

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 068-2015
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2015.RRGR.234

Déposée le: 02.03.2015

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Kipfer (Thun, PEV) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 19.03.2015

N° d'ACE: 589/2015 du 13 mai 2015
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**

Points 1 et 3: adoption et classement
Points 2, 4 et 5: rejet



Mise en oeuvre des prescriptions sur les assurances sociales - Réduction des primes de l'assurance-maladie - Critères d'octroi de la réduction

Le Conseil-exécutif est chargé d'adapter le système pour que la réduction des primes d'assurance-maladie profite surtout aux Bernois et bernoises de condition économique modeste.

Les points suivants seront pris en compte dans l'adaptation du système :

- plafonnement du revenu ;
- plafonnement par famille ;
- déclarations de planification UDC (Schwarz) et PEV (Jost) adoptées pendant le débat EOS de 2013 ;
- motion 004/2013 (Bhend, PS et Löffel, PEV).

Développement :

La présente motion complète la motion financière déposée sous le même titre. Elle a pour but d'améliorer les critères d'octroi de la réduction des primes.

La subvention cantonale pour la réduction des primes d'assurance-maladie est passée de 122 (chiffres d'avant l'EOS) à 87 millions de francs (chiffres du budget 2015), sous l'effet de la politique d'austérité décidée dans le cadre de l'EOS. La subvention fédérale ayant un taux fixe de 7,5 pour cent du montant brut des primes, elle est restée quasiment inchangée durant cette période. La part cantonale a quant à elle baissé de dix pour cent par rapport à la part fédérale.

La répartition des maigres moyens profite désormais à une part plus faible de la population. L'objectif de prestation – 25 à 40 pour cent de la population bernoise bénéficiant de la réduction des primes – ne pourra vraisemblablement pas être atteint en 2015. Le Grand Conseil a d'ailleurs décidé en janvier dernier que cet objectif ne devait plus être retenu comme un critère déterminant pour la répartition de la réduction des primes. C'est un point de vue auquel les motionnaires peuvent se rallier.

Mais aucun autre objectif quantifiable n'a été défini dans la loi. L'amélioration du système a pourtant été déjà réclamée dans le cadre du débat sur l'EOS et antérieurement. Il est donc grand temps d'agir.

Le Conseil-exécutif a voulu dans un premier temps renoncer à la mise en œuvre de la mesure EOS 10.1a, mais la majorité du Grand Conseil a exigé sa réalisation intégrale lors des débats budgétaires de novembre 2014. Le Conseil-exécutif étudie actuellement les interactions entre la réduction des primes et l'aide sociale. Les conclusions de cette analyse devront être prises en compte dans l'adaptation du système de réduction des primes d'assurance-maladie.

Le PEV est désireux de contribuer aux efforts d'économie dans ce domaine également. Mais nous pensons néanmoins que les économies décidées dans les assurances sociales doivent être retouchées. Dans une motion financière déposée préalablement, nous proposons de définir un objectif de prestation liant le montant de la subvention cantonale à celui de la subvention fédérale et ayant pour effet de la faire remonter à environ 105 millions, soit 7 millions de plus qu'en 2014. La part cantonale serait ainsi indexée pour les années à venir. Signalons en outre que la Confédération adapte chaque année sa subvention (à la hausse) puisque celle-ci est calculée sur la base du montant brut des primes. La mesure que nous proposons permettrait au canton de Berne de réserver une somme correspondant au minimum à 10 pour cent du montant brut des primes pour leur réduction.

Evolution du solde du groupe de produits

Avant EOS:	Total 395 mio (100 %)	Conf. 273 mio (69 %)	Canton 122 mio (31 %)	(44,6 % de la subv. féd.)
Budget 2014:	Total 371 mio (100 %)	Conf. 273 mio (74 %)	Canton 98 mio (26 %)	(35,9 % de la subv. féd.)
Budget 2015:	Total 367 mio (100 %)	Conf. 280 mio (76 %)	Canton 87 mio (24 %)	(31,1 % de la subv. féd.)
Motion:	Total 385 mio (100 %)	Conf. 280 mio (73 %)	Canton 105 mio (27 %)	(37,5 % de la subv. féd.)

Signalons que la subvention fédérale est redéfinie chaque année et qu'elle suit l'évolution des primes d'assurance-maladie.

Source: rapport concernant la LiLAMAM (chiffres arrondis)

Déclarations de planification EOS de novembre 2013 :

UDC, PBD, PLR, UDF (Schwarz)

Réduction des primes d'assurance-maladie: éliminer les erreurs de système qui se traduisent par des réductions de prime inutiles.

Adoptée par 144 voix contre 7 et 2 abstentions

PEV, Jost

Mettre la mesure EOS 10.1 Coupes dans le domaine de la réduction des primes en œuvre à partir de 2015 de manière à ce que le montant de la réduction accordée aux bénéficiaires soit échelonné plus précisément en fonction du revenu déterminant ou alors que l'échelonnement soit supprimé.

Adoptée par 151 voix sans opposition et 1 abstention

Nous demandons, outre l'adaptation du solde du groupe de produits réclamée dans la motion financière, l'amélioration des critères d'octroi de la réduction des primes selon les conditions énoncées plus haut.

Motivation de l'urgence :

Nous avons déposé deux interventions distinctes, une motion financière et la présente motion, pour des motifs formels. Elles doivent être traitées en même temps lors de la session de juin.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif est chargé d'adapter le système de réduction des primes d'assurance-maladie pour que la réduction profite surtout aux personnes de condition économique modeste. Il prend position comme suit sur les différents points de la motion:

1. Plafonnement du revenu

Le système bernois actuel de réduction des primes prévoit un plafonnement du revenu identique pour tous sous la forme d'un revenu maximal déterminant, qui se montait à 30 500 francs en 2015.

Le revenu déterminant se fonde sur le revenu et la fortune nets de tous les membres d'un ménage corrigés par l'addition ou la soustraction de différents éléments des données fiscales. En fonction de la situation familiale, diverses déductions sociales sont ensuite pratiquées (cf. le schéma de calcul de l'Office des assurances sociales [OAS]¹). Ce mode de calcul permet de fixer le même revenu maximal pour tous les types de ménages du canton de Berne sans que des inégalités criantes en termes de charge financière n'en résultent pour certaines catégories d'entre eux. Le Conseil-exécutif considère pour cette raison que la réglementation actuelle correspond déjà aux objectifs poursuivis par les motionnaires.

2. Plafonnement par famille

S'il faut comprendre que les auteurs de la motion entendent limiter le montant maximal qu'une famille peut recevoir au titre de la réduction des primes, le Conseil-exécutif répond à leur demande de la manière suivante:

Depuis l'introduction du régime obligatoire en 1996, le système d'assurance-maladie suisse repose sur le principe de la prime par tête. La somme dépensée par un ménage pour s'acquitter des primes dépend par conséquent fortement du nombre de personnes qui le composent. Afin que les ayants droit puissent être soutenus de manière utile, la réduction des primes, se calquant sur le même principe, est également calculée par tête, ce qui permet d'adapter l'aide fournie à la situation de chaque ménage. Il existe donc déjà une limite, définie par la taille du ménage, le revenu déterminant et la région de primes, au montant que chaque ménage peut obtenir.

¹ http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/paemienverbilligung/paemienverbilligung/anspruch.assetref/dam/documents/JGK/ASVS/fr/PVO/P_V_Berechnungsschema_1_2015_fr.pdf

Les ménages (en particulier les familles) sont très hétérogènes de par le nombre de leurs membres et leur composition (familles monoparentales, familles nombreuses, etc.). Or, la définition d'un montant maximal fixe par famille ne permettrait pas de tenir compte de cette diversité. Une telle mesure aurait avant tout des conséquences sur les familles nombreuses, qui obtiendraient une réduction moindre et seraient ainsi contraintes de supporter une charge financière plus lourde. L'objectif fondamental que constitue le soutien financier aux personnes vivant dans des conditions économiques modestes ne pourrait donc plus être rempli.

S'il faut comprendre que les auteurs de la motion entendent octroyer la réduction maximale des primes à toutes les familles du canton, le Conseil-exécutif répond à leur demande de la manière suivante:

Le système actuel de réduction des primes avantage les familles, en ce qu'un montant de 10 000 francs par enfant et par jeune adulte réputé membre de la famille peut être déduit du revenu et de la fortune nets corrigés en tant que déduction sociale. En d'autres termes, les familles bénéficiaires doivent actuellement payer moins de primes que, par exemple, un ménage sans enfants dont le revenu est équivalent, parce que les déductions sociales leur permettent plus facilement d'obtenir le statut de bénéficiaire. En outre, les primes des enfants et des jeunes adultes en formation sont réduites de 50 pour cent, comme le prévoit l'article 65, alinéa 1^{bis} de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal). Ainsi, les familles jouissent déjà d'une aide plus importante que les autres catégories de ménages dans le cadre du système actuel.

L'octroi de la réduction maximale à toutes les familles occasionnerait de grandes dépenses, mais accroîtrait de plus les inégalités entre les familles. Actuellement, les montants octroyés au titre de la réduction des primes pour les enfants et les jeunes adultes en formation sont les mêmes dans toutes les régions: ils se montent à 50 pour cent de la prime, conformément à l'article 65, alinéa 1^{bis} LAMal. La réduction accordée aux parents dépend en revanche du revenu du ménage. Cette façon de procéder garantit que les familles dont les revenus sont les plus faibles obtiennent les montants les plus élevés. Si toutes les familles étaient regroupées dans la même catégorie, un traitement différencié ne serait plus possible et les familles les plus modestes s'en trouveraient désavantagées.

Que les auteurs de la motion souhaitent fixer une limite à la réduction obtenue par chaque famille ou qu'ils entendent octroyer à toutes les familles la réduction maximale, le Conseil-exécutif considère que la mesure envisagée n'est pas pertinente et propose par conséquent le rejet du point 2 de la motion.

3. *Déclaration de planification de l'UDC: éliminer les erreurs de système*

Le système bernois de réduction des primes tient d'ores et déjà compte dans toute la mesure du possible de nombreuses erreurs pouvant donner lieu au versement injustifié de montants au titre de la réduction des primes. Le calcul du revenu déterminant, notamment, permet d'éviter des erreurs en ce que différentes dépenses sont soustraites du revenu et que les déductions sociales sont adaptées à la situation familiale. Ainsi, toutes les contributions au pilier 3a ainsi que les contributions facultatives au deuxième pilier sont prises en compte lors du calcul du revenu déterminant. La comptabilisation de tous les montants supérieurs à un pour cent de la valeur officielle d'un bien-fonds investis dans l'entretien de ce dernier poursuit le même but. En effet, personne ne doit pouvoir faire diminuer son revenu déterminant, et ainsi obtenir un droit à la réduction des primes, en rénovant le logement dont il est propriétaire. Par ailleurs, le fait que le droit à la réduction des primes ne soit pas calculé automatiquement pour certaines catégories de personnes (p. ex. pour les personnes dont le revenu net corrigé est inférieur à 14 000 francs par an ou pour les personnes imposées à la source) constitue un

mécanisme de correction supplémentaire. Les personnes concernées doivent déposer une demande de réduction des primes, après quoi leur droit est examiné de manière détaillée. Une réduction ne leur est octroyée que s'il est avéré qu'elles vivent dans des conditions économiques modestes. Par conséquent, le Conseil-exécutif considère que la réglementation actuelle correspond déjà aux objectifs poursuivis par les motionnaires.

4. *Déclaration de planification du PEV: suppression de l'échelonnement*

Les auteurs de cette déclaration de planification entendent réduire ou supprimer les effets de seuil entre les différentes catégories de revenus afin de garantir une répartition plus équitable des moyens consacrés à la réduction des primes.

Il existe deux effets de seuil importants dans le système actuel: le premier se manifeste lorsqu'un ayant droit cesse de percevoir l'aide sociale, l'autre lorsqu'un ayant droit cesse de bénéficier de la réduction des primes. Ces deux effets de seuil ne peuvent être compensés uniquement par des mesures relevant de la réduction des primes. Il existe également des effets de seuil entre les classes de revenus, mais ceux-ci sont faibles. Si le revenu brut augmente par exemple de 500 francs par an, l'effet de seuil provoque une réduction du revenu disponible de 3 à 180 francs seulement par an et par personne.

La progressivité du système impliquerait que le montant octroyé au titre de la réduction des primes devrait être calculé exactement pour chaque ménage en fonction de son revenu déterminant. La moindre modification de celui-ci (en cas de changement de la situation financière, personnelle ou familiale) conduirait à l'ajustement du montant octroyé, qui devrait ensuite être versé et communiqué à l'ayant droit. Un tel mode de procéder rendrait le système opaque et provoquerait une augmentation des questions posées par écrit ou par téléphone. Il faudrait également s'attendre à ce qu'un plus grand nombre de demandes soient déposées (puisque même des fluctuations minimales du revenu déterminant modifieraient le montant de la réduction). Dans un système progressif, les sommes allouées aux ayants droit n'auraient pas nécessairement d'incidence sur le budget, mais les coûts administratifs seraient sensiblement plus élevés.

Le Conseil-exécutif est d'avis que le passage à un système progressif ne serait pas utile, car il réduirait encore l'efficacité, déjà modeste, de la réduction des primes et provoquerait une charge financière et organisationnelle considérable à la seule fin d'éliminer des effets de seuil faibles voire minimales entre les classes de revenus. Par conséquent, le Conseil-exécutif propose le rejet du point 4 de la motion.

5. *Motion 004-2013 (Bhend PS, Löffel PEV): réglementation visant les concubins*

La motion 004-2013 charge le Conseil-exécutif d'élaborer un projet pour que les couples mariés et les couples vivant en concubinage soient traités sur un pied d'égalité pour l'évaluation du droit à la réduction des primes, qu'ils aient ou non des enfants. Le Grand Conseil a adopté la motion. L'examen effectué par la JCE en ce qui concerne sa mise en œuvre a livré les résultats suivants:

- Les critères permettant de définir le concubinage ne sont pas clairs, car il s'agit d'une relation de couple qui n'a pas été sanctionnée formellement. Cette absence de définition univoque pose des difficultés dans le système de réduction des primes pour l'identification des couples vivant en concubinage. Le manque de critères objectifs rend impossible la constatation des faits pour le service concerné. Pour la même raison, les principaux intéressés ne peuvent pas non plus apporter de preuve quant à leur relation.

- L'introduction d'une réglementation visant les concubins coûterait à certains couples et à certaines familles leur droit à la réduction des primes, puisque le partenaire disposant du revenu le plus élevé serait considéré comme faisant partie du ménage. Dans d'autres cas, elle pourrait provoquer l'augmentation du montant octroyé au titre de la réduction des primes ou modifier le droit à la réduction des primes de tous les membres du ménage. La mise en œuvre d'une telle réglementation pourrait donc donner lieu à une augmentation des coûts générés par la réduction des primes.
- Les couples vivant en concubinage devraient pouvoir être identifiés d'office et automatiquement pour qu'une telle réglementation puisse être appliquée dans le système de détermination automatique du droit à la réduction des primes. Il serait par ailleurs impossible de la mettre en œuvre à l'aide des données du contrôle des habitants, car les relations entre personnes partageant le même logement ne doivent pas être annoncées à celui-ci. Le passage de la simple colocation au concubinage échappe donc à tout contrôle de l'autorité. Les données à ce sujet devraient être obtenues auprès de l'Intendance des impôts, puisque celle-ci est informée chaque année de la situation de chaque ménage au moyen de la déclaration d'impôts. Aucune des informations contenues dans la déclaration d'impôts ne pourrait toutefois servir de critère. Il ne serait par exemple pas possible de se fonder sur la déduction pour personnes seules, puisque toutes les colocations seraient dans ce cas automatiquement considérées comme des ménages de concubins. Il s'ensuit que des données supplémentaires devraient être collectées.

Ces réflexions font sérieusement douter de la conformité au droit d'une éventuelle concrétisation de la motion, raison pour laquelle la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) a chargé Monsieur Thomas Gächter, titulaire de la chaire de droit public, droit administratif et droit des assurances sociales à l'Université de Zurich, de l'élaboration d'un avis de droit devant déterminer si la motion peut être mise en œuvre de manière conforme au droit et, le cas échéant, quel devrait être le contenu des dispositions légales nécessaires. L'expert formule les réflexions suivantes:

- La motion a pour but de rendre le système de réduction des primes plus équitable. Le traitement égal des concubins et des couples mariés exige que seuls les couples entretenant une relation équivalente à celle d'un couple marié soient pris en compte. Or, vu la définition floue du concubinage, cette exigence ne peut être remplie dans le cadre d'un traitement de données en masse tel que l'est celui de la détermination du droit à la réduction des primes.
- Il convient de relever que le traitement équitable des concubins et des couples mariés avantagerait certains concubins alors qu'il coûterait à d'autres leur droit à la réduction des primes. Par conséquent, des critères parfaitement objectifs et rigoureux devraient présider à la constatation officielle du concubinage dans le cadre du système de détermination automatique du droit à la réduction des primes. Or, ni les données actuellement détenues par l'Intendance des impôts ni d'éventuelles données supplémentaires que cette dernière pourrait collecter, pas plus que les données du contrôle des habitants, ne remplissent cette exigence.
- Une déclaration émanant des couples eux-mêmes ne serait pas non plus un gage de traitement équitable, car certains couples pourraient en profiter pour prétendre être concubins, alors qu'il pourrait s'avérer avantageux pour d'autres de passer ce fait sous silence. L'avis de droit exprime le problème de la manière suivante: «la différence entre une simple relation entre colocataires et un concubinage stable est de nature émotionnelle plutôt que financière» (traduction). En raison de l'impossibilité d'effectuer des contrôles, une obliga-

tion de déclarer les relations de concubinage engendrerait de nouvelles inégalités parmi les couples vivant maritalement. Ainsi, il serait fait une entorse au principe de l'égalité – et, par conséquent, au droit constitutionnel – en ce qui concerne les couples vivant maritalement.

- Etant donné que le concubinage, contrairement au mariage, n'est pas institutionnalisé et qu'il n'existe pas d'obligations légales entre les partenaires, une réglementation visant les concubins ne pourrait reposer que sur une présomption, qui devrait pouvoir être renversée par la production d'une preuve. Or, une telle procédure ne serait pas compatible avec le système automatique actuel.
- Dans le cadre de l'aide sociale, les concubins ne peuvent être considérés comme une unité d'assistance, ce qui signifie que leurs revenus et leurs fortunes ne doivent pas être considérés comme un tout. En cas de concubinage stable, le revenu et la fortune du partenaire ne percevant pas d'aide sociale peuvent être pris en compte, mais uniquement dans une mesure adaptée à la situation.

Selon l'avis de droit demandé, une réglementation visant les concubins telle que la demandent les auteurs de la motion 004-2013 ne peut être mise en œuvre, que ce soit dans le cadre d'une procédure automatisée de traitement de données en masse ou dans le cadre d'une procédure d'examen déclenchée par le dépôt d'une demande. En raison de l'absence inévitable de traitement individualisé et de moyens de contrôle, une réglementation visant les concubins conduirait à de nouvelles inégalités entre couples non mariés. Ces inégalités ne se justifieraient pas de manière objective, contrairement aux inégalités de traitement entre couples mariés et concubins, puisque la loi prévoit une obligation mutuelle d'entretien dans le cadre du mariage. L'objectif poursuivi, à savoir le traitement équitable des couples mariés et des concubins par rapport à la réduction des primes, ne pourrait donc pas être atteint.

En outre, une règle visant tous les concubins risque, pour des raisons pratiques, d'introduire dans les faits une obligation d'entretien mutuelle pour cette catégorie de personnes, ce qui pose un problème du point de vue juridique.

Il convient toutefois de relever que, lors du calcul du revenu déterminant, les couples mariés et les personnes seules peuvent actuellement déjà procéder à des déductions sociales (13 000 fr. par couple et 2200 fr. par personne seule) afin que la situation économique de chaque membre de n'importe quel type de ménage puisse être correctement évaluée. Vu l'existence d'une telle possibilité, le Conseil-exécutif est convaincu que l'inégalité de traitement entre couples mariés et concubins est atténuée autant que possible dans le système actuel par la prise en compte du revenu déterminant, qui permet de déterminer la situation économique de chacun.

En raison des difficultés d'ordre juridique évoquées, et en particulier de la violation du principe de l'égalité de droit, ainsi que des problèmes pratiques que poserait l'identification des couples vivant en concubinage, le Conseil-exécutif propose le rejet du point 5 de la présente motion.

Au Grand Conseil