

# L'institution d'une prévoyance-invalidité dans le canton de Bâle-Ville

Autor(en): **Burckhardt, E.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **47 (1955)**

Heft 2

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-384894>

## **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.

# L'institution d'une prévoyance-invalidité dans le canton de Bâle-Ville

Par *E. Burckhardt*

On trouvera ci-dessous un exposé, développé par *M. E. Burckhardt*, Bâle, devant l'Association suisse de politique sociale. Il se peut qu'en liaison avec les efforts déployés actuellement pour créer une assurance-invalidité fédérale, on ne soit pas entièrement d'accord avec l'argumentation et les conclusions de l'auteur. Elles n'en constituent pas moins une appréciable contribution à une discussion que nous avons tout intérêt à voir s'intensifier.

## 1. Introduction

De toutes les assurances sociales, c'est probablement l'assurance-invalidité qui est la plus difficile à réaliser. En effet, s'il est simple, dans l'assurance-vieillesse ou l'assurance sur la vie, de préciser le moment où l'assuré ou ses survivants ont droit aux prestations à l'assurance, la définition de l'invalidité se heurte à toutes sortes de difficultés; des *éléments subjectifs*, impliquant des risques d'abus, entrent en ligne de compte. L'assurance-invalidité doit donc être conçue de manière à écarter ces risques, mais tout en répondant néanmoins aux exigences de l'équité. Le problème étant complexe, il est assez naturel que l'on songe en premier lieu à rassembler des expériences *sur le plan cantonal*, non pas en introduisant d'emblée une assurance-invalidité, mais en instituant pour commencer une *prévoyance-invalidité*; cette solution est plus souple et permet mieux de tenir compte des besoins individuels. Le canton de Genève s'est engagé dans une expérience de ce genre il y a deux ans; le canton de Soleure étudie une solution analogue et le canton de Bâle-Ville a l'intention de suivre cet exemple. A n'en pas douter, les expériences cantonales faciliteront ultérieurement la tâche du législateur fédéral.

## 2. Les buts visés

Lorsqu'il est question d'assurance ou de prévoyance-invalidité, on songe avant tout à l'*aide financière* qui doit être accordée aux handicapés dans une situation précaire. On commet une erreur. Il convient, en premier lieu, de se demander par quels moyens il est possible de mettre l'invalidé en mesure de gagner *lui-même* sa vie, soit entièrement, soit partiellement, et *de le rendre ainsi aussi indépendant que possible*. Le problème de l'*intégration ou de la réintégration de l'handicapé* dans la vie économique doit figurer au premier plan des préoccupations. L'Etat doit donc appuyer tous les efforts visant à ce but et verser des subsides soit aux invalides eux-mêmes, soit

aux institutions qui se consacrent à leur formation ou à leur rééducation professionnelle. Il faut donner aux handicapés la possibilité de suivre des cours appropriés; pendant la durée de ces cours, la collectivité doit les mettre en état de subvenir convenablement à leurs besoins. Les invalides dont la formation ou la rééducation est assurée par des entreprises doivent être mis au bénéfice de subsides destinés à compléter leurs gains, dans la mesure où ceux-ci sont insuffisants pour leur permettre de vivre. La collectivité doit leur accorder une aide pour l'achat de prothèses, d'appareils et de moyens auxiliaires (installations et outils spéciaux dont ils ont besoin pour accomplir leur travail). La réintégration économique doit être *soigneusement* étudiée. Elle ne peut avoir de succès que dans la mesure où l'on s'applique, parallèlement, à éduquer et à soutenir la volonté de l'invalidé de se tirer seul d'affaire. En règle générale, l'octroi de subsides par l'Etat doit être subordonné à un effort financier approprié de l'handicapé lui-même ou de tiers. Il est évident que les efforts déployés pour réintégrer les invalides ne seront pas toujours couronnés d'emblée de succès, que des déboires seront inévitables tant il apparaît difficile de concilier les désirs immédiats de l'handicapé et l'objectif qui, considéré à longue échéance, paraît devoir donner le résultat le meilleur.

L'octroi d'une *rente-invalidité* ne vient qu'en *second lieu*; il n'entre en ligne de compte que s'il apparaît que l'invalidé, malgré l'effort fait pour le réintégrer dans la vie économique, n'est ou ne sera pas en mesure de subvenir lui-même à ses besoins ou que s'il est évident que son infirmité ou son âge — ces cas seront relativement nombreux — ne permet pas d'envisager une réintégration.

### 3. Le nombre des invalides

L'organisation de l'assurance ou de la prévoyance-invalidité sera déterminée au premier chef par le nombre des handicapés qui en ont besoin. On donne à entendre que l'on compte quelque 200 000 invalides en Suisse. Ce chiffre est sujet à caution. Non seulement il englobe les invalides d'ores et déjà capables de gagner normalement leur vie, mais il est fondé sur des investigations peu précises. Il a surtout été articulé à des fins de propagande. En liaison avec le recensement de 1950, on a tenté de déceler de manière plus précise le nombre des invalides. Une vérification à laquelle a procédé l'Office de statistique de Bâle-Ville montre que ce résultat est, lui aussi, imprécis. Il a procédé à une enquête portant uniquement sur les invalides de moins de 65 ans, à l'exclusion des aveugles, des sourds-muets et des déficients mentaux. Cette enquête a retenu, parmi les personnes qui se qualifient elles-mêmes d'invalides, 652 handicapés, mais dont 192 n'avaient pas été enregistrés lors du recensement fédéral. Inversement, sur les 300 agents de l'Etat pen-

sionnés pour invalidité, 6 seulement se sont annoncés invalides. En outre, lors du recensement de 1950, un effectif de 350 à 450 bénéficiaires de rentes de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents ne se sont pas déclarés invalides. Comme on le voit, les bases statistiques dont on dispose pour instituer une prévoyance-invalidité cantonale sont précaires. Mais le canton de Bâle-Ville ne comptant que 200 000 habitants, cette imprécision ne constitue pas un obstacle; on peut admettre, en effet, que l'on ne dépassera pas un certain maximum.

Sur les 652 invalides décelés à Bâle-Ville, 195 (si l'on fait abstraction des enfants et des femmes mariées) sont absolument incapables de travailler; 61 seulement sont entièrement et 54 sont partiellement à la charge de la collectivité. Il ressort de ces chiffres que la proportion des invalides vraiment dans le besoin est, à Bâle-Ville du moins, sensiblement plus faible qu'on ne le suppose généralement. Il faut cependant admettre qu'un certain nombre d'invalides dans une situation précaire se refusent, pour une raison ou pour une autre, à recourir à l'assistance publique.

#### 4. La notion de l'invalidité

La notion d'invalidité est encore très confuse. De manière générale, on ne fait pas une distinction assez nette entre une invalidité durable et une invalidité temporaire; entre une invalidité complète et une invalidité partielle; entre l'invalidité consécutive à une maladie ou à un accident et celle qui est due à la vieillesse; entre l'invalidité physique et la déficience mentale. Des définitions claires sont indispensables pour circonscrire exactement le cercle des bénéficiaires d'une assurance-invalidité.

Il est d'emblée évident qu'il sera *très difficile* de préciser de manière satisfaisante la notion d'invalidité, notamment parce que les cas d'invalidité sont extrêmement divers et différent profondément les uns des autres selon l'origine de l'invalidité, son évolution et ses conséquences économiques. D'ailleurs, une définition *générale* de l'invalidité qui serait fondée uniquement sur la diminution des capacités physiques ou mentales *n'aurait pas une grande valeur pratique*. Ce qui importe, c'est de préciser les conséquences de l'invalidité que le législateur entend supprimer ou atténuer et les moyens qu'il envisage pour y parvenir. La définition de l'invalidité doit donc être surbordonnée *au but* visé par le législateur. Si ces buts sont divers, plusieurs définitions devront être établies.

Mais, même si l'on est au clair sur les objectifs de la législation sur l'invalidité, la définition de cette dernière se heurtera encore à des difficultés considérables. C'est ce qui ressort de l'enquête récente faite par le Bureau international du travail en liaison avec la réintégration des handicapés dans la vie économique. La définition de

l'invalidité que le B. I. T. a soumise aux gouvernements de trente-cinq pays a fait l'objet de vingt propositions d'amendement. A la question: Une définition de l'invalidité est-elle souhaitable? la Suisse a répondu: Oui, en tant qu'une telle définition puisse être trouvée.

Comme nous l'avons vu plus haut, la prévoyance ou assurance-invalidité comprend deux secteurs: la *réintégration ou réadaptation professionnelle* et le *versement de rentes*. Dans le premier secteur, la définition de l'invalidité doit être *plus large* que dans le second. En principe, l'Etat doit coopérer à la réintégration de toutes les personnes dans le besoin et dont une invalidité réduit plus ou moins sensiblement les possibilités d'emploi — mais à la condition cependant que l'on puisse admettre que cette intervention aura pour effet d'améliorer la capacité de travail. En conséquence, on doit considérer comme invalide, en matière de réintégration, toute personne dont les possibilités de travail sont sérieusement réduites par suite d'une diminution de ses capacités physiques ou mentales. Cette définition correspond au projet de recommandation soumis par le B. I. T. à la Conférence du travail de 1954. A la différence du B. I. T., nous parlons ici de « possibilités de travail » au lieu de « possibilités d'emploi », parce que nous estimons que les personnes indépendantes doivent bénéficier au même titre que les salariés de l'assurance ou de la prévoyance-invalidité.

La définition de l'invalidité donnant droit au *payement de rentes* est plus difficile encore à trouver parce qu'on a de la peine à tracer de manière précise une ligne de démarcation entre l'invalidité et la maladie. Par exemple, si l'incapacité de travail est due à une maladie dont l'issue peut être assez sûrement tenue pour mortelle, on ne peut pas parler d'invalidité, même si l'incapacité de travail est d'assez longue durée.

On doit également se demander s'il convient ou non d'inclure dans la prévoyance-invalidité les personnes atteintes d'une déficience mentale. Il faut examiner très sérieusement s'il ne serait pas indiqué d'exclure d'emblée les personnes dont l'incapacité de travail est due à une diminution des capacités mentales ou dont l'état est tel que, malgré les efforts déployés pour les réintégrer, elles ne seront jamais en mesure de subvenir durablement et régulièrement à leurs besoins. D'autre part, cependant, ni la logique, ni des considérations sociales ou médicales, ni surtout le cœur ne permettent de justifier une exclusion de tous les handicapés mentaux; ils méritent notre aide au même titre que les handicapés physiques. Tout au plus pourrait-on faire valoir que les déficients mentaux ne sont plus en mesure de réaliser la situation dans laquelle ils se trouvent — de sorte qu'il est indifférent qu'ils soient à la charge de l'assistance publique ou à celle de la prévoyance-invalidité. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que les proches des handicapés

mentaux hospitalisés sont tenus à de grosses prestations financières; dans bien des cas, il serait souhaitable qu'elles fussent allégées.

Le canton de Genève exclut de l'assurance-invalidité les personnes dont l'incapacité de travail est due à un « manque du caractère ou de l'intelligence ». Bien que les médecins acceptent cette solution, elle nous paraît assez arbitraire. Dans tous les cas, le versement de la rente doit être lié à un *degré d'invalidité bien défini* et limité aux invalides graves (80% à Genève). On pourrait ramener cette limite à une invalidité des *deux tiers*, comme c'est le cas dans la plupart des pays qui ont institué une assurance. Cette solution permettrait d'atténuer bien des misères. L'expérience montrera ultérieurement s'il convient ou non d'abaisser encore ce taux.

Mais que faut-il entendre par degré ou taux d'invalidité? Il mesure non pas la diminution réelle des capacités physiques ou mentales, mais la *réduction probable* de la capacité de travail par rapport à celle que permettraient les capacités physiques et mentales avant qu'elles n'aient subi une diminution. *Ce taux apprécie en quelque sorte la capacité future de travail par rapport à la capacité antérieure.* Mais on ne peut se contenter de tabler uniquement sur la différence entre le revenu antérieur et le revenu futur que l'on escompte. C'est un élément seulement parmi tant d'autres. Il faut aussi tenir compte de l'âge, du degré d'intelligence, de la constitution physique, de la formation et de l'expérience professionnelles, etc. Il faut bien se persuader que la diversité des conditions humaines ne permettra jamais d'établir des critères absolument objectifs pour apprécier équitablement le degré d'invalidité dans chaque cas d'espèce. Certes, l'application des lois en vigueur, l'expérience ont permis, dans le domaine de l'assurance-accidents notamment, d'établir des tables d'invalidité, mais dont les taux maximums et minimums varient d'un pays à l'autre. Ces tables ne donnent que des indications et elles ne libèrent pas les organes compétents de l'obligation d'apprécier le degré d'invalidité compte tenu de multiples facteurs et avec humanité.

### 5. Montant des prestations

L'aide financière doit être déterminée compte tenu des trois facteurs suivants:

- a) les prestations doivent assurer une aide efficace aux invalides;
- b) l'aide financière ne doit pas être plus élevée que les prestations de l'assurance ou de la prévoyance-vieillesse;
- c) les taux doivent être fixés de telle sorte que la volonté de l'invalidé de se tirer d'affaire par lui-même ne soit pas paralysée, de manière aussi que les proches ne soient pas libérés d'emblée de l'obligation d'aider financièrement l'invalidé.

## 6. Conclusions

Il est incontestable que les invalides ont besoin d'aide. Cela dit, nous laissons ouverte la question: assurance ou prévoyance-invalidité? Mais, quelle que puisse être la solution que l'on envisage, sa réalisation se heurtera dans tous les cas à des difficultés considérables. Nous avons simplement voulu attirer l'attention sur la complexité du problème. (Ce qui n'est pas une raison pour jeter le manche après la cognée. *Réd.*)

### Les syndicats américains et la question raciale

Par *Otto Leichter*, New-York

Dans le Sud des Etats-Unis — il y a quelques années une région encore économiquement sous-développée par rapport au Nord — l'émancipation des Noirs, leur promotion sociale et les progrès du syndicalisme vont de pair. On peut affirmer sans exagérer que la discrimination raciale subsistera dans le Sud tant que les syndicats n'auront pas conquis les mêmes positions que dans le Nord et que les entraves que la loi met encore à l'organisation des travailleurs dans les entreprises n'auront pas disparu. Inversement, on peut dire que le mouvement syndical ne prendra pas l'essor qui est indispensable à l'entière libération des Noirs avant que les préjugés raciaux qui freinent encore son développement n'aient été surmontés. Au cours des quinze dernières années, c'est dans la mesure où l'on a triomphé de certains préjugés que le syndicalisme a fait des progrès dans le Sud.

#### *L'émancipation des Noirs et le développement du syndicalisme*

Dans le Sud, le syndicalisme a, au premier chef, pour tâche d'élever les niveaux de vie des travailleurs blancs et noirs<sup>1</sup> dans une région dont le développement économique était jusqu'à maintenant fort en retard sur celui du Nord. Le syndicalisme doit s'employer aussi à renforcer la solidarité entre les travailleurs des diverses catégories sociales et entre les Blancs et les Noirs. C'est le moyen le plus sûr de liquider définitivement la ségrégation dont les Noirs sont encore l'objet.

Dans le Sud, le mouvement syndical est de date relativement récente. Les puissantes fédérations de travailleurs industriels n'ont

---

<sup>1</sup> Maintes catégories d'entre eux, les « poor Whites » ont été longtemps dans une situation aussi misérable que les Noirs.