

Sécurité sociale : où en sommes-nous?

Autor(en): **Leuthy, Fritz**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **75 (1983)**

Heft 10-11

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-386165>

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.

Sécurité sociale – où en sommes-nous?

Par Fritz Leuthy

Nouvel élan

Aucune des nombreuses activités auxquelles Hans Peter Tschudi s'est voué pendant sa présence à la tête du Département fédéral de l'intérieur n'a laissé un souvenir plus vif dans la mémoire du peuple suisse que son engagement pour le développement des assurances sociales. C'est à l'AVS/AI avant tout que son nom reste lié. De cette assurance, qui ne garantissait au début que des prestations de base, il a fait une institution sociale qui peut être progressivement adaptée aux besoins en vue de garantir une existence dans la dignité. A cet effet, H. P. Tschudi a forgé de nouvelles notions telles que «garantie du niveau de vie antérieur», ou encore: «droit à l'intégration sociale».

En bref, H. P. Tschudi a donné un nouvel élan à l'aménagement des institutions sociales. Toutes ont fait l'objet de révisions. Deux articles constitutionnels décisifs ont été soumis au peuple. Le premier, qui visait à développer l'AVS/AI et à instituer une prévoyance professionnelle obligatoire (2^e pilier), a été accepté à une écrasante majorité. Le second, qui avait pour objet d'établir l'assurance-maladie sur de nouvelles bases, a subi un échec; il a été provoqué par l'absurde réglementation qui régit les votations quand un contreprojet est opposé à une initiative. Le pouvoir de persuasion de H. P. Tschudi était étonnant. Il a su gagner les milieux les plus larges à sa conception de l'Etat social. On a aujourd'hui lieu d'espérer que notre pays connaîtra sans trop tarder un système sans faille de sécurité sociale.

Freinage

Bien que le successeur de H. P. Tschudi, le conseiller fédéral Hürlimann, ait poursuivi dans la voie tracée, la situation s'est brutalement modifiée vers le milieu des années septante. La récession et l'état précaire des finances fédérales ont engagé les milieux bourgeois à freiner le développement des institutions sociales, à remettre plus longuement les projets et révisions sur le métier, à envisager des réductions ou suppressions de prestations jugées «superflues» ou «excessives». On a souligné que l'Etat-providence ne peut assumer toutes les responsabilités sociales et que le citoyen doit en prendre une plus large part en charge. Au lieu de donner aux assurances sociales l'impulsion que la dégradation de la situation économique et de l'emploi rendaient nécessaire, on a freiné. Au début des années quatre-vingt, il a bien fallu constater qu'une seule

de nos assurances sociales avait fait l'objet d'une revision profonde: l'AVS. La 8^e revision s'était traduite non seulement par la plus substantielle des adaptations des rentes enregistrées jusqu'à ce moment, mais elle avait étendu aux bénéficiaires de rentes AVS devenus invalides le droit à des aides techniques appropriées et à des mesures de réintégration professionnelle et sociale.

La revision de l'assurance-accidents, amorcée en 1968 déjà, a été menée à chef en 1983 seulement. La nouvelle loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier prochain. Après le vote négatif de 1974 sur l'assurance-maladie, le Parlement a remis la revision sur le métier. La situation est encore confuse.

La loi sur la prévoyance professionnelle, mise en chantier en 1972, est absolument différente de la conception initiale du Conseil fédéral. Elle entrera en vigueur en 1985.

Les pressions exercées aux fins de réduire les prestations ont eu des conséquences pour les assurés. Tandis que la 8^e revision de l'AVS s'était encore soldée par de réelles améliorations, la revision suivante, bien qu'elle ait fait encore quelques pas vers la réalisation des exigences constitutionnelles, a eu des répercussions négatives pour diverses catégories de bénéficiaires – les couples notamment, ou encore les bénéficiaires de rentes partielles. Bien qu'insuffisante à maints égards, cette revision, contre laquelle un referendum avait été lancé (pour la première fois depuis 1947), a dû être conquise de haute lutte. Parallèlement aux offensives ouvertes contre le développement des institutions sociales, on a noté toutes sortes de mesures visant indirectement et de manière insidieuse à la démobilisation sociale, avant tout dans l'application de diverses lois. Sur le plan de l'assurance-accidents, il est devenu plus difficile pour les assurés de faire valoir leurs droits aux prestations.

Plus souvent qu'hier, des prestations – telles que les prothèses pour articulations de la hanche – sont refusées sous prétexte que les liens de causalité sont insuffisants. Pour des raisons d'«économies» on ne prend plus en charge la correction de déformations congénitales de l'oreille. La jurisprudence justifie d'éventuelles réductions des prestations d'assurance pour les automobilistes qui n'ont pas bouclé leur ceinture de sécurité, ou pour les très gros fumeurs. Enfin, sous prétexte de prévenir les abus, l'octroi des indemnités de chômage est soumis à un nombre accru de filtrages.

On est néanmoins parvenu à prévenir jusqu'à maintenant l'ouverture de trop grosses failles dans notre système de sécurité sociale. A une exception près cependant: la loi sur la prévoyance professionnelle. Si on la compare avec la conception du Conseil fédéral qui accompagnait l'article constitutionnel sur le second pilier, on peut dire sans exagérer que les promesses d'alors n'ont pas été tenues. Au système de la primauté des prestations qu'implique la notion de «garantie du niveau de vie antérieur» inscrite dans la Constitution a succédé un système de simple épargne. On a purement et simplement renoncé à la caisse supplétive (pool de

péréquation) qui devait permettre le versement de prestations aux assurés de la génération d'entrée ainsi que la compensation du renchérissement. En bref, la majorité parlementaire bourgeoise a mutilé et défiguré la conception initiale. On a lieu de craindre que la révision de l'assurance-maladie ne subisse le même sort. Les milieux bourgeois exigent avec toujours plus d'insistance une participation financière plus élevée des patients aux frais de la santé. Ce serait la fin de la solidarité dans le cadre de cette institution sociale – malheureusement déjà asociale en matière de financement. Mais cela ne préoccupe guère ces milieux.

Réductions

Contrairement aux prestations des assurances sociales, qui n'ont pas donné lieu jusqu'ici à des réductions sensibles, le financement de ces institutions est souvent remis en question. Même si la Nouvelle Gazette de Zurich (NZZ) prétend que les réductions de subventions ont été décidées dans le cadre des mesures générales d'économie et qu'elles ont uniquement pour but d'empêcher un développement excessif des assurances sociales, c'est en fait la participation de la Confédération, fixée par la loi, qui a été diminuée. Quant à un développement des prestations, comme celui qui avait été prévu dans la 8^e révision de l'AVS et qui aurait exigé un relèvement de 5%, soit de 20 à 25%, de la part des dépenses assumées par les pouvoirs publics, il n'a plus jamais été évoqué. Bien au contraire, puisque la Confédération a diminué de 6% sa part aux dépenses prévues dans la loi et que l'AVS s'est trouvée ainsi, momentanément, dans les chiffres rouges. Depuis 1982, à la suite de la 9^e révision, la part de la Confédération est de nouveau la même qu'auparavant. Mais entre-temps, la caisse fédérale a pu économiser 2,4 milliards de francs, en chiffres ronds, aux frais de l'AVS.

L'assurance-maladie non plus n'a pas été épargnée. Dès les premières mesures d'économie de la Confédération, les subventions aux caisses-maladie ont été réduites de 10% en 1975 et 1976, puis de 11,5% en 1977. Lors du second train de mesures, les subventions ont été fixées de telle manière que dès lors, elles ont été considérées comme bloquées à leur montant de 1976. Malgré cela, elles ont été réduites encore une fois de 5% en 1981 et dans la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, il est prévu que la Confédération se décharge encore un peu plus de ses obligations. Jusqu'à présent, l'assurance-maladie a perdu ainsi plus de 2 milliards de francs.

Toutes ces réductions de subventions ont déclenché des augmentations de primes ou de cotisations pour les assurés. Ce qui était naguère financé par les impôts progressifs a dû, d'une manière ou d'une autre, être pris en charge par les assurés. Dans l'AVS, les cotisations ont été augmentées de 0,6% de façon linéaire pour toutes les personnes touchant un revenu. Dans le nouveau régime d'assurance-chômage, au financement duquel la Confédération ne participe plus, alors qu'elle contribuait à celui de

l'ancien, les cotisations sont désormais plafonnées, de sorte que la participation de tous – par le biais des impôts – a été remplacée uniquement par les cotisations prélevées sur les bas et moyens revenus. Dans l'assurance-maladie enfin, la réduction des subventions a entraîné une hausse des primes qui, en francs, touche toutes les couches de revenus de la même manière, mais qui est beaucoup plus lourde pour les familles puisque tous leurs membres sont assurés individuellement. Les primes des caisses-maladie deviennent ainsi une charge insupportable et le système d'assurance-maladie de notre pays est certainement en train de s'écrouler.

Comment continuer?

Le tissu de notre sécurité sociale est encore trop lâche. Il risque de s'effiloche, précisément en période de crise. Par exemple quand il s'agit d'harmoniser l'assurance-chômage et les autres institutions sociales. La Suisse ne peut même pas ratifier la Charte sociale européenne sans émettre certaines réserves relatives à la sécurité sociale.

Il n'est donc pas possible de renoncer à de nouvelles révisions dans le domaine des assurances sociales. Au lieu d'une réduction générale des prestations, ces révisions devraient viser plutôt des améliorations ponctuelles en faveur de catégories d'assurés particulièrement défavorisées. Dans l'AVS et dans l'assurance-invalidité, les rentes des catégories qui gagnaient le moins durant la vie active sont beaucoup trop basses. Les plus touchées sont les femmes mal rémunérées qui n'ont pas eu la possibilité d'épargner et qui seront aussi insuffisamment protégées par la future prévoyance professionnelle. Une modification de l'échelle des rentes en faveur de ces catégories s'impose. Dans l'assurance-invalidité, deux développements importants seront nécessaires: afin de remplacer le 2^e pilier qui n'existe pas encore, il faudra améliorer en conséquence les rentes des jeunes invalides; il faudra aussi abandonner le système rigide actuel, comprenant deux degrés seulement d'invalidité, et tenir compte équitablement, au moyen de critères de calcul appropriés, des diverses pertes de revenus.

Les assurances doivent être modifiées qualitativement. Les propositions concernant la retraite à la carte ou la rente séparée pour les femmes mariées, présentées à l'occasion de la 10^e révision de l'AVS, vont dans ce sens. De même que celles qui concernent la prévention du chômage dans le cadre de l'assurance-chômage. Actuellement, les mesures prévues sont incomplètes, car la prévention commence seulement lorsque les licenciements sont imminents. Dans la prévoyance professionnelle, la prestation de libre passage ne doit pas se limiter à la partie obligatoire du système d'assurance. Les licenciements touchent aussi des assurés appartenant à des caisses de pension bien développées. Malgré le 2^e pilier, leur mobilité sera toujours entravée si la question du libre passage n'est pas réglée de manière satisfaisante dans leur entreprise.

Il importe enfin que toutes les institutions sociales soient financées selon des principes uniformes de solidarité. Il n'est pas du tout question de remplacer les primes par les impôts et d'instaurer un système de sécurité sociale dépendant uniquement de l'Etat. Le caractère d'assurance des institutions sociales, dans lequel l'obligation de payer des primes ou des cotisations fait pendant au droit de recevoir des prestations, doit être maintenu. Mais il faut que ces primes ou cotisations soient adaptées aux possibilités économiques des assurés. Dans l'assurance-maladie, tout particulièrement, ce n'est plus le cas. Il sera nécessaire d'avoir recours au mode de financement de l'AVS, mais il faut d'abord que l'assurance soit rendue obligatoire. De cette manière seulement, il sera possible d'imposer la solidarité sur le plan des primes. C'est aussi le seul moyen d'affecter une participation accrue des pouvoirs publics aux tâches de solidarité qui lui sont dévolues, à savoir la prise en charge de dépenses qui n'ont rien à voir avec les écarts de revenus et qui, par conséquent, doivent être partagées entre tous les contribuables. Nous pensons par exemple à la solidarité entre la ville et la campagne ou à l'égard des assurés particulièrement démunis, qui, faute d'une sécurité sociale suffisante, seraient livrés à l'assistance.

Des révisions continueront donc à être nécessaires. Il importera de leur donner forme dans l'esprit qui a animé les révisions entreprises au début des années septante. H. P. Tschudi a été le symbole de cette évolution. Il savait qu'une bonne politique sociale doit s'appuyer sur une économie prospère, mais aussi qu'une économie saine a besoin d'institutions sociales justes et viables, capables de protéger efficacement les travailleurs et leurs familles précisément dans les périodes où la prospérité est menacée.