FEUILLE FÉDÉRALE

110° année

Berne, le 22 mai 1958

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 30 francs par an;
16 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 C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

7627

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de diverses dispositions en matière d'assurance-accidents

(Du 9 mai 1958)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet d'une loi modifiant celle sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents ainsi que l'arrêté fédéral relatif au paiement d'allocations de renchérissement aux rentiers de la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents et du service du travail, militaire ou civil.

I. L'ANCIEN RÉGIME DES RAPPORTS FINANCIERS ENTRE LA CONFÉDÉRATION ET LA CAISSE NATIONALE

Pour faciliter l'institution et l'application de l'assurance-accidents obligatoire, il avait été prévu, dans la loi du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, diverses contributions financières de la Confédération à la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (caisse nationale), soit, avant tout,

- des contributions aux frais d'administration (art. 51, 1er al. de la loi) et
- --- des contributions aux primes de l'assurance contre les accidents non professionnels (art. 108, 2^e al., de la loi).

En outre, la Confédération fournissait à la caisse nationale un fonds de roulement de cinq millions de francs, dotait cette institution d'un capital de cinq millions de francs pour la création d'un fonds de réserve (art. 51, 2e et 3e al. de la loi), et supportait les frais faits avant le commencement des

opérations de la caisse nationale, à l'exception des frais d'acquisition d'immeubles et des frais d'aménagement desdits immeubles (art. 51, 4° al., de la loi).

Enfin, selon l'article 52 de la loi, la Confédération accordait à la caisse nationale la franchise de port, mesure qui a cependant été rapportée déjà en 1924.

Alors que les contributions aux frais d'administration et aux primes de l'assurance contre les accidents non professionnels étaient conçues comme des prestations permanentes, les autres contributions étaient des allocations uniques versées à l'occasion de la création de la caisse nationale. Les montants de cette seconde catégorie, en tant qu'ils ne constituaient pas des contributions à fonds perdu, ont été affectés à d'autres buts, une fois consolidée la situation financière de la caisse. Par exemple, le fonds de roulement a permis de couvrir le premier versement d'allocations de renchérissement aux rentiers de la caisse nationale.

A l'origine (jusqu'en 1927), la Confédération devait rembourser à la caisse nationale la moitié de ses frais d'administration; par la revision de la loi du 29 juin 1927, la contribution de la Confédération fut ramenée à un quart.

La contribution aux primes de l'assurance contre les accidents non professionnels avait été fixée par la loi à un quart des primes; ce taux fut maintenu jusqu'en 1933.

Conformément à l'article 90, 2° alinéa, de la loi, il y a réduction des prestations d'assurance versées aux ressortissants d'Etats étrangers dont la législation offre aux Suisses, en matière de prévoyance contre la maladie et les accidents, des avantages non équivalents à ceux de la législation suisse. Cela signifie que la rente d'invalidité est diminuée d'un quart et que les survivants ont droit aux frais funéraires; l'époux et les enfants ont droit à une rente de survivants également réduite à trois quarts.

La différence entre les prestations versées à cette catégorie d'étrangers et les prestations ordinaires prévues dans la loi doit, d'après l'article 90, 2º alinéa, être portée à l'actif de la Confédération, à valoir sur ses contributions à la caisse nationale.

I. MODIFICATION DES CONTRIBUTIONS DE LA CONFÉDÉRATION EN VERTU DES DIVERS PROGRAMMES FINANCIERS DE LA CONFÉDÉRATION

Lors de la crise économique des années 1930 et suivantes, la Confédération fut contrainte de réorganiser ses finances. Pour établir l'équilibre, elle augmenta ses recettes, mais surtout chercha à réduire ses dépenses. La caisse nationale ressentit les effets de ces mesures, car les contributions

qu'elle recevait subirent des diminutions successives, ou même furent entièrement suspendues.

En vertu de l'article 5 de l'arrêté fédéral du 13 octobre 1933 concernant les mesures extraordinaires et temporaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales, la contribution aux frais d'administration fut en 1934 (exercice 1933 de la caisse nationale) égale à la moitié de celle de 1933 et fut suspendue dès l'année 1935. Cette disposition est encore valable à l'heure actuelle. Le tableau 1 en annexe indique quelle a été l'évolution des frais d'administration depuis 1931.

L'article 2 du même arrêté réduisit pour la première fois, et cela de 20 pour cent, la contribution aux primes de l'assurance contre les accidents non professionnels. Cette contribution, fixée à 1 million de francs par an par l'article 12 de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1936 concernant de nouvelles mesures extraordinaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales en 1936 et 1937, fut entièrement suspendue par l'article 2 de l'arrêté fédéral du 28 octobre 1937 prorogeant et adaptant les programmes financiers pour 1938. La suspension fut maintenue durant les années suivantes jusques et y compris 1945 (art. 12 de l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 assurant l'application du régime transitoire des finances fédérales et art. 8 de l'arrêté du Conseil fédéral du 30 avril 1940 prescrivant des mesures propres à amortir les dépenses militaires extraordinaires et à ordonner les finances fédérales). En vertu de l'article 4 de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1945 prorogeant une seconde fois le régime financier de 1939 à 1941 (régime financier 1946 à 1949), la caisse nationale recut à nouveau, dès 1946, un million de francs par an à titre de contribution aux primes de l'assurance contre les accidents non professionnels. Depuis lors, cette contribution ne fut pas modifiée. Le tableau 2 en annexe donne des renseignements sur l'évolution du montant des primes de l'assurance et celle des contributions de la Confédération.

Ces diverses mesures, qui ne furent plus modifiées et qui seront en vigueur jusqu'à la fin de 1958 en vertu de l'arrêté fédéral du 25 juin 1954 concernant le régime financier de 1955 à 1958, ont permis à la Confédération de faire d'appréciables économies.

D'autre part, la Confédération renonça dès 1942 à ce que soit porté à son actif, conformément à l'article 90 de la loi, le montant de la différence entre les prestations allouées à certains étrangers et les prestations ordinaires (arrêté fédéral valable pour l'année 1942 et confirmation dans les arrêtés subséquents). La caisse nationale emploie ce montant pour couvrir en partie le versement d'allocations de renchérissement à ses rentiers.

Relevons encore à ce propos que depuis 1944, la Confédération participe au financement des allocations de renchérissement aux rentiers de la caisse nationale et a versé à ce titre, jusqu'en 1956, environ 19 millions de francs.

III. LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION

La situation financière de la Confédération s'étant améliorée au cours de ces dernières années, on a demandé de divers côtés, à l'occasion de l'élaboration du régime des finances fédérales valable dès 1959, que la Confédération verse à nouveau, entièrement ou en tout cas en partie, les contributions aux frais d'administration et aux primes de l'assurance contre les accidents non professionnels qui étaient prévues à l'origine dans la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents.

Nous sommes d'avis que les rapports financiers entre la Confédération et la caisse nationale doivent être réglés non plus par les arrêtés sur le régime financier mais par la loi susmentionnée.

L'article 8, 6e alinéa, de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958 instituant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération prévoit, il est vrai, ce qui suit:

Jusqu'à ce que le droit fédéral ait réglé les relations financières entre la Confédération et la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, les dispositions de l'arrêté sur le régime financier de 1955 à 1958 qui concernent les subventions fédérales à cet établissement restent en vigueur même après le 31 décembre 1958.

Nous estimons, cependant, que les rapports financiers entre la Confédération et la caisse nationale doivent être réglés aussi rapidement que possible.

Voici les propositions que nous faisons à ce propos:

1. Contribution de la Confédération aux frais d'administration

Lorsque la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents fut élaborée, la contribution de la Confédération aux frais d'administration de la caisse nationale était prévue, à l'article 51, ler alinéa, de la loi, essentiellement pour faciliter l'institution de l'assurance-accidents obligatoire. Il convenait en outre de tenir compte des craintes qu'avaient les futurs cotisants de voir leurs charges par trop élevées du fait des frais d'administration. On considérait, en outre, le paiement d'une contribution par la Confédération comme une certaine compensation de l'obligation de l'assurance.

La caisse nationale, au cours de ces 23 dernières années, a supporté seule ses frais d'administration sans qu'elle ait dû pour cette raison augmenter de façon notable les primes et sans qu'elle ait été entravée dans son développement.

Nous estimons qu'il n'est plus indiqué de prévoir une contribution aux frais d'administration de la caisse nationale. Dès lors, tout l'article 51 de la loi peut être supprimé, car les alinéas 2 à 5 ont un caractère transitoire. Nécessaires au moment de la création de la caisse nationale, ils sont maintenant sans objet (mise à disposition de la caisse nationale d'un fonds de réserve et d'un fonds de roulement; prise en charge des frais faits par la caisse nationale avant le commencement de ses opérations).

2. Contribution de la Confédération aux primes de l'assurance contre les accidents non professionnels

Le projet de loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents élaboré par le Conseil fédéral en 1906 prévoyait des contributions de la Confédération à toutes les primes, soit également aux primes de l'assurance contre les accidents professionnels. Lors de la discussion de la loi aux chambres, la contribution fut limitée aux primes de l'assurance contre les accidents non professionnels. En principe, c'est le salarié qui doit payer ces primes, qu'il faut, dès lors, maintenir dans des limites supportables.

Pour des considérations sociales, on a donc, dans les divers arrêtés sur le régime financier, d'abord simplement réduit la contribution auxdites primes, et on ne l'a ensuite entièrement suspendue que pour une brève période. Depuis 1946, comme nous l'avons relevé ci-dessus, 1 million de francs par an ont de nouveau été versés à la caisse nationale. Il convient, à l'heure actuelle, d'examiner avant tout la question de la contribution future de la Confédération aux primes de l'assurance contre les accidents non professionnels.

Notons que les primes pour l'assurance des accidents non professionnels n'ont fait que croître depuis la création de la caisse nationale. Le tableau ci-dessous donne des indications à ce sujet. Si l'on cherche à établir les raisons de l'augmentation des tarifs, on constate que celle-ci provient, non seulement du renchérissement général mais, d'une part, de l'aggravation constante du risque d'accident non professionnel et, d'autre part, des réductions des contributions de la Confédération. Alors qu'en 1933, la prime moyenne pour les hommes était de 5 pour mille, elle est aujour-d'hui exactement du double.

Tarifs des primes pour les accidents non professionnels (durée régulière du travail dans l'entreprise, degré moyen de risques, primes en pour mille du salaire)

		_	-	_	-	 _	 1	
1933							5	3
1935	(¹)						6	4
1937	(2)	-					7,5	4,5
1946	(8)	-					8,2	4,9
1949							9	6,5
1953							10	7,5
1957							10	7,5

Malgré la forte augmentation des primes, la dette de l'assurance contre les accidents non professionnels envers le fonds de réserve était en 1956 de 14,9 millions de francs.

Par suite de la diminution des contributions versées par la Confédération à l'assurance des accidents non professionnels, les salariés ont, en pratique, supporté seuls depuis 1936 les répercussions de l'évolution défavorable de cette branche d'assurance. La charge qui en résulte pour eux ne peut plus augmenter mais devrait au contraire être réduite.

D'autre part, il faudrait donner suite à certaines demandes pressantes en matière d'assurance contre les accidents non professionnels, ce qui n'a pu être fait jusqu'ici, faute de moyens.

Si l'on veut atteindre ce but, il ne saurait être question de supprimer la contribution de la Confédération à l'assurance contre les accidents non professionnels. Il faut au contraire examiner dans quelle mesure elle peut être augmentée afin que les objectifs visés puissent être atteints sans que les primes soient augmentées d'une manière difficilement supportable.

La contribution de la Confédération aux primes de l'assurance contre les accidents non professionnels avait, par l'article 108, 2^e alinéa, de la loi, été fixée primitivement à un quart.

D'accord avec la caisse nationale, nous proposons que cette contribution soit à l'avenir d'un cinquième.

La caisse nationale recevra, de ce fait, un montant beaucoup plus important qu'au cours de ces 11 dernières années, pendant lesquelles la contribution a été de 1 million par an. Ce cinquième représentera, en effet, environ 20 millions de francs pour 1959.

La caisse nationale est d'avis qu'il n'est pas possible d'attendre plus longtemps pour donner suite aux demandes mentionnées ci-dessous, mais qu'il conviendrait d'en tenir compte, autant que faire se peut, au moment où l'on règle les rapports financiers entre la Confédération et la caisse nationale.

a. Prolongation de la durée de l'assurance contre les accidents non professionnels

Selon l'article 62 de la loi, l'assurance contre les accidents non professionnels finit le surlendemain du jour où le droit au salaire prend fin. Etant donné ce bref délai, et malgré la possibilité de conventions pour la prolongation de l'assurance, de désagréables lacunes dans l'assurance se produisent souvent. Déjà du fait de l'introduction de la semaine de cinq jours, le salarié n'est plus assuré complètement. Des lacunes résultent aussi d'une brève interruption de travail en cas de changement de place et, dans certains cas, des périodes où l'entreprise cesse tout travail pour cause de vacances, ce qui devient de plus en plus fréquent. Pour tenir compte de ces cas, il faut modifier l'article 62 et prévoir que l'assurance

finit le trentième jour suivant celui où le droit au salaire prend fin. On répondra ainsi au vœu exprimé dans le postulat Bauer du 20 mars 1956, qui a été adopté par le Conseil national.

b. Couverture par l'assurance contre les accidents non professionnels des accidents de motocyclette

Actuellement, l'emploi de la motocyclette est exclu de l'assurance à titre de danger extraordinaire par une décision du conseil d'administration de la caisse nationale. Cette décision, du 11 juin 1942, est fondée sur l'article 67 de la loi. L'exclusion ne peut être maintenue à la longue. Depuis longtemps, on tend à faire en sorte que les accidents de motocyclette soient couverts par l'assurance contre les accidents non professionnels. Vu l'importance prise par la motocyclette et les véhicules analogues comme moyens de se rendre au travail et d'en revenir, et vu la généralisation de l'emploi de ces véhicules durant ces dernières décennies, il n'est plus justifié d'exclure de l'assurance comme «danger extraordinaire» l'emploi de la motocyclette. On prévoit donc de supprimer dans la liste des dangers extraordinaires la mention de l'emploi de la motocyclette. Cette décision entraînera des frais très importants pour l'assurance, soit 24 millions de francs par an. La modification de la décision du conseil d'administration de la caisse nationale du 11 juin 1942 réalisera le vœu principal exprimé dans la question Sollberger du 5 juin 1956.

c. L'assurance contre les accidents non professionnels des salariés occupés à la demi-journée

Actuellement, les personnes travaillant à la demi-journée sont exclues de l'assurance contre les accidents non professionnels en vertu de l'article 60bis, chiffre 2, de la loi. Cette exclusion ne doit pas être maintenue; sa suppression est d'autant plus justifiée qu'elle n'aura pas de conséquences financières très importantes. L'article 2 de l'ordonnance II sur l'assurance-accidents du 3 décembre 1917 devra être modifié en conséquence.

d. Simplification du tarif des primes pour l'assurance contre les accidents non professionnels

Le tarif des primes pour l'assurance contre les accidents non professionnels prévoit deux classes de risques, chacune d'elles étant divisée en trois degrés de risques. Le critère d'attribution aux classes de risques est la régularité du travail dans l'entreprise, alors que l'attribution aux degrés de risques ne se fonde sur aucun motif objectif. On renoncera, à l'avenir, à cette division en degrés de risques.

Conformément à l'article 44, lettre d, de la loi, c'est au conseil d'administration de la caisse nationale qu'il incombera d'élaborer le nouveau tarif des primes.

e. Amortissement de la dette de l'assurance contre les accidents non professionnels envers le fonds de réserve

Si la contribution de la Confédération à l'assurance contre les accidents non professionnels est augmentée, il devrait être possible, avec le temps, d'amortir peu à peu la dette de cette assurance envers le fonds de réserve.

f. Prise en charge totale des allocations de renchérissement par la caisse nationale

L'article premier, 2e alinéa, de l'arrêté fédéral du 27 mars 1953 relatif au paiement d'allocations de renchérissement aux rentiers de la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents et du service du travail, militaire ou civil, prévoit que ces allocations sont moitié à la charge de la caisse nationale et moitié à celle de la Confédération. C'est pourquoi le budget de la Confédération pour 1958 prévoit à ce titre un montant de 3,2 millions de francs. Comme les allocations de renchérissement sont devenues de plus en plus une partie intégrante des rentes, il est justifié que l'institution d'assurance en supporte elle-même la charge. On ne saurait admettre à la longue que les pouvoirs publics couvrent une partie des rentes. Nous prévoyons donc que les allocations de renchérissement aux rentiers de la caisse nationale seront entièrement supportées par cette institution dès le 1er janvier 1959.

3. Suppression de l'inscription à l'actif de la Confédération de la différence entre les prestations versées à certains étrangers et les prestations ordinaires

Nous estimons qu'il faut renoncer à inscrire à l'actif de la Confédération la différence entre les prestations versées à certains étrangers conformément à l'article 90, 2^e alinéa, de la loi, et les prestations ordinaires. Il convient donc de supprimer la dernière phrase de cette disposition.

Les montants en question ne cessent de diminuer, car, du fait des conventions conclues en matière d'assurances sociales entre la Suisse et d'autres Etats, les travailleurs étrangers sont en toujours plus grand nombre traités comme des Suisses, aussi en ce qui concerne l'assurance contre les accidents non professionnels. Le total des différences n'était plus en 1956 que de 513 529 fr. 40.

* **"** #

La réglementation prévue devrait donner aux rapports financiers entre la Confédération et la caisse nationale une base solide, et constituer une solution supportable pour tous les intéressés. Mais elle devrait aussi permettre de réaliser le programme social que nous venons d'exposer.

La Confédération pourrait supporter les nouvelles dépenses mises à sa charge. N'oublions pas qu'il est fort souhaitable que les rapports financiers entre la Confédération et la caisse nationale soient enfin normalisés à nouveau et ne soient plus réglés par des arrêtés sur les régimes financiers dont la durée a jusqu'ici toujours été limitée. Nos propositions sont d'autant plus acceptables qu'elles représentent une solution d'entente et que la caisse nationale est d'accord avec nous.

Nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter le projet de loi ci-annexé.

Nous vous proposons également de classer le postulat Bauer, du 19 septembre 1956 (n° 7130), auquel il a été donné suite par le présent message.

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

Berne, le 9 mai 1958.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Holenstein

Le chancelier de la Confédération, Ch. Oser

12074

Contributions de la Confédération aux frais d'administration de la caisse nationale

depuis 1931

Montants en francs

Tableau 1

Année		Participation de la Confédération selon			
	Total (1)	la première réglementation	les régimes financiers		
1931	6 891 925	2 067 577	2 067 577		
1932	6 840 041	1 710 010	1 710 010		
1933	6 607 634	1 651 908	855 005		
1934	6 734 374	1 683 594	_		
1935	6 803 324	1 700 831			
1936	6 439 108	1 609 777			
1937 }	6 468 888	1 617 222			
1938	6763226	1 690 806			
1939	6 608 938	1 652 235			
1940	6 350 013	1 587 503	_		
1941	6 969 015	1 742 254	_		
1942	7 813 803	1 953 451	_		
1943	8 811 526	2 202 881	_		
1944	9 073 991	2 268 498	_		
1945	9 899 455	2 474 864	_		
1946	11 091 040	2 772 760			
1947	12722859	3 180 715			
1948	13 983 129	3 495 782	_		
1949	14 314 55 4	3 578 638			
1950	14 431 039	3 607 760	_		
1951	16 064 076	4 016 019	_		
1952	16 615 343	4 153 836	_		
1953	16 920 200	4 230 050	_		
1954	17 110 219	4 277 555	_		
1955	18 721 015	4 680 254	_		
1956	20 955 109	5 238 777	_		

Après déduction des majorations de primes, auxquelles la Confédération ne contribue pas.

Contributions de la Confédération aux primes de l'assurance contre les accidents non professionnels

depuis 1931

Montants en francs

Tableau 2

		surance des accidents no	<u> </u>		
Année		Participation de la Confédération selon			
	Total (1)	la première réglementation	les régimes financiers		
1931	14 660 515	3 665 129	3 665 129		
1932	13 576 199	3 394 050	3 394 050		
1933	12 953 231	3 238 308	3 238 308		
1934	12 231 893	3 057 973	2575135		
1935	13 621 686	3 405 421	2 867 723		
1936	11 318 488	2 829 622	1 000 000		
1937	14 200 057	3 550 014	1 000 000		
1938	13 553 075	3 388 269			
1939	13 321 098	3 330 275			
1940	13 660 517	3 415 129			
1941	16 321 139	4 080 285	_		
1942	18 643 610	4 660 903			
1943	19 929 212	4 982 303			
1944	20 241 069	5 060 267			
1945	24 126 633	6 031 658	_		
946	33 027 826	8 256 957	1 000 000		
1947	38 030 707 -	9 507 677	1 000 000		
1948	41 305 685	10 326 421	1 000 000		
1949	45 863 269	11 465 817	1 000 000		
1950	46 088 925	11 522 231	1 000 000		
1951	51 053 277	12 763 319	1 000 000		
1952	53 911 798	13 477 949	1 000 000		
1953	64 312 247	16 078 062	1 000 000		
1954	67 193 684	16 798 421	1 000 000		
1955	71 885 087	17 971 272	1 000 000		
1956	77 464 628	19 366 157	1 000 000		

⁽¹⁾ Après déduction des majorations de primes, auxquelles la Confédération ne contribue pas.

12074

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

modifiant

diverses dispositions en matière d'assurance-accidents

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 9 mai 1958,

arrête:

Τ

La loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents est modifiée comme il suit:

Art. 51, abrogé

Art. 62, 2e al.

Elle finit le trentième jour suivant celui auquel le droit au salaire prend fin. Par convention, la caisse nationale peut prolonger l'assurance au delà de ce terme.

Art. 90, 2e al., dernière phrase, abrogé

Art. 108, 2e al.

Les primes pour les accidents non professionnels sont à la charge de l'assuré pour quatre cinquièmes et de la Confédération pour un cinquième.

 \mathbf{II}

L'arrêté fédéral du 27 mars 1953 relatif au paiement d'allocations de renchérissement aux rentiers de la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents et du service du travail, militaire ou civil, est modifié comme il suit:

Article 1er, 2e al.

Les allocations de renchérissement sont à la charge de la caisse nationale.

III

La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 1959.

12074

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de diverses dispositions en matière d'assurance-accidents (Du 9 mai 1958)

In Bundesblatt

Dans Feuille fédérale

In Foglio federale

Jahr 1958

Année Anno

Band 1

Volume Volume

Heft 20

Cahier

Numero

Geschäftsnummer 7627

Numéro d'affaire

Numero dell'oggetto

Datum 22.05.1958

Date

Data

Seite 1009-1020

Page

Pagina

Ref. No 10 095 034

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.