

Proposition présentée par les députés:

M^{me} et MM. Eric Stauffer, Roger Golay, Thierry Cerutti et Sandra Borgeaud

Date de dépôt: 4 novembre 2005

Messagerie

Proposition de motion

Assurance-maladie: les Genevois arnaqués. Exigeons la transparence totale!

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant:

- que les assurés genevois souffrent des primes les plus élevées de Suisse;
- que la transparence n'existe pas dans les comptes de l'assurance-maladie;
- que les assurés genevois paient pour les assurés d'autres cantons;
- que les primes augmentent à Genève beaucoup plus que la seule hausse des coûts de santé,

invite le Conseil d'Etat

- à réclamer une transparence totale de la comptabilité des caisses-maladie auprès du Conseil fédéral et des caisses maladie ;
- à intervenir fermement auprès du Conseil fédéral pour que les assurés genevois ne financent pas indirectement d'autres cantons;
- à contester auprès du Conseil fédéral et des assurances-maladie toutes les hausses de cotisation;
- à réclamer des baisses de cotisations, quand leur niveau est injustifié, auprès des autorités fédérales.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Alors que nous sommes confortablement assis dans ce Grand Conseil, les habitants du canton de Genève souffrent. Les primes d'assurance-maladie ont littéralement explosé, au détriment de toute la population.

Jusqu'ici, les interventions du Département de l'action sociale et de la santé (DASS) ont été timides et n'ont pas donné de résultat tangible. Il est temps de prendre la mesure du problème qui frappe les assurés du canton de Genève, pour intervenir fermement auprès des autorités fédérales et des caisses-maladie.

Comme l'indique un excellent dossier publié par *Bilan* (21 septembre 2005), «ces hausses qui ne s'expliquent pas», les primes d'assurance-maladie augmentent plus vite que les coûts de la santé dans le canton de Genève. Ce magazine économique parle même de «subventions croisées entre les cantons».

En clair cela signifie que les assurés du canton de Genève paient trop de primes d'assurance-maladie et que d'autres cantons en paient moins. Dans ce domaine comme dans d'autres, les intérêts de la République et canton de Genève ne sont pas réellement défendus à Berne.

L'absence de transparence qui règne dans le domaine de l'assurance-maladie est inquiétant. Le Conseil d'Etat a le pouvoir, s'il le souhaite réellement, d'exiger cette transparence totale qui seule pourra faire baisser les primes de l'assurance-maladie à Genève.

C'est pourquoi nous demandons au Conseil d'Etat d'agir enfin avec la plus grande fermeté pour défendre réellement les intérêts des assurés genevois que nous sommes tous.

ENJEUX **enquête**

assurances maladie

COPIE DE L'ARTICLE BILAN
DU 21 SEPTEMBRE 2005

M 1656

Ces hausses qui ne s'expliquent pas

La LAMal a 10 ans. Le bilan est surprenant dans les cantons romands: coûts et primes n'évoluent pas parallèlement. On découvre des subventions croisées entre cantons au sein même des caisses. Ce qui entraîne des injustices.

Par Stéphane Zindel

L'assurance maladie obligatoire fête son dixième anniversaire le 1^{er} janvier. Cette année de jubilé n'apportera aucun répit sur le front de l'évolution des primes. Comme pour mieux souligner l'impuissance des autorités, la hausse pour 2006, que s'approprient à rendre publique les services de Pascal Couchepin, se situera assez exactement dans la moyenne de la décennie écoulée, soit entre 5 et 6%. Un rythme 8 fois supérieur à l'inflation et 14 fois supérieur à l'augmentation des salaires réels.

Comme chaque année, sitôt les nouvelles primes connues, les acteurs du système de santé et les milieux politiques ne manqueront pas de se renvoyer la balle. Sans oublier d'appeler à des réformes du système de santé. Des réformes qu'ils savent trop impopulaires pour qu'elles aient quelque chance de se concrétiser à vue humaine. Et les responsables des caisses et les autorités des cantons, accablés par les plus fortes hausses de primes l'an prochain, seront sommés de s'expliquer.

A court terme, les augmentations de primes cantonales ne sont pourtant guère si-

gnificatives. Elles reposent sur des prévisions de hausse des coûts difficiles à anticiper et donc grossières. En outre, les erreurs de prévisions du passé sont également intégrées dans le calcul. Ce qui complique d'autant la lecture.

Au fil des ans, ces différences entre cantons sont loin de se compenser. Un adulte thurgovien en franchise minimale paie aujourd'hui en moyenne plus du double d'il y a dix ans, alors que dans les cantons de Vaud et du Valais, la facture a augmenté de moins de 40%. En termes relatifs, les primes ont grimpé dans une fourchette allant de 3,6% à 8,5% par an selon le canton.

Plus surprenant encore, l'évolution des prestations versées par les caisses maladie n'a qu'un rapport lointain avec l'évolution des primes (voir graphique ci-contre). Du côté des assureurs, on fait valoir qu'il est normal que les primes augmentent sensiblement plus que les coûts à charge des caisses, car la hausse du volume des primes encaissées entraîne automatiquement un besoin accru de réserves. Selon Santésuisse, pour chaque franc de hausse des coûts, une hausse de 1 fr. 50 des primes est nécessaire. Un ordre de grandeur qu'André Grandjean, membre de la direction du Groupe Mutuel, qualifie toutefois de «peut-être un peu exagéré».

Quand des cantons en subventionnent d'autres

L'argument doit aussi être relativisé du fait que le taux de réserves des caisses a massivement fondu depuis l'introduction de la LAMal. D'autre part, si elle est plausible au niveau national et en moyenne sur la Suisse romande, la relation entre primes et coûts à charge des caisses varie du tout au tout d'un



Selon Santésuisse, pour chaque franc de hausse des

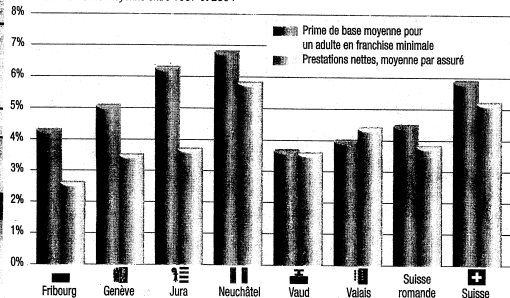
canton à l'autre. Le Valais affiche même une progression plus forte des coûts que des primes!

Cheffe des Affaires sanitaires du canton de Fribourg, Ruth Liithi ne cache pas son «étonnement» face à ces chiffres. Soit «des caisses se trompent régulièrement dans leurs calculs au moment de fixer leurs primes», ou les primes sont délibérément fixées à des niveaux trop élevés dans certains cantons. Ce qui permet aux caisses de disposer de davantage de «marge de manœuvres» dans d'autres, suppute-t-elle.

Dans un cas comme dans l'autre, un subventionnement croisé s'opère de facto entre assurés des différents cantons, au sein même

LES PRIMES MONTENT NETTEMENT PLUS VITE QUE LES PRESTATIONS

Hausse annuelle moyenne entre 1997 et 2004



coûts, une hausse de Fr. 1.50 des primes est nécessaire. Un ordre de grandeur que certains professionnels estiment exagéré.

me des caisses. En Suisse romande, les Genevois, les Jurassiens et les Fribourgeois tendent apparemment à subventionner les Vaudois et les Valaisans. Pour les assurés neuchâtelois, la situation semble à peu près neutre.

La comparaison est en partie biaisée par le fait qu'elle se base sur l'évolution des primes de référence cantonales (celles pour un adulte en franchise minimale) et non sur les primes moyennes de tous les assurés. Santé-suisse affirme toutefois ne pas disposer de ces données et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) ne peut les fournir sans se livrer à des «calculs compliqués». S'il dit ne «pas pouvoir parler pour d'autres caisses»,

André Grandjean affirme que, «au Groupe Mutuel, nous tenons compte des coûts dans chaque région pour y fixer les primes». «Une stratégie conduisant à des subventionnements croisés entre cantons serait injuste pour ceux dont les autorités font des efforts pour maîtriser leurs coûts, notamment dans le domaine hospitalier», précise-t-il.

Directeur de Santé-suisse, Marc-André Giger veut croire que le biais relatif aux primes constitue «une partie importante» des écarts très variables avec les coûts d'un canton à l'autre. Mais il admet que «les chiffres ne sont pas simples à interpréter». «Les différences entre les cantons seraient sans doute moindres dans le cadre d'une comparaison à

plus long terme», suppose-t-il. Le fait est que le biais tend plutôt à surestimer l'évolution des primes. Ce qui rend d'autant plus plausible que les assurés vaudois et valaisans profitent d'un flux de subventionnement croisé.

Les caisses appelées à se justifier

Au sein des caisses, une variable qui permet de détecter un subventionnement croisé est la manière dont les réserves sont réparties sur les différents cantons. D'après la loi, les cantons sont tenus de fixer leurs primes d'après les coûts propres à chaque région. Ce qui revient à dire que le niveau des «réserves →

TRÈS CHERS ROMANDS

SITUATION FAVORABLE pour le niveau des primes (par rapport aux autres cantons)

SITUATION DÉFAVORABLE pour le niveau des primes (par rapport aux autres cantons)

Entre la moyenne suisse et la moyenne romande

PRESTATIONS BRUTES *

En francs par assuré et par mois	2000	+/- par an	1997
Suisse	216	4,7%	5,4%
Suisse romande	244	3,5%	3,9%
Fribourg	198	4,2%	2,7%
Genève	290	3,0%	3,6%
Jura	220	2,8%	4,0%
Neuchâtel	256	4,3%	5,8%
Vaud	255	3,8%	3,6%
Valais	189	4,0%	4,5%

* facturés aux caisses avant participation des assurés

FRAIS DE MÉDICAMENTS *

En francs par assuré et par mois	2000	+/- par an	1996
Suisse	46	5,3%	nd
Suisse romande	56	5,3%	nd
Fribourg	47	4,2%	nd
Genève	65	5,5%	nd
Jura	52	4,9%	nd
Neuchâtel	59	5,7%	nd
Vaud	57	5,5%	nd
Valais	48	4,9%	nd

* facturés aux caisses avant participation des assurés

FRAIS DE MÉDECIN *

En francs par assuré et par mois	2000	+/- par an	1996
Suisse	51	3,1%	nd
Suisse romande	55	2,5%	nd
Fribourg	47	3,8%	nd
Genève	79	1,9%	nd
Jura	38	2,2%	nd
Neuchâtel	45	4,0%	nd
Vaud	53	1,9%	nd
Valais	42	3,8%	nd

* facturés aux caisses avant participation des assurés

MÉDECINS

En cabinet privé 100 000 habitants	2000	+/- par an	1996
Suisse	204	1,4%	1,6%
Suisse romande	234	0,8%	1,1%
Fribourg	164	2,0%	1,1%
Genève	330	0,7%	1,2%
Jura	167	2,9%	2,5%
Neuchâtel	210	1,1%	1,4%
Vaud	241	0,4%	0,6%
Valais	174	0,9%	1,1%

LES PLUS DE 64 ANS

En % de la population	2000	+/- par an	1996
Suisse	15,7	1,0%	0,9%
Suisse Romande	15,1	0,3%	0,5%
Fribourg	13,1	0,4%	0,3%
Genève	14,7	0,3%	0,5%
Jura	16,6	0,8%	0,7%
Neuchâtel	17,2	0,3%	0,4%
Vaud	15,2	-0,8%	-0,1%
Valais	15,4	1,0%	2,1%

FRAIS D'HÔPITAL STATIONNAIRES *

En francs par assuré et par mois	2000	+/- par an	1997
Suisse	52	5,7%	nd
Suisse romande	54	3,2%	nd
Fribourg	45	2,9%	nd
Genève	59	4,9%	nd
Jura	62	4,0%	nd
Neuchâtel	65	3,8%	nd
Vaud	55	2,6%	nd
Valais	43	1,0%	nd

* facturés aux caisses avant participation des assurés

FRAIS D'HÔPITAL AMBULATOIRES *

En francs par assuré et par mois	2000	+/- par an	1996
Suisse	28	5,3%	nd
Suisse romande	34	2,9%	nd
Fribourg	24	7,0%	nd
Genève	36	1,2%	nd
Jura	27	-1,5%	nd
Neuchâtel	28	-0,3%	nd
Vaud	44	4,0%	nd
Valais	21	3,6%	nd

* facturés aux caisses avant participation des assurés

SÉJOURS HOSPITALIERS *

Durée moyenne en jours	2000	+/- par an	1996
Suisse	9,2	-1,1%	nd
Suisse romande	9,3	0,0%	nd
Fribourg	8,6	-1,1%	nd
Genève	10,1	1,7%	nd
Jura	13,1	6,6%	nd
Neuchâtel	7,3	-1,8%	nd
Vaud	9,8	-2,1%	nd
Valais	8,1	-6,8%	nd

Données 2003 *dans les établissements de soins généraux

TAUX D'HOSPITALISATION *

Pour 1000 habitants en un an	2000	+/- par an	1996
Suisse	143	-0,3%	nd
Suisse romande	164	0,8%	nd
Fribourg	159	-0,2%	nd
Genève	157	6,0%	nd
Jura	209	-1,4%	nd
Neuchâtel	165	0,3%	nd
Vaud	169	-0,9%	nd
Valais	157	-0,3%	nd

Données 2003 *dans les établissements de soins généraux

SUBVENTIONS HOSPITALIÈRES *

En francs par an et par habitant	2000	+/- par an	1996
Suisse	1023	10,9%	5,7%
Suisse romande	1370	6,8%	5,8%
Fribourg	884	5,2%	3,9%
Genève	2355	3,9%	3,6%
Jura	1107	5,3%	9,2%
Neuchâtel	1285	8,4%	15,7%
Vaud	1129	10,7%	8,9%
Valais	969	8,0%	5,6%

Données 2003 *apports des cantons et des communes (+ cliniques psychiatriques, hôpitaux de soins ambulatoires)

nd Pas de données fiables disponibles

Sources: OFSP, FHM, AFF, OFS, Huellet & Vatter, santé suisse (informations plus détaillées dans le prochain T 9 et chiffres) sauf mention contraire, les données se réfèrent à l'année 2004

calculatoires» de chaque canton, qui ne sont rien d'autre que les bénéfices (ou pertes) cumulés mis de côté au fil des ans, devrait en principe être identique dans une caisse donnée.

Une source bien informée affirme que ces réserves cantonales, qui ne sont connues que des caisses et de l'OFSP, sont effectivement très différentes au sein d'une même caisse. Cela daterait de l'époque de Ruth Dreifuss et d'Otto Piller, durant laquelle «une forte pression était exercée sur les caisses pour qu'elles baissent globalement leurs réserves». Mais le duo «se» moquait de savoir comment les caisses répartissaient l'effort sur les cantons».

A Berne, on confirme pour la première fois l'existence de «grandes différences de taux de réserves entre cantons au sein des caisses». Elles tendraient toutefois à «s'aplanir un peu», sous pression de la pratique d'approbation des primes de l'OFSP, précise Reto Egloff, de la Division de la surveillance de l'assurance maladie.

Il justifie cette politique «des petits pas» par le souci de «privilégier la stabilité de l'évolution des primes» dans les caisses et pour ne pas «déstabiliser le système». Lorsque Visana s'était retirée de Neuchâtel il y a quelques années, son portefeuille d'assurés peu enviable s'était distribué sur les autres caisses du canton, générant des «pertes massives» et «ramenant les réserves cantonales pratiquement à zéro». Dans ce genre de cas, «il est illusoire d'essayer de rétablir rapidement la situation», précise Reto Egloff. Cela passerait par des hausses de primes massives qui feraient fuir les assurés en grand nombre.

Dans les milieux bien informés, on soupçonne que la pratique, apparemment plus «stricte», adoptée par l'OFSP depuis l'arrivée de Pascal Couchepin au Ministère de la santé, n'est pas étrangère à un arrêt récent du Tribunal fédéral des assurances. Cet arrêt pourrait amener les assureurs à devoir justifier, de façon documentée, auprès de leurs propres assurés, la manière dont ils augmentent les primes.

Une pression de nature plus directement politique est également à l'œuvre. La gauche romande a déposé à Berne une initiative populaire qui exige la création d'une caisse maladie unique en Suisse. Parmi le groupe d'initiateurs de la première heure, on trouve un certain Pierre-Yves Maillard, devenu dans l'intervalle ministre de la Santé du canton de Vaud... →

ENJEUX enquête

Subventions croisées entre les cantons

Les réserves des caisses peuvent être réparties très inégalement entre les cantons. Quand c'est le cas, cela signifie qu'il existe un subventionnement croisé à l'intérieur même des caisses entre assurés des différents cantons. Un taux de réserve supérieur à la moyenne indique que les assurés du canton ont payé des primes trop élevées par le passé et inversement.

Daté de septembre 2002, le document confidentiel ci-contre (qui émane de la Division de l'assurance maladie à Berne) illustre le phénomène au sein de la caisse maladie fribourgeoise Accorda. Celle-ci était déjà en difficulté à l'époque et elle a sombré dans l'intervalle. A fin 2001, les assurés neuchâtelois payaient déjà des primes ne couvrant de loin pas leurs coûts. Négatif, le taux de réserves dans le canton s'est encore lourdement dégradé l'année suivante en raison d'un afflux massif d'assurés.

Pour redresser la situation globale de la caisse, Berne a approuvé des hausses de primes importantes dans tous les cantons pour 2003. Curieusement, l'effort demandé aux assurés neuchâtelois a été le plus faible. Le document montre que les autorités fédérales ont analysé des primes qui devaient conduire à creuser encore l'écart de réserves entre cantons à fin 2003 (fourchette oscillant entre -33,3% à Neuchâtel et +40,9% sur Vaud).

6c. Chiffres clé des provisions, des réserves

Canton	Année	Taux de provisions (en % des prestations nettes)	Réserves (en % des primes brutes)	
			AVANT attribution aux fonds	APRES attribution aux fonds
CH	2001	28,1%	29,3%	26,3%
	2002	28,0%	10,4%	10,4%
	2003	30,0%	27,6%	27,6%
FR	2001	26,9%	7,5%	7,5%
	2002	28,0%	11,9%	11,9%
	2003	30,0%	39,6%	39,6%
VD	2001	28,1%	24,3%	24,3%
	2002	28,0%	16,1%	16,1%
	2003	30,0%	40,9%	40,9%
NE	2001	28,1%	-7,5%	-7,5%
	2002	28,0%	-41,1%	-41,1%
	2003	30,0%	-33,3%	-33,3%
GE	2001	28,2%	27,3%	27,3%
	2002	28,0%	10,1%	10,1%
	2003	30,0%	26,1%	26,1%

Les réserves des caisses sont souvent réparties très inégalement entre les cantons.

SILVER SHADOW

SILVER SHADOW

LEAD THE WAY