

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 019-2017
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2017.RRGR.61

Déposée le: 24.01.2017

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: 594/2017 du 14 juin 2017
Direction: Direction de l'intérieur et de la justice
Classification: –

Nouvelle confusion dans les statistiques sur la réduction des primes?

Lors de la votation populaire cantonale du 28 février 2016, le peuple bernois a rejeté une révision de la loi portant introduction des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire (LiLAMAM) et, partant, l'abrogation de l'objectif social. Le texte de l'article 14, alinéa 2 reste donc inchangé : « *Ayants droit : Le Conseil-exécutif définit le droit à la réduction des primes de manière à ce qu'une proportion de 25 à 45 pour cent de la population cantonale en bénéficie. Il tient en particulier compte de la charge financière qui pèse sur les familles.* »

Curieusement, l'objectif social inscrit dans la loi – déclaré inférieur à 25 pour cent dans le rapport de gestion 2015 – est soudain passé à 27 pour cent dans la fiche récapitulative de la JCE de 2015. Cela est d'autant plus étonnant que, précisément cette année-là, des ordonnances modifiées étaient en vigueur en raison des coupes, et plusieurs dizaines de milliers de personnes ont perdu leur réduction des primes. Sous prétexte d'un changement de système informatique, le nombre de personnes bénéficiant de cette réduction serait soudain passé de 227 000, en 2014, à 271 000, en 2015. Dans la fiche récapitulative de la JCE du 14 juin 2016 relative aux réduc-

tions des primes¹, une note de bas de page le précise, dans une formule lapidaire : *L'Office des assurances sociales a installé un nouveau système informatique. En raison de ce changement, les statistiques ont été vérifiées et, ponctuellement, analysées sur de nouvelles bases. Il est par conséquent impossible de comparer les résultats avec ceux de l'année précédente.*

Ainsi, sans aucune modification sur le plan matériel (l'ordonnance reste la même !), 44 000 personnes de plus par rapport à l'année précédente auraient soudain reçu une réduction des primes ? Comment est-ce possible avec des modifications « ponctuelles » ? Pour des données statistiques, un tel saut périlleux est pour le moins curieux, et une clarification ainsi qu'une présentation transparente s'imposent.

Année	Réduction des primes totale	Avec aide sociale	Avec prestations complémentaires	Bénéficiaires des réductions de primes	Part de la population avec RIP (loi : 25-45%)
2013 (Fiche JCE)	254 000	37 900	48 000	168 100	26 pour cent
2014 (Fiche JCE)	227 000	38 200	50 900	137 900	23 pour cent
2015 (Fiche JCE)	271 000	38 900	53 100	179 000	27 pour cent
2015 (rapport de gestion, Vol. 3, p. 174)	?	?	?	?	< 25%

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Pour quelle raison et quand les statistiques ont-elles été « vérifiées » et « ponctuellement » modifiées dans le calcul de la part sociale ?
2. Quelle modification a concrètement été apportée pour que, soudain (et malgré les mesures d'économie), 44 000 personnes de plus par rapport à l'année précédente auraient bénéficié de réductions de primes en 2015 ?
3. Est-il possible de comparer ce changement de calcul avec la Confédération et la pratique d'autres cantons ?
4. A quelle valeur s'élevait la part effective pour l'année 2015, selon la méthode de calcul utilisée jusqu'alors, si le rapport de gestion faisait état d'une valeur inférieure à 25 pour cent ?
5. Le Conseil-exécutif est-il prêt à présenter des chiffres en toute transparence qui prouvent que l'objectif social a été atteint, tant dans le budget que dans le rapport de gestion ?
6. Les commissions compétentes CSoc et CFin ont-elles été informées du changement dans la méthode de calcul qu'a introduit le nouveau système informatique ?

1, « Thema Prämienverbilligungen » (en allemand seulement)

<https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/direktion/organisation/asvs/downloads/publikationen.html>

7. Le Conseil-exécutif ne trouve pas lui aussi problématique, en termes de transparence et de crédibilité, qu'une modification de la base de calcul soit introduite l'année même où intervient une révision controversée d'un texte de loi ?

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif conçoit que la différence entre les chiffres mentionnés dans le rapport de gestion et dans la feuille d'information de la JCE concernant l'objectif de prestation au sens de l'article 14, alinéa 2 de la loi portant introduction des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire (LiLAMAM) soit peu intelligible et puisse engendrer un certain agacement. C'est donc volontiers qu'il saisit l'occasion pour expliquer les faits et répondre aux questions qui en découlent.

L'Office des assurances sociales (OAS) doit fournir à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) un décompte annuel des subventions cantonales et fédérales accordées au titre de la réduction des primes durant l'année civile accompagné d'un rapport de révision (art. 5 et 6 de l'ordonnance sur les subsides fédéraux destinés à la réduction des primes dans l'assurance maladie [ORPM; RS 832.112.4]). Le décompte – qui contient notamment des indications sur le nombre de bénéficiaires de la réduction des primes – est établi au cours du premier trimestre de l'année suivante et vérifié au printemps, lors de la révision des services, par le Contrôle des finances du canton qui établit à cette occasion un rapport de révision. Les deux documents doivent être à la disposition de l'OFSP au plus tard le 30 juin qui suit l'année concernée. L'OFSP utilise ensuite les informations ainsi récoltées pour tenir la statistique de l'assurance-maladie obligatoire. Certaines données de la statistique (notamment le nombre de bénéficiaires de la réduction des primes par année civile) paraissent dans la feuille d'information de la JCE suite à la publication du rapport de révision du Contrôle des finances.

En février, l'OAS doit communiquer les indicateurs d'effet et de prestations, tels que le pourcentage de la population qui a bénéficié de la réduction des primes l'année précédente, en vue de l'établissement du rapport de gestion du canton de Berne (volume 3). L'indicateur d'effet 2, correspondant à la part de la population du canton de Berne qui bénéficie de la réduction des primes, n'est qu'une estimation : bien que l'OAS s'efforce de donner des chiffres précis, il n'est pas en possession de toutes les données (définitives) nécessaires au moment du calcul. Cela explique la différence qui peut exister entre l'estimation figurant dans le rapport de gestion et les chiffres de la feuille d'information de la JCE ou de la statistique de l'OFSP.

Question 1

L'OAS se sert d'une application nommée « EVOK », acronyme d'*Elektronischer Vollzug Krankenversicherungsgesetz* (mise en œuvre informatisée de la loi fédérale sur l'assurance-maladie), afin de gérer l'application de la réduction des primes. Ce système informatique a été développé en 1997, avant d'être actualisé en 2002 pour le passage à la taxation fiscale annuelle. Au 1^{er} janvier 2015, la version de 2002 a été remplacée par « EVOK 2014 », qui est le résultat d'une phase de réalisation longue de trois ans. Ce changement était inévitable, puisque la maintenance et la garantie de l'exploitation de l'application étaient toujours plus compliquées, risquées et coûteuses. En outre, une telle solution résolvait les problèmes de mise en œuvre des exigences légales et organisationnelles, de développement de l'échange de données avec des structures externes (p. ex. caisses-maladie et caisse de compensation) ainsi que de modifications des interfaces et des procédures y relatives dans les systèmes auxiliaires du canton de Berne.

Le traitement des données a fait l'objet d'une vérification lors du remplacement du système informatique, puis a ponctuellement été modifié : alors que la version 2002 d'EVOK ne permettait d'obtenir que des estimations rudimentaires, la version de 2014 témoigne d'une amélioration de la base de données dont découle une évaluation plus précise des données. Ainsi, toutes les personnes qui avaient droit à une réduction des primes pour une certaine période ou pour l'année, sont comptées individuellement. Etant donné qu'EVOK 2014 offrait une plus grande précision en

matière d'estimation, il n'y avait aucune raison de se contenter de fournir des informations sommaires quant au nombre de bénéficiaires de la réduction des primes. Les chiffres obtenus au moyen d'EVOK 2002 ou d'EVOK 2014 ne sont donc pas comparables.

Question 2

Dans l'élaboration d'EVOK 2014, la priorité était mise sur la détermination du droit à la réduction des primes. Il s'agissait en effet de pouvoir calculer le montant de la réduction au 1^{er} janvier 2015 et le verser à temps. Le travail concernant le dispositif de recensement annuel du nombre de bénéficiaires de la réduction des primes a été reporté, de sorte que celui-ci n'était pas tout à fait prêt début 2015. Le décompte de l'OAS, qui comprend notamment les indications sur le recensement, devant parvenir à l'OFPS lors du premier trimestre, le chiffre de 227 000 personnes pour 2014 est le produit des informations de base disponibles et de certaines projections tenant compte des répercussions attendues suite à la mise en œuvre des mesures EOS 2014. L'OAS a consigné la différence de méthode de calcul dans son décompte, puis le Contrôle des finances l'a vérifiée avant de l'inscrire dans le rapport de révision.

S'agissant de la feuille d'information de la JCE, le nombre retenu de bénéficiaires de la réduction des primes en 2014, soit 227 000 (état : mars 2015), a été sous-évalué du fait que l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie n'a pas été modifiée depuis le 1^{er} juillet 2014, ce qui explique le nombre de personnes concernées en 2015 (271 000 ; état : mars 2016). Aucune raison matérielle ne se cache derrière la différence constatée dans le nombre de personnes. Autrement dit, les conditions d'octroi de la réduction des primes n'ont nullement changé. En revanche, la version 2014 d'EVOK permet la tenue d'un recensement plus précis des personnes qui ont reçu des montants dans le cadre de la réduction des primes au cours de l'année civile.

Question 3

La statistique de l'OFSP provient des données des décomptes cantonaux. Il va donc de soi que cet office n'en définit que les prescriptions marginales. Les décomptes sont préalablement vérifiés par l'organe de révision compétent pour chaque canton en fonction des standards minimaux fixés par l'OFSP. Le type d'information fournie par les systèmes EVOK 2002 et 2014 n'a pas été remis en question par l'OFSP qui en avait connaissance. Le Conseil-exécutif part du principe que les autres cantons suivent également les consignes de l'OFSP pour la tenue du décompte et la révision.

Question 4

Pour 2015, la statistique de l'OFSP recense 271 000 bénéficiaires de la réduction des primes (état : **mars 2016** ; calcul au moyen d'EVOK 2014). La méthode de calcul d'EVOK 2002 ne peut pas être reconstituée avec EVOK 2014 en raison de la nouvelle architecture de la base de données.

Lors du calcul de l'indicateur d'effet 2 pour le rapport de gestion (objectif de prestation au sens de l'art. 14, al. 2 LiLAMAM), l'OAS a dû estimer **en février 2016** que la proportion de personnes ayant reçu des montants au titre de la réduction des primes en 2015 se situait au niveau de 2014 et concernait donc moins de 25 pour cent de la population. La Commission des finances du Grand Conseil (CFin) a été informée de ce qui précède lorsque le rapport de gestion a été examiné (question 4c de la CFin à la JCE concernant le rapport de gestion 2015).

Question 5

L'OAS publie toujours les indicateurs d'effet et de prestation dans le rapport de gestion, conformément aux dispositions de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) et de l'ordonnance sur le pilotage des finances et des prestations (OFP).

Le Conseil-exécutif a examiné la demande de la CFin qui souhaite que la part de la population ayant reçu des montants au titre de la réduction des primes durant l'année civile précédente figure dorénavant dans le groupe de produits « Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales » du budget et du plan intégré mission-financement (PIMF). A cette fin, les valeurs de l'Office fédéral de la statistique (OFS) sur la population résidente permanente sont déterminantes. La JCE présentera pour la première fois dans le budget 2018 et le PIMF 2019-2021 les chiffres pour l'exercice 2016 actualisés en fonction des valeurs de l'OFS disponibles pour 2015 et 2016 en matière de population.

Le nombre de personnes et le pourcentage de la population concernés par la réduction des primes seront toujours compris dans la statistique de l'OFSP et seront publiés dans la feuille d'information de la JCE disponible sur le site Internet de l'OAS.

Questions 6 et 7

En 2011, le Conseil-exécutif a approuvé la modification d'EVOK et a autorisé un crédit d'engagement pluriannuel pour les années 2011 à 2015 (ACE 1781/2011). Au moment de la planification d'EVOK 2014, l'objectif de prestation de l'OAS, à savoir soutenir 25 à 45 pour cent de la population au moyen de la réduction des primes (art. 14, al. 2 LiLAMAM), ne faisait pas l'objet de débats politiques. Le Conseil-exécutif ne pouvait prévoir en 2011 ni les débats politiques entourant la révision de la loi ni la votation du 28 février 2016 sur le référendum. La modification du système informatique avait uniquement pour but de continuer à garantir la maintenance et l'exploitation d'EVOK, de remplir les exigences légales et organisationnelles accrues ainsi que de permettre le développement de l'échange de données avec des structures externes (p. ex. assureurs et caisse de compensation) et les modifications des interfaces et des procédures y relatives dans les systèmes auxiliaires du canton de Berne. Dès lors qu'il était compétent en matière de remplacement du système informatique et que la réalisation n'avait dépassé ni le budget ni le calendrier prévus, le Conseil-exécutif ne voyait aucune raison d'informer la CSoc ou la CFin à ce propos.

A l'heure de la mise en œuvre d'EVOK 2014, l'ampleur des répercussions sur l'indicateur utilisé pour le calcul de l'objectif de prestation (nombre de personnes bénéficiant de la réduction des primes) n'était pas prévisible. Le Conseil-exécutif partage aujourd'hui l'opinion de l'auteur de l'interpellation qui trouve problématique, en termes de transparence et de crédibilité, qu'une modification de la base de calcul de l'indicateur d'effet et de l'objectif de prestation, découlant d'un changement du système informatique, soit introduite l'année où intervient une révision controversée d'un texte de loi.

Destinataire

- Grand Conseil