

7243

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents et de 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

(Du 21 septembre 1956)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet d'une loi modifiant celle du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (augmentation du gain pris en considération) et le projet d'un arrêté fédéral modifiant celui 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.

I. L'AUGMENTATION DU GAIN PRIS EN CONSIDÉRATION

1. Aussi bien les indemnités journalières que les rentes et les primes de l'assurance-accidents sont fixées, dans la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, en pour-cent du salaire. Lors des débats parlementaires relatifs à cette loi, on a relevé à juste titre que, vu le caractère social de l'assurance, il était nécessaire de prévoir une limite jusqu'à laquelle le gain serait pris en considération pour le calcul des prestations d'assurance. C'est la raison pour laquelle les articles 74, 78 et 112 de la loi fixent le maximum du gain considéré.

Depuis l'entrée en vigueur de l'assurance-accidents obligatoire, ce maximum a été augmenté par trois fois.

Le gain pris en considération de 1911 à 1953 a évolué comme suit:

Evolution du gain pris en considération

Année	Gain pris en considération en France	
	par jour	par année
1911	14	4000
1920	21	6000
1945	26	7800
1953	30	9000

A l'appui des augmentations intervenues, on a fait valoir que, pour ceux des travailleurs que la loi entend protéger, la différence entre le salaire effectif et le gain déterminant devrait être aussi faible que possible. Les cas dans lesquels l'assurance ne tient pas compte du salaire total devraient constituer une exception; sinon, la protection qu'offre l'assurance serait insuffisante, et cela d'autant plus que les prestations de l'assurance sont égales, non à 100 pour cent, mais à 80 et 70 pour cent du gain pris en considération.

2. La caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (caisse nationale) estime qu'une nouvelle adaptation du maximum du gain pris en considération est nécessaire.

Les enquêtes de la caisse nationale, fondées sur 100 000 cas d'accidents déclarés en 1955, ont démontré que quelque 150 000 personnes, soit environ 17,9 pour cent de l'ensemble des «ouvriers-année», ont un salaire atteignant ou dépassant le maximum pris en considération à l'heure actuelle. Pour l'assurance contre les accidents professionnels (hommes), la proportion dans les diverses branches économiques est la suivante:

Proportion des « ouvriers-année » atteignant ou dépassant le gain maximum pris en considération, par rapport à l'ensemble des assurés

Branche économique	Ouvriers-année en pour-cent de l'effectif total des assurés	Pourcentage des ouvriers-année, par groupe d'industrie, atteignant ou dépassant le gain maximum pris en considération
Bureaux, sans les entreprises en régie .	11,8	63,9
Chemins de fer (sans les CFF), tramways, etc., entreprises d'aviations; éclairage, force motrice, distribution d'eau; théâtres	4,1	34,0
Industries graphiques	2,5	35,4
Industrie chimique	2,9	21,3
Industrie horlogère	3,9	23,2
Arsenaux; explosifs, entreprises d'installation, de montage et de travaux en bâtiment	5,5	12,8
Entreprises de transports, commerce . .	4,7	10,3
Produits alimentaires, boissons, tabacs .	2,9	8,3
Industrie du métal	25,3	9,5
Industrie textile	4,5	7,1
Travaux publics et construction	16,4	10,9
Cuir, caoutchouc, papier	3,0	6,6
Pierres et terres	2,3	4,4
Industrie du bois	7,8	4,1
Extraction et travail de minéraux; travaux forestiers	2,4	5,1
Effectif total, sans les entreprises en régie	100,0	17,9

Il ressort de ce tableau qu'il y a des différences importantes entre les diverses branches économiques: pour les cinq premiers groupes, qui comprennent le quart de l'effectif des assurés, la proportion des « ouvriers-année » atteignant ou dépassant le gain maximum pris en considération est d'environ 45 pour cent; pour le groupe « Industrie du métal », dont fait aussi partie le quart des assurés, cette proportion est de 9,5 pour cent, et pour le groupe « Travaux publics et construction », comprenant un sixième des assurés, elle est de 10,9 pour cent.

Lorsque le gain pris en considération fut augmenté en 1953, les « ouvriers-année » atteignant ou dépassant le maximum représentaient également, d'après les estimations, 17,9 pour cent.

Le conseil d'administration de la caisse nationale propose de prévoir comme nouveau maximum 40 francs par jour et 12 000 francs par an. Nous nous rallions à cette proposition.

L'augmentation prévue, soit 10 francs par jour ou 3000 francs par an, est sensiblement plus importante que les augmentations intervenues en 1945 et 1953. On s'en était tenu, à ces époques, à des montants plus modestes parce qu'on escomptait une certaine baisse de l'indice du coût de la vie et de l'indice des salaires. Cette baisse ne s'est pas produite; au contraire l'indice des prix à la consommation, à l'inverse de ce qui s'était passé antérieurement, a présenté ces dernières années une stabilité relative et l'indice des gains nominaux l'a rejoint de manière générale et, dans la plupart des professions, l'a dépassé. Il ne faut pas s'attendre que le niveau des salaires subisse une baisse suffisante pour influencer sur l'appréciation de la question que nous examinons. D'autre part, le nouveau maximum semble pouvoir répondre aux besoins pratiques pour ces prochaines années.

Malgré l'augmentation proposée, il y aura toujours une partie des assurés qui ne seront pas couverts entièrement. Mais leur nombre sera beaucoup moins élevé que précédemment, et il s'agira avant tout de salariés dont le gain entier n'a jamais jusqu'ici été pris en considération. L'essentiel est que la solution proposée permette d'atteindre à nouveau le but social de l'assurance, qui est de couvrir entièrement la grande majorité des assurés.

3. L'équilibre financier de la caisse nationale ne sera pas compromis par l'augmentation du gain pris en considération. Certes, diverses prestations seront plus élevées, mais cet accroissement des dépenses sera compensé par un accroissement des recettes puisque la somme des salaires déterminante pour le calcul des primes s'élèvera dans la même proportion. Une augmentation des taux de primes ou de nouveaux classements du fait de l'augmentation du gain pris en considération ne sont pas nécessaires.

En revanche, dans les cas où les taux actuels sont dépassés, les chefs d'entreprise devront verser un supplément de prime, qui sera, cependant, relativement modique. D'après les estimations de la caisse nationale, ce supplément sera, dans l'assurance des accidents professionnels, de 1,8 pour cent de la prime brute de 1955, et, dans l'assurance des accidents non professionnels, de 2,5 pour cent de cette prime.

4. Les employeurs sont libres d'assurer leur personnel auprès de compagnies d'assurance privée pour la partie du salaire non couverte par l'assurance-accidents obligatoire. Ils font toujours usage de cette faculté dans une plus forte mesure lorsqu'il n'y a plus une juste relation entre le gain maximum pris en considération pour l'assurance obligatoire et les salaires effectifs. Du fait de l'augmentation du gain déterminant, il pourrait exister, partiellement, une double assurance si les contrats privés d'assurance complémentaire n'étaient pas adaptés aux modifications intervenues. On peut, cepen-

dant, renoncer à prévoir une disposition légale relative à l'adaptation de ces contrats, la conférence des directeurs d'assurances contre les accidents ayant, au nom des compagnies participantes, pris l'engagement d'adapter les contrats d'assurance complémentaire au nouveau maximum.

L'article 2 du projet prévoit que le nouveau montant du gain pris en considération ne sera applicable qu'en cas de sinistre survenant après l'entrée en vigueur de la loi. Une application rétroactive serait inconciliable avec le système de la capitalisation prévu dans la loi pour l'assurance-accidents obligatoire et nécessiterait une augmentation des réserves mathématiques.

II. LE NOUVEAU RÉGIME DES ALLOCATIONS DE RENCHÉRISSEMENT AUX RENTIERS DE LA CAISSE NATIONALE ET DU SERVICE DU TRAVAIL MILITAIRE OU CIVIL

1. Depuis 1942, certaines catégories de rentiers de la caisse nationale ont reçu des allocations de renchérissement. Il en a été de même des rentiers du service du travail militaire ou civil. Ont droit à des allocations les bénéficiaires de rentes d'invalidité dont l'incapacité de travail est d'un tiers ou plus, ainsi que les bénéficiaires de rentes de veuves ou d'orphelins, dans la mesure où ces rentes ont pour origine un sinistre survenu avant une date déterminée. A l'origine, le droit aux allocations était subordonné à deux autres conditions (clause de domicile et clause du besoin) qui ont été supprimées par la suite.

Après avoir été augmentées cinq fois depuis 1942, et après avoir été une fois étendues à des sinistres survenus à des dates postérieures à celles qui étaient prévues dans l'arrêté précédent, les allocations de renchérissement sont à l'heure actuelle, en vertu de l'arrêté fédéral du 27 mars 1953, égales à :

- a. 40 pour cent des rentes annuelles qui ont pour origine un dommage en vertu duquel une rente a pris naissance avant le 1^{er} janvier 1943;
- b. 35 pour cent des rentes annuelles qui ont pour origine un dommage survenu avant le 1^{er} janvier 1943 et auquel la disposition de la lettre a ne s'applique pas;
- c. 10 pour cent des rentes annuelles ayant pour origine un dommage survenu après le 31 décembre 1942, mais avant le 1^{er} janvier 1946.

2. Depuis la dernière adaptation des allocations, en 1953, le renchérissement s'est élevé d'environ 6 points (moyenne de l'année 1953: 169,8 points; juin 1956: 175,4 points). Le conseil d'administration de la caisse nationale est d'avis que le moment est venu de prévoir un nouveau régime. Il ne s'agit pas de procéder à une augmentation générale des allocations de renchérissement sur la même base que jusqu'ici, mais bien de parvenir à une compensation du renchérissement égale pour tous les rentiers.

Le tableau suivant fait ressortir les différences actuelles entre la compensation dont bénéficient les rentiers suivant l'année où le sinistre est survenu :

La compensation actuelle du renchérissement par rapport au renchérissement

Année du sinistre	Indice des salaires horaires nominaux	Allocation nécessaire pour compenser le renchérisse- ment en 1953 (170 points)	Allocation effective selon AF du 27 mars 1953	Renchérissement non compensé au début de 1953
1939 et années antérieures	100,0	70,0	40	30
1940	103,0	65,0	40	25
1941	111,3	52,7	40/35	12,7/17,7
1942	123,1	38,1	35	3,1
1943	134,1	26,8	10	16,8
1944	142,9	19,0	10	9,0
1945	151,7	12,1	10	2,1
1946	169,3	0,4	—	—

Une plus juste compensation du renchérissement s'impose. Mais il convient aussi de modifier le régime actuel en graduant les allocations exclusivement d'après l'année du sinistre, et non plus en partie d'après l'année de la fixation de la rente. Institué par l'arrêté fédéral du 8 octobre 1947, le système actuel avait été adopté par souci de coordination avec le régime des allocations de renchérissement de l'assurance militaire. Depuis lors, la nouvelle loi sur l'assurance militaire a prévu des prestations tenant compte dans une forte mesure du renchérissement, de sorte qu'on peut maintenant se fonder uniformément, dans l'assurance-accidents, sur la date du sinistre. Cela correspond d'ailleurs mieux à la situation, puisque l'article 78 de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents dispose que le calcul de la rente se fonde sur le salaire que l'assuré a gagné pendant l'année qui a précédé l'accident.

La caisse nationale propose de ne pas étendre le cercle des bénéficiaires. Il ne saurait être question d'accorder des allocations de renchérissement aux bénéficiaires de rentes ayant pour origine un sinistre survenu en 1946 et ultérieurement, car ces rentes ont déjà été fixées d'après des salaires augmentés.

En ce qui concerne l'étendue de la compensation du renchérissement, la caisse nationale propose de se fonder sur un indice de 173 points et de

laisser à la charge des rentiers une modeste part du renchérissement, soit 5 pour cent en chiffre rond. Cette dernière mesure se justifie fort bien, car les allocations de renchérissement ne sont pas prévues par la loi mais constituent de pures prestations d'assistance pour lesquelles aucune prime n'a été payée.

En appliquant ces principes, on obtient les taux suivants :

Les nouvelles allocations de renchérissement par rapport aux allocations actuelles, en pour-cent des rentes

Année du sinistre	Allocation actuelle	Augmentation de l'allocation	Nouvelle allocation
1939 et années antérieures	40	30	70
1940	40	25	65
1941	40/35	10/15	50
1942	35	0	35
1943	10	15	25
1944	10	5	15
1945	10	0	10
dès 1946	0	0	0

Grâce à ce nouveau système, le renchérissement sera compensé de manière égale pour tous les rentiers ayant droit aux allocations, quelle que soit l'année du sinistre. Les allocations ne seront pas augmentées pour les rentiers des années 1942 et 1945, parce que, pour eux, compte tenu du pourcentage restant à leur charge, le renchérissement est déjà compensé dans une large mesure. Pour les autres rentiers, l'augmentation varie entre 5 et 50 pour cent, la grande majorité des rentiers allocataires ayant subi des sinistres en 1939 ou antérieurement.

Nous pouvons nous rallier à la proposition du conseil d'administration de la caisse nationale quant à l'ampleur de la compensation du renchérissement.

3. Les dépenses faites jusqu'ici par la Confédération et la caisse nationale en faveur des rentiers de la caisse nationale ont été les suivantes :

Les allocations de renchérissement et leur financement de 1942 à 1955

Montants en millions de francs

Année	Part de la Confédération	Part de la caisse ⁽¹⁾ nationale	Total
1942	—	1,76	1,76
1943	—	2,59	2,59
1944	0,66	1,92	2,58
1945	1,00	1,50	2,50
1946	0,96	1,44	2,40
1947	1,15	1,73	2,88
1948	1,59	1,66	3,25
1949	1,53	1,60	3,13
1950	1,47	1,55	3,02
1951	1,43	1,50	2,93
1952	1,39	1,46	2,85
1953	2,08	2,08	4,16
1954	2,02	2,02	4,04
1955	1,94	1,94	3,88
1942 à 1955	17,22	24,75	41,97
⁽¹⁾ Y compris le financement au moyen du fonds de roulement (jusqu'en 1944) et des économies provenant des réductions selon l'article 90 de la loi (depuis 1944).			

Les allocations de renchérissement versées aux rentiers de la caisse nationale ont été payées, durant les premières années, au moyen du fonds de roulement de 5 millions de francs mis par la Confédération à la disposition de la caisse conformément à l'article 51, 2^e alinéa, de la loi. Après épuisement de ce fonds, les dépenses furent couvertes, pendant un certain nombre d'années, pour 60 pour cent par la caisse nationale et pour 40 pour cent par la Confédération. Pour aider la caisse nationale à couvrir sa part, la Confédération lui abandonna les sommes qui lui revenaient, conformément à l'article 90, 2^e alinéa, de la loi, du fait de la réduction des prestations versées aux étrangers. La part de la Confédération s'est un peu élevée dans la suite en raison de l'augmentation des prestations. Depuis 1953, la Confédération et la caisse nationale supportent, chacune, 50 pour cent des frais. Cette répartition constitue un compromis: dès l'origine, la caisse a soutenu que les allocations de renchérissement, puisqu'elles ne sont pas des prestations d'assurance, devraient être entièrement à la charge de la Confédération; celle-ci, en revanche, est d'avis que la caisse nationale,

en tant qu'institution d'assurance de l'Etat, devrait pourvoir elle-même au paiement de toutes les prestations versées à ses rentiers.

Il ne conviendrait pas de modifier la méthode de financement actuelle à l'occasion de la présente revision. Cette question sera examinée lorsqu'on réglera de manière nouvelle les relations financières entre la Confédération et la caisse nationale.

Le nouveau régime en faveur des rentiers de la caisse nationale entraînera des dépenses supplémentaires, qui, d'après les calculs de la caisse nationale, seront, pour l'assurance des accidents professionnels et pour celle des accidents non professionnels, d'environ 2,35 millions de francs en 1957, année d'entrée en vigueur des dispositions. Puisque les dépenses sont réparties par moitié entre la caisse nationale et la Confédération, celle-ci devra payer, en 1957, environ, 1,18 million de francs de plus.

Les dépenses résultant du paiement des allocations de renchérissement, si le régime reste le même, diminueront chaque année du fait de la disparition des rentes anciennes.

4. Les allocations de renchérissement versées aux rentiers du service du travail militaire ou civil en raison de l'assurance gérée pendant la guerre par la caisse nationale au nom et pour le compte de la Confédération sont entièrement à la charge de celle-ci. Comme jusqu'ici, ces allocations doivent être les mêmes que celles qui sont octroyées aux rentiers de la caisse nationale. Les dépenses supplémentaires entraînées par le nouveau régime seront d'environ 5000 francs par an, le nombre des rentiers n'étant plus élevé.

III. REMARQUES RELATIVES AUX PROJETS DE LOI ET D'ARRÊTÉ ET PROPOSITION

Comme il s'agit de deux sujets différents et que, dans un cas, il faut modifier la loi et, dans l'autre, l'arrêté fédéral du 27 mars 1953, il est indiqué de prévoir deux textes législatifs distincts. Les allocations de renchérissement étant des prestations d'assistance non prévues par la loi, il y a-là une raison de plus pour qu'elles soient l'objet d'un texte législatif spécial.

Il est prévu, d'accord avec la caisse nationale, que les deux textes entreront en vigueur le 1^{er} janvier 1957.

Nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter les projets ci-joints.

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

Berne, le 21 septembre 1956.

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Feldmann
Le chancelier de la Confédération, Ch. Oser

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

modifiant

celle sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 21 septembre 1956,

arrête:

I

Les articles 74, 2^e alinéa, phrase finale, 78, 5^e alinéa, et 112, 2^e alinéa, phrase finale, de la loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes:

Art. 74, 2^e al., phrase finale

Le gain n'est compté que jusqu'à concurrence de quarante francs par jour.

Art. 78, 5^e al.

Le gain annuel n'est compté que jusqu'à concurrence de douze mille francs.

Art. 112, 2^e al., phrase finale

Le gain journalier n'est compté que jusqu'à concurrence de quarante francs.

II

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1957. Elle n'est applicable qu'aux dommages survenant après son entrée en vigueur.

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

modifiant

celui qui concerne le 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*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 21 septembre 1956,

*arrête:***I**

L'article 3, 1^{er} 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, est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

Art. 3, 1^{er} al.

Les allocations de renchérissement mentionnées aux articles premier et 2 s'élèvent à:

Pour les dommages survenus avant le 1 ^{er} janvier de l'année	Allocation de renchérissement en pour-cent de la rente annuelle
1940	70
1941	65
1942	50
1943	35
1944	25
1945	15
1946	10

II

Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 1957.

III

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 arrêtés fédéraux.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents et de l'arrêté fédéral relatif au paiement d'allocations de renchérissement aux rentiers de la caisse nationale su...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7243
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.09.1956
Date	
Data	
Seite	246-256
Page	
Pagina	
Ref. No	10 094 392

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.