



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA)

Rapport sur les résultats de la consultation

Berne, en mai 2024

Table des matières

1	Contexte	3
2	Modification prévue de la loi	3
3	Liste des participants à la consultation	4
4	Avis des cantons	4
5	Avis des partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	4
6	Avis des associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne de toute la Suisse	5
7	Avis des associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national	5
8	Avis d'autres milieux intéressés	6
	Annexe	8

1 Contexte

L'amiante a longtemps été utilisé dans différents matériaux destinés à la construction et à l'industrie. Lorsqu'il s'est avéré qu'il était à l'origine de plusieurs maladies graves, la Confédération en a interdit l'usage en 1989. En raison du long temps de latence, à savoir la période entre l'exposition à l'amiante et l'apparition des symptômes, environ 120 personnes continuent de contracter un mésothéliome malin chaque année. Une trentaine d'entre elles n'ont pas droit aux prestations de l'assurance-accidents obligatoire, mais uniquement à celles de l'assurance-maladie obligatoire et de l'assurance-invalidité, nettement moins généreuses.

C'est pourquoi la fondation Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fondation EFA) a vu le jour. Elle permet d'indemniser financièrement les victimes de l'amiante depuis juillet 2017.

Pour les dix premières années (soit jusqu'en 2025), les besoins financiers ont été estimés à quelque 100 millions de francs. Le fonds a été alimenté par des versements volontaires à hauteur d'environ 26 millions de francs (effectués par l'Association suisse d'assurances, des entreprises ferroviaires, des entreprises de transformation de l'amiante et des commissions professionnelles paritaires). Comme les demandes d'indemnisation ont été moins nombreuses que prévu, la Fondation EFA dispose aujourd'hui encore d'environ 11 millions de francs. À défaut d'une base légale, la CNA n'a pas pu contribuer à alimenter le fonds.

Le financement de la fondation constitue un défi. La Fondation EFA n'a plus obtenu de contributions notables depuis 2020, quand bien même de tels apports sont nécessaires au vu du nombre toujours élevé de cas. Les entretiens de solidarité organisés fin 2021 avec la participation du président de la Confédération de l'époque, Guy Parmelin, avaient pour but de rappeler aux acteurs économiques leur responsabilité sociale et de générer de nouveaux fonds, mais ils n'ont pas abouti aux résultats escomptés.

Dans l'optique actuelle, le maintien de l'exploitation de la Fondation EFA nécessitera un financement supplémentaire de l'ordre de 25 à 50 millions de francs jusqu'en 2030. Ces besoins financiers résultent également de la modification, au 1^{er} janvier 2017, de l'art. 36, al. 5, de l'ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA). Depuis lors, les personnes atteintes d'un mésothéliome ou d'une autre tumeur dont l'évolution est tout aussi défavorable en termes de survie ont droit à une indemnité complète pour atteinte à l'intégrité dès l'apparition de la maladie. Les besoins financiers ont augmenté en conséquence. Le règlement d'indemnisation de la Fondation EFA tient compte de cette modification d'ordonnance ; elle a aussi porté de dix à vingt ans le délai de prescription, fixant à 1996 la date à partir de laquelle la fondation verse des indemnités.

Après que plusieurs représentants de l'économie ont proposé lors des entretiens de solidarité de permettre à la CNA d'alimenter le fonds, cette possibilité a été soumise à un examen approfondi. La modification proposée de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA ; RS 832.20) doit permettre de concrétiser ce projet.

2 Modification prévue de la loi

Il est prévu d'accorder au conseil de la CNA la compétence d'utiliser les excédents de recette de l'assurance contre les accidents et les maladies professionnels pour financer la Fondation EFA. Les excédents de recette peuvent provenir en particulier du produit du capital après la couverture de tous les besoins de financement (rémunération des capitaux de couverture des rentes, allocations de renchérissement obligatoires, constitution des fonds propres prévus par la loi ou fixés par l'institution). Ils sont déduits des primes des assurés.

La décision finale concernant le soutien financier à la Fondation EFA et son montant relève de la compétence du conseil de la CNA, conformément à l'art. 63, al. 5, let. f, LAA.

Par conséquent, il est prévu d'inscrire un nouvel art. 67b dans la LAA.

3 Liste des participants à la consultation

L'annexe contient une liste des cantons, partis politiques, associations faïtières et d'autres milieux intéressés qui ont participé à la procédure de consultation. Tous les avis reçus, y compris ceux des particuliers sont accessibles en ligne à l'adresse https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/87/cons_1.

4 Avis des cantons

Les cantons de **ZH, BE, LU, SZ, NW, ZG, FR, SO, BL, BS, SH, AR, TG** approuvent expressément le projet, tandis que les cantons d'**UR, OW, GL, GR, NE** et **TI** renoncent à se prononcer ou ne formulent aucune remarque. Le canton d'**AI** estime que, sur le fond, le versement par la CNA de subventions à la Fondation EFA est contraire au système. Il ne peut approuver le projet qu'à défaut d'une autre solution valable. **AI** souligne que l'économie, et en particulier les entreprises de transformation de l'amiante, devrait assumer ses responsabilités. Les subventions de la CNA ne peuvent être que subsidiaires et la durée ainsi que le montant des versements doivent impérativement être limités. Le canton d'**AG** salue le projet tout en regrettant qu'il n'y ait pas suffisamment de contributions volontaires de la part des représentants de l'économie. Le canton du **VS** approuve le projet, car il garantit le financement de la Fondation EFA par des excédents de primes et non par des suppléments de primes pour la prévention. Le canton de **SG** fait valoir que la Fondation EFA est une organisation de poids, d'où l'importance de son financement. Il trouve choquant que l'économie n'y apporte pas les fonds nécessaires et que la CNA soit appelée à garantir le financement. L'affirmation selon laquelle le financement par les excédents de recette de la CNA ne devrait pas avoir d'incidence sur les primes d'assurance est discutable, car ces excédents permettent de réduire les primes de l'assurance contre les accidents professionnels. Le canton de **SG** estime que le bonus généré par le produit extraordinaire du capital représente environ 20 % du taux de prime net. Il ne faudrait pas qu'à l'avenir, ce bonus soit abaissé sous prétexte d'autres obligations. La fondation semble nécessiter des fonds de l'ordre de 74 millions de francs. En l'absence d'autres sources de financement, la CNA pourrait se voir contrainte, en tant qu'unique bailleur de fonds, de fournir davantage de moyens à la Fondation EFA. L'avenir dira si les primes d'assurance ne seront pas affectées. Le canton de **SG** suggère de poursuivre les efforts en vue d'inciter l'économie à participer au financement. Le canton de **VD** regrette qu'il ne s'agisse que d'une disposition potestative et qu'il ne soit pas précisé si le fonds sera soutenu, de quelle manière, dans quel délai et à quelle hauteur. Il n'est pas certain que l'objectif de financement du fonds puisse être atteint. Le canton est néanmoins favorable à la modification de la LAA.

5 Avis des partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Le **Centre** approuve l'adaptation prévue de la loi.

L'**UDC**, pour sa part, y est opposée. Elle déplore que des fonds soient ainsi prélevés auprès d'entreprises non concernées. De son avis, il est juste que les entreprises ayant utilisé de l'amiante soient tenues d'assumer le coût des retombées à long terme sur la santé de leurs employés, conformément au principe du pollueur-payeur. L'**UDC** reproche aux branches se trouvant à l'origine des problèmes de rechigner à effectuer des versements supplémentaires. Elle critique le fait que le présent projet engage la responsabilité solidaire de tous les

employeurs cotisants, ce qui n'est pas conforme au principe de causalité. Le fonctionnement d'une assurance repose sur la coexistence de revenus et de cotisations des assurés. Si des revenus sont détournés à des fins différentes, il en résulte une hausse inutile des primes d'assurance. L'Office fédéral de la santé publique évoque des coûts de 25 à 50 millions de francs jusqu'en 2030 pour le maintien de l'exploitation de la fondation, sans évoquer une date de liquidation de cette dernière. Il importe à l'**UDC** d'éviter les abus. Elle exige que la fondation soit rapidement démantelée, dès que les demandes d'indemnisation cessent ou diminuent de manière significative.

Le **PSS** est également d'avis que le financement de la Fondation EFA doit être assuré. Il estime donc qu'il est important d'instaurer des structures de financement durables, mais regrette néanmoins que la proposition en vertu de laquelle la CNA alimente le fonds d'indemnisation fasse passer tout le monde à la caisse. Selon le **PSS**, l'industrie qui a utilisé de l'amiante est responsable des dommages sanitaires qui en résultent et devrait donc être tenue de rendre des comptes, et ce à long terme. Le parti aurait donc apprécié que toutes les associations et entreprises responsables versent leurs contributions, comme cela avait été décidé lors de la table ronde de 2016. Si tout le monde avait payé son dû, il ne serait pas nécessaire de recourir à une solution impliquant la CNA. En ce sens, le **PSS** regrette qu'on n'ait pas trouvé d'autre solution. Le parti approuve néanmoins le financement proposé.

6 Avis des associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne de toute la Suisse

Les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne de toute la Suisse ne se sont pas prononcées.

7 Avis des associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national

Si l'**USAM** soutient le projet, elle souligne néanmoins qu'il n'est pas compréhensible que la CNA, qui a toujours rempli ses obligations légales et contractuelles, soit maintenant appelée à financer la fondation. Elle y voit le risque de créer un précédent, avec des conséquences potentiellement fatales à l'avenir. C'est pourquoi l'**USAM** tient à préciser qu'il doit s'agir d'un financement spécial unique. Elle ajoute que jusqu'ici, des tiers ont alimenté le fonds à hauteur de 26 millions de francs. On ne peut pas s'attendre à d'autres versements de leur part, mais il faut plutôt partir du principe que la CNA assumera seule les 25 à 50 millions de francs requis. Cela signifie que dans le meilleur des cas, la CNA supportera la moitié des dépenses de la Fondation EFA, voire, dans le pire des cas, les deux tiers. Face à ce constat, il faut se demander si la CNA et ses assurés ne sont pas tenus à contribuer au financement du fonds dans une mesure disproportionnée. Cette solution donne l'impression que la politique suit la voie de la moindre résistance et se contente de prélever des fonds là où ils semblent être facilement disponibles. En outre, l'organisation avance qu'en vertu du projet de loi, la CNA doit financer son soutien au fonds exclusivement par des excédents de recette. L'**USAM** suppose que ce libellé vise à donner l'impression qu'il n'y aura aucun recours aux recettes de primes. Toutefois, lorsque l'on prend conscience du fait que les excédents de recette de la CNA sont tôt ou tard restitués aux assurés sous la forme de rabais de primes, on ne peut que constater, malgré la mystification, que des recettes de primes sont néanmoins utilisées pour soutenir le fonds. L'**USAM** explique par ailleurs que le fonds sert à dédommager financièrement les personnes tombées malades en raison d'une exposition à l'amiante survenue en dehors du cadre professionnel. En même temps, la CNA utiliserait exclusivement les excédents de recette de l'assurance des accidents professionnels, ce qui semble contradictoire. Si la maladie a été provoquée en dehors de l'activité professionnelle, on pourrait s'attendre à ce que le financement repose sur l'assurance contre les accidents non professionnels ou qu'on envisage au moins un

financement mixte. L'**USAM** suggère donc d'examiner la pertinence d'un tel financement mixte (pour moitié par l'assurance contre les accidents professionnels et pour moitié par celle contre les accidents non professionnels). De l'avis de l'**USAM**, ce mode de financement serait aussi plus conforme à l'organisation de la fondation, qui repose sur le partenariat social.

L'**Union patronale suisse (UPS)** est favorable à la création d'une base légale qui permet à la CNA de soutenir la Fondation EFA en utilisant des excédents de recette visés à l'art. 63, al. 5, let. f, LAA, mais uniquement les excédents provenant de l'assurance contre les accidents et les maladies professionnels.

L'**USS** se prononce expressément en faveur du projet de loi et demande une mise en œuvre rapide de la modification. Elle souligne notamment que le financement via les excédents de recette de l'assurance contre les accidents et les maladies professionnels est une très bonne solution.

Travail.Suisse salue le fait qu'une solution ait été trouvée. L'organisation regrette cependant que les entreprises responsables n'aient pas été prêtes à alimenter suffisamment le fonds de la Fondation EFA. C'est d'autant plus déplorable qu'elles ont profité financièrement de l'usage de l'amiante par le passé et qu'elles portent une responsabilité essentielle dans les atteintes à la santé qu'indemnise la Fondation EFA.

8 Avis d'autres milieux intéressés

La **CNA** approuve sans réserve la modification prévue de la LAA.

L'**ASA** précise qu'elle a participé à la table ronde de 2016 et à la constitution du fonds par une contribution volontaire des assureurs. Elle mentionne par ailleurs qu'elle s'est engagée avec d'autres milieux économiques pour que la CNA puisse également effectuer des versements. L'**ASA** est entièrement favorable à l'adaptation prévue de la loi.

Les avis de la **Ligue pulmonaire suisse**, de la **Ligue pulmonaire neuchâteloise** et de la **Lungenliga Sankt-Gallen – Appenzell** se recoupent ; ces organisations approuvent le projet présenté. Elles précisent aussi que des moyens financiers supplémentaires de l'ordre de 25 à 50 millions de francs sont nécessaires pour maintenir l'exploitation de la Fondation EFA jusqu'en 2030. La **Ligue pulmonaire suisse** part du principe que ces moyens seront intégralement fournis par la CNA.

EIT.swiss approuve globalement le projet et en souligne l'importance. Parce qu'une grande partie des produits utilisés dans les installations électriques domestiques (p. ex. distributeurs électriques, isolations de conduites et panneaux d'attache des installations électriques) contiennent de l'amiante, les professionnels de cette branche risquent d'être exposés à la substance plus souvent que la moyenne de la main-d'œuvre, avec les conséquences pour la santé qui peuvent en résulter. C'est la raison pour laquelle la CNA constitue davantage de réserves pour la classe 55D concernée. Avec le besoin croissant de rénovation des bâtiments construits avant 1990, le risque d'exposition à l'amiante a de nouveau augmenté ces dernières années. De ce fait, **EIT.swiss** a développé, en collaboration avec la CNA, des règles de comportement face à l'amiante destinées aux entreprises de la branche.

La **SSE** considère que le financement de la Fondation EFA est essentiel et soutient le projet.

Constructionsuisse est favorable à une solution institutionnelle fondée sur la CNA pour financer la Fondation EFA et soutient entièrement le projet de modification de la LAA. L'organisation faitière a conscience de la problématique de l'amiante, c'est la raison pour laquelle elle s'est engagée en faveur de la création de la Fondation EFA. Lors de l'instauration du fonds d'indemnisation, les membres de l'association ont été sensibilisés à la

question et des discussions ont été menées au sein de la branche et avec des organisations externes de l'économie et de l'administration fédérale.

Malgré les efforts déployés par **constructionsuisse** pour réunir les fonds nécessaires, une lacune de financement est assez rapidement apparue. C'est pourquoi **constructionsuisse** s'est à nouveau engagée pour récolter des fonds. Or, il s'est avéré que la voie empruntée jusqu'ici, à savoir les demandes individuelles et les initiatives ciblant les branches, n'a pas apporté le succès escompté. Le comité de **constructionsuisse** a donc jugé qu'une solution institutionnelle coordonnée par la CNA était nécessaire et plus prometteuse. C'est pourquoi **constructionsuisse** soutient le présent projet de modification.

La **VZI** (association des agents immobiliers zurichoïses) est favorable à une solution institutionnelle et soutient pleinement la proposition.

La **VAO** et l'association **LUNGE ZÜRICH** proposent d'adapter le libellé de l'art. 67b, al. 1, LAA de la manière suivante :

« *La CNA soutient financièrement la fondation Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante dans la mesure où la réalisation des objectifs de la fondation l'exige.* »

Leurs avis se fondent sur les réflexions concordantes suivantes : si elles auraient préféré un financement du fonds par des contributions directes des entreprises, de leurs assureurs RC et des organisations intersectorielles, elles approuvent néanmoins le financement prévu par les excédents de recette de la CNA au vu de l'urgence de la situation, quand bien même ce n'est pas une solution idéale. La situation actuelle ne permet pas d'assurer l'avenir financier de la fondation pendant sa durée de vie prévue et un déficit apparaîtra avant que la dernière victime de l'amiante n'ait pu être indemnisée. Depuis la création de la fondation, il n'a pas été possible de la doter d'une base financière solide et durable, notamment parce que la très grande majorité des branches et entreprises responsables n'ont pas daigné assumer leurs responsabilités. Il est très important que seuls les excédents de recette de l'assurance contre les accidents professionnels, et en aucun cas ceux de l'assurance contre les accidents non professionnels, ne soient utilisés, pour les raisons judicieuses exposées dans le rapport explicatif. La **VAO** et **LUNGE ZÜRICH** rejettent l'idée d'une participation des personnes concernées par le biais de leurs primes d'assurance contre les accidents non professionnels, car cela irait à l'encontre du principe du pollueur-payeur. Elles précisent qu'il faut confier un mandat inconditionnel à la CNA pour garantir le financement de la fondation. La disposition potestative, à savoir la simple intention de la CNA et l'autorisation légale du financement, n'offre pas une garantie adéquate du financement durable de la Fondation EFA. Seul le texte de loi proposé par la **VAO** et par **LUNGE SUISSE** permet de garantir ce financement. La **VAO** soutient le projet législatif prévu et l'introduction d'une nouvelle disposition dans ce sens.

L'**AIS** soutient la modification proposée de la LAA.

Annexe

1. Kantone / Cantons / Cantoni

Abk. Abrév. Abbrev.	Adressaten / Destinataires / Destinatari
AG	Staatskanzlei des Kantons Aargau Chancellerie d'État du canton d'Argovie Cancelleria dello Stato del Cantone di Argovia
AI	Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden Chancellerie d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures Cancelleria dello Stato del Cantone di Appenzello Interno
AR	Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden Chancellerie d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures Cancelleria dello Stato del Cantone di Appenzello Esterno
BE	Staatskanzlei des Kantons Bern Chancellerie d'État du canton de Berne Cancelleria dello Stato del Cantone di Berna
BL	Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft Chancellerie d'État du canton de Bâle-Campagne Cancelleria dello Stato del Cantone di Basilea Campagna
BS	Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt Chancellerie d'État du canton de Bâle-Ville Cancelleria dello Stato del Cantone di Basilea Città
FR	Chancellerie d'État du Canton de Fribourg Chancellerie d'État du canton de Fribourg Cancelleria dello Stato del Cantone di Friburgo
GE	Staatskanzlei des Kantons Genf Chancellerie d'Etat du Canton de Genève Cancelleria di Stato del Cantone di Ginevra
GL	Staatskanzlei des Kantons Glarus Chancellerie d'État du canton de Glaris Cancelleria dello Stato del Cantone di Glarona
GR	Standeskanzlei des Kantons Graubünden Chancellerie d'État du canton des Grisons Cancelleria dello Stato del Cantone dei Grigioni
JU	Staatskanzlei des Kantons Jura Chancellerie d'Etat du Canton du Jura Cancelleria di Stato del Cantone del Giura
LU	Staatskanzlei des Kantons Luzern Chancellerie d'État du canton de Lucerne
NE	Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel Chancellerie d'État du canton de Neuchâtel Cancelleria dello Stato del Cantone di Neuchâtel
NW	Staatskanzlei des Kantons Nidwalden Chancellerie d'État du canton de Nidwald Cancelleria dello Stato del Cantone di Nidvaldo
SG	Staatskanzlei des Kantons St. Gallen Chancellerie d'État du canton de Saint-Gall Cancelleria dello Stato del Cantone di San Gallo

SH	Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen Chancellerie d'État du canton de Schaffhouse Cancelleria dello Stato del Cantone di Sciaffusa
SO	Staatskanzlei des Kantons Solothurn Chancellerie d'État du canton de Soleure Cancelleria dello Stato del Cantone di Soletta
SZ	Staatskanzlei des Kantons Schwyz Chancellerie d'État du canton de Schwyz Cancelleria dello Stato del Cantone di Svitto
TG	Staatskanzlei des Kantons Thurgau Chancellerie d'État du canton de Thurgovie Cancelleria dello Stato del Cantone di Turgovia
TI	Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino Chancellerie d'État du canton du Tessin Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino
UR	Standeskanzlei des Kantons Uri Chancellerie d'État du canton d'Uri Cancelleria dello Stato del Cantone di Uri
VD	Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud Chancellerie d'État du canton de Vaud Cancelleria dello Stato del Cantone di Vaud
VS	Chancellerie d'Etat du Canton du Valais Chancellerie d'État du canton du Valais Cancelleria dello Stato del Cantone del Vallese
ZG	Staatskanzlei des Kantons Zug Chancellerie d'État du canton de Zoug Cancelleria dello Stato del Cantone di Zugo
ZH	Staatskanzlei des Kantons Zürich Chancellerie d'État du canton de Zurich Cancelleria dello Stato del Cantone di Zurigo

2. In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien / partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale / partiti rappresentati nell'Assemblea federale

Abk. Abrév. Abbrev.	Adressaten / Destinataires / Destinatari
Die Mitte Le Centre Alleanza del Centro	Die Mitte Le Centre Alleanza del Centro
SPS PSS PSS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito socialista svizzero
SVP UDC UDC	Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre Unione democratica di Centro

3. Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dell'economia

Abk. Abrév. Abbrev.	Adressaten / Destinataires / Destinatari
SAV UPS USI	Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori
SGB USS USS	Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera
SGV USAM USAM	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri
	Travail.Suisse

4. Weitere interessierte Kreise / Autres milieux intéressés / Altri ambienti interessati

Abk. Abrév. Abbrev.	Adressaten / Destinataires / Destinatari
	Bauenschweiz constructionsuisse costruzionesvizzera
	EIT.swiss
	LUNGE Zürich
	Lungenliga Neuenburg Ligue Pulmonaire Neuchâteloise
	Lungenliga Schweiz Ligue Pulmonaire Lega Polmonare
	Lungenliga St. Gallen - Appenzell
Suva CNA INA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
SVV ASA ASA	Schweizerischer Versicherungsverband Association suisse d'assurances Associazione svizzera d'assicurazioni
SBV SSE SSIC	Schweizerischer Baumeisterverband Société suisse des entrepreneurs Società Svizzera Impresari Costruttori
VZI	Vereinigung Zürcher Immobilienunternehmen
VAO VAO VAO	Verein für Asbestopfer und Angehörige Association des victimes et parents de l'amiante Associazione per le vittime e i parenti dell'amianto
VIS AIS	Verband Immobilien Schweiz Association Immobilier Suisse