



Generalsekretariat/Secrétariat général

CONGRES DU PDC ZURICH LE 9.10.74

Rapport sur l'initiative populaire  
concernant l'assurance-maladie et accidents

Le 31 mars 1970, le parti socialiste suisse déposait à la chancellerie fédérale une initiative populaire, appuyée par 88424 signatures et demandant d'introduire dans la Constitution fédérale un article 34 bis nouveau pour remplacer les actuels articles 34 bis et 34 quinquies 4e alinéa.

Je suis chargé de vous présenter cette initiative avec ses avantages et ses inconvénients. Je m'efforcerai de le faire avec le maximum d'objectivité, mais je ne pense pas qu'il soit possible, en cette matière pas plus qu'en aucune autre, d'atteindre à une parfaite et totale objectivité. Ceci d'autant plus que, - et je tiens à le préciser d'entrée de cause - je ne voterai pas cette initiative socialiste le 8 décembre prochain.

Il me paraît évident cependant que les "non" qui seront déposés dans l'urne ne seront pas tous de même nature. Ils ne s'appuieront pas tous sur les mêmes arguments, car on peut être contre ce texte proposé pour des raisons bien différentes. Tout en m'efforçant donc de rester objectif, je n'éviterai pas de placer le problème de l'assurance maladie dans une certaine perspective, sous un certain éclairage. Je ne m'en cache pas et si par conséquent vous ne partagez pas ma façon de voir, vous aurez la possibilité au cours de la discussion qui suivra, de le dire et d'animer ainsi le débat.

./.

L'initiative socialiste cherche à apporter une solution nouvelle à un problème qui actuellement n'est pas résolu d'une manière satisfaisante en Suisse : celui de l'assurance maladie.

Les caractéristiques principales de ce nouvel article constitutionnel 34 bis sont les suivantes :

- 1) L'assurance maladie est obligatoire pour les soins médicaux et pharmaceutiques, les soins dentaires et l'hospitalisation.
- 2) Pour les maladies de longue durée ou celles qui entraînent des conséquences financières graves, pour l'hospitalisation et les accouchements, la totalité des frais est prise en charge par l'assurance.
- 3) La loi fixera un tarif médical, et les soins de caractère luxueux resteront à la charge du malade.
- 4) L'assurance pour la perte de gain est également déclarée obligatoire pour les grands risques. Ceci à concurrence de 80 % du gain perdu.
- 5) Les cotisations pour l'assurance-maladie des travailleurs sont prélevées en pour cent du salaire selon le système AVS, les employeurs devant acquitter la moitié des primes.
- 6) Les caisses-maladies deviendront les institutions chargées d'assurer la gestion du nouveau système.
- 7) Les soins à domicile seront développés ainsi que les mesures tendant à la prévention des malades.

- 8) L'assurance accidents deviendra obligatoire pour tous les travailleurs ce qui, malheureusement, n'est pas encore le cas actuellement.

Je crois avoir résumé l'essentiel des objectifs et des mesures proposés par l'initiative socialiste. Il nous reste à en apprécier la valeur pour nous faire une opinion personnelle avant le 8 décembre.

Certaines dispositions de l'initiative sont à nos yeux parfaitement valables et ne devraient pas prêter à discussion. Je pense en particulier à la généralisation de l'assurance-accidents pour les travailleurs, au maintien des caisses-maladies, au développement des soins à domicile et de la prévention des maladies.

En revanche, deux propositions méritent un examen plus approfondi et nous allons les prendre l'une après l'autre.

- 1) Est-il nécessaire ou simplement opportun en Suisse de déclarer obligatoire l'assurance des soins médicaux et pharmaceutiques ainsi que pour l'hospitalisation ? Puisque nous sommes tous assurés à l'AVS, il suffirait d'introduire un complément à ce que nous payons déjà, selon le même système, et le tour serait joué. Les rentiers AVS, qui ne paient plus de cotisations, seraient imposés sur la base des rentes qu'ils touchent. Le système prévu par l'initiative a donc pour lui la logique et la simplicité. Les cotisations seraient encaissées par les caisses AVS actuelles et ensuite versées aux caisses-maladie choisies par les assurés.

On a critiqué cette proposition en disant que d'introduire l'obligation générale aboutirait à la mise sur pieds d'un important appareil administratif. Cette objection ne me paraît pas devoir être retenue car le système actuel d'encaissement des cotisations individuelles par les caisses-maladie est incontestablement plus compliqué et plus onéreux que le système proposé par l'initiative.

Tout système introduisant une obligation d'assurance partielle, comme nous en connaissons dans certains de nos cantons est en revanche un système insatisfaisant, compliqué et d'une lourdeur administrative inévitable. Il s'agit par exemple de dispositions légales cantonales rendant l'assurance obligatoire pour les jeunes en âge de scolarité, ou pour les personnes âgées de plus de 60 ans et dont les ressources se situent en-dessous de certaines limites.

C'est aussi l'un des aspects les moins satisfaisants du système actuel. Ou bien on laisse la liberté de l'assurance, quitte à encourager l'affiliation aux caisses par différentes mesures des pouvoirs publics, ou bien on fait le grand saut et on passe à l'assurance obligatoire pour tous selon le système AVS. Seuls ces deux systèmes ont pour eux la logique et donc la simplicité de conception et de gestion.

Je ne pense pas non plus que l'assurance obligatoire mettrait en cause, ou en péril, le caractère personnel des relations entre le médecin et ses patients, ni la liberté à laquelle les médecins tiennent et à juste titre, de prescrire eux-mêmes les traitements qu'ils estiment les plus appropriés. Ce qui en revanche me paraît en cause c'est le vieux réflexe de l'Helvète moyen que nous sommes tous, et ce réflexe est un réflexe de liberté. Des contraintes légales et des dispositions administratives, il en faut le moins possible. Juste ce qui est nécessaire, et rien de plus. Or, avec notre système actuel, nous avons déjà plus de 90 % de notre population assuré dans les différentes caisses-maladie. Pourquoi aller plus loin et contraindre le petit 10 % restant à faire comme nous. Offrons à

tous la possibilité de s'assurer à des conditions normales, mais n'allons pas plus loin. Et si nous avons encore quelques milliers d'imprévoyants ou d'originaux qui ne veulent rien savoir de l'assurance-maladie, finalement c'est leur affaire. Cette imprévoyance est parfois coûteuse pour les pouvoirs publics qui doivent y suppléer par le canal de l'assistance. Mais en y regardant de plus près, et en comparant les différents postes des budgets publics, ce n'est pas l'assistance publique qui cause le plus de soucis à nos ministres des finances fédéraux, cantonaux ou communaux. Il n'y a donc pas de péril en la demeure et nous pouvons rester au système actuel sans que notre pays ni ses habitants n'aient le sentiment qu'ils sont en retard sur l'évolution générale.

- 2) Le second problème important posé par l'initiative est celui des cotisations à l'assurance-maladie. La solution proposée est donc, aussi bien pour l'assurance-maladie proprement dit que pour l'assurance couvrant la perte de gain, celui de primes en pour cent des salaires selon le système AVS, l'employeur couvrant la moitié des cotisations de son personnel. La prime totale, selon les experts fédéraux, atteindrait 6 % des salaires qui viendraient s'ajouter aux cotisations AVS et à celles qui sont prévues pour les caisses de pension selon la loi en préparation sur le deuxième pilier.

Nous devons, sur ce plan, faire une première constatation : l'assurance obligatoire aboutit nécessairement à des primes en pour cent du salaire. Tout autre système serait beaucoup trop compliqué.

Deuxième constatation, le système actuel des primes individuelles n'est pas satisfaisant, parce qu'il laisse totalement de côté une dimension essentielle de toute assurance sociale, à savoir la solidarité.

Je ne pense pas non plus que le Conseil fédéral a raison quand il craint, dans son Message, que le système des cotisations en pour cent des salaires aboutirait à des abus. Je cite le Message : "Parcille assurance obligatoire diminue la responsabilité individuelle et encourage dès lors la tendance à la consommation médicale". Le moins que l'on puisse dire c'est qu'il s'agit-là d'affirmations gratuites, qui ne s'appuient pas sur le moindre indice de preuve. Qu'un assuré soit tenté d'avantage qu'un non-assuré de recourir aux services d'un médecin, c'est un fait reconnu, mais si on veut éviter ce risque d'abus, il faut tout simplement supprimer l'assurance-maladie. En réalité, et tous ceux et celles qui ont quelque expérience dans la gestion des caisses-maladie ne me contrediront pas : la tendance aux abus existe dans la consommation médicale, comme du reste le gaspillage est inhérent à notre système économique libéral. Les causes de ces abus et de ce gaspillage sont multiples et diverses. Et il faut bien reconnaître qu'une petite minorité de médecins ne sont pas non plus exempts de tout reproche. Le changement de système de cotisations ne va pas, en soi, pas plus que l'assurance obligatoire, pousser à des abus plus importants que ceux que nous connaissons déjà et contre lesquels caisses-maladie et médecins luttent avec un succès relatif, mais incontestable. On ne peut pas non plus parler d'atteinte à la responsabilité personnelle, parce que l'assuré au lieu de payer chaque mois sa cotisation, la verrait retenue sur son salaire. Ce n'est tout de même pas à ce niveau-là qu'il faut placer pour l'essentiel la liberté et la responsabilité des citoyens.

En revanche, le système des cotisations en pour cent des salaires présente un très grand avantage : c'est celui de supprimer une inégalité de traitement et en quelque sorte une injustice. Actuellement, avec l'explosion

./.

des frais hospitaliers et avec l'augmentation des cotisations à l'assurance-maladie qui en est la conséquence, le célibataire, ou le couple sans enfants dont les deux époux ont une activité lucrative, sont nettement favorisés, par rapport au père de famille qui ne touche qu'un salaire et qui paie plusieurs cotisations, soit la sienne, celles de sa femme et de ses enfants.

Le système de la prime individuelle était peut-être valable en 1900. Il ne correspond plus aujourd'hui à notre conception de la solidarité ni à la technique des assurances sociales. Notre parti qui base son action politique sur les deux valeurs complémentaires de liberté et de solidarité doit plus que tout autre être sensible à cette argumentation.

La conséquence de ce que je viens de dire semble bien être que nous devrions soutenir l'initiative socialiste. Et pourtant, je ne le ferai pas, et je l'ai dit au début de mon exposé et ceci précisément à cause du principe de la solidarité.

Notre AVS est incontestablement l'une des institutions qui réalise le mieux, concrètement, la solidarité entre ceux qui gagnent plus et ceux qui gagnent moins, entre les jeunes et les moins jeunes, entre les célibataires et les mariés, entre la ville et la campagne. Chacun paie des cotisations sur la totalité de son salaire, mais le revenu donnant droit à la rente est limité. Je ne connais pas de loi plus sociale que celle qui crée notre AVS et nous pouvons affirmer avec fierté que c'est un modèle du genre.

A ces cotisations AVS viendront bientôt s'ajouter celles du deuxième pilier, et là aussi la jeune génération sera contrainte de verser des cotisations à une institution qui l'intéresse en général assez peu. Et pour obtenir son accord, il faut encore une fois faire appel à la solidarité. Si on y ajoute encore, dans le même temps, la cotisation de so-

lidarité à l'assurance-maladie, on court un grand risque : celui d'aller trop vite et trop loin. Et donc de provoquer une réaction de rejet chez ceux qui paient la solidarité, mais qui n'en sont pas les bénéficiaires. Ce serait alors notre système même de l'AVS qui serait remis en cause, et ce serait bien regrettable. L'homme politique doit savoir, comme le professeur de morale, jusqu'où il peut aller trop loin. Et s'il va au-delà, il a manqué d'une des vertus essentielles de l'action politique : la vertu de prudence.

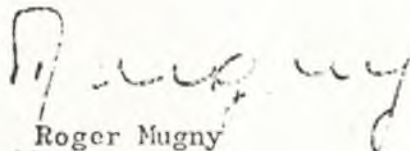
Rien de solide ne se bâtit, dans les institutions humaines, en dehors du temps qui modèle et garantit le consensus populaire, c'est-à-dire l'accord de l'ensemble de la population sur une oeuvre à bâtir ensemble. Sans doute notre système actuel d'assurance-maladie révèle beaucoup d'imperfections, et le système des primes individuelles devra un jour ou l'autre être remplacé par un système unique ou en tout cas partiel de cotisation en pour cent des salaires. Mais nous aurons déjà tout prochainement à mettre sur pieds les institutions de prévoyance du deuxième pilier. Ce ne sera ni facile ni toujours bien compris. L'étape à franchir est suffisamment importante pour qu'on n'y ajoute pas une modification fondamentale de notre assurance-maladie, si souhaitable que soit par ailleurs cette modification. A vouloir aller trop loin et trop vite, on risque de retrouver la même réaction de rejet que sur un autre plan, nous avons ressenti dans notre population en face de la main-d'oeuvre étrangère en Suisse. Des tensions risqueraient de se développer entre les aînés qui sont les bénéficiaires de la solidarité nationale et les jeunes générations qui sont appelées à en supporter le poids toujours grandissant. Soyons solidaires, oui, mais comme dans toutes les bonnes choses, il faut savoir garder la mesure, si on ne veut pas provoquer des indigestions. Le corps social réagit comme le corps humain. S'il est soudain gavé de solidarité, comme un estomac serait gavé de viande trop riche ou trop épicée, il sera dans l'impossibilité d'assimiler cette nourriture.

./.



Avançons sur la route d'une meilleure solidarité, nous sommes bien d'accord, mais faisons le tous ensemble en gardant le souci permanent de notre cohésion sociale afin d'éviter des ruptures dans la marche vers le progrès.

L'initiative socialiste pose un problème important que nous devons résoudre, mais donnons-nous le temps de le faire. La sagesse populaire ne nous rappelle-t-elle pas aussi que le mieux est souvent l'ennemi du bien. Et en politique les solutions théoriquement parfaites sont rarement les meilleures.

  
Roger Mugny  
Conseiller National