

Mercredi (matin) 16 septembre 2015

Interpellations de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques**99 2015.RRGR.454 Interpellation 131-2015 Kropf (Berne, Les Verts)
Réduction des primes de l'assurance-maladie: un peu d'ordre dans les chiffres**

N° de l'intervention: 131-2015
Type d'intervention: Interpellation
Déposée le: 28.04.2015
Déposée par: Kropf (Berne, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires: 0
Urgence: accordée le 04.06.2015
N° d'ACE: 970/2015 du 19 août 2015
Direction: JCE

Réduction des primes de l'assurance-maladie: un peu d'ordre dans les chiffres

La réduction individuelle des primes d'assurance-maladie (RIP) est devenue l'un des piliers de la politique sociale. Or, les chiffres de la RIP dans le canton de Berne ne reflètent en rien cette importance. Contrairement à la Confédération, qui met ses statistiques à jour tous les ans et qui les publie sur le site de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), le canton de Berne ne livre quasiment pas de chiffres. Quant aux rares statistiques disponibles, elles sont très contradictoires. Les écarts récemment rendus publics entre les chiffres du budget et ceux des comptes de l'exercice 2014 le montrent bien, il est difficile de gérer avec pareille zone d'ombre. Deux exemples pour illustrer ce propos :

Une coupe de 20 millions de francs a été décidée dans le budget 2013 de la RIP (cf. BU 2013, chiffre 2.4.5 Allègements dans le domaine des prestations complémentaires et de la réduction des primes, p. 48). Mais la communication qui a fait suite à la publication du budget était plus que brouillée :

- Le communiqué du 12 septembre 2012 sur la mise en œuvre (précipitée) des mesures d'économie signalait que, dans le domaine de la réduction des primes, ces mesures « allégeront les finances cantonales de quelque 20 millions de francs l'an prochain ». Deux paragraphes plus loin, on pouvait lire : « Le budget 2013 prévoyait des dépenses à hauteur de quelque 370 millions de francs pour la réduction des primes d'assurance-maladie. Ce montant sera réduit de 14 millions de francs environ ». Combien a-t-on économisé en définitive ? Le communiqué signalait que la réduction toucherait « env. 130 000 ayants droit ».
- Dans sa réponse à la motion Imboden 217-2012, intitulée « Réduction des primes de l'assurance-maladie: un peu d'ordre dans les chiffres », le Conseil-exécutif confirmait que 130 000 personnes seraient bien concernées par la réduction des primes. Mais nulle part il n'est question d'une suppression complète de la réduction des primes.
- Avant le débat sur l'Examen des offres et des structures (EOS), le Conseil-exécutif a publié le 13 novembre 2013 les « fiches des mesures EOS contestées ». Ce document signalait que « les mesures introduites au 1^{er} janvier 2013 ont déjà permis d'économiser quelque 20 millions de francs. Ces mesures incluaient, d'une part, des coupes dans les montants versés au titre de la réduction des primes et d'autre part, une réduction du nombre de bénéficiaires (environ 20 000 personnes ont reçu des montants moins élevés qu'en 2012 ». En l'espace d'une année, le nombre de personnes concernées serait ainsi passé de 130 000 à 20 000. Est-ce vraiment la réalité ? Le document mentionnait en outre pour la première fois la suppression complète de la réduction des primes.

- Dans un article de fond publié le 29 octobre 2013, la *Berner Zeitung* avançait le chiffre de 10 000 personnes qui avaient perdu le bénéfice de la RIP et de 110 000 qui avaient touché moins d'argent qu'en 2012 du fait des mesures d'économie introduites le 1^{er} janvier 2013.
- Le 22 septembre 2014, le *Bund* affirmait qu'en 2013, plus de 30 000 personnes avaient perdu le droit à la RIP et que de nombreux bénéficiaires avaient subi une baisse de leurs allocations. Les deux quotidiens évoquent donc la suppression complète, alors qu'il n'en était pas question en 2012.

Second exemple : Les chiffres publiés sur le site de l'OFSP à propos des subventions fédérales et cantonales à la réduction des primes diffèrent dans certains cas considérablement des chiffres annoncés par le canton (cf. tableau ci-après). De plus, s'agissant de la statistique de l'assurance-maladie obligatoire, l'OFSP dit qu'à partir de 2012, la comparabilité des chiffres est limitée du fait du changement de pratique introduit par le canton de Berne dans la réduction des primes accordée aux bénéficiaires de prestations complémentaires et d'aide sociale.

	Subvention fédérale		Subvention cantonale	
	Statistique de l'assurance-maladie obligatoire publiée par l'OFSP	Chiffres publiés par le canton de Berne	Statistique de l'assurance-maladie obligatoire publiée par l'OFSP	Chiffres publiés par le canton de Berne
2012	269	269	114	129
2013	270	270	90	125
2014	276	273		98
2015	289	280		80

Compte tenu de l'impact, en termes de politique sociale, des mesures d'économie dans le domaine de la RIP et de la nécessité de pouvoir disposer de bases de décision précises et fiables, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quelle somme exactement a-t-on économisée sur la RIP suite aux décisions prises au sujet du budget 2013 (chiffre 2.4.5 Allégements dans le domaine des prestations complémentaires et de la réduction des primes, mesure d'économie de 20 mio, p. 48) ? A partir de quelle date ces décisions ont-elles été mises en application ? Pourquoi est-ce que cela n'apparaît pas dans le tableau ci-dessus (réduction de 4 mio « seulement ») ?
2. Combien de personnes ont-elles complètement perdu la RIP suite aux coupes opérées dans le budget 2013 et mentionnées à la question 1 ? Quel pourcentage cela représente-t-il sur le total des bénéficiaires ? Combien de bénéficiaires ont touché moins d'allocations qu'en 2012 ? Quel pourcentage cela représente-t-il sur le total des bénéficiaires ?
3. Quelle est la somme économisée à ce jour grâce aux mesures EOS ? Combien de personnes ont-elles complètement perdu la RIP suite aux mesures décidées dans le cadre de l'EOS ? Combien de bénéficiaires ont touché moins d'allocations ? Quelles ont été les étapes de ce processus : à partir de quand les coupes ont-elles été mises en œuvre ? Prière de fournir les réponses sur la base du volume réel de la coupe, 52 millions de francs.
4. Comment la subvention fédérale versée au canton de Berne pour la réduction de primes a-t-elle évolué depuis 2012 et quelles sont les prévisions pour les prochaines années ? Comment expliquer les écarts pour 2014 (3 mio) et 2015 (9 mio) ?
5. Comment la subvention cantonale pour la réduction de primes a-t-elle évolué depuis 2012 et quelles sont les prévisions pour les prochaines années (quelles mesures d'économie sont prises en compte / ne sont pas prises en compte) ? Comment expliquer les écarts massifs par rapport aux chiffres de la Confédération pour 2012 (15 mio) et 2013 (35 mio) ?
6. Le Conseil-exécutif ne juge-t-il pas problématique le fait que Berne soit le seul canton à comptabiliser selon un autre système la RIP des bénéficiaires de prestations complémentaires et d'aide sociale, compromettant en cela les statistiques de la Confédération ?
7. Combien de personnes sont au bénéfice de la RIP dans le canton de Berne et quel est le taux de bénéficiaires (chiffres depuis 2000) ?

8. Le Conseil-exécutif est-il disposé à publier des statistiques transparentes, fiables et régulièrement actualisées sur le site du canton et à diffuser ainsi les principaux chiffres de la RIP et de son évolution (subvention fédérale, subvention cantonale, nombre de bénéficiaires, taux de bénéficiaires) ?

Réponse du Conseil-exécutif

Le droit à une réduction des primes est régi par les articles 14 et suivants de 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 par les dispositions y relatives de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie (OCAMal; RSB 842.111.1, en particulier les art. 9 ss). Quiconque remplit les exigences légales en la matière a dans tous les cas droit à une réduction des primes.

Cela signifie qu'une coupe dans les montants affectés à la réduction des primes s'accompagne toujours d'une modification de l'OCAMal. Cette modification se fonde sur des modèles qui sont calculés de manière à ce que les ressources disponibles inscrites au budget correspondent autant que possible aux réductions des primes à payer effectivement au cours de l'exercice comptable. Il n'en reste pas moins que des écarts entre le budget et les comptes sont inévitables dans un système qui doit prendre en compte non seulement le revenu et la fortune, mais aussi la structure familiale et les différentes régions de primes. Par ailleurs, les modifications de l'OCAMal doivent intervenir à l'avance car il n'est possible de déterminer si une personne a véritablement droit à une réduction des primes que s'il existe une base légale en la matière.

En ce qui concerne la réduction des primes, il convient toujours de déterminer si l'information donnée se rapporte aux prévisions budgétaires ou aux comptes.

Le Conseil-exécutif répond aux questions posées de la manière suivante :

Question 1

Lors du processus d'établissement du budget 2013, le Conseil-exécutif a décidé le 6 juin 2012 d'économiser un total de 20 millions de francs dans le domaine de la réduction des primes et des prestations complémentaires. Il a chargé la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) de préparer la mise en œuvre de ces mesures pour le budget 2013 et le plan intégré mission-financement 2014 à 2016, y compris les modifications requises au niveau des ordonnances.

Dans le cadre des modifications de l'OCAMal, la JCE a soumis au Conseil-exécutif des propositions qui devaient permettre d'économiser 14 millions de francs dans le domaine de la réduction des primes. Le 12 septembre 2012, le Conseil-exécutif a avalisé les propositions de la JCE (ACE 1326/2012) et a fixé la date d'entrée en vigueur de la modification de l'ordonnance au 1^{er} janvier 2013. Les informations détaillées sur chacune des mesures se trouvent dans le rapport concernant la révision de l'OCAMal pour 2013. Dans le même temps, 6 millions de francs devaient être économisés dans le domaine des prestations complémentaires : les personnes dont l'excédent de dépenses est inférieur au montant de la réduction ordinaire maximale des primes n'ont désormais plus droit qu'à la réduction ordinaire maximale des primes. Dans le cas où l'excédent de dépenses est supérieur au montant de la réduction ordinaire maximale des primes mais inférieur à la prime moyenne dans le canton, la personne concernée bénéficie de la réduction maximale ordinaire des primes ainsi que de la différence entre la réduction des primes et l'excédent de dépenses. Ces mesures devaient permettre de diminuer d'environ 3 900 le nombre de personnes qui bénéficient chaque année de prestations complémentaires annuelles, ce qui représente à peu près neuf pour cent de l'ensemble des ayants droit.

L'auteur de l'interpellation fait référence aux données que l'OFSP a publiées sur son site. La colonne « subvention fédérale » y indique la somme des contributions effectivement versées (de 2012 à 2014) ou la somme définitive à verser pour 2015 conformément à l'article 2 de l'ordonnance sur les subsides fédéraux destinés à la réduction des primes dans l'assurance maladie (RS 832.112.4). Les chiffres publiés par le canton de Berne sur la subvention fédérale (seconde colonne) représentent les valeurs définitives qui ont été calculées pour 2012 et 2013,

alors que les chiffres pour 2014 et 2015 sont des prévisions (estimation du pourcentage de variation en fonction de l'exercice précédent), qui ont été prises en compte pour l'établissement du budget 2014; à l'époque (mai 2013), en effet, les valeurs effectives n'étaient pas encore connues.

Les tableaux ci-dessus ne montrent pas l'économie de 14 millions de francs car le nombre d'ayants droit varie constamment et les modèles de calculs qui ont été réalisés au cours de la première moitié de 2012 n'ont débouché que sur de simples prévisions. En effet, ce n'est qu'à la fin d'un exercice comptable que l'on peut connaître le nombre définitif de bénéficiaires et, partant, le montant total de la réduction des primes qui en résulte.

Question 2

Une des mesures adoptées prévoyait d'abaisser de 42 000 à 38 000 francs le plafond du revenu déterminant pour la nouvelle catégorie des familles (5^e catégorie de revenu) qui avait été introduite le 1^{er} janvier 2012. Selon le rapport concernant la révision de l'OCAMal pour 2013, le Conseil-exécutif estimait que 15 000 personnes environ perdraient leur droit à la réduction des primes, ce qui correspondait à environ cinq pour cent de l'ensemble des ayants droit.

En outre, pour la mise en œuvre des mesures d'économie et d'allégement, la réduction des primes a été abaissée de 5 à 8 francs par mois pour près de la moitié des ayants droit (soit environ 130 000 de l'ensemble des 285 000 personnes concernées).

Il n'est pas possible de déterminer combien de personnes ont été effectivement touchées par telle ou telle mesure. La seule unité de mesure dont on dispose (a posteriori) est le nombre total d'ayants droit (voir réponse à la question 7 de la présente interpellation).

Question 3

Dans le cadre des mesures EOS et en plus des coupes déjà prévues pour 2013 dans le domaine de la réduction des primes, 20 millions de francs devaient être économisés au 1^{er} janvier 2014 (conformément à la modification au 1^{er} janvier 2014 de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie; ACE 1486 du 30 octobre 2013) ainsi que 4,3 millions de francs supplémentaires à partir du 1^{er} juillet 2014 (conformément à la modification de l'OCAMal au 1^{er} juillet 2014, ACE 424 du 2 avril 2014). La clôture des comptes de 2014 a révélé que les dépenses relatives à la réduction individuelle des primes ont été sensiblement moins élevées que prévu. La baisse s'est chiffrée à environ 27 millions de francs, soit un écart de 7,5 pour cent environ par rapport au budget 2014.

La réalisation des mesures d'économie a impliqué un abaissement du nombre d'ayants droit au moyen d'une réduction du revenu déterminant maximal permettant de faire valoir le droit à la réduction des primes (de 35 000 fr., ou 38 000 fr. pour la catégorie des familles, à 31 000 fr. au 1^{er} janvier 2014 et à 30 500 fr. au 1^{er} juillet 2014). Il n'a pas été question d'une diminution des montants accordés au titre de la réduction des primes car l'efficacité de cette mesure de politique sociale dans le canton de Berne s'en serait encore trouvée réduite.

En 2014, les personnes ou ménages qui étaient en deçà de la valeur seuil ont bénéficié d'une réduction des primes. Les personnes touchant une aide sociale ou des prestations complémentaires ont eu droit à la réduction ordinaire maximale des primes.

Des travaux d'analyse et une modélisation ont toujours été effectués en amont des mesures adoptées. Ces travaux sont coûteux, complexes et toujours quelque peu imprécis car un grand nombre de facteurs sont à prendre en compte pour déterminer le droit à une réduction. Étant donné que, dans un court délai, il fallait examiner plusieurs mesures d'économie différentes (2013/2014) dont la base de départ variait au cours du temps, les effets des mesures ne pouvaient être contrôlés que dans leur ensemble et jamais isolément. Les variations qui interviennent dans la structure de la population, ou encore dans la situation économique et familiale des ménages bernois, ne peuvent jamais être calculées de manière exacte. En outre, il n'est pas possible de déterminer à l'avance le nombre de personnes qui feront une demande de réduction des primes.

Question 4

L'auteur de l'interpellation a correctement restitué dans son tableau le montant de la subvention fédérale consacrée à la réduction des primes pour la période allant de 2012 à 2015.

Année	En mio de CHF
2012	269
2013	270
2014	276
2015	289

Comme expliqué dans la réponse à la question 1, les écarts en 2014 et 2015 s'expliquent par la différence entre les pronostics de la JCE et la valeur comptable effective. D'après une estimation de l'OFSP, le montant de la subvention pour 2016 devrait se chiffrer à environ 300 millions de francs. La JCE a repris cette valeur dans son budget 2016. Dans le cadre du plan intégré mission-financement 2017 à 2019, la JCE table sur une progression moyenne des subventions fédérales de 1,5 pour cent par an.

Question 5

Comme expliqué dans l'introduction, les coupes dans les montants versés au titre de la réduction des primes présupposent une base légale. Le droit à une réduction des primes défini par l'OCAMal est déterminé par les ressources aussi bien cantonales que fédérales inscrites au budget.

La subvention cantonale effective correspond à la différence entre les dépenses consenties et la subvention fédérale pour la réduction des primes.

Année	En mio de CHF
2012	129
2013	125
2014	67

Pour 2015, la JCE table sur une subvention cantonale d'environ 61 millions de francs (tendance dégagée par l'extrapolation) pour autant que l'évolution ne change pas radicalement pendant l'année.

Les écarts par rapport aux valeurs publiées par l'OFSP s'expliquent par le fait que ces dernières correspondent aux subventions versées dans le canton, arriérés de paiement (actes de défaut de biens) non compris. En outre, les statistiques de l'OFSP n'incluent pas les modifications apportées aux provisions après l'évaluation annuelle des besoins en la matière pour la réduction des primes. En revanche, les comptes annuels du canton de Berne correspondent aux subventions effectivement versées, retards de paiement inclus. La dissolution de provisions diminue les charges tandis que la création de provisions les accroît.

Question 6

La pratique du canton en matière de facturation est conforme aux principes énoncés dans la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges. Il est vrai que, depuis 2012, cette pratique limite la possibilité de faire des comparaisons intercantionales. Étant donné que les systèmes de réduction des primes diffèrent considérablement d'un canton à l'autre, il n'est de toute façon pas possible d'obtenir une comparaison concluante sur la base des statistiques publiées par l'OFSP. Le Conseil-exécutif estime qu'il est plus pertinent d'établir des comparaisons intercantionales sur l'efficacité de la réduction des primes. L'OFSP conduit et publie régulièrement un tel monitoring (voir <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=44066>).

Question 7

Le tableau ci-dessous indique le nombre de bénéficiaires pour la période 2002 à 2014. Afin de déterminer la part de bénéficiaires, le nombre officiel d'habitants est établi au 31 décembre (en règle générale n-1 ; par exemple, le nombre de bénéficiaires de 2014 est comparé au nombre d'habitants au 31 décembre 2013, publié au printemps 2015). Le nombre de bénéficiaires indiqué ci-après est tiré des statistiques de l'assurance-maladie obligatoire, que l'OFSP publie chaque année sur la base des données fournies par les cantons.

Selon l'Office fédéral de la statistique, le canton de Berne comptait 952 549 habitants en 2002 et 1 001 281 habitants fin 2013. Les parts de bénéficiaires pour la période allant de 2002 à 2007 ne

sont pas disponibles. Compte tenu du nombre de bénéficiaires, on estime qu'ils se situaient entre 28 et 34 pour cent.

Année	Nombre de bénéficiaires	En pour-cent (arrondi)
2002	326 321	-
2003	315 201	-
2004	290 210	-
2005	280 341	-
2006	272 578	-
2007	322 770	-
2008	290 689	30
2009	276 584	28
2010	261 666	27
2011	256 423	26
2012	287 683	27
2013	254 078	26
2014	226 761	23*

* Mesuré sur la base de la « population résidente permanente du canton de Berne en 2013 » (source: <http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/gemeindedaten.html>)

Question 8

Chaque année, l'OAS publie sur son site Internet une documentation concernant la réduction des primes avec les renseignements souhaités dans l'interpellation (<http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/direktion/organisation/asvs/downloads/publikationen.html>). Le Conseil-exécutif estime que cette documentation ainsi que les analyses publiées par l'OFSP mettent à disposition suffisamment d'informations. Il est donc d'avis qu'il n'est pas nécessaire de prendre d'autres dispositions.