

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

l'avant-projet de règlement grand-ducal portant
fusion volontaire de la caisse de maladie ...
avec la caisse de maladie ...

Par dépêche du 7 avril 1977, Monsieur le Ministre du Travail et de la Sécurité sociale a invité les comités-directeurs et les délégations des caisses de maladie des fonctionnaires et employés "à délibérer sur les problèmes d'une fusion volontaire et à étudier notamment les solutions de fusion envisagées par le rapport" élaboré par la commission chargée d'étudier les problèmes se posant en matière de fusion des caisses de maladie.

Dans son chapitre consacré aux caisses de maladie régies par la loi du 29 août 1951, ledit rapport recommande le regroupement, d'un côté, des caisses des fonctionnaires et employés du secteur public (Etat, communes) et, de l'autre côté, des caisses des employés du secteur privé. Il est souligné que "les problèmes qui se poseraient au sein de ces deux caisses fusionnées seraient homogènes". A juste titre, le rapport signale cependant qu'il reste le problème du rattachement de l'Entraide médicale des CFL à l'une ou à l'autre des deux nouvelles caisses: la situation "statutaire" des agents des CFL favoriserait le rattachement à "la caisse du secteur public", tandis que l'appartenance professionnelle de ce groupe, qui ressort à la Chambre des Employés Privés, ferait plutôt penser à une fusion de l'Entraide avec la caisse de maladie du secteur privé. Laissant cette question momentanément ouverte, la commission prévoit deux alternatives dans le projet de règlement grand-ducal qu'elle a annexé à son rapport.

Quant à la forme, le document précité rappelle que la fusion des caisses régies par la loi du 29 août 1951 peut seulement s'effectuer sur une base volontaire. Les préalables en sont:

1. des décisions concordantes des comités-directeurs des caisses concernées, prises à la majorité absolue des voix tant des délégués des assurés que de ceux des employeurs;
2. l'avis obligatoire du comité central de l'Union des caisses de maladie;
3. le concours de l'Exécutif, réalisant la fusion désirée moyennant un règlement grand-ducal.

Comme la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics aurait de toute façon à émettre son avis sur le projet du règlement grand-ducal relatif à la fusion des caisses de maladie du secteur public, elle est compétente pour s'exprimer non seulement sur la forme, mais également sur le fond de l'affaire, et elle préfère prendre attitude au stade actuel, où les choses ne sont pas encore devenues immuables.

Avant d'aborder ce sujet, la Chambre doit cependant protester avec vigueur contre la manière de procéder du Gouvernement qui, cédant sans doute à la pression de certains milieux très intéressés à la fusion, a impérativement dicté aux fonctionnaires qui sont délégués-employeurs dans les organes dirigeants de la Caisse de maladie des Fonctionnaires et Employés publics, et à leurs suppléants, de voter pour la fusion des caisses de maladie du secteur public. Ceci quoique la loi ne prévoie que la fusion volontaire sur l'initiative des caisses des employés et des fonctionnaires. Dans sa lettre aux délégués, le Président du Gouvernement a même fait état d'une décision gouvernementale relative à la fusion, décision qui à cette date n'existait pas. A ce propos, il convient de rappeler que, suivant l'esprit de la loi, les délégués-employeurs ont pour mission d'oeuvrer dans l'intérêt de la caisse qu'ils concourent à administrer, mais non pas d'y imposer une politique partisane du Gouvernement. Si la loi avait voulu réserver au Gouvernement la haute direction des caisses de maladie, le législateur aurait prévu à cet effet un commissaire disposant du droit de veto et de la voix prépondérante.

Considérations de principe

Quoiqu'à l'heure actuelle il ne soit question que de fusions par secteurs, il importe néanmoins d'examiner le contenu du concept de la fusion générale de toutes les caisses de maladie du pays. Car dans l'esprit d'aucuns, les propositions actuelles ne constituent qu'un premier pas sur le chemin de la fusion générale, qui ne se limiterait d'ailleurs pas aux caisses de maladie, mais devrait finalement comprendre toutes les institutions de la sécurité sociale. A ce propos, il importe donc d'analyser objectivement les choses et de ne pas se laisser leurrer par des formules éventuellement séduisantes à première vue, tant que l'on ne se rend pas compte de leur portée exacte.

Une modification des institutions ou des structures existantes ne se justifie que si elle comporte des avantages réels pour tous les administrés. Tout changement qui ne poursuit pas une amélioration générale, sensible et durable d'un état actuel serait un mal puisqu'il n'occasionne qu'un gaspillage inutile d'efforts et de temps précieux, qui seraient plus utilement consacrés à d'autres réformes nécessaires.

La question fondamentale qui se pose donc est celle de savoir si une éventuelle fusion des caisses de maladie procurerait des avantages à toutes les personnes concernées, qui sont les assurés d'une part, et les cotisants de l'autre.

Du point de vue des assurés, tout changement se justifierait qui améliorerait les prestations, qui garantirait financièrement pour l'avenir le maintien de prestations d'un certain niveau, qui accélérerait les procédures administratives ou qui simplifierait l'appareil administratif.

Or, les prestations étant fonction des cotisations, le seul fait de fusionner deux ou plusieurs caisses ne permet aucune amélioration des prestations. L'effet de l'agrandissement du cercle des cotisants est contrebalancé par celui de l'augmentation des cas de risque.

A ce propos, la Chambre du Travail affirme que le risque de maladie est plus grand pour les ouvriers que pour les employés. Or, cette affirmation n'est pas exacte. En effet, les chiffres du rapport général de l'Inspection des institutions sociales, par exemple pour l'exercice 1975, démontrent le contraire si l'on rapproche les données sur les prestations en nature, qui sont seules comparables.

De même, la seule fusion de deux ou de plusieurs administrations en une seule n'apporte pas en elle-même une simplification de l'appareil ni une accélération des procédures administratives. Celles-ci ne dépendent que d'efforts de rationalisation que chacune des unités aurait pu ou dû entreprendre elle-même en son sein.

Par contre, l'agrandissement du cercle des assurés par la fusion de plusieurs caisses augmenterait la distance entre l'assuré et sa caisse. Actuellement, il est encore possible aux caisses de s'occuper individuellement des problèmes des assurés. Dans un grand organisme, un tel service sur mesure ne serait plus possible. Les rapports deviendraient plus anonymes, et le risque serait grand que l'assuré perde le sentiment de solidarité qui le rattache à la caisse de son groupe socio-professionnel, solidarité qui jusqu'ici a permis d'entretenir une certaine discipline de groupe, de demander le cas échéant des sacrifices et d'éviter une mise à contribution abusive des caisses par l'éveil de l'esprit de récupération.

Dans ce contexte, l'argument a été avancé que la pluralité des caisses de maladie ne se justifierait pas, rien qu'en regard à l'exiguité de notre pays. Si cet argument était valable, il faudrait en bonne logique pousser son application à toutes nos institutions, y compris le Gouvernement. Or, là cet argument se réduit à l'absurde à moins qu'on ne veuille abandonner notre indépendance et nous faire absorber par un Etat voisin.

Une éventuelle fusion des caisses ne procurerait donc à elle seule aucune amélioration des prestations aux assurés. Au contraire, par l'agrandissement de la communauté de risque, elle comporterait le danger de l'exploitation irréfléchie d'un appareil devenu anonyme, qui ne serait plus l'oeuvre d'un groupe socio-professionnel donné, mais une création de l'Etat.

Qu'en est-il du point de vue des cotisants: des affiliés, des employeurs et de l'Etat, c'est-à-dire l'ensemble des contribuables qui comprend une nouvelle fois et à un autre titre les affiliés des caisses et leurs employeurs. Pour ce groupe, tout changement serait justifié qui allégerait les frais de l'assurance-maladie donc des mesures visant à abaisser les cotisations ou au moins, à les stabiliser définitivement à un niveau donné, ainsi que des mesures tendant à diminuer le coût de l'administration.

Quant aux cotisations, comme elles sont en rapport direct avec les prestations, ce n'est pas par une éventuelle fusion à elle seule qu'elles sont influençables.

Les caisses de maladie des sociétés sidérurgiques surtout accusent des déficits considérables depuis un certain nombre d'années. Mais au lieu de remettre de l'ordre dans les affaires, de faire cesser les abus, de consentir les sacrifices que la situation exige, les responsables font l'impression de laisser délibérément pourrir la situation pour forcer ensuite le Gouvernement à boucher les trous moyennant le recours à la fusion générale que la solidarité nationale et des méthodes de gestion modernes exigeraient.

Or, que l'on se détrompe, cette solution de facilité ne résoudrait pas le problème à la longue, car le déficit réapparaîtrait de plus bel dans la caisse unique, et les sacrifices imposés aux uns l'auraient été en vain, même pour sauver les autres de devoir en faire. Il faut donc que ces derniers consentent à faire les efforts nécessaires pour assainir eux-mêmes la situation de leurs caisses.

En ce qui concerne l'appareil administratif, celui-ci étant fonction du nombre des affiliés, l'augmentation de ce nombre à lui seul ne peut avoir pour effet une diminution, même relative, de l'appareil administratif. A cette fin, des efforts de rationalisation devraient être entrepris sur d'autres plans.

A tout bien peser, il n'y a qu'un seul groupe qui pourrait tirer un avantage optique indirect d'une fusion de toutes les caisses de maladie: c'est celui des employeurs. En effet, comme les chiffres concernant les divers groupes socio-professionnels ne seraient plus établis et publiés séparément, des manipulations - comme celle consistant à se décharger en période de récession sur les caisses en favorisant les congés de maladie et le départ à la retraite prématuré, qui comporte 52 semaines de "maladie" de l'assuré avant sa prise en charge par la caisse de pension - deviendraient invisibles dans la masse des chiffres concernant

des assurés de toutes les catégories socio-professionnelles.

La généralité des cotisants, à son tour, ne tirerait donc aucun profit tangible d'une éventuelle fusion de deux ou de plusieurs caisses de maladie.

En conclusion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que toute fusion de caisses de maladie serait une opération foncièrement inutile alors qu'elle ne comporterait aucune amélioration générale réelle et durable ni pour les assurés ni pour l'ensemble des cotisants. Tous les efforts consacrés à la poursuite de cette idée - qui n'est qu'un slogan inventé pour cacher un larcin - le sont donc en pure perte, et il appartient au Gouvernement de faire cesser immédiatement ce grave abus.

Observations relatives à la fusion des caisses du secteur public

Il importe de remarquer d'emblée que la proposition de fusionner les caisses de maladie des fonctionnaires et employés n'est aucunement motivée dans le rapport de la commission ad hoc, qui s'est limité à examiner les modalités d'exécution.

Il est proposé dans le rapport de ladite commission de fusionner les caisses de maladie du secteur public, à savoir celle des fonctionnaires et employés publics (CMFEP) et celle des fonctionnaires et employés communaux (CMFEC), et d'y rattacher éventuellement encore l'Entraide médicale des CFL.

Quant aux CFL, le fait de s'inspirer de certaines règles statutaires des fonctionnaires et de leur système de rémunération ne fait pas d'une entreprise commerciale une administration publique. Si, malgré les réticences signalées dans le rapport de la commission, on voulait considérer les agents des CFL comme faisant partie du secteur public, il faudrait y admettre au même titre toutes les autres firmes qui, à des degrés variables, appliquent à leur personnel des dispositions tirées du régime statutaire des fonctionnaires. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que les CFL occupent plusieurs catégories de personnel engagées sous des régimes différents, dont des ouvriers et des employés contractuels. L'absorption de l'Entraide médicale des CFL par une autre caisse occasionnerait donc la répartition de ses affiliés actuels sur trois caisses différentes.

En ce qui concerne la CMFEC, il ne faut pas perdre de vue que, administrativement, elle est depuis sa création fusionnée avec la caisse de pension des fonctionnaires et employés communaux. La fusion proposée de la CMFEP avec la CMFEC détruirait donc une union qui a fait ses preuves, pour en réaliser une qui, du point de vue de l'utilité, ne serait d'aucun intérêt. De plus,

elle ne causerait que des frais inutiles. En effet, certains employés (comptabilité, mécanographie) de la Caisse de Prévoyance travaillent à la fois pour les deux sections, le démontage de la Caisse de Prévoyance et la fusion de la CMFEP avec la CMFEC occasionnerait donc l'engagement de nouveau personnel par l'une ou l'autre caisse.

De plus, l'intégration des employés des deux caisses dans le cadre du personnel de la caisse unique causerait des difficultés administratives du fait des statuts différents. En effet, le personnel de la CMFEP ressort au secteur parastatal, tandis que celui de la CMFEC sert sous le régime du secteur communal. Enfin, la fusion proposée ne manquerait pas d'occasionner des investissements nouveaux pour reloger les services et pour faire concorder les procédures administratives actuellement différentes.

Comme il appert du tableau sur les données financières reproduit à la page 9 du rapport que les caisses de maladie des fonctionnaires de l'Etat et des fonctionnaires communaux sont parfaitement viables chacune à elle seule, il n'y a donc aucun argument financier qui pourrait plaider en faveur de la fusion de ces deux caisses.

En conclusion de toutes les observations qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare - pour des raisons de principe tant que pour des raisons d'ordre pratique - formellement opposée à toute fusion imposée de caisses de maladie par secteur, notamment dans le secteur public, et à toute idée de fusion générale de toutes les caisses de maladie.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 juin 1977.

Le Secrétaire,



Le Vice-président,

