

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 103-2020
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.152

Déposée le : 29.05.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole)
de Meuron (Thun, Les Verts)
Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Oui 04.06.2020

N° d'ACE : 885/2020 du 12 août 2020
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Réduction des primes d'assurance-maladie : tenir compte de la détresse économique actuelle de la population en lien avec le coronavirus

Le Conseil-exécutif est chargé de répondre aux attentes suivantes :

1. Il faut donner aux personnes que les mesures de lutte contre le coronavirus ont précipitées dans une détresse financière aigüe la possibilité de déposer une demande de réduction des primes de la manière la plus simple possible.
2. Les personnes bénéficiant actuellement d'une réduction des primes doivent elles aussi avoir la possibilité de demander une augmentation de cette réduction si leur situation s'est dégradée en raison des mesures de lutte contre le coronavirus.
3. Le calcul déterminant le droit à une réduction de primes doit s'appuyer sur la situation économique actuelle (plutôt que sur les données fiscales de 2018).
4. Les moyens supplémentaires correspondants doivent être prévus dans le budget 2021.

Développement :

La situation actuelle entraîne des baisses de revenu pour de nombreuses personnes vivant dans le canton de Berne, que ce soit en raison de l'augmentation du chômage, des pertes de salaires dues à la réduction de l'horaire de travail pour les employées et employés ou des pertes de gain des indépendantes et indépendants. Par conséquent, la situation économique d'un grand nombre de personnes subit une dégradation considérable à court et peut-être aussi à moyen terme.

Le système de réduction de primes actuel du canton de Berne s'appuie sur les données fiscales avec deux années de décalage, et dans la plupart des cas, les réductions sont octroyées automatiquement. Dans les autres cas – une petite fraction –, il n'est pas possible de vérifier automatiquement s'il existe un droit à une réduction (p. ex. jeunes adultes ou personnes imposées à la source), et une demande doit donc être

déposée, ce qui est possible tout au long de l'année civile en cours pour l'année concernée. Toutefois, les demandes de réduction pour cause de pertes financières sont examinées uniquement lorsque la modification du revenu familial par rapport à l'année précédente atteint au moins 30 pour cent et perdure au moins deux ans. Cette réglementation est trop contraignante ; voir aussi l'article 6, alinéa 3 de l'ordonnance sur les mesures urgentes destinées à maîtriser la crise du coronavirus (OCCV) : « Les contribuables peuvent raccourcir le paiement par acomptes pour l'année fiscale 2020 de manière à ne payer que l'impôt vraisemblablement dû pour l'année fiscale 2020. »

Motivation de l'urgence : La demande est urgente car c'est maintenant que les personnes directement concernées ont besoin des réductions de primes pour 2020 et 2021, et non pas dans quelques mois ou quelques années. Cela permet d'éviter que les personnes se trouvant dans une situation financière précaire doivent demander l'aide sociale ou renoncent à payer leurs primes et fassent ainsi augmenter les dépenses du canton au titre des actes de défaut de biens portant sur des primes d'assurance maladie en retard de paiement (art. 64a LAMal).

Une telle réglementation permettrait par ailleurs un alignement sur l'art. 6 al 3 de l'OCCV : « Les contribuables peuvent raccourcir le paiement par acomptes pour l'année fiscale 2020 de manière à ne payer que l'impôt vraisemblablement dû pour l'année fiscale 2020. »

Réponse du Conseil-exécutif

Afin d'atténuer les conséquences économiques de la pandémie de coronavirus, la Confédération a adopté des mesures ciblées à hauteur de 60 milliards de francs. Ce montant vise à éviter les licenciements, maintenir les emplois, garantir les salaires et soutenir les indépendants¹. Le domaine du chômage partiel par exemple a connu des changements sous la forme d'une simplification du dépôt de la demande et d'une extension du cercle des ayants droit. Le dispositif permet de pallier une baisse temporaire de l'activité et de préserver des emplois. Il s'agit de mettre rapidement de l'argent à la disposition directe des personnes touchées². Pour sa part, le canton de Berne a dégagé 135 millions de francs au total, conformément au sixième rapport du 26 juin 2020 sur l'ensemble des dépenses du canton (dont 31 millions de fr. du Fonds de loterie issus des capitaux de tiers) dans le but d'indemniser notamment les hôpitaux pour la perte de revenus causée par la crise du coronavirus. Suivant l'approche du canton, l'ordonnance sur les mesures urgentes pour maîtriser la crise du coronavirus adoptée le 21 mars 2020 prévoit clairement que les mesures sont subsidiaires à celles de la Confédération³.

La réduction des primes est une prestation qui aide les personnes de condition économique modeste à payer leurs primes d'assurance-maladie. Le système n'est cependant pas conçu dans l'idée de parer à une détérioration du revenu à court terme. Pour utiliser une base de calcul uniforme et transparente, le canton de Berne se fonde principalement sur la loi sur les impôts (LI ; RSB 661.11), conformément à l'article 16, alinéa 1 de la loi portant introduction des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire (LiLAMAM ; RSB 842.1). La pratique est analogue dans les autres cantons. Selon l'article 16, alinéa 1 de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie (OCAMal ; RSB 842.111.1), une redéfinition du droit à la réduction des primes peut être demandée si la modification du revenu est considérable et durable. Etant donné que la déclaration d'impôt et la taxation portent sur l'année précédente, la situation financière qu'elles reflètent date d'au moins six mois. L'échange de données automatiques avec les assureurs-maladie selon l'article 65, alinéa 2 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10) crée lui aussi un décalage, inhérent au système : le droit à la réduction des primes est d'abord annoncé selon une procédure uniformisée, puis pris en compte dans la facturation suivante.

¹ Secrétariat d'Etat à l'économie (2020). Coronavirus: Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques. https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/neues_coronavirus.html.

² Le Conseil fédéral (2020). Coronavirus: Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques. <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-fédéral.msg-id-78515.html>.

³ Conseil-exécutif (2020). Décisions du Conseil-exécutif liées à la crise du coronavirus:

Mesures immédiates supplémentaires et suspension des délais pour les initiatives et les référendums cantonaux également. https://www.be.ch/portal/fr/index/medien-center/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/fr/meldungen/mm/2020/04/20200401_1405_weitere_sofortmassnahmen_sowie_fristenstillstand_auch_bei_kantonalenenv.

Compte tenu des circonstances, le Conseil-exécutif n'a pas estimé opportun de changer le système de la réduction des primes lorsqu'il a élaboré l'ordonnance de nécessité en mars, tout comme début juin, lorsqu'il en a prolongé la validité du 31 juillet 2020 au 20 mars 2021. La légalité même d'une intervention dans le cadre du droit de nécessité, au sens où l'entendent les motionnaires, devrait faire l'objet d'un examen détaillé. Un point continuerait toutefois de poser problème, à savoir le fait que le système de réduction des primes n'est pas conçu pour réagir aux crises ponctuelles.

Points 1 et 2

Dans le canton de Berne, 95 pour cent des quelque 300 000 demandes de réduction des primes sont traitées de manière automatique sur la base des données fiscales. L'administration des dossiers concernés s'inscrit dans le cadre d'un traitement de masse. Aussi aucune action n'est-elle requise de la part de la très grande majorité des bénéficiaires. Seuls les cinq pour cent restants des cas se rapportent à l'une des catégories de personnes censées déposer une demande en application de l'article 13, alinéa 2 OCAMal. Les personnes concernées peuvent déposer une demande en ligne ou au moyen d'un formulaire imprimé durant toute l'année pour l'année civile en cours ; c'est le cas notamment de celles dont le revenu s'est modifié dans une proportion d'au moins 30 pour cent par rapport à l'année précédente et pour lesquelles le changement persiste deux ans ou plus. Comme indiqué en préambule, le Conseil-exécutif considère que d'autres instruments se prêtent mieux pour soutenir rapidement et efficacement les personnes en situation de précarité dans les situations de crise. La comparaison avec les autres cantons montre que la pandémie du coronavirus n'a pas non plus donné lieu ailleurs en Suisse à une modification du système de réduction des primes, à six exceptions près (AG, AR, NE, SO, VD et ZG). Dans ces cantons, la plupart des mesures sont dues à un délai de dépôt de la demande, inférieur à un an, qu'il a fallu prolonger en raison de la crise (AG, AR, SO, VD). Le canton de Berne ne prévoit pas un délai de ce type, puisque la demande de réduction des primes peut être déposée jusqu'au 31 décembre de l'année en cours, contrairement aux autres cantons cités (p. ex. la mesure prise par le canton de Soleure permet l'envoi du formulaire de demande jusqu'au 31 août). Ce délai passé, il n'est plus possible de demander une réduction des primes pour l'année concernée.

Point 3

Comme mentionné précédemment, le système suppose un décalage entre la constatation de la situation financière d'une personne sur la base de ses données fiscales et le moment où la facturation tient compte de la réduction des primes. Jusqu'au 31 décembre 2019, la pratique du canton de Berne lui permettait d'évaluer le droit sur la base des données fiscales les plus récentes au second semestre. Ainsi, le droit à une réduction des primes entre janvier et juin 2019 (par exemple) était déterminé sur la base de la taxation définitive de 2017, tandis que les données fiscales de 2018 servaient de base au calcul pour la période allant de juillet à décembre 2019. Cette pratique était compliquée et sa compréhension ne se faisait pas sans difficulté. De plus, lors de la réévaluation du droit en mai, la taxation fiscale définitive de la dernière année fiscale n'était disponible que dans 40 pour cent des cas, de sorte que les corrections ainsi que les restitutions étaient courantes. La situation suscitait alors beaucoup de questions, réclamations et oppositions. Par conséquent, le système a été adapté au 1^{er} janvier 2020 et les données fiscales de l'avant-dernière année sont désormais déterminantes pour toute l'année.

Abandonner le système automatique de détermination du droit et d'octroi de la réduction des primes aboutirait non seulement à une augmentation massive du volume de travail administratif, mais astreindrait 285 000 personnes supplémentaires à déposer une demande tous les ans pour que leur droit soit établi. De l'avis du Conseil-exécutif, une telle solution serait donc tout sauf idoine dans un canton aussi grand que celui de Berne, eu égard tant à la population qu'à l'administration.

Point 4

Les personnes pour lesquelles la crise du coronavirus a entraîné une détérioration du revenu en 2020 bénéficieront aussi d'une (plus grande) réduction des primes dès 2022 sans qu'une modification des conditions actuelles posées à l'article 10 OCAMal soit nécessaire, pour autant que le revenu déterminant ait diminué assez significativement pour qu'elles entrent dans une des catégories de personnes ayant droit à une (plus

grande) réduction des primes. Aujourd'hui, les conséquences restent incertaines et dépendent des prochains développements. Dans le cadre de la « Voie 2 », lors du processus de planification de 2020 (budget 2021 / PIMF 2022-2024), la DIJ a présenté différents scénarios laissant entrevoir de potentielles dépenses supplémentaires inférieures à dix millions de francs.

Il convient d'ajouter que le budget alloué à la réduction des primes s'accroît de quelque 30 millions de francs dès 2021 en raison des nouvelles prescriptions fédérales selon l'article 65, alinéa 1^{bis} LAMal, qui prévoient une réduction de 80 pour cent pour les enfants au lieu de 50 pour cent, ainsi qu'en raison de la motion financière adoptée qui vise à réduire davantage la charge qui pèse sur les familles avec enfants aux bas et moyens revenus (2019.RRGR.27 ; Plus d'argent pour les réductions de primes).

Etant donné que les quatre attentes des motionnaires ne sont pas compatibles avec le système de la réduction des primes, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataire

– Grand Conseil