

03.042

**Message
concernant l'arrêté fédéral sur les subsides fédéraux
dans l'assurance-maladie**

du 28 mai 2003

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, un projet d'arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions de croire, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de notre haute considération.

28 mai 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal) prévoit que la Confédération et les cantons mettent à disposition des moyens destinés à la réduction des primes des assurés de condition économique modeste. Les subsides annuels de la Confédération et des cantons sont fixés par arrêté fédéral simple valable quatre ans. Le dernier arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie a été édicté en 1999, pour les années 2000 à 2003.

Le Parlement débat, dans le cadre de la deuxième révision partielle de la loi sur l'assurance-maladie, d'une modification du système de réduction de primes, qui entraînerait une augmentation unique des contributions fédérales. Dans la mesure où les délibérations ne sont pas closes, il ne faut pas compter sur l'entrée en vigueur de la révision partielle de la loi au début de l'année 2004. Pour éviter une lacune entre la réglementation actuelle et l'entrée en vigueur de la révision partielle, il est donc nécessaire d'édicter un arrêté fédéral fixant les contributions de la Confédération pour les années 2004 à 2007. Lorsque la révision partielle de la loi entrera en vigueur, l'arrêté fédéral pourra alors être adapté ou abrogé.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Point de la situation**

Selon la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10; message du Conseil fédéral du 6 novembre 1991; FF 1992 I 77), le financement de l'assurance-maladie est garanti non seulement par des primes individuelles, mais aussi par une participation des assurés aux coûts et par des contributions des pouvoirs publics. Ces dernières sont destinées à la réduction individuelle des primes des assurés de condition économique modeste, par laquelle on entend garantir la solidarité nécessaire entre des personnes aux revenus différents. Selon l'art. 65 LAMal, il appartient aux cantons de mettre en œuvre la réduction des primes, la Confédération leur mettant chaque année un certain montant à disposition. En outre et à condition que la réduction des primes des assurés de condition économique modeste soit tout de même garantie, les cantons peuvent diminuer de 50 % au maximum la contribution à laquelle ils sont tenus, les subsides fédéraux alloués étant alors réduits dans les mêmes proportions (art. 66, al. 5, LAMal). Pour les années 2000 à 2003, les subsides fédéraux destinés à la réduction des primes ainsi que l'apport global minimal des cantons ont été fixés par l'arrêté fédéral simple du 31 mai 1999 (FF 1999 4782). Conformément à l'art. 66, al. 2, LAMal, les subsides fédéraux pour les années 2004 à 2007 doivent être fixés par arrêté fédéral simple, compte tenu de l'évolution des coûts dans l'assurance obligatoire des soins et de la situation financière de la Confédération. C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral propose le présent arrêté fédéral.

1.2 **Lien avec la révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie**

Lors de la session d'hiver 2001, dans le cadre de la première lecture de la deuxième révision de la LAMal (message du Conseil fédéral du 18 septembre 2000, FF 2001 693), le Conseil des Etats a décidé de redéfinir le cercle des bénéficiaires de la réduction individuelle des primes: la réduction des primes devait être calculée de façon à ce que les primes de l'assurance obligatoire des membres d'un même ménage n'excèdent pas 8 % du revenu de ce ménage, corrigé d'un facteur tenant compte de la fortune. L'introduction de ce «but social» se voulait une sorte de contre-projet à l'initiative populaire «La santé à un prix abordable» du parti socialiste suisse. La réalisation de cet objectif de 8 % dans tous les cantons présupposait une augmentation des subsides fédéraux de 300 millions de francs. Le Conseil des Etats avait alors précisé qu'il faudrait édicter un arrêté fédéral pour les années 2004 à 2007, en partant des subsides fédéraux prévus pour l'année 2003 majorés de 300 millions de francs, et en les augmentant ensuite, y compris en 2003, de 3 % par année.

Le modèle adopté par le Conseil des Etats a suscité la critique en raison de ses conséquences financières considérables d'une part, et parce que les prétentions à la réduction de primes n'étaient pas différenciées d'autre part. En conséquence, sur

mandat du Conseil fédéral, un groupe de travail composé de représentants de l'Office fédéral des assurances sociales, du Département fédéral des finances, de l'Administration fédérale des contributions, et des Conférences des directeurs cantonaux des affaires sanitaires et des finances a élaboré différents modèles de réduction des primes, en recommandant de rejeter les modèles fondés sur le «principe de l'arrosage». Le Conseil fédéral a alors proposé un modèle différencié, prévoyant que les cantons définissent au moins quatre catégories de revenu et accordent une réduction de primes aux assurés pour lesquels les primes de l'assurance-maladie obligatoire représentent une charge trop lourde et aux familles avec enfants, de façon à ce que la participation échelonnée des assurés s'élevé à un montant compris entre 2 et 12 % du revenu. La Confédération mettrait à disposition 100 millions de francs supplémentaires. Le Conseil national a adopté ce modèle lors de la session d'hiver 2002, a décidé de ne pas entrer en matière sur un nouvel arrêté fédéral et a modifié l'art. 66 LAMal, le dotant d'un al. 1^{bis} fixant le montant des subsides fédéraux destinés à la réduction des primes pour l'année 2004 et modifiant l'al. 2 en prévoyant une adaptation des contributions annuelles selon l'évolution des coûts dans l'assurance obligatoire des soins à partir de 2005. Le Conseil national a toutefois rejeté le projet en plénum.

Lors de la session de printemps 2003, le Conseil des Etats s'est rallié au modèle accepté par le Conseil national lors de la discussion par article. Dans la mesure où les délibérations parlementaires ne sont pas closes, il est toutefois exclu que la loi révisée et la réglementation des subsides fédéraux dans l'assurance-maladie y afférente puissent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Pour éviter une lacune entre la réglementation actuelle et l'entrée en vigueur de la révision partielle, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a donc demandé au Conseil fédéral de soumettre un arrêté fédéral fixant le montant des subsides fédéraux destinés à la réduction des primes dans l'assurance-maladie pour les années 2004 à 2007. Lorsque la révision partielle de la loi entrera en vigueur, l'arrêté pourra être adapté ou abrogé.

1.3 Lien avec la péréquation financière entre Confédération et cantons

La nouvelle péréquation financière a pour objet le désenchevêtrement des tâches, des compétences et des flux financiers entre la Confédération et les cantons, et la clarification des responsabilités entre ces deux niveaux étatiques. Dans le cadre des travaux afférents à cette réforme, on étudie également une redistribution des tâches dans le domaine de la sécurité sociale. Le présent projet d'arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie n'entravant pas la nouvelle péréquation financière, il n'est pas nécessaire d'en attendre les résultats.

2 Grandes lignes du projet

Selon l'art. 66, al. 2, LAMal, les subsides annuels de la Confédération aux cantons sont fixés par le biais d'un arrêté fédéral simple valable quatre ans, compte tenu de l'évolution des coûts dans l'assurance obligatoire des soins et de la situation finan-

cière de la Confédération. Le législateur voulait en effet que les subsides fédéraux destinés à l'assurance-maladie soient soumis au Parlement une fois par législature.

A l'art. 1 de l'arrêté fédéral, les subsides fédéraux sont ainsi fixés pour la période allant de 2004 à 2007. Toutefois, si la révision partielle de la LAMal actuellement en cours était adoptée avant cette échéance, le présent arrêté fédéral serait abrogé.

Pour la détermination des subsides fédéraux, on tient compte – comme c'est déjà le cas – d'une augmentation annuelle de 1,5 %. Comme l'arrêté fédéral proposé n'aura probablement qu'une portée transitoire, jusqu'à l'entrée en vigueur des modifications de la loi, il est en effet indiqué de maintenir le mécanisme d'adaptation en vigueur.

Afin de préserver une continuité dans le processus de réduction des primes, il faut prendre comme point de départ pour la fixation des futurs subsides fédéraux ceux de 2003 (2314 millions de fr.). Sur cette base, et compte tenu d'une augmentation annuelle de 1,5 %, les subsides maximaux de la Confédération et des cantons, pour les années 2004 à 2007, s'élèvent en millions de francs à:

Année	Confédération	Cantons	Confédération et cantons
2004	2 349	1 174,5	3 523,5
2005	2 384	1 192	3 576
2006	2 420	1 210	3 630
2007	2 456	1 228	3 684
Total	9 609	4 804,5	14 413,5

La solution proposée permet aux cantons de garantir l'octroi des réductions des primes au cercle actuel des bénéficiaires. Cette solution revêt une importance toute particulière pour les cantons qui demandent le maximum des subsides fédéraux. En effet, un plafonnement des subsides fédéraux dans ces cantons pourrait conduire à ce que les montants disponibles soient alloués à un cercle plus restreint d'assurés, si les primes continuaient d'augmenter. Ainsi, soit les montants à la charge des assurés augmenteraient puisque les montants des subventions resteraient inchangés, soit le canton devrait fournir une contribution plus importante à la réduction de primes.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

3.1 Conséquences pour la Confédération

Les conséquences financières pour la Confédération découlent de l'art. 1 de l'arrêté fédéral; elles se chiffrent à 9609 millions de francs au total pour les années 2004 à 2007. Ce montant représente la charge financière maximale pour la Confédération. Selon l'expérience acquise, nous pouvons partir de l'idée que certains cantons continueront de ne pas demander la totalité des subsides fédéraux mis à leur disposition, d'où une diminution des charges pour la Confédération dans la mesure où les

subsidés qui ne seront pas demandés par les cantons resteront dans les caisses fédérales.

L'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution, prévoit, pour limiter les dépenses, que les plafonds de dépenses entraînant de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil.

3.2 Conséquences pour les cantons

Selon l'art. 66, al. 4, LAMal, l'apport global des cantons doit correspondre à la moitié au moins des subsides fédéraux. Les conséquences financières pour les cantons s'élèveront ainsi au total à 4804,5 millions de francs pour les années 2004 à 2007. Ce montant correspond à la charge maximale pour les cantons durant cette période et peut être diminué dans la mesure où les cantons réduisent leurs contributions en vertu de l'art. 66, al. 5, LAMal.

4 Conséquences économiques

La fixation des subsides fédéraux destinés à la réduction des primes pour une période de quatre ans intervient en exécution de l'art. 66 LAMal et depuis l'entrée en vigueur de la loi. Le présent arrêté s'inscrit ainsi dans un régime existant depuis 1996. L'augmentation annuelle des subsides fédéraux maximaux de 1,5 %, qui perpétue la réglementation en vigueur, ne devrait pas avoir de conséquences économiques importantes. La charge supplémentaire des pouvoirs publics entraîne toutefois un effet de croissance négatif. Néanmoins, cet effet devrait être atténué par le fait que les moyens injectés par les pouvoirs publics augmenteront le pouvoir d'achat des personnes de condition économique modeste à qui ils sont versés, même avec un certain retard. Ce raisonnement renforce également l'idée que le présent arrêté fédéral ne devrait pas avoir de conséquences économiques significatives.

5 Programme de la législature

La réglementation des subsides fédéraux dans l'assurance-maladie pour les années 2004 à 2007 est annoncée dans le programme de la législature 1999–2003 (FF 2000 2229).

6 Bases juridiques

L'arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie est un arrêté simple, non sujet au référendum, dont la base légale est l'art. 66, al. 2, LAMal.