

FEUILLE FÉDÉRALE

88^e année

Berne, le 28 octobre 1936

Volume III

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.

3459

MESSAGE

du

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

(Du 23 octobre 1936.)

Monsieur le Président et Messieurs,

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

I.

En application de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1923, la Confédération a alloué aux caisses-maladie reconnues, à titre extraordinaire, une subvention unique de trois millions de francs, qui a été payée par tranches égales dans les années 1924, 1925 et 1926. Sans préjuger une révision de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, cette subvention devait permettre aux caisses de subvenir aux dépenses accrues de l'assurance et leur aider en particulier à couvrir les diminutions de recettes et de fortune imputables à la crise économique. A cette fin, l'arrêté donnait compétence aux autorités administratives pour subordonner l'octroi de la subvention à la prise de mesures d'assainissement et pour prescrire le mode d'emploi du subside. Les arrêtés fédéraux des 22 décembre 1927 et 21 juin 1932 ont prévu chacun le versement de la subvention extraordinaire, sur le pied d'un million de francs par an, jusqu'à la révision de la loi d'assurance, mais pour cinq années au plus, la constatation étant faite que l'augmentation des frais de l'assurance-maladie se maintenait. La subvention extraordinaire sera payée pour la dernière fois vers la fin de l'année 1936.

II.

Commencé depuis assez longtemps, l'étude de la révision de la loi sur l'assurance-maladie et accidents, titre premier, n'est pas encore ter-

minée. Comme l'assainissement de l'assurance-maladie ne peut se faire que par une refonte des dispositions légales en vigueur, l'office des assurances sociales a établi des directives sur les rapports entre médecins et caisses-maladie et sur les règles y relatives. Ces directives ont servi de base aux négociations engagées entre l'office et les représentants des médecins, d'une part, ceux des caisses, d'autre part, séparément d'abord, puis en commun. Une commission de spécialistes se prononcera ensuite sur l'ensemble de la question. Quand les résultats de ces délibérations seront arrêtés, nous élaborerons et soumettrons à l'Assemblée fédérale un projet de réforme pour l'assurance-maladie. Mais la préparation de ce projet, puis son examen par les commissions et les deux chambres demanderont encore un certain temps. Aussi ne faut-il pas s'attendre que la nouvelle loi pourra entrer en vigueur l'année prochaine déjà, ni même l'année suivante. La question est donc de savoir s'il y a lieu de continuer l'octroi d'une subvention extraordinaire aux caisses-maladie reconnues jusqu'à ce que la nouvelle loi soit en vigueur.

III.

Dans notre message du 13 octobre 1931 sur un projet d'arrêté allouant une subvention extraordinaire aux caisses-maladie reconnues (FF 1931, II, 321 s.), nous avons signalé l'augmentation relativement forte des frais de l'assurance-maladie en Suisse, jusqu'à l'année 1929. Cette augmentation, imputable surtout aux soins médicaux, a continué après l'année 1929 et ne s'est pas encore arrêtée. Les rapports des caisses-maladie communales du canton de St-Gall ont permis de constater que la caisse-maladie communale de la ville de St-Gall a dépensé, en moyenne, les sommes suivantes pour les soins médicaux et pharmaceutiques à domicile:

Année	Hommes fr.	Femmes fr.	Enfants fr.
1925	11.68	18.02	18.19
1930	14.17	21.43	21.12
1934	14.40	22.70	23.34

Par rapport à l'année 1925, l'augmentation proportionnelle des frais de traitement à domicile, jusqu'aux années 1930 et 1934, s'exprime ainsi qu'il suit:

Année	Hommes %	Femmes %	Enfants %
1930	21, ₃	18, ₉	16, ₁
1934	23, ₃	26, ₀	28, ₃

De 1917 à 1934, le coût moyen des frais de traitement à domicile, tout compris, s'est élevé de 133 à 181 pour cent, alors que le nombre des jours de maladie a sensiblement diminué chez les adultes, pendant la même période. Ajoutons que l'augmentation des frais s'est produite, avec de

faibles variations, aussi bien chez les hommes que chez les femmes et les enfants; elle fut donc générale.

Même constatation dans la caisse cantonale genevoise d'assurance scolaire en cas de maladie. Pour les années 1926, 1930 et 1935, les prestations de cette caisse demeurant les mêmes, la moyenne des frais médicaux et des frais de pharmacie a été, par assuré:

Année	Frais médicaux	Frais de pharmacie
	fr.	fr.
1926	22.98	4.54
1930	27.55	7.29
1935	27.52	6.89

Par rapport à l'année 1926, l'augmentation en pour-cent est la suivante, jusqu'aux années 1930 et 1935:

Année	Frais médicaux	Frais de pharmacie
	%	%
1930	19, ₉	35, ₅
1935	19, ₈	28, ₁

Si les chiffres ci-dessus permettent de se rendre compte des conditions de l'assurance pour les caisses dont le champ d'activité est étroitement circonscrit et embrasse même une région fortement anémiée par la crise, la même progressivité s'observe dans la société suisse de secours mutuels « Helvétia », qui étend son activité sur tout le territoire de notre pays. De 1925 à 1935, la morbidité ne variant guère, les dépenses moyennes pour soins donnés aux adultes et aux enfants s'expriment par les chiffres que voici:

Année	Adultes	Enfants
	fr.	fr.
1925	20.85	10.64
1930	35.06	27.72
1935	38.24	26.55

En pour-cent, l'augmentation est de:

Année	Adultes	Enfants
	%	%
1930	68, ₂	160, ₅
1935	83, ₄	149, ₅

IV.

Par suite de l'augmentation des frais de l'assurance, les caisses ont été grevées d'une charge s'écartant toujours plus du rapport où se trouvaient les subsides ordinaires de la Confédération et les dépenses totales des

caisses lors de la mise en vigueur de la loi sur l'assurance-maladie. L'article 35 de cette loi dispose que la Confédération paie aux caisses-maladie, par assuré et par année entière, des subsides de 3 fr. 50 à 5 fr. 50, selon que la caisse assure seulement les soins médicaux et pharmaceutiques ou seulement une indemnité journalière, ou les deux sortes de prestations à la fois. Le montant de ces subsides n'a pas varié depuis que la loi est en exécution. Mais l'augmentation des frais de l'assurance a créé, entre les subsides fédéraux et les charges des caisses, une disparité qui n'a pas cessé de grandir avec la crise économique. C'est ainsi que, dans l'assurance des prestations médicales et pharmaceutiques pour 180 jours compris dans une période de 360 jours consécutifs, le subside afférent aux assurés masculins ne faisait plus, en 1934, que 16,₈ pour cent, et le subside afférent aux assurés féminins que 14 pour cent de la moyenne des frais de médecin et de pharmacie; en 1916, les rapports étaient respectivement de 41,₇ et de 32,₃ pour cent. Nous n'avons pas tenu compte de la réduction de 10 pour cent que l'arrêté sur le II^e programme financier applique aux subsides ordinaires à l'assurance-maladie. Si nous en avions fait état, la disparité serait d'autant plus grande. Mais, même si nous laissons de côté la réduction provisoire des subsides ordinaires, il ne semble pas que l'avenir doive rétablir la parité à l'avantage des caisses, car, fort probablement, la dévaluation du franc suisse ne sera pas sans influencer l'assurance-maladie, qui se ressent surtout de chaque fluctuation des prix sur le marché des médicaments.

Comme les subsides ordinaires demeuraient tels qu'ils ont été fixés par la loi, les caisses ont dû faire supporter leur surcroît de dépenses en majeure partie aux assurés, sous forme de cotisations surélevées. Pour l'ensemble des caisses assurant les prestations médicales et pharmaceutiques ou une indemnité journalière, les contributions des assurés ont passé, de 20 fr. 25 en 1914, à 29 fr. 82 en 1925 et à 32 fr. 45 en 1934. Notons ici que si les primes ont pu être maintenues dans cette limite, c'est grâce à la subvention extraordinaire, payée sans interruption depuis 1924. Si cette subvention était supprimée dès 1937 jusqu'à la révision de la loi, une augmentation correspondante des primes s'en suivrait inévitablement. Mais elle serait très mal venue en pleine crise économique. A ce sujet, une enquête récemment menée à Zurich sur le recouvrement des primes arriérées de l'assurance-maladie obligatoire a donné des résultats significatifs. Elle nous apprend que le nombre des poursuites engagées en 1935 contre des assurés obligatoires qui n'avaient pas payé leurs cotisations s'est augmenté de 251 pour cent par rapport à l'année 1930, le nombre des réquisitions de saisie de 489 pour cent, celui des réquisitions de vente de 1157 pour cent. Les nombres se rapportant à l'année 1934 ne sont guère moindres.

V.

La Confédération avait déjà cru bon, jusqu'ici, de compenser en quelque mesure la hausse des frais de l'assurance, en ajoutant une subvention extraordinaire à la subvention ordinaire, reconnue insuffisante, qu'elle alloue aux caisses-maladie; elle semble aujourd'hui d'autant plus justifiée à continuer de payer une subvention extraordinaire que les frais d'assurance non seulement n'ont pas diminué sous le régime du dernier arrêté fédéral, mais se sont accrus sensiblement.

Pour éviter tout malentendu, rappelons ici que l'arrêté fédéral du 20 juin 1936 octroyant une allocation de crise à l'assurance-maladie volontaire ne vise point à couvrir des augmentations de frais dans l'assurance-maladie. L'objet de cet arrêté est d'engager les caisses-maladie à conserver le bienfait de l'assurance aux assurés qui, par suite de la crise économique, ne sont plus en état de payer leurs cotisations. Comme l'allocation fédérale de crise ne dépasse en aucun cas les sommes que les caisses destinées à suppléer les cotisations manquantes, elle occasionne aux caisses de fortes dépenses supplémentaires, qui ne peuvent être réparties entre les assurés.

Si les considérations précédentes montrent qu'il est nécessaire d'allouer aux caisses-maladie la subvention extraordinaire en sus de l'allocation de crise, il reste à voir quel en sera le montant. Eu égard à ses difficultés financières, la Confédération devra se limiter à un minimum, car, en un temps où les circonstances l'obligent à rogner des subventions légales et comme traditionnelles, on ne comprendrait pas qu'elle fixât le montant de la nouvelle subvention au-dessus des exigences de la stricte nécessité. Nous vous proposons par conséquent de voter une subvention d'un million de francs.

Nous prévoyons en outre que la nouvelle subvention sera, comme jusqu'ici, prélevée sur le fonds d'assurance, qui se montait à 11,103,403 francs à la fin de l'année 1935. Ainsi que nous l'avons rappelé dans le message relatif au dernier arrêté (FF 1931, II, 324), ce fonds a été constitué et alimenté en vue de contribuer aux charges que la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents impose à la Confédération.

La révision de cette loi, selon nos projets, emportera un changement essentiel du système de subvention. Un terme devra donc être mis à l'octroi du nouveau subside, en sorte qu'il ne soit plus question de celui-ci après la révision de la loi. Mais comme il est très possible, sinon probable, que les travaux de révision durent plus longtemps qu'on le prévoit, il sera bon de ne mettre le nouvel arrêté fédéral en vigueur que pour 5 ans.

Quant au mode de répartition appliqué jusqu'ici, l'office des assurances sociales n'a pas été saisi d'observations à son sujet par les caisses-maladie. Il n'y a donc aucune raison de le changer. En revanche, il serait opportun

de pouvoir priver définitivement de tout droit au subside les caisses-maladie en contravention, pour le temps de la contravention, et, à cette fin, il faudrait compléter les mesures disciplinaires prévues à l'article 33 de la loi. L'expérience a montré que les deux sanctions possibles, l'amende de 100 francs au maximum et le retrait de la reconnaissance, ne donnent pas satisfaction dans la pratique. En effet, la peine de l'amende est souvent insuffisante, tandis que le retrait de la reconnaissance va trop loin. D'autre part, en une autre occasion, notre département de justice et police a soutenu que la sanction consistant à priver une caisse des subsides fédéraux pour un temps déterminé ne pouvait se faire par la voie d'une simple ordonnance et nécessitait une révision de la loi. Mais, pour différentes raisons pratiques, il n'est pas indiqué de faire une révision de la loi qui se limiterait à l'article 33. A notre avis, la sanction désirée devrait être décidée en même temps que la nouvelle subvention extraordinaire.

Nous vous prions de vouloir bien approuver le projet d'arrêté fédéral ci-après.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 23 octobre 1936.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
MEYER. °

Le chancelier de la Confédération,
G. BOVET.

(Projet.)

Arrêté fédéral

allouant

une subvention extraordinaire aux caisses-maladie reconnues.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu l'article 34*bis* de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 23 octobre 1936,

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 1937.

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 lier l'octroi de la subvention extraordinaire à l'observation de prescriptions relatives à son emploi, ainsi qu'à la sécurité financière, à la tenue des comptes et à l'administration des caisses-maladie; il peut également priver du subside extraordinaire comme du subside ordinaire les caisses qui contreviennent à ses prescriptions, jusqu'au moment où elles s'y conforment.

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 allouant une subvention extraordinaire aux caisses-maladie reconnues. (Du 23 octobre 1936.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1936
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3459
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.10.1936
Date	
Data	
Seite	1-8
Page	
Pagina	
Ref. No	10 088 016

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.