



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Anne Meyer Loetscher / Susanne Aebischer

2014-GC-100

### **Correction des modalités d'octroi des réductions des primes d'assurance-maladie pour les bénéficiaires de l'aide matérielle**

#### **I. Motion**

La modification de l'ordonnance concernant la réduction des primes d'assurance-maladie qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014, suite aux mesures structurelles et d'économie, a abrogé la lettre e) de l'article 6 (Etendue de la réduction : 100 % de la prime moyenne régionale pour les bénéficiaires de l'aide sociale matérielle). Elle a ainsi changé le système de calcul pour les personnes bénéficiant de l'aide sociale matérielle.

Jusqu'alors, dans ces cas précis, le calcul s'effectuait par les Services sociaux régionaux (SSR) à partir de la situation financière actuelle de la famille ou de l'assuré et non du dernier avis de taxation. Il y a donc une période où la réduction des primes ne correspond désormais plus à la situation réelle du requérant à l'aide matérielle au moment de la demande.

Cette mesure s'adresse particulièrement aux familles dans la précarité. Si la naissance d'un enfant est prise en compte dans le calcul de la réduction des primes, le changement économique survenu au cours de l'année (par la diminution du temps de travail d'un parent, par ex.) ne sera pas pris en considération et engendrera une dette d'aide sociale pour la famille.

Nous demandons donc de corriger l'effet de l'application de ce changement en prenant en compte immédiatement la diminution du revenu lors de la demande d'une réduction des primes d'assurance-maladie pour les personnes qui se trouvent au seuil de pauvreté et suivies par un Service social régional.

Afin de ne pas engendrer plus de bureaucratie, il serait basé sur le calcul de l'octroi de l'aide matérielle effectué par les SSR, comme il se faisait auparavant.

#### **Un gain financier pour les communes**

Dans certains cas, l'octroi de la réduction des primes actualisées au moment de la demande pourrait éviter le recours à l'aide sociale (effet de seuil). Dans les autres cas, la différence entre les ressources et le minimum vital est comblée par l'aide sociale matérielle.

Si un bénéficiaire de l'aide sociale n'a pas le droit à la réduction selon le dernier avis de taxation, la prime entière est à prendre en considération dans le budget de l'aide sociale financé à 60 % par les communes et ceci durant plusieurs mois.

Il faudrait donc réinstaurer la différenciation entre les dossiers d'aide sociale et les dossiers ordinaires. Cette mesure faciliterait le travail des services sociaux, éviterait une dette supplémentaire aux bénéficiaires de l'aide matérielle et soulagerait les communes d'une participation financière qui s'est immiscée dans les mesures structurelles et d'économie.

## II. Réponse du Conseil d'Etat

### 2.1 Recevabilité

Une motion a, selon l'article 69 de loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil, la teneur suivante :

*La motion est la proposition faite au Grand Conseil d'obliger le Conseil d'Etat à lui présenter un projet d'acte ayant pour objet :*

- a) des règles de droit devant figurer dans la Constitution, une loi ou une ordonnance parlementaire ;*
- b) l'adhésion à une convention intercantonale ou à un traité international et la dénonciation de tels actes ;*
- c) des décisions devant prendre la forme d'un décret ;*
- d) l'exercice des droits d'initiative ou de référendum du canton au niveau fédéral.*

Bien que cela ne soit pas expressément dit, il semble que la présente motion demande la modification de l'Ordonnance du 8 novembre 2011 concernant la réduction des primes d'assurance-maladie (ORP ; RSF 842.1.13), respectivement l'annulation de la modification qui est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014. Cette demande n'est pas conforme à l'article 69 de la loi sur le Grand Conseil, puisqu'il n'est pas possible de modifier une ordonnance par une motion.

Il y a donc lieu de constater que cette motion n'est pas recevable.

### 2.2 Sur le fond

Le Conseil d'Etat constate que la motion est imprécise, (c'est d'ailleurs aussi pour cela qu'elle n'est pas résumée, mais reprise intégralement) car elle laisse beaucoup de points d'interprétation ouverts. Il lui répond donc également sur le fond, tout en rappelant quelques principes de la procédure des réductions des primes et du programme des mesures structurelles et d'économie.

#### 2.2.1 La procédure des réductions des primes jusqu'à fin 2013

L'Etat accorde des subsides destinés à la réduction des primes d'assurance-maladie. Conformément à l'article 65 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), cette réduction est destinée aux assurés de condition modeste et elle doit être versée directement aux assureurs. La Caisse cantonale de compensation AVS est chargée d'exécuter ce mandat. Environ 14 postes équivalents plein-temps figurent dans l'effectif du personnel de la Caisse de compensation pour réaliser ce travail, y compris la gestion du contentieux des primes.

En 2013, des réductions de primes d'un montant d'environ 160 400 000 francs ont pu être accordées en faveur de 80 810 personnes, soit 27,7 % de la population résidante du canton. En 2012, il s'agissait d'un montant d'environ 159 800 000 francs en faveur de 83 923 personnes, soit 30,2 % de la population. Dans le canton de Fribourg comme dans les autres cantons, les procédures de réduction des primes sont fortement standardisées et automatisées. Avec des améliorations organisationnelles et dans l'informatique, des progrès importants dans la productivité et dans l'efficacité ont pu être réalisés ces dernières années. Ainsi par exemple dans beaucoup d'autres cantons, le calcul pour les limites de revenus donnant droit à des réductions des primes se base sur les taxations fiscales de trois ans en arrière. Or, le canton de Fribourg se base sur les taxations fiscales de deux ans en arrière seulement.

Jusqu'à la fin de l'année 2013, on connaissait trois catégories de bénéficiaires, à savoir :

- a. Les bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC), qui ont droit à un montant forfaitaire correspondant au montant de la prime moyenne régionale fixé par la Confédération. Ce montant est versé directement à l'assureur-maladie, lequel se charge de créditer l'ayant droit d'un éventuel solde. En 2013, environ 12 000 personnes ont reçu 55 700 000 francs.
- b. Les bénéficiaires d'aide matérielle au sens de la loi sur l'aide sociale (ci-après LASoc), qui avaient droit au 100 % de leur prime de l'assurance obligatoire effective. Les Services sociaux régionaux (SSR) remettaient à la Caisse de compensation un listing des noms des bénéficiaires d'aide matérielle avec les polices d'assurance correspondantes. Un montant d'environ 23 000 000 francs pour environ 9000 personnes a été versé directement aux différents assureurs-maladie.
- c. Les bénéficiaires dits ordinaires. Ce sont environ 60 000 personnes qui ont reçu un montant de 22, 39, 62 ou 72 % de la prime moyenne régionale, en fonction de l'écart de leur revenu déterminant par rapport aux limites de revenu donnant droit à une réduction des primes. Ces montants sont également versés directement aux assureurs-maladies.

Les bénéficiaires ordinaires sont déterminés en fonction de la dernière taxation fiscale disponible au 1<sup>er</sup> janvier de l'année, donc pour l'année 2014 on tient compte de la taxation fiscale pour l'année 2012, et pour l'année 2015 de celle de 2013. La Caisse de compensation a, de par la loi cantonale, un accès restreint aux taxations fiscales, et la détermination du cercle des ayants droit se fait automatiquement. Pour les bénéficiaires qui avaient déjà une réduction l'année précédente, leur droit est directement révisé et ils reçoivent une nouvelle décision conforme à la dernière taxation fiscale. Les personnes qui n'ont pas encore eu droit à une réduction de primes, mais qui sont des bénéficiaires potentiels selon leur taxation fiscale, reçoivent une lettre d'information avec un formulaire qu'elles doivent compléter et transmettre à la Caisse de compensation (environ 10 000 à 15 000 ménages). Finalement, les personnes qui avaient une réduction de primes l'année précédente, mais qui n'y ont plus droit selon leur nouvelle taxation fiscale, reçoivent une lettre qui les informe de la fin du droit à la réduction. A noter qu'une décision est valable pour une année au maximum (du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre).

Jusqu'à la fin 2013, pour les bénéficiaires d'aide matérielle LASoc, les SSR recevaient dans le courant du mois de novembre des attestations individuelles ou par famille à compléter/vérifier. Ils retournaient ces attestations avec la confirmation que les personnes étaient toujours bénéficiaires d'aide matérielle, en y ajoutant la police d'assurance pour chaque personne afin de renouveler le droit pour l'année suivante. La Caisse de compensation enregistrait manuellement chaque attestation dans le système durant le mois de décembre, afin que les assurés n'aient pas à payer leurs premières factures de prime.

Outre les bénéficiaires d'aide matérielle LASoc, il y avait encore une autre catégorie de personnes qui était assimilée, à savoir les personnes qui ne recevaient pas d'aide matérielle, mais qui se trouvaient à la limite de l'aide sociale en raison d'un revenu très bas. Ces personnes auraient été assistées par le SSR si elles n'avaient pas reçu le 100 % de la réduction des primes obligatoires. Cette catégorie de personnes est appelée « effets de seuil ». Pour ces situations, les SSR devaient également constituer un dossier. Des directives émanant de l'Etablissement cantonal des assurances

sociales (ECAS) et du Service de l'action sociale (SASoc) exigeaient d'effectuer deux examens par année de la situation budgétaire desdites personnes.

Le traitement des réductions de primes pour les bénéficiaires d'aide matérielle LASoc se faisait manuellement et uniquement sur la base des attestations transmises par des SSR. Aucun contrôle supplémentaire n'était effectué par la Caisse de compensation.

En ce qui concerne le traitement des réductions de primes pour les bénéficiaires des prestations complémentaires, les informations sont transférées au sein de la Caisse de compensation entre le secteur des prestations complémentaires et celui des réductions des primes. Le transfert des données a été fortement automatisé.

## 2.2.2 Réductions des primes dès 2014 et mesures structurelles et d'économie

Presque tous les domaines des activités de l'Etat ont été concernés par les réflexions sur les mesures structurelles et d'économie. De manière générale, on peut renvoyer au message n° 2013-DFIN-20 concernant le programme de mesures structurelles et d'économie 2013 – 2016 de l'Etat de Fribourg. Ce programme était composé de 191 mesures, dont 32 ayant des effets, parfois positifs parfois négatifs, sur les communes.

En tant que position importante du budget de l'Etat, les réductions des primes ont été examinées en détail. Finalement, quatre mesures concernant les réductions des primes ont été retenues (cf message No 2013-DFIN-20, annexe), à savoir :

Descriptif	Budget Etat 2014	Budget Communes 2014
1. Report de l'introduction des mesures en faveur des agriculteurs	- 300 000.-	---
2. Report de l'introduction des mesures en faveur des indépendants	- 350 000.-	---
3. Adaptation de la prime de référence de l'assurance-maladie	- 3 120 000.-	---
4. Adaptation des modalités d'octroi des réductions de primes d'assurance-maladie pour les bénéficiaires de l'aide matérielle LASoc	- 5 700 000.-	+ 4 000 000.-

En ce qui concerne les estimations financières, il s'agit de dépenses nettes. En effet, par exemple, la diminution des dépenses de la quatrième mesure (adaptation des modalités pour les bénéficiaires de l'aide matérielle LASoc), qui nous intéresse ici tout particulièrement, est pour la position elle-même de 8.7 millions de francs au total dont 3 millions à charge de l'Etat et devant être reportés en charges pour des dépenses supplémentaires dans les rubriques de l'aide sociale du Service de l'action sociale.

Dans le choix des mesures, le Conseil d'Etat a cherché à toucher le moins possible les intérêts financiers des bénéficiaires, tout en incitant les gens à faire des réflexions, voire des optimisations sur leurs propres contrats d'assurances et en éliminant certaines incitations non souhaitables du système.

Avec l'adaptation de la prime de référence de l'assurance-maladie à 95 % (3<sup>e</sup> mesure mentionnée ci-haut) les personnes avaient encore la possibilité de choisir entre 5 et 10 assureurs qui offrent des primes inférieures à la moyenne établie par la Confédération. Avec un changement d'assureur ou le choix d'un modèle alternatif (p. ex. médecin de famille), les bénéficiaires peuvent absorber la diminution que l'Etat a retenue.

En ce qui concerne la 4<sup>e</sup> mesure, à savoir la suppression du traitement spécifique des bénéficiaires de l'aide matérielle LASoc, le Conseil d'Etat a suivi une réflexion similaire. En effet, l'augmentation des dépenses pour la catégorie de bénéficiaires d'aide matérielle LASoc était, en pourcentage, nettement plus élevée que dans les deux autres catégories. Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que ce système n'incitait ni les SSR, ni les personnes à chercher des modèles d'assurance moins chers. En effet, il n'y avait pas d'incidence pour les individus s'ils changeaient d'assureur ou s'ils choisissaient un modèle alternatif ; de toute façon, la prime était prise en charge à 100 % par l'Etat et n'entrait pas dans le décompte de l'aide matérielle LASoc, cette dernière étant par principe remboursable. Pour les SSR, il n'y avait pas non plus d'incitation puisque les réductions des primes étaient entièrement prises en charge par l'Etat, jusqu'à concurrence de la prime moyenne régionale fixée par le Département fédéral de l'intérieur. Ces éléments conduisaient à des effets pervers, ou à tout le moins à un manque d'efficacité du système d'allocation des subventions.

Les SSR ont été informés en septembre 2013 de la modification de la procédure. Plusieurs d'entre eux ont tout de suite pris l'initiative d'examiner le statut des contrats d'assurances des bénéficiaires d'aide matérielle LASoc et en les adaptant : ils ont ainsi pu diminuer nettement les charges supplémentaires annoncées.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, les bénéficiaires d'aide matérielle LASoc ne bénéficient plus d'un statut particulier et sont traités, sous l'angle de l'examen au droit de la réduction des primes, exactement de la même manière que toutes les autres personnes habitant dans le canton de Fribourg (à l'exception des bénéficiaires de PC qui, eux, sont soumis à un régime spécial en vertu du droit fédéral). Si selon la taxation fiscale, les bénéficiaires d'aide matérielle LASoc ont droit à une réduction des primes, ils la reçoivent en fonction des taux retenus par le Conseil d'Etat. Le solde de la prime d'assurance-maladie entre en tant que dépense d'aide matérielle dans le calcul du budget mensuel. Les personnes concernées par ce changement ont maintenant une incitation directe à optimiser leur contrat d'assurance. Le principe « qui commande – paie » est ainsi mieux appliqué.

Sur la base d'environ 10 % de dossiers de bénéficiaires d'aide sociale les incidences probables pour le budget 2014 ont été simulées.

Budget :

Montant (en millions)	Objet	Rubrique budgétaire
-8.7	Subventions de réduction des primes (bénéficiaires ordinaires)	ECAS
+2.8	Aide sociale part Etat	SASoc
+0.2	Réduction des primes pour le domaine de l'asile	SASoc
+4.0	Aide sociale part communes	
-1.7	Economie nette pour les pouvoirs publics	

L'économie projetée de 1.7 million était la concrétisation de l'hypothèse que les primes des bénéficiaires d'aide sociale ont encore un potentiel d'amélioration.

Afin de pouvoir contrôler les résultats effectifs pour l'exercice 2014, le SASoc a introduit de nouvelles rubriques dans les décomptes des SSR. Dans le courant de l'année 2015, les SSR ont livré les données y relatives et on peut ainsi aujourd'hui actualiser les hypothèses budgétaires par des chiffres réels :

Comptes 2014 (2015) :

Montant (en millions)	Objet	Rubrique budgétaire
-8.7	Subventions de réduction des primes (bénéficiaires ordinaires)	ECAS
+1.91 (+1.99)	Aide sociale part Etat	SASoc
+0.25 (+0.40)	Réduction des primes pour le domaine de l'asile	SASoc
+2.66 (+2.77)	Aide sociale part communes	
-3.88	Economie en net pour les pouvoirs publics	

On peut constater que la subvention des réductions de primes pour les bénéficiaires ordinaires a été réduite comme prévu de 8.7 millions en 2014 (ce chiffre n'a pas été calculé pour 2015). Par contre, les dépenses supplémentaires pour l'aide sociale, aussi bien pour l'Etat que les communes, sont sensiblement moins élevées que prévu. Cela est dû au fait que la majorité des SSR ont fait les démarches nécessaires pour optimiser les primes d'assurance-maladie des bénéficiaires d'aide sociale en automne 2013. Finalement, il en résulte une économie nette pour les pouvoirs publics de 3.88 millions au lieu de 1.7 million. Dans ce contexte, il est encore important de relever que ces économies n'ont pas eu d'influence sur la qualité de la protection d'assurance des personnes, car les primes ont uniquement été optimisées. Cette mesure d'économie est donc aussi une amélioration structurelle, car elle permet un meilleur pilotage des coûts et une meilleure efficacité du système d'allocation des réductions de primes.

### 2.2.3 La motion 2014-GC-100

Tout d'abord, il y a lieu de préciser que la participation financière des communes dans le domaine de l'aide sociale, respectivement des réductions des primes ne s'est pas « immiscée » dans les mesures structurelles et d'économie, comme le prétendent les motionnaires, mais elle faisait bien partie intégrante du bilan financier desdites mesures (cf. p. ex. p. 18 ss et 43 du message n° 2013-DFIN-20). Après la consultation, le programme de mesures structurelles et d'économie a fait l'objet de discussions avec l'Association des communes fribourgeoises. Un compromis a pu être trouvé pour l'instauration d'un mécanisme d'évaluation et de correction des incidences financières du programme de mesures d'économie dans son ensemble. Il prévoit qu'une nouvelle évaluation des effets pour les communes sera effectuée au cours de l'année 2017, après l'établissement de bilans intermédiaires en 2015 et 2016. La motion des députées Meyer Loetscher et Aebischer, dans la mesure où elle est focalisée sur un domaine particulier, changerait fondamentalement, si elle était acceptée, les données de base du compromis et les règles mises en place.

La motion qui porte le titre « *Correction des modalités d'octroi des réductions des primes d'assurance-maladie pour les bénéficiaires de l'aide matérielle* » ne contient pas de propositions concrètes qui argumentent la correction qui devrait être réalisée. Il ne semble pas non plus que cette motion demande de revenir à l'ancienne procédure qui était appliquée jusqu'à la fin de l'année 2013, puisqu'elle demande de procéder à des calculs comparatifs qui n'ont jamais été effectués auparavant. (p. ex. : « *Si un bénéficiaire de l'aide sociale n'a pas le droit à la réduction selon le dernier avis de taxation, la prime entière est à prendre en considération dans le budget de l'aide sociale financé à 60 % par les communes et ceci durant plusieurs mois.* »).

De plus, la motion demande de prendre en compte le revenu effectif et immédiat des personnes (« *Nous demandons donc de corriger l'effet de l'application de ce changement en prenant en compte immédiatement la diminution du revenu lors de la demande d'une réduction des primes d'assurance-maladie pour les personnes qui se trouvent au seuil de pauvreté et suivies par un Service social régional* »).

En se basant sur le texte de la motion, il est donc demandé que les réductions des primes pour les personnes suivies par les SSR soient calculées en fonction de leur revenu actuel et constamment actualisées.

Il s'agit d'une procédure nouvelle et extrêmement complexe. Il faudrait alors prendre une décision de base pour chacun des 9000 dossiers d'aide sociale, ensuite les faire actualiser constamment, assurer le flux d'informations envers les personnes, les SSR et les assureurs ainsi qu'assurer le flux

financier envers les assureurs. Il faudrait au moins doubler l'effectif actuel attribué au traitement des réductions des primes à la Caisse de compensation. Pour les assureurs et les SSR, il en serait probablement de même, car il faudrait absorber la masse de travail et d'information. Comme cette procédure serait unique en Suisse, il n'y a pas de programmes informatiques à disposition.

Enfin, ce calcul a encore un défaut majeur. Il se base sur un revenu mensuel (doit être adapté à chaque variation de salaire) et demande une coordination assez complexe entre les différents partenaires afin d'obtenir toutes les informations à temps. Actuellement, comme le calcul de la réduction des primes s'effectue de manière annuelle (revenu de 12 mois), le fait de prendre en considération un revenu actualisé va entraîner des différences dans les subsides octroyés (versements ou restitutions). Or, le montant de la prime effective du bénéficiaire d'aide matérielle ne serait pas entièrement pris en charge par la réduction des primes et les SSR devraient adapter également chaque mois le montant affecté à cette position.

Si la motion vise seulement à réintroduire la procédure qui prévalait jusqu'en 2013, il y a lieu d'augmenter à nouveau le personnel de la Caisse de compensation d'un EPT (le poste qui a été supprimé pour le budget de l'année 2014).

#### **2.2.4 Conséquences financières**

En tenant compte de la version complexe, les nouvelles charges pour l'Etat relatives à la position budgétaire des réductions des primes peuvent être estimées ainsi :

Annulation mesure 4 :	8.7 millions
Annulation partielle mesure 3 :	1.0 million
Frais de gestion :	2.5 millions
Total	12.2 millions

Pour la variante de réintroduire la procédure qui prévalait jusqu'en 2013, la situation est la suivante :

Annulation mesure 4 :	8.7 millions
Annulation partielle mesure 3 :	1.0 million
Frais de gestion :	0.5 million
Total	9.9 millions

*N. B. Rappelons qu'il s'agit de dépenses brutes ; pour obtenir le montant des dépenses nettes, il faut déduire 3 mio de francs dans la rubrique budgétaire de l'aide matérielle, respectivement 2.16 mio de francs selon les comptes pour l'année 2014.*



Compte tenu du niveau des dépenses nettes engendrées par les deux variantes, il conviendrait de mener une réflexion approfondie sur la problématique du référendum financier au cas où la motion serait acceptée.

### **2.3 Conclusion**

Le nouveau système des réductions des primes pour les bénéficiaires d'aide matérielle LASoc permet un meilleur pilotage des coûts tout en les réduisant et en garantissant les prestations nécessaires aux personnes. Il garantit l'égalité de traitement entre tous les bénéficiaires des réductions des primes et fait partie d'un ensemble de mesures dont le bilan global est positif pour les communes, ce qui a été confirmé dans les bilans intermédiaires concernant les comptes 2014 et 2015 pour les communes dans leur ensemble. Ces bilans ont été présentés au comité de l'Association des communes fribourgeoises et ont fait l'objet d'un communiqué de presse en date du 10 mars 2017.

Le Conseil d'Etat conclut premièrement à l'irrecevabilité de la motion et subsidiairement propose au Grand Conseil de la rejeter.

*20 mars 2017*