

Zeitschrift: Bulletin / Vereinigung Schweizerischer Hochschuldozenten =
Association Suisse des Professeurs d'Université

Herausgeber: Vereinigung Schweizerischer Hochschuldozenten

Band: 18 (1992)

Heft: 1

Artikel: Les assurances suisses à l'aube du 21ème siècle

Autor: Tschudi, Hans-Peter

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-894237>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Hans-Peter Tschudi



alt Bundespräsident
Prof. Dr. Hans-Peter Tschudi

Les assurances suisses à l'aube du 21^{ème} siècle

Je vous remercie vivement pour votre aimable invitation. Au cours de mon mandat de chef du Département fédéral de l'intérieur, j'entretenais de bons contacts avec l'Association suisse des professeurs d'Université. L'étroite collaboration avec les universités et les professeurs a permis de vrais progrès dans la politique de formation et de recherche. Je me rappelle de l'article constitutionnel sur la recherche, de la loi fédérale sur l'aide aux universités, de la loi sur les bourses d'études et de la prise en charge par la Confédération de l'ancienne EPUL en tant que EPF-Lausanne.

Aujourd'hui j'aimerais vous entretenir des assurances sociales. L'Etat social suisse est une oeuvre de ce siècle. Notre génération a réussi à vaincre l'amère détresse du prolétariat industriel et à résoudre de manière globalement positive la "Question dite des travailleurs". Les assurances sociales constituent l'élément primordial de l'Etat social. D'une part, elles couvrent des risques physiologiques, la maladie, l'accident, l'invalidité, la vieillesse et la maternité. D'autre part, l'assurance-chômage permet de surmonter des difficultés économiques structurelles et conjoncturelles.

Les assurances sociales ont donné une forme plus humaine à notre société; elles ont sans doute fait leurs preuves. Toutefois, à l'aube du 21^{ème} siècle, elles sont controversées dans leur principe et des réglementations concrètes sont critiquées. C'est pourquoi je vais essayer de répondre aux 4 questions suivantes:

- I. Malgré un développement soutenu, des lacunes et des défauts subsistent dans le secteur social. Comment peut-on les combler?
- II. L'intégration européenne avance vite. Quels changements apportera-t-elle à nos institutions?
- III. Les assurances sociales coûtent très cher. Vu le nombre croissant de personnes âgées, ces coûts augmentent d'année en année. Pourrions-nous, au 21^{ème} siècle, nous permettre encore des dépenses?
- IV. Malgré le fort développement des assurances sociales, de nouveaux problèmes sociaux ont surgi. Souvent en parle d'une

“nouvelle pauvreté”. Cela signifie-t-il qu’un renversement radical de la législation sociale soit nécessaire?

Par ces questions, je pense avoir mis en évidence les problèmes essentiels de notre Etat social.

Lacunes et défauts dans le système des assurances sociales

La Suisse dispose des assurances sociales, qui sont prescrites par le droit international, par l’Organisation Internationale du Travail, ainsi que par les chartes sociales européennes. Leur contenu est d’une part plutôt meilleur que celui de nos Etats voisins (AVS et AI), et d’autre part moins avantageux, avant tout en ce qui concerne l’assurance-maladie. Une réserve doit être faite quant à l’assurance maternité. L’introduction d’une telle assurance fut certes inscrite dans la Constitution fédérale en 1945. Cependant, sa réalisation n’a pas encore abouti. Un très bon projet fut rejeté en vote populaire, en 1987. Ainsi notre pays en reste à de rudimentaires ébauches de prestations de maternité dans le cadre de l’assurance-maladie.

L’appréciation, globalement positive, de la situation de notre législation ne signifie aucunement que l’évolution de nos assurances sociales soit déjà achevée. L’édifice érigé jusqu’à présent est certes imposant, mais il n’est pas pour autant terminé. Notre réseau social n’a pas été construit conformément à un plan, mais dans une vaste mesure sans coordination aucune, en vue de satisfaire à des nécessités urgentes au grè des fluctuations de l’opinion publique.

Nous allons maintenant mettre en évidence, toutefois sans entrer dans les détails, quelques réformes et compléments, parmi les plus urgents, de notre législation sur les assurances sociales.

Du point de vue formel, la trop large fragmentation du droit des assurances sociales devrait être surmontée. Il est gênant que les mêmes notions soient utilisées dans un sens différent dans les diverses lois et que les règles de procédure soient disparates. Le projet de partie générale du droit des assurances sociales, qui est actuellement traité par les Chambres fédérales, renforcera la position juridique des assurés et allégera le travail des organes d’application du droit. En outre, une certaine uniformisation du droit matériel ne devra pas être perdue de vue. En effet, il est incompréhensible que des besoins identiques fassent l’objet de prestations différentes et que les diverses branches des assurances sociales soient financées de manières différentes. Par ces propos, je ne cautionne, toutefois, aucunement la mise sur pied d’un système de sécurité sociale centralisateur. Un tel appareil, nécessairement gigantesque, serait incontrôlable et lourd et, de plus, irait à l’encontre de la structure fédéraliste de notre Etat.

Comme autre but, il peut être envisagé de renforcer de manière considérable les mesures préventives. Certes, le rôle premier des assurances sociales est de couvrir des dommages, en premier lieu des pertes de gain. Cependant, la prévention des dommages revêt une importance particulière pour les assurés et la communauté. En matière d’assurance-accident nous connaissons depuis longtemps le principe: prévenir vaut mieux que guérir. La CNA a, à cet effet, créé un service efficace de Prévention contre les accidents. Par contre la prophylaxie des maladies est encore insatisfaisante. La campagne très intensive pour la prévention contre le SIDA obtient un succès évident. Par conséquent, cette action devrait servir d’exemple pour la lutte contre d’autres épidémies. La loi fédérale sur l’assurance-chômage contient un paragraphe particulier intitulé: Prestations au titre des mesures destinées à prévenir et combattre le chômage (mesure préventives). L’actuel accroissement du nombre de

chômeurs prouve que des efforts supplémentaires sont nécessaires.

La loi sur l'assurance-maladie a 80 ans et nécessite une révision. Tout au long de sa longue durée d'application ont eu lieu plusieurs tentatives de révision partielle ou totale. Une seule modification a pu être réalisée en 1964, soit des améliorations de prestations et une adaptation du droit médical. Le financement de notre assurance-maladie est antisocial et l'ennemi des familles. Alors que dans tous les Etats voisins les primes du chef de famille assurent toute la famille contre la maladie, en Suisse chaque individu doit payer des primes. En outre, à l'étranger, l'employeur participe aux primes, tandis que notre loi sur l'assurance-maladie interdit expressément aux cantons de prévoir une participation des employeurs. En raison des coûts croissants de la santé, ce système de financement archaïque est rapidement devenu un fardeau quasi insupportable pour les familles à revenu modeste. En ce qui concerne l'indemnisation des soins médicaux, je conteste surtout les réserves qui peuvent être faites pour des maladies préexistantes, ainsi que les participations qui peuvent être exigées en cas d'hospitalisation prolongée. Le malade chronique, qui dépend tout particulièrement des prestations, perd sa couverture d'assurance. La couverture de la perte de gain en cas de maladie présente de grandes lacunes et parfois les prestations sont tout à fait insuffisantes.

La tentative la plus récente d'aplanir les défauts les plus importants est celle contenue dans le message du Conseil fédéral à fin 1991 proposant un remodelage de l'assurance-maladie. Elle a été établie par la commission d'experts Schoch et prévoit l'obligation de s'assurer pour soins médicaux, ce qui renforce la solidarité entre les assurés. Les réserves faites en cas de maladies préexistantes disparaîtraient enfin, ainsi que la limitation temporelle des prestations. Toutefois il reste le mauvais financement; les assurés fortement grevés et peu aisés de-

vraient être aidés par des subventions venant de la Confédération et du Canton.

Le système des trois piliers prévu dans la Constitution fédérale fait ses preuves en ce qui concerne la prévoyance pour les cas de vieillesse, de décès et d'invalidité. D'après l'opinion unanime des professeurs, consultés par le Conseiller fédéral Cotti à titre d'experts, ce système règle de manière optimale les conséquences financières de la vieillesse et de l'invalidité. L'évolution du droit de la plupart des Etats européens et de la Communauté Européenne va dans cette direction. Notre réglementation des 3 piliers est citée en exemple, parce qu'elle est ancrée dans notre constitution et qu'elle a été concrétisée dans une large mesure dans des lois.

Les premier et second piliers réclament plusieurs améliorations. En matières d'AVS et d'AI, il y a trois tâches prioritaires:

- L'égalité entre hommes et femmes, selon l'art. 4 de la Constitution fédérale.
- L'augmentation des rentes pour les personnes à revenu modeste, afin que la prescription de droit constitutionnel, selon laquelle les rentes de l'assurance de base doivent couvrir le minimum vital, soit réalisée dès que possible.
- L'âge de retraite élastique, afin qu'une importante amélioration de la qualité de vie soit atteinte.

Le projet du Conseil fédéral concernant la 10ème révision de l'AVS prévoit quelques pas dans la direction des trois points que je viens d'énumérer. Sans doute d'autres révisions seront-elles nécessaires. Cependant il est très regrettable que des cercles, qui aimeraient imposer immédiatement la réalisation de tous leurs buts - en soi louables -, retardent la décision sur le projet de loi.

Dans la démocratie directe, selon l'expérience, le progrès social ne peut se faire que pas à pas. C'est pourquoi il est d'une importance capitale que des révisions partielles, qui vont dans la bonne direction, soient achevées aussi vite que possible. De cette

manière, la voie devient libre pour un nouveau train de mesures.

Nos assurances sociales seront-elles capables de s'adapter aux normes de l'Europe de demain?

L'intégration européenne a une très grande influence sur notre ordre juridique. Le droit des assurances sociales, qui a une signification aussi bien de politique sociale qu'économique, est influencé par le développement du droit européen.

Très tôt déjà, le Conseil de l'Europe s'est préoccupé de la question des assurances sociales. A Charte sociale européenne de 1961, dont la ratification a été rejetée par les Chambres fédérales, et dont nous ne pourrions rester indéfiniment éloignés, contraint les Etats à adopter un système de sécurité sociale en faveur des travailleurs. Afin d'obtenir une certaine harmonisation dans les assurances sociales européennes, le Conseil de l'Europe a adopté à l'unanimité le 16 avril 1964 une convention sur la sécurité sociale. La Suisse a ratifié cette convention en 1977 (sans le protocole s'y rapportant), toutefois limitée aux domaines des assurances vieillesse, survivants, invalidité, accidents et maladies professionnelles, ainsi qu'à celui des allocations familiales. Nous avons, en conséquence, écarté les réglementations sur les assurances maladie, maternité et chômage. En ce qui concerne les assurances maladie et chômage, quelques divergences subsistent par rapport aux normes standard européennes; l'assurance maternité fait défaut malgré qu'elle est présente dans le droit européen et, comme déjà mentionné, aussi dans notre propre Constitution fédérale. Par contre, nos réglementations plus modernes (soit AVS, AI, assurance-accidents) ne sont en aucun cas moins avantageuses que les lois étrangères correspondantes. Si le développement européen devait provoquer une vaste harmonisation des assurances so-

ciales, cela ne devrait pas constituer de grandes difficultés pour la Suisse. Au contraire, notre économie risquerait de devenir plus concurrentielle, si de façon générale les assurances sociales devaient être harmonisées par des réglementations progressistes.

Une attention particulière doit être portée sur la législation sociale de la Communauté Européenne. Dans la doctrine, on observe trois niveaux dans le développement du droit: coordination, harmonisation et convergence. Au contraire du conseil de l'Europe, la communauté Européenne renonce à l'harmonisation du droit des assurances sociales, parce que les divergences existant entre les diverses réglementations et les opinions des Etats membres sont trop grandes. Pourtant, on doit s'attendre à ce qu'à long terme et dans un espace économique unique les charges sociales s'aplanissent. La convergence des réglementations autonomes nationales est déjà en cours. Une acceptation librement consentie de l'approche aux systèmes d'assurance sociale correspond aux désirs de plusieurs gouvernements, car elle est flexible et préserve l'autonomie des Etats. La communauté Européenne peut par des directives et des recommandations favoriser l'application de la convergence. Un exemple important est constitué par la recommandation concernant la flexibilité de l'âge de la retraite. Le projet du Conseil fédéral concernant la 10ème révision de l'AVS fait un pas dans ce sens. Les rapports d'expertise de la communauté Européenne peuvent aussi exercer une certaine influence dans la lutte contre la pauvreté et dans l'avenir de la sécurité sociale.

La coordination des lois nationales sur les assurances sociales est déjà amplement réalisée dans le cadre de la Communauté Européenne. Dans le marché commun, les libertés d'établissement et de changement d'employeur sont garantis. La garantie des prétentions d'assurances sociales pour les travailleurs immigrés en est une condition importante.

L'art. 117 du Traité de Rome de 1957 prévoit ce qui suit: "Les pays membres sont d'accord sur la nécessité d'agir, afin d'obtenir une amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre et de rendre possible sur la voie du progrès leur réajustement." Par l'ajout de l'art. 118a de l'Acte unique européen de 1986, l'amélioration du monde du travail, et en particulier de la sécurité et de la santé du travailleur, ont été reconnues comme des devoirs de la communauté. Sur ces bases, des ordonnances contenant des garanties minimales et directives peuvent être mises en vigueur.

La réglementation la plus étendue de la communauté Européenne est constituée par la charte de la communauté concernant les droits sociaux du travailleur de 1989. Elle ne contient que des principes généraux dénués de force obligatoire. Ceux-ci doivent être concrétisés par des prescriptions particulières. Pourtant, aucune harmonisation des législations régissant les assurances sociales n'est prévue à l'heure actuelle.

La Communauté Européenne a établi très tôt des recommandations concernant les maladies professionnelles (en 1962) et le dédommagement des victimes (en 1965). De manière générale, notre loi sur l'assurance-accidents et ses ordonnances d'exécution correspondent à cette recommandation. Toujours est-il qu'aussi bien la liste des maladies professionnelles reconnues que le contenu des clauses générales ne se recoupe pas complètement, si bien que l'indemnisation en cas de maladie professionnelle nécessite un certain remaniement.

Le droit communautaire contient de plus deux directives concernant l'égalité entre hommes et femmes et ceci en matière d'assurance sociale étatique et professionnelle. Comme on le sait, en droit suisse il subsiste encore des différences surtout par rapport aux primes d'assurance-maladie qui sont plus élevées pour les femmes, ainsi que certains préjudices dans le domaine de l'AVS et de la prévoyance professionnelle. Si la 10^{ème} révision de l'AVS suit

le projet du Conseil fédéral, la plupart, mais pas la totalité des règles défavorables aux femmes, seront supprimées. Les remodelage de l'assurance-maladie devrait également réaliser l'égalité entre hommes et femmes en matière de primes.

Les règles les plus importantes de la Communauté Européenne concernent la protection des travailleurs immigrés, c'est-à-dire l'égalité entre les ressortissants de la Communauté Européenne et les indigènes. Le Traité de Rome prévoit des mesures dans le domaine des assurances sociales, afin de garantir la libre circulation des personnes. Dans cette optique deux décrets ont été rendus, qui stipulent l'égalité pour l'ensemble de la sécurité sociale et non uniquement pour des branches précises. La Suisse reconnaît depuis longtemps le principe fondamental de l'égalité. C'est pourquoi nous avons conclu avec tous les états de la communauté Européenne (sauf l'Irlande), ainsi qu'avec d'autres pays, des traités en matière d'assurances sociales. Ceux-ci permettent en général de mettre sur pied d'égalité tous les étrangers et tous les Suisses. Pourtant notre législation contient encore quelques dérogations majeures: les rentes AVS extraordinaires, les allocations pour impotents, les rentes-invalidité lors d'invalidité de moins de 50%, de même que les prestations d'assurance-maladie et chômage, ainsi que certaines allocations cantonales pour enfants ne sont pas exportées. Comme les réserves en elle-mêmes ne sont pas très importantes, c'est le nombre des dérogations qui entre en considération. Le Traité de l'EEE et ensuite l'entrée dans la Communauté Européenne rendront nécessaire une révision de toutes les lois en matière d'assurances sociales. Les coûts ne seront pas insignifiants, mais ils n'auront pas beaucoup d'importance par rapport à l'ensemble des dépenses occasionnées par les assurances sociales.

La plus importante différence repose sur le fait que la méthode suisse des traités bilatéraux en matière d'assurances sociales est fondamentalement

rejetée en Europe. Au sein de la Communauté Européenne, c'est une réglementation multilatérale qui est déterminante. En effet, un tel système représente un avantage réel pour les assurés, surtout pour ceux qui ont travaillé dans plusieurs Etats. En effet, elle permet de tenir compte de la totalité de toutes les périodes d'assurance. Comme la Communauté Européenne ne renonce pas à ce système, nous devons adapter la forme de notre réglementation. Cette adaptation devrait nous être d'autant plus facile qu'elle profitera également aux Suisse de l'étranger.

En résumé, on constate que la coordination de la Législation en matière d'assurances sociales en Europe avance rapidement. La Suisse devra faire quelques adaptations, qui toutefois ne changeront pas le caractère et les particularités de notre législation sociale. Dans la mesure où la convergence ou même l'harmonisation des assurances sociales devrait faire de gros progrès, la Suisse se trouverait dans une position favorable, parce que nos institutions présentent en général un haut standard.

Pourrons-nous au 21ème siècle encore nous permettre les dépenses sociales?

Les assurances sociales causent de très grandes dépenses. Les coûts annuels se montent à 70 milliard de francs. Ce montant ne doit pas nous effrayer, parce que les moyens sont déployés pour des besoins importants. Le premier devoir de l'économie est en effet de subvenir aux besoins vitaux de la population. Les dépenses pour les assurances sociales ne causent aucun préjudice à la capacité concurrentielle de notre économie, car elles ne sont pas plus élevées que dans d'autres Etats comparables au nôtre, mais sont dans la moyenne.

Le développement futur de la démographie éveille certaines craintes. En effet, on peut prévoir que jusqu'aux environs de 2035 le nombre de ren-

tiers augmentera constamment. Ensuite, ce sera le tour de classes d'âge de plus de 65 ans était de 6% en 1920, en 1980 il était déjà de 14% et risque de dépasser le taux de 21%. Le nombre de personnes âgées de plus de 80 ans d'accroît encore plus fortement; ils représenteront environ le 5% de la population et atteindront le même taux que l'ensemble des personnes qui étaient âgées de plus de 65 ans il y a 100 ans. Je rejette la notion si souvent utilisée de "Überalterung" (vieillesse excessive), car nous devons nous réjouir des progrès de la médecine et de l'amélioration des conditions sociales qui ont permis une augmentation de l'espérance de vie. La situation est rendue difficile par le constat que le nombre de travailleurs n'augmentera guère. La diminution causée par la baisse de la natalité peut être tout au plus compensée par l'arrivée de travailleurs étrangers, car une proportion plus importante d'étrangers n'a pas de place dans notre pays surpeuplé. Ces deux facteurs divergent: la recrudescence de personnes âgées et la diminution des travailleurs mènent à une détérioration sensible des charges en faveur des personnes âgées, c'est-à-dire du rapport entre les cotisants et les bénéficiaires de rentes. En 1990, 100 salariés cotisent pour 27 rentiers, dans quelques décennies ce seront 45 rentiers qui devront être entretenus.

Ce développement va créer des problèmes pour l'AVS. De plus le nombre croissant de personnes âgées occasionne à l'assurance-maladie une charge plus importante encore. Ces pronostics sont utilisés par les adversaires d'un état social, afin de décrire des scènes d'horreur, selon lesquels les rentes AVS réclameraient une part gigantesque du produit social et que les coûts de la maladie seraient aussi élevés que l'ensemble du budget de l'Etat. De telles images effrayantes n'alimentent certes qu'une polémique démographique, mais elles ne sont pas sans danger, car elles pourraient attiser un combat entre générations. Une telle lutte pourrait être plus dangereuse que la lutte des classes, de la fin du 19ème

dt du début du 20ème siècle. Dans l'intérêt de l'avenir de notre pays, la consigne doit être la suivante: jeune et vieux, unis dans l'effort.

Actuellement, la situation financière de l'AVS est saine; le montant des rentes suit l'évolution des prix et des salaires et les comptes sont néanmoins bénéficiaires. Selon le message du Conseil fédéral sur la 10ème révision de l'AVS, il ne faut s'attendre à aucune difficulté jusqu'en 2005. Par conséquent, le financement de l'AVS est assuré pour une longue période, à condition qu'aucune détérioration majeure de la situation économique n'intervienne. Plus tard, des problèmes pourront intervenir; leur maîtrise sera possible. La situation serait très simple, si le produit social brut augmentait de manière importante, parce qu'ainsi les recettes de l'AVS suivraient une évolution identique. L'AVS, qui est financée selon un système de répartition (les rentes sont payées directement par les recettes de l'année en cours), dépend davantage du développement économique que des facteurs démographiques. Pour arriver à verser des rentes AVS identiques ou à fortiori améliorées, une croissance régulière de l'économie est nécessaire. Mais cette croissance doit être de nature qualitative et respectueuse de l'environnement, et non pas, comme dans les années 60, purement quantitative. Mais celui qui combat la croissance économique prend aussi le risque d'une baisse du montant des rentes vieillesse. Sans doute ne savons-nous pas si, au 21ème siècle, notre économie connaîtra une croissance suffisante pour que les comptes de l'AVS soient équilibrés sans qu'il soit nécessaires de recourir à de nouvelles sources de financement. C'est la raison pour laquelle, le projet de réforme des finances fédérales prévoyait que pour couvrir les rentes AVS, il était possible de prévoir un prélèvement supplémentaire sur la taxe à la valeur ajoutée. De cette manière il aurait été possible de garantir à long terme l'avenir de l'AVS et même d'y apporter les réformes indispensables. Malheureusement, le projet a échoué en votation

populaire le 2 juin 1991. Cependant, ce projet a prouvé que des possibilités existaient quant au financement futur de l'AVS.

Dans le cadre du deuxième pilier, la croissance du nombre de rentiers ne pose aucun problème, parce que, dans les grandes lignes, chaque assuré théorise lui-même le capital nécessaire à sa rente. Pour les caisses de pension par contre l'inflation est un poison; une forte dépréciation de l'argent porte préjudice à leur fortune.

Les problèmes financiers de l'assurance-maladie sont les plus critiques. On discute depuis plusieurs années sur les possibilités d'épargne dans le domaine de la santé publique, à ce jour encore sans succès. Dans le projet du Conseil fédéral sur la nouvelle loi sur l'assurance-maladie, plusieurs mesures d'endiguement des coûts sont prévues. Une hausse continue des dépenses ne peut être évitée qu'à condition que tous les milieux concernés coopèrent et renoncent à certains avantages.

En conclusion, il n'y a pas lieu de se laisser aller à un sentiment de panique. L'avenir des assurances sociales, et en particulier de l'AVS, peut être appréhendé avec confiance. Si l'économie prospère, les dépenses indispensables pourront être financées sans difficulté particulière. Mais si de lourds contrecoups devaient intervenir, toutes les couches de la population seraient touchées, en premier lieu les indépendants et les travailleurs, et par la suite aussi les retraités. Toutefois, nous osons espérer qu'une telle évolution nous sera épargnée. Le maintien d'un système social est une question de volonté politique. Tant que la solidarité entre personnes jeunes et âgées, saines et malades restera vivace, nos assurances sociales pourront, à l'avenir également, remplir leurs fonctions.

Renouveau ou réaménagement?

La deuxième objection fondamentale contre nos assurances sociales ne concerne pas les coûts, mais les prestations. Le fait qu'en dépit des nombreuses institutions sociales, la pauvreté subsiste et que pis, une "nouvelle pauvreté" s'est créée, a quelque peu refroidi, voire même déçu, les esprits. La proportion de pauvres par rapport à l'ensemble de la population dépend de la définition donnée au seuil de pauvreté. A ce sujet il n'existe aucun consensus. Pourtant il est incontesté, etc. souffrent de pauvreté. A partir de là, certains milieux exigent un changement radical de notre système de sécurité sociale.

Le deuxième point est que nos assurances sociales sont confuses et complexes et qu'elles se caractérisent par maintes différences nullement fondées sur le plan objectif. De nombreuses lois, ordonnances, règlements, etc. sont en vigueur. Leur application est le fait de plusieurs milliers d'assureurs, pour la plupart assez petits. Ne pourrait-on pas obtenir de la transparence et une plus grande justice dans la répartition par une réglementation homogène?

L'alternative qui occupe le premier rang consiste à ce que l'Etat garantisse un revenu minimum à tous les habitants. A ce propos, il y a lieu de distinguer avant tout deux variantes. Tout d'abord, des opposants à nos assurances sociales, libéraux extrêmes, désireraient les remplacer, y compris l'assistance sociale, par un revenu minimum.

Ce dernier constituerait la seule mesure sociale englobant tout. La deuxième réglementation, prônée par les milieux en principe favorables à la politique sociale, évite une coupe sombre et prévoit, de ce fait, le revenu minimum garanti en tant que complément des assurances sociales existantes. Cette réglementation engagerait surtout l'assistance sociale, telle qu'elle a été pratiquée jusqu'à présent, mais bénéficierait d'un rayon d'action considérablement élargi.

L'idée du revenu minimum garanti tire son origine des efforts légitimes consentis, pour simplifier et uniformiser la législation sociale. Ces efforts ne tiennent pas compte du fait que les réglementations différenciées sociales - d'un coup de baguette magique - en édictant une brève loi sur le revenu minimum garanti.

Cette proposition dépasse sur plusieurs points la politique sociale menée jusqu'à présent. Tandis que la loi actuelle garantit en premier lieu les citoyens touchés par des risques particuliers, le système du revenu minimum garanti ferait de chacun un bénéficiaire potentiel. Si le revenu minimum garanti était fixé de 50 à 60% du revenu moyen, les ayants-droits seraient nombreux. Les coûts de cette mesure dépasseraient la capacité contributive de l'économie. D'autre part, les citoyens ne seraient sans doute pas prêts non plus à financer par leurs impôts une réglementation qui invite directement à des abus. Si l'on fixait le revenu minimum garanti à un niveau très bas - comme le soutiennent quelques auteurs -, pour qu'il ne couvre qu'à peine les besoins vitaux, il s'ensuivrait une baisse sociale catastrophique pour de larges couches de la population. Les rentes de diverses branches d'assurances sociales, qui aujourd'hui remplacent convenablement l'ancien revenu, s'abaisseraient à un minimum vital bas. Les prestations sociales versées jusqu'à ce jour et avant tout les prestations complémentaires AVS et AI, qui peuvent atteindre un montant considérable, parce qu'elles sont adaptées aux besoins individuels et ne comprennent pas uniquement des montants standards, seraient nivelées. Aujourd'hui les loyers des appartements et les coûts des établissements médico-sociaux sont pris en considération, si bien que des prestations, qui dépassent le double du montant de la rente AVS la plus élevée, peuvent être octroyées. Un revenu minimum garanti se trouverait bien au-dessous de tels critères.

Les conséquences d'un revenu minimum garanti subsidiaire seraient moins incisives. Celui-ci est uniquement destiné à compléter les rentrées insuffisantes d'une activité lucrative et à fournir une aide en cas de réalisation de risque non couverts par les assurances sociales. On se limiterait donc à verser la différence entre les moyens d'existence disponibles et le revenu minimum établi - à un niveau assez modeste -. Ce système se rapproche fortement de la réglementation sur les prestations complémentaires AVS et AI. Pourtant, cette solution efficace apparemment simple et éprouvée, en tant que complément à l'AVS et l'AI, n'est aucunement le remède-miracle souhaité. Les conséquences financières sont difficiles à évaluer, et, d'un point de vue politico-social, les répercussions ne seraient en aucun cas uniquement positives. Il est utile de compléter les revenus insuffisants des rentiers des assurances sociales par les fonds publics, si ceux-ci ne peuvent pas travailler et doivent de ce fait - condamnés économiquement - de toute manière être pris en charge par la communauté. C'est pour cela que je propose que les prestations complémentaires actuellement limitées à certains domaines seulement soient étendues à d'autres catégories d'assurances sociales. En revanche, il apparaîtrait difficile d'éviter les abus en cas de généralisation absolue du système et il en résulterait une discrédibilité de la politique sociale. En outre, on ne doit pas omettre que cette réglementation engendrerait également d'évidentes détériorations de la position sociales d'une partie de la population. De l'art. 11 des dispositions transitoires de la constitution fédérale, on peut déduire que les prestations complémentaires sont considérées comme des indemnités, qui ne sont versées que jusqu'au moment où les rentes AVS et AI couvrent elle-mêmes les besoins vitaux de manière convenable. En effet, les prestations d'assurance sociale présentent des avantages par rapport aux prestations complémentaires tant pour leurs bénéficiaires que pour la communauté. Le

principal désavantage des rentes complémentaires consiste en l'examen du degré d'indigence qui occasionne une importante procédure administrative et qui est discriminatoire pour les personnes concernées. De plus, il y aurait le danger que des assurances sociales existantes soient réduites ou même abandonnées, si bien que les anciens rentiers ne pourraient profiter du revenu minimum garanti qu'après un examen du degré d'indigence. Ensuite, il faut encore observer que le revenu minimum devrait être financé entièrement par des fonds publics, tandis que les assurances sociales sont financées par les primes versées par les assurés à titre de prévoyance personnelle. Le remplacement de l'assistance par le revenu minimum ne correspond à aucune nécessité, lorsque celle-ci repose sur un droit constitutionnel qui peut être invoqué devant les tribunaux.

L'examen approfondi, auquel je viens de me livrer, montre que la proposition de revenu minimum garanti part certes de besoins authentiques, mais débouche sur un résultat irréaliste ou antisocial. Il me semble préférable de réaménager les institutions actuelles.

Conclusion

La sécurité sociale qui a été mise sur pied dans notre pays durant les 100 dernières années a - d'un point de vue général - fait ses preuves. Cependant, quelques améliorations sont nécessaires. Si la situation économique et la volonté politique restent favorables, le financement des assurances sociales pourra également être assuré au 21^{ème} siècle malgré une charge supplémentaire. Si, cependant, un revers économique grave devait intervenir, il faudrait veiller à ce que ceux qui font déjà partie des plus défavorisés ne soient pas les plus touchés, mais que les sacrifices exigés soient équitablement répartis. Une reconsidération complète dans le sens de l'intro-

duction du revenu minimum garanti ne peut être recommandée, et à vrai dire aussi bien pour des raisons de politique sociale qu'financières. Les possibilités d'assurances sociales ne sont aucunement épuisées. Une amélioration de la condition juridique des indigents semble nécessaire. Elle pourrait être réalisée en introduisant dans la Constitution fédérale un droit fondamental à la couverture des besoins vitaux. L'élément essentiel qui permet de résoudre les tâches futures est le maintien, voire le renforcement de la solidarité.

*Zusammenfassung des Vortrages von Professor
Dr. Hans-Peter Tschudi*

Die schweizerischen Versicherungen im Übergang zum 21. Jahrhunderts

Das wichtigste Element des Sozialstaates bilden die Sozialversicherungen, die in diesem Jahrhundert geschaffen wurden. Dem Bürger sollen sie einerseits Schutz vor physiologischen Risiken, wie Krankheit bieten und andererseits wirtschaftliche Auswirkungen struktureller und konjunktureller Schwierigkeiten lindern helfen.

Trotz allgemeiner Akzeptanz des Grundprinzips bleibt die Ausgestaltung der Sozialversicherungen auch im Übergang zum 21. Jahrhundert umstritten und mit Problemen behaftet, was in den folgenden 4 Abschnitten eingehender erläutert werden soll: Der Darstellung gegenwärtiger Unzulänglichkeiten und der Betrachtung im Rahmen einer voranschreitenden europäischen Integration folgen Erläuterungen zu der zukünftigen Leistungsfähigkeit trotz steigender Kosten und mögliche Varianten zur Bewältigung neuer sozialer Probleme.

Lücken und Mängel im System der Sozialversicherung

Das Sozialversicherungssystem der Schweiz muss den internationalen Vergleich nach den Normen von internationalem Recht, der Internationalen Arbeitsorganisation und den europäischen Sozialcharten nicht scheuen. Doch eine solche positive Bewertung bedeutet keineswegs, dass die Entwicklung des Sozialversicherungsrechts bereits zum Abschluss gekommen ist. Vielmehr bedürfen die

Krankenversicherung und die seit 1945 durch die Bundesverfassung geforderte Mutterschaftsversicherung der Bearbeitung.

In formeller Hinsicht ist Reformpotential durch den gewachsenen Aufbau und weitgehende Zersplitterung des Sozialversicherungsrechts, seiner unterschiedlichen Begriffsverwendung und seiner ungleichen Verfahrensordnungen gegeben. Diesbezüglich wird der gegenwärtig von den Eidgenossen behandelte Entwurf zu einem allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts die Rechtstellung der Versicherten stärken und die Arbeit der Organe der Rechtsanwendung erleichtern.

In materieller Hinsicht müssen Vereinheitlichungen in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen erwogen werden, um eine gerechtere Anwendung zu ermöglichen - ohne jedoch dabei einer weitgehenden Zentralisierung Raum zu geben. Als weiteres Reformziel kann neben der Funktion der Schadensdeckung auch die verstärkte Betonung von Präventivmassnahmen gesehen werden. Bewährte Elemente der Unfall- und Arbeitslosenversicherung sollten analog insbesondere in der Krankenversicherung umgesetzt werden, da Verhüten bekanntermassen besser als Vergüten ist.

Das Krankenversicherungsgesetz ist 80 Jahre alt und entsprechend reformbedürftig. Durch individuelle Kopf- anstatt von Familienprämien ist die Finanzierungsebene familienfeindlich und durch fehlende Arbeitgeberbeiträge zudem unsozial ausgestaltet. Die Leistungsseite zeichnet sich durch Defizite u.a. bei chronischen Erkrankungen, Krankengeld und vorbestandenem Leiden aus. Jüngste Gesetzesentwürfe beachten hier, wie in der Vergangenheit, nur Teilaspekte.

Das schweizerische Drei-Säulen-System für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge hat sich anerkanntermassen bewährt, was auch in der Entwicklung der meisten europäischen Staaten seinen Ausdruck findet. Dennoch bestehen bei der Gleichstellung von Mann und Frau, der Erhöhung

der Renten bis zur Grundsicherung des Existenzbedarfs und einer flexiblen Altersgrenze Verbesserungsmöglichkeiten. In der direkten Demokratie kann der soziale Fortschritt nur schrittweise verwirklicht werden, weshalb partielle Revisionen möglichst rasch abgeschlossen werden sollten.

Die Europafähigkeit unserer Sozialversicherung

Im Rahmen der Integration Europas wird das Sozialversicherungsrecht, dem gleichzeitig sozial- und wirtschaftspolitische Bedeutung zukommt, von der europäischen Rechtsentwicklung beeinflusst. Selbst bei einer weitgehenden Harmonisierung entstanden für die Schweiz keine besonderen Schwierigkeiten, da die bisherige Entwicklung im Einklang mit den Europäischen Sozialcharten erfolgte. Wenn auch Abweichungen in der Kranken-, Mutterschafts- und Arbeitslosenversicherung zu finden sind, so würden Revisionen in Richtung fortschrittlicher Regelungen die Konkurrenzfähigkeit unserer Wirtschaft eher steigern.

Wegen der unterschiedlichen Auffassungen und bestehenden Regelungen der Mitgliedstaaten verzichtet die EG gegenwärtig auf eine vollständige Harmonisierung des Sozialversicherungsrechts. Doch entspricht es dem Willen vieler Regierungen sich über eine Konvergenz der verschiedenen Systeme zu verständigen, was von der EG durch Richtlinien und Empfehlungen gefördert wird. Zumindest die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungsgesetze ist im Rahmen der EG bereits gewährleistet, was im gemeinsamen Markt als eine Voraussetzung für die Freiheit des Wohnsitz- und Arbeitsplatzwechsels anzusehen ist.

Annäherungsbedarf gegenüber den europäischen Normen besteht in Bereichen der Berufskrankheiten und der Gleichstellung von Mann und Frau. Beispielsweise widersprechen in der Schweiz

höhere Krankenversicherungsprämien für Frauen, Benachteiligungen in AHV und in der beruflichen Vorsorge den entsprechenden Direktiven des Gemeinschaftsrechts.

Auch für die Freizügigkeit und Gleichstellung von Arbeitnehmern über europäische Ländergrenzen hinweg bedarf es Anpassungen. Trotz der mit allen EG-Staaten (ausser Irland) abgeschlossenen Verträge ist das Gleichstellungsprinzip von Schweizern und Ausländern noch durch einige, nicht unwesentliche Ausnahmen unverwirklicht. Im Zusammenhang mit dem EWR-Vertrag oder einem EG-Beitritt gilt es die zweiseitigen Sozialversicherungsbeiträge in eine multilaterale Regelung umzuwandeln, was z.B. die Addition aller Versicherungszeiten erlaubt, die ein Arbeitnehmer in verschiedenen Ländern sammeln konnte.

Der Charakter und die Besonderheiten der schweizer Sozialversicherungsgesetzgebung werden trotz nötiger Veränderungen erhalten bleiben. Selbst bei einer weitreichenden Konvergenz oder gar einer Harmonisierung der Systeme ist die Schweiz durch ihren hohen Standard in einer günstigen Ausgangsposition.

Können wir uns die Sozialaufwendungen im 21. Jahrhundert noch leisten?

Mit jährlichen Gesamtkosten von 70 Milliarden Franken liegt die Schweiz im Mittelfeld vergleichbarer Staaten. Durch den Fortschritt der Medizin und bessere soziale Verhältnisse wird die demographische Entwicklung zu einer vermehrt alterslastigen Bevölkerungszusammensetzung führen. So wird die Zahl der über 80jährigen der Anzahl der über 65jährigen vor 100 Jahren entsprechen und während 100 Erwerbstätige 1990 für 27 Rentner aufkommen mussten, wird sich in einigen Jahrzehnten diese Zahl auf 45 erhöht haben.

Gegenwärtige Überschüsse und eine gesicherte Finanzlage der AHV bis 2005 entziehen demographischer Polemik oder einem heraufbeschwörten Generationenkampf den Boden. Bei einer geregelten Wirtschaftsentwicklung können die jeweiligen Renten im Umlageverfahren durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden. Doch werden sich die Finanzprobleme im Laufe der Zeit und insbesondere bei einem nachlassenden Wirtschaftswachstum im 21. Jahrhundert verschärfen. Gefordert sind daher solide Finanzierungsformen, wie z.B. der im Juni 1991 durch das Volk abgelehnte Zuschlag zu einer Mehrwertsteuer.

So wie die zweite Säule durch ihr Kapitalsammelungsprinzip keine Probleme verursachen wird, besteht auch bei AHV und Krankenversicherung nicht der geringste Grund zur Panik. Selbst wirtschaftliche Rückschläge werden sich durch Solidarität zwischen Jung und Alt überwinden lassen.

Neuanfang oder Ausbau?

Bei der mangelnden Fähigkeit, Armut zu beseitigen, setzt die Kritik auf der Leistungsseite an. Wenn die Armutsgrenze auch eine Definitionsfrage ist, so federt das soziale Netz Gruppen wie alleinstehende Mütter, Langzeit-Arbeitslose oder Drogensüchtige nur unzureichend ab. Weitere Einwände werden aufgrund von Unübersichtlichkeit, Kompliziertheit und sachlich nicht begründeter Unterschiede erhoben.

Lösungsvorschläge bestehen in einem vom Staat garantierten Mindesteinkommen für alle Einwohner, was eine radikale Änderung des Sozialsystems bedeutet. Extrem liberale Kreise streben die vollständige Ablösung der Sozialversicherungen und Sozialfürsorge an, während gemässigte Reformer im Mindesteinkommen nur eine Vervollständigung des bestehenden Systems sehen. Jedoch ist die gewünschte Vereinfachung durch unterschiedlich

gelagerte Bedürfnisse und die Notwendigkeit für differenzierte Regelungen eher Illusion.

Ein System mit garantiertem Mindesteinkommen erweitert den Kreis potentieller Unterstützungsbezüger von mit besonderen Risiken behafteten Mitbürgern auf jedermann. Die resultierenden Kosten übersteigen die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft oder ein sehr knapp bemessener Existenzbedarf würde zum sozialen Abstieg weiter Bevölkerungsschichten führen. Missbräuche wären die Folge und würden durch Steuern finanziert.

Die subsidiäre Form des garantierten Mindesteinkommen bewirkt weniger einschneidende Folgen, da neben den gegenwärtigen Sozialleistungen nur Ergänzungszahlungen bis zur Höhe des Existenzminimums zu bestreiten wären. Doch selbst hier sind die finanziellen Folgen schwer abzuschätzen und die sozialpolitischen Konsequenzen keineswegs nur positiv. Während eine Erweiterung der gegenwärtigen Renten auf einzelne Gruppen möglich wäre, würde ein unbeschränkter Geltungsbereich Missbräuche hervorrufen und die gesamte Sozialpolitik in Verruf bringen. Besonders die notwendige Bedürftigkeitsprüfung stände im Konflikt mit einem durch ausreichende Versicherungszeiten begründeten und somit gerichtlich durchsetzbaren Rechtsanspruch. Ein entsprechendes Ergebnis ist schliesslich entweder unrealistisch oder unsozial.

Schlussbemerkungen

Die in unserem Land aufgebaute soziale Sicherheit hat sich weitgehend bewährt, wenn auch einige Verbesserungen nötig sind. Bei einer günstigen Wirtschaftslage und einem gesellschaftlichen Konsens kann die Finanzierung der Sozialversicherungen trotz Mehrbelastungen auch im 21. Jahrhundert gewährleistet werden. Zusätzliche Lasten gilt es nach der Leistungsfähigkeit gerecht zu verteilen.

Eine völlige Neuordnung im Sinne des garantierten Mindesteinkommens empfiehlt sich weder aus sozialpolitischen noch aus finanziellen Gründen und auch im Rahmen einer weiteren europäischen Integration kann am gegenwärtigen System weitgehend festgehalten werden. Eine Verbesserung der Rechtstellung der Bedürftigen erscheint dagegen notwendig, realisierbar durch die Einführung eines Grundrechts auf den Existenzbedarf in der Bundesverfassung. Entscheidend für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben ist die Aufrechterhaltung, ja die Verstärkung der Solidarität.

(Detlef Scholz)