

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS
LUXEMBOURG

LUXEMBOURG, LE 24 mai 1978.
11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE

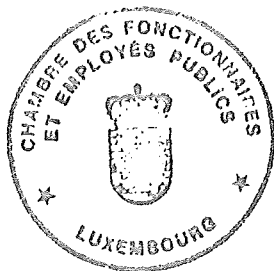
Monsieur le Ministre
du Travail et de la
Sécurité sociale
L u x e m b o u r g

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la
Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur
l'avant-projet de loi portant modification de différentes dis-
positions légales en matière d'assurance maladie.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de
ma plus haute considération.

Le Président de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,



Handwritten signature

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

l'avant-projet de loi portant modification de différentes dispositions légales en matière d'assurance maladie

Par dépêche du 5 avril 1978, Monsieur le Ministre du Travail et de la Sécurité sociale a demandé à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics de lui transmettre son avis sur l'avant-projet de loi spécifié à l'intitulé "dans les meilleurs délais possibles, compte tenu de la date de la mise en vigueur prévue par le projet qui est celle du 1er juillet 1978".

Le but du projet

Suivant l'exposé des motifs joint à l'avant-projet, celui-ci tend à réaliser le "principe de la solidarité complète de tous les assurés (les agriculteurs exceptés) en matière d'assurance maladie, principe qui voudrait qu'à des prestations égales correspondent des charges égales pour tous les assurés".

Les auteurs de ce papier ne disent cependant mot quant à l'autorité qui aurait posé ce principe ni en quoi il trouverait sa légitimation profonde. Il semble donc plutôt s'agir d'un slogan inventé pour les besoins de la cause.

Mais alors celui-ci est très mal expliqué, car grâce à l'intense campagne de propagande dont la présentation de cette réforme a été précédée, tout le monde sait d'ores et déjà qu'elle n'a nullement pour objet de mettre les charges d'un assuré en relation directe avec les prestations dont il a bénéficié en cas de maladie, mais qu'elle vise à uniformiser les taux de cotisation et les plafonds de cotisation, qui varient actuellement compte tenu des coûts de l'assurance maladie des divers groupes professionnels.

En effet, la loi de réforme de 1974 a principalement eu pour but d'uniformiser les prestations des différentes caisses de maladie. Elle a cependant délibérément maintenu l'organisation des caisses de maladie par groupes professionnels (*), et chaque groupe d'employeurs et de salariés a l'obligation d'assurer à sa caisse les moyens financiers nécessaires pour garantir l'octroi des prestations uniformisées.

(*) cf. documents parlementaires 1653, 1653/3, /5, et /11

Ce système fonctionne actuellement bien en ce qui concerne la plupart des caisses, sauf celles compétentes pour les salariés de la sidérurgie qui, au cours des dernières années, ont accusé des déficits de plus en plus alarmants. La cause de ces déficits n'est pas à rechercher dans une défectuosité quelconque de l'assurance maladie elle-même, mais dans la réussite du patronat de mettre à charge de la sécurité sociale une partie du personnel devenu excédentaire en raison du ralentissement du marché de l'acier. Ceci se trouve confirmé par le fait qu'après la réorganisation du fonds de chômage et l'introduction de la pré-retraite pour la sidérurgie, la situation financière des caisses de maladie des entreprises commence à se normaliser.

Néanmoins, pour palier ce qui reste de cette situation négative, le Gouvernement propose "une solidarité plus prononcée", c'est-à-dire la mise ensemble des trésoreries des différentes caisses de maladie, afin que les boni des unes épongent les déficits des autres. Au fond il s'agit là de l'application, à un secteur marginal, du second volet d'une recette chère aux entreprises, qui ont toujours cherché à "socialiser" leurs déficits.

En ce sens, une première tentative du Gouvernement visait à la fusion pure et simple des caisses de maladie. Ce projet "s'est heurté à des très grosses difficultés de divers ordres", dont non les moindres sont "d'ordre fonctionnel".

Face à ce premier échec, "le présent projet de loi tend à réaliser l'objectif voulu par la voie directe", c'est-à-dire par la création "d'un système de compensation entre les soldes positifs et les soldes négatifs des différentes caisses". Dans ce contexte la Chambre s'étonne d'ailleurs que le Gouvernement n'ait pas songé à proposer également le déplafonnement des cotisations en vue d'augmenter le plus possible l'import des transferts de fonds qui sont prévus.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'on peut tout proposer à la discussion, pour autant que celle-ci soit menée objectivement et sans préjugé. La Chambre a cependant dû constater que dans le contexte de ce projet d'aucuns opèrent avec des insinuations malveillantes et des contre-vérités qui ne peuvent passer sans rectification, alors surtout qu'il y va au fond non d'une réforme nécessaire de l'assurance maladie, mais d'une aide camouflée à un secteur économique en difficultés.

Les faux arguments

Ainsi, le fait que, pour financer les mêmes prestations offertes, certaines caisses de maladie puissent se contenter d'un taux de cotisation et d'un plafond cotisable inférieurs à ceux

des autres a été présenté comme un privilège qu'il s'agirait de casser en vue de rétablir la justice contributive. Autrefois, l'économie était une vertu; la décrier en privilège est la perversion de toute argumentation. Au fond, c'est justement dans l'autre sens qu'il faut considérer les choses: Si un groupe professionnel assure un certain risque avec une cotisation x et un plafond de cotisation y, et arrive encore a constituer des réserves considérables, tandis qu'un autre groupe assurant exactement le même risque (la Chambre reviendra ultérieurement sur cette question) fait des déficits non moins considérables avec une cotisation et une limite supérieures à x et y, est-ce que dans ce cas le point d'application d'une réforme doit nécessairement être la première ou la seconde caisse?

Il a encore été question de redistribution des revenus par le biais de cette réforme. Or, une telle redistribution ne peut se faire équitablement que par la voie de l'impôt général et des aides de l'Etat, mais non pas par les cotisations de l'assurance maladie.

Un argument massu pour mettre un large public en condition favorable à la réforme voulue est celui de l'abaissement des cotisations pour la plupart des assurés. Or, comme les calculs ad hoc tablent sur une année extrêmement favorable quant aux dépenses et font manifestement abstraction des causes profondes de certains déficits actuels, les experts prédisent que le taux proposé de 4% ne pourra guère être maintenu au delà du 10 juin 1979, date des prochaines élections législatives, à moins que l'Etat n'assume les déficits massifs prévisibles pour les années après 1979, ce qui représenterait évidemment un autre aspect de solidarité nationale et de grande communauté de risque.

Les arguments de fond

Les arguments du Gouvernement pour justifier la prise en charge des déficits futurs des caisses des salariés de la sidérurgie par une communauté nationale (sans l'agriculture) de risque sont au nombre de trois (cf. p. 1, al. 3 de l'exposé des motifs):

1. la structure d'âge plus défavorable;
2. la plus grande exposition au risque maladie;
3. le plus grand nombre de coassurés par assuré actif.

ad 1

Voici un tableau, ventilant les assurés actifs par groupes d'âge (*):

<u>Caisse:</u>	<u>Assurés actifs en %</u>					
	-20 ans	21-30	31-40	41-50	51-60	61 et plus
CNAMO	17,88%	31,05%	21,89%	17,78%	8,91%	2,49%
ARBED	6,07%	22,71%	26,03%	31,42%	12,74%	1,02%
MMR-A	0,69%	25,68%	25,21%	32,74%	14,90%	0,73%
Total ouvriers	14,64%	28,97%	22,95%	21,37%	9,97%	2,10%
Fonct. et empl. publ.	0,55%	29,85%	28,09%	18,60%	18,99%	3,92%

Il appert de ces indications que la structure d'âge est plus défavorable quant aux assurés affiliés à la caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics, ceci notamment à partir du groupe âge de plus de 50 ans.

Le premier argument gouvernemental est donc démenti par les données chiffrées officielles.

ad 2

En ce qui concerne l'exposition au risque maladie, il convient de rappeler que le plus grand nombre des assurés actifs de la caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics sont soit constamment soumis aux intempéries (cantonniers, facteurs, préposés forestiers, douaniers, membres des forces de l'ordre, artisans, techniciens, etc.) soit particulièrement sujets aux risques d'infections (guichets, écoles, services de santé, etc.).

Des données chiffrées exactes manquent à ce sujet, mais l'énumération ci-dessus permet d'émettre l'hypothèse que l'exposition au risque maladie est sensiblement la même pour les deux ensembles d'assurés.

(*) Source: Rapport général sur la sécurité sociale 1976

ad 3

Il résulte du tableau sur la répartition par professions des familles attributaires de prestations familiales (*) que le nombre moyen d'enfants par famille était au 31 décembre 1976 de

1,86 pour les familles d'ouvriers, et de

1,70 pour les familles d'agents de l'Etat.

Cet écart insignifiant, qui est d'ailleurs resté sensiblement le même depuis 25 ans (**) invalide l'argument d'après lequel les caisses ouvrières compteraient un plus grand nombre de coassurés par affilié actif.

En conclusion, il convient de retenir que les arguments officiels avancés pour justifier la fusion financière des caisses de maladie ne tiennent pas debout.

Les contre-arguments

Les données chiffrées du projet de réforme sont basées sur les bilans des caisses de maladie de l'exercice 1977 et sur leurs prévisions de dépenses pour l'exercice 1978. Or, il faut tenir compte, d'une part, du fait que, pour diverses raisons, l'année 1977 est communément jugée comme exceptionnellement favorable pour l'ensemble des caisses de l'assurance-maladie, et d'autre part, de l'expérience qui enseigne que les dépenses de l'assurance maladie sont sujettes à des fluctuations imprévisibles. Par ailleurs, les moins-values de recettes imputables à la réduction proposée des cotisations ne seront pas compensées par des rentrées supplémentaires résultant du relèvement du plafond cotisable des affiliés aux caisses des fonctionnaires et employés, cette mesure n'affectant qu'un nombre plutôt réduit de revenus moyens. Il est donc à craindre que les calculs faits ne tiennent debout que tant que les dépenses se maintiennent au niveau de 1977, mais qu'au premier exercice moins favorable, les déficits atteindront des cotes records, puisque la principale ressource sera réduite pour les caisses chroniquement déficitaires. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est donc d'avis que très tôt après la mise en vigueur de cette réforme, les cotisations de toutes les caisses devront être augmentées massivement par rapport aux taux proposés, et que la réduction dont il est fait état actuellement n'est qu'un leurre.

(*) Rap. gén. séc. soc. 1976, p. 285.

(**) Annuaire statistique, mise à jour juin 1977, tabl. 3.11.2-3/4

Un autre argument, qui est de poids aux yeux de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, est celui que la mise en place d'une communauté nationale de risque se fera aux dépens de la solidarité interprofessionnelle qui actuellement contribue pour une part non négligeable à éviter un appel inconsidéré à l'assurance. L'abandon de cette solidarité, joint aux transferts de fonds entre régimes, pourrait provoquer très rapidement une profonde modification dans le comportement des assurés qui ne se sentiraient plus coresponsables de la situation de leur caisse. Il est donc fort à craindre que la réforme projetée n'ait pour effet que l'assurance maladie coûte finalement sensiblement plus cher pour tout le monde.

Un aspect non négligeable du projet est qu'il trahit une tendance au fond antidémocratique à centraliser et à uniformiser encore un domaine qui jusqu'ici fonctionnait sous l'autogestion des communautés professionnelles.

Conclusion

Sur la base des considérations qui précèdent, et après avoir bien pesé le pour et le contre, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare opposée à la réforme proposée, qui est contraire aux intérêts de ses ressortissants sans pour autant être dans l'intérêt général bien compris.

La Chambre recommande au Gouvernement de faire et de publier une étude sur les causes véritables des déficits des caisses de maladie de la sidérurgie et de proposer aux responsables de ces caisses les voies et moyens appropriés pour sortir de leur impasse.

Ainsi délibéré en séance plénière le 22 mai 1978.

Le Secrétaire,



Le Président,

