

La suppression de la subvention fédérale à l'assurance des accidents non professionnels

Autor(en): **Muller, Richard**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **59 (1967)**

Heft 11

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385465>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La suppression de la subvention fédérale à l'assurance des accidents non professionnels¹

Par *Richard Muller*, conseiller national

Le 5 octobre 1967, les Chambres fédérales ont modifié deux articles de la loi fédérale sur l'assurance maladie et accidents (LAMA). L'article 108, 2^e alinéa, a désormais la teneur suivante: «Les primes pour les accidents non professionnels sont à la charge de l'assuré.» Jusqu'à ce moment, ce dernier prenait en charge les sept huitièmes de cette prime et la Confédération un huitième. L'article 114, qui réglait les modalités du versement de la subvention fédérale, a été abrogé. Ces amendements ont été publiés dans la *Feuille Fédérale* du 14 octobre. Le délai d'opposition prend fin le 12 janvier 1968. Pour l'Union syndicale, une question se pose: faut-il ou non lancer le référendum? Si nombre de raisons militent en faveur de cette décision, d'autres, tout aussi nombreuses et aussi valables, la déconseillent. Au sein du Comité syndical les avis étaient partagés; c'est pourquoi il a décidé de laisser à la Commission syndicale le soin de trancher.

Il serait intéressant de rappeler dans tous ses détails l'évolution des relations financières entre la Confédération et la Caisse nationale suisse d'assurance accidents (CNSA). Cela nous écarterait cependant par trop de notre sujet: le subventionnement de l'assurance des accidents non professionnels (ANP). La LAMA du 13 juin 1911, acceptée par le peuple en février 1912, mettait à la charge de la Confédération le quart des primes de l'assurance ANP. Cette disposition est demeurée inscrite dans la loi jusqu'à la fin de décembre 1959. En fait, les subsides légaux ont cessé d'être versés intégralement dès 1934, à la suite des mesures de déflation décrétées pendant la crise économique. Après avoir été réduite de 20 % en 1934, la subvention a été entièrement suspendue de 1938 à 1945; de 1946 à 1959, la Confédération a ramené ses prestations à un million de francs par an. Vers la fin des années cinquante, des pourparlers ont été conduits avec la Confédération en vue d'un rétablissement des prestations légales. Les Chambres fédérales ont finalement fixé la contribution au huitième de la prime de l'assurance ANP. Cette décision est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1960. En 1966, cette participation d'un huitième a imposé à la Confédération une charge de 25,6 millions de francs.

Le versement d'un subside d'un huitième de la prime a été motivé avant tout par des raisons d'ordre social. On a relevé que les coûts de l'assurance ANP, que la loi de 1911 mettait en principe à la charge des assurés, devaient être maintenus au niveau le plus bas possible. On a donc respecté l'un des principes mêmes de l'assurance sociale. Dans le message du Conseil fédéral du 9 mai 1958, «concer-

¹ Exposé présenté devant la Commission syndicale, le 11 novembre 1967.

nant les modifications de diverses dispositions en matière d'assurance accidents», on lit : « En principe, c'est le salarié qui doit payer ces primes, qu'il faut, dès lors, maintenir dans des limites supportables. ». Il poursuit en ces termes : « 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. » Rappelons qu'au cours des dernières dizaines d'années les coûts de l'assurance ANP n'ont cessé d'augmenter ; ce phénomène est commandé par l'élévation constante – comme dans l'assurance maladie – des frais de médecin et d'hospitalisation, par l'extension des loisirs consécutive aux réductions de la durée du travail imposée par les syndicats, comme aussi par l'« explosion » du trafic motorisé. Cette évolution a requis des majorations constantes des primes exigées des salariés. Au regard des années trente, elles ont doublé pour les hommes et plus que doublé pour les femmes ; elles s'établissent actuellement à 10‰ du gain pour les premiers et à 7,5‰ pour les secondes. Aussi, dans son message de 1958, le Conseil fédéral arrive-t-il à cette conclusion : « ... 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. »

Comme nous l'avons relevé, la contribution fédérale a été fixée à un huitième de la prime dès le 1^{er} janvier 1960. Simultanément, des prestations supplémentaires ont été imposées à la Caisse nationale d'assurance accidents. Au lieu de finir le surlendemain du jour où le droit au salaire prend fin, l'assurance contre les accidents non professionnels a été prolongée jusqu'au trentième jour. Par convention, la caisse peut l'étendre au-delà de ce terme. La couverture de l'assurance contre les accidents non professionnels de motocyclette a été insérée dans l'assurance. En outre, depuis 1960, la caisse prend entièrement en charge les allocations de renchérissement servies aux bénéficiaires de rentes : à elle seule, cette compensation de la vie chère a exigé une dépense de 16,6 millions de francs en 1966. Depuis le 1^{er} janvier 1963, ces rentes sont ajustées automatiquement dès que l'indice des prix à la consommation accuse, par rapport au dernier relèvement, une nouvelle progression de 5 %.

On avait lieu de tenir pour durable la nouvelle réglementation des relations financières entre la Confédération et la caisse – qui réduit de moitié la contribution fédérale à l'assurance des accidents non professionnels, mais impose de nouvelles et très appréciables prestations à la caisse. Ce n'est malheureusement pas le cas. Au début de 1966, le Conseil fédéral a fait part de son intention de réexaminer le

subventionnement de l'assurance ANP. Cette communication a incité le conseil d'administration de la caisse à différer sa décision de couvrir intégralement le risque motocyclette – un très ancien postulat syndical – jusqu'au moment où l'on connaîtra exactement la réglementation future des subventions fédérales. En juillet 1966, la commission d'experts instituée, sous la présidence du professeur Stocker, pour réexaminer les subventions fédérales, a proposé de supprimer les subsides à l'assurance des accidents non professionnels. Le Conseil fédéral a repris intégralement cette proposition dans son message du 16 février 1967 «concernant les économies à faire dans le domaine des subventions». Si l'on confronte cette proposition avec la déclaration du message de 1958, on constate que le Conseil fédéral a entièrement tourné casaque!

Comment cette proposition est-elle motivée par les experts? Par la situation financière précaire de la Confédération évidemment. On relève ensuite que les revenus des assurés se sont sensiblement améliorés et que la situation financière actuelle de l'assurance contre les accidents non professionnels est satisfaisante, en particulier parce que les primes des assurés ont été augmentées de façon massive au cours des années. Les experts relèvent que le manque à gagner consécutif à une suppression des subventions peut être compensé tout d'abord par des prélèvements sur le fonds de compensation; un ajustement des primes n'est pas nécessaire dans un délai prévisible. Les motifs avancés par le message du Conseil fédéral du 17 janvier 1967 sont tout aussi peu convaincants. La suppression du subside est tenue pour acceptable et raisonnable. On rappelle «qu'à l'époque, le versement d'une contribution avait surtout été déterminé par le fait que les personnes assurées... appartenaient en général à des milieux peu aisés et que l'assurance était obligatoire. La situation s'est cependant modifiée de façon très sensible... les conditions de revenu des personnes assurées... se sont améliorées de manière réjouissante et ne se distinguent plus guère (!), aujourd'hui, de celles des autres milieux de la population qui ne sont pas obligatoirement assurés... et qui supportent eux-mêmes les frais des accidents non professionnels ou doivent s'assurer uniquement à leurs frais.» «Si la contribution fédérale, poursuit le Conseil fédéral, a, par le passé, pu créer une compensation désirable entre la situation matérielle des différents milieux de la population, elle est plutôt actuellement la source d'inégalités. En outre, le caractère obligatoire de l'assurance ne doit plus être considéré comme un désavantage.» Le message rappelle que de nombreux accidents non professionnels se produisent pendant le congé de fin de semaine et que ce n'est pas à la Confédération d'assumer, même partiellement, ces risques. Comme si la contribution fédérale n'avait pas eu dès le début pour objet de couvrir les risques auxquels l'homme est soumis en dehors de son travail, y compris le congé de fin de semaine! Le Conseil fédéral met également l'accent sur la situation financière favorable de l'assurance des accidents non professionnels et

relève qu'une augmentation des primes de 15 % seulement (!) serait suffisante pour compenser les effets de la suppression de la subvention fédérale. Il va sans dire que le Conseil fédéral tient cette majoration pour pleinement acceptable. Son avis est naturellement partagé par le *Journal des associations patronales* (26 janvier 1967) qui estime que l'accroissement du bien-être ne justifie plus le versement de subsides fédéraux à l'assurance des accidents non professionnels.

Le Conseil des Etats s'est immédiatement rallié à la proposition du Conseil national. Au sein de la commission du Conseil national, les avis étaient partagés. Une proposition visant à inviter le Conseil des Etats à ne pas entrer en matière a été repoussée avec la voix prépondérante du président. Nous avons alors tenté de sauver une partie au moins de la subvention en proposant que la contribution de la Confédération soit fixée au seizième de la prime. Le Conseil national a repoussé et cette proposition et celle qui demandait le maintien du régime en vigueur. Nous avons fait valoir que l'on ne saurait priver de toute subvention cette branche importante de l'assurance sociale, et cela d'autant moins que cette assurance continue à exclure certains risques, ce qui, comme le relève une lettre du 11 juillet 1966 du conseil d'administration et de la direction de la Caisse nationale, n'est justifié, ni du point de vue social, ni si l'on considère le développement de la circulation et l'accroissement de ses risques. Mais le Conseil national est demeuré sourd à ces arguments. Il n'a pas admis davantage que l'on ne saurait, alors que la revision totale du chapitre: assurance accidents de la LAMA est en cours, modifier dès maintenant une réglementation en vigueur depuis 1960 seulement. Nous avons pourtant donné à entendre que cette revision donnera l'occasion de réexaminer les relations entre la Confédération et la Caisse nationale. Mais quoi! La majorité parlementaire, qui craint des hausses des impôts, a donné la préférence à la politique des coupes sombres – et arbitraires.

La décision prise par le Parlement témoigne d'une grave défaillance de l'esprit social; c'est elle aussi qui a dicté, en 1966, la suppression des subsides destinés à abaisser les prix des denrées alimentaires. Sur les réductions de l'ordre de 60 millions proposées par le Conseil fédéral aux deux Chambres, un montant de 30 millions a été retenu, dont 25 millions ou 85 % concernent l'assurance des accidents non professionnels. Cette mesure touche uniquement les travailleurs. Mais si l'on en croit l'avis du *Journal des associations patronales*, ne vivent-ils pas dans l'abondance ?

Face à cette violation flagrante des principes de l'assurance sociale par la majorité bourgeoise, il est naturel de se demander si le moment n'est pas venu de faire usage des droits que la démocratie directe nous confère pour défendre les intérêts légitimes des travailleurs, en d'autres termes de lancer le référendum. Au cours de maintes assemblées, on nous a reproché d'avoir protesté théoriquement seulement contre

l'abolition de l'impôt sur les coupons, mais sans lancer le référendum contre cette décision réactionnaire. Soyons bien persuadés que le même reproche risque de nous être adressé si nous restons l'arme au pied.

En lançant le référendum, nous pourrions sauver entièrement ou partiellement la subvention pour 1968. De 28 millions en 1967, elle s'établira à 30 millions environ en 1968. Pour le moment, le régime actuel reste en vigueur. Si le référendum est lancé et s'il aboutit, la décision de l'Assemblée fédérale ne pourra pas entrer immédiatement en vigueur. Admettons que la votation ait lieu à fin mai 1968; même si elle était négative, la revision de la loi décidée par les Chambres pourrait être appliquée au plus tard dès le 1^{er} juin, et même dès le 1^{er} juillet. Dans la loi qui règle les rapports entre les deux conseils, une disposition précise qu'en règle générale, une loi ne peut pas être mise en vigueur moins de cinq jours après sa publication. Est considérée comme date de publication non pas la publication dans la *Feuille fédérale*, mais l'insertion d'une loi dans la nomenclature des lois fédérales, ce qui n'est possible *qu'après* la votation requise par le lancement d'un référendum. Si le référendum n'était pas lancé, le Conseil fédéral aurait l'intention de mettre le nouveau régime en vigueur dès le 1^{er} janvier 1968. Il ne le pourrait pas si le référendum était demandé. L'article 114 de la LAMA serait appliqué; aux termes de cet article, la subvention fédérale à l'assurance des accidents non professionnels est évaluée provisoirement et versée d'avance pour un an. Si la votation était négative et si le Conseil fédéral fixait au 1^{er} juillet 1968 l'entrée en vigueur du nouveau régime, nous aurions à tout le moins sauvé la moitié de la subvention, soit 15 millions de francs! Le fait que le chapitre de l'assurance accidents de la LAMA appelle diverses revisions milite également en faveur du lancement du référendum. Que des changements s'imposent c'est l'évidence même. La loi a 56 ans d'âge! C'est aussi la raison pour laquelle la revision totale est à l'ordre du jour. Il convient non seulement d'élargir le cercle des assurés (ce qui aura pour effet d'accroître les recettes), mais aussi d'améliorer les prestations de l'assurance, en particulier de supprimer les délais d'attente, d'augmenter les indemnités journalières de maladie et les rentes à tout le moins dans la même mesure que les prestations similaires de l'assurance militaire. N'est-il pas évident que ces indispensables améliorations requièrent le maintien de la subvention fédérale?

Cependant, tout autant de raisons valables s'opposent au lancement du référendum. Tout d'abord, cette décision nous imposerait de lourdes charges, que nous ne pourrions demander à la Caisse nationale de rembourser! Au sein du Comité syndical, on a fait observer que la campagne pourrait être conduite à peu de frais et que l'on pourrait se contenter, pour l'essentiel, d'une propagande limitée à la presse syndicale. Mais cette méthode n'éveillerait-elle pas l'impression que

nous ne prenons pas l'affaire au sérieux ? On a tout lieu d'admettre que les adversaires de la subvention fédérale mettront tout en œuvre pour mobiliser l'opinion. Les subventions fédérales ne sont pas populaires et les relèvements des taux fiscaux le sont encore moins. Sans aucun doute, la presse bourgeoise tout entière dénoncera l'emprise grandissante du fisc. Nous ne pourrions guère compter que sur l'appui des journaux socialistes. Relevons aussi qu'à la différence d'affrontements antérieurs entre la Confédération et la Caisse nationale, le conseil d'administration était divisé. Seuls les représentants du groupe ouvrier ont lutté pour le maintien de la subvention fédérale. Ils n'ont pas été soutenus par les représentants des autres milieux – ni par le Parlement. Si nous lançons le référendum, nous nous heurterons à des adversaires qui mettront tout en œuvre pour l'emporter. Notons encore que nous ne pouvons plus désormais invoquer deux des arguments importants qui militaient jusqu'à maintenant pour le maintien de la subvention.

Il s'agit tout d'abord de la couverture des risques qui ne sont pas encore assurés. Au lendemain de la décision des Chambres fédérales, le conseil d'administration de la Caisse nationale a décidé, le 31 octobre, de couvrir entièrement les risques motocyclette et les risques avion. Jusqu'à maintenant le risque moto était couvert uniquement sur le chemin du travail (du domicile au lieu de travail et inversement) et pour la conduite d'une moto jusqu'à 50 cm³ de cylindrée. De même, l'usage des scooters était exclu de l'assurance. La liste des dangers dit extraordinaires a été modifiée et ajustée à l'évolution. Notons en passant que la catastrophe du Globe Air au-dessus de Chypre a accéléré cette révision. On a considéré aussi que l'on ne pouvait inclure dans l'assurance ANP les risques du voyage aérien et continuer à exclure ceux qu'implique l'emploi du scooter. Le coût supplémentaire de la couverture des nouveaux risques est évalué à 9 ou 10 millions par an. Cette décision du conseil d'administration a été prise à l'unanimité; elle n'est cependant pas encore entrée en vigueur. Si le référendum n'est pas lancé, elle sera appliquée dès le 1^{er} janvier 1968. Si le référendum est lancé, le bureau de la Caisse nationale attendrait, pour fixer l'entrée en vigueur, de connaître les résultats de la votation.

L'an prochain, la suppression de la subvention – si elle entre en vigueur – et la couverture des nouveaux risques augmenteront de 39 à 40 millions de francs les charges de l'assurance ANP. Malgré cela – et c'est un argument contre le lancement d'un référendum – la direction donne à entendre qu'un nouveau relèvement des primes ne serait pas nécessaire dans un délai prévisible. En fait, la situation financière de cette branche de l'assurance est excellente. En 1952, son endettement était encore de 52 millions. A la fin de 1956, le fonds de compensation disposait d'une réserve de 45 millions. On a lieu d'admettre qu'elle atteindra 60 millions au début de 1968. A cela s'ajoutent d'autres réserves techniques. La forte augmentation des

primes, les subsides que la Confédération verse de nouveau depuis 1960, les recettes assurées par les ristournes exigées des assurés, en particulier à la suite d'accidents de la circulation (ces encaissements ont totalisé 26 millions en 1966), tout cela a permis à l'assurance d'augmenter ses réserves de sécurité. De 1956 à 1964, les réserves de cette nature ont augmenté de 91 millions. De l'avis de la direction, même si la subvention fédérale n'avait pas été versée au cours des dernières années, les primes auraient néanmoins été suffisantes pour couvrir les risques. Pour une prime de 10‰, le taux de risque a été de 9,7‰ en 1964 et de 10‰ en 1965. Comme on envisage une évolution plutôt favorable des risques de l'assurance ANP, on a lieu de tenir les primes actuelles pour assez élevées malgré la couverture de nouveaux risques et la suppression de la subvention fédérale. C'est dire qu'au cours de la campagne qui suivrait le lancement du référendum, nous ne pourrions pas peindre sur la muraille la menace de nouvelles majorations des primes ! Si nous cédions à cette tentation, nos adversaires, qui connaissent ces chiffres remettraient massivement les choses au point. Des majorations des primes ne sont prévisibles qu'à la suite d'une révision totale qui améliorerait encore de manière sensible les prestations. Mais en cette occurrence, les assurés admettraient sans peine un relèvement approprié des primes.

Si l'assurance des accidents non professionnels est saine grâce aux versements effectués par les assurés, on ne peut pas en dire autant d'autres branches de l'assurance sociale, de l'assurance maladie notamment. Etant donné la situation précaire de cette dernière, il serait préférable que la Confédération, plutôt que de verser une subvention à l'assurance ANP, augmentât ses subsides à l'assurance-maladie. Dans ce domaine, les cotisations exigées des assurés, des travailleurs et des familles nombreuses en particulier, sont devenues excessives et grèvent trop lourdement les budgets. Un effort entrepris pour corriger cet état de choses aurait l'appui de divers milieux, tant dans l'opinion qu'au Parlement. Les Chambres fédérales ont repoussé la proposition du Conseil fédéral visant à réduire le subventionnement de l'assurance maladie.

Il faut se convaincre aussi qu'un résultat négatif de la votation qui suivrait le lancement du référendum serait assimilé à un verdict populaire contre le subventionnement des assurances sociales par l'Etat ! Si le peuple sanctionnait expressément la suppression du subside fédéral à l'assurance ANP, nous pouvons être certains que divers milieux en prendraient prétexte pour exiger des économies dans le secteur de l'assurance maladie, et même dans le domaine de l'AVS/AI !

Enfin, un échec lors de la votation serait préjudiciable à notre influence, à l'efficacité de notre action. Bien que les avis aient été partagés au sein du Comité syndical quant à l'opportunité du lancement d'un référendum, personne n'a envisagé avec optimisme l'issue

d'un scrutin. C'est pourquoi le bureau du Comité syndical invite la commission à renoncer à lancer un référendum dont l'issue apparaît fort douteuse et à employer de manière plus utile l'argent que cette campagne exigerait. Cela ne signifie cependant pas que l'Union syndicale se rallie à la décision réactionnaire de la majorité parlementaire. Nous sommes, au contraire, d'avis que le problème du subventionnement de l'assurance ANP doit être réexaminé en liaison avec la révision totale de l'assurance accidents. Mais ce réexamen, il est évident que nous ne pourrions pas l'exiger si le peuple avait préalablement accepté la suppression de la subvention.

J'ai tenté de vous exposer aussi objectivement que possible les raisons qui militent contre le lancement d'un référendum. Elles sont de taille. C'est pourquoi, au nom du bureau du Comité syndical, je vous invite à y renoncer.

On sait que la Commission syndicale suisse, à une forte majorité, donna suite à cette invitation à ne pas lancer le référendum.

La Suisse et l'Europe

Par *Jeanne Hersch*

Nous reproduisons cette excellente étude publiée dans l'ouvrage édité à l'occasion du soixante-dixième anniversaire de Max Weber, que nous avons commémoré dans notre numéro double de juillet-août dernier. *Réd.*

La Suisse n'est en aucune façon un produit naturel. Qu'elle se situe à la source des grands fleuves dont les cours divergents arrosent l'Europe ne la prédestinait nullement à se constituer en Etat. Pas, ou très peu, de données communes dans les réalités géopolitiques de ses cantons. Et même, semble-t-il, peu de données complémentaires.

L'amour engendre ses raisons. Belle, l'aimée l'est parce qu'elle est maigre ou plantureuse, sévère ou souriante, blonde ou brune, puissante ou fragile. La patrie aimée se pare des frontières naturelles, mers ou montagnes, qui la délimitent, l'isolent et la protègent, ou de la vulnérabilité de ses plaines ouvertes à l'infini. Comme tout objet aimé, la patrie est ressentie comme *nécessaire*, c'est-à-dire, contre toute raison, comme condition de l'ordre et du sens dans le monde. Bien avant d'être – tel est le sentiment de ses fils – elle ne pouvait pas ne pas être. Et elle ne pourrait pas, sans scandale, cesser d'être un jour.

La France est un hexagone, l'Italie une botte, l'Angleterre une île. On éprouve ici, fortement, combien de telles déterminations, bien que limitatives, donnent de densité à un être. L'Allemagne n'est jamais sortie de l'angoisse que lui donnent ses frontières indécises. La Suisse ? Qui donc, en dehors des états-majors, a jamais pensé à ses frontières ?