

Réf. : 20_COU_2670

Lausanne, le 9 décembre 2020

Consultation fédérale - Modification de l'ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie. Réduction volontaire des réserves et compensation des primes encaissées en trop

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur l'objet cité en titre. Le formulaire complété avec nos observations et le détail de nos commentaires se trouvent en annexe.

A l'instar de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), nous approuvons dans son ensemble le projet mis en consultation, mais estimons que celui-ci est insuffisant et que des changements plus conséquents sont nécessaires.

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud tient ainsi à saluer l'orientation des modifications de l'OSAMal proposées, qui visent à faciliter la réduction volontaire des réserves LAMal et la compensation des primes encaissées en trop. Ces modifications permettront aux caisses de restituer aux assurés les réserves qui dépassent le minimum légal, à savoir un taux de solvabilité de 100%. Actuellement, les assureurs ont certes la possibilité de diminuer leurs réserves « si elles risquent de devenir excessives », mais aucun taux n'est précisé dans la loi, et le terme « excessives » n'y est pas défini.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, les réserves LAMal n'ont cessé de croître. Le 1^{er} janvier 2020, elles atteignaient plus du double du montant minimum légal, avec un taux de solvabilité national de 202%. La part au-dessus du taux minimum de 100%, à savoir non nécessaire pour couvrir les risques des assureurs, se montait à Fr. 5.7 milliards pour toute la Suisse. Dans ces conditions, il est primordial qu'une base légale instaure la possibilité de restituer la totalité de ce montant.

Pour atteindre cet objectif, la modification de l'OSAMal proposée ne suffira certainement pas. Aux yeux du Conseil d'Etat du Canton de Vaud, une mesure plus contraignante serait nécessaire. En effet, la législation en vigueur permet déjà aux assureurs de diminuer leurs réserves sur une base volontaire, jusqu'à un taux de 150% mentionné dans une directive de l'OFSP. Pourtant, au 1^{er} janvier 2020, le taux de solvabilité de la majorité des assureurs était nettement plus élevé.

Concernant le moyen, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud soutient la volonté du législateur de privilégier la réduction des réserves par un calcul des primes « au plus juste » plutôt que par une compensation aux assurés. En effet, quand les primes fixées à un niveau trop élevé alimentent les réserves et sont restituées ensuite sous forme de compensation, le canton n'est pas en mesure de récupérer la part correspondante versée au titre de la réduction des primes, au motif d'une part de l'absence de base légale, et d'autre part de la complexité administrative qu'implique une telle procédure. En revanche, 7.5% de cette compensation est déduite des subsides versés aux cantons par la Confédération (art. 3 al. 4bis de l'ORPM). Ainsi, en 2021 il est prévu que CHF 2.85 millions soient soustraits des subsides fédéraux destinés au Canton de Vaud en raison de primes trop élevées en 2019 ristournées aux assurés vaudois en 2020. Le canton est ainsi doublement perdant.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud demande à la Confédération de renoncer à déduire ledit montant des subsides fédéraux pour la réduction de primes. Il demande aussi que l'al. 4bis de l'art. 3 de l'ordonnance sur les subsides fédéraux destinés à la réduction des primes dans l'assurance maladie (ORPM) soit supprimé.

Il est également peu probable que le calcul des primes « au plus juste » à lui seul permette de réduire les réserves d'une manière conséquente, tout en respectant le fait que l'autorité de surveillance n'approuve que les primes couvrant les coûts (article 16 al 4 let. b de la LSAMal). Tout au plus, ce calcul « au plus juste » limiterait-il la croissance des réserves. De plus, les primes encaissées en trop, qui deviennent de facto des réserves, doivent aussi pouvoir être restituées aux assurés sous forme de primes calculées « au plus juste » l'année suivante, et non comme montant ristourné aux assurés. Une modification de la loi autorisant l'autorité de surveillance à approuver des primes qui ne couvrent pas les coûts dans certaines circonstances, à savoir pour réduire les réserves et pour rééquilibrer les primes encaissées en trop, doit être envisagée.

La mise en place d'objectifs pour les assureurs avec un taux de solvabilité élevé doit être prévue, de même qu'un monitoring systématique de l'effet des mesures prises pour le réduire. Pour cela, il est important que certaines notions dans l'ordonnance soient définies avec davantage de précisions, comme « réserves excessives » ou « au plus juste » afin de les objectiver et ainsi rendre transparentes les décisions prises par l'autorité de surveillance. Finalement, une évaluation des modifications doit être prévue au bout de quelques années.

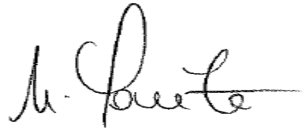
En résumé, le Conseil d'Etat vaudois soutient les modifications proposées de l'OSAMal, avec quelques corrections mentionnées dans le formulaire annexé. En revanche, il doute fort que la précision de certaines notions et de certaines interprétations de la loi suffisent à changer fondamentalement la situation actuelle, à savoir trois années consécutives de primes nettement plus élevées que les coûts dans le Canton de Vaud, ainsi qu'une hausse conséquente des réserves LAMal au niveau suisse. En effet, l'autorité de surveillance utilise déjà chaque année ses compétences législatives pour autoriser des primes nettement supérieures aux coûts et des réserves nettement excessives.

Ainsi, selon le Conseil d'Etat du Canton de Vaud, des changements législatifs plus conséquents s'avèrent nécessaires pour atteindre le résultat escompté. Il s'agirait notamment d'introduire une disposition contraignante dans la loi pour que les réserves excessives soient restituées aux assurés, et de permettre de les réduire par des primes calculées « au plus juste ».

En vous remerciant par avance de bien vouloir tenir compte de nos propositions ci-dessus et dans le formulaire annexé, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, nos salutations les meilleures.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe

- *Formulaire OSAMal*

Copies :

- DSAS
- DGCS

**Modification de l'ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie (OSAMal ; RS 832.121)
Procédure de consultation**

Prise de position de

Nom / entreprise / organisation : Conseil d'Etat du canton de Vaud
Département de la santé et de l'action sociale
Direction générale de la cohésion sociales

Abréviation de l'entreprise / organisation : VD, DSAS-DGCS

Adresse : Bâtiment administratif de la Pontaise, 1014 Lausanne

Personne de référence : Brit Baarli, économiste

Téléphone : 021 316 55 56

Courriel : brit.baarli@vd.ch

Date :

Remarques importantes :

1. Veuillez n'effectuer aucun changement dans le format du formulaire et ne remplir que les champs gris.
- 3 Utilisez une ligne par article, alinéa et lettre ou par chapitre du rapport explicatif.
- 4 Veuillez envoyer votre prise de position au **format Word** avant le **18 décembre 2020** aux adresses suivantes :
aufsicht-krankenversicherung@bag.admin.ch ; gever@bag.admin.ch

Nous vous remercions de votre participation.

**Modification de l'ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie (OSAMal ; RS 832.121)
Procédure de consultation**

Sommaire

Remarques générales	3
Remarques concernant le projet de modification de l'ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie (OSAMal)	5
Autres propositions	7

**Modification de l'ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie (OSAMal ; RS 832.121)
Procédure de consultation**

Remarques générales	
Nom/entreprise	Commentaires/remarques
Erreur ! Source du renvoi introuvable.VD	Le canton de Vaud salue la direction des modifications proposées qui visent à faciliter la réduction des réserves LAMal et la restitution des primes.
Erreur ! Source du renvoi introuvable.VD	Cependant, sans modification de la loi (LSAMal) la réduction des réserves n'est pas contraignante pour les assureurs ; elle reste volontaire. De ce fait les effets risquent d'être limités. En effet, une telle réduction facultative est déjà possible dans le dispositif actuel, du moins jusqu'à 150%. Cependant, malgré cela, nombreux sont les assureurs qui ont accumulé des réserves dépassant largement ce taux.
Erreur ! Source du renvoi introuvable.VD	Aussi bien dans les propositions de modification de l'ordonnance que dans les commentaires, il manque une description des objectifs concrets à atteindre par les assureurs, à savoir le taux de solvabilité à atteindre lors de la restitution des réserves excessives aux assurés, le temps pour atteindre ces objectifs, ou une fourchette pour le <i>combined ratio</i> avec des primes fixées « au plus juste ». Sans objectifs chiffrés, il ne sera pas possible de contrôler que les modifications proposées atteignent leur but. Malheureusement, la formulation non contraignante des modifications ne permet pas vraiment d'imposer d'objectifs concrets aux assureurs. Pour cela, une modification de la loi semble nécessaire.
Erreur ! Source du renvoi introuvable.VD	Il paraît a priori douteux que les assureurs calculent spontanément leurs primes « au plus juste » dans le but de diminuer leurs réserves, sur une base volontaire. Le résultat de l'opération étant incertain (il s'agit d'une projection dans le futur avec des données estimées), ils n'ont a priori rien à gagner avec cette prise de risque. D'autant plus que l'ordonnance prévoit à l'al. 4 de l'art. 26 qu'ils « peuvent » aussi recourir au versement d'une compensation aux assurés, moyen plus fiable et plus médiatique pour les assureurs qui désirent diminuer leurs réserves.
Erreur ! Source du renvoi introuvable.VD	Le calcul des primes « au plus juste » à lui seul ne permettra pas de réduire les réserves d'une manière conséquente tout en respectant l'article 16 al. 4 let. b de la LSAMal, à savoir que « l'autorité de surveillance n'approuve <u>que les primes couvrant les coûts</u> ». Tout au plus, cette modification permettra-t-elle de limiter la croissance des réserves. Pour que ce mécanisme puisse avoir un effet, les primes doivent être inférieures aux coûts, ce qui nécessite une modification de la LSAMal (article 16 al 4 let. b de la LSAMal). Par conséquent, pour réduire les réserves, la compensation aux assurés risque fort d'être largement utilisée par les assureurs.

**Modification de l'ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie (OSAMal ; RS 832.121)
Procédure de consultation**

Nom/entreprise	Commentaires/remarques
Erreur ! Source du renvoi introuvable.VD	Certaines notions et formulations restent peu précises et ne sont, de ce fait, pas objectivables. Dès lors, les décisions deviennent arbitraires et confidentielles. Ainsi, la notion du calcul des primes « au plus juste », qui n'est pas mesurable, est soumise à l'appréciation exclusive de l'autorité de surveillance (art. 26 al. 3). Les cantons ne reçoivent pas les données nécessaires, entre autres le revenu projeté des primes et le <i>combined ratio</i> , qui leur permettrait d'avoir un avis ou même de comprendre la décision de l'autorité de surveillance. Il en va de même de la décision de verser une compensation aux assurés plutôt que de calculer les primes au plus juste (art. 26 al 4). De ce fait, il est important que les notions citées soient mieux définies et les décisions prises par l'autorité de surveillance transparentes. Il est également important que les cantons reçoivent toutes les informations nécessaires pour suivre et comprendre la mise en place de ces mesures. Il s'agit de primes cantonales, avec une réduction importante financée par le canton.
Erreur ! Source du renvoi introuvable.VD	Les primes encaissées en trop doivent aussi pouvoir être restituées sous forme de primes calculées « au plus juste ». Le canton ne peut pas récupérer la part de réduction de primes lors de la compensation sous forme de ristournes en déduction des primes dues par les assurés (art. 33).
VD	Un monitoring des réserves par assureur et des efforts de réduction doit être mis en place par l'autorité de surveillance. Ce monitoring doit être transparent et accessible aux cantons.

Si vous souhaitez supprimer certains tableaux du formulaire ou y ajouter de nouvelles lignes, cliquez, dans l'onglet « Révision », sur « Restreindre la modification », puis « Désactiver la protection » pour pouvoir modifier le document (cf. instructions en annexe).

**Modification de l'ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie (OSAMal ; RS 832.121)
Procédure de consultation**

Remarques concernant le projet de modification de l'ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie (OSAMal)

Nom/entreprise	Art.	Al.	Let.	Commentaires/remarques	Modification proposée (texte proposé)
Erreur ! Source du renvoi introuvable. VD	25	5		Une définition plus précise du terme « réserves excessives », avec une limite supérieure, doit être introduite dans la législation. Un taux plus bas que celui proposé ci-contre (150%) pourrait aussi être envisagé. Cette précision permet d'introduire un premier objectif à atteindre lors de la réduction des réserves par un assureur.	« Les réserves sont excessives au sens de l'art. 16, al. 4, let. d, LSAMal lorsque la couverture du niveau minimal des réserves de l'assureur serait garantie à long terme avec un niveau inférieur de réserves. Pour en juger, l'autorité de surveillance se fonde sur le plan d'exploitation et sur les indications visées à l'art. 12, al. 3. lorsqu'elles excèdent 150% du montant minimal des réserves au sens de l'art. 14, al. 2, LSAMal et de l'art. 11 OSAMal.
VD	26	3		Les assurés qui ont contribué avec leurs primes trop élevées à l'augmentation des réserves des assureurs sont aussi ceux qui doivent profiter de la réduction de ces réserves. Les primes étant fixées au niveau cantonal, le rapport entre les primes et les coûts attendus doit être considéré au niveau cantonal - et même au niveau de chaque région de primes - et non sur l'ensemble du territoire d'activité des assureurs.	Le plan de réduction doit prévoir que l'assureur fixe les primes au plus juste ; le rapport entre les primes et les coûts attendus doit être uniforme dans l'ensemble du champ territorial d'activité selon une clé de répartition équitable fixée par l'assureur de l'assureur dans chaque canton pour chaque assureur.
Erreur ! Source du renvoi introuvable. VD	26	4		La première phrase de l'al. 4 telle que formulée reste ambiguë. Elle pourrait être interprétée comme un choix pour l'assureur entre la mesure décrite à l'al. 3 (le calcul des primes au plus juste) et celle de l'al. 4 (la compensation aux assurés). Les commentaires à ce sujet sont clairs ; la compensation aux assurés ne doit être utilisée qu'à titre exceptionnel. Une hiérarchisation plus claire entre ces deux mesures, avec l'intervention directive de l'autorité de surveillance pour la	Si les conditions prévues à l'art. 16, al. 4, LSAMal <i>n'ont pas été remplies avec un calcul au plus juste des primes, l'autorité de surveillance peut ordonner que l'assureur verse une compensation aux assurés.....</i>

**Modification de l'ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie (OSAMal ; RS 832.121)
Procédure de consultation**

				seconde, paraît plus adéquate.	
Erreur ! Source du renvoi introuvable.VD	30a	1		Avec la formule proposée, qui ne concerne qu'une seule année, les primes devront être très largement supérieures aux coûts pour qu'un remboursement puisse être envisagé. Souvent c'est sur la durée qu'un dépassement moins important mais systématique, et hors effets aléatoires, est constaté pour certains assureurs. Par conséquent, la formule proposée ne suffit pas. Elle doit être complétée par la prise en compte des primes supérieures aux coûts sur plusieurs années.	Les primes encaissées sont nettement plus élevées que les coûts cumulés, si <i>pour un assureur dans un canton déterminé</i> : a. la différence entre le rapport attendu entre les coûts et les primes et le rapport effectif entre les coûts et les primes est supérieure à l'écart-type <i>ou</i> b. <i>si les coûts cumulés des trois derniers exercices ont été inférieurs aux revenus des primes pour la même période.</i>
Erreur ! Source du renvoi introuvable.VD	31			Le taux précisé à l'art. 31 doit être cohérent avec celui prévu à l'art. 26. Les primes encaissées en trop dont il est question dans l'art. 31 sont versées dans les réserves des assureurs. L'al. 1 de l'art 26 précise que les assureurs peuvent réduire leurs réserves si elles restent supérieures à 100% du niveau minimal visé à l'art. 11 al.1. De ce fait, les primes encaissées en trop devraient aussi pouvoir être compensées si les réserves restent supérieures à 100% du niveau minimal visé.	L'assureur se trouve dans une situation économique qui permet une compensation des primes encaissées en trop si, après l'avoir effectuée, il dispose de réserves supérieures à 150% 100% du niveau minimal visé à l'article 11, al. 1
Erreur ! Source du renvoi introuvable.VD	73a			Il est important qu'une évaluation des modifications soit prévue en collaboration avec les cantons et des représentants du monde scientifique.	<i>Quatre ans après son entrée en vigueur, l'OFSP évalue la mise en œuvre et les effets des modifications de l'ordonnance en collaboration avec les cantons et des représentants du monde scientifique. Un rapport est produit.</i>

Si vous souhaitez supprimer certains tableaux du formulaire ou y ajouter de nouvelles lignes, cliquez, dans l'onglet « Révision », sur « Restreindre la modification », puis « Désactiver la protection » pour pouvoir modifier le document (cf. instructions en annexe).

**Modification de l'ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie (OSAMal ; RS 832.121)
Procédure de consultation**

Autres propositions			
Nom/entreprise	Art.	Commentaires/remarques	Modification proposée (texte proposé)
Erreur ! Source du renvoi introuvable. VD	ORPM, art. 3 al. 4bis	L'al. 4bis de l'art. 3 de l'Ordonnance sur les subsides fédéraux destinés à la réduction des primes dans l'assurance maladie (ORPM) doit être supprimé. En effet, quand les primes trop élevées alimentent les réserves des assureurs et sont ensuite restituées sous forme de compensation aux assurés, le canton ne peut pas récupérer sa contribution pour la réduction des primes, entre autres les subsides complets octroyés aux bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, pourtant fixés par le droit fédéral. La législation actuelle ne l'autorise pas. En revanche, l'art. 3 al. 4bis de l'ORPM autorise la Confédération à déduire 7.5% de cette compensation aux subsides fédéraux qu'elle verse aux cantons.	En cas de compensation de primes encaissées en trop au sens de l'art. 17 de la loi du 26 septembre sur la surveillance de l'assurance-maladie, il est déduit 7,5% de la part qui revient à chaque canton au sens de l'al. 4. Le Département fédéral de l'intérieur peut définir comment la déduction est calculée.