



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Bernadette Hänni-Fischer
Réduction des primes

2016-CE-166

I. Question

Toute personne domiciliée en Suisse doit s'assurer pour les soins en cas de maladie, ou être assurée par son représentant légal, dans les trois mois qui suivent sa prise de domicile ou sa naissance en Suisse (cf. art. 3 LAMal, art. 1 LALAMal). Les cantons accordent une réduction de primes aux assurés de condition économique modeste. Pour les bas et moyens revenus, ils réduisent de 50 % au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation (cf. art. 65 LAMal). La Confédération accorde aux cantons des subsides annuels destinés à réduire les primes. Les subsides fédéraux correspondent à 7,5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins (cf. art. 66 LAMal). Voilà brièvement les bases légales de la réduction des primes.

Il ressort du rapport d'activité 2015 de la Caisse de compensation du canton de Fribourg (p. 29 et s.) qu'en 2015, une réduction de prime a pu être accordée en faveur de 74 273 personnes et que la réduction annuelle moyenne a atteint le montant de 1954,20 francs par personne bénéficiaire.

Toutefois, il est frappant de comparer le nombre de bénéficiaires ces dernières années : alors qu'il y en avait encore 85 000 en 2011, ils n'étaient plus que 74 237 en 2015, soit 13 % en moins.

Si l'on oppose ces chiffres à la croissance de la population du canton de Fribourg, des explications s'imposent. Si le canton comptait 277 824 habitants le 31 décembre 2010, ils étaient 307 400 le 31 décembre 2015 ; en d'autres termes, la population a augmenté de près de 10 % au cours de ces années (et même d'environ 30 % depuis 2000).

Selon le rapport d'activité de la Caisse de compensation, le montant total des subsides octroyés aux assurés à titre de réduction des primes s'est élevé à 145 millions de francs en 2015, alors qu'il atteignait encore 149,5 millions en 2014 (soit une diminution de 4,5 millions en une année ou près de 3 %).

En même temps, nous savons que les plus hauts revenus ne cessent d'augmenter massivement en Suisse et qu'ils peuvent bénéficier le plus des baisses d'impôts. Les allègements fiscaux profitent également aux bas et moyens revenus, mais ces gains sont aussitôt réduits à néant par la hausse des primes d'assurance-maladie.

Au vu de la situation qui prévaut dans le canton de Fribourg, on peut supposer que les réductions de primes n'ont de loin pas pu suivre la hausse importante des primes d'assurance-maladie. Pourtant, le nombre de bénéficiaires et le montant total des réductions de primes ont diminué.

Il faut s'attendre à de nouvelles diminutions du nombre de bénéficiaires et des montants en 2016 dans le cadre des mesures structurelles et d'économies du canton de Fribourg.

Questions au Conseil d'Etat :

N'est-il pas absolument nécessaire, étant donné l'évolution déséquilibrée des revenus et de la fortune au sein de la population fribourgeoise, c.-à-d. l'écart qui en résulte entre pauvres et riches, de relever les réductions de primes pour les revenus modestes et de renoncer dans tous les cas à de nouvelles mesures d'économies pour les réductions de primes ?

Quelle stratégie le Conseil d'Etat poursuit-il avec les réductions de primes ?

Qui paie le solde de l'abaissement des réductions de primes ? Y a-t-il un transfert des dépenses cantonales entre la caisse de compensation et le service social ? Ou est-on simplement prêt à accepter un accroissement de la pauvreté au sein de la population ?

Comment le canton de Fribourg se situe-t-il par rapport aux autres cantons s'agissant du nombre de bénéficiaires et du montant des subsides ?

19 juillet 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Réduction des primes et mesures d'économies

Le canton accorde des subsides destinés à la réduction des primes d'assurance-maladie au sens des dispositions de la loi du 24 novembre 1995 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LALAMal) et de l'ordonnance du Conseil d'Etat du 8 novembre 2011 concernant la réduction des primes d'assurance-maladie (ORP).

Les assurés ou les familles dont le revenu déterminant n'atteint pas certaines limites ont droit à une réduction de primes (le cas échéant, également pour leur conjoint et leurs enfants ou jeunes adultes à charge). Ces limites de revenu dépendent du type de ménage et du nombre d'enfants (personne seule, personne seule avec enfants, couple, supplément par enfant). Un autre taux de réduction est accordé en fonction de l'écart entre le revenu déterminant et la limite de revenu prévue. Plus l'écart est important, plus le taux de la réduction est élevé. Jusqu'en 2016, le canton de Fribourg prévoyait quatre taux de réduction (14 %, 31 %, 56 % et 68 % en 2016) ainsi qu'un taux minimal pour les enfants et les jeunes adultes jusqu'à 25 ans, fixé dans la LAMal (50 %). Ces taux sont appliqués à une prime de référence définie par le Conseil d'Etat (93 % de la prime moyenne cantonale en 2016). Dès le 1^{er} janvier 2017, le Conseil d'Etat a décidé d'introduire 60 catégories de réduction des primes allant de 1 % à 65 % de réduction (au minimum 50 % pour les enfants et jeunes adultes à charge).

L'évolution de la valeur de ces critères depuis 2000 figure dans le tableau ci-dessous.

	Limite de revenu				Taux de la réduction des primes selon l'écart par rapport à la limite de revenu*				Prime de référence
	Personne seule sans enfants	Personne seule avec enfants	Couple marié	Supplément par enfant	<15 %	de 15 % à 29,99 %	de 30 % à 59,99 %	>=60 %	
2000	35 000	43 000	52 000	9000	30 %	50 %	75 %	85 %	PM
2001	35 000	43 000	52 000	9000	25 %	45 %	70 %	80 %	PM
2002	35 000	43 000	52 000	9000	24 %	42 %	66 %	76 %	PM
2003	<u>36 800</u>	<u>45 200</u>	<u>54 600</u>	<u>9500</u>	23 %	40 %	63 %	73 %	PM
2004	36 800	45 200	54 600	<u>10 000</u>	24 %	41 %	64 %	74 %	PM
2005	36 800	45 200	54 600	10 000	24 %	41 %	64 %	74 %	PM
2006	<u>37 400</u>	<u>45 900</u>	<u>55 400</u>	10 000	23 %	40 %	63 %	73 %	PM
2007	37 400	45 900	55 400	<u>10 300</u>	23 %	40 %	63 %	73 %	PM
2008	<u>38 000</u>	45 900	55 400	<u>10 800</u>	23 %	40 %	63 %	73 %	PM
2009	<u>38 500</u>	45 900	55 400	<u>11 000</u>	23 %	40 %	63 %	73 %	PM
2010	38 500	45 900	55 400	11 000	23 %	40 %	63 %	73 %	PM
2011	38 500	45 900	55 400	<u>11 500</u>	23 %	40 %	63 %	73 %	PM
2012	38 500	45 900	55 400	11 500	23 %	40 %	63 %	73 %	PM
2013	38 500	45 900	55 400	11 500	22 %	39 %	62 %	72 %	PM
2014	38 500	45 900	55 400	11 500	22 %	39 %	62 %	72 %	95 % PM
2015	36 000	45 900	53 900	11 500	16 %	33 %	56 %	68 %	95 % PM
2016	36 000	45 900	53 900	11 500	14 %	31 %	56 %	68 %	93 % PM
2017	36 000	43 400	58 400	14 000	¹⁾	¹⁾	¹⁾	¹⁾	93 % PM

DP : prime moyenne

xxx (souligné) : modification **en faveur** des personnes bénéficiaires par rapport à l'année précédente

~~xxx~~ (ligne ondulée) : modification **en défaveur** des personnes bénéficiaires par rapport à l'année précédente

* Taux de réduction minimum de 50 % pour les enfants et les jeunes adultes à charge

* Taux de réduction de 100 % pour les bénéficiaires de l'aide sociale jusqu'en 2013 et taux ordinaires depuis 2014

¹⁾ 60 catégories de réduction des primes allant de 1 % à 65 % de réduction (au minimum 50 % pour les enfants et jeunes adultes à charge)

Les limites de revenu ont été relevées ponctuellement entre 2000 et 2011. Elles ont été abaissées pour la première fois en 2015. Les taux de réduction montrent des reculs réguliers entre 2000 et 2016, à l'exception d'une hausse en 2014 et d'une période stable entre 2006 et 2012. Les enfants et les jeunes adultes à charge bénéficient d'un taux minimal de réduction de 50 % et plus (56 % ou 68 % en 2016) si les limites de revenu nécessaires sont atteintes. Par ailleurs, les personnes qui dépendent de l'aide sociale ne bénéficient plus d'un taux de réduction de 100 % depuis 2014, mais du taux ordinaire. A noter que le solde est pris en charge par les services sociaux.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution du taux de bénéficiaires par rapport à l'ensemble de la population fribourgeoise.

	Subsides (en millions de francs)	Taux de bénéficiaires
Comptes 2000	104,72	39,5 %
Comptes 2001	104,99	39,4 %
Comptes 2002	108,82	39,1 %
Comptes 2003	112,21	37,9 %
Comptes 2004	114,73	36,7 %
Comptes 2005	117,30	35,3 %
Comptes 2006	125,74	34,3 %
Comptes 2007	120,83	30,8 %
Comptes 2008	119,81	28,7 %
Comptes 2009	127,77	30,2 %
Comptes 2010	140,22	31,2 %
Comptes 2011	149,43	29,9 %
Comptes 2012	159,84	28,8 %
Comptes 2013	160,40	27,2 %
Comptes 2014	149,56	26,4 %
Comptes 2015	145,14	24,5 %
Budget 2016	152,00	23,6 %

Alors qu'il apparaît que le montant de la réduction de prime annuelle moyenne enregistre une hausse presque constante (à part 2014), le taux de bénéficiaires ne cesse en revanche de baisser. En termes de montants totaux, il convient de relever que le volume global des réductions de primes est passé, entre 2000 et 2017, de 104 millions de francs à 155 millions, soit une progression de 50 % sur la période, ou presque 3 % annuellement.

Ces montants ne comprennent pas les dépenses en lien avec le mandat confié à l'ECAS (2,3 millions de francs au budget 2017), ni le montant annuel du contentieux payé par le canton. Cette charge supplémentaire liée à l'assurance-maladie est passée de 2,7 millions en 2009 à 12,5 millions en 2015 (+ 360 % en 6 ans !) et est budgétée à hauteur de 13,5 millions pour 2017.

Dans le cadre des discussions pour le budget 2017, le Conseil d'Etat a longuement traité la question des réductions de primes et a finalement décidé de ne pas les exclure des mesures d'économies. L'évolution probable des primes a été prise en compte pour le budget 2017. Associé à l'évolution générale des salaires, le maintien des limites de revenu actuelles entraînera une nouvelle baisse du taux de bénéficiaires en 2017, qui se chiffrera à près de 21 % de la population. Toutefois avec la nouvelle systématique (60 catégories) et l'augmentation des limites pour les couples mariés et pour les enfants (respectivement de 53'900 francs à 58'400 francs et de 11'500 francs à 14'000 francs), il y aura un meilleur ciblage des effets pour les bénéficiaires et un impact clairement positif pour les familles. La charge pour les différents types de ménage subira un écart moins grand.

2. Stratégie du Conseil d'Etat

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a estimé nécessaire d'adopter une stratégie de réduction des primes. Nous renvoyons au rapport sur le postulat P 2018.07 Christine Bulliard/Jean-François Steiert,

transmis ce jour au Grand Conseil, qui peut se comprendre comme un document stratégique en la matière.

3. Réduction des primes et aide sociale

Dans le cadre des mesures d'économies, le Conseil d'Etat a décidé au 1^{er} janvier 2014 que les bénéficiaires de l'aide sociale n'obtiennent plus une réduction complète de leur prime d'assurance-maladie, mais que leur réduction se calcule d'après le dernier avis de taxation définitif, comme pour les autres contribuables. Si cette réduction ne suffit pas pour payer les primes d'assurance-maladie, le solde est pris en charge par l'aide sociale. Cette mesure d'économie s'inscrit dans une stratégie globale qui n'a en principe aucune incidence sur les coûts entre l'Etat et les communes. Il n'y a donc pas de conséquence pour les personnes concernées. En outre, les mesures prises dans le cadre du programme d'économies du Conseil d'Etat sont prises en compte dans le bilan des flux financiers entre Etat et communes.

Ainsi, la diminution du taux de bénéficiaires n'a aucun lien direct avec les dépenses des services sociaux. Elle affecte des personnes dont les limites de revenu sont plus élevées que ce qui a été jugé admissible pour la réduction des primes. Ces limites de revenu devraient en principe aussi exclure la dépendance de l'aide sociale. A noter toutefois que les bases de calcul sont différentes pour la réduction des primes et pour l'aide sociale. La réduction des primes est calculée d'après le dernier avis de taxation (donc des chiffres qui ont deux ans), tandis que l'aide sociale se fonde sur la situation actuelle en matière de revenus et de fortune. Dans des cas exceptionnels, il peut ainsi arriver qu'une personne bénéficie de l'aide sociale sans avoir droit à une réduction des primes.

En ce sens, on peut répondre que les personnes concernées ne doivent pas supporter elles-mêmes la charge financière supplémentaire.

4. Comparaison intercantonale

Il est nécessaire de procéder à une standardisation pour comparer des cantons qui utilisent chacun un système différent et fixent d'autres montants limites. La méthode se limite donc à la comparaison de sept situations prédéfinies avec un revenu déterminé à l'avance (ménages modèles) :

- Personne seule, revenu brut de 45 000 francs (M1)
- Couple avec deux enfants, revenu brut de 70 000 francs (M2)
- Personne seule élevant ses deux enfants, revenu brut de 60 000 francs (M3)
- Couple avec quatre enfants, revenu brut de 85 000 francs (M4)
- Couple avec un enfant et un jeune adulte à charge, revenu brut de 70 000 francs (M5)
- Jeune exerçant une activité lucrative, revenu brut de 38 000 francs (M6)
- Couple sans enfants, revenu brut de 60 000 francs (M7)

L'Office fédéral de la santé publique publie une étude comparative tous les trois à quatre ans. Elle établit pour ces situations le rapport entre la prime restante pour le ménage (après réduction des primes) et son revenu. Lors de l'introduction de la LAMal en 1996, le Conseil fédéral avait formulé un objectif général de 8 % pour la prime restante par rapport au revenu des ménages.

Le tableau ci-dessous résume les résultats pour le canton de Fribourg ainsi que les valeurs minimales, médianes et maximales pour la Suisse (dernière comparaison disponible).

	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	Valeur moyenne 2014	Valeur moyenne 2010	Valeur moyenne 2007
Objectif	8%	6%	6%	6%	6%	8%	8%			
Valeur minimale des 26 cantons	8%	6%	4%	5%	6%	8%	8%	7%	6%	4%
Valeur médiane des 26 cantons	12%	12%	9%	11%	14%	12%	16%	12%	10%	10%
Valeur maximale des 26 cantons	16%	18%	12%	16%	21%	15%	23%	17%	13%	14%
Canton de Fribourg	12%	11%	7%	10%	16%	9%	15%	11%	10%	9%
Nombre de cantons qui atteignent l'objectif	0	1	3	3	0	0	0			

En résumé, les résultats de cette étude montrent que pour tous les ménages-modèles, seuls 0 à 3 cantons atteignent l'objectif. En fonction de la situation, les valeurs médianes oscillent entre 9 et 16 %. Le canton de Fribourg ne tutoie jamais les valeurs extrêmes, il est toujours proche des valeurs médianes, voire légèrement en dessous sauf dans un cas.

De manière plus générale, quelques données supplémentaires tirées du monitoring 2014 démontrent que le canton de Fribourg se positionne dans la moyenne suisse, voire un peu mieux, et que le modèle fribourgeois actuel, bien que perfectible, a fait ses preuves :

En 2014, la réduction moyenne fribourgeoise correspond à 30 % de la prime entière, contre 24 % en moyenne suisse, et la charge restante à 11 % du revenu disponible, contre 12 % en moyenne suisse ;

La part cantonale au financement des réductions de primes est de 46 % dans notre canton, contre 44 % en moyenne suisse ;

La part des bénéficiaires est dans la moyenne suisse à 27 % ;

Le montant moyen versé en réduction de primes a augmenté plus fortement dans le canton de Fribourg entre 2007 et 2014 qu'en moyenne suisse (+23 % contre +21 %) et reste supérieur en valeur nominale (1'868 francs contre 1'828 francs).

Si l'on compare l'évolution de la situation globale en 2014 avec les deux études antérieures de 2010 et 2007, la part du revenu que ces ménages doivent dépenser pour les primes d'assurance-maladie montre une tendance à la hausse, aussi bien à l'échelle nationale que dans le canton de Fribourg. Les autres cantons rencontrent les mêmes difficultés et y font face aussi au travers de certaines mesures importantes. L'effort des cantons est par ailleurs resté très soutenu en faveur des enfants et des bénéficiaires PC pour lesquels les réductions sont corrélées à l'évolution des primes moyennes.

La prochaine étude révélera dans quelle mesure la situation fribourgeoise a évolué par rapport aux autres cantons.

12 décembre 2016