

Secrétariat du Grand Conseil

R 573-I

*Proposition présentée par les députés :
M^{me} et MM. Jacques Follonier, Charles Sellegger,
Frédéric Hohl, Michel Ducret, Jacques
Jeannerat, Patricia Läser, Jean-Marc Odier et
Patrick Saudan*

Date de dépôt: 17 décembre 2008

Proposition de résolution

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.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Introduction

L'assurance obligatoire des soins, régie par la LAMal, provoque chaque automne des débats qui défraient la chronique et ravivent la polémique quant au montant des primes de l'assurance de base. Sont systématiquement sous le feu des projecteurs les fameuses *réserves*, sans pour autant que des solutions satisfaisantes soient trouvées, ni même envisagées.

La présente proposition de résolution propose donc une mesure concrète et réalisable à court terme dans le but d'encadrer au mieux les caisses maladie dans la gestion des réserves et, partant, de rendre le montant des primes conforme aux coûts de la santé.¹

II. Motifs

Les assureurs sont tenus de constituer des réserves suffisantes pour leurs assurés (art. 60 al. 1 LAMal). Ces réserves jouent un rôle fondamental qui ne saurait être remis en question : elles représentent les fonds propres des caisses et ont pour but de garantir leur solvabilité à long terme. Elles sont constituées pour chaque assuré sous la forme d'un pourcentage des primes à recevoir (art. 78 OAMal) et leur volume total par caisse est déterminant pour la fixation des primes dans chaque canton.

Le Conseil fédéral est habilité à fixer un plancher : c'est la *réserve minimale de sécurité*. Selon la taille de l'assureur (en nombre d'assurés), le pourcentage à atteindre est de 10, 15 ou 20% pour les plus petites caisses (art. 78 al. 4 OAMal). Le but – louable – de cette disposition est clair : protéger indirectement les assurés, c'est-à-dire la population, en obligeant les caisses à disposer des fonds propres nécessaires pour faire face aux risques liés à la santé et à ses coûts.

En revanche, il n'existe aucun plafond. Si la chose paraît logique d'un point de vue économique (pourquoi donc empêcher une société de faire grossir ses fonds propres ?), elle l'est moins en termes de politique de la santé publique. La finalité du système de la LAMal est de parvenir à une

¹ Sans lien formel avec la présente proposition de résolution, un second texte a été déposé devant le Grand Conseil à propos des réserves LAMal et de leur *transmissibilité*.

corrélation entre coûts de la santé et montant des primes, et non de permettre aux assureurs de constituer de fantastiques trésors de guerre.

La pratique nous montre depuis quelques années que le risque de dérives s'est concrétisé de manière stupéfiante : les caisses ne cessent d'augmenter les primes de manière disproportionnée par rapport aux coûts réels de la santé² afin de constituer des fonds propres toujours plus élevés³.

L'influence des réserves sur le montant des primes est telle que les réduire à un niveau raisonnable contraindrait les assureurs à imputer les sommes ainsi dégagées sur le montant des primes (valable à court terme) et supprimerait par définition toute hausse inutile ne visant qu'à augmenter une fortune désormais plafonnée (bénéfique à court, moyen et long terme).

Si certains considèrent qu'il est urgent d'attendre⁴, agir maintenant est en réalité nécessaire, bien que l'assurance maladie ressortisse principalement du droit fédéral. En effet, Genève se doit d'être à l'avant-garde des réformes en matière d'assurance obligatoire des soins : elle doit montrer sa détermination.

Une impulsion peut être donnée par voie d'initiative cantonale afin que la LAMal soit révisée par le Parlement fédéral (art. 115 LParl).

III. Commentaire sur la modification de l'art. 60, al. 6 LAMal

La République et canton de Genève doit proposer aux autorités fédérales une modification de l'article 60, alinéa 6, LAMal. Il est en effet possible et raisonnable de soumettre un projet rédigé de toutes pièces puisqu'il s'agit de compléter une délégation législative existante (art. 115 LParl, *ab initio*).

En effet, « Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. (...) » (art. 60 al. 6 LAMal) conformément aux prérogatives qui lui sont attribuées par cet alinéa.

² Entre 2000 et 2006, les coûts de la santé à Genève ont augmenté de 18%. Les primes, quant à elles, ont bondi de 25 % (<http://www.amge.ch>).

³ Les exemples édifiants sont légion : à Genève, la caisse « CSS-Assurance » dépasse les 95%; dans le canton de Vaud, « Helsana » est à 63% et a tenté malgré tout de proposer une hausse des primes de 5% (!), prétention fort heureusement refusée. De nombreux assureurs font même état de réserves qui s'envolent allègrement au-delà des 100%, le taux visé étant de 10 à 20% (art. 78 OAMal). Globalement, les réserves atteignaient à Genève 41% à fin 2007, soit plus du double des taux plancher.

⁴ Suite aux polémiques de l'automne 2008 et aux trop faibles diminutions des réserves dans la fixation des primes 2009, les directeurs cantonaux de la santé des cantons latins ont fait mine de vouloir passer à l'action, précisément au moyen d'une initiative cantonale. Depuis, la pression, tant politique que médiatique, semble être retombée.

En ajoutant les termes « Il fixe un pourcentage maximal à la réserve de sécurité », on précise la délégation en imposant au Conseil fédéral de légiférer par voie d'ordonnance pour fixer un plafond. La concrétisation de ce nouveau corps de phrase interviendra probablement par la révision de l'article 78 OAMal, contenant les précisions – dont les pourcentages plancher – sur les réserves.

La plus grande marge de manœuvre est laissée au gouvernement quant au taux qui constituera le plafond. En effet, la fixation d'un pareil chiffre (30% ? 35% ?) requiert une étude approfondie et une évaluation des impacts de cette politique sur les caisses et *in fine* sur les primes des assurés, que seule l'administration fédérale peut mener à bien.

IV. Conclusion

Une modification de la LAMal n'est jamais anodine. La pression des assurés et des cantons sur les assureurs augmente au fil des ans et à la mesure des défauts du système, mais elle peine à se faire sentir vu l'absence de mesures précises et efficaces. Il est temps de rendre enfin juste et conforme à ses finalités le fonctionnement des caisses maladie par rapport à un élément essentiel : les réserves.

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, d'adopter la présente résolution et d'exercer concurremment avec le Conseil d'Etat le droit d'initiative du canton auprès des Chambres fédérales.