



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

(Du 26 août 2011)

RESUME

Les chambres fédérales ont adopté le 19 mars 2010 une révision de l'article 64a de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) qui modifie le système de la suspension de la prise en charge des prestations en cas de non paiement des primes et des participations aux coûts. Cette nouvelle disposition prévoit la prise en charge par le canton de 85% des créances relevant de l'assurance obligatoire des soins et pour lesquelles un acte de défaut de biens a été délivré. Le solde, soit 15%, est à la charge des assureurs. L'entrée en vigueur de cette révision doit intervenir dans les cantons, sans délai transitoire, au 1^{er} janvier 2012.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat soumet une modification de l'aménagement du système de la réduction des primes de l'assurance obligatoire des soins au sens de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal). Il est proposé, pour les assurés bénéficiaires de l'aide sociale, de limiter le montant du subside au niveau de la catégorie 1. Le Conseil d'Etat propose que la différence entre le montant de la prime effective et le subside de la catégorie 1 soit mise à la charge du budget de l'aide sociale. En termes de politique sociale, il serait logique d'affecter à la charge de l'aide sociale une partie des primes des personnes assistées, et ainsi à alléger l'emprise de ce domaine sur l'aide financière à disposition de l'ensemble de la population pour la réduction des primes LAMal. Cette proposition, pourrait entraîner une charge supplémentaire sur les communes estimée pour l'année 2012 à 9,1 millions de francs.

En date du 23 février 2010, votre Autorité a adopté le rapport 10.002 à l'appui d'un projet de décret sur le redressement des finances et la réforme de l'Etat. L'objectif poursuivi vise à résorber le déficit structurel de l'Etat d'ici à fin 2016. Pour y parvenir, le Conseil d'Etat a, dans son rapport 11.036 "Redressement des finances et réforme de l'Etat", présenté l'analyse actuelle, les objectifs politiques, les perspectives financières et les propositions pérennes du redressement des finances.

1. NON-PAIEMENT DES PRIMES ET DES PARTICIPATIONS AUX COÛTS

1.1. Situation actuelle

La réglementation actuelle pour les cas de non-paiement des primes et des participations aux coûts dans l'assurance-maladie sociale date du 18 mars 2005. Elle prévoit la suspension de la prise en charge des coûts des prestations lorsque, malgré le rappel, l'assuré n'a effectué aucun paiement et qu'une réquisition de continuer la poursuite a été déposée dans le cadre de la procédure d'exécution forcée. Toutefois, la situation est différente selon les cantons. Le canton de Neuchâtel a, quant à lui, conclu des conventions réglant le problème avec les assureurs. Sur la base des accords passés, les assureurs signataires s'engagent à renoncer à la suspension de la prise en charge des prestations contre le règlement intégral par le canton des primes ou des participations aux coûts arriérées ainsi que les intérêts moratoires et les frais de poursuite. Le règlement de ces arriérés se fonde sur l'acte de défaut de biens obtenu par le biais de la procédure d'exécution, qui constitue la preuve que la prise en charge concerne effectivement des assurés insolubles. Les montants récupérés dans le cadre de la procédure de poursuite sont entièrement en faveur du canton. A relever que ces conventions n'ont aucun caractère obligatoire pour les assureurs.

Ce régime conventionnel a été mis en place par le Département de la santé et des affaires sociales (DSAS) à partir de l'année 2007. Il évite des conséquences parfois désastreuses pour les personnes concernées, qui risquent de ne plus recevoir les soins dont elles ont besoin et permet également de limiter des difficultés financières pour les fournisseurs de prestations. A ce jour, près 99% des assurés neuchâtelois sont assurés auprès d'assureurs-maladie conventionnés.

1.2. Situation dès le 1.1.2012

Avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012 de l'article 64a LAMal révisé, les assureurs-maladie n'auront plus la possibilité de suspendre la prise en charge des coûts des prestations sauf sur demande du canton. La nouvelle disposition impose aux cantons la prise en charge des coûts à hauteur de 85% des créances ayant conduit à la délivrance d'un acte de défaut de biens. Le solde est à assumer par l'assureur.

En outre, l'assureur conserve les actes de défaut de biens et les titres jugés équivalents jusqu'au paiement intégral des créances arriérées. Toutefois, les montants récupérés par les assureurs dans le cadre de la procédure de poursuite sont rétrocédés au canton à hauteur de 50%.

Ce nouveau mode opératoire signifie que l'assureur devra annoncer à l'office cantonal de l'assurance-maladie (OCAM) les assurés concernés et le montant total des créances relevant de l'assurance obligatoire des soins (primes, participations aux coûts arriérées, intérêts moratoires et frais de poursuite) qui ont donné lieu à des actes de défaut de biens ou à des titres équivalents. Il devra également lui fournir l'attestation de l'organe de contrôle certifiant l'exactitude des montants indiqués. L'autorité cantonale pourra ainsi calculer sa part à payer et versera à l'assureur le 85% du montant total des créances.

Pour ce qui est des conséquences organisationnelles, aucune conséquence majeure ne sera à relever pour l'OCAM.

Concernant les conséquences financières et en matière de personnel de ce volet, veuillez vous référer aux points 3 et 5 du rapport.

2. AMENAGEMENT DU SYSTEME DE LA REDUCTION DES PRIMES

2.1. Détermination du droit au subside

Actuellement, le système neuchâtelois de réduction des primes en faveur des personnes de condition économique modeste (ayants droit) comprend 3 groupes de bénéficiaires, à savoir.

- Les bénéficiaires ordinaires (actuellement catégories 1 à 5 et la catégorie Objectif Social LAMal¹ (OSL))

Les ménages (personnes seules et couples avec/sans enfants) sont classifiés dans l'une des 5 catégories ordinaires, donnant droit au subside correspondant, en fonction de leur revenu déterminant, sur la base des données fiscales de leur dernière taxation. Les limites de revenu de chaque catégorie tiennent compte de la composition du ménage. Pour ce qui est de la catégorie OSL, le canton doit, au sens de l'art. 65 al.1 bis de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, réduire au moins de 50% les primes des enfants et des jeunes adultes en formation.

- Les bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS-AI

En vertu du droit fédéral, repris par la législation cantonale en matière de réduction des primes, les personnes qui perçoivent une prestation complémentaire AVS/AI ont droit à un subside correspondant à la prime moyenne cantonale (PMC) de leur classe d'âge (enfants, jeunes adultes ou adultes).

- Les bénéficiaires de l'aide sociale matérielle

Il s'agit des personnes bénéficiaires de l'aide sociale matérielle dont la prise en charge des primes correspond en principe à la prime effective de l'assureur, afin de respecter les devoirs constitutionnels de garantie d'accès aux soins (art. 13 Cst NE, 12 Cst. féd.). Ces assurés sont toutefois priés chaque année par les services sociaux de choisir un assureur dont la prime n'excède pas le montant de la prime moyenne cantonale.

Nous rappelons dans le tableau ci-après l'évolution de chacun de ces 3 groupes décrits ci-dessus, en termes d'utilisation des ressources financières à disposition du canton pour alléger les primes LAMal.

¹ Art. 65, al. 1bis LAMal : Pour les bas et moyens revenus, les cantons réduisent de 50 % au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation (entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006).

Année	2007		2008		2009		2010	
Coût	En mio	En %						
Groupe ² «Ordinaires» (1,2,3,4,5,OSL,JAF)	19,1	25	21,3	27	24,4	29	26,4	30
Groupe «Aide sociale»	20,2	26	19,5	25	20,5	25	22,1	25
Groupe «PC AVS-AI» (bénéficiaires de prestations complémentaires)	37,8	49	37,9	48	38,7	46	40	45
Total³	77,1	100	78,7	100	83,6	100	88,5	100

Il est à noter l'emprise des bénéficiaires de l'aide sociale matérielle et des bénéficiaires PC/AVS-AI sur les dépenses au titre de la réduction des primes. Ces deux groupes représentent, à eux seuls, près de 70% des dépenses totales. Le solde, soit 30%, est réparti dans les catégories 1 à 5 du groupe des bénéficiaires ordinaires.

2.2. Limitation du subside versé aux bénéficiaires de l'aide sociale (art. 15 alinéa 2, 2^{ème} phrase)

A l'avenir, nous proposons d'attribuer aux assurés du groupe "Aide sociale" le même subside que ceux de la catégorie 1 (Bénéficiaires ordinaires). Il n'apparaît en effet pas justifié de maintenir une distinction entre ces deux statuts. La LAMal délègue aux cantons la charge de réduire les primes pour les assurés de condition modeste ainsi que les enfants et jeunes en formation des bas et moyens revenus. Que l'assuré bénéficie de l'aide sociale ou d'un revenu donnant droit à un subside de la catégorie 1, il correspond dans les deux cas à la définition fédérale d'assuré de condition modeste. En alignant, dans le régime cantonal de réduction des primes, les uns et les autres dans un droit au subside de la catégorie 1, on établit une égalité dans l'accès au régime cantonal de réduction des primes.

Il convient toutefois de préciser que cela ne signifie pas que la prise en charge des primes des assurés bénéficiaires de l'aide sociale matérielle serait dans la pratique limitée au subside de la catégorie 1. Une telle opération n'aurait pas de sens, puisque les intéressés ne seraient pas en mesure d'assumer la part restante à leur charge. Cette part relève de l'aide sociale dont l'assuré a précisément besoin. A ce titre, il apparaît logique que son financement soit ventilé comme le sont les autres postes constituant l'aide matérielle (loyer, l'entretien, etc.), puisqu'il s'agit d'une prestation non servie aux autres bénéficiaires "ordinaires" du régime de réduction des primes.

De plus, en termes de politique sociale générale, il y aurait une logique évidente à affecter à la charge de l'aide sociale une partie des primes des personnes assistées et ainsi à alléger l'emprise de ce domaine sur l'aide financière à disposition de l'ensemble de la population pour la réduction des primes LAMal. Les économies réalisées pour l'Etat

² 2007 : catégories 1,2,3, OSL/JAF (enfants et jeunes en formation des « moyens revenus » / 2008 : catégories 1,2,3,4, OSL/JAF (enfants et jeunes en formation des « moyens revenus »).

³ Ce coût ne doit pas être comparé au montant apparaissant dans la rubrique 366.310 des comptes de l'Etat. En effet, pour les années 2005 à 2007, cette rubrique comprend également le coût du contentieux, des soldes d'exercices antérieurs, des récupérations de subsides et des écritures transitoires.

dans le secteur de l'assurance-maladie pourraient être réallouées dans une mesure de politique sociale d'envergure à l'exemple de la lutte contre les effets de seuil.

Sur le plan pratique, l'office cantonal de l'assurance-maladie (OCAM, entité du service de l'action sociale) n'envisagerait pas de modifier les flux d'information et financiers s'agissant des assurés et des assureurs. Il en résulterait une complexification inutile et lourde. Ainsi, à l'égard des assureurs, l'OCAM restera le seul interlocuteur financier, alors qu'à l'interne, la part du coût de prise en charge des primes dépassant le montant du subside de la catégorie 1 sera facturée au service de l'action sociale (SAS) pour être intégrée dans la répartition Etat-communes prévue à l'article 65 de la loi sur l'action sociale.

Concernant les conséquences financières et en matière de personnel de ce volet, veuillez vous référer au point 3 et 5 du rapport.

3. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

3.1. Non-paiement des primes et des participations aux coûts

Pour ce qui est de l'entrée en vigueur de l'article 64a LAMal révisé, il est escompté, pour l'année 2012, une diminution de charges pour le canton au titre du contentieux (dépense d'intensité) de l'ordre de 15% soit environ 1,7 million de francs. Il faudra compter également sur une baisse de recettes d'environ 1 million de francs puisque les montants récupérés, dans le cadre des procédures de poursuite seront répartis à hauteur de 50% pour le canton et 50% pour l'assureur. Dès lors, la mise en vigueur de l'art. 64a LAMal doit entraîner une économie nette pour l'Etat avoisinant 700'000 francs par an.

3.2. Aménagement du système de la réduction des primes

Concernant l'aménagement du système de la réduction des primes, il ne résulte de conséquences financières que la modification proposée à l'article 15, alinéa 2, 2^{ème} phrase.

La différence entre le montant de la prime totale des bénéficiaires de l'aide sociale et le subside de la catégorie 1 de ces mêmes assurés est estimée, pour l'année 2012, à 15,1 millions de francs⁴ qui seront mis à charge du service de l'action sociale (SAS), puis réparti entre le canton et les communes conformément à l'article 65 de la loi sur l'action sociale.

Dès lors, 6 millions de francs (40%) se trouveront à charge de l'Etat mais dans les dépenses de l'aide sociale (charge d'aide matérielle) et 9,1 millions de francs (60%) constitueront une charge supplémentaire pour l'ensemble des communes neuchâteloises et une économie équivalente pour le canton.

⁴ Ce montant est une estimation. Il dépend pour chaque classe d'âge de l'effectif des bénéficiaires de l'aide sociale, du tarif de la prime moyenne cantonale et du montant du subside attribué en catégorie 1.

4. CONSEQUENCES AU NIVEAU DES COMMUNES

4.1. Non-paiement des primes et des participations aux coûts

La mise en œuvre de cette première modification légale n'a aucun impact sur les communes.

4.2. Aménagement du système de la réduction des primes

Cette 2^{ème} mesure aura pour incidence, comme expliqué au point 3, un transfert financier de 15,1 millions de francs à charge de l'OCAM vers les dépenses de l'aide sociale. Ce montant est ensuite intégré dans la répartition Etat-communes conformément à l'article 65 de la loi sur l'action sociale, représentant une charge supplémentaire pour les communes évaluée à 9,1 millions de francs.

5. CONSEQUENCES AU NIVEAU DU PERSONNEL

5.1. Non-paiement des primes et des participations aux coûts

Les actes des défauts de biens (ADB) traités par l'OCAM continueront à être cédés à l'office du contentieux général (OCXG) jusqu'au 31 décembre 2011. Compte tenu du rythme du traitement actuel, la cession des dossiers selon l'ancien régime se poursuivra durant l'année 2012. Par ailleurs, le stock d'ADB assurance-maladie se monte déjà à 90'000 dossiers (1 personne peut être concernée par plusieurs dossiers) et nécessitera donc un effort important durant encore plusieurs années. La fin du régime actuel permettra à terme aux gestionnaires de recouvrement de l'OCXG de réduire le travail nécessaire à la prise en charge des nouveaux dossiers et de concentrer l'effort sur les anciens ADB. Les effectifs seront donc maintenus.

Pour ce qui est des ressources humaines de l'OCAM, aucune incidence particulière ne sera également à dénoter puisque la modification législative n'entraînera qu'une facturation globale à l'OCAM. Ainsi comme jusque-là, des contrôles devront être opérés auprès des assureurs avant de procéder à tout règlement.

5.2. Aménagement du système de la réduction des primes

L'aménagement du système de la réduction des primes n'aura pas de conséquence dans le domaine des ressources humaines, puisque la modification proposée n'entraîne qu'une facturation globale entre deux secteurs du même Service, soit de l'office cantonal de l'assurance-maladie à l'office cantonal de l'aide sociale du Service de l'action sociale.

6. REDRESSEMENT DES FINANCES

6.1. Non-paiement des primes et des participations aux coûts

Comme décrit dans le chapitre 3, la mise en œuvre du nouvel article 64a LAMal doit entraîner une économie nette annuelle de près de 700'000 francs. Dès lors, on peut s'attendre à un impact positif sur le programme de redressement des finances cantonales.

6.2. Aménagement du système de la réduction des primes

Cette modification s'inscrit dans les objectifs stratégiques proposés par le Conseil d'Etat dans le cadre du redressement durable des finances cantonales. Elle permet une économie annuelle de 9,1 millions de francs dans les comptes de l'Etat.

7. REFORME DE L'ETAT

7.1. Non-paiement des primes et des participations aux coûts

Cette modification législative n'a aucune incidence sur le programme de réforme de l'Etat.

7.2. Aménagement du système de la réduction des primes

Cette modification n'a également pas d'incidence particulière sur le programme de réforme de l'Etat. Toutefois, elle vise à une plus grande clarification des flux financiers en fonction des centres de compétence de chaque entité de l'Etat.

8. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le présent rapport n'entraînant pas de dépense nette nouvelle, il ne nécessite pas la majorité qualifiée du Grand Conseil.

9. CONCLUSION

Le 19 mars 2010, les chambres fédérales ont adopté la révision de l'article 64a de la loi fédérale de l'assurance-maladie LAMal. En conséquence, nous vous prions d'accepter cette modification compte tenu des aménagements apportés.

La mesure proposée visant à adapter le secteur de la réduction des primes pourrait entraîner une charge supplémentaire pour les communes de 9,1 millions de francs qui se traduirait par une économie équivalente pour l'Etat.

Toutefois, afin d'alléger la charge grandissante et de plus en plus lourde que représente l'évolution régulière des primes pour les personnes de condition économique modeste notamment pour les bénéficiaires ordinaires représentant près de 25'000 personnes, le Conseil d'Etat s'engage à réaffecter une partie de l'économie dans le budget de l'OCAM. C'est la raison pour laquelle, nous souhaitons qu'une partie de l'économie soit réallouée au secteur de l'abaissement des primes dans le budget 2012. Ces ressources supplémentaires permettraient d'engager une mesure de politique sociale en faveur des familles et/ou une lutte contre les effets de seuil. Ces mesures nécessitent impérativement des moyens financiers supplémentaires importants. L'autre partie de l'économie dégagée par cette mesure contribuera à l'assainissement des finances de l'Etat conformément à la stratégie développée dans le rapport 11.036.

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

Neuchâtel, le 26 août 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
G. ORY

La chancelière,
S. DESPLAND

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

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), du 18 mars 1994, et ses dispositions d'application;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 août 2011,

décrète:

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

Le terme "service" est remplacé par celui "d'office" dans les dispositions suivantes: art. 4, note marginale; art. 4 al. 1; art. 5; art. 6; art. 7 al. 1; art. 8; art. 26; art. 26a; art. 27 al. 1; art. 28 al. 1 et 2; art. 29 al. 2 et 3; art. 34, note marginale; art. 34 al. 1; art. 35 al. 1.

Art. 15, al. 2, 2ème phrase

²(1^{ère} phrase inchangée). Le Conseil d'Etat peut limiter l'aide à la catégorie ordinaire la plus élevée et reporter le solde conformément à l'article 65 de la loi cantonale sur l'action sociale (LASOC), du 25 juin 1996.

Recouvrements
a) autorité
compé-
tente

Art. 30 (nouveau)

L'office est l'autorité cantonale compétente au sens de l'article 64a de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 18 mars 1994, et de l'article 105b^{ter} de l'ordonnance du Conseil fédéral sur l'assurance-maladie, du 27 juin 1995.

b) liste des
assurés

Art. 31 al. 1 et 2 (nouveau)

¹Le canton établit une liste des assurés qui ne paient pas leurs primes, conformément à l'article 64a, alinéa 7 de la loi sur l'assurance-maladie.

²Le Conseil d'Etat fixe le contenu, les responsabilités et les modalités de traitement des données personnelles figurant dans la liste, conformément à la législation sur la protection des données.

c) procédure *Art. 32 (nouveau)*

La procédure de recouvrement des primes impayées, de transmission des données et de répartition du contentieux, entre le canton et les assureurs, est régie par le droit fédéral.

Art. 2 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²La loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,