Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)

(Du 12 décembre 2005)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le 18 mars 2005, les Chambres fédérales ont décidé d'introduire un "nouvel objectif social" dans la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal). Celui-ci prescrit que, "pour les bas et moyens revenus, les cantons réduisent de 50% au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation". Bien que la modification de la LAMal soit assortie d'un délai transitoire au 1er janvier 2007 pour la mise en œuvre de l'objectif, les cantons peuvent l'introduire dès le 1er janvier 2006. Telle est l'intention du Conseil d'Etat. Par conséquent, les dispositions cantonales actuelles relatives à la réduction des primes des enfants et des jeunes adultes, qu'ils soient ou non en formation, contenues dans la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (ci-après: LILAMal), doivent subir des modifications afin d'être conformes à la législation fédérale.

1. HISTORIQUE

La loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal/RS 832.10) a entraîné une modification du subventionnement des primes d'assurance-maladie. Le système assurant un abaissement de primes généralisé pour tous les assurés a été remplacé par des réductions de primes individualisées, concédées à des assurés de condition économique modeste. Il s'agissait par-là d'introduire un correctif social au système de la prime par tête, qui ne tient pas compte de la capacité financière des assurés.

Le législateur fédéral a confié aux cantons la compétence de mettre en œuvre la réduction individuelle des primes. Les études comparatives menées sur l'exécution de la réduction des primes dans les cantons ont mis en évidence le caractère disparate des solutions adoptées. Le Conseil fédéral a dès lors proposé en 2004 d'introduire dans la LAMal une norme minimale contraignante pour les cantons, de manière à obtenir une certaine uniformité au plan suisse et à garantir la solidarité entre personnes aux revenus différents (Feuille fédérale no. 29 du 27.07.2004, page 4089). Cette proposition n'a toutefois pas été retenue par les Chambres fédérales. Lors de la session de mars 2005, celles-ci ont introduit un autre objectif social se caractérisant par un allègement des primes d'au moins 50% pour les enfants et les jeunes adultes en formation, et ce pour les bas et moyens revenus. Elles ont adopté en date du 18 mars 2005 le nouvel article 65, alinéa 1bis, LAMal et une disposition transitoire qui précise que "*les cantons mettent en place le système de réduction des primes pour les enfants et les jeunes adultes en*

formation prévu à l'article 65, al. 1bis, dans un délai d'une année à compter de l'entrée en vigueur de la présente modification. Les cantons restent cependant compétents pour fixer les seuils d'accès (définition des "bas et moyens revenus").

Dans la mesure où la réalisation du but social proposé implique une hausse des crédits publics affectés à la réduction des primes, le Conseil fédéral, par le biais d'un arrêté du 10 mars 2005, a augmenté les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie de 100 millions de francs dès 2006 et de 200 millions de francs dès 2007.

2. OBJECTIF DE LA REVISION ACTUELLE

Le Conseil d'Etat mène actuellement une réflexion globale quant au système général de réduction des primes sur le plan cantonal et fera part de ses éventuelles propositions au Grand Conseil dans le courant de l'année 2006. Mais il souhaite d'ores et déjà introduire le principe du nouvel objectif social visé par l'article 65, alinéa 1bis, LAMal, sans attendre le 1er janvier 2007. Le présent rapport a donc pour but d'adapter les dispositions de la LILAMal, afin de permettre la mise en place de la réduction des primes des enfants et des jeunes adultes en formation dès le 1er janvier 2006, conformément à l'article 65, alinéa 1bis, LAMal.

Pour notre canton, les primes moyennes cantonales 2006 (fixées par l'autorité fédérale compétente) ont été rendues publiques le 27 septembre 2005. Pour les deux groupes d'âge visés par l'article 65, alinéa 1bis, LAMal, elles se montent respectivement à:

– enfants jusqu'à 18 ans..... **86 francs**
– jeunes adultes de 19 à 25 ans..... **304 francs**

Les tableaux ci-après montrent les montants des subsides 2005 et dès 2006 conformément au nouvel objectif social LAMal pour les enfants jusqu'à 18 ans et les jeunes adultes en formation de 19 à 25 ans, ainsi que les limites de revenu déterminant (inchangées entre 2005 et 2006) permettant la classification.

Catégories "Enfants jusqu'à 18 ans"	*Subsides LILAMal 2005 en francs*	*Subsides LILAMal 2006 en francs (50% de la prime moyenne cantonale=la moitié de 86 francs)*
Catégorie 1	55	55[1]
Catégorie 2	42	43
Catégorie 3	27	43
Catégorie 4	14	0[2]
Catégorie 5	7	0[2]

[1]Le subside LILAMal 2005 de la catégorie 1 était supérieur au 50% de la prime moyenne cantonale 2005. Le Conseil d'Etat n'a pas souhaité réduire le montant de la catégorie 1 destiné aux enfants, afin que les intéressés ne soient pas pénalisés par l'introduction de l'objectif social fédéral. A défaut, au lieu de s'élever à 55 francs comme en 2005, ce subside ne se monterait plus qu'à 43 francs provoquant ainsi une péjoration pour les enfants des parents aux revenus les plus modestes.
[2]Suppression des catégories de subsides 4 et 5 selon arrêté du CE du 21.12.2005

Catégories "Jeunes adultes en formation de 19 à 25 ans"	*Subsides LILAMal 2005 en francs*	*Subsides LILAMal 2006 en francs (50% de la prime moyenne cantonale = la moitié de 304 francs)*
Catégorie 1	152	152
Catégorie 2	113	152
Catégorie 3	76	152
Catégorie 4	40	0[3]
Catégorie 5	20	0[3]

En fonction des limites de revenu déterminant figurant ci-après (inchangées entre 2005 et 2006), les requérants sont classifiés dans une des catégories existantes. Pour chaque catégorie, le Conseil d'Etat fixe annuellement le montant du subside qui vient en déduction de la prime LAMal facturée par l'assureur.

Limites de revenus

	Personnes seules (+ 10'000 par enfant)		Couples (+ 10'000 par enfant)	
	de	à	de	à
Catégorie 1	0	23400	0	34200
Catégorie 2	23401	26100	34201	37800
Catégorie 3	26101	28800	37801	42300
Catégorie 4[4]	28801	32400	42300	47700
Catégorie 5	32401	36000	47701	53100

3. ENFANTS MINEURS

3.1. Situation actuelle

L'actuel article 20 LILAMal prévoit que les parent(s) et enfant(s) mineurs font l'objet d'une classification globale, qui tient compte de la totalité du revenu et de la fortune de chaque membre de la famille. Chaque année, le Conseil d'Etat fixe les normes de classification tant pour les personnes seules que pour les couples. Ces limites de revenu déterminant sont augmentées en fonction du nombre d'enfants rattachés aux parents mariés, aux partenaires enregistrés ou au chef de famille monoparentale.

Le revenu déterminant donne accès, en fonction de normes dégressives, à l'une des catégories de subsides. Ainsi, la catégorie 1 donne droit au subside le plus élevé et la catégorie 5 au moins élevé. Ce principe prévaut pour tous les groupes d'âges selon la LAMal, soit celui des "Enfants jusqu'à 18 ans", celui des "Jeunes adultes de 19 à 25 ans" et celui des "Adultes dès 26 ans".

---

[3]Suppression des catégories de subsides 4 et 5 selon arrêté du CE du 21.12.2005

[4] Suppression des catégories de subsides 4 et 5 selon arrêté du CE du 21.12.2005

3.2. Situation dès le 1er janvier 2006 et conséquences sur la classification familiale

Le système de la classification familiale demeure inchangé. Simplement, le subside versé pour chaque enfant sera au minimum de 50% de la prime cantonale de référence, à condition que le revenu déterminant du ou des parents entre, comme c'est le cas aujourd'hui, dans l'une des normes de revenu fixées par le Conseil d'Etat. Cette nouveauté a un impact pour les enfants des familles classifiées dans les catégories 2 à 3 puisque les montants alloués sont, plus particulièrement pour la catégorie 3, sensiblement plus élevés que ceux versés en 2005 (cf. tableau relatif aux "Enfants jusqu'à 18 ans" chiffre 2 ci-avant).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a souhaité maintenir le subside de la catégorie 1 des "Enfants jusqu'à 18 ans" à son niveau de 2005, malgré qu'il soit supérieur au 50% de la prime moyenne cantonale 2006 de ce groupe d'âge. A défaut, l'aide accordée aux enfants de cette catégorie de revenus (la plus basse) aurait été réduite de 55 francs à 43 francs.

Les normes de classification en vigueur en 2005 n'ont pas subi de modifications. Par conséquent, tous les enfants mineurs, dont le revenu déterminant des parents entre dans l'une des catégories maintenues, bénéficient d'une réduction de primes au moins égale à la moitié de la prime moyenne cantonale. A l'exception des enfants de la catégorie 1, dont le subside reste supérieur à la moitié de la prime moyenne cantonale, les autres enfants concernés reçoivent ainsi une aide accrue (cf. tableau relatif aux "Enfants jusqu'à 18 ans" sous chiffre 2 ci-avant).

4. JEUNES ADULTES EN FORMATION

4.1. Situation actuelle

Actuellement, l'article 25 LILAMal prévoit que "*pour autant qu'il réside au domicile familial, l'enfant majeur, n'ayant pas terminé sa formation initiale, est intégré dans la classification familiale sur demande ou d'office, dans le cadre d'une procédure de classification intermédiaire*". Cette disposition réintègre donc l'intéressé dans la catégorie applicable à ses parents, soit un subside selon les montants prévus pour les catégories 1 à 5. Ainsi, le jeune adulte en formation représente une unité supplémentaire (comme si le jeune adulte en formation était encore mineur) qu'il y a lieu d'ajouter en plus aux éventuels autres enfants de la famille. Selon le revenu déterminant des parents, la prise en compte d'un enfant supplémentaire peut aboutir à une classification globale de la famille dans une catégorie supérieure.

4.2 Situation dès le 1er janvier 2006

Le nouvel article 65, alinéa 1bis, LAMal impose une prise en charge minimale de 50% de la prime versée par les familles à revenu modeste et moyen pour tout jeune adulte en formation de 19 à 25 ans. Cette disposition ne distingue cependant pas le jeune adulte en formation résidant au domicile familial de celui qui n'y réside plus. Dès lors, le système cantonal de la réintégration familiale n'est plus applicable. Par ailleurs, en raison de l'abandon de la réintégration dans la classification familiale, l'accès à une catégorie supérieure pour les autres membres de la famille n'est plus possible. En résumé, il convient de retenir que:

– le domicile du jeune adulte en formation n'est pas un critère déterminant selon le droit fédéral et qu'il s'agit de supprimer cette référence dans le droit cantonal;

– le montant des subsides versés en 2005 pour les catégories 2 à 5, aux jeunes adultes en formation de 19 à 25 ans, n'est pas conforme au droit fédéral .

4.2.1 Définition de "jeune adulte en formation de 19 à 25 ans"

Le législateur fédéral a précisé que la catégorie des "jeunes adultes" correspond à la tranche d'âge "19-25 ans" et que la notion de formation doit se référer au droit fiscal . Comme l'a constaté la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) dans ses "Lignes directrices concernant l'application cantonale des dispositions de la LAMal en faveur des enfants et des jeunes adultes en formation selon l'article 65, alinéa 1bis, LAMal, valables dès le 1.1.2006", le droit fiscal fédéral ne fournit toutefois pas de définition claire de la formation. Il en va de même pour le droit fiscal cantonal. Le Conseil d'Etat entend dès lors retenir la définition élaborée par la Conférence romande des directeurs des affaires sanitaires et sociale (CRASS). Ainsi, une personne est réputée en formation si elle suit un apprentissage ou des études. La notion d'apprentissage se réfère à un contrat d'apprentissage ou de formation professionnelle reconnu, ou à la législation sur la formation professionnelle. Est également considérée comme apprentissage la fréquentation, dans le but d'une formation professionnelle partielle, d'ateliers d'éducation et de formation pour adolescents.

La notion d'études se réfère à la fréquentation d'une école reconnue, sur la base d'un programme d'au moins 20 heures d'enseignement hebdomadaires ou tout programme équivalent reconnu. La définition ne se limite pas à la reconnaissance par les départements de la formation. Le programme de formation doit permettre d'accéder au marché du travail. Un programme universitaire complet est reconnu comme études s'il est suivi régulièrement. En outre, il y a lieu de préciser que, sur la base des débats devant les Chambres, la CDS, dans ses recommandations, vise le cas de la formation **initiale**, soit celle qui permet au jeune adulte d'accéder à la vie active et à laquelle se limite d'ailleurs l'obligation d'entretien des parents (par opposition à la notion de deuxième ou nouvelle voie de formation).

Les cas de rigueur sont réservés afin que des situations de formation qui ne répondent pas exactement à la définition générale puissent tout de même être admis. A titre d'exemple, nous citerons la personne de 25 ans, qui après de vaines tentatives de recherche d'emploi à l'issue d'une première formation, entame un nouveau cursus afin de s'orienter vers un secteur économique plus favorable.

4.2.2 Abandon de la notion de réintégration familiale et introduction du subside sur demande

Il est nécessaire de remplacer l'actuel concept cantonal de "réintégration dans la classification familiale" par une disposition conforme au droit fédéral. Aucune base de données disponible ne permet aujourd'hui de distinguer d'emblée quels sont, parmi les jeunes gens âgés de 19 à 25 ans, ceux qui sont encore en formation de ceux qui sont déjà actifs professionnellement. Par conséquent, le subside destiné à la catégorie des jeunes adultes âgés de 19 à 25 ans en formation ne peut être octroyé que sur demande.

Le Conseil d'Etat règlera dans les dispositions d'application la procédure permettant d'accéder à ce subside spécifique. En particulier, le statut de "personne en formation" devra être prouvé par une attestation idoine de l'institution de formation. En outre, l'intéressé devra fournir les renseignements permettant d'examiner la situation financière

de ses parents afin de déterminer son droit au subside, l'octroi de ce dernier dépendant des normes de classification fixées par le Conseil d'Etat.

4.2.3 Adultes en formation âgés de plus de 25 ans

La modification de l'article 65, alinéa 1bis, LAMal ne vise que les jeunes en formation de 19 à 25 ans.

Actuellement, les adultes en formation initiale âgés de plus de 25 ans sont également réintégrés dans la classification familiale avec leurs parents lorsqu'ils résident chez eux. Mais, comme on l'a vu précédemment, le domicile (ou la résidence) pour les jeunes adultes en formation de moins de 25 ans n'est pas un critère prévu par le droit fédéral. Il ne saurait en aller, dès lors, différemment pour les adultes en formation âgés de plus de 25 ans.

Cette catégorie de personnes est dès lors exclue de l'objectif social LAMal consistant en une prise en charge minimale de 50% de la prime moyenne cantonale. Toutefois, les cantons demeurent compétents pour organiser le régime ordinaire de la réduction des primes, si bien qu'ils peuvent tenir compte de cette réalité. Dès lors, dans notre canton, les intéressés continueront d'obtenir, en vertu du droit cantonal, un subside prévu pour les adultes dès 26 ans (catégories ordinaires) par le biais d'une classification individuelle et non plus par une réintégration dans la classification familiale.

5. CONSEQUENCES FINANCIERES ET ORGANISATIONNELLES

L'objectif social du nouvel article 65, alinéa 1bis, LAMal induit, à lui seul, un surcoût estimé à 2,8 millions de francs pour 2006, une partie des subsides actuels des enfants et des jeunes en formation subissant une élévation jusqu'à concurrence de la moitié de la prime moyenne cantonale des groupes d'âge respectifs. Dans ces conditions, et dans la mesure où le Conseil d'Etat a décidé de ne pas réduire le montant du subside des enfants qui est actuellement supérieur à la moitié de la prime cantonale (subside de la catégorie 1 du groupe d'âge des "enfants"), il apparaît que l'avantage qui résulte de l'introduction de l'objectif social LAMal compense l'abandon de l'effet de la réintégration familiale sur le subside des parents.

Ce montant fait partie intégrante de l'enveloppe budgétaire 2006 consacrée à la réduction des primes (rubrique 366.310). Il n'en résulte pas de dépense supplémentaire à charge de l'Etat compte tenu du plafonnement de la rubrique 366.310 à 82 millions de francs décidé par le Conseil d'Etat. Ce plafonnement est rendu possible par la compensation qui est intervenue au travers du réaménagement et de la suppression de certaines catégories de bénéficiaires.

Sur le plan technique, la réduction des primes des enfants jusqu'à 18 ans et des jeunes adultes en formation au sens de l'objectif social LAMal ne pose pas de problème fondamental. En effet, en lieu et place d'un subside échelonné selon la catégorie découlant du revenu déterminant des parents, les nouveaux montants destinés aux enfants et aux jeunes adultes entre 19 et 25 ans en formation doivent dorénavant s'élever à 50% au minimum de la prime moyenne cantonale pour chacun de ces deux groupes d'âge. Le Conseil d'Etat dès lors n'accorde pas de ressources supplémentaires au service cantonal de l'assurance-maladie pour la mise en oeuvre de l'objectif social de l'article 65, alinéa 1bis, LAMal. En effet, l'abandon de la "réintégration dans la classification familiale" du jeune adulte en formation devrait compenser partiellement le surcroît de travail lié à l'objectif social LAMal.

6. TABLEAU RECAPITULATIF 2006

En résumé, les propositions du Conseil d'Etat se visualisent comme suit:

Catégories	Subside des adultes selon leur revenu déterminant	Subside des enfants mineurs selon le revenu déterminant des parents	Subsides des "Jeunes adultes en formation de 19 à 25 ans", selon le revenu déterminant des parents
Catégorie 1	Montant fixé par le Conseil d'Etat	50% de la prime moyenne cantonale	50% de la prime moyenne cantonale
Catégorie 2	Montant fixé par le Conseil d'Etat	50% de la prime moyenne cantonale	50% de la prime moyenne cantonale
Catégorie 3	Montant fixé par le Conseil d'Etat	50% de la prime moyenne cantonale	50% de la prime moyenne cantonale
Catégorie PC AVS-AI	Au maximum à concurrence de la prime moyenne cantonale	Au maximum à concurrence de la prime moyenne cantonale	Au maximum à concurrence de la prime moyenne cantonale
Catégorie "aide sociale matérielle"	Au maximum à concurrence de la prime moyenne cantonale[5]	Au maximum à concurrence de la prime moyenne cantonale[5]	Au maximum à concurrence de la prime moyenne cantonale[5]

7. COMMENTAIRES DETAILLES DU PROJET DE LOI PORTANT REVISION DE LA LILAMal

Article 20, alinéas 2 à 4 (nouveau)

Conformément aux dispositions fédérales, le subside destiné aux enfants mineurs de parents, dont le revenu déterminant entre dans les catégories donnant accès à une réduction des primes, s'élève au minimum à la moitié de la prime moyenne cantonale telle qu'elle est déterminée par l'autorité fédérale compétente. Le Conseil d'Etat reste cependant compétent pour allouer un montant de subside supérieur, si les ressources futures le permettent.

Article 25

L'abandon de l'actuelle réintégration dans la classification familiale nécessite une modification de cette disposition. L'accès au subside repose à la fois sur le principe d'une demande et à la fois sur l'appréciation du revenu déterminant des parents. Le Conseil d'Etat reste compétent pour allouer un montant de subside supérieur, si les ressources financières futures le permettent.

---

[5]Le subside intégral est réservé lorsque l'aide sociale est accordée en cours d'année et que l'assuré est affilié auprès d'un assureur dont la prime dépasse la prime moyenne cantonale (changement d'assureur impossible avant le 31.12 de l'année courante).

Article 25a (nouveau)

Le nouvel objectif social du droit fédéral ne s'adresse pas aux adultes en formation âgés de plus de 25 ans, le législateur fédéral ayant envisagé qu'une formation initiale doit forcément être acquise avant cette limite d'âge. Dès lors, pour autant que la situation financière des parents et celle de la personne en formation le permettent, le droit aux subside correspondra, cas échéant, à l'une des catégories ordinaires actuellement applicables aux bénéficiaires.

8. CONCLUSIONS

La présente révision fait suite à une récente modification de la législation fédérale en matière de subside aux primes d'assurance-maladie. Le Conseil d'Etat souhaite introduire dans le canton l'objectif social défini par le Parlement fédéral dès le 1er janvier 2006 déjà.

Nous vous invitons dès lors de prendre en considération le présent rapport, puis d'adopter le projet de loi ci-joint.

Veuillez croire, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 12 décembre 2005

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
B. SOGUEL	J.-M. REBER

Loi
portant révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), du 18 mars 1994;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 12 décembre 2005,

décrète:

Article premier La loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), du 4 octobre 1995, est modifiée comme suit:

Modification de l'abréviation du titre

LILAMal

Art. 20, al. 2 à 4 (nouveau)

[2]Le montant du subside destiné aux enfants mineurs s'élève, au minimum, à la moitié de la prime moyenne cantonale de ce groupe d'âge, déterminée par l'autorité fédérale compétente. Le Conseil d'Etat peut fixer un montant supérieur.

[3]*Ancien alinéa 2*

[4]*Ancien alinéa 3*

Art. 25

Classification des jeunes adultes en formation initiale, âgés de 19 à 25 ans

[1]Les jeunes adultes en formation initiale, âgés de 19 à 25 ans, ont droit, sur demande, à un subside correspondant, au minimum, au 50% de la prime moyenne cantonale de ce groupe d'âge déterminée par l'autorité fédérale compétente. Le Conseil d'Etat peut fixer un montant supérieur.

[2]Le droit au subside est établi en fonction du revenu déterminant des parents et tient compte, cas échéant, d'éventuels revenu et fortune propres de la personne en formation.

[3]Les cas de rigueur sont réservés.

Art. 25a (nouveau)

Classification des jeunes adultes en formation initiale, âgés de plus de 25 ans

[1]Les jeunes adultes en formation initiale, âgés de plus de 25 ans, ont droit, sur demande, à un subside fixé par le Conseil d'Etat.

[2]Le droit au subside est établi en fonction du revenu déterminant des parents et tient compte, cas échéant, d'éventuels revenu et fortune propres de la personne en formation.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]La loi entre en vigueur le 1er janvier 2006.

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires*