

**1804****Message**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale**

concernant

la modification de l'article 51, alinéa premier, de la loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents.

(Du 17 décembre 1923.)

---

1. Aux termes de la loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, la Confédération doit fournir des allocations considérables en faveur de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents. Ces allocations sont en partie uniques, en partie périodiques. Les prestations uniques comprennent selon l'article 51 de la loi précitée, d'une part le remboursement des frais faits par la Caisse nationale avant le commencement de ses opérations, à l'exception des frais d'acquisition et d'aménagement d'immeubles et, d'autre part, la dotation de la Caisse nationale d'un capital de dix millions de francs donc cinq millions destinés à constituer un fonds de roulement et cinq millions affectés à la création d'un fonds de réserve. Les sommes dépensées de ce fait par la Confédération jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 1918, date de l'ouverture à l'exploitation de la Caisse nationale, s'élèvent à fr. 12 811 041.21.

Pour ce qui est des prestations périodiques, la Confédération doit prendre à sa charge, à teneur des articles 51 et 108 de la loi, la moitié des frais d'administration de la Caisse nationale ainsi que le quart des primes pour l'assurance des accidents non professionnels. Sont défalquées de ces subsides et portées à l'actif de la Confédération les économies réalisées par la Caisse nationale sur les prestations réduites

octroyées aux assurés ressortissant à des Etats étrangers (art. 90, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi). En outre, aux termes de l'article 52 de la loi, la Caisse nationale bénéficie de la franchise postale pour la correspondance du conseil d'administration et de la direction, de même que pour celle des agences en tant qu'elle est adressée à la Caisse nationale.

Conformément à l'article 53 de la loi, la Caisse nationale est exempte d'impôts, sauf pour sa fortune immobilière non directement affectée au service de l'assurance; sont également exempts de tous droits les actes directement destinés au service de la Caisse nationale.

Enfin, en cas d'introduction de l'assurance volontaire (art. 115 de la loi), la Confédération aurait à contribuer, par un subside annuel d'un huitième de la prime totale, à l'assurance de toute personne dont le revenu annuel n'excède pas 4500 francs.

Les subventions périodiques allouées par la Confédération pour la période du 1<sup>er</sup> avril 1918 au 31 décembre 1922 étaient les suivantes :

Quote-part des frais d'administration . . . . .	fr. 13 379 988.65.
Quote-part des primes pour accidents non professionnels . . . . .	» 11 672 125.13
total	fr. 25 052 113.78

A déduire de ce chiffre, conformément à l'article 90, 2 <sup>e</sup> alinéa, de la loi, les remboursements effectués dans le même laps de temps, soit . . . . .	» 1 056 772.45
en sorte que les dépenses faites par la Confédération dans la période indiquée s'élèvent au total de . . . . .	fr. 23 995 341.33

Ayant atteint aujourd'hui un chiffre qu'on peut qualifier de stationnaire, les allocations annuelles de la Confédération peuvent être évaluées à l'avenir à 6½ millions de francs, soit 3 millions comme contribution aux frais d'administration et 3½ millions à titre de participation aux primes pour les accidents non professionnels.

2. Si l'on tient compte des autres privilèges accordés à la Caisse nationale, on ne peut mettre en doute que les subsides périodiques mentionnés ci-dessus, très importants à eux seuls et comparativement aux subventions fédérales destinées d'une manière générale à des buts d'utilité publique, ont pour

effet de favoriser dans une large mesure l'assurance obligatoire en cas d'accidents.

Ainsi, les contributions aux frais d'administration et aux primes représentent ensemble presque le 12 % du total des subventions fédérales figurant au budget de 1923 pour une somme de 55 millions de francs. La quote-part des frais d'administration représente à elle seule le 6,5 % de ces subventions.

3. Déjà lors de la promulgation de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, on avait émis des craintes au sujet des charges que cette loi entraînerait pour les finances fédérales et qui sont en effet considérables, si l'on tient compte des cinq millions de francs que la Confédération alloue aux caisses-maladie reconnues. Or, la situation financière actuelle de la Confédération ne permet plus guère d'assumer la responsabilité de charges aussi élevées. Aussi convient-il d'examiner aujourd'hui comment elles pourraient être réduites, d'autant plus que, dans le budget pour 1924, d'autres subventions ont subi, elles aussi, d'importantes réductions, en raison de la nécessité de rétablir rapidement l'équilibre financier de la Confédération.

A cet égard, nous nous rendons parfaitement compte que les subsides fédéraux en faveur d'assurances sociales d'ores et déjà introduites ne peuvent être réduits que dans la mesure où cette réduction est compatible avec le but social de ces assurances et n'a pas pour effet d'en compromettre la réalisation. Mais lorsqu'une réduction peut être réalisée dans ces limites, elle est, indirectement tout au moins, dans l'intérêt bien entendu des assurances sociales, puisque leur développement, notamment par l'introduction de l'assurance-vieillesse, invalidité et survivants, est très étroitement lié au rétablissement aussi rapide que possible de conditions normales dans le ménage de la Confédération.

4. En partant de ces considérations, il faut dès l'abord se défendre de l'idée de réduire les subventions fédérales à l'assurance-maladie. La situation difficile dans laquelle se trouve cette assurance, principalement en raison de la crise économique, a au contraire engagé le Conseil fédéral à proposer aux Chambres fédérales l'octroi aux caisses-maladie reconnues d'une subvention extraordinaire de deux millions de francs, proposition qui, en principe, a été approuvée par les deux conseils.

D'autre part, eu égard aux difficultés pour nombre d'assurés de trouver un travail rémunérateur, il ne peut pas non plus s'agir de supprimer ou même de réduire la contribution de la Confédération aux primes pour les accidents non professionnels, bien que la valeur sociale de subsides publics répartis sur un nombre considérable de primes individuelles soit très discutable en principe. Aussi bien faudra-t-il examiner l'opportunité de cette prestation conjointement avec la question d'un emploi plus rationnel des deniers de la Confédération au moment où l'on revisera la législation actuellement en vigueur et étendra le régime des assurances sociales.

En revanche, nous recommandons une réduction immédiate de la participation de la Confédération aux frais d'administration de la Caisse nationale.

Le conseil d'administration de la Caisse nationale, invité à donner son préavis, s'est prononcé contre cette réduction. Il fait observer qu'en son temps, la participation de la Confédération aux frais d'administration avait été instituée pour compenser les charges imposées aux payeurs de primes, de sorte qu'il n'est pas admissible aujourd'hui de la réduire unilatéralement sans tenir compte des rapports qui existent entre elle et les primes. D'autre part, il insiste aussi notamment sur le fait que cette réduction lèserait sérieusement les intérêts des assurés volontaires en cas d'introduction de l'assurance volontaire, cette branche d'assurance entraînant, par sa nature, des frais d'administration plus élevés que l'assurance obligatoire.

Cette argumentation ne saurait avoir une importance décisive, spécialement aujourd'hui. Tout d'abord, il y a lieu de rappeler que, lors de la discussion de la loi actuelle sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, le Conseil national avait réduit d'un quart l'allocation que le Conseil fédéral proposait de fixer à la moitié des frais d'administration. Et si le Conseil des États reprit la proposition du Conseil fédéral — solution qui fut finalement aussi adoptée par le Conseil national — il le fit, il est vrai, en raison des modifications qu'il avait apportées à la répartition de la charge des primes, laquelle devenait ainsi un peu plus onéreuse pour les chefs d'entreprise, et vu le caractère de monopole attribué à l'assurance. Mais il convient dans tous les cas de noter qu'au sein du Conseil national, la question du subside fédéral à allouer à la Caisse nationale fut envisagée principalement au point de vue des finances fédérales et que la dépense ré-

sultant de ces subsides suscita de sérieuses critiques déjà lors de la promulgation de la loi.

Aujourd'hui, nous nous trouvons en présence d'une situation complètement modifiée. Les comptes de la Confédération, loin de solder à peu près en équilibre, accusent régulièrement des déficits considérables. La dette de la Confédération (sans les chemins de fer fédéraux) qui, en 1913, était de 163 millions de francs, a atteint la somme de 2210 millions de francs en 1922. Donc, plus que jamais, il importe de concentrer les ressources de la Confédération et de ne les affecter qu'à des buts qui répondent à un besoin réel et urgent. En l'absence d'un tel besoin, il ne nous paraît pas admissible de se référer à une solution adoptée précédemment en raison de circonstances qui ont complètement changé depuis lors. Or il est hors de doute que si, en son temps, la situation avait été, ne fût-ce qu'approximativement, pareille à celle en présence de laquelle nous nous trouvons actuellement, il n'aurait jamais été question d'allouer, en faveur des frais d'administration de la Caisse nationale, des subsides aussi élevés que ceux prévus par la loi.

D'autre part, il n'est pas plus exact de prétendre qu'il y a connexité entre le subside fédéral affecté aux frais d'administration de la Caisse nationale et l'obligation imposée au chef d'entreprise de payer la prime entière. Cette obligation qui découle de l'idée que l'employeur répond des risques de l'exploitation, soit d'une conception plus stricte de sa responsabilité civile, peut être considérée comme une revendication sociale admise d'une manière générale sans égard à l'organisation de l'assurance. Et personne ne la critiquerait aujourd'hui quand même la question de l'organisation est encore discutée aujourd'hui. Les arguments qu'on déduit du monopole de l'assurance pour justifier le maintien intégral du subside fédéral n'ont d'ailleurs pas grande valeur dès que l'on consulte le rapport du conseil d'administration de la Caisse nationale pour l'exercice 1922. En effet, il ressort de ce rapport que les frais d'administration, s'élevant au 13,44 % des primes, sont modestes et même moins élevés que ceux des sociétés privées d'assurance et qu'en général, les taux moyens des primes brutes n'atteignent pas non plus ceux de l'ancienne assurance de la responsabilité civile. D'autre part, les frais d'administration en 1922 représentent le 0,27 % des salaires déclarés, alors que cette proportion avait été évaluée à 0,33 % lors de la discussion de la loi. Il résulte en conséquence de ces chiffres que même en admettant qu'il y ait

connexité entre le subside fédéral et l'organisation de l'assurance, on ne peut, dans l'état où se trouvent actuellement les finances fédérales, opposer de sérieuses objections à un allègement des charges de la Confédération.

Une participation importante de l'Etat aux frais d'administration d'un établissement d'assurance autonome est d'ailleurs un fait singulier, qu'on rencontre il est vrai en Hollande, mais qui ailleurs n'existe en général nulle part, pas même dans le domaine de l'assurance-accidents autrichienne, dotée d'une organisation pareille à la nôtre et qui, sous d'autres rapports, a servi de modèle au système adopté en Suisse.

5. Nous n'avons nullement l'intention, même en ce qui concerne les frais d'administration, d'aller jusqu'à abandonner complètement le système des subsides fédéraux. Nous estimons au contraire à leur juste valeur les motifs qui, en son temps, ont conduit à l'insertion de ce principe dans la loi et nous ne voudrions pas que ce dernier fût abandonné.

En revanche, nous estimons qu'il est de notre devoir de réduire, dans une mesure convenable, la contribution de la Confédération aux frais d'administration de la Caisse nationale et partant de vous proposer une mesure qui, conjointement avec celles prises dans d'autres domaines de l'administration, est de nature à procurer l'allègement absolument nécessaire des charges qui pèsent sur nos finances. Cette mesure est d'ailleurs, comme nous l'avons déjà relevé ci-dessus, dans l'intérêt même des assurances sociales, l'assainissement des finances publiques étant la condition primordiale de toute activité de l'Etat dans le domaine de la politique sociale.

Veillez agréer, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 17 décembre 1923.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*  
SCHEURER.

*Le chancelier de la Confédération,*  
STEIGER.

---

(Projet.)

# LOI FÉDÉRALE

modifiant

l'article 51, alinéa premier, 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,

vu l'article 34<sup>bis</sup> de la Constitution,

vu le message du Conseil fédéral du 17 décembre 1923,

*arrête :*

I. La loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents est modifiée comme suit :

L'article 51, 1<sup>er</sup> alinéa, est abrogé et remplacé par la disposition suivante :

« La Confédération rembourse à la Caisse nationale le quart de ses frais d'administration. »

II. La présente loi s'applique pour la première fois à l'année 1924.

III. Le Conseil fédéral est chargé de la mise en vigueur et de l'exécution de cette loi.

---

**Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de l'article 51, alinéa premier, de la loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents. (Du 17 décembre 1923.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1923
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	52
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1804
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.12.1923
Date	
Data	
Seite	560-566
Page	
Pagina	
Ref. No	10 083 838

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.