

FEUILLE FÉDÉRALE

72^e année. Berne, le 29 septembre 1920. Volume IV.

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois plus la finance d'abonnement ou de remboursement par la poste.

Insertions: 50 centimes la ligne ou son espace: doivent être adressées franco à l'imprimerie K.-J. Wyss Erben, à Berne.

1312

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

la revision de certaines dispositions de la loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents.

(Du 20 septembre 1920.)

I.

Ayant acquis la conviction que la loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents a besoin d'être révisée sur divers points et en particulier quant à l'assurance en cas d'accidents, et eu égard aussi aux vœux exprimés au sein des Chambres fédérales, nous avons chargé en date du 10 février 1919 le département de l'économie publique d'inviter l'office fédéral des assurances sociales et la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, à Lucerne, à soumettre en temps opportun un projet de revision. Les travaux nécessaires sont en cours; et pour ce qui concerne particulièrement l'assurance en cas d'accidents, la Caisse nationale a déclaré qu'elle présenterait un projet au commencement de 1921.

Avant d'aborder la revision intégrale projetée, le conseil d'administration de la Caisse nationale a cependant proposé, dans un mémoire du 20 juillet dernier, de procéder d'urgence à une revision partielle, portant sur les articles 74, 78, 112 et 117 de la loi. Nous avons invité la Caisse nationale à nous renseigner au sujet du surcroît de dépenses probable que cette modification partielle entraînerait pour la Confédération, ce qu'elle a fait dans un rapport du 13 août 1920. Pour

plus de simplicité et pour abréger, nous renvoyons aux mémoires reproduits à la suite du présent message (annexes I et II).

II.

Relativement à la nécessité et à l'urgence de reviser les salaires maxima entrant en ligne de compte dans l'assurance obligatoire en cas d'accidents, nous partageons la manière de voir exprimée par la Caisse nationale dans son mémoire du 20 juillet 1920, pour les motifs qui y sont indiqués. Nous nous bornerons à ajouter que par suite du renchérissement général de l'existence les prestations des assurances sociales ont été augmentées ces derniers temps, au moins en partie, dans d'autres pays aussi. En France, par exemple, une loi du 25 décembre 1915 avait tout d'abord porté à 2400 francs le maximum de la rente de vieillesse susceptible d'être acquise auprès de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et une nouvelle loi, du 25 octobre 1919, vient de fixer ce maximum à 6000 francs; de même, en matière d'assurance ou plutôt de responsabilité civile obligatoire en cas d'accidents une loi du 17 octobre 1919 a apporté certaines extensions. En Allemagne, on a étendu l'obligation d'assurance et élevé le salaire de base dans le domaine de l'assurance-maladie. Les secours aux accouchées ont également subi une certaine extension. Dans l'assurance-accidents, le gain entrant en ligne de compte a été augmenté et, en outre, on a accordé aux rentiers actuels des suppléments de rente. Des dispositions analogues ont été édictées en matière d'assurance en cas de vieillesse, d'invalidité et d'assurance des survivants, et cela tout récemment encore par actes législatifs des 21 août 1919 et 20 mai 1920. En ce qui concerne l'assurance des employés, le maximum du gain annuel soumis à l'assurance a été porté de 5000 marks à 15 000 marks. De son côté, la Grande-Bretagne a revisé le 27 avril 1920 sa loi sur l'assurance nationale (National Health Insurance), en augmentant d'environ 50 % l'indemnité de maladie et celle d'invalidité et en élevant les prestations aux accouchées. L'assistance des vieillards a de même été améliorée, par extension du cercle des ayants droit et augmentation de la rente. Dans ces pays aussi, tels que l'Italie, où certaines branches d'assurance ont été introduites ces derniers temps, on a tenu compte de la dépréciation de l'argent, en fixant des chiffres supérieurs à ceux qui étaient d'usage auparavant.

Nous estimons donc tout à fait justifiée l'augmentation, proposée par la Caisse nationale, des salaires maxima de 14 francs par jour et 4000 francs par an entrant en ligne de compte pour l'assurance obligatoire en cas d'accidents, de même que le relèvement du 50 % nous paraît être le minimum de ce qu'exigent les changements survenus depuis qu'a été édictée la loi fédérale.

Cette augmentation des prestations de l'assurance oblige naturellement à augmenter aussi les contributions. Et le premier à en être atteint est l'employeur, qui supporte intégralement, comme on le sait, la prime pour les accidents professionnels. D'après les communications de la Caisse nationale toutefois, les milieux patronaux ont eux-mêmes exprimé le vœu que les maxima soient augmentés et leurs représentants au sein du conseil d'administration de la Caisse nationale se sont prononcés en faveur de la proposition de révision de la loi. C'est que l'employeur a lui aussi un grand intérêt à ce que son personnel soit assuré d'une manière suffisante. Quant à l'ouvrier, il n'est touché par l'augmentation de la prime que pour les accidents non-professionnels. Pour autant d'ailleurs que sa quote-part de la prime lui soit retenue par le patron, il est parfaitement en mesure, grâce aux salaires plus élevés d'aujourd'hui, de supporter le surcroît de dépense, nullement considérable au regard de l'amélioration du gain et ne profitant au surplus qu'à l'ouvrier même. Dans l'état actuel des finances de la Confédération, en revanche, le surcroît de frais à assumer par celle-ci — et que la Caisse nationale évalue à 540 000 francs par an — ne laisse pas de donner lieu à certaines appréhensions. Nonobstant le but social de la mesure, nous ne pourrions guère la proposer, vu ses conséquences financières, si nous n'avions l'intention de proposer, à l'occasion de la révision intégrale de la loi, des changements destinés à alléger notablement les charges de la Confédération, soit que l'on supprime ou réduise sa contribution aux frais d'administration de la Caisse nationale, soit que l'on abaisse sa quote-part des primes. Si nous ne formulons pas maintenant déjà nos propositions dans ce domaine, c'est d'abord parce qu'il faudrait encore faire certains calculs plus précis et, ensuite, parce que nous ne voudrions pas retarder la discussion de la révision partielle, reconnue urgente de tous côtés, en soulevant des questions qui donneront lieu à controverse. Nous croyons donc qu'on peut imposer à la Confédération le surcroît de frais résultant de la réforme partielle pour autant d'ailleurs qu'il lui incombe,

jusqu'à la revision intégrale de la loi, nous réservant au surplus expressément, comme il a été dit plus haut, de mettre à profit cette revision pour alléger les charges de la caisse fédérale en matière d'assurances sociales, et cela dans une mesure excédant même le surcroît de dépenses résultant de la revision partielle.

III.

La Caisse nationale propose d'élever, conjointement avec le gain entrant en ligne de compte pour l'assurance obligatoire en cas d'accidents, la limite de revenu jusqu'à concurrence de laquelle la Confédération accorde des subsides, aux termes de l'article 117 de la loi, en faveur de l'assurance volontaire. Cette assurance volontaire, pour autant que la Confédération la subventionne, devant en première ligne être une assurance populaire, une assurance sociale pour les classes de la population qui ne bénéficient pas de l'assurance obligatoire, la proposition de la Caisse nationale paraît logique et absolument justifiée. Nous ne pouvons néanmoins la faire nôtre, aujourd'hui déjà, pour les raisons suivantes : L'assurance volontaire, dont les conditions sont fixées par les Chambres fédérales, ne fonctionne pas encore; nous vous soumettrons prochainement un projet destiné à déterminer ces conditions. Il se peut que la discussion de cet objet fasse naître des manières de voir propres à influencer également sur les opinions concernant les subsides de la Confédération, de sorte qu'il est préférable de ne pas préjuger maintenant cette dernière question par la revision partielle projetée, mais de pouvoir la régler, le cas échéant, à l'occasion de la revision intégrale. La discussion des conditions de l'assurance volontaire durera au surplus si longtemps, selon toutes probabilités, que cette assurance ne pourra guère commencer de fonctionner avant la revision totale de la loi. Nous ne voudrions pas non plus faire de la subvention de l'assurance volontaire, encore inexistante, l'objet d'une revision partielle, de peur que les délibérations à ce sujet ne retardent la discussion de la revision urgente de l'assurance obligatoire. Enfin, il ne serait pas possible à l'heure actuelle, comme le dit la Caisse nationale, de renseigner sur les conséquences financières de la revision. Toutes ces raisons nous engagent à proposer de restreindre la réforme partielle à l'augmentation des salaires maxima entrant en ligne de compte pour l'assurance obligatoire.

IV.

Il est fort désirable que l'élévation de ces salaires maxima puisse déployer ses effets dès le 1^{er} janvier 1921. soit dès le commencement d'un nouvel exercice de la Caisse nationale. Si néanmoins nous n'acceptons pas la proposition de la Caisse de choisir pour la revision partielle la forme d'un arrêté fédéral avec clause d'urgence, c'est qu'il s'agit de la revision d'une loi fédérale, adoptée d'ailleurs à une votation populaire, et que nous voudrions éviter d'accroître sans nécessité absolue le nombre des arrêtés fédéraux urgents. Quant au besoin d'une prochaine entrée en vigueur de la revision, on peut en tenir compte en prévoyant que la loi aura effet rétroactif au 1^{er} janvier 1921. La Caisse nationale, consultée à ce sujet, a déclaré que la rétroactivité entraînerait sans doute certaines difficultés techniques, non insurmontables toutefois et préférables à une entrée en vigueur tardive de la revision.

En vous recommandant l'adoption du projet de loi fédérale ci-après, nous vous présentons, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 20 septembre 1920.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

MOTTA.

Le chancelier de la Confédération,

STEIGER.

Annexe I.

Copie du mémoire du conseil d'administration de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, à Lucerne, au département fédéral de l'économie publique, du 20 juillet 1920.

Lucerne, le 20 juillet 1920.

Au département fédéral de l'économie publique,

Berne.

Monsieur le conseiller fédéral,

1^o Le 17 mai dernier, nous avons fait savoir à l'office fédéral des assurances sociales, à votre intention, que nous serions probablement à même de vous présenter dans les premières semaines de l'année 1921, pour être soumis au haut Conseil fédéral, un projet concernant la révision de la loi fédérale du 13 juin 1911 relative à l'assurance en cas de maladie et d'accidents. Nous avons confirmé cette communication audit office par lettre du 5 juillet courant.

Dans divers mémoires adressés à la Caisse nationale ainsi que dans des suggestions faites au sein des organes de cet établissement, en particulier du conseil d'administration, on a relevé à plusieurs occasions l'opportunité qu'il y aurait de reviser le plus tôt possible certaines dispositions de la loi précitée. On a exprimé notamment l'avis que les prescriptions concernant le montant maximum du gain journalier et annuel entrant en ligne de compte pour le calcul des prestations de l'assurance et des primes, ne sont plus du tout en harmonie avec les circonstances actuelles et que ces maxima sont absolument insuffisants.

Se rendant compte que la révision générale de la loi au sein des Chambres fédérales, telle qu'on la projette, exigera passablement de temps, peut-être deux ans sinon même davantage, notre conseil d'administration a décidé, dans sa réunion du 14/15 juillet, de proposer à votre département, à

l'intention du haut Conseil fédéral, de recommander aux Chambres fédérales de rendre préalablement à la susdite revision un arrêté spécial, élevant les maxima entrant en ligne de compte dans le calcul des primes et des prestations de l'assurance.

2^o Aux termes de l'article 74, 2^o alinéa, disposition finale, de la loi du 18 juin 1911, il n'est pas tenu compte, dans le calcul de l'indemnité de chômage, du gain excédant la somme de 14 francs par jour. D'autre part, l'article 78, dernier alinéa, fixe à 4000 francs le maximum du gain annuel entrant en considération pour la détermination des rentes d'invalides et de survivants. Enfin, l'article 112 *in fine* limite à 14 francs, en conformité de ces dispositions, le gain journalier servant de base au calcul des primes.

Ces chiffres maxima suffisaient entièrement à l'époque où la loi a été édictée. Les salaires des catégories d'ouvriers soumises à l'assurance obligatoire variaient alors entre des chiffres bien inférieurs en général aux 14 francs admis quant au gain journalier et aux 4000 francs fixés quant au gain annuel. Les cas où ils étaient dépassés ne constituaient que des exceptions, à l'égard desquelles il y avait lieu de considérer que l'obligation des employeurs de contribuer aux primes d'assurance ne pouvait être illimitée, mais devait au contraire être restreinte à des salaires qui pouvaient encore être réputés normaux pour les classes de la population appelées à bénéficier de la loi.

Depuis, en revanche, la situation a changé complètement. Le renchérissement extraordinaire de l'existence survenu au cours de ces dernières années a déterminé partout de forts relèvements de salaire, de sorte qu'à cette heure les personnes dont le gain journalier ou annuel ne dépasse pas les maxima susmentionnés ne sont plus qu'une minorité dans de nombreuses régions et branches d'industrie. Aujourd'hui donc, les prestations de l'assurance se calculent sur une valeur inférieure au gain effectif pour une bonne partie des assurés.

3^o Cette différence toujours plus générale entre le salaire réel et le salaire entrant en ligne de compte, constitue aux yeux des assurés, comme nous l'avons déjà relevé, un grave défaut de l'assurance. Cette opinion — nos organes ont continuellement l'occasion de le constater — est d'ailleurs non seulement celle des assurés, mais aussi celle de nombreux

patrons, qui s'accordent à souhaiter que la lacune dont il s'agit soit comblée. Maintes fois déjà, la Caisse nationale a reçu de milieux patronaux des demandes tendantes à ce qu'elle élève de son propre chef les maxima du salaire entrant en considération, ou, au cas où elle ne pourrait le faire, à ce qu'elle présente le plus tôt possible des propositions dans ce sens à l'autorité compétente. On relève ordinairement, dans ces mémoires, la fâcheuse situation dans laquelle les maxima trop peu élevés mettent non seulement l'ouvrier, mais aussi le patron, en ce qu'ils obligent ce dernier à contracter deux assurances sur des bases différentes et avec modalités dissemblables. Il n'est pas rare, non plus, qu'on demande à la Caisse nationale si elle ne pourrait assumer elle-même l'assurance supplémentaire des salaires excédant les maxima légaux, afin de simplifier les choses pour les employeurs. Or, soit dit en passant, la Caisse nationale ne serait pas en mesure, sur la base des dispositions légales actuelles, de faire de telles assurances supplémentaires, même si l'on introduisait l'assurance volontaire, car l'article 115 de la loi ne prévoit cette assurance que pour personnes non-assurées obligatoirement. Bon nombre de chefs d'entreprise se plaignent aussi des complications que l'application des maxima en cause entraîne au point de vue de la tenue des états des salaires.

4° Si, vu ces considérations, il y a unanimité au sein du conseil d'administration relativement à l'urgence de la modification des maxima, les opinions divergent en revanche, comme il ne saurait d'ailleurs en être autrement, quant à la mesure du relèvement. Se fondant sur le fait que les salaires ont augmenté en moyenne d'au moins 100 % depuis l'année 1911, la direction de la Caisse nationale avait recommandé de doubler les maxima. On a aussi proposé, dans le conseil d'administration, de demander la suppression de tout maximum. Un représentant de l'industrie, d'autre part, fit la proposition de s'en tenir à une augmentation du 50 % seulement, et c'est en fin de compte cette proposition qui fut adoptée.

5° Aux termes de l'article 117, premier alinéa, de la loi, la Confédération contribue par un subside annuel d'un huitième de la prime totale à l'assurance volontaire de toute personne dont le revenu n'excède pas 3000 francs par an.

Il a paru indiqué au conseil d'administration de proposer la modification de ce maximum en même temps que celle

des autres maxima et son augmentation dans une proportion égale, c'est-à-dire du 50 %.

6° Nous avons dès lors l'honneur de vous soumettre avec la présente, à l'intention du haut Conseil fédéral, le projet d'un arrêté fédéral concernant la revision dont il s'agit, en ajoutant que, vu l'urgence réelle de celle-ci, il se justifie de donner à l'arrêté le caractère d'urgence.

Veillez agréer, monsieur le conseiller fédéral, l'assurance de notre haute considération.

Au nom du Conseil d'administration
de la Caisse nationale:

Le président,
sig. USTERI.

Le secrétaire,
sig. Dr K. HAFNER.

Annexe II.

Copie du rapport de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, à Lucerne, concernant les charges financières résultant de la révision partielle de la loi du 13 juin 1911, du 13 août 1920.

Lucerne, le 13 août 1920.

A l'Office fédéral des assurances sociales,

Berne.

Vous nous avez invités par lettre n° 6025 du 30 juillet dernier à communiquer, pour être consigné dans un message du Conseil fédéral, à combien se monterait approximativement le surcroît de charges qu'imposerait à la Confédération l'adoption des propositions faites le 20 juillet au sujet de l'augmentation du salaire entrant en ligne de compte pour l'assurance-accidents, ces dépenses devant être indiquées séparément en ce qui concerne les subsides pour l'assurance obligatoire des accidents non-professionnels, d'une part, et pour l'assurance volontaire, d'autre part.

Malheureusement, nous ne disposons pas de bases certaines pour établir les calculs demandés; aussi les indications qui suivent ne constituent-elles que de simples évaluations.

**I. Subsides de la Confédération selon les articles 74,
78 et 112 de la loi.**

Vu la composition de l'effectif des assurés et l'accroissement des salaires assurés pendant les deux premiers exercices de la Caisse nationale, on peut admettre que, si le maximum légal applicable jusqu'ici était maintenu, les salaires assurés feraient en 1921 une somme totale de 1800 millions en chiffre rond. L'augmentation du maximum correspondrait à

une élévation des salaires du 15 % environ, soit de 270 millions. Le subside fédéral étant de $1\frac{1}{3}\%$ en moyenne selon le tarif actuellement en vigueur, la dépense en plus présumée serait ainsi de 364 000 francs. Mais il faut considérer que ledit subside sera porté en moyenne au 2% par suite de la révision du tarif des primes, de sorte qu'on doit admettre un surcroît de dépenses probable de 540 000 francs.

II. Subside de la Confédération suivant l'article 117 de la loi.

L'assurance volontaire en cas d'accidents n'ayant pas encore commencé de fonctionner, et les modalités n'en étant pas encore arrêtées définitivement, nous manquons de données sûres pour estimer les dépenses que cette assurance occasionnera à la Confédération et du surcroît de frais qu'entraînerait la modification de l'article 117 de la loi conformément aux propositions de notre conseil d'administration. Nous vous avons demandé, le 15 juillet dernier, d'inscrire dans le budget de l'année 1921 un crédit de 200 000 francs pour la contribution de la Confédération à l'assurance volontaire. Cette somme suffirait sans doute en cas de modification de la disposition légale précitée et comme conséquence de cette modification on peut admettre le quart de la somme en question, soit 50 000 francs.

Caisse nationale suisse d'assurance
en cas d'accidents:

Un sous-directeur,
sig. BELL.

Projet.

Loi fédérale

concernant

la revision de certaines dispositions de la loi fédérale
du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie
et d'accidents.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

En exécution de l'article 34^{bis} de la constitution fédérale;
Vu le message du Conseil fédéral du 20 septembre 1920,

décète :

Article premier. La loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents *) est modifiée ainsi qu'il suit :

L'article 74, 2^e alinéa, phrase finale, est abrogé et remplacé par la disposition suivante :

« Le gain n'est compté que jusqu'à concurrence de vingt et un francs par jour. »

L'article 78, 2^e alinéa, est abrogé et remplacé par la disposition suivante :

« Le gain annuel n'est compté que jusqu'à concurrence de six mille francs. »

L'article 112, 2^e alinéa, phrase finale, est abrogé et remplacé par la disposition suivante :

« Le gain journalier n'est compté que jusqu'à concurrence de vingt et un francs. »

Art. 2. Le Conseil fédéral est autorisé à mettre la présente loi fédérale en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1921.

*) Voir *Recueil officiel*, n. s., tome XXVIII, page 351.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la revision de certaines dispositions de la loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents. (Du 20 septembre 1920.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1920
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1312
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.09.1920
Date	
Data	
Seite	333-344
Page	
Pagina	
Ref. No	10 082 608

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.