



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Levrat Marie / Zurich Simon

2022-GC-198

Folie des primes maladie : soulager rapidement et efficacement la population fribourgeoise !

I. Motion

Par motion déposée et développée le 18 novembre 2022, les motionnaires chargent le Conseil d'Etat de prévoir, si besoin par un crédit supplémentaire avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2023, une augmentation de 30 % de la part cantonale pour la réduction individuelle des primes en 2023.

Selon les motionnaires, ceci permettrait de cibler les mesures de soutien sur les ménages qui en ont le plus besoin et d'éviter ainsi une baisse du pouvoir d'achat dans le canton. En effet, elle estime que la hausse des primes LAMal 2023, combinée à l'inflation, à la hausse des prix de l'énergie et à la précarisation de certains ménages suite au Covid sera insupportable pour beaucoup et qu'il est urgent d'agir. Ce soutien permettrait également de préserver le pouvoir d'achat de la population fribourgeoise afin d'éviter un recul des dépenses auprès des entreprises du canton - alors que celles-ci se remettent à peine de la pandémie - et une baisse de la performance économique fribourgeoise.

Les motionnaires renvoient à l'objectif formulé sur le plan fédéral par la motion 22.3801 « Protection du pouvoir d'achat. Amortir le choc de l'augmentation des primes par une hausse immédiate de la contribution fédérale à la réduction individuelle des primes », déposée par la conseillère aux Etats, Isabelle Chassot (Centre/FR).

Enfin, il est à noter que cette motion est assortie d'une procédure accélérée, acceptée par le Grand Conseil le 13 décembre 2022, pour un traitement en session de février 2023.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Situation actuelle

En préambule, le Conseil d'Etat indique qu'il comprend la notion de part cantonale pour les réductions de primes évoquée par les motionnaires comme étant les dépenses nettes à charge du canton dans ce domaine. La législation ne définit en effet pas de part cantonale fixe ; les dépenses nettes à charge du canton représentent en principe le total des dépenses liées aux réductions de primes, diminué de la subvention fédérale qui est fixée chaque année.

Au niveau cantonal, l'évolution des dépenses pour la réduction des primes suit une courbe fortement ascendante ces dernières années. De 2015 à 2021, environ 35 millions supplémentaires répartis entre la Confédération (+ 20 millions de francs) et le canton (+ 15 millions de francs) ont été nécessaires pour financer les réductions de primes pour le canton de Fribourg. A relever qu'il s'agit de l'un des secteurs des dépenses de l'Etat dont la progression des charges est très importante, largement au-dessus de la moyenne. La hausse annuelle des primes est l'un des facteurs principaux de cette évolution.

Tableau 1 : Evolution des dépenses pour la réduction de prime individuelle et subventions fédérales

	Total des réductions des primes versées	%	Part de la Confédération aux réductions des primes	%	Part du canton aux réductions des primes	%
2008	119 806 830	100.0%	61 045 220	51.0%	58 761 610	49.0%
2009	127 774 128	100.0%	62 801 587	49.2%	64 972 541	50.8%
2010	140 216 495	100.0%	68 707 178	49.0%	71 509 317	51.0%
2011	149 426 905	100.0%	74 103 757	49.6%	75 323 148	50.4%
2012	159 842 037	100.0%	75 325 252	47.1%	84 516 785	52.9%
2013	160 403 402	100.0%	77 353 042	48.2%	83 050 360	51.8%
2014	149 563 977	100.0%	80 500 386	53.8%	69 063 591	46.2%
2015	145 142 233	100.0%	85 430 074	58.9%	59 712 159	41.1%
2016	149 371 074	100.0%	90 586 310	60.6%	58 784 764	39.4%
2017	159 001 109	100.0%	95 837 760	60.3%	63 163 349	39.7%
2018	167 295 826	100.0%	100 701 398	60.2%	66 594 428	39.8%
2019	171 918 344	100.0%	103 903 965	60.4%	68 014 379	39.6%
2020	175 496 978	100.0%	105 199 255	59.9%	70 297 723	40.1%
2021	180 198 505	100.0%	105 997 826	58.8%	74 200 679	41.2%
2022	184 608 883	100.0%	106 289 547	57.6%	78 319 336	42.4%

Source : ECAS

Le budget 2023 approuvé par le Grand Conseil concernant le poste de la réduction des primes à l'assurance-maladie s'élève à 192 072 800 francs (pos 3655/3637.001). Dans les recettes, la subvention fédérale (pos 3655/4630.036) était estimée à 110 339 800 francs Les dépenses nettes du canton selon le budget adopté sont donc de 81 733 000 francs

Toutefois après les décisions de 3^{ème} lecture du Conseil d'Etat, deux nouvelles informations ont été transmises par le Département fédéral de l'intérieur :

- > la hausse des primes à prévoir pour 2023 est plus importante que celle retenue dans le projet de budget (+7,3 % à Fribourg¹ au lieu des + 4 % prévus) ;
- > la subvention fédérale définitive est également plus importante que le chiffre retenu au budget.

Sur la base de ces nouvelles informations le Conseil d'Etat a maintenu sa décision de principe de compenser la hausse des primes pour 2023 pour les bénéficiaires de réduction de prime actuels, malgré une hausse des primes supérieure aux prévisions initiales. Les dépenses supplémentaires attendues devraient pouvoir être absorbées grâce à un report de crédit de 2022 sur 2023 et à la hausse de la subvention fédérale. La situation se présente donc de la manière suivante :

¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/73290.pdf>

	Budget 2023	Comptes 2023 attendus	Dépenses réelles 2023 attendues
Total dépenses réduction de primes	192 072 800	194 920 000	194 920 000
Report de crédit		-1 485 000	
Total dépenses réduction de primes brutes	192 072 800	193 435 000	194 920 000
Subvention fédérale	-110 339 800	-113 050 079	-113 050 079
Total dépense nette du canton pour les réductions de primes 2023	81 733 000	80 384 921	81 869 921

Les 81 869 921 francs représentent le total des dépenses cantonales nettes attendues pour les réductions de prime de l'année 2023.

Une augmentation de 30 % des dépenses cantonales budgétées pour la réduction individuelle des primes en 2023 reviendrait à octroyer un montant supplémentaire de 24 520 000 francs aux bénéficiaires de réduction des primes.

2. Motion fédérale

La présente motion fait référence à la motion fédérale 22.3801 « Protection du pouvoir d'achat. Amortir le choc de l'augmentation des primes par une hausse immédiate de la contribution fédérale à la réduction individuelle des primes » déposée par la Conseillère aux Etats fribourgeoise Isabelle Chassot le 16 juin 2022². Cette dernière demande que le Conseil fédéral augmente de 30 % la contribution de la Confédération à la réduction individuelle des primes en 2023 au moyen d'un arrêté fédéral urgent limité à un an. Le montant supplémentaire sera versé aux cantons, à condition qu'ils ne réduisent pas leurs propres contributions.

Cette motion a été rejetée par le Conseil des Etats le 12 décembre 2022, par 24 contre 17 voix.

Lors du débat au Conseil des Etats, il a été souligné, conformément à l'avis du Conseil fédéral et de la commission, que les dépenses supplémentaires d'environ un milliard de francs ne seraient pas supportables pour les finances fédérales, et que cette augmentation rencontrerait des difficultés de mise en œuvre au niveau des cantons.

De plus, la commission a relevé que la contribution fédérale discutée aurait un caractère exceptionnel, et ne serait valable que pour l'année 2023 ; alors même qu'une nouvelle hausse des primes est prévisible pour 2024. C'est pourquoi le parlement a manifesté son souhait de privilégier une solution durable. Les deux chambres préconisent actuellement des voies différentes. Le Conseil national prévoit un contre-projet indirect (21.063) à l'initiative populaire fédérale d'allègement des

² <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223801>

primes. Ce contre-projet prévoit notamment que les réductions des primes pour des bénéficiaires de prestations complémentaires devraient être prises en charge par le budget des prestations complémentaires, ce qui augmenterait la marge de manœuvre à disposition pour les bénéficiaires de réductions des primes. Pour le canton de Fribourg, cela représente environ 60 millions de francs.

Le Conseil des Etats n'est quant à lui pas entré en matière pour un contre-projet, mais exige que la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, dite RPT II, soit avancée. A son avis, il faudrait transférer le domaine des réductions des primes entièrement aux cantons. En contrepartie, le domaine des prestations complémentaires serait confié à la Confédération.

Le parlement suisse doit encore en discuter lors des prochaines sessions. Il a jusqu'au 3 octobre 2023 pour décider s'il veut proposer un contre-projet à l'initiative fédérale pour des primes abordables.

3. Avis du Conseil d'Etat

Tout d'abord, le Conseil d'Etat insiste sur le fait qu'il entend les revendications portées par les motionnaires. La hausse générale des prix ainsi que celle des primes ont des effets importants sur les budgets des ménages, et tendent à accroître le risque de précarité. Le Conseil d'Etat a voulu limiter l'impact de l'augmentation des primes d'assurance-maladie prévue en 2023 en tenant compte de cette situation dans le budget 2023 qu'il a présenté (cf. chap. 1). Les bénéficiaires actuels, qui représentent environ 26 % de la population fribourgeoise, toucheront donc proportionnellement la même aide qu'en 2022, ceci malgré l'augmentation des primes. Il est aussi à relever que plus d'un quart de la population a changé d'assurance-maladie pour 2023 ; ce qui est à saluer. La population a donc concrètement utilisé cette possibilité d'optimiser la charge financière représentée par les primes.

Si elle était acceptée, la mise en œuvre de la présente motion entraînerait plusieurs conséquences, en sus en de l'augmentation des dépenses cantonales présentées au chapitre 1, qu'il convient d'exposer.

Tout d'abord, le Conseil d'Etat devrait soumettre au Grand Conseil un projet de décret concernant l'augmentation demandée par la présente motion et ses modalités de réalisation.

La motion ne donne aucun détail sur la répartition de l'augmentation de la part cantonale. Une fois le décret accepté, le Conseil d'Etat devrait ensuite concrétiser la motion en redéfinissant l'étendue de la réduction des primes, la hauteur de la prime prise en considération et/ou le cercle des ayants-droits via une adaptation de l'ordonnance concernant la réduction des primes d'assurance-maladie (ORP ; RSF 842.1.13). Des simulations devraient alors être entreprises pour mesurer les effets des différentes modifications de ces paramètres.

Une fois les paramètres modifiés, la Caisse de compensation, en tant qu'organe d'exécution, devrait adapter son programme informatique et rendre de nouvelles décisions. Ceci pose deux difficultés principales.

> La première concerne le défi technique représenté par ces modifications. En effet, bien que le programme informatique de base soit utilisé dans environ 15 autres cantons, les paramètres n'ont encore jamais été modifiés en cours d'exercice. Le fournisseur informatique estime la charge de travail supplémentaire importante et indique qu'il y a un risque technique sérieux.

> La seconde est la charge représentée par les nouvelles décisions à rendre, supportée tant par la Caisse de compensation que les assurances-maladies. En effet, environ 50 000 décisions pour 75 000 bénéficiaires seraient impactées par la modification des réductions de primes. La Caisse de compensation devrait ainsi modifier toutes ces décisions. Selon les paramètres retenus, elle pourrait également devoir informer les personnes ayant nouvellement droit à des réductions de primes et rendre les décisions y relatives. Ces tâches nécessiteront d'adapter temporairement l'effectif en personnel de la Caisse de compensation. Toutes les nouvelles décisions seraient ensuite transmises aux assurances-maladies. Ces dernières devraient alors recalculer les primes effectives à payer pour chaque bénéficiaire. Il s'agit d'un travail supplémentaire conséquent pour les entités concernées.

A noter que l'Etat devra entièrement indemniser la Caisse de compensation pour les frais supplémentaires engendrés par ces tâches. Ceux-ci sont estimés à environ 1 à 1,5 millions de francs. Cette estimation comprend les coûts informatiques ainsi qu'une augmentation de 50 % des frais de gestion estimée par la Caisse de compensation.

Ces difficultés constituent un frein important à une éventuelle mise en œuvre de la motion. Selon le calendrier actuel, le programme informatique pourrait être adapté durant l'été ; alors que l'envoi des nouvelles décisions et la correction des factures par les assurances-maladies aurait lieu en automne. Cette période est justement très chargée pour les deux entités concernées en raison de la préparation des décisions et des factures de l'année suivante ; ce qui pourrait également prolonger la durée de traitement. Les effets de l'augmentation des réductions de prime proposée par la motion ne se feraient ainsi sentir qu'en fin d'année 2023.

Mais surtout, à l'image des considérations ayant abouti au rejet de la motion fédérale précitée, le Conseil d'Etat relève que les conséquences budgétaires de l'acceptation de la présente motion seraient hautement problématiques. Le Conseil d'Etat estime qu'une proposition telle que celle demandée par la motion aurait normalement dû être faite dans le cadre des discussions budgétaires au Grand Conseil, et une compensation prévue afin de respecter l'exigence constitutionnelle de l'équilibre du budget de l'Etat. Malgré une analyse approfondie, le Conseil d'Etat ne voit aucune possibilité d'agir avec un crédit supplémentaire pour donner suite à la présente demande. En effet, cela impliquerait de pouvoir couvrir les charges supplémentaires d'environ 26 millions de francs (environ 24,5 millions d'augmentation à la réduction individuelle et 1 à 1,5 millions de frais administratifs supplémentaires) par une diminution de charge équivalente. Or, il n'identifie aucun domaine ou aucune combinaison de domaines dans lequel il serait envisageable de réduire les dépenses de 26 millions sans mettre à mal les prestations fournies par l'Etat à la population.

A relever par ailleurs qu'au vu de l'importance des dépenses supplémentaires évoquées, il paraît illusoire de pouvoir y faire face dans les années à venir sans une reconsidération de l'importance de la fiscalité cantonale. Le Conseil d'Etat relève notamment que le plan financier de la législature comprend une augmentation progressive des subventions en faveur des réductions de primes LAMal, mais dans des proportions très largement inférieures à la demande de la motion. Or à ce stade, les années 2024 à 2026 laissent apparaître un excédent de charges croissant, que les budgets à venir devront permettre de résorber. En ce sens, les réflexions rejoignent ici les considérations faites au sein des Chambres fédérales quant à la problématique budgétaire.

Il importe d'autre part de souligner le fait que la motion induirait une augmentation significative des subventions nettes de fonctionnement versées par l'Etat. La loi sur les subventions contient un plafond maximum de 41 % du volume des subventions nettes par rapport au produit de la fiscalité cantonale (art. 21 al. 2 LSub). Le législateur a en effet voulu adapter le volume global des subventions aux possibilités financières de l'Etat. Or au budget 2023, le taux de subvention nette s'élève à 40,7 %, soit très proche du plafond fixé. Aussi, l'augmentation induite par la motion impliquerait selon toute vraisemblance le dépassement du plafond légal. De par la loi, le Conseil d'Etat serait alors tenu de proposer au Grand Conseil des modifications législatives en matière de subventionnement afin de contenir le volume de subventions dans les limites légales.

Toutefois, le Conseil d'Etat partage les avis exprimés lors du traitement de la motion fédérale quant à l'importance de trouver une solution à long terme. Une aide ponctuelle, avec une durée limitée à une année, serait en effet difficile à comprendre pour les bénéficiaires ; ceci d'autant plus qu'il est peu probable que les primes maladies diminuent à l'avenir.

La discussion politique sur une éventuelle modification du système des réductions de primes se fera tout prochainement dans le cadre du traitement de l'initiative constitutionnelle « pour des primes abordables », aussi bien au niveau de la Confédération que du canton de Fribourg. Le Conseil d'Etat préconise ainsi de traiter la question d'une éventuelle adaptation du système et de l'étendue des réductions de primes de manière durable, dans le cadre des discussions autour de cette initiative.

4. Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat reconnaît que l'augmentation du coût de la vie représente un défi important et y porte une attention particulière. Toutefois, il lui semble que l'instrument proposé par la motion pour y faire face, à savoir une augmentation de 30% de la part cantonale à la réduction individuelle des primes en 2023, n'est pas l'outil adéquat pour y répondre. Cette solution comporte en effet de nombreuses contraintes, principalement administratives, et ne permet pas de sécuriser à long terme la situation des bénéficiaires de primes. Surtout, dans la mesure où il n'a pas été possible d'identifier des possibilités de compensation suffisante, l'augmentation des dépenses à charge de l'Etat qui découlerait de la motion ne peut être financée par un crédit supplémentaire. Le Conseil d'Etat note toutefois qu'une discussion générale sur le système des réductions de primes aura lieu dans le cadre de l'initiative constitutionnelle « pour des primes abordables », qui pourra cas échéant permettre d'envisager une solution plus durable qu'une aide sur une année. Dans ce contexte, l'issue des débats au niveau des Chambres fédérales sera également un élément déterminant.

Le Conseil d'Etat propose ainsi au Grand Conseil de rejeter la motion.

24 janvier 2023