

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 113-2017
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2017.RRGR.331

Déposée le: 02.06.2017

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 1154/2017 du 1^{er} novembre 2017
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**

Chiffre 1 : Rejet
Chiffre 2 : Adoption et classement



Améliorer l'efficacité des réductions de primes pour la classe moyenne bernoise

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de modifier dans la loi portant introduction des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire (LiLAMAM) le droit à la réduction des primes et le système qui le régit afin que la charge que représentent les primes d'assurance-maladie pour les ménages (après déduction de la réduction des primes) ne dépasse pas 10 pour cent du revenu déterminant ; que les assurés des classes de revenus les plus basses bénéficient d'un allègement plus marqué que les assurés d'une classe de revenus élevée ; que la loi prévoie d'autres réglementations, en particulier une différenciation des droits en fonction du type de ménage ;
2. d'indiquer ce à quoi correspond actuellement la charge représentée par les primes (après déduction de la réduction des primes) dans différents types de ménages du canton.

Développement :

D'année en année, les primes de l'assurance-maladie obligatoire augmentent, bien plus que les salaires et les prix. Pour de nombreux ménages bernois, ces primes constituent une charge toujours plus lourde et parfois même un problème financier. Malgré les réductions, les primes d'assurance-maladie présentent déjà une charge financière importante pour de nombreuses familles de la classe moyenne. Il est grand temps que cette charge soit allégée. Dans le cadre de la révision de la législation sur l'assurance-maladie, dans les années 1990, on avait notamment formulé un but social selon lequel cette charge devrait atteindre au maximum 8 pour cent du revenu imposable.

On s'attache à mesurer l'efficacité de la réduction des primes de l'assurance-maladie. La charge restante que constituent les primes déduction faite de la réduction, en pourcentage du revenu disponible, est pertinente dans ce contexte. Comme l'ont montré les études de la Confédération (OFSP : Efficacité de la réduction des primes – Monitorage 2014¹), le canton de Berne est celui où la charge des primes (compte tenu des réductions) est la plus élevée au niveau national. En moyenne, entre tous les types de ménages et les cantons, la charge restante constituée par les primes s'élève à 12 pour cent du revenu disponible en 2014. C'est dans le canton de Berne que la charge des primes en pourcentage du revenu disponible est la plus élevée : 17 pour cent. Au sein du canton aussi, les chiffres varient en fonction du type de ménage. Pour une famille composée de deux adultes, un jeune adulte (20 ans) et un enfant (16 ans), avec un revenu brut de 69 896 francs, la charge de la prime (après déduction de la réduction des primes) se situe même à 21 pour cent. Pour une famille composée deux adultes et deux enfants, avec un revenu de 69 896 francs, elle se monte à 18 pour cent.

Réponse du Conseil-exécutif

Question 1

Le Conseil-exécutif reconnaît le problème soulevé par la motionnaire. Il est vrai que, dans l'ensemble du pays, les ménages subissent année après année une charge financière plus lourde en raison de l'augmentation des primes de l'assurance-maladie. Le gouvernement sait aussi que l'efficacité de la mesure de politique sociale consistant à réduire les primes dans le canton de Berne est relativement faible en comparaison intercantonale, ce qu'il a d'ailleurs déjà reconnu dans des réponses à des interventions (voir interpellation 225-2013). Il profite de cette nouvelle occasion pour prendre position sur la problématique évoquée ainsi que sur la demande de la motionnaire qui souhaite que la charge que représentent les primes d'assurance-maladie pour les ménages (après déduction du montant de la réduction des primes) ne dépasse pas dix pour cent du revenu déterminant.

L'efficacité de la mesure de politique sociale que constitue la réduction des primes doit être évaluée en tenant compte du fait que, par rapport à d'autres cantons, celui de Berne est confronté à des coûts structurels élevés¹. Le canton doit donc réduire les primes d'un nombre élevé de bénéficiaires de prestations complémentaires ou de l'aide sociale, car ils ont droit à la réduction ordinaire maximale des primes d'assurance obligatoire des soins accordée pour leur âge dans la région de leur commune de domicile actuelle (ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie

¹ BAK Basel Economics AG (éd.) (2017). Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Bern. Studie im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern (étude mandatée par la Direction des finances du canton de Berne), p. 28.

[OCAMal], art. 11 et 12)². En outre, les paiements de créances arriérées relevant de l'assurance obligatoire des soins (AOS) au sens de l'article 64a, alinéa 4 de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) se sont élevés à quelque 35 millions de francs en 2015, ce qui place le canton de Berne en deuxième position³ en comparaison intercantonale. Sur les 399 millions de francs⁴ affectés en 2016 à la réduction des primes, seuls 193 millions environ ont pu être consacrés aux bénéficiaires ordinaires en raison des dépenses liées pour les bénéficiaires de PC et de l'aide sociale et des versements destinés au remboursement des créances arriérées relevant de l'AOS.

Les coûts structurels élevés ne sont pas seuls en cause. L'efficacité de la mesure de réduction des primes est en effet influencée par le niveau de ces dernières et par le nombre de bénéficiaires. Dans le canton de Berne, le montant des primes est supérieur à la moyenne, ce qui entraîne une efficacité plus faible de la mesure de réduction. Compte tenu du fait que le but social, dans le canton, est de soutenir 25 à 45 pour cent de la population par l'intermédiaire de la réduction des primes, les moyens financiers disponibles doivent être répartis entre plus de personnes que si aucune limite inférieure quantitative n'était prévue. L'efficacité de la réduction des primes s'en trouve encore réduite, malgré les importantes dépenses consenties.

La demande de la motionnaire consistant à limiter à dix pour cent du revenu déterminant la charge que représentent les primes pour les ménages accroîtrait certes l'efficacité de la mesure de la réduction des primes et la stabiliserait à long terme, mais aurait de très lourdes conséquences financières pour le canton de Berne. Vu que les primes évoluent plus fortement que les revenus⁵, les montants des primes augmenteraient chaque année, tout comme le nombre de bénéficiaires de la réduction. La JCE a calculé les incidences financières en se fondant sur les hypothèses suivantes : elle a pris comme revenu déterminant le revenu net corrigé utilisé pour calculer la réduction de la prime avant les déductions sociales, conformément à l'article 6, alinéa 4 OCAMal. Vu que la JCE ne connaît pas le montant réel que chacun dépense pour sa prime, celle-ci a été estimée sur la base de la prime moyenne des 20 assureurs-maladie les plus avantageux (modèle standard), avec une franchise moyenne⁶ par catégorie d'âge et région de primes. Selon ces calculs, on estime à 144 000 le nombre de ménages (ne bénéficiant ni de prestations complémentaires, ni de l'aide sociale⁷) pour lesquels la prime de l'assurance-maladie constitue une charge supérieure à 10 pour cent. Pour 2016, les dépenses supplémentaires pour assurer la réduction des primes selon la demande de la motionnaire seraient de l'ordre de 191 millions de francs. Etant donné que la prétention à la réduction des primes ne s'éteint qu'après trois ans (art. 26 de la loi portant introduction des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire [LiLAMAM]), les bases de données peuvent connaître des

² En 2016, la part des rentiers au bénéfice de PC dans le canton de Berne s'élevait à 17,5% alors que la moyenne suisse est de 16,4% (Office fédéral des assurances sociales [2017]. Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI de 2016. Partie des tableaux, p. 4.). Dans le cas des bénéficiaires de l'aide sociale, la part, en 2015, était de 4,2% dans le canton et de 3,2%, en moyenne, dans le reste du pays (Office fédéral de la statistique [2016]. Statistique suisse de l'aide sociale: résultats nationaux, 2015.)

³ Office fédéral de la santé publique (OFSP) (2016). Statistique de l'assurance-maladie obligatoire. T 4.11 Paiements des cantons pour les cessations de paiements en souffrance dans l'AOS depuis 2008.

⁴ Chaque année, les dépenses supplémentaires consacrées à la réduction des primes selon la LAMal sont de quelque 60 millions de francs dans le domaine de l'aide sociale et d'environ 130 millions de francs dans celui des prestations complémentaires (montant de la réduction des primes jusqu'à un montant maximum). Ces sommes sont prélevées sur les budgets de l'aide sociale et des prestations complémentaires. Dans d'autres cantons, ces prestations sont fournies par l'intermédiaire du budget de la réduction des primes, ce qui explique que les dépenses de ces cantons soient plus élevées que celles du canton de Berne dans le domaine de la réduction des primes. Les dépenses effectives, elles, ne sont pas forcément plus importantes.

⁵ Tandis qu'en 2016, le salaire nominal s'est accru de 0,7% en moyenne par rapport à 2015, les primes, elles, ont augmenté de 4% (Office fédéral de la statistique [2017]. Entwicklung der Nominallöhne, der Konsumentenpreise und der Reallöhne).

⁶ Franchises utilisées : 1000 francs pour les adultes, 300 francs pour les enfants (sans les accidents).

⁷ Les bénéficiaires de l'aide sociale ou des prestations complémentaires n'ont pas été intégrés car leurs primes sont généralement prises en charge jusqu'à hauteur d'un montant maximal.

changements, raison pour laquelle les dépenses effectives seraient très probablement encore plus élevées⁸. S'agissant de l'incidence concrète sur les ménages, il y a lieu de se référer à la partie inférieure du tableau 1 qui présente les répercussions financières qu'aurait la demande de la motionnaire sur sept ménages du canton de Berne choisis au hasard. Des montants *supplémentaires* s'élevant jusqu'à 2459 francs par an devraient être versés aux ménages au titre de la réduction des primes si l'on voulait satisfaire la demande formulée dans la motion.

Sachant que les bénéficiaires recevraient un montant correspondant à 10 pour cent au maximum de leur revenu déterminant, ils seraient moins incités à choisir un modèle d'assurance plus avantageux et leur responsabilité individuelle se verrait ainsi affaiblie. Le problème serait le même si l'on optait pour le remboursement de la prime effective à la place d'un système de prime de référence (ici : la prime moyenne des 20 assureurs les plus avantageux pour le modèle standard et une franchise d'un niveau moyen).

Par ailleurs, le système actuel qui tient compte de la situation personnelle, familiale et financière de la personne concernée lors de la détermination de son droit à la réduction des primes a fait ses preuves (art. 4 ss OCAMal). Les assurés des classes de revenus les plus basses bénéficient d'un allègement plus marqué que ceux d'une classe de revenus élevée. Le type de ménage est en outre intégré au calcul et donne lieu à une déduction sociale différenciée (art. 9 OCAMal).

Le Conseil-exécutif rejette par conséquent la demande de la motionnaire.

Question 2

Le tableau 1 illustre la charge que représentent les primes en 2016 avant et après la déduction des montants versés au titre de la réduction des primes pour sept ménages du canton de Berne. Ces derniers ont été choisis au hasard, mais il a été vérifié que les structures familiales correspondaient dans une certaine mesure à celle des ménages types présentés dans le monitoring de la réduction des primes de l'OFSP. Afin de calculer la prime déterminante, il a été tenu compte, tout comme pour la réponse à la question 1, de la prime moyenne des 20 assureurs les plus avantageux pour le modèle standard et d'une franchise moyenne. Pour 2016, la charge due à la prime, sans la réduction, varie entre 12 et 30 pour cent dans les sept ménages. En 2017, les montants versés au titre de la réduction des primes ont permis de réduire la charge pour les modèles types dans une fourchette allant de 6 pour cent (ménage 4 «Couple avec quatre enfants») à 17 pour cent (ménage 6 «Jeune personne exerçant une activité lucrative»). Le choix, par les ménages, d'un modèle d'assurance plus avantageux (p. ex. franchise plus élevée ou modèle du médecin de famille), influence à la baisse la charge que représente la prime.

Il convient de relever que l'OFSP est responsable du monitoring de la réduction des primes qu'il actualise tous les trois à quatre ans. Les ménages, dans le tableau 1, correspondent à des modèles réels, compte tenu des dispositions cantonales. L'étude de l'OFSP vise une comparaison intercantonale, raison pour laquelle l'office crée des ménages hypothétiques et procède à des

⁸ En outre, les dépenses effectives seraient plus élevées pour les raisons suivantes : seuls ont été pris en compte les ménages ayant fait l'objet d'une taxation fiscale définitive pour 2015, sur la base desquels les montants pouvant être versés au titre de la réduction des primes pour le deuxième semestre de 2016 ont été calculés. Par ailleurs, les ménages retenus sont ceux qui n'ont pas renoncé à une réduction des primes et qui ont réellement reçu des montants à ce titre. L'estimation, qui dépend aussi de la prime de référence choisie, peut diverger en fonction de la franchise adoptée ou du choix d'un autre modèle d'assurance. La décision d'opter pour une franchise moyenne correspond toutefois aussi au modèle prévu dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) dans le canton de Vaud.

standardisations entre les cantons. Les ménages présentés ici ne sont pas directement comparables avec ceux du monitoring de l'OFSP.

Le Conseil-exécutif estime avoir ainsi répondu de manière satisfaisante à la demande formulée au chiffre 2 de la motion.

	Ménage 1:	Ménage 2:	Ménage 3:	Ménage 4:	Ménage 5:	Ménage 6:	Ménage 7:
	Bénéficiaire de rente vivant seule (67 ans)	Couple avec deux enfants (jumeaux âgés de 10 ans)	Famille monoparentale, deux enfants (de 6 et 10 ans)	Couple avec quatre enfants (6, 8, 15 et 17 ans)	Couple avec un enfant (16 ans) et un jeune adulte (19 ans)	Jeune personne exerçant une activité lucrative (23 ans), vivant seule	Couple (51 et 43 ans) sans enfants
Région de primes	1	3	2	3	3	1	3
Etat civil	Non mariée	Marié	Non mariée	Marié	Marié	Non mariée	Marié
Fortune	fr. 12'326	fr. -216'044	fr. 4'080	fr. -59'216	fr. 160'397	fr. 23'437	fr. 19'120
Revenu net	fr. 35'141	fr. 62'611	fr. 45'552	fr. 55'190	fr. 27'574	fr. 14'756	fr. 38'903
Revenu déterminant ¹	fr. 33'282	fr. 62'760	fr. 45'552	fr. 56'625	fr. 41'789	fr. 15'078	fr. 38'903
Classe de réduction des primes	4	4	3	1	1	2	4
Prime du ménage ² en 2016	fr. 4'874	fr. 9'020	fr. 5'493	fr. 10'131	fr. 12'119	fr. 4'518	fr. 7'909
Réduction des primes ³ en 2016	fr. 936	fr. 2'612	fr. 2'474	fr. 6'497	fr. 7'111	fr. 1'944	fr. 1'560
Prime nette ⁴ en 2016	fr. 3'938	fr. 6'408	fr. 3'018	fr. 3'635	fr. 5'008	fr. 2'574	fr. 6'349
Charge due à la prime, sans réduction, en 2016	15%	14%	12%	18%	29%	30%	20%
Charge due à la prime, avec réduction, en 2016⁵	12%	10%	7%	6%	12%	17%	16%
Charge due à la prime, conformément à la M 113-2017	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Subvention supplémentaire en fonction du revenu déter.	1.8%	0.2%	0.0%	0.0%	2.0%	7.1%	6.3%
Réduction des primes supplémentaire en 2016	fr. 610	fr. 132	fr. -	fr. -	fr. 829	fr. 1'066	fr. 2'459
¹ Revenu déterminant: revenu net corrigé selon							
² Prime moyenne des 20 assureurs les plus avantageux pour le modèle standard avec une franchise moyenne par catégorie d'âge et région de primes.							
³ Réduction des primes du deuxième semestre							
⁴ Prime nette: prime moins le montant de la réduction.							
⁵ Charge due à la prime après déduction du montant de la réduction: prime nette/revenu déterminant.							

Tableau 1. Charges représentées par les primes pour sept ménages du canton de Berne en 2016 et incidences financières de l'objet de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

ⁱ <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/themen/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/paemienverbilligung/monitoringpraemienverbilligung.html?organization=317>
(rapport en allemand)