

**Fixation par le canton du montant
des primes d'assurance maladie**

Question

En date du 6 septembre 2008 dernier, les colonnes de *La Liberté* informaient que le conseiller d'Etat valaisan en charge de la santé publique menaçait d'octroyer à son canton le pouvoir de fixer le montant des primes de l'assurance maladie, n'acceptant pas que l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) se borne à entériner les hausses annoncées par les caisses-maladie.

L'information rapporte également que ledit conseiller d'Etat est soutenu dans sa démarche par ses collègues vaudois et genevois.

Le sujet pour le moins sensible de la hausse du montant des primes de l'assurance maladie mérite une attention toute particulière. La démarche initiée par les conseillers d'Etat précités semble intéressante sous l'angle d'une prise d'indépendance face au diktat imposé par les caisses-maladie, ou du moins face à l'impression de diktat que peut légitimement ressentir la population.

L'idée d'une fixation, par le canton, du montant des primes de l'assurance maladie fait débat; elle est cependant combattue par les caisses-maladie et le conseiller fédéral P. Couchepin, en charge de la direction de la santé publique, comme l'indique l'article de presse déjà cité.

Ainsi, les questions que j'adresse au Conseil d'Etat (CE) sont les suivantes :

- 1) Quelle est la détermination du CE fribourgeois quant à la démarche initiée par les conseillers d'Etat valaisan, vaudois et genevois?
- 2) Le CE a-t-il entrepris une démarche similaire à celle explicitée ci-dessus, allant dans le sens d'une fixation par le canton du montant des primes de l'assurance maladie? Si oui, où en sont ces démarches?
- 3) Si non, le CE compte-t-il se rallier aux déclarations des trois conseillers d'Etat précités?
- 4) Le CE a-t-il été contacté par ces conseillers d'Etat ou par d'autres tiers - respectivement, le CE a-t-il contacté d'autres tiers sur cette question précise?

Le 12 septembre 2008

Réponse du Conseil d'Etat

Situation de départ

Selon l'article 61 LAMal, la responsabilité de fixer les primes revient aux assureurs. Les tarifs des primes de l'assurance obligatoire des soins doivent être approuvés par le Conseil fédéral. Il faut donc préciser que le Conseil fédéral ne fixe en général pas les primes. Il contrôle que les primes versées sont justifiées par rapport aux coûts que les assureurs doivent assumer dans le canton correspondant, vérifie que les principes de financement prévus par la LAMal et la solvabilité des caisses-maladie soient garantis et approuve les primes le cas échéant. Ce n'est que si ces conditions ne sont pas remplies qu'il fixe les primes.

Les cantons peuvent se prononcer sur les tarifs de primes prévus pour leurs résidents, pour autant que la procédure d'approbation n'en soit pas prolongée. Le canton de Fribourg utilise chaque année cette opportunité pour intervenir auprès de l'OFSP pour demander des corrections des primes là où ses investigations en indiquent la nécessité.

Il reste que l'évolution des primes est avant tout le reflet de l'évolution des coûts de la santé à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS), auxquels s'ajoutent les frais administratifs des assureurs-maladie qui correspondent environ à 5% de leurs prestations brutes. Ainsi, il est inévitable qu'avec la hausse des coûts de la santé les primes de l'assurance obligatoire des soins augmentent également.

Manque de collaboration et de transparence dans la procédure d'approbation des primes

Si divers cantons proposent de s'engager pour obtenir le pouvoir de fixer eux-mêmes les primes, c'est en partie aussi parce qu'ils estiment que la procédure actuelle d'approbation des primes par le Conseil fédéral n'a pas fonctionné de manière optimale et que la collaboration entre les cantons et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), organe de surveillance du Conseil fédéral chargé de l'approbation des primes, a été insuffisante et insatisfaisante ces dernières années.

Depuis plusieurs années déjà, certains cantons observent par exemple que certains assureurs-maladie augmentent les primes alors qu'ils ont des réserves bien au-dessus des exigences légales. Cela signifie que les primes facturées sont plus élevées que les coûts de la santé à charge de ces assurances-maladie. A l'instar du canton de Fribourg, ces cantons sont intervenus auprès de l'OFSP, faisant part de leurs observations et demandant des baisses de primes de la part des assureurs concernés.

Le canton de Fribourg a lui-même constaté par le passé que l'OFSP n'a pas informé ou a informé de manière trop succincte les cantons sur ses discussions avec les assureurs-maladie dans le cadre de la procédure d'approbation des primes. L'OFSP n'a ainsi pas précisé si et dans quelle mesure il a pris en compte les réserves et les propositions émises par les cantons dans le cadre de la consultation. Aussi les cantons ont-ils eu le sentiment de ne pas avoir été pris au sérieux par la Confédération, surtout lorsqu'aucune correction sensible des primes ne pouvait être constatée après l'intervention des cantons.

Evaluation de pistes en vue d'un renforcement de l'intégration des cantons dans le processus d'approbation des primes de l'assurance maladie

Vu cette situation, la Conférence latine des affaires sociales et sanitaires (CLASS), à laquelle participe la Direction de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg (DSAS), s'est penchée sur diverses actions qui pourraient être envisagées par les cantons si l'OFSP ne tient pas compte de leur avis, à savoir des modifications légales tendant à un accroissement des compétences cantonales ou d'autres mesures (par exemple plafonnement et rétrocession des réserves, allocation de nouvelles compétences aux cantons, mesures visant à garantir la transparence des assureurs-maladie, etc.). Ces projets ne pouvant être lancés sans une analyse juridique approfondie de faisabilité, la CLASS a mandaté, en septembre dernier, l'Institut de droit de la santé de l'Université de Neuchâtel (IDS) d'analyser la question, en particulier les aspects du transfert aux cantons de la compétence d'approuver les primes et de la fixation d'un plafond pour les réserves des caisses maladie, dans le cadre d'un rapport d'expert.

La procédure d'approbation des primes 2009 s'est entre-temps terminée. De nombreux cantons ont constaté une nette amélioration de la collaboration avec l'OFSP dans le cadre de la procédure d'approbation de primes 2009. De plus, il semble que l'OFSP a davantage tenu compte des remarques des cantons lors de la détermination des primes 2009, ce qui a contribué à des hausses contenues dans certains cantons, voire même des baisses de

primes dans d'autres. Tant la CLASS que la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) saluent cette évolution.

Dans le canton de Fribourg, l'intervention de l'OFSP sur les primes n'a pas été aussi spectaculaire. Sans doute parce que l'excédent des réserves n'est pas aussi important que dans les cantons de Genève et de Vaud par exemple, qu'à peine plus de la moitié des 28 assureurs les plus importants du canton ont des réserves excédentaires alors que celles des autres sont insuffisantes ; au surplus les réserves des assureurs-maladie dans le canton de Fribourg se sont stabilisées en 2005 et, depuis, ont diminué de manière ininterrompue jusqu'en 2008. Les prévisions des assureurs-maladie indiquent d'ailleurs que cette baisse continuera en 2009. Il reste que diverses adaptations de primes suite à l'intervention de l'OFSP vont dans le sens des remarques faites par le canton.

Le Comité directeur de la CDS observe toutefois que les problèmes de fond demeurent. Aussi a-t-il mandaté son Secrétariat central d'élaborer une proposition de décision qui expose comment les compétences des cantons pourraient s'exercer de la manière la plus appropriée dans le processus d'approbation des primes, comment les limites supérieures des réserves pourraient être fixées et quelles clarifications et étapes supplémentaires sont nécessaires. Les travaux préliminaires de la CLASS et le rapport de l'IDS ont été intégrés à cette réflexion.

Vu la situation actuelle et les travaux en cours, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg ne désire pas se prononcer sur la question du transfert de compétences de la Confédération aux cantons en tant qu'élément dissocié des autres pistes analysées, pour renforcer l'intégration des cantons dans le processus d'approbation des primes de l'assurance maladie. Le Conseil d'Etat estime plus judicieux d'attendre les résultats des analyses de la CDS avant de se prononcer sur la question de manière globale.

Le Conseil d'Etat est toutefois convaincu que la collaboration entre les cantons et la Confédération dans le cadre de la procédure d'approbation doit être durablement améliorée, tout comme la transparence concernant la situation des assurances-maladie. La recherche de solutions dans ce sens est pour lui prioritaire.

Le Conseil d'Etat est régulièrement informé de l'évolution de la situation par la DSAS.

Fribourg, le 13 janvier 2009