



## **Message 2023-DSAS-37**

16 mai 2023

—  
Décret concernant la prolongation du délai pour la votation populaire sur l'initiative constitutionnelle « Pour des primes abordables »

### **Table des matières**

—

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Système des réductions des primes dans le canton de Fribourg</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Problématique de détermination de la prime nette et du revenu</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Discussions au niveau de la Confédération</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Simulations de plusieurs variantes pour le canton de Fribourg</b>	<b>6</b>
<b>6</b>	<b>Conséquences selon les variantes retenues</b>	<b>7</b>
<b>7</b>	<b>Conclusions</b>	<b>9</b>

---

---

## 1 Introduction

---

Pour rappel, l'initiative a la teneur suivante :

*La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 est modifiée comme suit :*

**Art. 56<sup>bis</sup> (nouveau) Sécurité matérielle – Réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire**

<sup>1</sup> *L'Etat prend les mesures nécessaires pour que les primes de l'assurance-maladie obligatoire soient supportables pour les assurés.*

<sup>2</sup> *Il accorde des réductions de primes aux assurés. Les primes à la charge des assurés s'élèvent au maximum à 10 % du revenu disponible. La loi peut prévoir des exceptions. »*

En date du 9 septembre 2022, le Grand Conseil a validé l'initiative constitutionnelle « Pour des primes abordables » (BGC septembre 2022, p.2380ss). Conformément à l'article 125 LEDP, la votation devrait avoir lieu une année après cette date, si le Grand Conseil ne se rallie pas à l'initiative ou la rejette sans contre-projet. Si un contre-projet est élaboré, la votation devrait avoir lieu au plus tard une année et demie après. Une votation aurait ainsi lieu soit avant le 9 septembre 2023, soit avant le 9 mars 2024.

Lors du débat au Grand Conseil le 9 septembre 2022, le Commissaire du gouvernement a déjà informé sur la nécessité de coordonner le droit fédéral avec le droit cantonal, respectivement sur la procédure de l'initiative au niveau fédéral et celle au niveau cantonal. Cette situation ne s'est pas fondamentalement modifiée. Par conséquent, le Conseil d'Etat ne voit pas d'autres solutions que de proposer au Grand Conseil par un rapport motivé, comme l'exige la disposition de l'article 117 alinéa 2 LEDP, de prolonger les délais prévus à l'article 125 LEDP d'une année.

## 2 Système des réductions des primes dans le canton de Fribourg

---

Dans le canton de Fribourg, environ 90 000 personnes ont bénéficié de réductions de primes en 2022.

Actuellement, le système de calcul de la réduction de primes se base sur l'écart entre le **revenu déterminant** du bénéficiaire ou du cercle de bénéficiaires (ménage) et les **limites de revenu déterminés** par le Conseil d'Etat ainsi que sur une **prime de référence fixée** également par le Conseil d'Etat.

Si le revenu déterminant de la personne est supérieur à la limite de revenu fixé, la personne ne bénéficie pas d'une réduction de primes. Si le revenu déterminant est inférieur à la limite, la personne bénéficie d'une réduction de primes allant de +1.0 % à 65.0 % -selon son écart à la limite- de la prime de référence fixée.

Plus le revenu déterminant est inférieur à la limite, plus la réduction de primes sera importante. Pour les enfants, la réduction de primes est d'au moins 80 % et pour les jeunes adultes à charge d'au moins 50 % selon la législation fédérale.

### *Le revenu déterminant*

Le revenu déterminant correspond au revenu annuel net de l'avis de taxation du canton de Fribourg de la période fiscale qui précède de deux ans l'année pour laquelle le droit à la réduction des primes est examiné. A ce revenu sont ajoutées différentes dépenses déduites dans la déclaration fiscale (ex. primes et cotisations d'assurance, intérêts passifs privés ou frais d'entretien d'immeubles privés au-delà d'un certain seuil, ainsi que de 5 % de la fortune imposable).

---

### Les limites de revenu

Les limites de revenu déterminant en dessous desquelles les personnes ont droit à des réductions de primes sont fixées, pour 2023, à 36 000 francs pour les personnes seules sans enfant, 43 400 francs pour les personnes seules avec un ou plusieurs enfants à charge et à 63 000 francs pour les couples. A cela s'ajoutent 14 000 francs par enfant à charge.

### La prime de référence

Le montant de la prime de référence est fixé, en 2023, à 93 % de la prime standard fixée par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) pour le calcul des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

A titre d'exemple, la réduction de primes pour une personne habitant dans le district de la Sarine (région de primes 1) est la suivante :

Revenu déterminant	34'000.00
Limite de revenu retenue	36'000.00
Le revenu déterminant est inférieur de 5.55 %	
Prime adulte (région 1)	5'832.00
Réduction accordée 6.42 %	
Réduction de primes annuelle	374.40
Réduction de primes mensuelle	31.20

## 3 Problématique de détermination de la prime nette et du revenu

---

La notion de **taux de prime nette** (prime restante après déduction de la réduction de primes) par rapport au revenu n'est pas utilisée comme critère de fixation des réductions de primes. Le taux de prime nette ne constitue que la résultante de la méthode présentée ci-dessus.

Pour déterminer le taux de prime nette, il faut prendre en compte les primes effectives du bénéficiaire, auxquelles il convient de déduire la réduction de primes. Le montant des primes effectives varie entre les différents assureurs-maladie, respectivement entre les différents modèles d'assurance (franchise ordinaire, franchise à option, modèle alternatif d'assurance). Quant au revenu par rapport auquel on souhaite mettre en relation la prime nette, il existe également une grande variété de possibilités : revenu brut, revenu fiscal cantonal, revenu fiscal selon l'impôt fédéral direct, revenu déterminant selon le droit aux réductions des primes, etc.

Ainsi, la notion de « prime à charge des assurés » par rapport au « revenu disponible » laisse une large marge d'interprétation possible.

Néanmoins, périodiquement, la Confédération procède à une estimation comparative des systèmes cantonaux sur la base d'une prime nette par rapport au revenu, selon une méthode standardisée sous réserve du fait que les notions de prime nette par rapport au revenu peuvent être très variables d'un canton à l'autre. Il s'agit en principe des données de l'impôt fédéral direct et de la prise en compte de la prime standard fixée par le DFI (assurance de base sans modèle alternatif, avec assurance accident et une franchise de 300 francs).

Les dernières données disponibles montrent ainsi, pour 2020, la situation suivante pour le canton de Fribourg (selon le Rapport de monitoring sur l'efficacité sociopolitique de la réduction des primes, Ecoplan, Mai 2022, ci-après Rapport Ecoplan ; [Monitoring de la réduction des primes \(admin.ch\)](#)) :

**Charge par ménage avec prime standard, année 2020 (p. 87 Rapport Ecoplan)**

Personne seule	Couple 2 enfants	Personne seule avec 2 enfants	Couple avec 4 enfants	Couple avec 1 enfant et 1 jeune adulte	Jeune adulte seul	Couple sans enfants	Valeur médiane
15 %	16 %	11 %	14 %	19 %	12 %	21 %	15 %

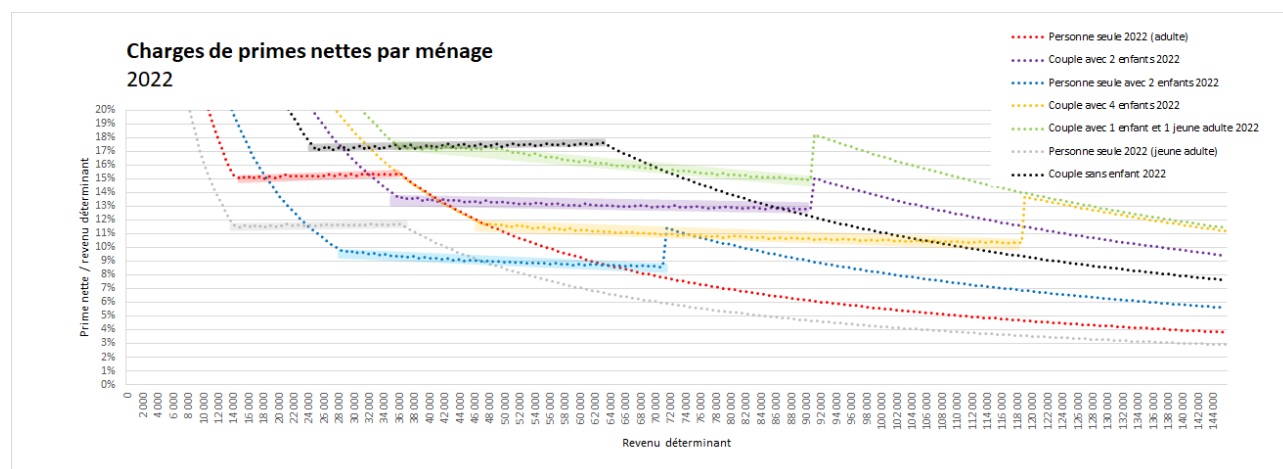
Depuis la dernière comparaison, la Confédération a commencé à publier les charges restantes par ménage en tenant compte de la prime moyenne effectivement payée par la population. Donc en tenant compte de tous les modèles possibles (p.ex. franchises à option, médecin de famille, etc).

Ainsi, dans le canton de Fribourg, la prime standard pour une personne adulte pour l'année 2023 est de 491.80 par mois (521.70 Région 1 et 477.40 Région 2) alors que la prime moyenne incluant les franchises à option et autres modèles est de 379.60 par mois (sans distinction par région dans ledit rapport).

**Charge par ménage avec prime moyenne, année 2020 (p. 92 Rapport Ecoplan) :**

Personne seule	Couple 2 enfants	Personne seule avec 2 enfants	Couple avec 4 enfants	Couple avec 1 enfant et 1 jeune adulte	Jeune adulte seul	Couple sans enfants	Valeur médiane
11 %	10 %	7 %	9 %	13 %	7 %	18 %	11 %

Le schéma ci-dessous illustre une approche analogue réalisée dans le canton de Fribourg, pour l'année 2022, même si l'année et la méthode varient de la comparaison nationale présentée ci-dessus. Il montre les charges de primes nettes des sept ménages-type par rapport au revenu déterminant (au sens du droit cantonal aux réductions de primes et sur la base des primes standard ordinaires avec couverture accident, régions 1 et 2, franchise à 300 francs pour adultes et jeune adulte et à 0 franc pour les enfants). Les zones surlignées représentent les taux de primes nettes de personnes au bénéfice de réductions de primes. A droite les ménages n'ont plus droit aux réductions des primes et à gauche, ils ont droit à l'aide sociale.



Présentée sous forme de tableau, aux fins de comparaison avec l'étude fédérale, la classification se présente de la manière suivante :

**Charge par ménage avec données fiscales fribourgeoises et 93 % de la prime standard, année 2022 :**

Personne seule	Couple 2 enfants	Personne seule avec 2 enfants	Couple avec 4 enfants	Couple avec 1 enfant et 1 jeune adulte	Jeune adulte seul	Couple sans enfants	Valeur médiane
15 %	13 – 13.5 %	8.5 – 9.5 %	10.5 – 11.5 %	15 – 17 %	11.5 %	17.5 %	11.2 %

Dans ce contexte, il est important de se référer également au [rapport 2016-DSAS-55 du 12 décembre 2016](#) du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Christine Bulliard/Jean-François Steiert « Réduire la charge des primes de l'assurance-maladie obligatoire pour les familles » dans lequel le Conseil d'Etat s'est engagé à examiner et à harmoniser les taux à charge des différents types de ménage.

## 4 Discussions au niveau de la Confédération

**Le 25 février 2020, une initiative populaire fédérale** avec le titre « Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes) » demande que la Constitution fédérale soit modifiée comme suit :

*Art 117, al 3 Cst*

*Les assurés ont droit à une réduction des primes de l'assurance-maladie. Les primes à la charge des assurés s'élèvent au maximum à 10 % du revenu disponible. La réduction des primes est financée à raison de deux tiers au moins par la Confédération ; le solde est financé par les cantons.*

**Le 20 mai 2020, le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative** et déclare dans un communiqué de presse :

« Le Conseil fédéral reconnaît que les primes d'assurance-maladie représentent une charge toujours plus importante dans le budget des ménages. Au cours des dernières années, la part de certains cantons au financement des réductions des primes a par ailleurs fortement diminué. Le Conseil fédéral reproche toutefois à l'initiative de se concentrer uniquement sur le financement des subsides, sans prendre en compte la maîtrise des coûts de la santé.

Le Conseil fédéral s'oppose notamment au fait que la Confédération doive contribuer majoritairement aux réductions des primes, alors même que les coûts de la santé sont fortement influencés par les décisions cantonales. C'est par exemple le cas avec la planification hospitalière ou avec les tarifs de certains professionnel-le-s de soins. Dans ce sens, l'initiative ne crée pas suffisamment d'incitation à maîtriser les coûts de la santé. »

**Le 17 septembre 2021, le Conseil fédéral soumet un contre-projet indirect** à cette initiative populaire au Parlement. Ce contre-projet indirect consiste dans une modification de l'article 65 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et contient les éléments suivants :

- > La Confédération continue de verser une subvention qui correspond à 7.5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins (AOS) ;
- > Les cantons doivent également verser un montant entre 5 et 7.5 % des coûts bruts de l'AOS. Le montant exact se détermine en fonction des charges que représentent les primes par ménage, à savoir 5 % si la charge est de moins de 10 % et 7.5 % si la charge est supérieure à 18.5 %.
- > Pour calculer la charge par ménage il faut se baser sur le revenu imposable au sens de l'impôt fédéral direct et sur les primes effectivement payées par les assurés pour toutes les formes d'assurance (prime moyenne).

---

**Le 16 juin 2022, le Conseil national accepte un autre contre-projet** en rejetant tant l'initiative d'allègement des primes que le contre-projet du Conseil fédéral.

Le contre-projet du Conseil national suit dans les grandes lignes le contre-projet du Conseil fédéral en ajoutant les éléments suivants :

- > Chaque canton doit définir un pourcentage maximal que les primes doivent représenter par rapport au revenu disponible par ménage (le calcul pour la charge par ménage est identique à la proposition du Conseil fédéral). Ce but social doit correspondre au moins à la contribution minimale prescrite par la Confédération (entre 5 et 7.5 % des coûts bruts de l'AOS pour le canton et à 7.5 % pour la Confédération) ;
- > Les subventions pour les réductions de primes peuvent aussi servir pour payer les actes des défauts de biens des assureurs maladie provenant de primes impayées ;
- > Les primes d'assurance-maladie des bénéficiaires de prestations complémentaires (PC) sont intégrées dans les dépenses des PC et non plus dans les dépenses des réductions des primes.

Le contre-projet du Conseil national exige donc également une participation supplémentaire de la Confédération en raison de la modification pour les bénéficiaires PC.

**Le 30 novembre 2022, le Conseil des Etats décide de ne pas entrer en matière sur un contre-projet à l'initiative**, mais exige que la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, dite RPT II, soit avancée. Il est d'avis de transférer le domaine des réductions des primes entièrement aux cantons. En contrepartie, le domaine des PC serait confié à la Confédération.

**Lors de la session de printemps 2023 le Conseil national** a maintenu son contre-projet. L'objet retourne au Conseil des Etats pour la session d'été 2023.

**Les deux chambres du Parlement fédéral disposent encore d'un délai jusqu'au 3 octobre 2023 pour trouver un accord s'il faut proposer un contre-projet indirect ou non à l'initiative des allègements de primes.**

## **5 Simulations de plusieurs variantes pour le canton de Fribourg**

---

Afin de se faire une idée plus claire des conséquences financières, l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS) a procédé à des simulations de différentes variantes. Il s'est basé sur les taxations fiscales de l'année 2021 et les primes de l'année 2023. Il y a lieu de préciser qu'il s'agit de simulations pour lesquelles plusieurs éléments ont été standardisés.

Les paramètres pris en considération sont les suivants :

- > La conversion des bénéficiaires de 2022 qui continuent d'avoir droit en 2023 a été établie au franc près ;
- > Pour les ménages (chapitres fiscaux) qui ont potentiellement droit aux réductions de primes en 2023, mais qui n'avaient pas encore de réductions en 2022, l'hypothèse retenue est que cela concerne en moyenne 1,1 personnes avec un montant moyen de 900.- francs de réduction de primes (il s'agit d'une moyenne des dernières années, aussi bien pour le nombre par ménage que le la réduction accordé) ;
- > Pour les personnes soumises à l'impôt à la source, c'est le nombre de personnes au 31.12. 2022 qui a été retenu. Le montant a été majoré de 6 % pour tenir compte de la hausse des primes entre 2022 et 2023 (14 884 personnes et un montant de 20 090 609.- francs).
- > Ces mêmes hypothèses ont été appliquées aux bénéficiaires de PC (11 930 personnes et un montant de 80 365 841.- francs).

---

En tout cinq simulations ont été entreprises, en retenant les variantes suivantes :

- > Une simulation de base avec la situation légale actuelle
- > Une simulation avec une charge de 10 % du revenu déterminant défini actuellement dans le canton de Fribourg et 93 % de la prime standard
- > Une simulation avec une charge de 12 % du revenu déterminant défini actuellement dans le canton de Fribourg et 93 % de la prime standard
- > Une simulation avec une charge de 10 % du revenu déterminant défini actuellement dans le canton de Fribourg et 100 % de la prime moyenne
- > Une simulation avec une charge de 12 % du revenu déterminant défini actuellement dans le canton de Fribourg et 100 % de la prime moyenne

**En résumé, la simulation donne les résultats suivants pour chaque variante (explications détaillées en annexe) :**

<b>Variantes</b>	<b>Nombre de personnes</b>	<b>Montant (en millions de francs)</b>
Système actuel	95'495	200
10 % avec 93 % prime standard	137'861	290
12 % avec 93 % prime standard	125'836	261
10 % avec prime moyenne	108'055	221
12 % avec prime moyenne	96'423	191

## **6 Conséquences selon les variantes retenues**

---

Il existe plusieurs scénarii en fonction des décisions qui seront prises au niveau fédéral et au niveau cantonal : acceptation des initiatives, acceptation d'un contre-projet ou maintien du statu quo. Les influences sur le canton de Fribourg sont analysées uniquement pour quelques scénarii spécifiques ci-après (un tableau synoptique se trouve en annexe).

a) Contre-projet du Conseil national

Pour rappel, le contre-projet du Conseil national comporte les points suivants :

- > Chaque canton doit définir un pourcentage maximal que les primes doivent représenter par rapport au revenu disponible par ménage (le calcul pour la charge par ménage est identique comme dans la proposition du Conseil fédéral). Ce but social doit correspondre au moins à la contribution minimale prescrite par la Confédération (entre 5 et 7.5 % des coûts bruts de l'AOS pour le canton et 7.5 % pour la Confédération) ;
- > Pour calculer la charge par ménage il faut se baser sur le revenu imposable au sens de l'impôt fédéral direct et sur les primes effectivement payées par les assurés pour toutes les formes d'assurance (prime moyenne).
- > Les subventions pour les réductions de primes peuvent aussi servir à payer les actes de défaut de biens des assureurs maladie provenant des primes impayées ;
- > Les primes d'assurance-maladie des bénéficiaires de PC seront intégrées dans les dépenses des PC et non plus dans les dépenses des réductions des primes (50 millions à la charge de la Confédération et 30 millions à la charge du canton).

La contribution minimale exigée est à hauteur de 7.5 % des coûts bruts de l'AOS pour la Confédération, à savoir 113 millions et de 5 % pour le canton, à savoir 75 millions. Le total se montant ainsi à 188 millions. De ce montant on peut déduire 15 millions pour le financement du contentieux (actes de défaut de biens des assureurs). En

---

conclusion, le contre-projet du Conseil national exige que 173 millions soient mis à disposition pour le versement des réductions des primes.

Pour mesurer l'impact de ce projet au niveau cantonal, il faut donc prendre en considération la variante « 10 % avec prime moyenne », à savoir une dépense de 221 millions. De ce montant, il faut soustraire les dépenses qui sont actuellement utilisées pour les bénéficiaires PC (80 millions). Cette variante représente ainsi un montant de 141 millions pour les bénéficiaires ordinaires de réduction de primes.

En appliquant une règle de trois, on peut estimer que si avec un montant de 141 millions on peut assurer une charge maximale de 10 % par ménage, un montant de 173 millions peut assurer une charge maximale entre 7.5 et 8 % des primes par rapport au revenu disponible.

Les primes pour les bénéficiaires PC (80 millions en 2023) seront réparties en raison de 5/8 à charge de la Confédération et de 3/8 à charge du canton, respectivement des communes fribourgeoises (selon le projet de loi cantonal sur le désenchevêtrement des tâches, DETTEC).

**En conclusion, les effets du contre-projet du Conseil national sont les suivants par rapport à la situation légale actuelle :**

- > Pour les ménages : une charge maximale des primes entre 7.5 et 8 % par rapport au revenu déterminant ;
- > Pour le canton : une charge supplémentaire de 3 millions (différence entre la dépense actuelle de 87 millions et de la dépense estimée à 75 millions, ainsi que la dépense pour les actes de défaut de biens 15 millions et en ajoutant 30 millions pour les PC) ;
- > Pour la Confédération : une charge supplémentaire de 50 millions.

b) Acceptation de l'initiative fédérale

L'initiative constitutionnelle fédérale ne précise ni comment il faut déterminer le revenu et ni sur quelle prime il faut se baser. Cependant, elle précise que les coûts doivent être répartis à 2/3 à charge de la Confédération et à 1/3 à charge des cantons. Le législateur fédéral devra concrétiser les définitions du revenu et de la prime à prendre en considération.

Pour se représenter un ordre de grandeur, on peut se baser sur la variante « 10 % avec 93 % prime standard » ou sur la variante « 10 % prime moyenne ».

La présente hypothèse considère que les bénéficiaires PC seront également pris en charge par le budget des réductions des primes, par contre le contentieux en restera exclu.

- > Situation avec la prime standard : dépenses de 290 millions, répartis à raison de 193 millions à charge de la Confédération et de 97 millions à charge du canton. **Autrement dit, des dépenses supplémentaires de 10 millions pour le canton par rapport à la situation légale actuelle.**
- > Situation avec la prime moyenne : dépenses de 221 millions, répartis à raison de 147 millions à charge de la Confédération et de 74 millions à charge du canton. **Autrement dit, une économie de 13 millions pour le canton par rapport à la situation légale actuelle.**

c) Rejet de l'initiative fédérale et acceptation de l'initiative cantonale

L'initiative cantonale est également une initiative constitutionnelle qui ne précise pas non plus comment déterminer le revenu et la prime qu'il faut prendre en considération. Contrairement à l'initiative fédérale, elle ne peut pas modifier la participation de la Confédération. Celle-ci restera donc à 7.5 % des coûts bruts de l'AOS (113 millions en 2023). Les coûts supplémentaires seront ainsi entièrement à la charge du canton.

En prenant les mêmes hypothèses que pour l'initiative fédérale, on peut partir des effets suivants :

- > Situation avec la prime standard : dépenses de 290 millions, répartis à raison de 113 millions à charge de la Confédération et de 177 millions pour le canton. **Autrement dit, des dépenses supplémentaires de 90 millions pour le canton par rapport à la situation légale actuelle.**



- 
- > Situation avec la prime moyenne : dépenses de 221 millions, répartis à raison de 113 millions à charge de la Confédération et de 108 millions à charge du canton. **Autrement dit, des dépenses supplémentaires de 21 millions pour le canton par rapport à la situation légale actuelle.**

d) Autre contre-projet du Parlement fédéral

Les deux chambres du Parlement fédéral disposent encore jusqu'au 3 octobre 2023 pour trouver un accord pour proposer un contre-projet ou non à l'initiative fédérale. Il est donc possible que d'autres solutions soient encore présentées.

## 7 Conclusions

---

Le système actuel des réductions de primes dans le canton de Fribourg a fait ses preuves. Toutefois, le fait que la charge des primes par types de ménages soit si différente est un réel problème. Les dernières adaptations des critères d'octroi de primes poursuivaient l'objectif d'harmoniser les charges par ménage, mais les différences restent conséquentes.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat ne serait pas opposé à définir un principe de charge par ménage identique pour tous les ménages. Toutefois, il est d'avis qu'il ne faudrait pas mentionner un chiffre concret, ni dans la Constitution fédérale, ni dans celle du canton de Fribourg. La fixation d'un tel chiffre doit se faire au niveau d'une loi par le Parlement cantonal.

Les conditions cadres du droit supérieur au niveau fédéral ne sont pas connues, or elles influent de manière conséquente sur les variantes analysées au niveau cantonal. Le Conseil d'Etat estime par conséquent qu'il est prématuré de soumettre un projet cantonal à la votation populaire. En effet, en l'absence d'une décision au niveau fédéral, la population fribourgeoise devrait se prononcer sur un projet sans bénéficier d'une vision réaliste des conséquences de son choix.

Dans la situation actuelle où les conséquences financières pour le canton peuvent varier entre des dépenses supplémentaires de 90 millions ou des économies de 13 millions aucune décision définitive ne peut encore être prise.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat estime que la solution proposée par l'article 117 alinéa 2 LEDP de prolonger les délais prévus pour le traitement d'une initiative cantonale est incontournable.

Nous vous invitons à adopter le projet de décret ci-joint.

### Annexes :

- 
- > Annexe 1 : (résultats de simulations et exemple détaillé point 5)
  - > Annexe 2 : Conséquences financières – tableau synoptique