

L'embourbement de la 10 révision

Autor(en): **Gavillet, André**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): **30 (1993)**

Heft 1137

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1011673>

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'embourbement de la 10^e révision

REPÈRES

La commission du Conseil des Etats, saisie pour la seconde fois, du projet de loi sur la 10^e révision de l'AVS, décide de tout reprendre à la base et se fixe le calendrier suivant: novembre 1993, examen, après de nouvelles expertises, du splitting adopté par le Conseil national en 1992; janvier 1994, examen d'un rapport sur la rente unique; puis comparaison des deux systèmes jusqu'à mi-1994. Ensuite le plénum délibérera. Puis le projet retournera au Conseil national.

Le Message du Conseil fédéral est daté de mars 1990. Il a fallu neuf ans pour l'élaborer et répondre (imparfaitement) au principe de l'égalité hommes-femmes inscrit dans la Constitution le 14 juin 1981. La commission du Conseil national avait, en 1992, concocté son propre modèle en s'écartant totalement du projet fédéral.

Le calendrier est révélateur d'un dysfonctionnement des institutions.

DÉFINITIONS

Rente unique. La rente est indépendante du montant des cotisations pour autant que l'assuré puisse justifier du nombre requis d'années de cotisations. Chacun reçoit le même montant. Problème: à quel niveau faut-il fixer la rente unique pour que la majorité des rentiers ne soient pas perdants?

Splitting. La rente est indépendante de l'état-civil. Elle est déterminée

(ag) A quoi servent ces larges consultations auxquelles il est procédé en Suisse et ces lentes gestations de projets de loi si les Chambres fédérales sont incapables de prendre des décisions rapides? Il aura fallu dix ans au Conseil fédéral pour élaborer la dixième révision de l'AVS, il faudra cinq ans aux Chambres pour se déterminer.

Le cafouillage de la 10^e révision a deux causes. Premièrement, l'illusion que puisse exister un système social qui pourrait équitablement tenir compte de tout à la fois: de la situation des couples, des divorcés (un mariage sur trois), de l'égalité hommes-femmes, des concubins, etc. Les spécialistes du droit fiscal ont appris à découvrir la relativité de toute réforme; les experts en assurances sociales en font à leur tour l'apprentissage. Deuxième cause, un Parlement qui, devant la difficulté, se pique au jeu, s' imagine que le rôle du législatif est d'élaborer de toutes pièces des lois par-dessus la tête de l'exécutif; chaque Chambre s'entête à défendre et expertiser son système, réduisant le Conseil fédéral au rôle passif de spectateur.

La substitution des pouvoirs

Même si l'égalité des droits hommes-femmes n'était pas devenue une obligation constitutionnelle, l'AVS aurait dû être révisée tant la femme est préférentielle, notamment la femme divorcée qui, quand elle n'a pas travaillé hors de son ménage, se retrouve, sans cotisations propres, avec une rente minimale.

Mais le projet du Conseil fédéral, par rapport aux attentes, était trop prudent: il maintenait la référence au couple comme fondement de la rente, il conservait pour les femmes le privilège de la retraite à 62 ans et il apportait simplement diverses améliorations sociales.

La commission du Conseil national (après que le Conseil des Etats, chambre prioritaire, s'est satisfait du projet en y apportant quelques rallonges sociales et en refusant d'augmenter la cotisation des indépendants) prit sur elle d'étudier, en mandatant ses propres experts, un système entièrement neuf, celui du splitting.

En bonne règle, après avoir poussé assez loin son étude, elle aurait dû proposer un renvoi dûment motivé au Conseil fédéral, assorti d'un délai d'ordre pour qu'il revienne, sur la base de ses travaux, avec un nouveau projet.

Elle préféra se substituer au Conseil fédéral. La sous-commission chargée d'étudier le splitting rendit public le résultat de ses travaux. Son rapport fut adressé à tous les membres du Conseil. Puis la commission poursuivit sur cette base comme s'il s'agissait d'un nouveau Message.

Elle pouvait se sentir autorisée à aller ainsi de l'avant puisqu'elle avait réalisé un éton-

nant consensus gauche-droite en son sein. Les rapporteurs étaient Heinz Allenspach (au civil, à l'époque, porte-parole des patrons) et la socialiste Francine Jeanprêtre. Cet accord emporta largement l'adhésion du National. La décision de retarder à 64 ans, par étapes et à terme, le droit des femmes à la rente ne suffit pas à casser l'accord qui demeurerait globalement positif. Et voilà que le Conseil des Etats estime à son tour, puisqu'on peut s'abstraire du Conseil fédéral, qu'il va étudier, pour son compte, la rente unique. Et il prendra pour cela tout le temps qu'il faut.

Les limites du splitting

La logique du splitting voudrait que chacun reçoive son dû. Or le système envisagé maintient la notion de couple. Au lieu de toucher deux rentes maximales, un couple ne pourra toucher que le 150% d'une rente simple. Cette limite permet d'économiser 2 milliards. La rigueur idéologique doit céder devant l'exigence des finances.

Si le maintien du plafonnement pénalise les revenus moyens-élevés, le bonus éducatif favorise lui les revenus modestes, puisqu'il ne peut rien apporter de plus à ceux qui sont déjà au maximum. Or le splitting, en cassant en deux le revenu du couple, est défavorable aux revenus modestes. Il représente à leur détriment

●●●

Délai d'ordre pour le Parlement

Il n'est pas admissible que les Chambres s'octroient quatre, cinq ou dix ans pour étudier un projet de loi. Elles devraient être soumises à un délai d'ordre de deux ans. Si en deux ans elles n'ont pas adopté ou renvoyé un projet de loi présenté par le Conseil fédéral, ce projet serait réputé adopté. On parle beaucoup de révisions fondamentales des institutions. Le délai d'ordre serait le début d'une remise en place des églises au milieu des villages. Trop simple pour plaire et alimenter les débats médiatiques, trop contraignant pour avoir une chance d'être adopté.

De Lausanne à Zurich

QUELQUES CHIFFRES

Dépenses d'exploitation en francs par habitant et par an

Zurich	1180
Berne	1145
Vaud	1367

Dépenses d'exploitation en francs par séjour

Zurich	11 416
Berne	9 968
Vaud	10 826

Taux d'encadrement (personnel par lits)

Zurich	1.98
Berne	1.89
Vaud	2.35

RÉFÉRENCE

Comparaison des dépenses de santé du réseau d'intérêt public des cantons de Zurich, Berne et Vaud en 1990, Service cantonal de recherche et d'information statistiques, Lausanne, 1993.

(jg) La comparaison des dépenses de santé entre les cantons est devenue un des sujets de discussion à la mode. Chacun s'esbaudit sur la propension des Romands, et surtout des Vaudois, à dépenser plus que les Alémaniques.

La comparaison entre les cantons de Berne, Vaud et Zurich fait apparaître que les choses sont un peu plus compliquées qu'il n'y paraît. Tout d'abord, le coût de la prise en charge des patients est à peu près le même dans les trois cantons. Par contre, les dépenses d'exploitation sont 19% plus élevées chez les Vaudois que chez les Bernois et 16% plus hautes que chez les Zurichois.

Les auteurs de l'étude avancent deux types d'explication. La densité de lits universitaires est plus élevée dans le canton de Vaud en raison d'un bassin de population plus faible et du rôle d'hôpital régional joué par le CHUV. Ensuite, les Vaudois et plus généralement les Romands recourent davantage à l'hospitalisation. Par contre, l'augmentation des dépenses semble mieux maîtrisée: +6 % de 1990 à 1991 pour Vaud contre +13% à Zurich et +9% à Berne.

Vaud offre quasiment autant de lits «universitaires» que Berne ou Zurich avec une population, en gros, deux fois moindre ! Beaucoup de cas lourds traités dans des hôpitaux régionaux dans les autres cantons le sont sans doute au CHUV à des coûts, bien sûr, plus élevés. Corollaire: les hôpitaux régionaux vaudois ont des coûts par patient bien moins élevés: 7800 francs, contre 8400 à Berne et 9700 à Zurich.

Le taux d'hospitalisation est un élément-clé pour comprendre les différences. Il est beau-

coup plus élevé dans le canton de Vaud: 126 séjours pour 1000 habitants, contre 103 dans le canton de Zurich et 115 dans le canton de Berne. Les auteurs de l'étude ne trouvent aucune explication rationnelle à cette différence. Un autre point de comparaison intéressant est celui de l'encadrement. Il est plus élevé dans le canton de Vaud où il y a moins de médecins, mais plus d'infirmières et de personnel administratif et hôtelier. La décentralisation vaudoise et la multiplication des établissements en est peut-être l'explication.

Cette étude nous inspire deux réflexions. Tout d'abord, les coûts plus élevés ici ne sont pas dus à une mauvaise gestion du secteur hospitalier. Ils sont provoqués par des facteurs politiques et culturels. L'organisation du canton, l'esprit des régions, l'opposition avec le chef-lieu a favorisé la multiplication des établissements. C'est rageant pour l'économiste et satisfaisant pour l'habitant de l'arrière-pays. Il n'est pas évident que la logique de l'un doive à tout prix l'emporter sur celle de l'autre. Quant au recours plus fréquent à l'hospitalisation, elle nécessiterait de longues explications sociologiques.

L'autre réflexion concerne les statistiques fédérales. Véronique Koehn et Isabelle Pelet-Lachavanne, les signataires de ce travail, ont passé leur temps à corriger, compléter et redresser les données fédérales. Nous sommes bien incapable de dire si ces opérations sont justifiées ou non. Elles traduisent néanmoins une vieille réalité: l'indigence des statistiques dans ce pays. Ce n'est pas une réflexion neuve et nous craignons qu'elle reste actuelle encore pas mal de temps. ■

par les cotisations de chaque assuré. La personne mariée qui n'a pas d'activité lucrative bénéficie pour le calcul de sa rente de la moitié des revenus de son conjoint et d'un bonus éducatif si elle a élevé des enfants.

Bonus éducatif. Revenu fictif qui enrichit le compte AVS et qui «rétribue» le travail d'éducation des enfants, jusqu'à ce qu'ils aient eu 16 ans. Il alimente le compte du couple ou celui du conjoint qui a la charge des enfants.

ment une économie de 1,8 milliard qu'il faut compenser par le bonus éducatif (+ 1,4 milliard) et de larges mesures sociales (+ 1,3 milliard). Malgré cela, les veufs et les veuves sans enfants sont largement perdants — ils devraient avoir eu, il est vrai, davantage que les couples avec enfants, l'occasion de cotiser pour toucher une rente maximum. Mais le caractère relatif des solutions proposées, au détriment de l'idéologie, est en soi une bonne chose. Ce constat devrait permettre de chercher une solution qui favorise d'abord le pragmatique et le social.

Le Conseil fédéral ne peut ni retirer le projet initial, ce serait une inutile provocation au stade actuel, ni rester passif en attendant que les deux Chambres aient concocté ou mitonné, à coup d'expertises, leur projet, chacune le sien. Mais il peut prendre l'initiative d'un nouvel arrêté urgent, complétant celui qui, depuis 1993 améliore la situation des rentiers modestes et impotents, et celle des femmes divorcées,

dès le 1^{er} janvier 1994. Certes, cet arrêté mettrait à l'aise la conscience des commissaires du Conseil des Etats pouvant poursuivre leur étude (sans espoir vu les difficultés multiples) de la rente unique.

Le point fort d'un nouvel arrêté urgent devrait être l'introduction immédiate du bonus éducatif et d'assistance qui bénéficiera au couple, ou exclusivement au conjoint ayant la garde des enfants s'il y a eu divorce. Dans ces deux cas de figure, l'effet serait de grande portée sociale profitant à des couples qui ne sont pas à la rente maximale et à des femmes (ou des hommes) dont la situation est précaire.

Certes, il en coûtera 1,5 milliard. Mais cela ne saurait déplaire au Conseil national qui a déjà admis le principe du bonus, ni au Conseil des Etats qui réclame un nouvel arrêté et qui tient tant à la notion de couple.

Il y a une facture, il est vrai. Mais elle n'est pas une dépense arrosoir. Elle profitera exclusivement à ceux qui en ont besoin. ■