâce à cette extension de la couverture, le régime d'assurance accidents du travail comptait, à fin juin 2012, 181,72 millions d'assurés (dont 68,57 millions de travailleurs migrants issus des zones rurales), contre seulement 45,75 millions en 2003.

CRITÈRE 1

Quel(le) était le problème/la question/le défi que la bonne pratique a permis de résoudre/relever?

Le régime d'assurance accidents du travail couvrait presque exclusivement les employés des entreprises urbaines et les formalités nécessaires à la reconnaissance d'un accident du travail, ainsi que les procédures d'indemnisation et de recours, étaient excessivement complexes. En outre, le montant des indemnités perçues en cas de décès était faible et les besoins en matière de réadaptation et de prévention n'étaient pas suffisamment pris en compte.

D'autre part, les cotisations à l'assurance accidents du travail étaient calculées sur la base de l'ensemble de la masse salariale de l'entreprise. Or dans certains secteurs à risque élevé, notamment le bâtiment et les petites exploitations minières où les accidents du travail sont fréquents, il est difficile pour les entreprises de payer des cotisations calculées sur la base de la totalité de leur masse salariale, et ce en raison de la forte mobilité de la main d'œuvre et des spécificités de leur mode de rémunération (en particulier dans le bâtiment et l'industrie minière, où les travailleurs sont payés par équipe de chantier ou en fonction du tonnage de charbon extrait, et non pas selon un taux journalier ou horaire). Ces facteurs empêchaient de nombreuses entreprises de s'affilier au régime d'assurance accidents du travail.

CRITÈRE 2

Quels étaient les principaux objectifs et les résultats attendus?

Les principaux objectifs étaient l'extension de la couverture de l'assurance accidents du travail et la mise en place d'un régime d'assurance moderne, dont la mission ne se cantonne

pas à l'indemnisation des victimes, mais inclue aussi leur réadaptation ainsi que des actions de prévention. Les résultats attendus étaient les suivants: accroître le nombre de travailleurs assurés contre les risques professionnels, simplifier les procédures et améliorer l'adéquation des prestations.

CRITÈRE 3

Quelle a été l'approche ou la stratégie innovante suivie pour atteindre les objectifs?

I. Suppression des obstacles juridiques à l'extension de la couverture

Le Règlement sur l'assurance contre les accidents du travail a récemment été modifié et la nouvelle version de ce texte est entrée en vigueur en janvier 2011. Les principaux amendements portent sur les aspects suivants: l'extension du champ d'application de cette assurance aux institutions publiques, aux associations, aux organisations locales à but non lucratif, aux fondations, aux cabinets juridiques et aux cabinets d'experts-comptables; la simplification des procédures de reconnaissance d'un accident du travail, d'indemnisation et de recours; la hausse de l'indemnité forfaitaire versée en cas de décès lié à un accident du travail (jusqu'à vingt fois le montant du revenu moyen net des résidents urbains au niveau national au cours de l'année antérieure au décès, contre l'équivalent de cinq à six années du salaire moyen local auparavant); et la budgétisation des coûts de prévention en tant que nouveau poste de dépenses. Par ailleurs, la loi sur l'assurance sociale, promulguée en 2010 et entrée en vigueur en juillet 2011, constitue un cadre juridique solide pour la centralisation du recouvrement de l'ensemble des cotisations sociales.

II. Prise en compte des objectifs d'extension de la couverture dans les plans nationaux de développement

L'extension de la couverture de l'assurance accidents du travail figurait comme objectif obligatoire dans le plan national de développement économique et social de 2005, ainsi que dans les plans quinquennaux pour 2006-2010 et 2011-2015. Ce dernier établit comme objectif obligatoire que 210 millions de personnes soient couvertes par un régime d'assurance accidents du travail d'ici à fin 2015.

III. Mise en œuvre de campagnes spécifiques en faveur de l'extension de la couverture

Plusieurs campagnes ont été organisées pour informer le public sur l'assurance accidents du travail et favoriser l'extension rapide de sa couverture. La campagne dénommée "Programme Paix et Sécurité" s'adressait spécifiquement aux travailleurs migrants issus du monde rural, tandis qu'une autre campagne, lancée récemment, cible le personnel des institutions publiques.

IV. Des cotisations subventionnées pour les groupes vulnérables

En janvier 2011, le Conseil d'Etat a accordé une subvention de 5,6 milliards de yuans chinois (CNY) financée par le budget central pour que la couverture de l'assurance accidents du travail soit étendue à quelque 3,3 millions d'"anciens accidentés du travail", qui en étaient jusque-là exclus parce que leur accident s'était produit avant la création de ce régime d'assurance ou parce que leur entreprise avait fermé, avait été déclarée en faillite ou n'avait pas adhéré au régime.

V. *Des taux de cotisation variables pour les professions à haut risque*

Des taux de cotisation variables et différenciés ont été introduits et trois secteurs d'activité ont définis, le taux applicable à un employeur variant en fonction du secteur et du risque estimé dans l'entreprise. Les entreprises du bâtiment et les petites exploitations minières, qui n'ont pas les moyens de payer des cotisations assises sur l'ensemble de leur masse salariale (en partie à cause de la forte mobilité de leur main d'œuvre), peuvent par ailleurs choisir de verser des cotisations calculées sur une assiette représentant le coût total d'un projet, d'un cycle de production ou de la main d'œuvre nécessaire à l'extraction d'une tonne de charbon. L'assiette et le taux de cotisation fixés par les autorités locales tiennent compte de la situation réelle de l'activité industrielle et de l'emploi dans leur région.

VI. *Centralisation du recouvrement des cotisations sociales grâce au renforcement du réseau informatique et à la création d'un système de cartes d'assuré social*

Les cotisations aux cinq régimes d'assurance sociale (vieillesse, santé, accidents du travail, chômage et maternité) sont désormais collectées de façon centralisée par un seul et même organisme, grâce à la mise en place d'un réseau informatique moderne et d'un système de cartes d'assuré social à fonctions multiples (paiement des cotisations, présentation de demandes de prestations, etc.).

VII. *Obligation de s'affilier à l'assurance accidents du travail pour obtenir une licence d'exploitation ou un permis de sécurité*

En vertu du Règlement sur les licences de production respectant les normes de sécurité, adopté récemment, toutes les entreprises qui sollicitent l'octroi ou le renouvellement d'une licence de production (délivrée en cas de conformité aux normes de sécurité) doivent d'abord s'affilier à l'assurance accidents du travail. Un grand nombre d'organismes locaux de sécurité sociale ont adopté une mesure similaire, qui oblige les entreprises à s'affilier pour pouvoir obtenir ou faire renouveler leur licence d'exploitation.

CRITÈRE 4

Les ressources et moyens ont-ils été utilisés de façon optimale pour atteindre les principaux objectifs et les résultats attendus? Veuillez préciser de quelle évaluation interne ou externe la pratique a fait l'objet, et quels sont les impacts/résultats identifiés/obtenus jusqu'à présent.

Depuis que le mode de calcul des cotisations a été assoupli et que l'octroi ou le renouvellement des permis de sécurité et des licences d'exploitation est soumis à une obligation d'affiliation, un plus grand nombre d'entreprises se sont affiliées à un régime d'assurance accidents du travail.

Dans de nombreuses provinces ou villes ayant le statut de province comme Beijing, la couverture de l'assurance accidents du travail est désormais universelle, depuis que son champ d'application a été élargi à l'ensemble des fonctionnaires et des employés des institutions et des associations financées par l'Etat. Un nombre total de 3,12 millions d'"anciens accidentés du travail" d'entreprises publiques de tout le pays, qui ne bénéficiaient

d'aucune couverture, avaient été affiliés à fin 2011. D'importants progrès ont par ailleurs été accomplis dans le domaine de la prévention et de la réadaptation, grâce à la mise en œuvre de projets pilotes.

Le nombre de travailleurs couverts par l'assurance accidents du travail est passé de 45,75 millions fin 2003 à 181,72 millions au milieu de l'année 2012. Fin 2011, 98 pour cent des villes (et des préfectures ayant un statut équivalent) avaient mutualisé au niveau municipal les fonds de leur régime d'assurance accidents du travail. Le montant des recettes de ces régimes atteignait 45,1 milliards de CNY, ce qui représente une augmentation de 58,2 pour cent par rapport à 2010, tandis que leurs dépenses s'élevaient à 28,3 milliards de CNY, en hausse de 47,3 pour cent. Le nombre de bénéficiaires d'indemnités au titre d'un accident du travail s'élevait à 1,62 million de personnes, en hausse de 10,2 pour cent, tandis que 1,2 million de travailleurs avaient déposé une demande de reconnaissance d'accident du travail.

CRITÈRE 5

Quels sont les enseignements qui ont été tirés de l'application de la bonne pratique? Dans quelle mesure votre bonne pratique se prête-t-elle à une reproduction par d'autres institutions de sécurité sociale?

L'introduction de taux de cotisation variables et différenciés, établis en fonction du secteur d'activité concerné et du taux d'accidents recensés dans l'entreprise au cours de la période antérieure, ainsi que l'assouplissement du mode de calcul des cotisations, peuvent inciter un plus grand nombre d'entreprises et d'employés à cotiser à l'assurance accidents du travail.

L'efficacité de cette nouvelle approche est également liée aux facteurs suivants:

- il est nécessaire de mettre en place un dispositif d'affiliation moderne, qui utilise le nom officiel des assurés et permette aux entreprises de notifier rapidement aux organismes sociaux tout changement concernant leurs employés;
- les prestations de l'assurance accidents du travail doivent être calculées en fonction du revenu mensuel moyen des employés locaux dans la région concernée, mais aussi du salaire de l'intéressé;
- il convient de recenser et d'adapter rapidement les politiques mises en œuvre dans les différents secteurs et d'appliquer des taux de cotisation variables pour certaines entreprises.

Quels sont les aspects de ces bonnes pratiques qui pourraient être utiles à d'autres pays?

Le concept

Les pays dont le système d'assurance sociale repose sur le paiement de cotisations et où les cotisations à l'assurance accidents du travail sont calculées sur la base de l'ensemble de la masse salariale des entreprises pourraient envisager d'assouplir le mode de calcul des cotisations pour les secteurs et les entreprises qui n'ont pas les moyens de cotiser selon le mode de calcul traditionnel. L'assouplissement des formules de cotisation favorise l'affiliation d'un plus grand nombre de travailleurs à l'assurance accidents du travail.

Des mesures adaptées au contexte local

Ce système flexible de calcul des cotisations pourrait s'avérer utile à d'autres pays en développement, dont la structure industrielle est similaire à celle de Chine.

L'approche

Cet autre mode de calcul des cotisations peut s'avérer très intéressant pour certaines catégories de travailleurs particulièrement mobiles, employés dans des secteurs à risque élevé. Quant au fait de conditionner l'octroi des permis de sécurité et des licences d'exploitation à l'affiliation à l'assurance accidents du travail, il permet de garantir un meilleur niveau de couverture, notamment dans les secteurs d'activité à risque élevé.