



Surtitre

Examen du système de réduction des primes

Rapport faisant suite aux chiffres 1 et 2 du postulat 293-2022 Ammann (Berne, LG), au postulat 023-2023 Schindler (Berne, PS), aux chiffres 1 et 2 du postulat 026-2023 Kocher Hirt (Worben, PS-JS) ainsi qu'au postulat 149-2024 Tanner (Biel/Bienne, PS)

Rapport du Conseil-exécutif

Date de la séance du CE :	5 mars 2025
N° d'affaire :	2024.DIJ.14250
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	Non classifié

Table des matières

1. Contexte3

1.1 Introduction3

1.2 Nouvelles prescriptions fédérales3

1.3 Postulats du Grand Conseil4

2. Le système de la réduction des primes du canton de Berne5

3. Adaptations à apporter au système bernois de réduction des primes7

3.1 Pleine exploitation des ressources inscrites au budget.....7

3.2 Relèvement du revenu déterminant.....8

3.3 Majoration des montants de la réduction des primes9

3.4 Augmentation du taux de bénéficiaires.....10

3.5 Allègement plus prononcé pour les familles en particulier10

4. Bilan et propositions du Conseil-exécutif11

1. Contexte

1.1 Introduction

Les cantons accordent une réduction de primes aux assurées et assurés de condition économique modeste (art. 65, al. 1 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie [LAMal ; RS 832.10]). Le canton de Berne s'est doté d'un système de réduction des primes performant, mettant l'accent sur l'allègement de la charge financière des familles et des jeunes adultes. En 2023, sur son territoire, quelque 290 000 personnes ont pu en profiter. Le taux de bénéficiaires s'élève ainsi à 27,2 %. Cette même année, le canton a affecté un total de 673 millions de francs à la réduction des primes (actes de défaut de biens compris). Le système qu'il a mis en place est d'une grande efficacité : dans 95 % des cas, le droit à la réduction est déterminé automatiquement sur la base de la taxation fiscale. Le Conseil-exécutif pilote l'allocation des ressources en adaptant par voie d'ordonnance les critères d'octroi de la réduction des primes.

Par l'adoption de différentes interventions parlementaires, le Grand Conseil a demandé que certaines adaptations soient apportées au système. Après le rejet en votation populaire, en juin 2024, de l'initiative dite d'allègement des primes, la Confédération va mettre en œuvre son contre-projet indirect. Les consignes imposées aux cantons dans le domaine de la réduction des primes s'en trouveront sensiblement modifiées.

C'est dans ce contexte que le Conseil-exécutif examine, dans le présent rapport, selon quelles modalités il peut adapter le système de réduction des primes aux nouvelles prescriptions en y intégrant en substance, dans la mesure où cela est possible et opportun, les exigences formulées dans les interventions parlementaires tout en préservant les avantages qui lui sont inhérents. Le rapport renseigne sur la direction envisagée à cet égard.

1.2 Nouvelles prescriptions fédérales

Le 9 juin 2024, le peuple et les cantons ont rejeté l'initiative d'allègement des primes par 55,47 % des voix¹. Le taux de rejet a été de 53,3 %² dans le canton de Berne. Le Conseil fédéral va probablement faire entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2026 les adaptations législatives prévues dans son contre-projet indirect.

Le contre-projet indirect oblige chaque canton à consacrer annuellement une contribution minimale à la réduction individuelle des primes (RIP) qui corresponde au moins à une fourchette comprise entre 3,5 et 7,5 % des coûts cantonaux bruts de l'assurance obligatoire des soins. C'est la charge de primes des 40 % de personnes au revenu le plus faible dans le canton qui est déterminante pour le montant de la contribution minimale³. Ainsi, les cantons ne peuvent plus décider librement du montant des dépenses qu'ils entendent consacrer à la réduction des primes.

Durant les deux années civiles qui suivront l'entrée en vigueur du contre-projet indirect, le pourcentage minimal s'élèvera dans tous les cantons à 3,5 % des coûts bruts. Le canton de Berne remplit aujourd'hui déjà cette condition.

¹ Département fédéral de l'intérieur (DFI), Office fédéral de la santé publique (OFSP). 2024. Initiative populaire « Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes) ». <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/strategie-und-politik/abstimmungen/praemien-entlastungs-initiative.html>

² Chancellerie fédérale (ChF). Votation n° 667. Résultats dans les cantons. 2024. <https://www.bk.admin.ch/ch/t/pore/va/20240609/can667.html>

³ Département fédéral de l'intérieur (DFI), Office fédéral de la santé publique (OFSP). 2024. Fiche d'information. Contre-projet indirect à l'initiative d'allègement des primes. <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/fr/dokumente/kuv-aufsicht/Projetsencours/Consulredprimes/fbindirektergegenvorschlag.pdf.download.pdf/Fiche-d-information-contre-projet-indirect.pdf>

Rapport faisant suite aux chiffres 1 et 2 du postulat 293-2022 Ammann (Berne, LG), au postulat 023-2023 Schindler (Berne, PS), aux chiffres 1 et 2 du postulat 026-2023 Kocher Hirt (Worben, PS-JS) ainsi qu'au postulat 149-2024 Tanner (Biel/Bienne, PS)

Les cantons doivent par ailleurs fixer un but social pour leur population résidente qui détermine la part maximale que la prime peut représenter par rapport au revenu disponible. Si un canton n'a pas défini le pourcentage en question à la fin de la quatrième année suivant l'entrée en vigueur du contre-projet indirect, le Conseil fédéral fixe cette part⁴. Selon les calculs de la Confédération, le canton de Berne devra probablement consentir dès 2028 (ou deux ans après l'entrée en vigueur du contre-projet indirect) des dépenses équivalant à 7,5 % des coûts bruts.

Les coûts supplémentaires annuels liés au contre-projet indirect sont estimés, pour le canton de Berne, à quelque 100 millions de francs à partir de 2030 (en fonction du scénario de croissance des coûts)⁵. Le respect des nouvelles conditions découlant du contre-projet indirect requiert une adaptation du système actuel de réduction des primes.

1.3 Postulats du Grand Conseil

En adoptant les postulats 293-2022, 023-2023, 026-2023 et 149-2024, le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif d'examiner s'il était possible de procéder aux adaptations demandées tout en maintenant le système actuel ou si d'autres mesures étaient nécessaires. Le Conseil-exécutif traite les postulats sous l'angle des ajustements à prévoir pour que le système de réduction des primes soit conforme aux nouvelles prescriptions définies dans le contre-projet indirect de la Confédération.

Les postulats portent sur les points suivants :

La motion 293-2022 « Améliorer le système de réduction des primes » déposée le 8 décembre 2022 demandait une adaptation des critères de versement des réductions de primes dans les meilleurs délais, de manière à ce que les ressources inscrites au budget, sous-utilisées en 2022 et 2023, soient pleinement exploitées à l'avenir. De l'avis des motionnaires, en outre, les réductions de primes, par personne, devaient être adaptées chaque année à l'évolution des primes d'assurance-maladie. La motion déplorait enfin que le taux de bénéficiaires soit très bas. Le Grand Conseil a adopté la motion sous forme de postulat le 6 septembre 2023.

Les motions 023-2023 « Pour une véritable réduction des primes » et 026-2023 « Une réduction des primes digne de ce nom s'impose de toute urgence ! » ont par ailleurs été déposées le 6 mars 2023. La première entendait charger le Conseil-exécutif de recalculer d'ici à 2029 au plus tard la limite supérieure du montant du revenu annuel à la lumière du renchérissement et de l'augmentation des primes d'assurance-maladie et de la relever de façon à ce que 30 % de la population ait droit à une réduction des primes. Elle préconisait par ailleurs que le montant de la réduction des primes soit rectifié en fonction du renchérissement et de l'augmentation des primes d'assurance-maladie.

La seconde motion (026-2023) sollicitait un rapport du Conseil-exécutif montrant comment le cercle des ayants droit, en particulier les familles, pouvait être mieux soutenu dans le cadre des moyens prévus et demandait la mise en œuvre de mesures allant dans ce sens. Elle aussi qualifiait de très bas le taux de bénéficiaires. Les deux motions ont été traitées conjointement par le Grand Conseil durant la session d'été 2023 et adoptées sous forme de postulat.

Enfin, la motion 149-2024 chargeait le Conseil-exécutif de fixer à un niveau aussi proche que possible des 10 % du revenu disponible d'un ménage la part que la prime peut représenter par rapport au revenu

⁴ Le Parlement suisse, 2023. Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (Réduction des primes), p. 2. Modification du 29 septembre 2023, <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2021/20210063/Texte%20pour%20le%20vote%20final%202%20NS%20F.pdf>

⁵ Département fédéral de l'intérieur (DFI), Office fédéral de la santé publique (OFSP), 2024. Fiche d'information : annexe. Coûts de l'initiative d'allègement des primes et du contre-projet indirect, p. 4. <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/fr/dokumente/kuv-aufsicht/Projetsencours/Consulredprimes/fbkosten-anhang.pdf.download.pdf/Annexe-Fiche-d'information-co%fbts.pdf>

disponible lors de la mise en œuvre du contre-projet à l'initiative « Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes) ». Le Grand Conseil a débattu de la motion lors de la session de printemps 2025 et l'a également adoptée sous forme de postulat.

Au cours de la session d'été 2024, le Grand Conseil a également adopté la motion 221-2023 dans le domaine de la réduction des primes. Cette intervention n'est pas examinée dans le présent rapport relatif aux postulats, mais doit tout de même être mise en œuvre.

2. Le système de la réduction des primes du canton de Berne

Les cantons disposent de compétences étendues pour organiser leur système de réduction des primes dans le respect des prescriptions fédérales. Chaque canton s'est doté d'un système propre⁶. Le contre-projet indirect peut lui aussi être mis en œuvre dans le respect des spécificités cantonales.

Dans le canton de Berne, le droit à la réduction des primes est réglementé dans la loi portant introduction des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire (LiLAMAM ; RSB 842.11) ainsi que dans l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie (OCAMal ; RSB 842.111.1).

En vertu de l'article 14, alinéa 2 LiLAMAM, le Conseil-exécutif définit le droit à la réduction des primes en tenant en particulier compte de la charge financière qui pèse sur les familles. De plus il le fait de manière à ce qu'une proportion de 25 à 45 % de la population cantonale en bénéficie.

Le droit à la réduction des primes dépend du montant du « revenu déterminant » (art. 20 LiLAMAM). La base de calcul de celui-ci est constituée par le revenu net et la fortune nette selon la taxation fiscale (art. 16 LiLAMAM et art. 6 OCAMal). Le pouvoir d'achat d'un ménage résulte de l'addition de certains postes des données fiscales (p. ex. les cotisations de prévoyance individuelle liée [3^e pilier a]) et de la soustraction d'autres postes (p. ex. les frais de maladie à la charge de la personne contribuable). En plus de la situation financière, la situation personnelle et familiale des personnes assurées est prise en considération dans le calcul du revenu déterminant (art. 15 LiLAMAM). Il est ainsi tenu compte de manière appropriée des charges supplémentaires pesant sur les familles (art. 19, al. 3 LiLAMAM). Concrètement, des « déductions sociales » influencent le calcul comme suit :

Situation familiale	Montant de la déduction sociale à compter du 1 ^{er} janvier 2023
Personnes mariées (par couple)	CHF 13 000
Personne élevant seule ses enfants réputé·e·s membres de la famille	CHF 9 750
Personne seule	CHF 2 200
Première enfant ou premier enfant réputé·e membre de la famille	CHF 15 000
Deuxième enfant réputé·e membre de la famille	CHF 12 500
Chaque autre enfant réputé·e membre de la famille	CHF 10 000

Il existe un droit à la réduction des primes pour les personnes et les familles dont le revenu déterminant n'est pas supérieur à, respectivement, 35 000 francs et 45 000 francs. On distingue cinq catégories de revenu :

⁶ Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS). 2024. ASSURANCE-MALADIE : RÉDUCTION DES PRIMES. TABLEAU SYNOPTIQUE 2024.
<https://www.gdk-cds.ch/fr/assurance-maladie/reduction-des-primes/systemes-cantonaux-de-reduction-des-primes/archive>

Rapport faisant suite aux chiffres 1 et 2 du postulat 293-2022 Ammann (Berne, LG), au postulat 023-2023 Schindler (Berne, PS), aux chiffres 1 et 2 du postulat 026-2023 Kocher Hirt (Worben, PS-JS) ainsi qu'au postulat 149-2024 Tanner (Biel/Bienne, PS)

Catégorie de revenu 1	Catégorie de revenu 2	Catégorie de revenu 3	Catégorie de revenu 4	Catégorie de revenu 5 (« catégorie des familles »)
Jusqu'à CHF 9 000	CHF 9 001 à CHF 17 000	CHF 17 001 à CHF 25 000	CHF 25 001 à CHF 35 000	CHF 35 001 à CHF 45 000

Dans le canton de Berne, la réduction des primes est accordée selon un système échelonné. Les ménages au revenu le plus faible obtiennent la réduction maximale⁷. Les montants de la réduction sont par ailleurs fonction de la classe d'âge et de la région de primes. Les primes des enfants et des jeunes adultes en formation sont réduites à raison de 80 % et 50 % respectivement (art. 10c et 10d OCAMal). La prime déterminante à cet égard est calculée sur la base de la moyenne des 20 primes les moins chères de l'année précédente. Dans les autres cas, les réductions de primes correspondent à des montants fixes (art. 10a et 10b OCAMal). Les bénéficiaires de prestations d'aide sociale ou de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI ont également droit à la réduction ordinaire maximale des primes (art. 20, al. 4 LiLAMAM).

Le canton de Berne fait partie des quelques cantons qui calculent le droit à la réduction des primes, en informent les bénéficiaires et en versent les montants selon une procédure automatique fondée sur les données de la taxation fiscale. Sa démographie élevée impose le recours à un système largement automatisé. Le droit à la réduction des primes est constaté de la sorte dans quelque 95 % des cas⁸ (art. 24, al. 1 LiLAMAM). Seuls les 5 % restants sont traités manuellement par des collaboratrices et collaborateurs occupant une vingtaine de postes à plein temps, qui examinent chaque année les quelque 15 000 demandes déposées par les personnes assurées dont le droit à la réduction des primes ne peut être déterminé automatiquement (p. ex. les personnes taxées par appréciation et celles qui sont imposées à la source, cf. art. 13, al. 2 OCAMal)⁹. Ainsi, en comparaison intercantonale, le système bernois se révèle particulièrement efficace.

En 2023, près de 290 000 personnes ont vu leurs primes réduites dans le canton de Berne, ce qui correspond à un taux de bénéficiaires de 27,2 %. Il ressort de la comparaison établie à l'échelle nationale que Berne se place parmi les trois cantons totalisant le plus de personnes¹⁰ et de ménages¹¹ soutenus (ces derniers sont approximativement au nombre de 168 000, dont quelque 45 000 familles avec des enfants). Consacrant environ 640 millions de francs à la réduction des primes, le canton de Berne occupe par ailleurs le troisième rang par ordre d'importance des dépenses en 2023. Ce montant englobe les versements relevant de la réduction ordinaire des primes d'assurance-maladie d'une part et le coût total de la réduction des primes des bénéficiaires de prestations d'aide sociale ou de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI d'autre part. S'agissant de cette seconde catégorie, il convient de relever que les dépenses ne sont que partiellement budgétées au titre de la réduction des primes car les coûts des primes qui excèdent ceux de la prime maximale (coûts résiduels) sont financés par le truchement de l'aide sociale ou des prestations complémentaires. Enfin, le canton de Berne a dépensé 33 millions de francs pour les actes de défaut de biens en relation avec des créances de l'assurance obligatoire des soins.

Le système bernois de réduction des primes a fait ses preuves. En plus d'être efficace, il permet au Conseil-exécutif d'allouer des ressources de manière ciblée en faveur de catégories de la population qui en

⁷ Office des assurances sociales. 2024. Schéma de calcul. https://www.asv.dij.be.ch/content/dam/asv_dij/dokumente/fr/pr%C3%A4ienverbilligungen--informationen/Be-rechnungsschema%20Pr%C3%A4ienverbilligung%202025_fr.pdf

⁸ Office des assurances sociales. 2023. Faits et statistiques

⁹ Office des assurances sociales. 2023. Nombre de demandes de RIP traitées manuellement au cours des cinq dernières années dans le canton de Berne. [Faits et statistiques](#)

¹⁰ Département fédéral de l'intérieur (DFI). Office fédéral de la santé publique (OFSP). 2024. Statistique de l'assurance-maladie obligatoire. 2023. T 4.02 Nombre de bénéficiaires par canton. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/fr/dokumente/kuv-aufsicht/stat/publications-aos/stat_kv_23_xlsx.zip.download.zip/STATKV%202023%20XLSX%20v20250122.zip

¹¹ Département fédéral de l'intérieur (DFI). Office fédéral de la santé publique (OFSP). 2024. Statistique de l'assurance-maladie obligatoire. 2023. T 4.04 Nombre de ménages subventionnés selon le type de ménage et par canton. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/fr/dokumente/kuv-aufsicht/stat/publications-aos/stat_kv_23_xlsx.zip.download.zip/STATKV%202023%20XLSX%20v20250122.zip

ont tout particulièrement besoin. Fort de ce constat, le gouvernement entend le conserver autant que possible lors de la mise en œuvre du contre-projet indirect.

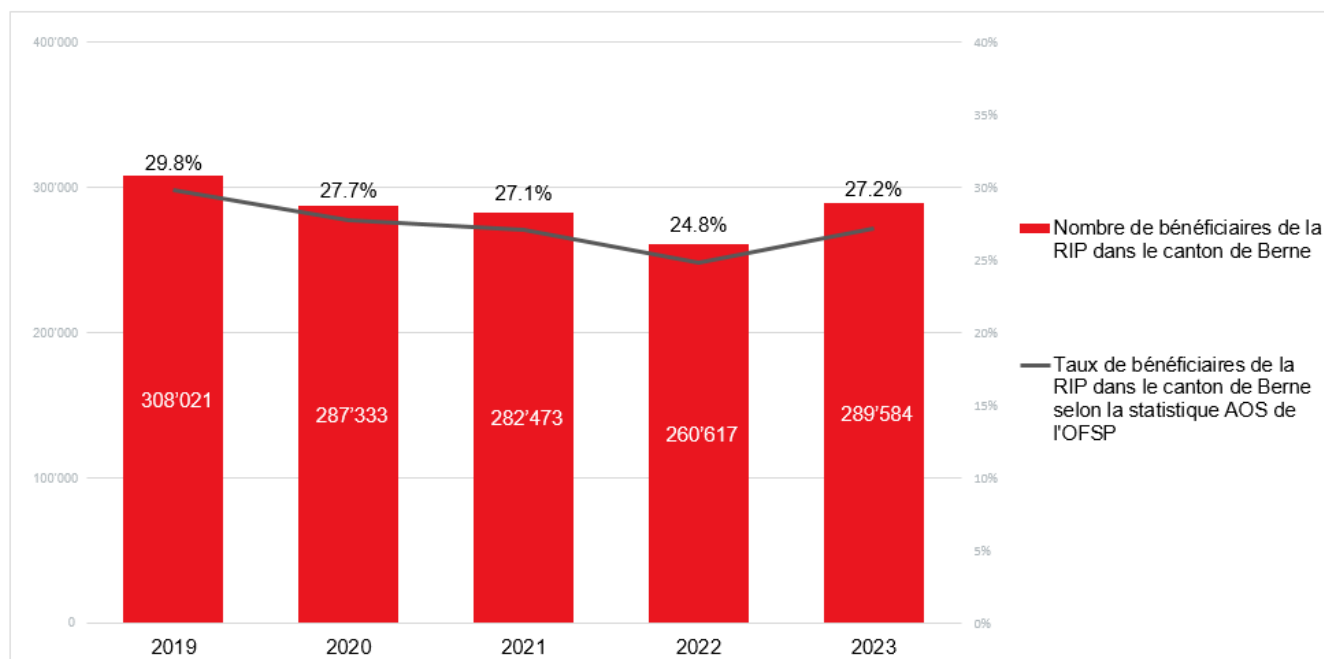


Illustration 1 : Nombre de bénéficiaires de la RIP et taux de personnes concernées au cours des cinq dernières années dans le canton de Berne

3. Adaptations à apporter au système bernois de réduction des primes

Le contre-projet indirect entrera probablement en vigueur le 1^{er} janvier 2026. Le système bernois de réduction des primes devra impérativement être adapté sur plusieurs points de façon à ce qu'il en respecte les conditions au terme de la période transitoire, soit dès 2028. Le canton disposera de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur pour définir son but social.

Les postulats visent, outre la pleine utilisation des ressources inscrites au budget, l'adaptation du « revenu déterminant » et des modalités de calcul des montants de la réduction des primes ainsi que le relèvement du taux de bénéficiaires. Ils demandent en outre que la réduction des primes représente un allègement pour la population et qu'elle continue d'être utilisée, en tant qu'instrument de la politique familiale, pour soulager financièrement les familles.

Ces demandes sont examinées ci-après à la lumière des prescriptions du contre-projet indirect et compte tenu des spécificités du système actuel. Le Conseil-exécutif présente les adaptations qu'il prévoit.

3.1 Pleine exploitation des ressources inscrites au budget

Comme expliqué plus haut, le Conseil-exécutif ne pilote pas, actuellement, l'affectation des ressources au moyen du budget, mais par le truchement des critères auxquels est subordonné le droit à la réduction des primes. En d'autres termes, le crédit budgétaire n'est pas déterminant : même s'il est épuisé, les réductions de primes sont accordées aux personnes qui y ont droit. À l'inverse, les montants encore disponibles ne peuvent pas être distribués en l'absence de prétention à la réduction des primes. Le Conseil-exécutif l'a précisé en ces termes dans une réponse à une intervention parlementaire : « la planification

financière des réductions de primes dépend de nombreux facteurs dynamiques qui peuvent évoluer rapidement. On ne saurait exiger que les moyens correspondant aux chiffres actuels de la planification financière soient effectivement dépensés »¹².

Les conditions changent avec le contre-projet indirect : les cantons doivent désormais consacrer chaque année un montant minimal à la réduction des primes qui corresponde à une fourchette allant de 3,5 à 7,5 % des coûts bruts cantonaux de l'assurance-maladie obligatoire et qui sera fixé annuellement par la Confédération. Selon les calculs de cette dernière, le canton de Berne devra probablement consentir dès 2028 des dépenses avoisinant 7,5 % des coûts bruts. La Confédération estime par ailleurs à quelque 100 millions de francs les coûts supplémentaires liés au contre-projet indirect. Le canton sera donc amené à accroître considérablement le montant des ressources allouées à la réduction des primes.

Ces nouvelles conditions vont dans le sens des postulats. Le Conseil-exécutif ne prévoit pas de consacrer plus que le montant minimal à la réduction des primes car les finances cantonales ne peuvent pas être grevées davantage.

3.2 Relèvement du revenu déterminant

Le revenu déterminant est le critère de base en matière de droit à la réduction des primes. Il constitue un plafond en-deçà duquel un tel droit existe. Des déductions sociales entrent en ligne de compte dans son calcul.

Plus le plafond est élevé, et plus nombreux sont les ménages pouvant prétendre à la réduction de leurs primes. Le taux de bénéficiaires en découle donc directement. Un relèvement du plafond ciblant la catégorie des familles élargit le cercle des familles ayant droit à la réduction des primes. C'est au Conseil-exécutif qu'il appartient de définir le revenu déterminant (art. 14 LiLAMAM). Ce dernier a subi des variations à la hausse ou à la baisse par le passé. Depuis le 1^{er} juillet 2016, il est de 35 000 francs. S'agissant de la catégorie des familles, il a été relevé par le Conseil-exécutif en août 2023, passant de 38 000 francs à 45 000 francs avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2023. Ainsi, depuis cette date, une famille (2 adultes, 2 enfants, un seul revenu provenant d'une activité lucrative, fortune d'environ CHF 60 000) dont le revenu net effectif avoisine 98 000 francs a désormais droit à la réduction des primes.

Le contre-projet indirect impliquera que le Conseil-exécutif revoie plus régulièrement le plafond applicable à la réduction des primes : dès 2028, la contribution minimale du canton se modifiera en effet au gré de l'évolution des coûts bruts de l'assurance-maladie obligatoire. Afin de tenir compte de cette évolution, d'une part, et de respecter le taux de bénéficiaires légal, d'autre part, le Conseil-exécutif entend procéder à intervalle régulier à un réexamen de la hauteur du revenu déterminant ainsi que de ses interactions avec l'ensemble du système. Une telle démarche présente des avantages par rapport à un relèvement automatique couplé au renchérissement ou à l'évolution des primes : le Conseil-exécutif conserve ainsi la latitude dont il a besoin pour alléger de manière ciblée, efficace et flexible la charge pesant sur certains groupes de personnes comme les familles, de même que pour appliquer au système de réduction des primes les mesures imposées par le contre-projet indirect.

Les déductions sociales permettent de tenir compte non seulement de la situation financière mais aussi de la situation personnelle et familiale prévalant au sein du ménage dans le calcul du revenu déterminant le droit à la réduction des primes. Leur montant est fixé par le Conseil-exécutif (art. 14 LiLAMAM). Elles peuvent considérablement abaisser le revenu déterminant et le faire passer sous le plafond. De ce fait,

¹² Cf. réponse du Conseil-exécutif du 17 mai 2023 à la motion M 293-2022. P 3. <https://www.rqr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/b718cd5227ba413ca299e7787b3ac513-332/6/Vorstoss-fr.pdf>

elles exercent une influence sur le nombre et le taux de bénéficiaires. Leur adaptation permet de favoriser de manière ciblée certains groupes de la population comme les familles. Elles prennent en considération la charge supplémentaire assumée par ces dernières dès lors que la situation personnelle et familiale fait partie des critères retenus. Ce sont les ménages formés par des couples et des enfants ainsi que les familles monoparentales qui peuvent comptabiliser le plus de déductions sociales tandis qu'à l'opposé, on trouve les personnes vivant seules¹³.

Comme pour le revenu déterminant, le Conseil-exécutif entend soumettre, en raison du contre-projet indirect, les déductions sociales en tant que telles et dans leurs interactions avec les autres paramètres du système de réduction des primes à un réexamen régulier.

3.3 Majoration des montants de la réduction des primes

Selon le système bernois, le montant de la réduction des primes est fixé par le Conseil-exécutif sur la base du revenu déterminant et des catégories de revenu ainsi qu'en fonction de la région de primes (art. 20 LiLAMAM). Plus la réduction est importante et plus les charges des ménages s'en trouvent allégées.

Le Conseil-exécutif considère qu'une hausse permanente et automatique des montants attribués au titre de la réduction des primes telle qu'elle se produit lorsqu'elle est couplée à l'évolution des primes d'assurance-maladie ou au renchérissement n'est pas pertinente. Comme dans le cas du revenu déterminant, une telle pratique empêche l'allocation ciblée des ressources en ce qu'elle restreint par trop la latitude nécessaire au soutien de groupes spécifiquement définis.

Il n'en reste pas moins que le Conseil-exécutif reconnaît la nécessité d'agir sur les montants de la réduction des primes. En comparaison intercantonale, en effet, Berne enregistre une prime moyenne légèrement supérieure à la moyenne (2023 : CHF 4059)¹⁴ et une réduction des primes légèrement inférieure à la moyenne (2023 : CHF 2210)¹⁵. Une majoration des montants versés au titre de la réduction des primes peut corriger cet état de fait de manière directe et efficace, et ainsi alléger la charge financière que l'assurance-maladie fait peser sur les ménages. Il convient toutefois de veiller à ne pas accentuer les effets de seuil (existants) qui aboutissent à ce qu'une hausse de revenu se traduise en fin de compte par une diminution du revenu disponible.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif est d'avis qu'une diminution équilibrée, efficace et ciblée de la charge générée par les primes d'assurance-maladie exige un réexamen régulier et circonspect des montants affectés à leur réduction.

Les catégories de revenu déterminant servent au calcul du montant de la réduction des primes. Comme indiqué au point 2, cinq catégories sont actuellement prévues. Elles sont arrêtées par le Conseil-exécutif (art. 20 LiLAMAM). Une redéfinition se traduirait, pour les ménages ayant déjà droit à la réduction des primes, par l'octroi de montants plus élevés ou plus faibles. Sans modification du plafond actuel, elle reviendrait à élargir ou à restreindre la fourchette de certaines catégories. Un autre changement possible consisterait à augmenter ou à diminuer le nombre de catégories. En cas de diminution, les différences de revenu au sein d'une même catégorie s'accroîtraient, tout comme les effets de seuil le cas échéant.

¹³ Office des assurances sociales. 2024. Schéma de calcul. P. 2. https://www.asv.dij.be.ch/content/dam/asv_dij/dokumente/fr/pr%C3%A4mienvorbereitungen--informationen/Berechnungsschema%20Pr%C3%A4mienvorbereitung%202025_fr.pdf

¹⁴ Département fédéral de l'intérieur (DFI). Office fédéral de la santé publique (OFSP). 2024. Statistique de l'assurance-maladie obligatoire. 2023. T 3.04 Primes moyennes en francs par assuré selon le canton. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/fr/dokumente/kuv-aufsicht/stat/publications-aos/stat_kv_23_xlsx.zip.download.zip/STATKV%202023%20XLSX%20v20250122.zip

Département fédéral de l'intérieur (DFI). Office fédéral de la santé publique (OFSP). 2024. Statistique de l'assurance-maladie obligatoire. 2023. T 4.08 Réduction des primes AOS : subsides alloués par canton. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/fr/dokumente/kuv-aufsicht/stat/publications-aos/stat_kv_23_xlsx.zip.download.zip/STATKV%202023%20XLSX%20v20250122.zip

Le contre-projet indirect offre l'occasion d'examiner si les catégories de revenu telles qu'actuellement définies répondent aux exigences futures et si les différences de revenu ainsi que les effets de seuil peuvent être amoindris. Le Conseil-exécutif considère qu'une adaptation à intervalle régulier des catégories de revenu ne serait pas judicieuse, dès lors qu'agir sur les montants permet un pilotage plus efficace et efficient de la réduction des primes. Il envisage de déterminer les taux applicables dans le cas des enfants et des jeunes adultes sur la base de la moyenne des dix primes les moins chères de l'année précédente.

3.4 Augmentation du taux de bénéficiaires

En vertu de l'article 14, alinéa 2 LiLAMAM, le Conseil-exécutif doit définir le droit à la réduction des primes de manière à ce qu'une proportion de 25 à 45 % de la population cantonale en bénéficie. Comme indiqué plus haut, le taux de bénéficiaires peut être influencé soit par le truchement de la limite de revenu donnant droit à la réduction des primes, soit au moyen des déductions sociales.

Plusieurs facteurs ont contribué, ces trois dernières années, à accentuer le recul du taux de bénéficiaires. Il est ressorti de l'analyse du Conseil-exécutif qu'une hausse des revenus ainsi qu'une mortalité plus prononcée due à la pandémie de coronavirus ont eu des répercussions négatives à cet égard. Pour contrer celles-ci et relever à nouveau le taux, le Conseil-exécutif a édicté, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2023, différentes mesures qui ont renforcé le soutien en faveur des familles. Ainsi, par rapport à l'année précédente, le taux et le nombre de bénéficiaires ont augmenté, respectivement, de 2,4 points pour atteindre 27,2 % et de quelque 29 000 personnes pour se chiffrer à 289 600 personnes environ.

Lors de la mise en œuvre du contre-projet indirect, le Conseil-exécutif entend redéfinir le taux de bénéficiaires à la hausse dans le cadre des dispositions légales, tout en accordant de l'importance à une approche globale du système de réduction des primes ainsi qu'à une allocation des ressources aussi efficace et ciblée que possible.

3.5 Allègement plus prononcé pour les familles en particulier

Comme indiqué précédemment, le Conseil-exécutif a arrêté en 2023 des mesures destinées à renforcer le soutien accordé aux familles. En adaptant et en articulant certains paramètres, il est parvenu à alléger davantage la charge financière pesant sur ces dernières. Ainsi, le revenu déterminant maximal qui leur est applicable a été relevé et la réduction des primes a été accordée aux parents de la « catégorie des familles », qui précédemment n'en bénéficiaient pas. Le Conseil-exécutif a par ailleurs majoré les déductions sociales dans le cas des personnes à la tête d'une famille monoparentale ainsi que du deuxième enfant. Au total, ce sont quelque 17 000 familles et 41 000 personnes qui ont profité des changements intervenus en 2023.

Le respect des consignes du contre-projet indirect et l'allègement de la charge que représentent les primes d'assurance-maladie requièrent une combinaison de mesures, comme dans le cas de celles qui avaient été décidées en 2023 en faveur des familles. Avec les paramètres présentés ci-dessus, le Conseil-exécutif dispose d'une palette d'instruments lui permettant d'agir afin de soulager davantage la population en général, et plus particulièrement les familles. Le canton se voit contraint d'augmenter ses dépenses pour respecter le contre-projet indirect, de sorte que des montants supplémentaires pourront être consacrés à la réduction des primes. Il est en effet tenu, de par le but social lui imposant de définir le pourcentage maximal que les primes peuvent représenter par rapport au revenu disponible des personnes assurées vivant sur son territoire, de surveiller davantage encore la charge supportée par la po-

pulation résidente. Cette charge augmente avec l'évolution des primes d'assurance-maladie, qui est indirectement visée par le but social. Là encore, il convient d'adopter une approche globale et de considérer les interactions entre les différents paramètres du système de réduction des primes.

4. Bilan et propositions du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif a examiné les demandes formulées dans les postulats à la lumière des nouvelles prescriptions fédérales contenues dans le contre-projet indirect. Les interventions parlementaires visent l'adaptation d'éléments à la base du système de réduction des primes, tels que le revenu déterminant ou le montant de la réduction. Elles exigent en outre que davantage de ressources ou de crédits budgétaires soient utilisés, que le taux de bénéficiaires soit relevé et que la réduction des primes se traduise par des allègements ciblés en faveur de la population et plus particulièrement des familles.

Le contre-projet indirect entrera probablement en vigueur en 2026. Les nouvelles conditions qui en découlent répondent dans une large mesure aux exigences des postulats. Ainsi, dès 2028, au terme du délai transitoire, le canton de Berne devra consacrer chaque année à la réduction individuelle des primes un montant correspondant au minimum, selon les calculs de la Confédération, à 7,5 % des coûts bruts cantonaux de l'assurance-maladie obligatoire. Les charges supplémentaires liées au contre-projet indirect se monteront à quelque 100 millions de francs. Le canton de Berne sera donc amené à accroître considérablement le volume des ressources allouées à la réduction des primes.

L'examen a révélé que le système actuel de réduction des primes fait intervenir un grand nombre de paramètres dont le Conseil-exécutif peut faire usage pour la mise en œuvre du contre-projet indirect. Dans cette perspective, force est de noter que coupler les paramètres « revenu déterminant » et « montants attribués au titre de la réduction des primes » à l'évolution des primes ou au renchérissement réduirait considérablement la marge de décision du Conseil-exécutif. Une telle option serait par ailleurs contraire à l'objectif consistant à alléger de manière ciblée la charge de certains groupes de la population comme les familles. À cela s'ajoute que le but social oblige le Conseil-exécutif à être attentif à la charge pesant sur la population résidente et tient ainsi compte, indirectement, de l'évolution des primes.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose l'approbation de trois **principes directeurs concernant l'adaptation du système de réduction des primes** :

1. Les consignes du contre-projet indirect à l'initiative d'allègement des primes et les interventions parlementaires adoptées sont mises en œuvre, dans la mesure où cela est possible et opportun, dans le cadre du système éprouvé de réduction des primes dont s'est doté le canton de Berne.
2. Il n'est pas prévu que le canton prenne des engagements allant au-delà de la contribution minimale fixée annuellement par la Confédération. Ce ne serait financièrement pas supportable.
3. Le respect des consignes du contre-projet indirect, le relèvement du taux de bénéficiaires et l'allègement plus marqué des charges supportées par la population, en particulier les familles, impliquent nécessairement l'adoption de plusieurs mesures articulées entre elles. Le Conseil-exécutif va donc réexaminer soigneusement, à intervalle régulier et selon une approche globale, les différents paramètres qui caractérisent l'actuel système de réduction des primes. Cette démarche lui permettra en outre de définir avec circonspection, en l'inscrivant dans une vision holistique, la nouvelle composante du système de réduction des primes qu'est le but social.