

Évaluation de la loi fédérale sur la surveillance de l'assurance-maladie

Résumé exécutif

Sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique

Auteurs: David Wüest-Rudin, bpc bolz+partner consulting ag
Dr. Peter Müller, bpc bolz+partner consulting ag
Dr. Harry Telsler, Polynomics

Date: 30 novembre 2022

Condensé

La loi fédérale du 26 septembre 2014 sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale (LSAMal) et l'ordonnance d'application y relative sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016. En réponse à une interpellation déposée en 2020, le Conseil fédéral avait annoncé qu'un rapport d'évaluation serait élaboré sur la LSAMal. Le mandat y afférent a été confié par l'OFSP début 2022. Le rapport parvient à la conclusion que la LSAMal a eu pour effet de renforcer la stabilité financière et la transparence dans l'assurance-maladie sociale. Son impact sur les frais d'administration est modéré. D'une manière générale, la surveillance est bien positionnée, dispose de processus bien rodés, ainsi que de collaboratrices et collaborateurs qualifiés. Toutefois, il semble exister un certain potentiel d'optimisation: *sur le plan opérationnel* d'abord, s'agissant de la possibilité de décharger les assureurs, en particulier les petits, ainsi que sur le plan de certaines questions organisationnelles et d'une affectation ciblée des ressources; *sur le plan stratégique* ensuite, en ce qui concerne l'approfondissement et l'ancrage de la stratégie de l'autorité, la poursuite du renforcement de la surveillance participative et la numérisation. Du point de vue de *la politique législative*, il n'existe pas de besoin d'agir immédiat. Au total, 10 recommandations sont formulées dans le rapport.

Mots-clés:

Évaluation; assurance-maladie; surveillance; loi sur la surveillance de l'assurance-maladie;

Introduction

La loi fédérale du 26 septembre 2014 sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale (LSAMal) et son ordonnance d'application (ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie, OSAMal) sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016. La nouvelle loi a pour but de protéger les intérêts des assurés, d'augmenter la transparence de l'assurance-maladie sociale et de garantir la solvabilité des caisses-maladie. Pour certaines dispositions, des délais transitoires avaient été prévus jusqu'à fin 2020.

Déjà à l'époque de la genèse de la LSAMal, les charges administratives qui pèsent sur les assureurs-maladie en lien avec les dispositions y relatives de la loi avaient fait l'objet de controverses. Dans son message, le Conseil fédéral avait indiqué que «les caisses-maladie [...] ne [devaient] pas s'attendre à de lourdes conséquences financières», puisque les prescriptions déterminantes seront introduites indépendamment de la LSAMal.¹

En réponse à une interpellation déposée en 2020, le Conseil fédéral avait annoncé qu'un rapport d'évaluation de la LSAMal serait élaboré.² En se référant notamment à cette interpellation, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) avait mis au concours, le 21 décembre 2021, une évaluation de la loi sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale, et confié ensuite ce mandat à bolz+partner consulting ag. Les questions devant faire l'objet de l'évaluation ont été formulées par l'OFSP, et concernent les effets de la LSAMal et son exécution actuelle. De plus, des recommandations doivent être formulées à ce propos, en particulier s'agissant des conséquences financières.

Méthodologie

Les méthodes suivantes ont été utilisées pour répondre aux questions d'évaluation: 1. Collecte, analyse et présentation de données quantitatives et qualitatives variées concernant l'exécution et les effets de la loi; 2. Analyse/modélisation économétrique des données; 3. Entretiens individuels (16 au total); 4. Enquête en ligne (auprès de l'ensemble des assureurs agréés); 5. Analyse des bases légales.

Les entretiens ont été menés avec 5 représentant.e.s de l'OFSP et avec 3 expert.e.s; avec à chaque fois un.e représentant d'un petit, d'un moyen et d'un gros assureur, par téléphone avec 2 représentant.e.s de très petits assureurs, ainsi qu'avec des représentant.e.s des organisations santésuisse, curafutura et

¹ FF 2012 1776.

² Interpellation Hegglin (20.3519); <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20203519>

RVK. Les entretiens ne sont pas représentatifs car ils contiennent des opinions subjectives. Celles-ci ont été résumées par les évaluateurs dans le rapport final.

Pour l'enquête en ligne, tous les assureurs autorisés au 1.1.2022 conformément à la liste de l'OFSP ont été contactés. 26 personnes y ont participé, qui représentaient 36 des 45 assureurs proposant une assurance obligatoire des soins (AOS), ce qui représente une couverture de 80 pour cent. Aux fins du travail d'analyse, les assureurs ont été répartis en quatre catégories principales: jusqu'à 10'000 personnes assurées («très petits assureurs», 8 fichiers de données); jusqu'à 100'000 personnes assurées («petits assureurs», 5 fichiers de données); jusqu'à 500'000 personnes assurées («assureurs moyens», 5 fichiers de données); plus de 500'000 personnes assurées («grands assureurs», 6 fichiers de données).

Au total, 10 recommandations ont été élaborées. En résumé, les résultats obtenus lors de l'évaluation sont les suivants.

Effets positifs, effets minimes sur les frais d'administration, sauf pour les très petits assureurs

La LSAMal a entraîné un renforcement de la surveillance et une amélioration de la transparence et de la gouvernance (gestion des risques et organisation). Elle a contribué de manière significative au renforcement de la stabilité financière des assureurs (sur le plan du taux de la solvabilité et du niveau de réserves).

D'une manière générale, la loi n'a pas entraîné d'augmentation substantielle des frais d'administration. Ce n'est que chez les très petits assureurs qu'une hausse sensible a été constatée en proportion des frais globaux. Cela est imputable au fait que la LSAMal exige le respect d'un standard minimum en matière de gestion d'entreprise, ce qui entraîne certains frais fixes. Pour les très petits assureurs, ceux-ci sont importants en proportion des autres frais, alors qu'ils sont modérés à marginaux pour les assureurs de plus grande dimension. De plus, ces derniers avaient déjà mis en œuvre de nombreuses mesures déjà avant l'introduction de la LSAMal.

En outre, après l'entrée en vigueur de la LSAMal, les déséquilibres entre les cantons ont diminué. Il n'a pas été possible de déterminer avec certitude si ce phénomène était directement imputable à la LSAMal ou non.

Exécution opportune de la surveillance, potentiel d'optimisation

D'une manière générale, l'exécution de la LSAMal par la division Surveillance des assurances de l'OFSP fonctionne bien, l'autorité est organisée de manière opportune. Elle bénéficie de bons retours, en particulier s'agissant du personnel et de la collaboration avec les assujettis à la surveillance.

Après l'entrée en vigueur de la LSAMal, la surveillance a dû être restructurée et renforcée dans un premier temps durant une phase transitoire spécialement prévue jusqu'à fin 2017, respectivement fin 2020. Entre-temps, la surveillance s'est bien rodée dans la pratique quotidienne, même si différents ajustements sont encore possibles.

Ainsi, il y a lieu d'examiner la possibilité d'adapter, sans réglementation spécifique, la surveillance des assureurs ainsi qu'elle soit adaptable avec moins d'effort également par les petits assureurs. Pour ce faire, on pourrait envisager de créer temporairement un outil particulier pour les échanges techniques. Le traitement des modifications des plans d'exploitation pourrait éventuellement être simplifié grâce à une harmonisation des exigences et des formulaires avec ceux de la FINMA. L'OFSP est actuellement en train d'élaborer des formulaires correspondants pour les plans d'exploitation.

L'utilité des audits est reconnue et leur réalisation obtient globalement de bonnes notes. Les audits sont basés sur les risques. Leur acceptation pourrait encore être améliorée en communiquant de manière plus claire les principes et méthodes appliqués lors des contrôles. En outre, l'autorité devrait examiner si les audits pourraient dans les cas individuels être exécutés de manière encore davantage basée sur les risques qu'actuellement.

De nombreux indices montrent que l'autorité pourrait, pour certains points de détail, atteindre un certain allègement dans l'exécution, tant pour les assujettis à la surveillance que pour elle-même (demande de

données/rapport; contrôles; détails des dispositions d'exécution). Elle devrait examiner ces options de manière rigoureuse et attentive.

Développement de l'organisation de l'autorité de surveillance

D'une manière générale, l'organisation interne de l'autorité de surveillance est convaincante. Néanmoins, l'autorité peut encore réaliser des progrès s'agissant de la collaboration entre ses sections et de l'homogénéité sur le plan de l'exécution. En outre, la division pourrait renforcer son travail stratégique et son orientation sur des priorités thématiques. Elle peut y parvenir à travers le dialogue avec les assujettis la surveillance.

Un allègement des tâches quotidiennes semble possible dans le domaine de la surveillance opérationnelle. A moyen terme, des adaptations organisationnelles dans cette domaine peuvent être examinées en tenant compte en tout cas de la surveillance des primes et de la solvabilité.

L'autorité de surveillance a reconnu la nécessité de renforcer la numérisation et a déjà démarré, planifié ou envisagé des projets sur ce thème. L'introduction et le développement de systèmes numériques contribuera à l'uniformité et à l'efficacité de la surveillance, également pour les assujettis à la surveillance. L'accent est mis sur un système centralisé de gestion de la clientèle (sous forme de Data Warehouse de type Client Relationship Management CRM). Par ailleurs, il y a lieu d'aborder la question du développement d'une plateforme d'échange avec les assureurs, en particulier en ce qui concerne les modifications des plans d'exploitation. Ces deux fonctions devraient être intégrées dans le renouvellement/développement déjà en cours du système d'information de la surveillance de l'assurance (ISAK).

S'agissant de la surveillance participative, elle peut également être aménagée et renforcée, au niveau du dialogue de l'autorité avec les assujettis à la surveillance et les autres parties prenantes, notamment l'échange avec les autres autorités de surveillance et l'identification de synergies mutuelles. Pour ce faire, l'autorité est sur la bonne voie.

Pas d'adaptations législatives urgentes, travail de détail sur les dispositions d'exécution

Il n'existe pas de besoin d'agir urgent pour des adaptations sur le plan de la loi et de l'ordonnance. Toutefois, il semblerait judicieux d'examiner la possibilité d'accorder à nouveau à l'OFSP la compétence de mener des procédures pénales administratives. A cette occasion, certaines prescriptions de la LSAMal et de la loi sur la surveillance des assurances (LSA) pourraient éventuellement encore être harmonisées.

Aux fins de l'allègement dans l'exécution mentionné ci-dessus, des adaptations pourraient être réalisées ou examinées dans le détail des dispositions d'exécution. Ces questions techniques n'ont pu être approfondies que de manière ponctuelle, les modifications concrètes seront discutées lors du test de solvabilité.

De plus, une réglementation relative à la répartition des frais d'administration entre la LAMal et la LSA pourrait être mise en œuvre, ce qui renforcerait la transparence, la concurrence et la sécurité juridique pour les assureurs.

Résumé: bonne exécution de la surveillance dans un environnement difficile

D'une manière générale, on peut constater que la LSAMal a permis de renforcer la base nécessaire à la stabilité financière et à la transparence dans l'assurance-maladie sociale, dans l'intérêt des personnes assurées. Son impact sur les frais d'administration est modéré. La surveillance est bien positionnée, dispose de processus bien rodés, ainsi que de collaboratrices et collaborateurs qualifiés. Toutefois, il semble exister un certain potentiel d'optimisation: *sur le plan opérationnel* d'abord, s'agissant de la possibilité de décharger les assureurs, en particulier les petits, ainsi que sur le plan de certaines questions organisationnelles et d'une affectation ciblée des ressources; *sur le plan stratégique* ensuite, en ce qui concerne l'approfondissement et l'ancrage de la stratégie de l'autorité, la poursuite du renforcement de la surveillance participative et la numérisation. Du point de vue de la politique législative, il n'existe pas de besoin d'agir immédiat.

Il convient de tenir compte de l'environnement exigeant dans lequel évolue la surveillance. Au cours des discussions, les conséquences des réglementations de la LAMal et de ses ordonnances ainsi que celles d'autres actes, comme la loi sur la protection des données, sont souvent attribuées à tort à la LSAMal. Et il sera difficile d'éliminer certains conflits d'intérêt à travers des optimisations supplémentaires de la surveillance: les frais fixes engendrés par la «bonne gestion» resteront proportionnellement élevés pour les très petits assureurs; l'antagonisme entre le rôle des assureurs en tant que libres entrepreneurs et en tant qu'organe d'exécution de la LAMal va subsister, et au bout du compte, la pression politique concernant la fixation des réserves et des primes continuera à peser sur l'ensemble des acteurs.

Adresse de correspondance

bpc bolz+partner consulting ag
Politik-, Rechts- und Managementberatung
im öffentlichen Sektor
Gutenbergstrasse 14, 3011 Bern
T +41 31 381 66 86
E-Mail / Web: info@bolzpartner.ch / www.bolzpartner.ch