

Intervention parlementaire. Réponse commune du Conseil-exécutif et prise de position de la Commission des finances

Réponse commune aux motions financières 012-2019 et 013-2019

N° de l'intervention: 012-2019
Type d'intervention: Motion financière
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2019.RRGR.27

Déposée le: 12.02.2019

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Marti (Bern, PS) (porte-parole)



Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 07.03.2019

N° d'ACE: 302/2019 du 3 avril 2019
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption**
Proposition de la Commission des finances: **Adoption**

Plus d'argent pour les réductions de primes

Le Conseil-exécutif est chargé, d'une part, d'augmenter le solde du groupe de produits 6.7.9 (*mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales*) du prochain budget de sorte qu'il atteigne la somme nécessaire au respect des exigences relatives aux réductions de primes telles qu'énoncées à l'article 65 alinéa 1bis LAMal et conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_228/2018 et, d'autre part, de réduire considérablement la charge qui pèse sur la population.

Développement :

Un arrêt récent du Tribunal fédéral (8C_228/2018) a remis en cause la pratique du canton de Lucerne en ce qui concerne les réductions individuelles des primes d'assurance-maladie pour les familles avec enfants. Dans son argumentation, le Tribunal fédéral a rappelé la disposition de l'article 65, alinéa 1bis de la LAMal, qui prévoit, pour les bas et moyens revenus, une réduction

de 50 pour cent au moins des primes des jeunes adultes en formation, et de 80 pour cent depuis cette année pour les enfants. Selon la définition du Tribunal fédéral, toutes les personnes dont le revenu se situe entre 70 et 150 pour cent du revenu net moyen du canton se trouvent dans la catégorie des « ménages à revenus moyens ». Cet arrêt du Tribunal fédéral a obligé le canton de Lucerne à relever la limite de revenu qu'il a fixée pour qu'une partie de la classe moyenne inférieure puisse de nouveau bénéficier d'un soutien. La portée de cette décision est nationale. Le tout dernier monitoring de l'Office fédéral de la santé publique¹ dresse un état des lieux des réductions individuelles de primes accordées aux revenus moyens et s'appuie sur la même définition des ménages à revenus moyens que le Tribunal fédéral. Il résulte de cette analyse qu'au moins huit cantons – dont le canton de Berne – ne prévoient aucune aide pour les revenus moyens. Les ménages à revenus moyens doivent désormais recevoir une aide conséquente sans que la situation des bénéficiaires actuels s'en trouve péjorée.

Motivation de l'urgence : Au vu de l'arrêt du Tribunal fédéral concernant le canton de Lucerne, il apparaît que le canton de Berne n'observerait pas non plus les prescriptions fédérales relatives à la réduction individuelle des primes. Cela doit être corrigé au plus vite.

N° de l'intervention:	013-2019
Type d'intervention:	Motion financière
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.28
Déposée le:	13.02.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée:	Oui	
Urgence accordée:	Oui	07.03.2019

N° d'ACE:	302/2019	du	3 avril 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques		
Classification:	–		
Proposition du Conseil-exécutif:	Adoption		
Proposition de la Commission des finances:	Adoption		

Plus de moyens pour les réductions de primes

¹ Cf. <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/bakv/pramienverbilligung/preamienverbilligung-niveau6/monitoring-2018-schlussbericht1.pdf.download.pdf/monitoring-2018-schlussbericht.pdf>

Le Conseil-exécutif est chargé, d'une part, d'augmenter le solde du groupe de produits 6.7.9 (*mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales*) du prochain budget et du prochain plan intégré mission-financement de sorte qu'il atteigne au moins la somme nécessaire au respect des exigences relatives aux réductions de primes conformément à l'article 65 alinéa 1bis LAMal et à l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_228/2018 et, d'autre part, de réduire considérablement la charge qui pèse sur la population.

Développement :

Le monitoring sur les réductions de primes que la Confédération a publié en décembre 2019² montre clairement que la politique de réduction des primes souhaitée par la Confédération n'est pas mise en œuvre correctement par le canton de Berne. Dans son arrêt du 22 janvier 2019, le Tribunal fédéral a conclu que la limite de revenu pour la réduction des primes d'assurance-maladie des enfants et des jeunes adultes fixée à 54 000 francs par le canton de Lucerne était trop basse, et qu'elle était contraire au droit fédéral. Ce, même si les cantons disposent d'une très grande liberté de décision pour définir les termes « bas et moyens revenus ».

Selon les objectifs du Conseil fédéral en matière de politique sociale, la charge des ménages ne doit pas dépasser huit pour cent du revenu. Dans le canton de Berne, cette valeur est largement dépassée, et depuis 2014, la situation ne fait qu'empirer. Les primes d'assurance-maladie (réductions de primes comprises) représentent en moyenne 17 pour cent du revenu des ménages bernois. Le canton de Berne, qui se situe nettement au-dessus de la moyenne suisse, est relégué à l'antépénultième place. Dans le canton, les dépenses par tête d'habitant consacrées aux réductions de primes sont extrêmement basses et ont même fondu d'un quart (!) au cours des dix dernières années. Aucun autre canton en Suisse n'a aussi massivement réduit ses dépenses par tête d'habitant.

Motivation de l'urgence : La hausse, d'année en année, des primes d'assurance-maladie constitue une charge importante pour nombre de ménages de la classe moyenne. Dans un nouvel arrêt, le Tribunal fédéral demande aux cantons d'appliquer des réductions de primes appropriées. Le canton de Berne doit donc accorder plus de moyens budgétaires aux réductions de primes dans son budget 2020 et son plan intégré mission-financement.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Les auteurs des motions ont chargé le Conseil-exécutif, d'une part, d'augmenter le solde du groupe de produits 6.7.9 (*mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales*) lors du prochain processus budgétaire de sorte qu'il atteigne au moins la somme nécessaire au respect des exigences relatives aux réductions de primes conformément à l'article 65, alinéa 1^{bis} de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et à l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_228/2018 et, d'autre part, de réduire considérablement la charge qui pèse sur la population.

L'article 65, alinéa 1^{bis} LAMal spécifie que les cantons doivent réduire de 50 pour cent au moins les primes des enfants (80 pour cent dès 2021) et de 50 pour cent au moins celles des jeunes

² Assurance maladie : monitoring de la réduction de primes
<https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/paemienverbilligung/monitoringpraemienverbilligung.html>

adultes en formation pour les « bas et moyens revenus ». Le droit fédéral ne définit cependant pas ce qu'il faut entendre par là. Par l'arrêt 8C_228/2018 rendu le 22 janvier 2019, le Tribunal fédéral a pour la première fois pris position sur la manière de déterminer la limite du revenu applicable pour l'octroi de la réduction des primes. Le Conseil-exécutif a analysé cette décision et les éventuelles répercussions au niveau cantonal de la méthode de calcul proposée. Ses conclusions ont été publiées le 4 avril 2019. L'analyse a révélé que des dispositions devaient être prises pour les couples avec un enfant car la limite donnant droit à la réduction individuelle des primes se trouvait, avec 67 pour cent, en dessous de la valeur du canton de Lucerne, de 72,5 pour cent (cf. tableau 1). Pour les couples avec deux enfants, la limite est de 80 pour cent du revenu net médian, dépassant ainsi sensiblement la valeur du canton de Lucerne. Quant aux couples avec trois enfants, le taux est de 93 pour cent³. Cette différence s'explique par les déductions sociales prévues par le canton de Berne. En effet, un montant de 10 000 francs par enfant est déductible, ce qui augmente d'autant la limite déterminant le droit à la réduction des primes.

	70% du revenu net médian	Revenu net médian	150% du revenu net médian	Limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes	Limite fixée par rapport au revenu net médian
Couple avec un enfant	CHF 61 010.60	CHF 87 158	CHF 130 737.00	CHF 58 000	67%
Couple avec deux enfants	CHF 59 237.50	CHF 84 625	CHF 126 937.50	CHF 68 000	80%
Couple avec trois enfants	CHF 59 016.65	CHF 84 310	CHF 126 464.25	CHF 78 000	93%
Famille monoparentale	CHF 31 738.70	CHF 45 341	CHF 68 011.50	CHF 51 500	114%

Tableau 1: Revenu moyen pour les ménages avec enfants et limites applicables pour l'octroi de la réduction des primes dans le canton de Berne (source: système électronique pour l'exécution de la LAMal, 2017, calcul du canton selon l'ATF 8C_228/2018).

Le Conseil-exécutif a examiné différentes mesures pour augmenter la limite pour les couples avec un enfant afin de soulager le budget des ménages au revenu moyen au sens de l'article 65, alinéa 1^{bis} LAMal. Il est parvenu à la conclusion que le moyen d'y arriver était de combiner plusieurs mesures.

Contrairement à ce qui se fait dans les autres cantons, le canton de Berne calcule le droit à la réduction des primes de manière extrêmement différenciée. Il tient en effet compte de plusieurs composantes du revenu (p. ex. 3^e pilier a, cotisations de membre, participation à des communautés héréditaires) et prévoit plusieurs types de déductions sociales (pour les enfants, pour les couples et pour les personnes seules). Une différenciation des déductions pour enfant correspond à la première mesure proposée : une somme de 15 000 francs doit être prise en considération pour le premier enfant, à laquelle s'ajoutent 10 000 francs par enfant supplémentaire. La deuxième mesure se concentre davantage sur la catégorie des familles dont le revenu déterminant⁴ est compris entre 35 001 et 38 000 francs ; si les enfants ou les jeunes adultes qui en sont réputés membres suivent une formation, ils pourront bénéficier d'une réduction de 50 pour cent au lieu de 25 à présent (art. 10 de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie [OCAMal]) tandis que les parents n'auront alors plus droit à une réduction des primes. Etant donné l'accroissement du montant accordé au titre de la réduction des primes pour les enfants, leurs parents, dont la réduction des primes est jusqu'à présent de 25 pour cent, bénéficieront d'une plus grande réduction. Aussi, les deux mesures garantissent que personne ne perde au change.

³ L'arrêt du Tribunal fédéral ne dit rien sur les familles monoparentales. Calculé selon la méthode proposée par le Tribunal fédéral, le taux est de plus de 114 pour cent dans le canton de Berne (cf. tableau 1). L'idée qu'un revenu net de 45 341 francs se situerait dans la catégorie des revenus moyens fait cependant débat et montre les limites de la méthode de calcul utilisée par le Tribunal fédéral.

⁴ Le revenu déterminant sur la base duquel le droit à la réduction des primes est calculé correspond au revenu net corrigé conformément à l'article 6 OCAMal.

En combinant les mesures, le canton augmente la limite applicable pour toutes les familles. La valeur critique d'un couple avec un enfant passe ainsi de 67 à 76 pour cent. Pour un couple avec deux enfants, elle est de 90 pour cent et pour les familles comptant trois enfants ou plus, elle dépasse 100 pour cent (cf. tableau 2).

	Revenu net médian	Limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes	Limite fixée par rapport au revenu net médian	Nouvelle limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes	Nouvelle limite fixée par rapport au revenu net médian
Couple avec un enfant	CHF 87 158	CHF 58 000	67%	CHF 66 000	76%
Couple avec deux enfants	CHF 84 625	CHF 68 000	80%	CHF 76 000	90%
Couple avec trois enfants	CHF 84 310	CHF 78 000	93%	CHF 86 000	102%
Famille monoparentale	CHF 45 341	CHF 51 500	114%	CHF 59 500	131%

Tableau 2: Effet des mesures combinées sur les limites applicables pour l'octroi de la réduction des primes dans le canton de Berne (source: système électronique pour l'exécution de la LAMal, 2017, calcul du canton).

Grâce aux mesures proposées, quelque 13 000 personnes (5000 ménages) de plus qu'aujourd'hui bénéficieront de la réduction des primes tandis que le montant accordé au titre de cette dernière connaîtra une hausse pour quelque 50 000 personnes (24 000 ménages) selon les estimations. Suite à l'introduction des mesures, le canton fera face à des dépenses supplémentaires de 23 millions de francs environ pour 2020 (charges totales de 450 millions de francs au lieu de 427 millions de francs). En raison des nouvelles prescriptions fédérales qui exigent dès 2021 une réduction de 80 pour cent des primes des enfants, les dépenses supplémentaires s'élèveront à quelque 30 millions de francs (charges totales de 483 millions de francs au lieu de 453 millions de francs). D'autres dépenses supplémentaires sont aussi prévisibles pour les années 2022 et suivantes.

A l'heure d'établir le budget, le gouvernement allouera un montant suffisant au groupe de produits 6.7.9 et fera en sorte que les modifications nécessaires de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

S'agissant de la motion financière 013-2019, le Conseil-exécutif souhaite ajouter une dernière précision. Le gouvernement sait que l'efficacité de la politique sociale cantonale en matière de réduction des primes le classe plutôt au bas de l'échelle du monitoring de l'Office fédéral de la santé publique (cf. [interpellation 225-2013](#), [motion 113-2017](#)). Il tient toutefois à souligner que ce monitoring a pour but d'offrir une comparaison nationale et qu'il s'appuie donc sur des valeurs standardisées ne tenant que partiellement compte des particularités cantonales. Dans le canton de Berne, une partie de la réduction des primes accordée aux bénéficiaires de l'aide sociale et de prestations complémentaires (différence entre le montant maximum et la réduction des primes ordinaire) n'est plus comprise dans le budget consacré à la réduction des primes depuis la révision de 2012 de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges ; le montant en question, de quelque 190 millions de francs par an, est budgété pour l'aide sociale et les prestations complémentaires. Comme toutes ces dépenses sont gérées par les autres cantons moyennant une seule enveloppe budgétaire, il va de soi que les chiffres du canton de Berne sont bien moins élevés. La remarque de Madame Imboden, lorsqu'elle affirme que les dépenses cantonales par habitant ont fondu d'un quart au cours des dix dernières années dans le domaine de la réduction des primes, manque d'exactitude étant donné qu'elle n'inclut pas les quelque 190 millions de francs versés tous les ans depuis 2012 dans son calcul. Dans le monitoring de 2017, la légende du graphique de la page 50 précise d'ailleurs que les chiffres du canton ne sont que partiellement comparables à ceux des années précédentes.

Prise de position de la Commission des finances

La Commission des finances se rallie à une nette majorité aux arguments du Conseil-exécutif et propose au Grand Conseil d'adopter les deux motions financières.

Destinataire

- Grand Conseil