

Date de dépôt : 8 juin 2009

Rapport

de la Commission de la santé chargée d'étudier la proposition de résolution de M^{me} et MM. Jacques Follonier, Charles Selleger, Frédéric Hohl, Michel Ducret, Jacques Jeannerat, Patricia Läser, Jean-Marc Odier et Patrick Saudan du Grand Conseil genevois à l'Assemblée fédérale exerçant le droit d'initiative cantonal à propos de la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (introduction d'un plafond pour les réserves)

Rapport de M. Gilbert Catelain

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission de la santé a étudié ce projet de résolution 573-I lors de sa séance du 29 mai 2009, sous la présidence de M^{me} Brigitte Schneider-Bidaux.

La commission a examiné ce projet de résolution en présence de :

- M. Pierre-François Unger, conseiller d'Etat en charge du DES ;
- M^{me} Anne-Geneviève Bütikofer, directrice de la DGS, DES ;
- M^{me} Marie Chappuis, attachée aux affaires parlementaires, DES.

Elle a procédé à l'audition de M. M. Sprumont, professeur à l'Institut de droit de la santé à Neuchâtel.

M^{me} Nathalie Bressard a tenu le procès-verbal avec exactitude.

La problématique des réserves

Les données du problème ressortent de l'exposé des motifs de la résolution 573.

Les assureurs sont tenus de constituer des réserves suffisantes pour garantir leur solvabilité à long terme. Le pourcentage à atteindre fixé à

l'art. 78 OAMal est de 10, 15 ou 20% selon le nombre d'assurés affiliés. Étonnamment, le législateur fédéral n'a pas prévu de plafond, ce qui peut paraître anachronique en termes de politique de santé.

Le taux de réserve à Genève (40,7%) est largement supérieur au taux national (20,2%)¹. Il correspond à plus du double du taux minimal le plus élevé fixé par l'OAMal. Il n'a jamais cessé de progresser au cours des dernières années, passant de 12,9% en 2001 à 40,7% en 2007. Ce taux a continué de croître en 2007 malgré une diminution de la prime moyenne. Ces réserves ont été constituées par les assurés genevois d'une part et les recettes fiscales d'autre part, le canton de Genève ayant consacré 250 979 075 F en 2007 aux subsides versés pour l'assurance-maladie (auxquels il convient de déduire la part de la Confédération de 104 millions de F). La pratique actuelle pousse de plus en plus d'assurés dans la précarité, au détriment de l'équilibre des finances publiques.

Comme la loi fédérale ne contient pas de dispositions obligeant les assureurs à plafonner leurs réserves, les excédents de primes versés par les assurés genevois ont permis de financer les primes d'assurés d'autres cantons et devraient permettre à ces mêmes assurés d'amortir les importantes hausses de cotisations annoncées pour l'an prochain². Le projet de résolution prône indirectement « la capitalisation des réserves ». Il vise à conserver au profit des assurés genevois le pactole de 612.3 millions accumulés en 2007³, à empêcher une hausse injustifiée des primes de l'assurance obligatoire et que les réserves constituées dans le cadre de l'assurance obligatoire ne financent l'assurance complémentaire. En effet, lorsque M. Couchepin a fait pression pour maîtriser le coût de la prime moyenne suisse et éviter l'accumulation de réserves, les assurances complémentaires ont augmenté pour la première fois.

Lors de son audition devant la commission le professeur Sprumont a relevé qu'il y avait matière à agir et a notamment déclaré, je cite : « *L'année passée, la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) s'est inquiétée de la situation des réserves et a fait pression sur les assureurs afin qu'il y ait une baisse substantielle des primes, fondée sur leur diminution. A l'époque, il a rédigé un avis de droit sur la question, de pair avec un collègue. La conclusion qui peut en être tirée est que les dispositions de l'art. 78 de l'ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMaL) fixent un plafond et*

¹ Source : *Suivi des prestations de santé à Genève, Offre, consommation, financement, mai 2009, N° 1.*

² Dans certains cantons les réserves sont en dessous de zéro.

³ Les assurés genevois ont accumulé en 2007, par leurs cotisations, les 15,4% des réserves nationales.

non un plancher. Il n'existe pas de base légale permettant aux assurances maladie de faire du profit au-delà de ce qui est nécessaire pour remplir leur fonction, soit de couvrir les soins. »

Comme la LAMal est fondée sur le principe de solidarité, le calcul des primes est mutualisé et la répartition des risques est calculée par canton et pour chaque catégorie d'assurés. Sur la base de ce principe, il conviendrait que les réserves soient plafonnées de manière distincte pour chaque canton.

M. Sprumont indique « *qu'il serait néanmoins beaucoup plus radical dans sa formulation, à savoir que le plafond est fixé par le plancher. Les caisses maladie ne sont pas supposées faire des profits sur l'assurance-maladie de base. Elles ne doivent pas accumuler davantage de réserves qu'il est nécessaire sur le long terme. La vie budgétaire d'une assurance maladie est de trois ans.* » Il précise que cela ne pose pas de problème du point de vue légal.

Calcul des réserves

A une question d'un commissaire PDC, le chef du DES, M. Unger fournit les explications suivantes :

Le montant des réserves n'est pas un élément faisant partie des prévisions des caisses-maladie. Il s'agit de la différence entre le montant total des primes perçues, duquel on soustrait le montant total dépensé pour les prestations. Il y a une marge de frais administratifs relativement faible. Pour une couverture de 11,5 % de réserves (couverture moyenne optimale), il faudrait que pour 100 F de primes perçues, il n'y ait pas plus de 94 F de dépenses. A Genève, depuis 2003, on a toujours été en dessous de 94 F. C'est pour cette raison que la différence s'est accumulée sous forme de réserves.

La fortune en actions est comptabilisée au plus bas de la valeur historique. Si les indices augmentent de manière très forte, le montant comptabilisé sera toujours plus faible que la fortune réelle.

Genève fait partie des cinq cantons qui ont des réserves au-dessus de la moyenne suisse et déjà contributeurs au titre de la péréquation financière et de la RPT. Il ne serait donc pas normal que le canton de Genève doive payer une seconde fois pour les réserves des autres cantons.

Il ajoute qu'une assurance ayant de bonnes réserves dans un canton ne devrait pas aider l'assurance d'un autre canton qui serait déficitaire, pour le motif qu'il est nécessaire d'aider les assurances à ne pas faire faillite. Dans un système concurrentiel, le but est que les bons mangent les mauvais. Dans un système où l'assurance est obligatoire, il n'est pas grave qu'une caisse fasse faillite, puisque de toute manière, les autres assureurs seront obligés de

reprendre ces assurés du fait de l'obligation de ne pas refuser des clients. Il ne serait pas juste que certaines caisses et certains cantons doivent aider des caisses qui n'ont pas bien géré leurs dépenses.

En 1997, il était clairement inscrit dans une directive de l'OFAS que, compte tenu du fait que les primes sont soit régionales soit cantonales, les réserves le sont également.

Position du DES et des groupes

Sur le fond, M. Unger considère qu'il est inutile d'accumuler des réserves dans une telle mesure qu'elles ne puissent pas être restituées à celles et ceux qui les ont payées. Il estime la rédaction de cette résolution particulièrement bonne, car elle offre une marge et précise un certain nombre d'éléments. Il serait possible de contraindre la Confédération à désigner des organismes d'audit avec un cahier des charges.

Les commissaires ne formulent aucune objection sur la formulation de la résolution et se rallient à la position du DES.

Procédure de vote

A l'issue de l'audition de M. Sprumont et des explications complémentaires fournies par le chef du DES, M. Unger, la présidente met au vote la résolution 573-I dans son ensemble.

Vote sur la résolution 573-I dans son ensemble

Pour : 13 (1 MCG, 2 Ve, 2 R, 2 PDC, 3 S, 1 UDC, 2 L)

Contre : -

Abstentions : -

La résolution 573 est acceptée à l'unanimité (13).

La Commission de la santé à l'unanimité vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de soutenir sans réserve cette résolution.

Proposition de résolution (573-I)

du Grand Conseil genevois à l'Assemblée fédérale exerçant le droit d'initiative cantonal à propos de la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (introduction d'un plafond pour les réserves)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
vu l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999;
vu l'article 115 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale, du 13 décembre 2002;

vu l'article 156 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985;

vu l'article 60 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 18 mars 1994, et l'article 78 de l'ordonnance sur l'assurance maladie, du 27 juin 1995, considérant :

- l'augmentation continue des coûts de la santé;
- la finalité des primes de l'assurance obligatoire des soins, à savoir la couverture des frais LAMal, y compris les frais administratifs;
- l'écart manifeste entre le montant actuel des primes et les coûts réels à couvrir, compte tenu des réserves des caisses maladie;
- le niveau des réserves, dont la disproportion par rapport aux risques est, au vu des prescriptions légales, avérée;
- la tendance généralisée à la création de réserves toujours plus grandes par la fixation de primes toujours plus élevées, sans motif valable;
- l'absence de disposition légale fixant une limite supérieure à la formation de réserves et les dérives qui en découlent;
- l'absolue nécessité de conduire une politique crédible et humaine en fixant des primes justes, correspondant effectivement aux coûts de la santé;
- la possibilité de réduire les réserves sans nuire à la solidité financière des caisses maladie et les corrections du montant des primes qui en découleront inévitablement,

demande à l'Assemblée fédérale

de modifier l'article 60, alinéa 6, de la loi fédérale sur l'assurance maladie, du 18 mars 1994 (RS 832.10), pour lui donner la teneur suivante :

La loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 18 mars 1994 (RS 832.10), est modifiée comme suit :

Article 60, al. 6, modifié

⁶ Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution, notamment sur la tenue de la comptabilité, la présentation et le contrôle des comptes, le rapport de gestion, la constitution des réserves et les placements des capitaux. ***Il fixe un pourcentage maximal à la réserve de sécurité et*** règle les modalités selon lesquelles le rapport de gestion est publié ou rendu accessible au public.