

04.025

**Message
concernant la loi fédérale sur le transfert à la CNA de la
gestion de l'assurance militaire**

du 12 mai 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous priant de l'adopter, le projet de loi sur le transfert à la CNA de la gestion de l'assurance militaire.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2004 M 03.3346 Assurance militaire. Exécution (E 1.10.03,
Stähelin, N 1.3.04)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

12 mai 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'assurance militaire (AM) a pour fondement les art. 59, al. 5, et 61, al. 5, Cst. et la loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM). Elle répond de toutes les atteintes à la santé et des dommages économiques subis par les personnes qui accomplissent un service personnel au profit de la Confédération dans le cadre du maintien de la sécurité et de la paix. Les services assurés sont notamment le service militaire, le service de protection civile et le service civil, les opérations du Corps suisse d'aide humanitaire, les actions de maintien de la paix et les bons offices de la Confédération. Les prestations de l'assurance militaire sont essentiellement financées par la caisse générale de la Confédération et donc gratuites pour la plupart des assurés. L'Office fédéral de l'assurance militaire (OFAM) exécute les tâches de l'assurance militaire.

L'armée XXI et la protection civile XXI entraîneront une diminution du nombre de cas à traiter par l'AM, notamment dans la catégorie des militaires de milice. La CNA se voit également confrontée à une diminution du nombre d'assurés en raison d'un déplacement des emplois du secteur secondaire vers le secteur tertiaire. En outre, malgré des différences entre la LAM et la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA), l'AM et la CNA présentent de grandes similitudes au plan des prestations d'assurance et du traitement des cas d'assurance.

En conséquence, le présent projet a pour but de modifier la LAM, la LAA et la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances afin de créer les bases légales nécessaires permettant au Conseil fédéral de transférer, par voie d'ordonnance, la gestion de l'AM à la CNA. Au niveau de la loi, seules sont précisées les conditions de base autorisant la gestion de l'assurance militaire par la CNA. Les conditions concrètes, comme l'organisation de l'AM, sont quant à elles fixées dans une convention entre la Confédération et la CNA.

La CNA doit continuer à gérer l'AM, conformément à la LAM, comme une assurance sociale à part entière. De même, la Confédération continuera à financer les prestations d'assurance et les frais administratifs. Dès lors, les modifications proposées portent uniquement sur l'organisation et sont sans effets directs sur les prestations de l'AM.

La gestion de l'AM par la CNA comme assurance sociale à part entière permettra de créer des synergies dans l'exécution des deux assurances sociales (AM et assurance-accidents). Il en résultera une diminution des frais administratifs qui se montent à 25,5 millions de francs environ en tenant compte des prestations fournies par tous les services de la Confédération en faveur de l'AM. Des économies supplémentaires seront réalisées au niveau des prestations d'assurance avec l'introduction d'une nouvelle gestion des cas qui vise une meilleure réadaptation professionnelle des assurés pour éviter de devoir verser des rentes onéreuses, et grâce à l'accès facilité des assurés de l'AM à la réadaptation et à l'insertion professionnelle de la CNA.

Durant les trois premières années suivant le transfert, la convention prévoit que la Confédération verse à la CNA un montant forfaitaire pour couvrir les frais administratifs générés par la gestion de l'AM. Partant d'un montant global d'environ 25,5 millions de francs à la charge de la Confédération en 2002 pour les frais administratifs de l'AM, le montant forfaitaire versé à la CNA est fixé à 25,8 millions de francs pour commencer et sera adapté au renchérissement par la suite. Ce montant forfaitaire est ainsi un peu plus élevé, en valeur nominale, que celui, en partie estimatif, des frais administratifs pour 2002. En contrepartie, les coûts de transfert estimés à environ 15 millions de francs par la CNA sont à la charge de celle-ci. A partir de la quatrième année, la Confédération ne versera plus que les frais administratifs effectifs à la CNA. Cette dernière devra s'engager à réduire les frais administratifs d'au moins 10 % du montant forfaitaire mentionné. Cependant, grâce aux synergies et à la baisse du nombre de cas à traiter, les frais administratifs de l'AM pourront être réduits, selon toutes prévisions, d'environ 3 millions de francs à moyen terme déjà, soit d'un montant supérieur à l'objectif minimal de 10 %.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Contexte**

1.1.1 **L'assurance militaire (AM)**

L'assurance militaire couvre toutes les affections des personnes qui accomplissent un service personnel au profit de la Confédération dans le cadre du maintien de la sécurité et de la paix. Les services assurés sont notamment le service militaire, le service de protection civile et le service civil, les opérations du Corps suisse d'aide humanitaire, les actions de maintien de la paix et les bons offices de la Confédération. L'assurance militaire prend en charge l'ensemble des atteintes à la santé physique et psychique des assurés et la perte économique découlant de telles atteintes, qu'elles résultent d'une maladie ou d'un accident.

L'assurance militaire forme un système autonome, coordonné avec les autres assurances sociales et offrant une large palette de prestations. Elle assume les frais de traitement et de soins et verse des indemnités journalières, des rentes d'invalidité, de survivants et pour atteinte à l'intégrité, elle prend également en charge des mesures de réadaptation, par exemple, elle indemnise les frais de formation professionnelle et le retard subi dans cette formation et verse des indemnités aux indépendants.

L'obligation de prise en charge des assurés découle de la Constitution fédérale (art. 59, al. 5, et 61, al. 5) et de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994 (RS 833.1).

L'assurance est en grande partie gratuite pour les ayants droit. Les prestations versées par l'assurance militaire sont à la charge de la caisse générale de la Confédération. Une petite partie seulement des prestations est financée au moyen d'une prime. Les personnes soumises à l'obligation de verser une prime sont les anciens assurés à titre professionnel (par exemple, les instructeurs de l'armée ou de la protection civile, les membres du corps des gardes-fortifications ou de l'escadre de surveillance), qui peuvent adhérer à l'assurance facultative de l'assurance militaire après leur retraite. Il est prévu dans le programme d'allègement budgétaire 2003 d'exiger également des assurés à titre professionnel en exercice le versement d'une prime (voir FF 2003 7389 et 7400; RO 2004 1633 1644 1645).

L'Office fédéral de l'assurance militaire (OFAM) exécute les tâches de l'assurance militaire. Il est rattaché depuis 1984 au Département fédéral de l'intérieur. C'est un office qui compte actuellement 156 places de travail. En 2002, il a traité 56 000 événements assurés en tout, dont 26 000 étaient des cas simples liquidés par un simple paiement et sans notification à l'assuré.

1.1.2 **Contexte particulier**

Du fait de la mise en œuvre de l'armée XXI et de la protection civile XXI, il faut compter avec une diminution générale des jours de service. Les réformes auront des effets variables d'une catégorie d'assurés à l'autre. Pour celle des militaires de

milice, catégorie la plus nombreuse, on table néanmoins sur une baisse de 7 à 8 % des jours de service par rapport à l'armée 95.

Ces diminutions de jours de service auront inmanquablement une répercussion sur le nombre d'événements à prendre en charge par l'assurance militaire. On ne peut toutefois faire des pronostics trop précis, puisque l'évolution dépend non seulement des jours de service, mais également des facteurs de risques auxquels sont soumis ces services. Par exemple, les personnes engagées dans la SWISSCOY, dont le contingent a triplé, pourraient être exposées à des risques plus grands que d'autres assurés.

La nouvelle procédure de recrutement laisse également présager, grâce à l'intensification des examens médicaux, des répercussions positives sur le nombre d'événements à prendre en charge.

La Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents (CNA) se voit confrontée également à une diminution du nombre d'assurés. En effet, les personnes obligatoirement assurées auprès de cet établissement appartiennent au secteur secondaire de notre économie. Ce sont les travailleurs des entreprises industrielles, de l'industrie du bâtiment, des entreprises des communications et des transports et des entreprises commerciales, où un risque élevé d'accidents existe. Or, depuis quelques années, l'emploi en Suisse se déplace du secteur secondaire vers le secteur tertiaire, celui des services. La baisse du nombre de personnes assurées aura donc des répercussions sur le nombre de cas à traiter à la CNA également.

C'est dans ce contexte que le député au Conseil des Etats Philipp Stähelin, reprenant l'idée ébauchée dans une interpellation du 21 juin 2000 (00.3316), a demandé dans sa motion du 19 juin 2003 (03.3346) que le Conseil fédéral crée les bases légales nécessaires au transfert des activités de l'assurance militaire à la CNA, la Confédération continuant d'assumer les risques, c'est-à-dire la prise en charge des atteintes à la santé et des dommages économiques subis par les personnes en service, comme l'y obligent la Constitution fédérale et la LAM. Selon le motionnaire, les organes de la CNA devraient être adaptés de manière à tenir compte des intérêts des personnes concernées par l'assurance militaire et prévoir enfin que la CNA reprenne les employés travaillant pour le compte de l'assurance militaire. Le Conseil des Etats a adopté la motion le 1^{er} octobre 2003 et le Conseil national le 1^{er} mars 2004.

Le 30 avril 2003 déjà, le Conseil fédéral avait chargé le DFI d'étudier, par le biais d'un groupe de projet, tous les aspects d'une collaboration renforcée avec la CNA, y compris un éventuel rattachement à la CNA de l'assurance militaire comme système d'assurance sociale à part entière. L'OFAM a dirigé le groupe de projet constitué à cet effet. En ont fait partie des représentants de la CNA, de l'Office fédéral de la justice, du DDPS (Service social de l'armée), de l'Administration fédérale des finances, de l'Office fédéral des assurances sociales et du Secrétariat général du DFI. Le professeur Edwin Rühli, ancien directeur de l'*Institut für betriebswirtschaftliche Forschung* de l'Université de Zürich, y a collaboré comme expert extérieur.

Les travaux du groupe de projet ont montré clairement que la solution du transfert à la CNA de la gestion de l'assurance militaire devait être préférée à une simple collaboration renforcée entre l'OFAM et la CNA.

1.2

Création des bases légales nécessaires au transfert à la CNA de la gestion de l'assurance militaire comme assurance sociale à part entière

Ce projet a pour but, comme la motion Stähelin, de modifier la LAM, la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20), la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (LCF; RS 614.0) et d'apporter quelques adaptations mineures à d'autres textes de lois, afin de créer les bases légales nécessaires pour que le Conseil fédéral puisse transférer à la CNA, par voie d'ordonnance, la gestion de l'assurance militaire. En outre, les conditions concrètes de la gestion de l'AM par la CNA sont précisées dans une convention entre la Confédération et la CNA.

Les modifications proposées portent uniquement sur l'organisation. La CNA doit continuer à gérer l'assurance militaire comme une assurance sociale à part entière, conformément à la LAM. De même, les prestations de l'assurance militaire et les frais administratifs continueront à être financés par la Confédération, pour autant qu'ils ne soient pas couverts par les primes des assurés ou par les recettes provenant d'actions récursoires.

1.3

Justification et appréciation de la solution proposée

Des modifications sont nécessaires au niveau des lois pour les raisons suivantes:

Conformément à l'art. 81, al. 1, LAM, les tâches de l'assurance militaire sont exécutées par l'Office fédéral de l'assurance militaire. L'art. 8, al. 1, de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010) prévoit que le Conseil fédéral établit une organisation rationnelle de l'administration fédérale et la modifie lorsque les circonstances l'exigent et qu'il peut, pour ce faire, déroger à d'autres dispositions légales en matière d'organisation. Cette compétence se limite toutefois aux organes de l'administration fédérale et ne s'étend pas à des institutions de droit public comme la CNA (voir message du 5 juin 2001 sur l'adaptation de dispositions du droit fédéral en matière d'organisation FF 2001 3663 ss). Ainsi, en vertu de la LOGA, le Conseil fédéral pourrait décider de rattacher l'assurance militaire à une unité administrative au sein de l'administration fédérale, mais il ne peut pas la transférer à la CNA.

En outre, les tâches de la CNA, institution de droit public fédéral, sont réglées dans la LAA (gestion de l'assurance-accidents, art. 58, al. 1, 61, al. 2, et 66, LAA; exécution des prescriptions sur la prévention des accidents et maladies professionnels, art. 85, al. 1, LAA; encouragement de la prévention des accidents non professionnels, art. 88, al. 1, LAA). De ce fait, la gestion de l'assurance militaire par la CNA dépasserait le cadre de la LAA en vigueur.

Enfin, selon l'actuel art. 19, al. 1, LCF, la surveillance financière du Contrôle fédéral des finances ne s'étend pas à la CNA. Car les dépenses de la CNA, comme les prestations d'assurance, les frais administratifs et les coûts des mesures préventives, sont couvertes par les primes des assurés et de leurs employeurs (art. 92, al. 2, LAA). En revanche, les dépenses de l'assurance militaire émanent en majeure partie à la caisse générale de la Confédération. La surveillance financière exercée par le Contrôle fédéral des finances sur l'assurance militaire doit donc être maintenue, mais cela nécessite une précision dans la LCF.

Malgré des différences entre la LAM et la LAA, l'assurance militaire et la CNA présentent de grandes similitudes à maints égards. Ainsi, par exemple, les deux assurances prennent à leur charge les frais de traitement et versent des indemnités journalières en cas d'incapacité de travail, de même que des rentes d'invalidité et de survivants. Le traitement des cas d'assurance et le traitement des actions récursoires est également similaire.

Une opération de transfert permettra ainsi de créer des synergies à court terme pour les tâches d'état-major, par exemple pour le service médical, le controlling, les statistiques et le service du personnel. Dans la perspective d'une baisse du nombre des événements assurés, il en résultera avant tout pour l'assurance militaire, mais également pour la CNA, une optimisation de l'engagement des ressources.

De plus, la CNA fera profiter l'assurance militaire de sa nouvelle gestion des cas. Cette nouvelle manière de traiter les cas complexes a pour but, en collaboration avec toutes les personnes concernées (par exemples, les médecins et les employeurs), une réadaptation professionnelle des assurés entreprise très tôt pour éviter de devoir verser des rentes onéreuses. L'assurance militaire profitera aussi directement de la grande expérience de la CNA en matière de prévention d'une part, de réadaptation et de réinsertion professionnelle d'autre part, grâce à l'accès facilité des assurés de l'AM aux cliniques de réadaptation et de réinsertion professionnelle de la CNA (Sion et Bellikon) qui pratiquent des tarifs plus avantageux.

La CNA verra sa position renforcée sur le plan stratégique par l'exercice d'une activité jusqu'ici assumée directement par la Confédération. En outre, elle sera confrontée au traitement des dommages dans les cas de maladies non professionnelles.

1.4 Implications pour les prestations de l'assurance militaire

Le domaine des prestations n'est pas touché par le transfert à la CNA de la gestion de l'assurance militaire. Fondamentalement, toute modification relative aux prestations ne peut être entreprise que par une révision des dispositions y relatives de la LAM. Quoi qu'il en soit, l'accès facilité des assurés de l'AM aux cliniques de réadaptation et de réinsertion professionnelle de la CNA et surtout la nouvelle gestion des cas conduiront déjà à des réductions de prestations, notamment dans le domaine des rentes.

Les prestations de l'assurance militaire devront cependant être examinées de manière approfondie, en tenant compte des autres assurances sociales, indépendamment du transfert à la CNA de la gestion de l'assurance militaire. Les travaux ont déjà été mis en route. Les résultats, de même que les mesures de mise en œuvre correspondantes, seront soumis aux Chambres fédérales au cours de la législature 2003 à 2007.

Comme la mesure proposée est de nature organisationnelle et que les cantons n'en sont pas touchés, on a renoncé à une procédure de consultation formelle. En lieu et place, le DFI a demandé par écrit le 16 février 2004 l'avis des partis politiques et des milieux intéressés. A l'échéance du délai fixé au 15 mars 2004, 20 avis sont parvenus à l'AM.

Tous les partis politiques qui se sont exprimés (UDC, PS, PRD et PDC) approuvent le projet.

Cependant l'UDC demande à terme une économie supérieure à 3 millions de francs par an dans le domaine administratif et l'adaptation des prestations de l'AM aux conditions usuelles de la CNA. Mais elle insiste aussi sur le fait que l'AM doit être maintenue au sein de la CNA comme division spécialisée justifiant des connaissances appropriées dans le domaine militaire. Le PRD considère ce projet comme une étape importante, mais il estime que dans une phase ultérieure les prestations de l'AM, bien qu'elles soient toujours justifiées, devront être prises en charge par les autres assurances sociales.

La plupart (12) des organisations consultées a approuvé expressément le projet.

Quatre organisations seulement ont élevé une objection de principe, à savoir l'Association Suisse d'Assurances (ASA), les Assureurs-maladie suisses (santésuisse), l'Association des patients militaires suisses (APMS) et l'Union patronale suisse (UPS). D'après ces organisations, le transfert ne devrait avoir lieu que lorsque les résultats de l'étude exhaustive qu'il est prévu de faire sur les prestations de l'AM seront connus. L'ASA, santésuisse et l'UPS estiment même qu'il faut attendre les résultats de l'étude en cours relative à la situation future de la CNA et qu'un appel d'offres public devrait être lancé pour donner la possibilité à d'autres organisations intéressées de soumettre leur offre. A cela il faut répondre que l'étude exhaustive sur les prestations de l'AM et surtout l'évaluation de l'analyse des coûts et de l'utilité que le DFI a fait élaborer en matière d'assurance-accidents obligatoire demanderont un certain temps. En outre, le transfert prévu de l'AM à la CNA n'est pas préjudiciable à la résolution de ces questions fondamentales. Si un changement radical de système remettant en cause la gestion de l'AM par la CNA devait effectivement être décidé à moyen terme pour l'AM ou en matière d'assurance-accidents obligatoire, le Conseil fédéral n'hésiterait pas à mettre en œuvre les mesures nécessaires et, au besoin, à retirer la gestion de l'AM de la CNA.

La question financière a également donné lieu à des observations. Selon l'UPS et l'Union suisse des arts et métiers (USAM), il faut que la prise en charge par la Confédération de tous les frais administratifs soit garantie, afin d'éviter des subventions croisées de l'AM par des fonds de l'assurance-accidents. Il est tenu compte des préoccupations exprimées. La CNA s'engage cependant à assumer les frais de transfert, pour autant qu'ils ne puissent être financés par un surplus provenant du montant forfaitaire versé pendant les trois premières années (voir ch. 3.1). Toutefois, cet engagement de la CNA, limité dans le temps et au niveau quantitatif, est non seulement indispensable, mais également raisonnable. En effet, si la Confédération devait d'emblée supporter tous les frais de transfert, cette opération n'aurait plus guère d'intérêt pour elle, même à moyen terme. En outre, le savoir-faire de l'AM profite finalement aussi aux autres branches d'assurance de la CNA.

Enfin, l'UPS, l'USAM et l'ASA se montrent critiques à l'encontre des garanties en faveur du personnel (en relation aussi avec les frais de transfert). Il faut préciser à ce sujet que le transfert de la gestion de l'AM, d'après le concept négocié avec la CNA, implique à court terme déjà une compression d'effectifs de l'ordre de 20 postes environ (voir ch. 3.1). Une réduction plus importante du personnel dès le début du transfert rendrait impossible une gestion rationnelle de l'AM. Par ailleurs, la plupart des organisations de travailleurs (Société suisse des employés de commerce, Association du personnel de la Confédération, transfair) exigent davantage de garanties en faveur du personnel. Cette demande ne pourra pas non plus être prise en considération.

Il importe dès lors de s'en tenir au concept négocié avec la CNA.

2 Commentaire des dispositions

2.1 Loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM)

Art. 81, al. 2

Aujourd'hui, l'art. 81 prévoit que les tâches de l'assurance militaire sont exécutées par l'Office fédéral de l'assurance militaire (al. 1) et que son organisation et son administration sont réglées par la loi sur l'organisation de l'administration (al. 2). Le premier alinéa peut rester tel quel, mais le second alinéa, qui n'est de toute façon que déclaratoire, doit être modifié afin d'attribuer au Conseil fédéral la compétence de transférer à la CNA la gestion de l'assurance militaire.

Afin que le transfert puisse avoir lieu le plus rapidement possible, le Conseil fédéral fixera par voie d'ordonnance l'entrée en vigueur des bases légales dans les meilleurs délais. Par ailleurs, une convention déjà négociée avec la CNA règle les principes de la gestion par la CNA de l'assurance militaire comme assurance sociale à part entière, à savoir les bases de l'organisation de l'assurance militaire, les droits et les obligations du personnel de l'assurance militaire, le montant forfaitaire versé pour couvrir les frais administratifs et notamment l'obligation de la CNA de réduire ces frais.

Si, contre toute attente, la gestion de l'assurance militaire par la CNA s'avère inopérante, le transfert peut être annulé sans nécessiter de laborieuses modifications légales. Dans un tel cas, le Conseil fédéral pourrait, en vertu de l'art. 8, al. 1, LOGA déjà mentionné, rattacher, du moins provisoirement, l'assurance militaire à un office ou à un organe existant de l'administration fédérale.

Art. 82

Conformément à la Constitution fédérale, la Confédération prend à sa charge les prestations d'assurance et les frais administratifs de l'assurance militaire, pour autant qu'ils ne soient pas couverts par les primes des assurés ou par les recettes provenant d'actions récursoires menées par l'assurance militaire contre des tiers responsables d'un dommage. Le financement aura lieu par le système de répartition, selon lequel la CNA se fera rembourser par la Confédération le montant des prestations et des

frais administratifs de l'assurance militaire sur la base d'un budget annuel préétabli. Les montants remboursés à la CNA ne sont pas soumis à la TVA.

Il faut préciser que les frais administratifs comprennent les dépenses générées par l'exécution de la LAM. Il s'agit entre autres des frais de personnel, y compris les cotisations patronales, des coûts d'infrastructure comprenant le mobilier et l'immobilier, des dépenses pour l'informatique, y compris les redevances et les frais d'entretien, et des dépenses pour des prestations fournies par des tiers.

Art. 82a, al. 2 (nouveau)

A la suite de la subordination de l'assurance militaire à la CNA, les demandes en réparation pour les dommages qui ont été causés sans droit par les organes et personnes chargés de l'exécution de la LAM sont à faire valoir auprès de la CNA, nouvelle institution compétente pour l'assurance militaire. Au bout du compte, la Confédération continue cependant à répondre des dommages en question, ceux-ci étant également imputables à la gestion, voire à l'administration de l'AM.

2.2 Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA)

Art. 67

Ce nouvel article constitue la base légale permettant à la CNA, une fois que le Conseil fédéral l'aura décidé, de reprendre la gestion de l'assurance militaire comme assurance sociale à part entière.

Dans l'intérêt tant de la Confédération que de la CNA, la tenue d'une comptabilité séparée pour l'assurance militaire garantit la transparence requise pour l'utilisation des ressources financières de la Confédération.

L'al. 2, selon lequel l'assurance militaire est organisée de telle manière qu'elle puisse accomplir ses tâches conformément à la LAM et que l'établissement de rapports annuels et de statistiques selon l'art. 77 LPGA soit garanti, ne précise, au niveau de la loi, que les points essentiels. L'organisation de l'assurance militaire est réglée dans la convention conclue entre la Confédération et la CNA ainsi que dans les règlements de la CNA et dans un règlement d'organisation et de gestion propre à l'assurance militaire.

La convention contient les points essentiels. Il est prévu, par exemple, que le conseil d'administration de la CNA institue en son sein une commission composée de quatre membres, dont deux représentants de la Confédération, en vue de la préparation des affaires concernant l'assurance militaire à l'attention du conseil d'administration de la CNA. Il est ainsi établi que le domaine opérationnel de l'assurance militaire est conduit au sein de la CNA comme une unité autonome. De plus, la structure décentralisée de l'assurance militaire aux lieux de travail de Genève/Carouge, Berne, St-Gall et Bellinzone est maintenue. Ainsi l'assurance militaire continuera à être perçue par les assurés comme une institution exécutant des tâches spéciales de la Confédération et il sera tenu compte des différentes mentalités et communautés linguistiques de Suisse. Les tâches d'état-major en faveur de l'assurance militaire ne doivent pas être fixées dans la convention elle-même, mais dans les règlements de la

CNA. Cette dernière doit donc disposer d'une certaine marge de manœuvre à cet égard.

2.3 Loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (LCF)

Art. 19, al. 1

La nouvelle formulation de l'alinéa précise que le Contrôle fédéral des finances continue à exercer la surveillance sur les finances de l'assurance militaire et donc sur l'utilisation des deniers de la Confédération.

Il faut ajouter que la Confédération exerce sa surveillance sur l'assurance militaire au même titre que sur les autres branches de la CNA. Elle dispose à cet effet de l'Office fédéral de la santé publique, compétent pour la CNA depuis le 1^{er} janvier 2004.

2.4 Modification du droit en vigueur

Certaines lois fédérales mentionnent expressément l'Office fédéral de l'assurance militaire. Il s'agit de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le traitement des données personnelles au Département fédéral des affaires étrangères (RS 235.2), de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (RS 510.10), de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (RS 520.1), de la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (RS 661), de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil (RS 824.0) et de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0). Comme l'AM n'est plus gérée par l'OFAM, la désignation «Office fédéral de l'assurance militaire» est remplacée par «assurance militaire» dans ces lois.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Les frais administratifs de l'assurance militaire s'élevaient en 2002 à 25,5 millions de francs au total. Ils se composaient d'une part de 21,04 millions selon le compte d'Etat pour les frais de personnel et d'autre part d'un montant estimatif de 4,42 millions pour les autres dépenses administratives de l'administration générale de la Confédération au profit de l'assurance militaire. Ce sont, par exemple, la gestion par l'Office fédéral des constructions et de la logistique des biens mobiliers et immobiliers utilisés par le personnel de l'OFAM, l'exploitation et la maintenance informatiques par l'Office fédéral de l'informatique et des télécommunications. En 2003, les dépenses administratives se sont réduites à 20,4 millions de francs selon le compte d'Etat. Cela est dû au fait qu'en vue du transfert de la gestion de l'assurance

militaire à la CNA, les postes devenus vacants dès 2003 n'ont, provisoirement ou définitivement, pas été occupés et que des projets ont été différés.

La convention entre la Confédération et la CNA prévoit que la première verse à la seconde un montant forfaitaire pour couvrir les frais administratifs pendant les trois premières années à compter du transfert. Le montant forfaitaire versé à la CNA est fixé à 25,8 millions de francs pour commencer et sera adapté au renchérissement par la suite. Ce montant forfaitaire est un peu plus élevé, en valeur nominale, que le montant en partie estimatif des frais administratifs de 25,5 millions de francs à la charge de l'administration fédérale en 2002 pour l'assurance militaire. En contrepartie, les frais de transfert (par exemple, le coût du plan social, les frais informatiques) estimés à environ 15 millions de francs par la CNA sont à la charge de celle-ci. Si, durant les trois premières années, les frais administratifs en cours sont inférieurs au montant forfaitaire, la CNA est en droit d'utiliser cette différence pour financer le transfert.

Cependant, dès la quatrième année après le transfert, la Confédération ne prendra à sa charge que les frais administratifs effectifs de la gestion de l'assurance militaire et la CNA devra s'engager à réduire ces frais d'au moins 10 % par rapport au montant forfaitaire précité. Si la CNA ne parvient pas à réaliser cette économie minimale, elle devra assumer seule la différence. On peut toutefois prévoir qu'à partir de là, grâce aux synergies et à la baisse du nombre d'événements assurés, les frais administratifs pourront être réduits de plus de 10 %.

Les frais administratifs de l'AM pourraient donc être réduits de 3 millions de francs à moyen terme déjà. A long terme, la réduction des charges sera plus importante encore.

Une réduction supplémentaire des coûts de l'AM résultera des économies réalisées au niveau des prestations de l'assurance militaire grâce à l'accès facilité des assurés de l'AM à la réadaptation et à la réinsertion professionnelle de la CNA et grâce à la nouvelle gestion des cas. En 2002, les prestations de l'assurance militaire s'élevaient à 231,5 millions de francs selon le compte d'Etat. La réduction supplémentaire n'est toutefois pas encore chiffrable avec précision. Mais on peut s'attendre déjà à moyen terme à des économies de l'ordre de 2 à 3 millions de francs.

Le tableau ci-dessous montre qu'en comparaison avec le plan financier (PF) de la législature le transfert de l'AM à la CNA occasionnera pour la Confédération dans les premières années une charge supplémentaire en ce qui concerne les frais administratifs.

Frais administratifs							
en millions de francs	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Montant forfaitaire versé à la CNA pour les frais administratifs, en francs constants, dès 2006 (1,5 % par an)	25,5			25,80	26,19	26,58	26,98
Frais administratifs de l'OFAM	C 21,04	C 20,39	Budget 21,22	PF -21,41	PF -21,21	PF -21,23	selon 1 ^{er} projet PF -21,25
Economies minimales de 10 % du montant forfaitaire				0,00	0,00	0,00	-2,70
Réductions d'autres offices				-2,67	-2,77	-2,77	-2,77
Charge nette pour la Confédération				1,72	2,21	2,58	0,26

La cause principale de la charge supplémentaire est la suivante: une partie du montant versé à la CNA correspond aux dépenses globales de 4,5 millions de francs environ qui était à la charge d'autres offices fédéraux agissant pour le compte de l'AM. Or, les dépenses des services fédéraux concernés ne seront pas réduites dans les mêmes proportions, mais de 2,67 à 2,77 millions de francs seulement. Cela résulte du fait qu'en retirant de l'administration générale de la Confédération une entité relativement petite comme l'AM, ce ne sont pas les dépenses globales imputables à celle-ci, mais un coût marginal qui peut être pris en considération pour la réduction. Ainsi, dans le domaine de l'informatique, les frais fixes du système central de traitement de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication ne seront pas diminués par la suppression de l'exploitation d'une application destinée à l'AM sur le système central.

Il faut cependant rappeler ici, premièrement, que la Confédération ne supportera pas de frais de transfert supplémentaires, deuxièmement, que l'économie de 10 % du montant forfaitaire dès la quatrième année suivant le transfert est une exigence minimale qui sera dépassée selon toutes prévisions et, troisièmement, que des économies supplémentaires en matière de prestations d'assurance pourront être réalisées grâce à l'accès facilité des assurés de l'AM à la réadaptation et à la réinsertion professionnelle de la CNA et surtout avec la nouvelle gestion des cas. Selon toutes prévisions, l'économie globale dépassera nettement, dès la quatrième année après le transfert, la charge supplémentaire indiquée dans le tableau et, à moyen terme, ce dépassement sera de l'ordre de 3 millions de francs.

3.1.2 Conséquences pour le personnel

La CNA reconduit tous les contrats de travail et garantit pendant deux ans aux employés de l'assurance militaire une activité selon le droit fédéral en matière de personnel (y compris salaire et indemnités de renchérissement) aux lieux de travail actuels (Genève/Carouge, Berne, Saint-Gall, Bellinzone). Ensuite, les employés de l'AM bénéficieront des mêmes conditions d'engagement que les autres collaborateurs de la CNA.

Les mesures d'économies mentionnées ne pourront toutefois pas se faire sans réduction d'effectifs. Pour atteindre l'objectif minimal une réduction de personnel de l'ordre de 20 postes environ est nécessaire. Elle doit être réalisée avant tout par des départs naturels ne nécessitant pas, dans la mesure du possible, d'engagements compensatoires. De plus, en dérogation aux garanties citées, les personnes de 60 ans et plus dont le poste est supprimé pourront être mises à la retraite anticipée selon le plan social de la Confédération. La réduction du personnel sera donc socialement acceptable.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le transfert de la gestion de l'AM à la CNA n'a pas de conséquences pour les cantons et les communes. On rappellera à ce propos que la structure décentralisée de l'AM est maintenue.

3.3 Conséquences économiques

Nécessité et possibilité de l'action de l'Etat: le législateur a réalisé par le biais d'une assurance sociale, la LAM, le mandat constitutionnel, selon lequel les personnes qui sont atteintes dans leur santé dans l'accomplissement de leur service ont droit, pour elles-mêmes ou pour leurs proches, à une aide appropriée de la Confédération; si elles perdent la vie, leurs proches ont droit à une aide analogue (art. 59, al. 5, et 61, al. 5, Cst.). La couverture appropriée des risques d'atteinte à la santé, considérée comme le corollaire des obligations militaires, ne serait pas garantie s'il n'y avait que les autres assurances sociales. Il en résulterait de graves lacunes, notamment dans les cas de maladies. C'est pourquoi, le législateur a prévu de créer avec l'assurance militaire un système d'assurance autonome, présentant beaucoup de similitudes avec celui de l'assurance-accidents. En outre, la CNA ne poursuit pas un but lucratif. Il faut donc profiter des avantages mentionnés sous ch. 1.3.

Répercussions sur certains groupes sociaux: la mesure organisationnelle prévue n'a pas de répercussions sur le statut juridique des assurés de l'assurance militaire. Ils profiteront toutefois directement et en particulier de la grande expérience de la CNA en matière de prévention, de sa nouvelle gestion des cas (réinsertion rapide) et de l'accès direct de l'assurance militaire aux cliniques de réadaptation (réinsertion professionnelle).

Implications pour l'économie dans son ensemble: les implications du transfert pour l'économie nationale sont minimes, sinon nulles.

Autre solution envisageable: on pourrait imaginer le maintien de l'assurance militaire comme office ou service spécialisé de l'administration fédérale (abandon d'une subdivision de l'administration). A l'exception des cas simples, le traitement des cas d'accidents pourrait être transmis à la CNA par mandat de prestations peu de temps après la survenance de l'événement et les cas de maladies pourraient être réglés par les soins de base selon la LAMal. Un tel système serait toutefois bien plus compliqué et conduirait, notamment, à un traitement différent de cas similaires liés au service. En outre, cette collaboration renforcée avec la CNA ne permettrait pas de réaliser des synergies comparables. Enfin, ni l'assurance militaire, ni les assurés ne bénéficieraient dans la même mesure des autres avantages du transfert (par exemple, en matière de prévention, de gestion des cas et de réadaptation professionnelle).

Aspects pratiques de l'exécution: la reprise de la gestion de l'assurance militaire fournit à la CNA un centre de coûts externe. Avec une division propre à l'assurance militaire et la surveillance fédérale, notamment financière, on évite que la CNA n'impute à la Confédération des frais généraux disproportionnés.

4 Programme de la législature

Le projet est annoncé dans le rapport sur le Programme de la législature 2003–2007 (FF 2004 1086, annexe 1, ch. 2.1).

5 Bases juridiques

5.1 Constitutionnalité

La Constitution prévoit que les personnes qui sont atteintes dans leur santé dans l'accomplissement de leur service militaire, de leur service de remplacement (service civil) ou de leur service de protection civile ont droit, pour elles-mêmes ou pour leurs proches, à une aide appropriée de la Confédération; si elles perdent la vie, leurs proches ont droit à une aide analogue (art. 59, al. 5 et 61, al. 5, Cst.). La Constitution fédérale n'impose ni la forme ni l'organisation de cette aide. Selon l'art. 178, al. 3, Cst., le législateur peut confier des tâches de l'administration à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieurs à l'administration. Le transfert à la CNA de la gestion de l'assurance militaire comme assurance sociale à part entière respecte donc en tous points les exigences de la Constitution.

5.2 Rapports avec le droit européen

Le transfert à la CNA de la gestion de l'assurance militaire comme assurance sociale à part entière est une réorganisation interne à l'Etat en vue de l'exécution du droit de l'assurance militaire. Le droit matériel de l'assurance militaire n'est pas touché. C'est la raison pour laquelle, les modifications proposées sont conformes au droit européen et notamment au système de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale (Règlement CEE n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale et règlement d'exécution n° 774/72) que la Suisse s'est engagée à appliquer dans le cadre de l'Accord sur la libre circulation des personnes.

5.3 Rapports avec la LPGA

Les modifications de la LAM et de la LAA proposées dans le présent projet ne concernent que l'organisation de l'assurance militaire et sont compatibles avec la LPGA. Il a été en particulier précisé qu'une fois le transfert de la gestion de l'assurance militaire effectué, l'établissement des rapports, comptes et statistiques annuels de l'assurance militaire, ainsi que le traitement des demandes en réparation concernant cette assurance, définis aux art. 77 et 78 LPGA, incomberont à la CNA.

5.4 Forme de l'acte à adopter

Le transfert à la CNA de la gestion de l'assurance militaire comme assurance sociale à part entière nécessite un acte modificateur unique, car trois lois, à savoir la LAM, la LAA et la LCF, doivent être modifiées en même temps et des désignations doivent être adaptées dans d'autres lois.