

Consultation fédérale relative à la modification de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (réduction des primes) à titre de contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale « Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes) »

Monsieur le conseiller fédéral,

Votre correspondance du 21 octobre 2020, relative à la procédure susmentionnée, nous est bien parvenue, et a retenu notre meilleure attention.

En préambule, et de manière générale, le canton de Neuchâtel partage l'analyse posée par le Conseil fédéral de proposer un contre-projet indirect à l'initiative populaire. Le risque est grand qu'en l'absence de toute alternative crédible, l'initiative l'emporte en votation populaire, ce qui aurait des conséquences financières se chiffrant en milliards de francs pour les collectivités publiques. De fait, une acceptation de l'initiative impliquerait que la progression future des primes soit progressivement supportée exclusivement par les collectivités à travers les subsides, avec les problèmes que cela poserait.

Pour autant, la proposition du contre-projet indirect mise en consultation **est inacceptable**. En effet, elle ne répond pas de manière satisfaisante aux besoins des groupes de populations les plus impactées par les charges de primes LAMal, ne respecte pas le principe d'équivalence fiscale (les cantons ne doivent assumer que les parts de coûts correspondant à leur marge de manœuvre décisionnelle, au bénéfice de leur population), s'appuie sur des analyses et présupposés infondés, tout en reportant l'intégralité des coûts supplémentaires sur les cantons.

Aux yeux du Conseil d'État, la proposition mise en consultation ne constitue pas une alternative crédible et soutenable à l'initiative, et doit par conséquent être rejetée fermement.

En lieu et place, nous soutenons pleinement la contre-proposition (modèle 2 émise sous l'égide de la Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales (CLASS), esquissée ci-après et développée pour rappel dans la note figurant en annexe du présent courrier. Le message et les modifications légales doivent être retravaillés fondamentalement en ce sens.

Nous relevons enfin que la proposition de contre-projet met un terme brutal au projet de nouvelle répartition des tâches (RPT2) engagé depuis plusieurs années sur mandat conjoint du Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux, en violant ouvertement l'engagement de neutralité financière globale admis par les deux parties.

S'agissant des différentes raisons rendant inacceptable la proposition mise en consultation dans sa formulation actuelle, vous trouverez ci-après nos commentaires.

1. Son **impact social** n'est aucunement documenté dans le rapport. Or, cet impact est non seulement insuffisant pour constituer une alternative crédible à l'initiative, mais l'analyse démontre en outre qu'il est particulièrement mal ciblé. Pour l'illustrer simplement, relevons qu'aucune amélioration n'est apportée pour la population de deux des trois cantons dans lesquels la charge des primes pèse le plus lourdement dans le revenu des ménages. Ces cantons socio-démographiquement défavorisés n'obtiennent pas de soutien fédéral supplémentaire alors même que leurs ressources

sont principalement mobilisées à financer les bénéficiaires PC et à l'aide sociale, sans qu'il leur soit de surcroît financièrement possible d'intensifier l'aide aux autres catégories d'assurés. À l'inverse, une amélioration est imposée dans deux des trois cantons dans lesquels la charge des primes est actuellement la plus faible. Ainsi, plutôt que de résoudre ce problème, le contre-projet l'aggrave encore. Il met à mal la cohésion fédérale en renforçant les disparités déjà criantes induites par le système actuel de réduction des primes, plutôt que de les résoudre.

2. Ses **implications institutionnelles** sapent les bases du fédéralisme, en s'inscrivant en contradiction frontale avec le principe d'équivalence fiscale, dont le Conseil fédéral se prévaut pourtant pour s'opposer à l'initiative. De nouvelles obligations sont imposées aux cantons, sans aucune contrepartie fédérale et indépendamment d'un besoin avéré. Le contre-projet du Conseil fédéral se fonde sur le présupposé erroné que les cantons maîtrisent seuls le système de santé et les coûts nécessaires à son fonctionnement. Or cela ne correspond pas au cadre juridique dans lequel le système de santé évolue. Si la planification hospitalière ressort certes de la compétence des cantons, elle est strictement encadrée par le droit fédéral et la jurisprudence du Tribunal fédéral, tout comme la clause du besoin. D'autres domaines de soins générant des coûts importants échappent à toute compétence cantonale alors que la Confédération est compétente pour définir le cadre légal de l'assurance obligatoire des soins. En outre, les cantons ont déjà, à l'heure actuelle, un intérêt majeur à maîtriser les coûts de la santé, dans la mesure où ils en assument directement une partie importante – malgré le fait que ces derniers ne dépendent pas prioritairement de leurs décisions. Si l'on ajoute à tout cela le fait que des contraintes extrêmement fortes sont aujourd'hui déjà imposées aux cantons en matière de réduction des primes (prise en charge des primes des bénéficiaires PC, allègement de 80% pour les enfants des familles à faible et moyen revenu, etc.), il se justifie donc pleinement que la Confédération participe de manière prépondérante au financement de la réduction de primes.
3. Ses **conséquences financières** sont considérables et elles sont intégralement supportées par les cantons. Un tel constat est pour le moins surprenant s'agissant d'une proposition formulée par le Conseil fédéral, en réponse à une initiative fédérale. On relève l'absence de toute projection financière crédible des impacts tant de l'initiative que du contre-projet sur les finances cantonales. Cette thématique se fonde au surplus sur des données et une analyse partiellement erronée. Les données de base utilisées pour simuler l'impact du contre-projet comprennent des erreurs manifestes. Les revenus disponibles moyens par assuré ne correspondent à aucune réalité : peut-on réellement croire que la population du Tessin dispose en moyenne de 30% de revenu disponible supplémentaire en regard de la population du canton de Zurich, alors que le revenu des ménages tessinois compte parmi les plus faibles du pays (selon l'enquête sur le budget des ménages menée par l'OFS) ? Il est impossible de parler d'un désengagement progressif des cantons durant les dernières années, alors que les données font abstraction de plusieurs centaines de millions de francs actuellement payés par les cantons par d'autres canaux que celui du système de réduction des primes LAMal. Enfin, il n'est pas tenu compte du contexte global lié au vieillissement de la population, qui fait que les dépenses des cantons vont sensiblement augmenter ces prochaines années, alors que la Confédération sera sensiblement moins impactée. Le contre-projet tel qu'il est présenté va donc contribuer à accentuer les difficultés à venir des cantons tout en épargnant la Confédération.
4. Sa **conception technique** est intrinsèquement perfectible. Parmi les éléments particulièrement problématiques figure l'idée de classer les cantons en fonction de la charge des primes *après réduction* pour déterminer l'obligation d'intervention du canton. Il serait bien plus logique de se fonder sur la charge des primes *avant toute* réduction pour déterminer l'obligation d'intervention du canton. Un autre motif

d'inquiétude majeur porte sur le système de paliers qui est proposé, qui se traduit concrètement par une obligation minimale de financement imposée au canton qui peut augmenter de plus de 50% d'une année à l'autre (passage de 5% à 7,5% des coûts bruts, couplée à l'augmentation des coûts bruts eux-mêmes). Les paramètres retenus pour le calcul (revenu pris en considération, charge des primes et définition des coûts bruts) auront un impact considérable sur le résultat. Il est donc essentiel que ces paramètres soient fixés de manière explicite dans la loi et il doit s'agir d'indicateurs transparents, calculés au niveau fédéral et non directement influençables par des décisions cantonales (par exemple le revenu imposable moyen retenu dans chaque canton au titre de l'IFD, la prime moyenne effective calculée par l'OFSP pour chaque canton ainsi que les coûts bruts de l'AOS). Cela exclut notamment de retenir la notion de revenu disponible, qui est très fortement influencée par des choix politiques cantonaux, bien davantage que le niveau des primes. Dans une telle optique, le subside fédéral ne saurait être distribué selon la clé en vigueur, afin que l'on ne se retrouve pas avec une obligation de financement imposée qui dépasserait dans certains cantons le subside versé par la Confédération.

Contre-proposition de la CLASS (modèle 2)

Comme contre-projet du Conseil fédéral, l'alternative de la CLASS vise à garantir dans chaque canton un certain niveau d'intensité de la réduction des primes en fonction de la charge des primes dans le revenu des ménages. À la différence du contre-projet du Conseil fédéral, tant l'effort cantonal que l'effort fédéral évoluent en fonction de ce besoin : plus l'effort imposé au canton est important, plus le soutien fédéral est important. Cette évolution est linéaire plutôt que par palier, pour éviter les effets de seuils. La logique s'approche également davantage de l'esprit de l'initiative, puisque l'effort global de réduction des primes s'intensifie lorsque la charge des primes dans le revenu des ménages augmente, mais sans tomber dans l'excès qui consisterait à ce que la hausse des primes soit tendanciellement supportée en priorité par les collectivités publiques.

L'alternative permet d'intensifier progressivement le soutien fédéral en fonction de l'évolution de la charge des primes dans le revenu des ménages. Elle garantit un engagement accru de la Confédération et des cantons en regard de la situation actuelle, mais également dans l'évolution future, tout en allouant de manière efficiente les moyens là où ils sont les plus nécessaires. Elle permet ainsi une maximisation de l'impact social en regard du surcoût global supporté par les collectivités. Elle constitue ainsi une alternative crédible à l'initiative, sans pour autant diminuer l'intérêt de la population, des cantons et de la Confédération à unir leurs efforts pour maîtriser l'évolution des coûts. Cette solution est nettement meilleure que le statu quo et le contre-projet aussi bien au niveau de son impact social que sous l'angle de l'équivalence fiscale et du surcoût global induit pour les collectivités.

L'alternative ne génère pas d'effets de seuil problématiques du type de ceux générés par le contre-projet qui, rappelons-le, peut provoquer d'une année à l'autre des obligations de financement accrues de plus de 50% pour un canton.

En vous remerciant de nous avoir consultés et de bien vouloir prendre en considération prise de position, nous vous prions de croire, Monsieur le conseiller fédéral, à l'expression de notre parfaite considération.

Neuchâtel, le 3 février 2021

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND