

Adaptation du système des franchises à option dans l'assurance-maladie

A partir de 2001, les rabais accordés par les assureurs-maladie aux personnes qui ont opté pour des franchises élevées ne pourront plus excéder le risque financier supplémentaire assumé par ces personnes. Cette modification se traduira par un allègement des primes des assurés ayant opté pour la franchise de base. Simultanément, les assureurs pourront échelonner les rabais de primes selon les régions. Le Conseil fédéral a modifié dans ce sens l'ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMal) après une procédure de consultation. Actuellement les assureurs-maladie subissent, du fait des rabais excessifs octroyés sur les primes, un manque à gagner qu'ils compensent en le répercutant sur l'ensemble des assurés. Les effets de cette correction du système seront plus particulièrement manifestes dans les régions où les primes sont élevées.

Thomas SCHMUTZ, avocat, section Affaires juridiques de la division Assureurs et surveillance, OFAS

L'assurance avec franchises à option est une forme particulière de l'assurance obligatoire des soins. Introduite en 1990, elle s'est largement répandue depuis sous différentes formes: en 1997, 38 % des assurés l'avaient déjà choisie à l'échelle nationale, et beaucoup d'autres ont, entre-temps, fait de même.

Le système de franchises à option a été créé dans le but de responsabiliser les assurés. Ceux qui choisissent ce type d'assurance s'engagent en effet à assumer une part plus importante des coûts qu'ils occasionnent, part limitée à un plafond an-

nuel défini («franchise plus élevée»). En contrepartie, ils bénéficient d'un rabais sur leur prime d'assurance, indépendamment du fait qu'ils requièrent ou non des prestations, donc qu'ils s'acquittent entièrement, en partie ou pas du tout du montant de leur franchise (tableau 1).

Les assureurs accordent des rabais trop élevés sur les primes

En pratique, le rabais accordé sur la prime par de nombreux assureurs ne correspond pas toujours au risque

supplémentaire de participation aux coûts assumé par les assurés. Il est par conséquent souvent trop élevé lorsque les taux de réduction maximaux fixés dans l'ordonnance sont accordés de manière globale (voir tableau 2).

Lorsque les rabais concédés ne correspondent pas au risque supplémentaire lié à la participation aux coûts, le choix d'une franchise plus élevée garantit dans bien des cas une économie à l'assuré, et ce, même s'il doit verser l'entier de la franchise à option. On peut donc également parler dans ce cas d'«économies injustifiées».

Les économies garanties à l'assuré ont l'effet suivant: la charge financière des assurés ayant opté pour une franchise à option est trop fortement allégée par rapport à celle des assurés qui ont choisi la franchise ordinaire, cela aux dépens du principe de la solidarité. En effet, l'assureur enregistre alors un manque à gagner dû aux rabais excessifs sur les primes, qu'il compense en le reportant sur l'ensemble des assurés, ce qui se traduit par une hausse du niveau des primes.

Motifs possibles poussant à l'octroi de rabais inadéquats

La concurrence entre assureurs semble être le principal motif de l'octroi de rabais inadéquats. Ces rabais excessifs s'expliquent également en partie par le fait que l'art. 95 al. 3 OAMal¹, en vigueur jusqu'à la fin 2000, contraint les assureurs à accorder les mêmes taux de rabais sur les primes dans l'ensemble de leur rayon d'activité. Or, pour un assureur opérant sur l'ensemble du territoire suisse, le niveau des primes diffère d'une région à l'autre. Les taux de rabais étant uniformes, l'«effet pervers» évoqué se produit lorsque les taux sont fixés de telle manière qu'ils ne sont plus adaptés aux primes les plus élevées. De même, les taux de rabais maximaux ne pourraient théoriquement pas non plus être accordés dans les régions qui connaissent un niveau de primes plus bas et pour lesquelles il n'y a pas d'effet d'«économie injustifiée».

Aperçu du régime actuel*

1

Franchise en francs	Taux maximum applicable aux rabais (au plus ...%)	Ecart, en francs, par rapport à la franchise de 230 francs	Quote-part, en %	Quote-par maximale par année, en francs	Participation coûts maximale par année, en francs
230	–	–	10	600	830
400	8	170	10	600	1000
600	15	370	10	600	1200
1200	30	970	10	600	1800
1500	40	1270	10	600	2100

* Les bases légales de la participation aux coûts se trouvent aux art. 64 LAMal et 103 à 105 OAMal. Les art. 62 LAMal et 93 à 95 OAMal sont applicables à l'assurance-maladie avec franchises à option.

1 «Les réductions de primes de l'assurance avec franchises à option doivent représenter le même pourcentage pour le même assureur.»

Une adaptation progressive

Sous l'effet des hausses des primes en 1996 et 1997, la conséquence évoquée a été utilisée par différents milieux intéressés comme un moyen de réaliser des économies sur les primes. Cependant, les rabais excessifs se sont traduits par un manque à gagner que les assureurs ont été contraints de répercuter sur l'ensemble des assurés, ce qui a entraîné une hausse du niveau de leurs primes. Cette situation a amené le Conseil fédéral à arrêter de premières adaptations du système, entrées en vigueur au 1^{er} janvier 1998 (voir **tableau 3**).

Ce correctif n'a cependant pas suffi à établir complètement l'«équité dans le système». Une deuxième étape était nécessaire.

Modification au 1^{er} janvier 2001

Réductions adaptées aux régions: comme nous l'avons vu plus haut,

ces distorsions problématiques du système s'expliquent en partie par la réglementation de l'art. 95 al. 3 OAMal, qui contraint les assureurs à accorder les mêmes taux de rabais sur les primes dans l'ensemble de leur rayon d'activité. Les assureurs devront donc désormais «régionaliser» les taux de rabais accordés sur les primes des assureurs ayant opté pour une franchise à option.

Importance des exigences d'assurance: puisque l'octroi de rabais excessifs s'explique au premier chef par la concurrence entre assureurs, il convient en outre de limiter les rabais de sorte qu'ils se rapprochent davantage des exigences d'assurance.

Les effets des adaptations

Pour les assureurs dont les primes sont plutôt élevées, les adaptations se traduiront par un allègement des primes de base. De manière générale, cet effet se fera également sentir dans les régions où le niveau de

primes est élevé. Par ce biais, les assurés ayant opté pour une franchise ordinaire seront quelque peu soulagés. En revanche, ceux qui bénéficient d'un rabais de prime excessif au titre d'une franchise à option verront ce rabais diminuer et leur prime par conséquent augmenter.

Lors de la procédure de consultation portant sur les adaptations désormais décidées par le Conseil fédéral, plusieurs intervenants ont fait valoir que les assurés ayant choisi une franchise à option seraient en quelque sorte pénalisés pour avoir assumé un risque plus élevé. Cette objection n'est pas fondée, étant donné que lorsque se manifeste l'effet d'«économies injustifiées», les assurés n'assument pas de risque financier plus élevé (par rapport à la prime et à la participation aux coûts). Au contraire, le risque diminue en cas de choix d'une franchise supérieure. Or, cela contrevient à l'équité du système: les assurés sans franchise à option assument un risque relativement plus élevé et doivent en plus s'accommoder d'une hausse de leur prime due aux rabais octroyés au titre des franchises à option.

Durant les années d'introduction de la LAMal, le Conseil fédéral et le Parlement ont par ailleurs rejeté diverses initiatives politiques réclamant une augmentation de la franchise de base. La volonté déclarée du législateur va dans le sens d'une franchise ordinaire accompagnée de franchises à option supérieures s'inscrivant dans le cadre d'une forme d'assurance particulière. Le fait que les assurés soient contraints par les effets pervers du système de souscrire à une franchise plus élevée à partir d'un certain niveau de prime – la forme d'assurance particulière devenant ainsi la norme et la forme ordinaire l'exception – va donc à l'encontre de cette volonté. C'est à cette évolution que le Conseil fédéral a apporté une correction en arrêtant les modifications du 23 février 2000.

Pas de «financement croisé» entre régions du pays ou entre assureurs

La répartition partielle des charges financières telle qu'elle a été décrite plus haut aura lieu au sein des assureurs et des régions, et se répercutera sur le niveau général des primes. A l'intérieur d'un même assureur, l'équité ne sera établie que là où elle

Répercussions de l'actuel système de franchise dans différentes régions **2**

Franchise en francs	Taux maximum applicable aux rabais (au plus ... %)	Montant supplémentaire de la franchise minimale de 230 francs	Rabais maximal, en francs/an pour une prime de 150 francs	Rabais maximal, en francs/an pour une prime de 225 francs	Rabais maximal, en francs/an pour une prime de 300 francs
230	–	–	–	–	–
400	8	170*	144	216**	288**
600	15	370*	270	405**	540**
1200	30	970*	540	810	1080**
1500	40	1270*	720	1080	1440**

* Franchise de 400 francs, moins franchise de 230 francs, égale 170 francs.

** **En gras:** le rabais concédé sur la prime est supérieur au montant indiqué avec un*.

Adaptations du système des franchises entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1998 **3**

(Modifications à partir du 1.1.1998 en italique à côté des valeurs en vigueur du 1.1.1996 au 31.12.1997)

Franchise en francs	Taux maximum applicable aux rabais (au plus ... %)	Ecart, en francs, par rapport à la franchise minimale de (150) 230 francs	Quote-part, en %	Quote-part maximale par année, en francs	Participation maximale par année aux coûts, en francs
(150) 230	–	–	10	600	(750) 830
(300) 400	(10) 8	(150) 170	10	600	(900) 1000
600	(20) 15	(450) 370	10	600	1200
1200	(35) 30	(1050) 970	10	600	1800
1500	40	(1350) 1270	10	600	2100

ne règne pas encore. C'est le cas dans les régions connaissant un niveau de primes élevé. Ainsi, une correction du système qui agit sur les assurés jouissant aujourd'hui d'un rabais excessif du fait d'un niveau de primes élevé dans leur région (comme en Suisse romande par exemple) aura un effet bénéfique sur le niveau des primes de l'ensemble des assurés de Suisse romande. Cela ne signifie donc pas que les «gains» réalisés en Suisse romande grâce à ce correctif pourront être injectés dans d'autres régions où l'assureur est actif, par exemple en Suisse orientale ou en Suisse centrale. Lors de la procédure de consultation, tous les cantons de Suisse romande, sauf un, étaient favorables aux adaptations proposées.

Mise en place

Taux adaptés aux régions: L'actuel al. 3 de l'art. 95 OAMal (pour le libellé, voir note 1) est simplement biffé. Ainsi, si un assureur concède à Saint-Gall un rabais de 15 % sur une prime de base de 200 francs pour une franchise de 600 francs, et que ce rabais ne provoque pas de dysfonctionnement du système, il n'est plus tenu de concéder le même rabais à Genève, par exemple, où l'effet pervers se produit pour une prime de 250 francs. Un taux de 15 % serait de toute manière contraire aux exigences d'assurance. L'assureur peut donc accorder à Saint-Gall 15 % de rabais et doit simultanément limiter celui-ci à un taux inférieur à Genève eu égard aux exigences d'assurance.

Importance des exigences d'assurance: ce principe figurant explicitement dans l'ordonnance signifie que le rabais ne doit pas excéder la différence entre le montant de la franchise supérieure et celui de la franchise ordinaire. Donc plus la prime de base est élevée, plus le *taux de rabais* est faible. L'expression «eu égard aux exigences d'assurance» définit les limites dans lesquelles les rabais accordés par l'assureur peuvent varier. Lorsque des données suffisantes seront disponibles, les exigences mentionnées pourront être définies plus précisément. Comme nous l'avons vu plus haut, la nouvelle réglementation se traduit pour les assurés ayant choisi une franchise à option qui jouissent aujourd'hui d'un rabais de prime

excessif par une hausse tendancielle des primes due au manque à gagner des assureurs. En revanche, la correction exerce un effet d'allègement sur les primes ou sur les hausses de primes des assurés qui ont opté pour la franchise ordinaire. Il est encore trop tôt pour pouvoir évaluer de manière générale l'ampleur de cet allègement. Suite à cette modification, chaque assureur-maladie devra définir pour chaque région de son rayon d'activité le volume nécessaire de répartition des primes et, le cas échéant, procéder à une adaptation de la prime de base. L'OFAS adressera aux assureurs des directives à ce sujet.

Dispositions transitoires: les modifications du système de rabais au titre des franchises à option entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Tous les assurés ayant actuellement une franchise à option pourront choisir une franchise inférieure ou la franchise ordinaire au 1^{er} janvier 2001 moyennant préavis écrit à l'assureur jusqu'au 30 novembre 2000 au plus tard (date de la réception du courrier par l'assureur). Si la modification du système se traduit pour un assuré ayant une franchise à option par une hausse de prime en 2001, cette hausse sera également considérée comme une augmentation de prime, même si la prime de base de cet assuré n'augmente pas en soi: ce

point est particulièrement important, car le délai de résiliation raccourci d'un mois s'applique alors à cet assuré. D'ici au 31 octobre 2000 au plus tard, les assureurs doivent informer par écrit tous les assurés ayant des franchises à option de ces nouveaux rabais de prime qui leur sont applicables. ■

(Traduit de l'allemand)

Ce qui changera concrètement le 1^{er} janvier 2001 ?

4

Le rabais de prime annuel accordé aux assurés optant pour une franchise plus élevée ne devra pas excéder les plafonds ci-dessous:

Adultes		Enfants	
Franchise	Rabais/an	Franchise	Rabais/an
230	0	0	0
400	≤ 170	150	≤ 150
600	≤ 370	300	≤ 300
1200	≤ 970	375	≤ 375
1500	≤ 1270		

Ce plafond doit être adapté au niveau local des primes de l'assureur:

Prime mensuelle adultes de 200 francs		Prime mensuelle adultes de 350 francs	
Franchise	Rabais/an	Franchise	Rabais/an
230	0	230	0
400	170* (7,1%)	400	170* (4,1%)
600	360 (15 %)**	600	360* (8,6%)
1200	720 (30 %)**	1200	970* (23,1%)
1500	960 (40 %)**	1500	1270* (30,2%)

En gras = plafond applicable (*art. 95 al. 1^{bis} OAMal/** art. 95 al. 2 OAMal).