

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES PETITIONS
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Pétition pour une liberté cantonale en matière d'organisation de l'assurance maladie

1. PREAMBULE

La Commission thématique des pétitions était composée de Mme Valérie Induni (remplaçant Daniel Trolliet) ainsi que de MM. Olivier Petermann, Axel Marion (remplaçant Jean-Louis Radice), Jean-Marc Nicolet (remplaçant Olivier Epars), Guy Gaudard, Patrick Simonin (remplaçant François Cardinaux), Pierre-André Pernoud, Philippe Liniger, Daniel Ruch, Christian Van Singer (remplaçant Séverine Evéquoz). Elle a siégé en date du 9 mai 2019 sous la présidence de M. Vincent Keller.

M. Jérôme, secrétaire de commission parlementaire, a établi les notes de séance.

2. PERSONNES ENTENDUES

Pétitionnaires : la délégation entendue était composée de M. Olivier Maggioni et Mme Christa Calpini, pharmacienne indépendante, ancienne députée.

Représentant de l'Etat : Mmes Claudia Gianini, adjointe à la responsable de l'unité juridique de la DGCS, et Brit Baarli, statisticienne/économiste à la DGCS.

3. DESCRIPTION DE LA PETITION

Le 3 avril 2019 échoyait le délai de récolte de signature d'une initiative fédérale intitulée « Assurance-maladie. Pour une liberté d'organisation des cantons ». La récolte de signatures n'a pas abouti sur le plan national bien que dans plusieurs cantons romand le nombre de signature dépasse le quorum nécessaire à une initiative cantonale. Pour le canton de Vaud ce ne sont pas moins de 13'500 signatures récoltées. Fort de ce constat, les pétitionnaires demandent aux autorités cantonales d'agir, dans le cadre fédéral, afin d'introduire un système de caisse de compensation publique notamment, au titre des expériences pilotes que la révision de la LAMal pourrait bientôt autoriser suite au rapport du groupe d'expert du Département Fédéral de l'Intérieure (DFI).

4. AUDITION DES PETITIONNAIRES

Les pétitionnaires expliquent que cette pétition signée par trois anciennes députées de partis différents a été remise en même temps qu'une initiative parlementaire sur le même sujet signée par des députés issus de sept groupes politiques.

A la base de cette pétition, une initiative fédérale avait été lancée. L'opportunité politique vient également du fait que le groupe d'expert mandaté par le DFI pour lutter contre l'augmentation des coûts liés à la LAMal propose de permettre aux cantons de faire des expériences pilote. Ce que les pétitionnaires attendent des autorités, c'est de tout faire pour que cette proposition soit intégrée à la modification de la loi fédérale, et dans un deuxième temps de se porter candidat pour faire cette expérience.

Comme les primes ne sont pas liées aux coûts, et que les réserves sont liées aux assureurs, alors que les primes sont cantonales, un assureur qui gagne des assurés perd de l'argent alors qu'à contrario un assureur qui perd des assurés en gagne. De plus, selon les pétitionnaires, il y a un manque en matière de prévention de santé publique.

L'expérience demandée par les pétitionnaires consisterait dans un périmètre cantonal, avec les assureurs existants, à mutualiser les réserves qui deviendraient cantonales, dès lors de compenser les coûts au lieu des risques. Les primes étant dès lors fixées en adéquation avec les coûts

Les pétitionnaires précisent que pour récolter les signatures pour l'initiative, plusieurs associations étaient représentées (médecins de famille, médecins assistants, consommateurs via FRC et Bon à Savoir). Toutes ces associations demandent un changement structurel. En effet, en 2018 les coûts de la santé ont diminué de 0,8% dans le canton de Vaud mais les primes ont augmenté de 6,4% : cette différence a provoqué une augmentation supplémentaire estimée entre 150 et 200 millions ! Au début 2018, les dix plus grandes caisses maladies suisses cumulaient à elles seules un excédent de réserves de 940 millions. L'effet pervers des assurés qui vont dans la caisse la moins chère nécessite la création, par les caisses, de réserves pour faire face à cet afflux. C'est ceci qui provoque une augmentation de primes pour créer les réserves. Ce mauvais système doit être changé. Les réserves ont augmenté de 24% par an depuis 2010, pour dépasser 7 milliards en 2017. Les pétitionnaires estiment que l'on n'a pas besoin d'autant de réserves, il y a un défaut dans le système.

5. AUDITION DES REPRESENTANTS DE L'ETAT

La loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) est entrée en vigueur le 1er janvier 1996. L'article 4 LAMal pose le principe du libre choix de l'assureur, et renvoie à la LSAMal (loi sur la surveillance de l'assurance-maladie), laquelle définit les compétences en matière de financement et de surveillance des assureurs, en coordination avec la LAMal. Il est à rappeler que les primes sont proposées par les assureurs et approuvées par l'autorité fédérale (OFS sur mandat du DFI). Concernant les subsides pour la réduction des primes, il faut également rappeler que le subside octroyé par le canton en faveur de l'assuré est versé directement à l'assureur.

Une base légale fédérale est dès lors nécessaire pour fonder un dispositif tel que celui évoqué dans la pétition, un tel système allant à l'encontre de la législation fédérale actuelle. Le droit cantonal devrait également être adapté, que ce soit via une révision légale ou un décret en cas de mesure pilote limitée dans le temps, avec possibilité de référendum.

Projet d'article relatif aux projets pilotes

Fin 2016, le DFI a mandaté un groupe d'experts internationaux en vue d'une évaluation des expériences nationales et internationales visant à gérer la croissance du volume des prestations et d'identification d'éventuelles mesures de maîtrise des coûts rapidement applicables pour décharger l'assurance obligatoire des soins. Le rapport du groupe d'experts sur la maîtrise de la hausse des coûts dans le système de la santé a été rendu en date du 24 août 2017.

Le Conseil fédéral a lancé en septembre 2018 une consultation sur la base de ce rapport. Parmi les mesures proposées par le groupe d'experts, figure l'introduction d'un article dans la LAMal concernant les projets pilotes dans le cadre de l'assurance-maladie, aux conditions qui sont mentionnées dans le projet d'article 59b LAMal.

Art. 59b

- ¹ Dans le but d'expérimenter de nouveaux modèles de maîtrise des coûts, le DFI peut autoriser des projets pilotes dans les domaines suivants :
 - a. fourniture de prestations sur mandat de l'assurance obligatoire des soins au lieu du remboursement des prestations ;
 - b. prise en charge de traitements à l'étranger en dehors de la coopération transfrontalière au sens de l'art. 34, al. 2 ;
 - c. limitation du choix du fournisseur de prestations ;
 - d. financement uniforme des prestations hospitalières et ambulatoires ;
 - e. promotion de la coordination et de l'intégration des soins ;
 - f. autres instruments de pilotage des coûts.
- ² Les projets pilotes sont limités dans leur objet, leur durée et leur application territoriale.
- ³ Le DFI fixe par voie d'ordonnance les dérogations à la loi et les droits et obligations des participants au projet pilotes.
- ⁴ Les cantons, les assureurs, les fournisseurs de prestations, leurs fédérations respectives et les assurés peuvent être tenus de participer à un projet pilote si une participation volontaire ne permet pas d'évaluer de manière adéquate les effets d'une généralisation ultérieure du projet pilote.
- ⁵ Le Conseil fédéral règle la procédure, les conditions d'admission, l'évaluation et le suivi des projets pilotes.
- ⁶ Au terme du projet pilote, le Conseil fédéral peut prévoir que les dispositions visées à l'al. 3 restent applicables si l'évaluation a montré que le modèle permet de maîtriser efficacement les coûts. Les dispositions deviennent caduques un an après leur prorogation si le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale un projet établissant la base légale de leur contenu. Elles deviennent aussi caduques si l'Assemblée fédérale rejette le projet présenté par le Conseil fédéral ou si leur base légale entre en vigueur.

Dans le message du Conseil fédéral accompagnant cette consultation il était précisé les domaines que pourraient toucher ces projets pilotes, lesquels devaient avoir un effet certain sur une diminution des coûts, un contrôle de mesure des prestations : il faut que le projet pilote « *n'occasionne à moyen terme aucune augmentation des coûts, ni coût additionnel pour l'AOS, ni report de coûts sur une autre assurance sociale* », que « *les coûts de sa constitution et de son intégration [soient] supportés par les acteurs concernés par les projets spécifiques* » et que « *le retour à la situation qui prévalait avant son autorisation [soit] possible.* » Il s'agit d'avoir des projets pilote à durée limitée et géographiquement limités. Une évaluation permettrait de modifier la loi fédérale par la suite.

6. DELIBERATIONS

Les commissaires pour la prise en considération de cette pétition estiment qu'il est urgent de faire quelques choses pour la maîtrise des primes d'assurance maladie. Ils estiment que si le projet de l'article 59b de la LAMal devait passer la rampe aux chambres fédérales, ce serait une opportunité pour le canton de Vaud de mettre en place un tel projet, dans le but d'expérimenter de nouveaux modèles de maîtrise des coûts. Ce projet n'enlèverait en rien le savoir-faire des caisses-maladies. Ils garderont un rôle important dans l'exécution des tâches administratives déléguées et les mêmes activités dans le domaine des assurances de perte de gain et des assurances complémentaires. Un essai pilote permettrait d'évaluer un tel modèle. Ils relèvent aussi que le canton de Vaud serait un bon sujet pour tester ce projet car il faut un nombre suffisant d'assurés pour que le modèle de mutualisation des risques soit efficient.

Les commissaires qui se sont abstenus relèvent que tout le monde est favorable à l'objectif de maîtrise des coûts mais que la question reste complexe dans le cadre d'un niveau de soins de très grande qualité comme pratiqué dans notre pays. Ils voient dans cette pétition, l'antichambre de la caisse unique. Ils se demandent si le canton de Vaud serait bien adapté pour un tel projet pilote.

7. VOTE

Par 9 voix pour la prise en considération, aucune voix pour son classement et 2 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette pétition et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Lignerolle, le 09.12.2019

Le rapporteur :
(Signé) Olivier Petermann