

# A V I S

## de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

la deuxième série d'amendements gouvernementaux  
au projet de loi portant réforme de l'assurance  
maladie et du secteur de la santé

Par dépêche du 5 mai 1992, Madame le Secrétaire d'Etat à la Sécurité sociale a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur une seconde série d'amendements gouvernementaux au projet de loi n° 3513 portant réforme de l'assurance maladie et du secteur de la santé.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics regrette que le Gouvernement n'ait pas pris en compte les observations faites par les représentants des 5 syndicats des employés et fonctionnaires lors des deux dernières entrevues que ceux-ci avaient avec lui. Les amendements présentés par le Gouvernement reflètent donc uniquement les vues des porte-parole de l'alliance des 11 organisations patronales et syndicales, et négligent complètement les prises de position des syndicats des employés et fonctionnaires. Cela est d'autant plus grave que le compromis, élaboré entre le Gouvernement et l'alliance des 11, se fait au détriment des assurés, comme l'a souligné le Président du Gouvernement lui-même lors de sa conférence de presse du 24 avril 1992.

#### Le système de financement

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de relever que les nouvelles modalités réglant la participation de l'Etat dans le financement des prestations en nature de l'assurance maladie, fixées lors des négociations avec l'alliance des 11, ne changent absolument rien au fait que l'Etat bloquera à l'avenir cette participation au pourcentage initialement prévu dans le projet de loi. Il y a pourtant une différence de forme.

Le nouveau système est si peu transparent et si incompréhensible que le commun des mortels ne réussira plus à le comprendre et que la confusion la plus complète règnera dans les esprits des assurés.

Mais c'était là probablement l'intention de ses auteurs. Il s'agissait donc avant tout pour l'alliance des 11 de sortir d'une impasse dans laquelle elle s'était lancée tête baissée et de laquelle il fallait sortir à tout prix sans perdre la face.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est en tout cas d'avis que ce système compliqué, opaque, incompréhensible pour la presque totalité des assurés, est tout à fait inutile et superflu. Le but visé aurait pu être atteint de façon beaucoup plus simple.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate en outre que ce système permettra à l'Etat, dans une première étape au moins, de faire des économies par rapport au projet initial, ce qui est quand même tout à fait contraire aux objectifs poursuivis par l'alliance des 11, qui voulait un engagement plus prononcé de l'Etat. La Chambre croit que ce fameux compromis entre le Gouvernement et les 11 entrera dans l'histoire sociale luxembourgeoise comme la plus grande manipulation de l'opinion publique luxembourgeoise et la plus grande mystification des salariés jamais entreprises dans ce pays.

### La quadripartite

Dans son avis concernant la première série d'amendements, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'est prononcée contre la création d'une quadripartite institutionnalisée, devant se réunir au moins tous les trois ans et sans délai en cas de déséquilibre du budget de l'assurance maladie.

Le Gouvernement n'a pas suivi dans les présents amendements l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics. Au contraire, il renforce encore l'importance et le caractère institutionnel de cet organe, qui devra se réunir à l'avenir annuellement. La Chambre était et reste d'avis que cette quadripartite fait double emploi avec les organes directeurs de l'union des caisses de maladie. Comment ces organes pourront-ils travailler efficacement et prendre les décisions qui s'imposent, si un autre organe situé au-dessus aura pour mission de poursuivre les mêmes objectifs?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics fait remarquer en outre que la nécessité de la modification profonde des structures actuelles de l'assurance maladie, en d'autres termes, la destruction des caisses de maladie actuelles, fut initialement justifiée par l'argument qu'il serait nécessaire de renforcer les structures centrales pour pouvoir les responsabiliser et leur donner plus d'autonomie et d'efficacité. Or, le fait de superposer à cette union des caisses de maladie nouvellement créée par le projet de loi une quadripartite, n'est-il pas fondamentalement opposé au souci prétexté au début? Pourquoi détruire les caisses de maladie actuelles au profit d'une union des caisses de maladie, rendue ensuite impotente par la création de cette quadripartite? Les arguments qui auraient pu militer en faveur de cette nouvelle union des caisses de maladie perdent toute force probante par la création de cette quadripartite. Ou est-ce que ces arguments étaient seulement avancés pour cacher d'autres intentions?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est en outre d'avis que la réunion annuelle de cette quadripartite aura pour conséquence une agitation sociale permanente fixée sur les problèmes de l'assurance maladie, mais ne contribuant en rien à leur solution, comme l'expérience récente nous l'a prouvé pour la nième fois. Plus de sérénité ne serait-elle pas plus profitable à l'assurance maladie, d'autant plus qu'il n'y a pas mille solutions aux problèmes qui s'y posent?

Pour toutes ces raisons, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose encore une fois avec toute vigueur contre la création de cette quadripartite.

### L'autonomie

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate qu'une série de précisions et de modifications de certains articles du projet de loi renforcera l'autonomie des organes de l'union des caisses de maladie et des partenaires sociaux.

La Chambre a toujours plaidé pour une plus grande autonomie, mais cela dans le cadre des structures actuelles de l'assurance maladie. Les structures actuelles garantissent la représentation équitable des différentes caisses de maladie et, par les modalités de vote du comité central, elles exigent et favorisent le consensus au lieu de la confrontation. La Chambre se permet de rappeler ce qu'elle a écrit à ce sujet dans son avis sur la première série d'amendements. Elle se croit obligée d'insister sur ce point parce qu'aucun débat y relatif n'a été mené jusqu'à ce jour.

"Actuellement, les modalités du vote au sein du comité central de l'union des caisses de maladie sont déterminées par les articles 5 et 25 de son règlement d'ordre intérieur, approuvé par règlement grand-ducal du 7 avril 1976. Selon l'article 5 de ce règlement, le comité central comprend trois sections différentes:

- "1. La première section est composée des présidents et vice-présidents des caisses de maladie régies par le code des assurances sociales et de deux représentants de la caisse nationale d'assurance maladie des ouvriers. Ces derniers sont désignés par le comité-directeur de cette caisse parmi les représentants des employeurs et des assurés.
2. La deuxième section est composée des présidents et des vice-présidents des caisses de maladie régies par la loi modifiée du 29 août 1951 concernant l'assurance maladie des fonctionnaires et employés.
3. La troisième section est composée des présidents et des vice-présidents de la caisse de maladie régie par la loi modifiée du 29 juillet 1957 concernant l'assurance maladie des professions indépendantes et de la caisse de maladie régie par la loi du 13 mars 1962 portant création d'une caisse de maladie agricole."

Selon l'article 25 du même règlement, "les décisions du comité central sont adoptées à la majorité relative, chacune des sections prévues à l'article 5 ci-dessus formant un collège électoral distinct. ... A défaut d'une majorité relative dans chacune des sections pour une décision commune, le président décide, après avoir entendu l'autorité de surveillance en son avis."

Par cette procédure, les intérêts des différents groupes étaient sauvegardés parce que le consensus était requis pour que chaque section donne son accord."

C'est dans ce cadre structurel qu'une plus grande autonomie est parfaitement justifiée et aussi approuvée par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Mais ce ne sera plus le cas dans le cadre des structures nouvelles prévues par le projet de loi. La Chambre cite encore une fois son avis du 23 décembre 1991:

"Selon les structures nouvelles prévues par le projet de loi sous avis, l'assemblée générale, organe suprême de l'union des caisses de maladie, forme un collège de vote unique où chaque membre dispose d'un nombre de votes pondéré. Si l'on totalise ces votes, on constate que les caisses de maladie des ouvriers disposent de 156 voix sur un total de 300. Cela signifie que le résultat des votes est connu d'avance, les caisses de maladie des autres assurés étant minoritaires dès le début.

Tout cela a l'air démocratique, mais en réalité, c'est une dictature de la majorité contre laquelle les caisses de maladie minoritaires n'ont aucun remède. Comme le consensus n'est plus requis pour prendre des décisions, et qu'un seul groupe peut imposer ses vues aux autres, la future assemblée générale sera le lieu de conflits permanents qui auront évidemment des répercussions jusque dans le conseil d'administration. Ce climat conflictuel ne pourra guère favoriser l'assainissement de la situation financière des caisses de maladie. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que le mode de scrutin des futurs organes de l'union des caisses de maladie devra être conçu de façon à faciliter et à favoriser le consensus entre les différents groupes y représentés."

Une plus grande autonomie dans un cadre structurel pareil ne pourra que favoriser et renforcer la mainmise d'aucuns sur l'assurance maladie. C'est pourquoi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que s'y opposer.

### L'article 22

Le premier amendement à l'article 22 avait pour but de fixer un taux de prise en charge minimum de 80% pour les prestations prévues à l'article 17 sub 1. à 3., et de 40% pour les médicaments. Les statuts de l'union des caisses de maladie devant fixer ces taux de prise en charge n'auraient donc pu prévoir de remboursement au-dessous de ce seuil. L'article 22 constituait dès lors une garantie pour les assurés, il les sauvegardait des velléités d'un conseil d'administration et d'une délégation qui auraient l'intention d'abaisser substantiellement ce taux de prise en charge.

Or, sous la pression incompréhensible de l'alliance des 11, le Gouvernement vient de biffer l'article 22 prévu dans les premiers amendements.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande le maintien de l'article 22 du projet de loi amendé, puisqu'il est dans l'intérêt manifeste des assurés.

### L'article 48

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que les modifications apportées à l'article 48 ne suffisent pas pour permettre une représentation équitable des différentes caisses de maladie au sein du nouveau conseil d'administration.

### L'impôt de solidarité et l'article 80

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose à l'introduction d'un impôt de solidarité pour financer l'assurance maladie. D'abord parce que cet impôt de solidarité contribuera à une fiscalisation accrue de l'assurance maladie, à laquelle la Chambre est opposée, ensuite parce que cet impôt de solidarité est tout à fait étranger au système même de l'assurance. C'est un élément qui pervertit une fois de plus le caractère d'assurance que devrait avoir et garder l'assurance maladie.

Comme cet impôt de solidarité ne frappera que ceux qui payent des impôts, nous aurons, en supplément à la communauté de risques, un système qui fera payer uniquement ceux qui cotisent déjà aujourd'hui plus qu'il n'est nécessaire pour financer les dépenses de leur caisse.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se refuse d'ailleurs de parler de recettes nouvelles avant que tout ne soit fait pour freiner les dépenses. Or, à ce sujet, ni le projet ni les amendements ne font de sérieuses propositions.

Cet impôt de solidarité frappera de toute façon avant tout les salariés - c'est pour cette raison qu'il a les faveurs du patronat luxembourgeois - comme le montre la répartition de l'actuel impôt de solidarité levé pour le financement du fonds pour l'emploi. Cette répartition montre que les salariés payent 63,5%, les communes 22,5% et les sociétés seulement 11,2% de cet impôt. Ainsi, la participation des employeurs aux dépenses de l'assurance maladie diminuera, et on peut se demander si les employeurs peuvent encore prétendre à être représentés paritairement avec les assurés dans les organes directeurs de l'assurance maladie. Pour la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, il est en tout cas évident que la représentation des employeurs dans les organes des caisses doit être revue à la baisse si leur participation financière diminuera.

### Le tiers payant et l'article 24

Dans le premier amendement à l'article 24, le Gouvernement avait prévu l'introduction du tiers payant pour les honoraires médicaux en milieu hospitalier ainsi que pour les produits et spécialités pharmaceutiques dispensés en dehors du milieu hospitalier stationnaire, à condition que le montant de l'ordonnance dépasse mille francs au nombre indice 100 de l'indice pondéré du coût de la vie. Dans le deuxième amendement à l'article 24, le Gouvernement, à la demande expresse de l'alliance des 11, supprime cette extension du tiers payant, pourtant favorable aux assurés les plus démunis.

A l'avenir, le tiers payant pourra être introduit par voie conventionnelle, c'est-à-dire après négociations entre l'union des caisses de maladie et les fournisseurs. Comme on sait que les fournisseurs sont farouchement opposés à l'introduction du tiers payant, qui permet un meilleur contrôle de leurs tarifs facturés aux assurés, on voit bien que l'introduction du tiers payant sera renvoyée aux calendes grecques.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics regrette que certains syndicats aient trahi délibérément les intérêts des assurés pour gagner le soutien des fournisseurs dans leurs efforts de prise de pouvoir. La Chambre exige le maintien de l'article 24 tel qu'il est prévu dans le projet de loi amendé de novembre 1991.

\* \* \*

C'est sous la réserve expresse des remarques et demandes qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet le présent avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 1er juin 1992.

Le Secrétaire,



Le Président,

