

Réf. : 21_COU_637

Lausanne, le 3 février 2021

Consultation fédérale - Modification de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal, réduction des primes) à titre de contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale « Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes) »

Prise de position du Canton de Vaud

Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur le projet de modification cité en titre.

En préambule, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud, dans sa majorité, tient à préciser qu'il est dans l'ensemble favorable à l'initiative populaire fédérale « Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes) ». En effet, un système assez semblable existe dans notre canton depuis le 1^{er} janvier 2019 (subside spécifique prévu par les art. 17a ss de la loi du 25 juin 1996 d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie LVLAMal), avec des retombées très positives pour les assurés. Comme conséquence, 63'200 ménages avec des revenus modestes et moyens ont bénéficié d'une amélioration de leur subside en 2019. De plus, le nombre de personnes en cessation de paiement de leur prime d'assurance obligatoire des soins (AOS) et le montant du contentieux LAMal pris en charge par le canton s'est stabilisé. Une baisse est attendue pour 2020.

Cependant, un tel système de réduction des primes a un coût, pris en charge principalement par le canton jusqu'à présent. En effet, en 2019, la contribution fédérale s'élevait à moins du tiers des subsides versés dans le canton de Vaud, contentieux compris. L'initiative permettrait dès lors un meilleur rééquilibrage du financement entre Canton et Confédération.

En revanche, concernant le contre-projet indirect du Conseil fédéral, le Conseil d'Etat se montre très critique, même s'il soutient une amélioration de la réduction des primes pour l'ensemble des assurés en Suisse.

En effet, le contre-projet du Conseil fédéral propose d'introduire dans l'article 65 LAMal (Réduction des primes par les cantons) deux nouveaux alinéas, 1^{er} et 1^{quater}, qui imposent de nouvelles obligations financières aux cantons pour la réduction des primes sur leur territoire, mais ce, sans contribution financière supplémentaire de la Confédération. Aucune modification de l'article 66 al. 2 LAMal (subsides de la Confédération), qui fixe les subsides fédéraux à 7.5% des coûts bruts de l'AOS, n'est, par ailleurs, prévue.

Certes, les nouvelles obligations financières ne toucheront pas le Canton de Vaud, dont les dépenses pour la réduction de primes vont bien au-delà de celles prévues dans le contre-projet. Cependant, quand la Confédération contraint les cantons à réserver un montant déterminé de leur budget à la réduction des primes, elle doit, par conséquent, aussi revoir à la hausse sa participation financière.

Pour les nouveaux dispositifs prévus à l'alinéa 1^{er} de l'article 65 LAMal, le Conseil d'Etat souligne les problèmes suivants.

- Les dispositifs décrits dans cet alinéa, appuyés par les commentaires du rapport explicatif, partent du principe que les cantons détiennent les clés pour réduire les coûts LAMal sur leur territoire. Ce n'est pas totalement exact. Dans la réalité, c'est surtout la législation fédérale en matière d'assurance-maladie qui est déterminante pour influencer les coûts ; les législations cantonales ne font que compléter la législation fédérale dans la majorité des cas. De ce fait, la Confédération doit assumer une part adéquate des efforts financiers supplémentaires pour réduire les primes des ménages dans les différents cantons, en contribuant davantage pour les cantons dans lesquels les coûts sont les plus élevés. Force est de constater qu'un tel mécanisme n'est pas prévu par le contre-projet.
- L'importance des dépenses que les cantons devront consacrer à la réduction des primes dépend du taux d'effort moyen de leurs assurés, à savoir aussi du revenu moyen des assurés sur leur territoire. Plus celui-ci sera faible, plus le canton devra dépenser. Ainsi, à coûts bruts égaux, les obligations financières pour la RIP d'un canton structurellement faible seront plus élevées que celles d'un canton structurellement plus fort, sans que le Conseil fédéral ne prévoie une contribution financière ou un ajustement dans le contre-projet pour corriger ce biais. De plus, en utilisant comme indicateur la moyenne uniquement, la dispersion des revenus, qui peut être différente d'un canton à l'autre, n'est pas prise en considération.
- L'échelonnement par paliers de la part des coûts bruts que les cantons doivent consacrer à la RIP en fonction du taux d'effort moyen de ses assurés, crée des effets de seuil qui rendront particulièrement compliquée la mise en œuvre du contre-projet du Conseil fédéral. A titre d'exemple, si le taux d'effort moyen des assurés dans un canton passe de 14% à 14.1%, la part des coûts bruts de l'AOS que ce canton devra consacrer à la réduction des primes passera de 5% à 7.5%. Il s'agit ici d'un saut qui correspond à un montant financier supplémentaire non négligeable. Des effets de yo-yo entre le calcul provisoire et le calcul définitif, ainsi qu'entre la contribution d'une année à l'autre dans un même canton, seront possibles ; ce qui n'est, au demeurant, pas souhaitable.

Concernant le nouvel alinéa 1^{quater} de l'article 65 LAMal qui donne compétence au Conseil fédéral de fixer la définition des primes déterminantes, ainsi que la manière de calculer les coûts bruts, le revenu disponible, les primes et la moyenne au sens de l'alinéa 1^{er} auront une influence déterminante sur les obligations financières des cantons pour la réduction des primes, sans que les cantons n'aient de marge de manœuvre sur ces éléments. Ces derniers risquent aussi d'avoir des incidences sur d'autres textes de lois fédéraux, mais également cantonaux, qui se réfèrent aux mêmes concepts, comme l'Ordonnance sur les subsides fédéraux destinés à la réduction des primes. Pour toutes ces raisons, il est extrêmement important que les cantons soient consultés sur les définitions et les méthodes de calcul.

En conclusion, le Conseil d'Etat est fermement opposé à la modification de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal, réduction des primes) à titre de contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale «Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie ».

A défaut de l'adoption de l'initiative, le projet défendu par la CLASS (cf. modèle 2 en annexe) serait préférable au contre-projet de la Confédération. En effet, ce projet conserve les objectifs du contre-projet tout en corrigeant la plupart des défauts, notamment : il lie l'engagement de ressources supplémentaires du Canton à un engagement accru de la Confédération ; il prend en compte la réalité des dépenses cantonales de l'AOS ; et enfin, grâce à son évolution linéaire, il ne crée pas d'effet de seuil.

Pour la majorité du Conseil d'Etat, le projet de la CLASS présente les principaux avantages suivants :

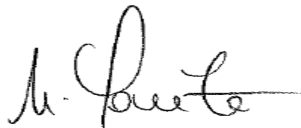
1. Il fonde l'intervention de la Confédération et des cantons sur le rapport entre la charge des primes par rapport au revenu des ménages. Cela permet d'affecter le surcoût pour les collectivités publiques de manière efficiente, dans la mesure où celui-ci est alloué en fonction des besoins effectifs de la population concernée.
2. Il constitue une alternative crédible à l'initiative : ses conséquences sociales sont bénéfiques pour la population, son fonctionnement est clair et il respecte les principes du fédéralisme.
3. Il permet de soulager de manière efficiente la population sans pour autant diminuer son intérêt ainsi que celui des cantons et de la Confédération à unir leurs efforts pour maîtriser l'évolution des coûts. Son impact social est positif dans 25 des 26 cantons.
4. Il permet également de resserrer l'écart entre les cantons où la charge des primes dans le revenu est la plus élevée par rapport à ceux où la charge est la plus faible, ce qui permet de réduire les inégalités dues au lieu de domicile.
5. Son coût financier global est inférieur à celui prévu par le contre-projet du Conseil fédéral. Il est réparti équitablement entre la Confédération et les cantons, dans le respect du principe de l'équivalence fiscale.

Compte tenu des nettes améliorations susmentionnées, le Conseil d'Etat, dans sa majorité, invite le Conseil fédéral à faire sien le projet de la CLASS et se tient à l'entière disposition du DFI pour élaborer une version finale de ce projet.

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, Mesdames, Messieurs, nos salutations les meilleures.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexes

- Questionnaire
- Rapport de la CLASS

Copies

- DSAS – DGCS
- OAE

Loi fédérale sur l'assurance maladie (réduction des primes)
Procédure de consultation

Prise de position de

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

Abréviation de l'organisation : VD, DSAS-DGCS

Adresse : Bâtiment administratif de la Pontaise, 1014 Lausanne

Personne de référence : Mathieu Capcarrère

Téléphone : 021/316 43 39

Courriel : mathieu.capcarrere@vd.ch

Date :

Remarques importantes :

1. Veuillez ne pas changer le format du formulaire.
- 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** aux adresses suivantes : aufsicht-krankenversicherung@bag.admin.ch ; gever@bag.admin.ch

Nous vous remercions de votre participation.

**Loi fédérale sur l'assurance maladie (réduction des primes)
Procédure de consultation**

Sommaire

Remarques générales	2
Remarques concernant le projet de modification de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal)	2
Autres propositions	3

Remarques générales	
Nom	Commentaires/remarques
Error! Reference source not found.VD	D'une manière générale, le contre-projet repose sur de nouvelles obligations financières imposées aux cantons, sans contribution supplémentaire de la Confédération, ce que le canton de Vaud ne peut pas accepter.
VD	Les dispositifs du contre-projet (décrits à l'art. 65 al. 1 ^{er} et 1 ^{quater} LAMal) appuyés par les commentaires du rapport explicatif, partent du principe que les cantons détiennent les clés pour réduire les coûts LAMal sur leur territoire. Ce n'est pas exact. Dans la réalité, c'est la législation fédérale qui est déterminante pour influencer ces coûts ; les législations cantonales ne peuvent, en effet, que compléter la législation fédérale en matière d'assurance-maladie. De ce fait, la Confédération doit assumer une part adéquate des efforts financiers supplémentaires destinés à réduire les primes des ménages dans les cantons, en contribuant davantage pour les cantons dans lesquels les coûts sont les plus élevés.

Remarques concernant le projet de modification de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal)					
Nom	Art.	Al.	Let.	Commentaires/remarques	Modification proposée (texte proposé)
Error! Reference source not found.VD	65	1 ^{er}		<p>Le fait que l'effort financier demandé aux cantons pour réduire les primes de leurs assurés augmente avec le taux d'effort moyen des assurés d'un canton paraît cohérent. Toutefois, ce qui ne l'est pas, c'est que l'effort financier de la Confédération ne soit pas soumis aux mêmes règles et resterait inchangé par rapport à la situation actuelle.</p> <p>La proposition de trois paliers différents de contribution à la réduction des primes, avec des sauts inégaux et importants d'un</p>	Renoncer à inclure ce nouvel alinéa dans la LAMal

**Loi fédérale sur l'assurance maladie (réduction des primes)
Procédure de consultation**

				palier à l'autre (4%, 5% et 7.5% des coûts bruts selon le taux d'effort moyen), crée des effets de seuils non négligeables, avec de surcroît des effets de yo-yo possibles entre le calcul provisoire et le calcul définitif, ainsi qu'entre la contribution d'une année à l'autre dans un même canton.	
VD	65	1 ^{quater}		Cet article n'a pas lieu d'être sans l'art. 65 1 ^{er} LAMal Si toutefois, ce nouvel alinéa devait être maintenu, il est souhaitable que les cantons soient consultés sur les définitions et les méthodes de calcul ; ces éléments ayant une influence déterminante sur les obligations financières des cantons pour la réduction des primes.	Renoncer à inclure ce nouvel alinéa dans la LAMal

Autres propositions			
Nom	Art.	Commentaires/remarques	Modification proposée (texte proposé)
Error! Reference source not found. VD	66 al. 2, LAMal	Les subsides fédéraux, qui représentent actuellement 7.5% des coûts devraient être relevés, du moins pour les cantons dans lesquels les dépenses pour l'AOS sont supérieures à la moyenne des cantons, comme le canton de Vaud, ou à une autre référence à déterminer.	Les subsides fédéraux correspondent à 9 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins.

Rapport de la CLASS concernant le contre-projet du Conseil fédéral relatif à la réduction des primes de l'assurance obligatoire des soins

A. Analyse du contre-projet du Conseil fédéral

Le contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative PS sur la réduction des primes, en consultation auprès des cantons, n'est pas acceptable dans sa formulation actuelle, ce pour plusieurs raisons :

1. Son **impact social** n'est aucunement documenté dans le rapport. Or, cet impact est non seulement insuffisant pour constituer une alternative crédible à l'initiative, mais l'analyse démontre en outre qu'il est particulièrement mal ciblé. Pour l'illustrer simplement, relevons qu'aucune amélioration n'est apportée pour la population de deux des trois cantons dans lesquels la charge des primes pèse le plus lourdement dans le revenu des ménages. À l'inverse, une amélioration est imposée dans deux des trois cantons dans lesquels la charge des primes est actuellement la plus faible. A l'extrême, la population jurassienne dont la charge des primes (avant allègement) pèse en moyenne 19% du revenu disponible (sic !) ne bénéficiera d'aucune amélioration, alors que la population zougnoise dont la charge des primes pèse en moyenne 7% du revenu disponible voit sa situation améliorée par le contre-projet. En résumé, le contre-projet veut obliger la collectivité dans son ensemble à mobiliser des financements importants pour réduire davantage les primes de centaines de milliers de ménages qui ont les moyens de les assumer, alors qu'on ne ferait rien pour renforcer le soutien apporté à des centaines de milliers d'autres ménages qui croulent actuellement sous le poids excessif des primes.
2. Ses **implications institutionnelles** mettent à mal les bases du fédéralisme, en s'inscrivant en contradiction frontale avec le principe d'équivalence fiscale, dont le Conseil fédéral se prévaut pourtant pour s'opposer à l'initiative ! De nouvelles obligations sont imposées aux cantons, sans aucune contrepartie fédérale et indépendamment d'un besoin avéré. En outre, le contre-projet met un terme brutal au projet de nouvelle répartition des tâches (RPT2) engagé depuis plusieurs années sur mandat conjoint du Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux, en violant ouvertement l'engagement de neutralité financière globale admis par les deux parties. Enfin, il met à mal la cohésion fédérale en renforçant les disparités déjà criantes induites par le système actuel de réduction des primes, plutôt que de les résoudre.
3. Ses **conséquences financières** sont considérables et elles sont intégralement supportées par les cantons. Un tel constat est pour le moins surprenant s'agissant d'une proposition formulée par le Conseil fédéral, en réponse à une initiative fédérale. En outre, aucune concertation n'a été menée avec les cantons avant que le contre-projet ne soit mis en consultation, ce qui est d'autant plus inacceptable qu'une démarche conjointe de la Confédération et des cantons était en cours en vue d'établir une nouvelle répartition des tâches justement dans le domaine des réductions de primes. L'attitude méprisante de la Confédération envers les cantons « qui n'ont qu'à payer » se traduit également par l'absence de toute projection financière crédible des impacts du contre-projet sur les finances cantonales. Ainsi, cette thématique n'est succinctement abordée qu'à travers le tableau figurant dans l'annexe 2, qui se fonde au surplus sur des données et une analyse erronées. Les cantons supportent déjà seuls la modification légale qui sera introduite de manière définitive au 01.01.2021, soit la réduction des primes d'au moins 80% des enfants pour les bas et moyens revenus (Art. 65, al. 1^{bis} LAMal). De plus, il n'est pas tenu compte du contexte global lié au vieillissement de la population, qui fait que les dépenses des cantons vont sensiblement augmenter ces prochaines années, alors que la Confédération sera sensiblement moins impactée¹. Le contre-projet tel qu'il est présenté va donc contribuer à accentuer les difficultés à venir des cantons tout en épargnant la Confédération.

¹ <https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/finanzpolitik/perspectives-a-long-terme-des-finances-publiques-en-suisse.html>

4. Sa **conception technique** est intrinsèquement déficiente. Parmi les éléments particulièrement problématiques figure l'idée de classer les cantons en fonction de la charge des primes *après réduction* pour déterminer l'obligation d'intervention du canton. Il serait bien plus logique de se fonder sur la charge des primes *avant toute* réduction pour déterminer l'obligation d'intervention du canton. Un autre motif d'inquiétude majeur porte sur le système de paliers qui est proposé, qui se traduit concrètement par une obligation minimale de financement imposée au canton qui peut augmenter de plus de 50% d'une année à l'autre (passage de 5% à 7,5% des coûts bruts, couplée à l'augmentation des coûts bruts eux-mêmes). Enfin, les paramètres retenus pour le calcul (revenu pris en considération, charge des primes et définition des coûts bruts) auront un impact considérable sur le résultat. Il est donc essentiel que ces paramètres soient fixés de manière explicite dans la loi et il doit s'agir d'indicateurs transparents, calculés au niveau fédéral et non directement influençables par des décisions cantonales (par exemple le revenu imposable moyen retenu dans chaque canton au titre de l'IFD, la prime moyenne effective calculée par l'OFSP pour chaque canton ainsi que les coûts bruts de l'AOS). Cela exclut notamment de retenir la notion de revenu disponible, qui est très fortement influencée par des choix politiques cantonaux, bien davantage que le niveau des primes. Dans une telle optique, le subside fédéral ne saurait être distribué selon la clé en vigueur, afin que l'on ne se retrouve pas avec une obligation de financement imposée qui dépasserait dans certains cantons le subside versé par la Confédération !
5. La **qualité du rapport** est insuffisante compte tenu de l'importance du sujet. Nous relevons ici de manière non exhaustive deux points comptant parmi les plus criants :
- Les impacts de l'initiative à laquelle le contre-projet est opposé sont analysés de manière incorrecte en ce qui concerne les conséquences à court terme, qui sont notoirement sous-évaluées. Même dans une conception minimaliste, la mise en œuvre de l'initiative aboutit à un surcoût immédiat de plusieurs milliards de francs sur la base des données 2019, supporté majoritairement par la Confédération, alors que le rapport indique que la bascule n'induirait qu'un surcoût de moins de 1 milliard de francs sur 2019. Cela se démontre facilement, puisque le volume total des réductions de primes octroyées actuellement ne suffirait même pas à abaisser en dessous de 10% du revenu net la charge des primes des contribuables dont le revenu net est si faible qu'il ne génère aucune imposition à l'IFD. Or, comme le démontre le rapport du Conseil fédéral, des réductions significatives des primes, à hauteur de plusieurs milliards de francs, sont également nécessaires en faveur d'une partie non négligeable de la population soumise à l'IFD, afin que la charge des primes n'excède pas 10% du revenu net ! Cela étant posé, il convient de relever que le Conseil fédéral pose une analyse très correcte et pertinente des enjeux relatifs à l'évolution future du système. De fait, une acceptation de l'initiative impliquerait que la progression future des primes soit progressivement supportée exclusivement par les collectivités à travers les subsides, avec les problèmes que cela poserait.
 - Les données de base utilisées pour simuler l'impact du contre-projet comprennent des erreurs grossières. Les revenus disponibles moyens par assuré ne correspondent à aucune réalité : peut-on réellement croire que la population du Tessin dispose en moyenne de 30% de revenu disponible supplémentaire en regard de la population du canton de Zurich, alors que le revenu des ménages tessinois compte parmi les plus faibles du pays (selon l'enquête sur le budget des ménages menée par l'OFS). Même les réductions des primes actuellement octroyées par les cantons sont inexactes. Ainsi, le rapport indique une contribution de 41,8 millions pour le canton de Berne, alors que celle-ci s'élève en réalité à plus de... 250 millions ! Et le problème n'est pas limité au seul canton de Berne. Ainsi, à titre d'exemple, les subsides cantonaux sont sous-évalués d'environ 6 millions de francs dans le canton de Fribourg. Ces décalages considérables viennent du fait que les statistiques d'Ecoplan ne tiennent pas compte de l'entier des réductions de primes versées en faveur des bénéficiaires de PC ou de l'aide sociale, lorsque ces dernières sont financées directement dans le cadre de l'aide sociale ou des PC.

6. Le contre-projet du Conseil fédéral se fonde sur le **présupposé erroné** que les cantons maîtrisent seuls le système de santé et les coûts nécessaires à son fonctionnement. Or cela ne correspond pas au cadre juridique dans lequel le système de santé évolue. Si la planification hospitalière ressort certes de la compétence des cantons, elle est strictement encadrée par le droit fédéral et la jurisprudence du Tribunal fédéral, tout comme la clause du besoin. D'autres domaines de soins générant des coûts importants échappent à toute compétence cantonale alors que la Confédération est compétente pour définir le cadre légal de l'assurance obligatoire des soins. En outre, les cantons ont déjà, à l'heure actuelle, un intérêt majeur à maîtriser les coûts de la santé, dans la mesure où ils en assument directement une partie importante – malgré le fait que ces derniers ne dépendent pas prioritairement de leurs décisions. Si l'on ajoute à tout cela le fait que des contraintes extrêmement fortes sont aujourd'hui déjà imposées aux cantons en matière de réduction des primes (prise en charge des primes des bénéficiaires PC, allègement de 80% pour les enfants des familles à faible et moyen revenu, etc.), il se justifie donc pleinement que la Confédération participe de manière prépondérante au financement de la réduction de primes,.
7. Plus fondamentalement encore, le Conseil fédéral fonde l'entier de son contre-projet sur une **analyse erronée de la situation**. Ainsi, il est impossible de parler d'un désengagement progressif des cantons durant les dernières années, alors que les données font abstraction de plusieurs centaines de millions de francs actuellement payés par les cantons. Par ailleurs, la répartition actuelle du subside fédéral qui ne tient aucunement compte ni de l'intensité des besoins, ni de l'ampleur des obligations imposées aux cantons (notamment la prise en charge des primes des bénéficiaires PC) aboutit à une charge des primes inférieure à 10% du revenu moyen dans plusieurs cantons, alors même que ces derniers font comparativement peu d'efforts. Il est donc faux de penser que le système actuel mis en place au niveau fédéral fonctionne bien : au contraire, il se distingue par son inefficience, en focalisant l'allocation des moyens là où les besoins sont les moins importants. Plutôt que de résoudre ce problème, le contre-projet l'aggrave encore : les populations bénéficiant aujourd'hui déjà d'une charge des primes très faible voient cette charge encore allégée (exigence accrue de financement cantonal dans certains cantons), alors que les populations qui subissent une charge des primes très élevée ne profiteront d'aucune amélioration (pas de soutien fédéral supplémentaire, ressources des cantons socio-démographiquement défavorisés principalement mobilisées à financer les bénéficiaires PC et à l'aide sociale, sans qu'il leur soit de surcroît financièrement possible d'intensifier l'aide aux autres catégories d'assurés).

En regard de ce qui précède, la CLASS s'oppose fermement au contre-projet.

La CLASS considère toutefois qu'en raison des risques considérables induits par l'initiative, il ne serait pas raisonnable de la combattre sans y opposer un solide contre-projet indirect.

Dans la mesure où l'approche retenue par le Conseil fédéral ne convient pas, la CLASS considère qu'un autre contre-projet doit être opposé à l'initiative.

C'est dans cette perspective que la CLASS a planché sur trois modèles envisageables, avant de retenir la solution qui lui semble constituer la meilleure alternative au contre-projet du Conseil fédéral.

B. Modèles étudiés par la CLASS

Un groupe de travail mandaté par la CLASS a produit trois modèles pour construire un contre-projet différent de celui proposé par le Conseil fédéral, avec l'ambition de concevoir une solution répondant aux objectifs suivants :

1. Les principes du fédéralisme sont respectés
2. L'impact social est meilleur que celui proposé par le contre-projet du Conseil fédéral
3. L'impact financier demeure supportable pour les cantons et la Confédération, également dans la durée
4. La faisabilité technique est assurée

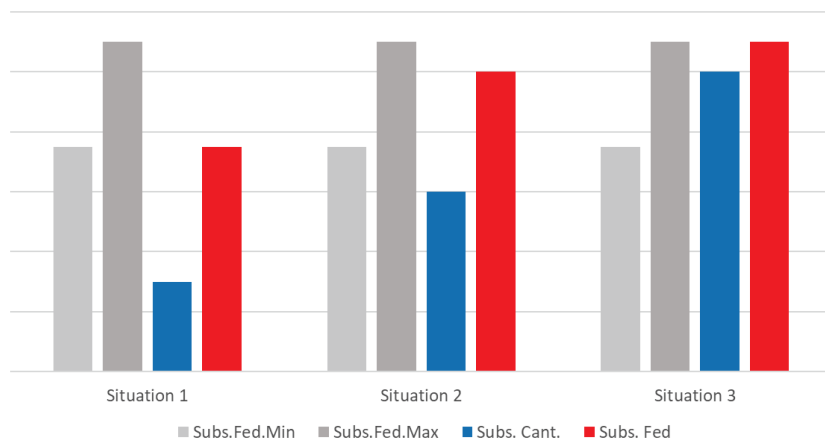
Modèle 1 : « souveraineté cantonale »

Philosophie

Ce modèle prend le contre-projet du Conseil fédéral à contre-pied. Aucune obligation nouvelle n'est imposée aux cantons, mais le soutien fédéral est augmenté au-delà du niveau actuel à la double-condition que le canton participe à l'effort et que celui-ci corresponde à un besoin reconnu.

Paramètres retenus

Concrètement, un subside fédéral maximal théorique est déterminé pour chaque canton en fonction a) des coûts bruts de l'assurance obligatoire dans le canton, b) de la part que « pèse » la prime moyenne cantonale non-réduite dans le revenu imposable IFD moyen par assuré et c) d'un plafond absolu équivalent à 5/3 du subside actuel. Par ailleurs, un subside fédéral minimal est assuré à hauteur du niveau actuel. Le subside fédéral effectif se situe entre ces deux bornes. Sous réserve que le plancher ou le plafond du subside fédéral soient atteints, le subside fédéral correspond à 5/3 du subside alloué par le canton.



Pour les cantons qui sont dans la situation 1 et qui ne font donc pas un effort suffisant pour bénéficier d'une augmentation du subside fédéral, le modèle aboutit au statu quo et le subside fédéral est au niveau du plancher. Pour les cantons qui sont dans la situation 3, l'effort cantonal effectif dépasse le besoin reconnu, de sorte que le subside fédéral atteint son plafond. Dans la situation 2, l'effort cantonal correspond à besoin reconnu et le subside fédéral est assuré à hauteur de 5/3 du subside cantonal effectif. À noter que dans les situations 2 et 3, le modèle permet une amélioration de la situation, par la revalorisation du subside fédéral. En outre, même si aucune nouvelle obligation n'est imposée aux cantons, une incitation forte est créée pour les cantons en situation 1 et 2 à renforcer ou à maintenir leur effort en faveur de la réduction des primes.

Modèle 2 : « soutien orienté sur les besoins »

Philosophie

Comme le contre-projet du Conseil fédéral, ce modèle vise à garantir dans chaque canton un certain niveau d'intensité de la réduction des primes en fonction de la charge des primes dans le revenu des ménages. À la différence du contre-projet du Conseil fédéral, tant l'effort cantonal que l'effort fédéral évoluent en fonction de ce besoin : plus l'effort imposé au canton est important, plus le soutien fédéral est important. Cette évolution est linéaire plutôt que par pallier, pour éviter les effets de seuils. La logique s'approche également davantage de l'esprit de l'initiative, puisque l'effort global de réduction des primes s'intensifie lorsque la charge des primes dans le revenu des ménages augmente, mais sans tomber dans l'excès qui consisterait à ce que la hausse des primes soit tendanciellement supportée en priorité par les collectivités publiques.

Paramètres retenus

En premier lieu, le revenu pris en considération est le revenu imposable IFD moyen par assuré dans le canton, qui permet de comparer de manière beaucoup plus objective la réalité des ressources dont disposent effectivement les ménages d'un canton à l'autre, en évitant les distorsions générées par exemple par les politiques fiscales cantonales. Un ratio est ensuite calculé entre ce revenu moyen et la charge moyenne des primes dans le canton, qui permet de savoir combien pèse en moyenne les primes dans le revenu des ménages. Le subside fédéral, actuellement fixé à 7,5% des coûts bruts moyens, progresse linéairement entre un minimum de 5% des coûts bruts moyens et un maximum de 10% des coûts bruts moyens, pour atteindre son maximum lorsque les primes représentent plus de 15% du revenu imposable moyen. Quant aux cantons, en plus des obligations légales qu'ils doivent déjà remplir, une exigence minimale de financement est introduite à hauteur de 50% du subside fédéral, soit un partage des coûts tel que prévu par l'initiative, mais avec un effort global de réduction des primes qui se situe entre 7,5% des coûts bruts moyens et 15% des coûts bruts moyens, aboutissant à un plafond identique à celui prévu par le contre-projet du Conseil fédéral.

Modèle 3 : « statu quo modifié avec splitting des primes PC »

Philosophie

Comme la prise en charge complète des primes PC est imposée par le droit fédéral relatif aux PC, le modèle commence par rétablir l'équivalence fiscale en sortant le paiement des primes PC du système ordinaire de la réduction des primes, pour en partager le coût en fonction de la clé de répartition en vigueur dans les PC.

Parallèlement, le système actuel de financement de la réduction des primes est maintenu, mais dans une intensité réduite et avec l'introduction d'une obligation minimale de financement de la part des cantons.

Paramètres retenus

Les dépenses des primes PC sont isolées et partagées à raison de $3/8 - 5/8$ entre le canton et la Confédération. Pour le surplus, le système de réduction des primes actuel subit les modifications suivantes :

1. La Confédération met à disposition un subside fédéral équivalent à 6% des coûts bruts moyens, au lieu des 7,5% actuels.
2. Chaque canton a l'obligation de participer à l'effort à hauteur d'au moins 50% du subside fédéral (i.e. clé de répartition $1/3 - 2/3$ reprise de l'initiative).

C. Analyse comparative des trois modèles alternatifs

Les simulations annexées, effectuées par le groupe de travail de la CLASS, permettent de comparer le comportement des trois modèles en termes d'impact social, de coûts et d'acceptabilité politique pour les cantons. Le tableau permet de « jouer » avec les paramètres pour rechercher le meilleur équilibre entre ces trois dimensions.

L'avantage immédiat du modèle 1 est qu'il permet, par définition, d'assurer le statu quo ou une amélioration du subside fédéral dans tous les cantons. En outre, en faisant dépendre l'évolution du subside fédéral des efforts cantonaux jusqu'à une certaine limite, ce modèle incite, les cantons à investir davantage en faveur de la réduction des primes. Par contre, il risque de ne pas constituer une alternative jugée suffisamment fiable face à l'initiative, en ce qu'il n'offre aucune garantie légale supplémentaire quant à l'intensification de l'effort global des collectivités en faveur de la réduction des primes. En outre, il est probablement inacceptable pour la Confédération, en ce qu'il rend le budget fédéral dépendant de décisions politiques cantonales et qu'il viole ainsi, dans l'autre sens cette fois, le principe de l'équivalence fiscale.

Le modèle 2 permet d'intensifier progressivement le soutien fédéral en fonction de l'évolution de la charge des primes dans le revenu des ménages. Il garantit un engagement accru de la Confédération et des cantons en regard de la situation actuelle, mais également dans l'évolution future, tout en allouant de manière efficiente les moyens là où ils sont les plus nécessaires. Il permet ainsi une maximisation de l'impact social en regard du surcoût global supporté par les collectivités. Il constitue ainsi une alternative crédible à l'initiative, sans pour autant diminuer l'intérêt de la population, des cantons et de la Confédération à unir leurs efforts pour maîtriser l'évolution des coûts. Ce modèle est nettement meilleur que le statu quo et le contre-projet aussi bien au niveau de son impact social que sous l'angle de l'équivalence fiscale et du surcoût global induit pour les collectivités. Il présente un bon degré d'acceptabilité politique, tant pour les cantons que pour la Confédération.

Enfin, le modèle 3 présente l'avantage de protéger les prestations offertes à la population non bénéficiaire des prestations complémentaires contre l'emprise tendanciellement croissante de cette catégorie de population sur les enveloppes financières disponibles pour la réduction des primes. Il renforce les exigences auxquelles la Confédération et les cantons doivent se soumettre, tout en corrigeant la distorsion qui existe dans le système actuel de par le non-financement des primes dans le cadre des prestations complémentaires. Enfin, ce modèle a l'avantage d'être entièrement fondé sur des systèmes de répartition existants. Par contre, la notion de revenu de la population, donc de besoin, n'est pas du tout prise en considération, ce qui est très éloigné de la direction voulue par l'initiative, ainsi que du contre-projet.

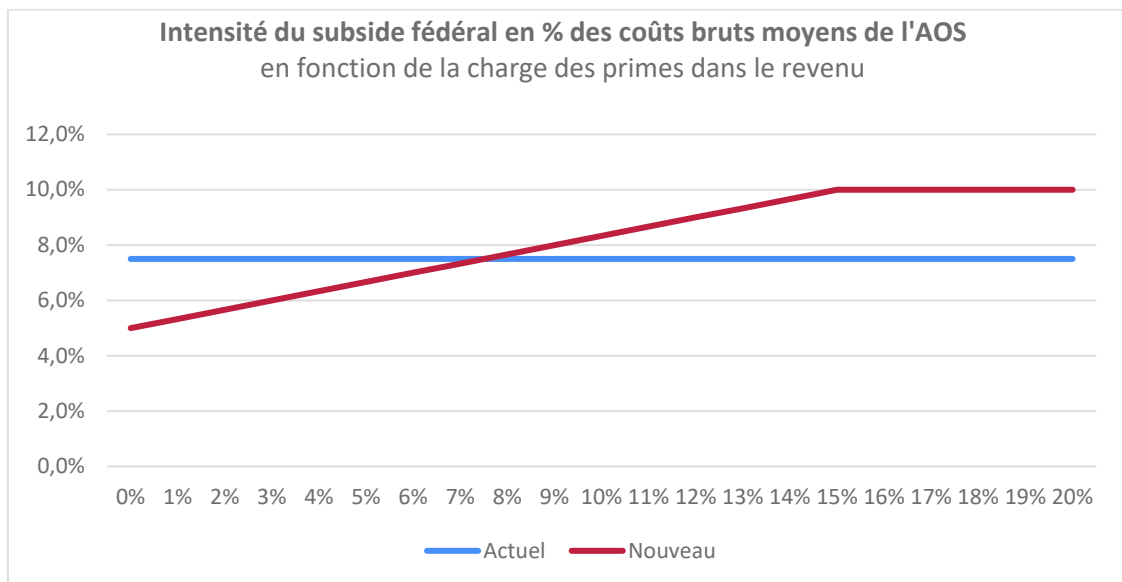
Aucun des trois modèles ne génère d'effets de seuil problématiques du type de ceux générés par le contre-projet qui, rappelons-le, peut provoquer d'une année à l'autre des obligations de financement accrues de plus de 50% pour un canton.

Après avoir analysé les trois modèles, **la CLASS retient avec conviction le modèle 2**, avec les paramètres proposés, pour les motifs suivants :

1. L'**impact social** est positif dans 25 des 26 cantons. La charge résiduelle moyenne des primes après réduction est ramenée à moins de 10% du revenu imposable IFD par assuré dans 24 des 26 cantons. Les écarts subis par les personnes précarisées selon leur lieu de domicile sont notoirement réduits. Enfin, des garanties légales sont posées pour assurer un maintien de l'intensité de la RIP dans la durée.
2. Le **coût financier** global est inférieur à celui prévu par le contre-projet. Il est réparti équitablement entre les cantons et la Confédération, dans un meilleur respect du principe de l'équivalence fiscale. L'évolution future reste maîtrisée, sans effets de seuil ni risques d'explosion des coûts de la RIP.
3. L'**acceptabilité politique** de la solution proposée est nettement meilleure que celle du contre-projet pour une très large majorité des cantons, représentant environ 98% de la population suisse.

D. Fonctionnement détaillé de la solution proposée par la CLASS

1. Dans la solution proposée, on commence par calculer, pour chaque canton, quelle part du revenu moyen est mobilisée pour payer les primes :
 - a. Le revenu moyen pris en considération est le revenu imposable IFD moyen par assuré pour la dernière année de taxation connue, c'est-à-dire le total du revenu imposable IFD des personnes physiques d'un canton (statistiques AFC), que l'on divise par l'effectif moyen des assurés du canton (statistiques OFSP).
 - b. La prime prise en considération est la prime annuelle moyenne effective par assuré avant toute réduction de prime, tous modèles et catégories d'âge confondus (statistiques OFSP).
2. Le subside fédéral octroyé à chaque canton est ensuite calculé comme aujourd'hui. Cependant, au lieu d'être fixé de manière uniforme à 7,5% sur l'ensemble du territoire, une intensité variable est appliquée entre 5% et 10%, en fonction de la charge des primes dans le revenu de chaque canton, avec un minimum atteint lorsque la charge des primes est nulle et un plafond atteint lorsque la charge de primes représente 15% du revenu.



Autrement dit, le subside fédéral correspond exactement au subside actuel si la charge des primes représente 7,5% du revenu imposable moyen, il est inférieur au subside actuel si la charge des primes est inférieure et il augmente dans le cas inverse, jusqu'à plafonner à 4/3 du subside actuel dans les cantons dans lesquels la charge des primes serait égale ou supérieure à 15% du revenu.

Ainsi, dans le pire des cas, dans l'hypothèse très virtuelle où la charge des primes devait représenter plus de 15% du revenu moyen dans tous les cantons (ce n'est le cas dans aucun canton à ce jour), le subside fédéral plafonnerait en tous les cas à 10% des coûts bruts de l'AOS, c'est-à-dire un tiers de plus qu'actuellement.

À noter que comme dans le système actuel, le pourcentage retenu pour chaque canton est appliqué sur les coûts bruts moyens de l'AOS par assuré au niveau suisse, de manière à maintenir une forte incitation à contenir les coûts pour les cantons.

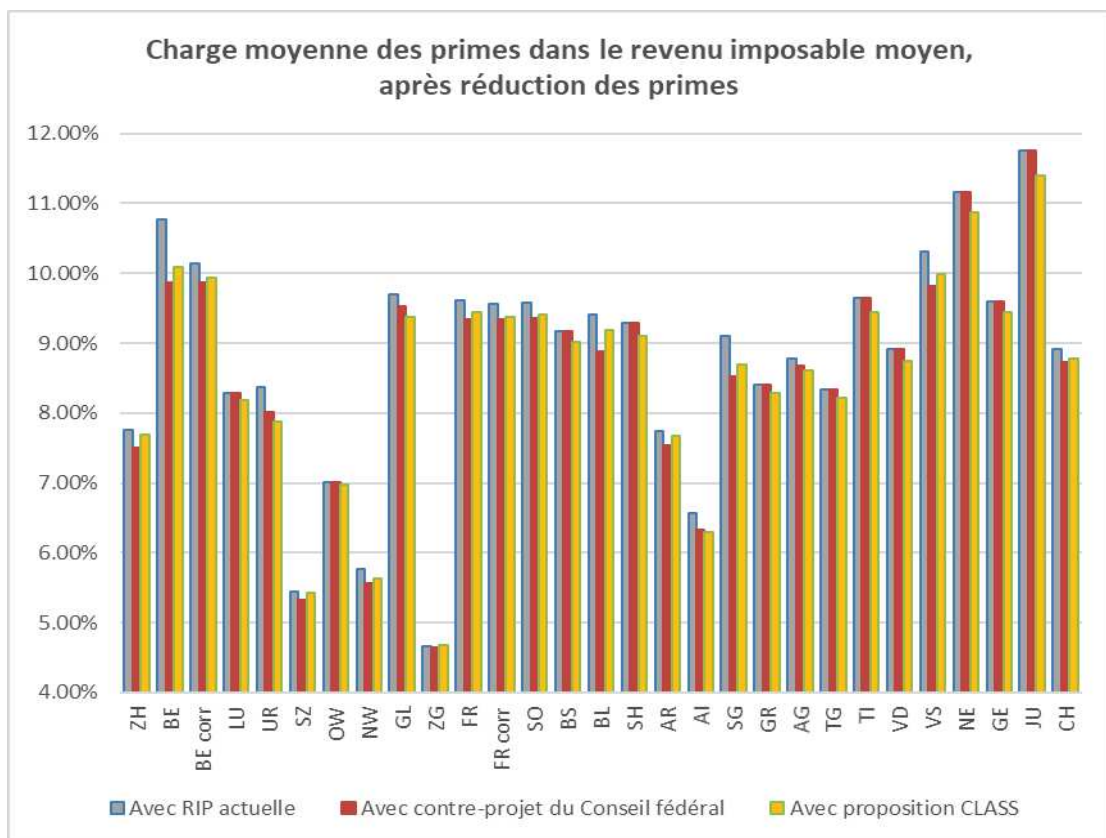
3. Le subside minimal exigé de la part du canton est ensuite fixé à 50% du montant du subside fédéral (aboutissant à une répartition 2/3 – 1/3, comme prévu par l'initiative). Cette nouvelle exigence imposée aux cantons s'ajoute aux obligations légales fixées dans le droit fédéral actuel en matière de prise en charge des primes des bénéficiaires PC ainsi qu'en matière de réduction des primes en faveur des personnes à revenus modestes, respectivement des familles à faible et moyens revenus.

4. Impacts détaillés de la solution proposée par la CLASS

Les simulations ont été effectuées sur la base des données 2019 de l'AOS, publiées par l'OFSP ainsi que sur les données fiscales 2016 de l'IFD, publiées par l'AFC. En outre, les données corrigées ont été calculées pour les cantons de Berne et de Fribourg, pour tenir compte des réductions de primes opérées dans ces cantons pas d'autres canaux. Ce sont ces données corrigées qui sont prises en considération dans le calcul de la moyenne suisse.

Comme dans le rapport du Conseil fédéral relatif au contre-projet, l'hypothèse a été faite que les cantons qui font actuellement un effort (volontaire) de réduction des primes supérieur à la future exigence légale minimale continueront à le faire.

Impact social



Comme le montre le graphique, la proposition CLASS permet une amélioration en regard du statu quo dans 25 cantons (représentant 98,5% de la population), contre seulement 16 cantons (représentant 69% de la population) dans le contre-projet du Conseil fédéral. Le seul canton dans lequel la réduction des primes perdrait (très légèrement) en intensité en regard du statu quo dans le modèle CLASS est celui dans lequel la charge des primes est de loin la plus faible.

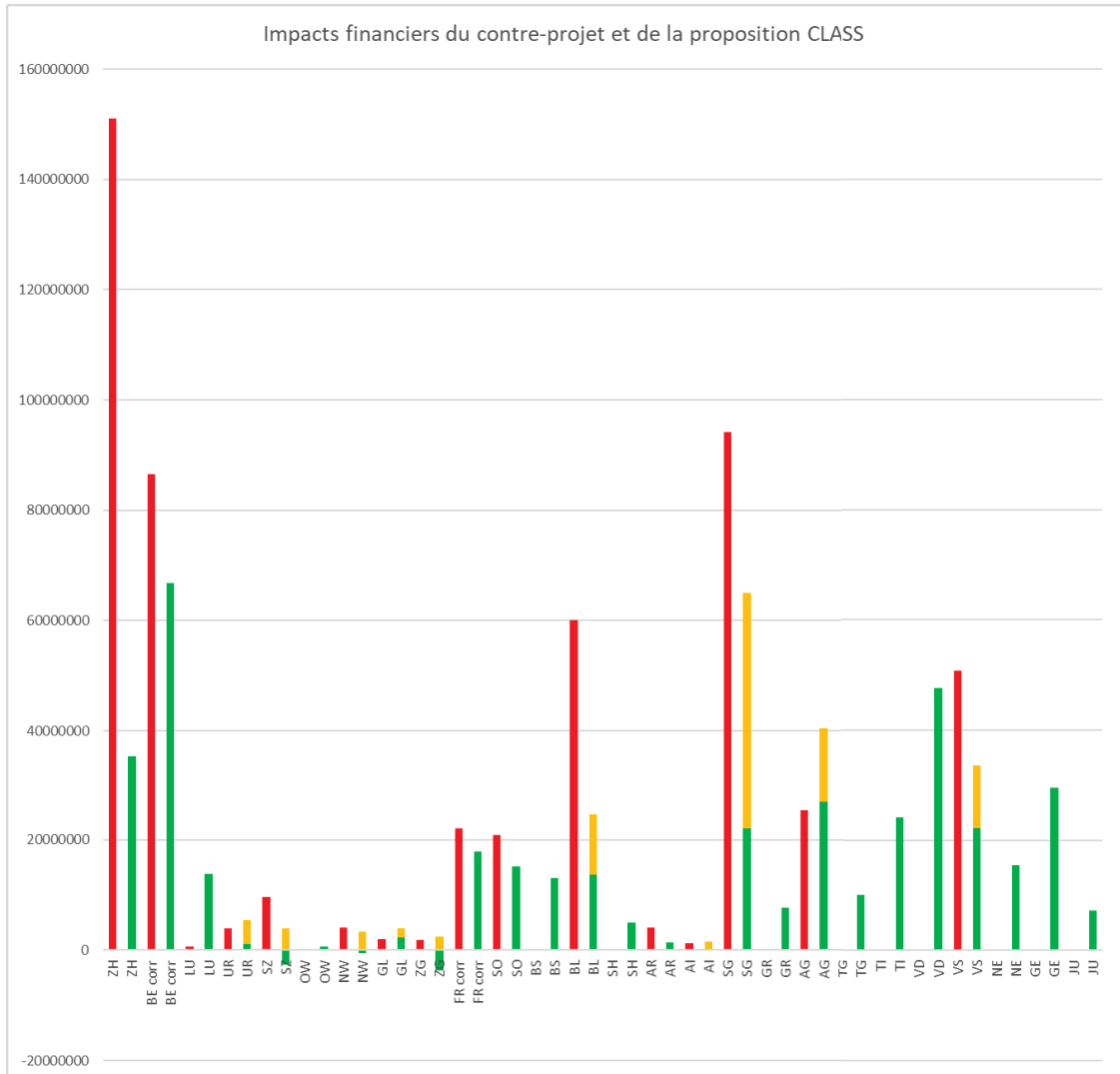
Au niveau suisse, la RIP permet actuellement de ramener la charge moyenne des primes avant réduction de 10,6% du revenu imposable moyen à 8,91%, avec un spectre allant de 4,66% à 11,75% selon les cantons et un écart-type de 1,68% entre les cantons. Avec le contre-projet, la charge résiduelle moyenne passe à 8,73%, mais le spectre s'aggrave encore, allant de 4,64% à 11,75% et l'écart-type reste de 1,68%. Enfin, avec la proposition CLASS, la charge résiduelle moyenne passe à 8,78%, le spectre se resserre, allant de 4,68% à 11,4% et l'écart-type se réduit à 1,61%.

En résumé, la proposition CLASS permet de mieux cibler les moyens, pour les orienter là où les besoins sont les plus importants, tout en améliorant la situation de la population sur l'ensemble du territoire.

Impact financier

Le contre-projet du Conseil fédéral induit une dépense supplémentaire de 759 millions de francs à charge exclusive des cantons. En tenant compte des données corrigées des cantons de Berne et Fribourg, la charge supplémentaire imposée en canton se réduit à 539 millions de francs.

La proposition CLASS provoque quant à elle une dépense supplémentaire globale de 650 millions de francs, répartie à hauteur de 393 millions de francs à charge de la Confédération et de 258 millions de francs à charge des cantons. En tenant compte des données corrigées, la charge supplémentaire imposée aux cantons est ramenée à 96 millions de francs, pour une dépense supplémentaire globale de 489 millions de francs entre cantons et Confédération.



Le graphique ci-dessus montre, pour chaque canton, deux colonnes. La première montre, en rouge, la charge supplémentaire induite pour le canton par le contre-projet du Conseil fédéral. La seconde montre, la charge supplémentaire induite pour le canton en orange et pour la Confédération en vert, dans la proposition CLASS.

On constate que le contre-projet induit un surcoût pour 16 cantons, tandis que la proposition CLASS n'induit de charge nouvelle que pour 10 cantons, et dans une bien moindre mesure que le contre-projet. Dans la proposition CLASS, le subside fédéral augmente dans 23 cantons, tandis qu'il subit une légère baisse dans 3 cantons.

Acceptabilité politique

Le contre-projet du Conseil fédéral est inacceptable pour les cantons et, probablement, pour une partie non négligeable de la population. A l'inverse, la proposition CLASS pourrait être soutenue par une large majorité des cantons ainsi que par une part beaucoup plus importante de la population. Moins coûteuse, plus efficace et plus respectueuse de l'ordre institutionnel suisse, elle implique cependant que la Confédération accepte de faire également une part de l'effort, ce qui semble parfaitement justifié en regard de la demande de l'initiative, mais également du principe de l'équivalence fiscale.

Cohérente intellectuellement, cette proposition ne souffre pas non plus de certains défauts rédhibitoires de l'initiative (hausse des primes tendanciellement assumée par les collectivités publiques, explosion des coûts) ou du contre-projet (effets de seuil, maintien ou aggravation des écarts entre les cantons).