

# Histoire et structure des assurances sociales en Suisse

**Avec une introduction à l'aide sociale**

par

**Dr Philippe Gnaegi**

Avec la collaboration de Pierre-Yves Carnal, licencié en sciences économiques et sociales, breveté et spécialiste en assurances sociales, et Nicolas Bovey, licencié en sciences économiques et de gestion, expert diplômé en assurances sociales

**3<sup>e</sup> édition, revue et augmentée**

# Table des matières

Préface .....	V
Introduction .....	1
<b>Première partie: Historique des assurances sociales</b>	
A.1. Les premiers temps .....	6
A.1.1 Le contexte général .....	6
A.1.2. Les premières réponses à la pauvreté/les premiers modes de protection .....	7
A.12. L'Antiquité .....	9
A.2.1. Le contexte général .....	9
A.2.2. L'ébauche de la protection sociale .....	10
A.2.3. La situation en Suisse .....	13
A.3. Le Moyen Age et le début des Temps modernes .....	14
A.3.1. Le contexte général .....	14
A.3.2. La protection sociale .....	17
A.3.2.1. L'Eglise .....	17
A.3.2.1.1. Introduction et mesures de protection générales .....	17
A.3.2.1.2. Les monastères et les couvents .....	18
A.3.2.1.3. Les Franciscains .....	19
A.3.2.2. Les hospices et hôpitaux .....	19
A.3.2.3. Les collectivités privées et publiques laïques .....	20
A.3.2.4. Les autorités et les premières réglementations .....	21
A.3.2.5. Les confréries et corporations .....	22
A.3.3. La situation en Suisse .....	24
A.4. Le contexte économique et social pendant la révolution industrielle	26
A.5. La période de 1848 à 1914 .....	40
A.5.1. De la première Constitution fédérale à la naissance des assurances sociales .....	40
A.5.2. Naissance et développement des assurances sociales .....	45
A.5.3. L'article 34 <sup>bis</sup> cst et l'échec de la loi Forrer .....	47
A.5.4. La loi sur l'assurance militaire .....	49
A.5.5. La loi sur l'assurance-maladie et accidents .....	50
A.6. La période de 1914 à 1945 .....	51
A.6.1. Le contexte économique, social et politique pendant la Première Guerre mondiale .....	51
A.6.2. La période de l'Entre-deux-Guerres .....	52

A.6.3.	L'assurance-vieillesse, survivants et invalidité .....	54
A.6.4.	La Deuxième Guerre mondiale .....	56
A.7.	1945–1974: période de croissance .....	57
A.7.1.	La transposition dans le droit ordinaire des arrêtés fédéraux de la Deuxième Guerre mondiale et la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants .....	57
A.7.2.	L'assurance-invalidité .....	68
A.7.3.	La révision de l'assurance-maladie .....	72
A.7.4.	La loi sur les prestations complémentaires .....	73
A.7.5.	Le nouvel article 34 <sup>quater</sup> cst .....	75
A.8.	1974–1990: crise, consolidation .....	80
A.8.1.	Le contexte économique et social .....	80
A.8.2.	La tentative de révision de l'article 34 <sup>bis</sup> cst .....	81
A.8.3.	La loi sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité .....	82
A.8.4.	L'article 34 <sup>novies</sup> cst et la loi sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité .....	83
A.8.5.	La loi sur l'assurance-accidents .....	85
A.8.6.	Tentative de révision de l'assurance-maladie et initiative populaire «pour une protection efficace de la maternité» ....	85
A.9.	Des années 90 à nos jours .....	86
A.9.1.	Le contexte économique et social .....	86
A.9.2.	La révision de l'assurance militaire .....	91
A.9.3.	Les lois fédérales sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité et sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle .....	92
A.9.4.	Droit du divorce et prévoyance professionnelle .....	94
A.9.5.	Age de la retraite des femmes .....	95
A.9.6.	La 1 <sup>re</sup> révision de la LPP .....	95
A.9.7.	La nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal) .....	97
A.9.8.	La 1 <sup>re</sup> révision de la LAMal .....	101
A.9.9.	La 2 <sup>e</sup> révision de la LAMal .....	104
A.9.10.	L'assurance-maternité .....	108
A.9.11.	La TVA: une nouvelle source de financement .....	115
A.9.12.	La 10 <sup>e</sup> révision de l'AVS .....	116
A.9.13.	La 2 <sup>e</sup> révision de l'assurance-chômage .....	120
A.9.14.	La 3 <sup>e</sup> révision de l'assurance-chômage .....	124
A.9.15.	La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales .....	127

A.9.16. La loi fédérale sur les allocations familiales (LAFAM) .....	130
A.9.17. La 11 <sup>e</sup> révision de l'AVS .....	136
A.9.18. Révision de l'AVS/AI facultative .....	139
A.9.19. La 5 <sup>ème</sup> révision AI .....	141
A.9.20. La 4 <sup>ème</sup> révision de l'assurance-chômage .....	144
A.9.21. Le projet de 6 <sup>ème</sup> révision AI .....	146
A.9.22. Réforme LPP sur le financement des institutions de prévoyance de droit public et réforme structurelle .....	147
A.9.23. La 1 <sup>ère</sup> révision de la LAFam, prise en compte des indépendants .....	150
A.9.24. Le 21 <sup>ème</sup> siècle, avènement de la sécurité sociale électronique	151
A.9.25. Etat des lieux et perspectives .....	152

## Deuxième partie: La structure des assurances sociales

Introduction .....	157
B.1. Les facteurs explicatifs au manque de coordination et d'harmonisation .....	158
B.2. Les différences de structure .....	162
B.2.1. Le cercle des personnes assurées .....	162
B.2.2. Les éventualités .....	163
B.2.3. Les prestations des assurances sociales .....	164
B.2.4. Les systèmes de financement .....	166
B.2.5. Les formes de financement .....	169
B.2.6. Les sources de financement .....	170
B.2.7. L'organisation administrative .....	171
B.2.8. L'organisation géographique .....	172
B.3. Quelques correctifs apportés à la diversité .....	172
B.3.1. La conception fonctionnelle de la sécurité sociale .....	172
B.3.2. L'application de principes généraux de droit public .....	173
B.3.3. Les principes fondamentaux spécifiques au droit de la sécurité sociale .....	177
B.4. La coordination et l'harmonisation des régimes .....	182
B.5. La réflexion d'ensemble sur la protection sociale .....	183
B.5.1. Le rapport du département fédéral de l'Intérieur (DFI) concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception helvétique des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité (rapport des trois piliers d'octobre 1995) .....	183

B.5.2.	Le rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales (IDA FISO 1) de juin 1996 .....	184
B.5.3.	Analyse des prestations sociales (IDA FISO 2) .....	188
B.5.4.	Le rapport concernant un aperçu général actualisé des besoins financiers supplémentaires des assurances sociales jusqu'en 2025 (du 17 mai 2002) .....	191
B.5.5.	Le rapport de synthèse du programme de recherche sur l'avenir à long terme de la prévoyance vieillesse de mai 2003 (IDA ForAlt) .....	193
B 5.6	Rapport du DFI « Comparaison entre l'AVS et la prévoyance professionnelle (PP) sous l'angle économique (2005) » .....	197
B 5.7	Rapport du Conseil fédéral du 17 mars 2006 sur l'évolution des assurances sociales et sur la stabilisation de la charge sociale .....	201
B 5.8	Rapport de recherche no 5/08 publié par l'OFAS « Adaptation des systèmes de retraite dans l'OCDE: Quels modèles de réforme pour la Suisse? » .....	203
B 5.9	Rapports annuel « assurances sociales » selon l'article 76 LPGA .....	207

### Troisième partie: L'aide sociale

C.1.	Historique .....	210
C.1.1.	Evolution de la notion d'aide sociale/remarques préalables .....	210
C.1.2.	Des origines au 18 <sup>e</sup> siècle .....	210
C.1.3.	Le 19 <sup>e</sup> siècle et le 20 <sup>e</sup> siècle (jusqu'aux années septante) .....	212
C.1.3.1.	Le contexte général .....	212
C.1.3.2.	La pauvreté et l'aide sociale dans les cantons: les exemples de Berne et du Jura .....	213
C.1.3.3.	Les limites du lieu d'origine et les premières tentatives d'y remédier .....	215
C.1.4.	La révision des articles 45 et 48 cst .....	216
C.1.5.	La loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS) .....	217
C.1.6.	La reconnaissance du droit au minimum d'existence .....	218
C.1.7.	Evolution générale de l'aide sociale des années cinquante à nos jours .....	219
C.1.7.1.	La révision de la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS) et la réglementation de la couverture du minimum vital sur le plan fédéral .....	221
C.1.7.2.	Les prestations complémentaires pour familles .....	223
C.1.8.	Les nouveaux modèles d'aide sociale .....	225

C.1.8.1.	Introduction, délimitations .....	225
C.1.8.2.	Caractéristiques .....	226
C.1.8.3.	Principes .....	227
C.1.8.3.1.	Le principe de la réciprocité et de la contre-prestation .....	227
C.1.8.3.2.	Le principe de l'incitation .....	227
C.1.8.3.3.	Le principe du renoncement au remboursement .....	228
C.1.8.3.4.	Le principe de l'effet intégratif .....	228
C.1.8.3.5.	Le principe de l'encouragement de l'effort personnel .....	228
C.1.8.3.6.	Le principe du contrat écrit .....	228
C.2.	L'aide sociale actuelle .....	228
C.2.1.	Introduction .....	228
C.2.2.	L'aide sociale face aux changements de société .....	229
C.2.3.	L'évolution et la situation actuelle de l'aide sociale .....	231
C.2.4.	L'aide sociale sur le plan des six cantons romands .....	237
C.3.	Perspectives .....	239
C.4.	Caractéristiques de l'aide sociale .....	240
C.4.1.	Cadre général et délimitations .....	240
C.4.2.	Définitions et buts .....	241
C.4.2.1.	Définitions .....	241
C.4.2.2.	Buts, fonctions et rôles .....	243
C.4.2.2.1.	Introduction .....	243
C.4.2.2.2.	Buts fondamentaux .....	243
C.4.2.2.3.	Fonctions traditionnelles et modernes ...	243
C.5.	Principes .....	245
C.5.1.	Le principe de la subsidiarité .....	246
C.5.1.1.	Le devoir d'assistance entre époux et l'obligation d'entretien .....	247
C.5.1.1.1.	Introduction .....	247
C.5.1.1.2.	Bases légales .....	247
C.5.1.1.3.	Application .....	248
C.6.	Aspects juridiques/bases légales .....	249
C.6.1.	Introduction .....	249
C.6.2.	Les dispositions fédérales .....	250
C.6.2.1.	La Constitution fédérale .....	250
C.6.2.2.	La loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin du 24 juin 1977 (LAS) .....	251
C.6.2.3.	Autres dispositions légales fédérales .....	251
C.6.3.	L'aide sociale: une compétence cantonale .....	252

## Table des matières

---

C.6.3.1. Les dispositions constitutionnelles .....	252
C.6.3.2. Les lois cantonales d'aide sociale .....	252
C.6.4. Autres dispositions légales .....	252
C.6.5. Normes CSIAS .....	252
C.6.5.1. Introduction .....	252
C.6.5.2. Le budget d'aide sociale selon les normes CSIAS ...	253
C.6.5.3. Autres aspects .....	257
C.7. Financement .....	257
C.8. Politique sociale et sécurité sociale .....	257
C.8.1. Sécurité sociale et assurances sociales .....	257
C.8.2. Champ d'intervention .....	259
C.9. Structure, typologies .....	261
C.9.1. Introduction .....	261
C.9.2. L'aide sociale publique .....	261
C.9.3. L'aide sociale privée .....	261
C.10. Le Minimum vital : signification, aperçu et problématique actuelle ...	262
C.10.1. Introduction .....	262
C.10.2. Une définition générale, des objectifs et principes communs	263
C.10.3. Problématiques et causes actuelles .....	264
C.10.4. L'influence du fédéralisme dans la couverture du minimum vital en Suisse .....	265
C.10.5. Trois régimes sous la loupe .....	266
C. 11. Conclusions .....	268
Bibliographie .....	272
Abréviations .....	279
Annexe A1 .....	282
Annexe A2 .....	288