

FEUILLE FÉDÉRALE

83^e année

Berne, le 14 octobre 1931

Volume II

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

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

2754**MESSAGE**

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur un projet d'arrêté fédéral allouant une subvention extraordinaire aux caisses-maladie reconnues.

(Du 13 octobre 1931.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message ci-après, à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral allouant une subvention extraordinaire aux caisses-maladie reconnues.

I.

L'arrêté fédéral du 22 décembre 1927, allouant une subvention extraordinaire aux caisses-maladie reconnues cessera de porter effet à la fin de l'année 1931. Il prévoit l'allocation de un million de francs pour chacune des années 1927 à 1931. Le dernier versement échoit donc en 1931. Lors de l'examen par les chambres du rapport de gestion de l'office fédéral des assurances sociales, les rapporteurs attirèrent, dans les deux conseils, l'attention sur cette circonstance et invitèrent le Conseil fédéral à proposer aux chambres — assez tôt pour qu'il n'y eût pas d'interruption — la prolongation du régime en vigueur. Le chef du département de l'économie publique en prit note et promit de déposer en automne un message, accompagné du projet d'un nouvel arrêté fédéral relatif à l'octroi du subside extraordinaire.

Dans son message de l'année 1927, le Conseil fédéral laissait entendre qu'il lui serait peut-être possible de préparer un projet de revision de la loi sur l'assurance-maladie et accidents jusqu'en 1931. Mais il ne put accomplir ce dessein. Depuis lors, notre département de l'économie publique fut si absorbé par l'élaboration de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants et par les délibérations parlementaires qu'il n'aurait su ni quand ni comment entreprendre une tâche aussi importante et délicate que la revision de l'assurance-maladie. Au point de vue politique encore, il parut peu raisonnable de saisir de cette affaire le parlement, occupé déjà de l'assurance-vieillesse et survivants.

Il était d'autant plus indiqué de surseoir à la revision projetée qu'on n'était pas encore au clair sur une série de questions. Elle soulève, en effet, des problèmes fort difficiles. Nous renonçons à vous énumérer les matières qu'elle embrasserait. Bornons-nous à marquer combien il est important, du point de vue politique et même économique, de savoir, par exemple, si la Confédération doit rendre l'assurance obligatoire ou s'il vaut mieux se tenir au système actuel de l'assurance facultative, en encourageant l'assurance obligatoire en matière cantonale. Ce n'est pas chose moins ardue que de régler les relations entre caisses-maladie et médecins.

Ajoutons que l'office des assurances sociales, qui tâche depuis un certain temps de réunir la documentation nécessaire, attend encore les propositions définitives des intéressés immédiats, savoir les fédérations de caisses-maladie et les médecins. C'est ces derniers jours seulement qu'il en a reçu quelques-unes du concordat des caisses-maladie, qui groupe les fédérations de la Suisse allemande.

II.

M. Mäder, qui présenta au Conseil national le rapport sur la gestion du département de l'économie publique, division des assurances sociales, fit observer avec raison que les conditions qui avaient motivé l'arrêté fédéral du 22 décembre 1927 subsistaient. En vertu de la loi actuelle, les caisses-maladie reçoivent des subsides fédéraux ordinaires, variant de 3 fr. 50 à 5 fr. 50 par assuré selon qu'elles allouent les soins médicaux et les médicaments ou une indemnité de chômage, ou les deux genres de prestations à la fois. La Confédération paie un supplément de 50 c. par tête pour les femmes. Lorsqu'on mit la loi en vigueur, on comptait que les subsides fédéraux représenteraient, par rapport aux prestations les plus basses des caisses, 48 pour cent dans l'assurance de l'indemnité de chômage et 60 pour cent dans l'assurance des soins médicaux et pharmaceutiques, c'est-à-dire une portion considérable des dépenses. Depuis lors, la valeur de l'argent a beaucoup diminué. En 1929, le coût moyen des soins médicaux et pharmaceutiques fut, pour la durée légale de 180 jours dans un espace de 360 jours consécutifs, de 20 fr. 62 par homme assuré, en sorte que le subside fédéral de 3 fr. 50 ne faisait plus que 17 pour cent environ de cette somme. Si l'on prend maintenant la moyenne des frais médicaux et pharmaceutiques se rapportant aux femmes, pour la durée plus longue de 360 jours dans un espace de 540 jours consécutifs, et que l'on suppose une sociétaire assurée encore pour le minimum de l'indemnité journalière de chômage, qui est de un franc, on obtient une dépense moyenne de 42 fr. 39 par année (soit 31 fr. 39 au titre des soins médicaux et pharmaceutiques, et 11 francs au titre de l'indemnité de chômage); le subside fédéral surélevé de 5 fr. 50 ne diminue donc la dépense que de 13 pour cent. L'assurance des femmes et les frais d'accouchement chargent, en effet, les caisses-maladie bien plus

lourdement qu'on ne l'avait pensé en préparant la loi de 1911. Les considérations émises dans les messages du 18 juin 1923 et du 21 mars 1927 (F F 1923, II, 709; 1927, I, 424) conservent leur valeur. Les statistiques toutes récentes dressées par l'office des assurances sociales montrent que la dépense supplémentaire causée aux caisses par l'assurance des femmes et les accouchements est, par rapport à l'assurance des hommes, de 20 à 81 pour cent. Il n'est donc pas surprenant que, pour certaines caisses-maladie qui, par leur nature, sont prédestinées pour ainsi dire à recevoir plus de femmes que d'autres caisses, l'article 6 de la loi sur l'assurance-maladie et accidents ait des conséquences désastreuses. Cet article, on le sait, dispose qu'à prestations égales les cotisations doivent être égales aussi pour les deux sexes. Or, un effectif relativement considérable de femmes oblige d'augmenter les cotisations de tous les membres, ce qui rebute les jeunes hommes et les engage à rechercher d'autres caisses, où les primes soient moins fortes. Ainsi que les messages des années 1923 et 1927 le font voir, les 50 centimes ajoutés pour les femmes au subside fédéral ordinaire sont loin de couvrir l'excédent des frais de l'assurance-femmes sur le coût de l'assurance-hommes.

On pourrait objecter que le Conseil fédéral a rendu, à la date du 31 mars 1931, une ordonnance réglant, en exécution de la loi fédérale sur la lutte contre la tuberculose, l'allocation de subsides aux caisses-maladie et à leurs fédérations, et que par là de nouveaux subsides vont échoir aux caisses-maladie. Mais les sommes allouées en application de cette ordonnance ne doivent pas s'ajouter simplement à celles qui sont payées conformément à la loi de 1911, parce que l'octroi de prestations en cas de tuberculose occasionne de nouvelles dépenses aux caisses. Le subside fédéral ne représente que 20 pour cent environ de ces dépenses supplémentaires, de sorte que 80 pour cent restent à la charge des caisses qui garantissent à leurs membres tuberculeux les prestations établies par l'ordonnance.

III.

Si les caisses-maladie ont pris un grand développement à la faveur de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, leurs dépenses ont augmenté en conséquence. Tandis que, de 1922 à 1929, l'effectif des assurés passait de 1,023,000 à 1,561,000 (en gros, 53 pour cent d'augmentation), les dépenses s'accroissaient dans une mesure beaucoup plus forte. Cela ressort du tableau suivant:

	1922	1929	Augmentation
	francs	francs	
Indemnités de chômage	15,074,890	24,479,898	62 %
Frais médicaux	9,466,921	18,548,066	96 %
Médicaments	2,359,966	4,727,743	100 %
Frais d'hôpitaux	3,022,766	5,745,332	90 %

L'augmentation du coût de l'assurance-maladie est due partie à l'amélioration des prestations, partie au plus grand usage que les assurés ont fait de leurs droits, et partie surtout au renchérissement des soins médicaux et pharmaceutiques en général. Ces différents facteurs ont empêché les caisses d'accroître leurs réserves autant que, pour leur sûreté, l'office des assurances sociales le souhaitait. Cependant les exigences de cet office sont modestes; il ne demande aux caisses que d'avoir une fortune au moins égale à la moyenne de leurs dépenses annuelles.

La fortune totale des caisses a augmenté à souhait. De 30,7 millions en 1922, elle est montée à 63,2 millions en 1925; elle a donc plus que doublé. Toutefois si l'on met en regard la fortune des caisses et leurs dépenses annuelles, il apparaît qu'à la fin de l'année 1929, sur 1140 caisses, 807 seulement (66 pour cent) possédaient une fortune supérieure au minimum requis par l'office fédéral, tandis que les 333 autres (34 pour cent) restaient au-dessous.

IV.

Les arrêtés fédéraux des 21 décembre 1923 et 22 décembre 1927 ont soulagé les caisses-maladie. L'objet du présent message est de prouver que cette aide n'a pas cessé d'être nécessaire.

Pour ce qui est du montant de la subvention envisagée, il conviendra de la proportionner aux dépenses des caisses. Le concordat des caisses-maladie suisses a proposé de le fixer à 2 millions de francs. Mais, eu égard à la situation tendue des finances de la Confédération, cette demande nous paraît excessive. La somme de un million de francs, payée jusqu'ici, a produit des effets satisfaisants et les caisses ne sont pas en si mauvaise posture qu'il faille renforcer l'aide de l'Etat.

Le subside extraordinaire a été prélevé jusqu'ici sur le fonds fédéral d'assurance, lequel, vers la fin de l'année 1930, atteignait 12,946,969 fr. 70. On peut se demander s'il ne vaudrait pas mieux imputer désormais la nouvelle dépense sur les recettes courantes de la Confédération. Mais nous repoussons cette idée. Le fonds fédéral d'assurance fut constitué jadis et accru dans la suite à seule fin, en effet, de permettre la distribution de subsides sur la base de la loi concernant l'assurance-maladie et accidents. Il ne profite donc qu'à ces deux branches d'assurance et ne sera pas mis à contribution par l'assurance-vieillesse et survivants, dont l'introduction est imminente, des réserves spéciales ayant été formées à son intention. Au reste, les difficultés économiques de l'heure présente et les nouvelles charges qui peuvent en résulter pour la Confédération doivent nous engager à ne pas grever le budget ordinaire d'un nouveau subside et à en rester à l'ancien système.

V.

L'office des assurances sociales a demandé, au sujet du projet d'arrêté, l'avis des grandes fédérations de caisses-maladie, savoir le concordat des

caisses-maladie suisses, la fédération des sociétés de secours mutuels de la Suisse romande et la fédération tessinoise des caisses-maladie. Les deux premières ont donné suite à cette invitation. Sauf qu'elles proposent de porter le subside fédéral à 2 millions, ni l'une ni l'autre ne souhaitent de changement à l'arrêté du 22 décembre 1927.

Comme les caisses-maladie n'ont point fait à l'office de remarque touchant le mode de répartition du subside, c'est sans doute qu'elles l'approuvent. Rien donc ne nous engage à nous en départir. La seule modification apportée à l'arrêté de 1927 est due au fait que la statistique de la morbidité, établie moyennant rétribution par des caisses-maladie aptes à ce travail, prend fin en 1931.

Nous vous prions de vouloir bien approuver le projet d'arrêté fédéral qui suit.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 13 octobre 1931.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le vice-président,

MOTTA.

Le chancelier de la Confédération,

KAESLIN.

(Projet.)

Arrêté fédéral

allouant

une subvention extraordinaire aux caisses-maladie reconnues.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu l'article 34bis de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 13 octobre 1931,

arrête:

Article premier.

La Confédération alloue aux caisses-maladie reconnues, jusqu'à la revision du titre premier de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, mais pour cinq ans au plus, une subvention extraordinaire de un million de francs par an, à prélever sur le fonds fédéral d'assurance.

La subvention sera versée la première fois pour l'année 1932.

Art. 2.

La subvention est répartie chaque année entre toutes les caisses reconnues. Celles qui sont reconnues au cours d'une année touchent la part afférente à la période qui reste à courir. Inversement, les caisses qui entrent en liquidation ou qui cessent d'être reconnues au cours d'une année ne touchent que la part afférente à la période écoulée.

Art. 3.

La subvention est allouée:

- 1° sous la forme d'un supplément au subside ordinaire versé par la Confédération pour les accouchements. Ce supplément est gradué suivant les prestations des caisses aux accouchées;
- 2° sous la forme d'un supplément aux subsides ordinaires dans l'assurance-maladie. Ce supplément est affecté pour une part à l'assurance de l'indemnité de chômage et pour deux parts à l'assurance des soins médicaux et pharmaceutiques, 75 pour cent au moins du supplément étant destinés à l'assurance des femmes et des enfants. Le supplément afférent à chaque caisse est calculé d'après le nombre des sociétaires assurés pour l'année entière.

Art. 4.

La subvention afférente à chaque caisse est calculée toutes les années à nouveau sur la base de l'état des membres et versée en même temps que les subsides ordinaires de la Confédération.

Art. 5.

Le Conseil fédéral est autorisé à faire dépendre l'octroi de la subvention à telle caisse de conditions déterminées, notamment de mesures propres à rétablir les finances de la caisse, ou à édicter des dispositions spéciales sur l'emploi de la subvention.

Art. 6.

Une ordonnance du Conseil fédéral édictera, dans le cadre des dispositions ci-dessus, les prescriptions de détail sur la répartition et le versement de la subvention. Elle pourra être révisée à l'expiration de la première année, pour tenir compte des expériences faites.

Art. 7.

Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté en vertu de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et les arrêtés fédéraux et de fixer la date de son entrée en vigueur.

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur un projet d'arrêté fédéral
allouant une subvention extraordinaire aux caisses-maladie reconnues. (Du 13 octobre
1931.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1931
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2754
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.10.1931
Date	
Data	
Seite	321-327
Page	
Pagina	
Ref. No	10 086 399

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.