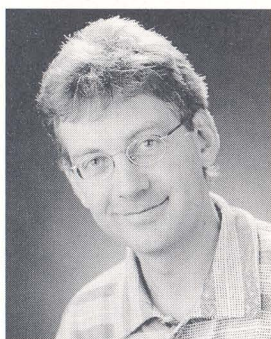


# Evaluation du système de réduction de primes dans les cantons en 1997

**Avant même les prochains débats sur l'arrêté fédéral relatif aux subsides fédéraux dans l'assurance-maladie pour les années 2000 à 2003, figurent quelques questions touchant à l'efficacité sociopolitique des réductions de primes dans les cantons. C'est pourquoi l'Office fédéral des assurances sociales a confié à des experts le soin de procéder à une analyse rigoureuse de la question.<sup>1</sup> L'article qui suit résume les résultats de cette étude.**



A. BALTHASAR,  
Interface Institut d'études politiques,  
Lucerne

La nouvelle loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) prévoit l'obligation de réduire le montant des cotisations à l'assurance-maladie pour les assurés de condition économique modeste au moyen de subsides fédéraux et cantonaux. Par cette mesure individuelle, le législateur a voulu instituer le principe d'un subventionnement des primes de l'assurance-maladie selon les besoins des assurés. La loi se borne toutefois à fixer le montant des subsides fédéraux et les prestations à la charge des cantons. Les cantons ont la faculté de diminuer leur contribution jusqu'à concurrence de 50 %, les subsides de la Confédération

étant alors réduits dans la même mesure. Le Parlement a laissé aux premiers le soin d'ériger les mesures appropriées. La Suisse se retrouve ainsi avec 26 systèmes de réduction de primes qui présentent parfois des divergences considérables, notamment sur le plan du droit à la réduction, du montant des subsides alloués, de l'information des assurés et des modalités de versement.

## Méthode d'évaluation

Il n'a encore jamais été possible d'évaluer rigoureusement l'efficacité sociopolitique du système de réduction individuelle des primes de l'assurance-maladie. Cela provient surtout du fait qu'il n'existait pas de système de comparaison applicable uniformément à tous les cantons. Les concepts de revenu et de fortune déterminants dans les cantons en matière de reconnaissance du droit à une réduction varient en effet considérablement d'un endroit à un autre, les déductions autorisées n'étant pas les mêmes partout.

Une comparaison rigoureuse du montant des primes effectivement à la charge des assurés dans les can-

tons, une fois déduite la réduction de primes, suppose que l'on s'appuie sur une base de calcul uniforme. Le concept de *revenu disponible* répond précisément à ce critère. Le revenu disponible s'obtient en déduisant du revenu net<sup>2</sup> la charge des impôts cantonaux, communaux et fédéraux. Considérant d'une part que ces impôts varient fortement d'un canton à un autre ou d'une commune à une autre et, d'autre part, que ces dépenses forcées grèvent la capacité économique des assurés, il y a lieu de les déduire, par souci d'exactitude. Dans une optique sociopolitique, il importe donc avant tout de savoir ce qu'un ménage est contraint de dépenser au titre de l'assurance obligatoire des soins après déduction des impôts, mais en tenant compte de la réduction de primes.

Eu égard au travail qu'un tel calcul impliquerait, les données correspondantes ne peuvent raisonnablement être déterminées que pour un nombre limité d'exemples. Le premier des trois exemples présentés est celui d'une femme seule, retraitée, dont les rentes se chiffrent à un total de 35 000 francs par an. Le deuxième exemple rend compte de la situation d'une famille de quatre personnes (deux adultes et deux enfants âgés de 10 et 15 ans). Le revenu brut annuel réalisé est de 70 000 francs. Au demeurant, cette famille possède une fortune de 100 000 francs. Enfin, le troisième exemple met en situation une femme qui élève seule deux enfants âgés respectivement de 6 et 8 ans. Cette famille monoparentale dispose d'un revenu brut annuel de 40 000 francs, dans lequel sont incluses les éventuelles pensions alimentaires.

Chacun de ces trois exemples se fonde sur l'hypothèse d'un revenu brut et d'une fortune nette déterminés de manière uniforme. Sur la base de ces données et en se référant à la loi fiscale en vigueur dans les cantons respectifs pour l'année 1997, l'Administration fédérale des contributions a déterminé, pour le chef-lieu de chaque canton, le reve-

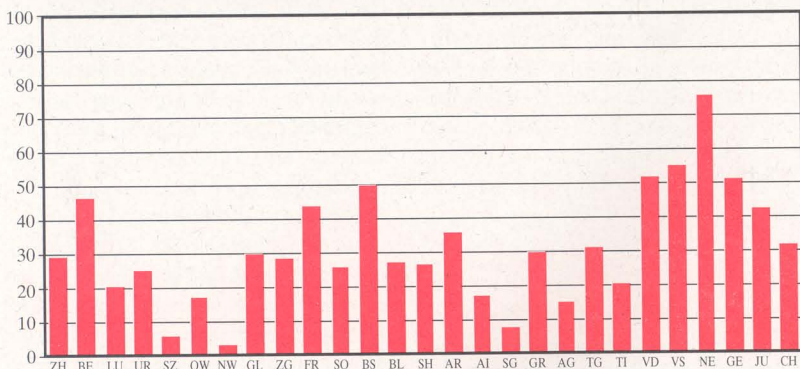
Exemples types	Revenu
Rentière vivant seule	Fr. 35 000.-
Famille avec deux enfants de 10 et 15 ans (fortune : 100 000 Fr.)	Fr. 70 000.-
Femme élevant seule deux enfants de 6 et 8 ans	Fr. 40 000.-

1 A. Balthasar, Efficacité sociopolitique de la réduction de primes dans les cantons. Conclusions de l'analyse et concept d'observation du système. Publié dans la série Aspects de la sécurité sociale, n° 21/98.

2 Revenu net = revenu brut moins les cotisations aux assurances sociales.

## L'indice de la réduction de la charge des primes en pour-cent du revenu disponible en 1997

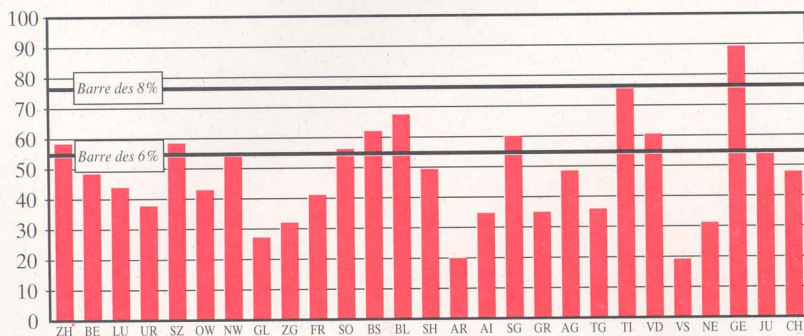
1



L'indice équivaut à la moyenne des trois exemples types. La charge des primes est allégée le plus fortement dans les cantons où les primes sont les plus élevées.

## Indice de la charge des primes après la réduction, en pour-cent du revenu disponible en 1997

2



Le taux de charge de 6 % du revenu disponible correspond approximativement à la limite de 8 % du revenu imposable préconisée par le Conseil fédéral. Plusieurs cantons dépassent cette limite. On peut considérer qu'une charge de 8 % constitue la charge maximale que les assurés sont à même de supporter. Un seul canton, Genève, présente un taux supérieur.

nu et la fortune imposables et a calculé le montant de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune. C'est ainsi que nous avons obtenu, pour chacun des exemples cités, des informations fiables sur la charge que représentent effectivement les primes d'assurance dans les différents cantons.

### Résultats

L'analyse visait principalement deux objectifs : déterminer d'abord dans quelle mesure les cantons réduisent efficacement les primes de l'assurance obligatoire des soins par le biais de la réduction individuelle des primes ; dire ensuite si la charge des primes de l'assurance-maladie, après déduction de la réduction, est conforme aux principes de la politique sociale voulue par le législateur.

### Les primes de l'assurance obligatoire sont-elles vraiment atténuées par la réduction individuelle des primes ?

Cette première question concerne la variation de la charge des primes induite par la mesure individuelle de la réduction des primes d'assurance. Dans l'exemple de la «rentière», on constate que la prime baisse, en moyenne, d'environ 20 % (moyenne des 26 chefs-lieux) et dans celui de la «famille de classe moyenne» d'environ 25 %. L'allègement obtenu dans le cas de la femme qui élève seule deux enfants atteint même quelque 65 %.

L'analyse montre en outre que, pour les exemples types, la réduction de primes engendre, de manière générale, l'effet escompté. Si la «femme seule avec enfants» qui dispose d'un revenu relativement modeste bénéficie de l'allègement le

plus marqué, on observe aussi que la charge moyenne des primes d'assurance de la famille de classe moyenne – avec un revenu brut relativement élevé – est supérieure à celle des deux autres cas envisagés : cela dans tous les cantons.

Néanmoins, les réductions de primes relevées pour les exemples types varient considérablement d'un canton à un autre. Par exemple, le canton de Neuchâtel abaisse les

L'analyse montre que la réduction de primes engendre généralement l'effet escompté sur le plan de la politique sociale.

primes de la «rentière» de 75 % alors que les cantons de Schwyz, Appenzel Rhodes-Intérieures, Saint-Gall, Tessin, Vaud et Valais ne prévoient aucun régime particulier pour cette catégorie d'assurés. S'agissant de la «famille de classe moyenne», elle ne bénéficie d'aucun allègement dans les cantons de Zurich, Schwyz, Obwald, Glaris et Argovie, alors que le Valais prévoit une réduction d'environ 80 %. On constate que tous les cantons accordent une réduction de primes aux familles monoparentales. Relevons que le canton du Valais prend à sa charge l'intégralité des primes de ces familles, contre 21 % seulement pour le canton de Nidwald.

Sous l'angle de la politique sociale, ce n'est pas tant le montant de la réduction en francs qui importe, mais bien davantage l'importance de la réduction en termes de revenu disponible. La réduction la plus efficace est celle dont le taux, est le plus élevé par rapport au revenu disponible. Le graphique n° 1 présente les résultats enregistrés pour les trois exemples types sous la forme d'un indice commun, simple à comprendre. L'indice en question accorde la même importance aux trois exemples types. Pour chaque exemple, la valeur la plus basse s'accompagne de zéro point et la plus haute de 33 1/3 points. Les valeurs des autres cantons ont été établies proportionnellement.

Le tableau montre que pour les trois exemples types, la réduction de primes, en pour-cent du revenu disponible, est la plus importante dans les cantons de Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève et la moins importante dans les cantons de Schwyz, Nidwald et Saint-Gall.

Le taux d'utilisation des subsides explique pour une large part les différences de réduction de primes dans les cantons. Il n'est guère surprenant que les cantons qui épuisent intégralement les subsides de la Confédération soient également ceux qui allègent le plus fortement nos trois exemples types. Le concept de prime moyenne contribue lui aussi à expliquer les différences entre cantons. Les cantons qui connaissent des primes moyennes élevées sont généralement ceux qui allègent le plus nos exemples types.

### Les objectifs de la politique sociale sont-ils atteints ?

Dans son message concernant la révision de l'assurance-maladie, le Conseil fédéral proposait que la charge des primes d'assurance incombant à un ménage ne dépasse pas 8% de son *revenu imposable*. En ce qui nous concerne, nous avons choisi de mettre en parallèle la charge des primes d'assurance et le *revenu disponible*, ce concept se prêtant à des comparaisons plus pertinentes. La méthode retenue nous a permis de déterminer quelle part de son revenu un ménage consacre aux primes de l'assurance-maladie, après déduction des impôts, mais en tenant compte de la réduction de primes. La moyenne des 26 chefs-lieux fait apparaître une charge de 5,7% dans le cas de la «rentière», de 7,7% pour la «famille de classe moyenne» et de 3,5% pour la «femme élevant seule des enfants».

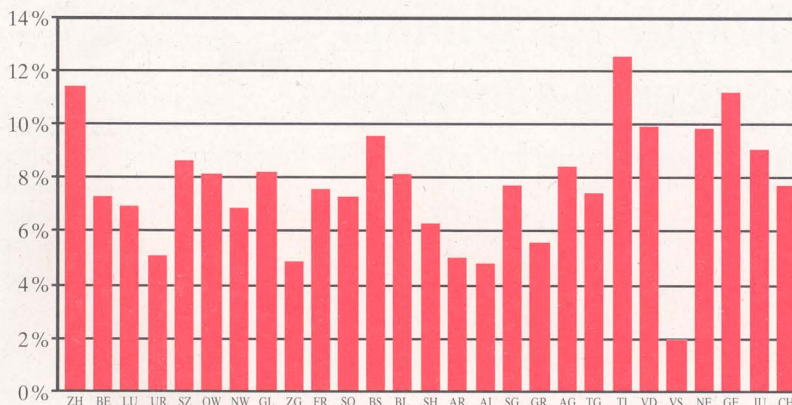
Dans le graphique n° 2, les résultats enregistrés pour les trois exemples types sont à nouveau présentés sous la forme d'un indice commun, simple à comprendre (identique à celui du graphique n° 1).

On observe que même après la réduction de primes, la charge reste très élevée dans les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, au Tessin et à Genève. En revanche, elle est particulièrement faible dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et du Valais pour nos exemples types.

Le Parlement a renoncé à quantifier la charge qu'un ménage pouvait

## Charge des primes de la «famille de classe moyenne» en pour-cent du revenu disponible

3



La charge des primes de la «famille de classe moyenne» est supérieure à 6% du revenu disponible dans 21 cantons et dépasse 8% dans 12 cantons.

raisonnablement supporter. Si nous admettons qu'une charge maximale de 8% du *revenu disponible* constitue une limite raisonnable dans une optique de politique sociale, nous constatons que, nulle part, nos exemples types ne dépassent la barre des 8%, excepté à Genève.

Nos calculs nous amènent à penser qu'une charge de 8% du *revenu imposable* équivaut généralement à moins de 6% du *revenu disponible*. En appliquant une charge maximale

Saint-Gall, Tessin, Vaud, Valais, Genève et Jura, la charge reste supérieure à 6% du revenu disponible, même après déduction de la réduction.

On observe par ailleurs avec satisfaction que dans aucun canton, la charge des primes incombant à la personne «élevant seule deux enfants» n'est supérieure à 8% et qu'elle ne dépasse 6% du revenu disponible que dans trois cantons (Nidwald, Bâle-Campagne et Genève).

En ce qui concerne la charge d'assurance de la «famille de classe moyenne», elle reste relativement élevée dans de nombreux cantons, même après déduction de la réduction. Voir graphique n° 3.

Dans 12 cantons sur 26 (Zurich, Schwyz, Obwald, Glaris, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie, Tessin, Vaud, Neuchâtel, Genève et Jura), les familles types de classe moyenne consacrent plus de 8% de leur revenu disponible aux primes d'assurance. Si l'on retient un taux de 6%, la limite est dépassée dans 21 cantons.

La charge incombant à la «rentière» dépasse la barre des 8% recommandée par le Conseil fédéral dans trois cantons seulement.

de 6% du revenu disponible, nous observons une nette hausse du nombre des cantons dans lesquels la charge des primes de nos exemples types dépasse la limite prévue (Zurich, Schwyz, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Saint-Gall, Tessin, Vaud et Genève).

Voyons maintenant les différences qui existent entre les trois exemples types. La situation de la «rentière» est relativement bonne, la charge des primes ne dépassant la barre des 8% que dans trois cantons, à savoir le Tessin, Vaud et Genève. Dans les cantons de Berne, Lucerne, Soleure, Bâle-Ville, Schaffhouse,

### Considérations finales et proposition destinée à l'élaboration d'un système permanent d'observation

L'analyse a montré que pour les trois exemples types, la *réduction de primes* en pour-cent du revenu disponible est la plus importante dans les cantons de Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève et la moins importante dans les cantons de Schwyz, Nidwald et Saint-Gall. Une étude plus approfondie a permis de mettre en évi-

# Donnez vos cahiers «Sécurité sociale» à la reliure !

L'Atelier du livre à Berne s'est engagé à relier la CHSS à des conditions avantageuses entre février et mars 1999: reliure en toile rouge, titre dorsal en caractères noirs. Prix (TVA, frais d'emballage et de port non compris):

- Volume (double) 1997/98, inclus travail de reliure Fr. 27.70
- Volume (simple) 1998, inclus travail de reliure Fr. 24.80
- Volume 1993-1997 (simple ou double) par volume relié Fr. 29.50
- Couverture détachée (simple ou double) Fr. 15.20

La série au complet des années désirées doit être adressée à l'Atelier du livre jusqu'à mi-mars 1999.

La **boîte à périodiques** «Sécurité sociale» est toujours disponible: elle peut contenir deux ans de cahier CHSS.

Prix: 18 francs/pièce (y compris 6,5% de TVA), frais d'emballage et de port en sus.

A commander chez:

**Cavelti AG, Satz Druck Verlag, Wilerstrasse 73, 9201 Gossau,**  
(téléphone 071/388 81 81, fax 071/388 81 82)

Commandez à l'aide d'une copie de ce talon:

### Vous recevez les cahiers des années suivantes

- 1993  1994  1995  1996  1997  1998

### Je désire

- Reliure volume double pour les années \_\_\_\_\_  
 Reliure volume simple pour les années \_\_\_\_\_

### Je commande

- Couverture détachée pour les années \_\_\_\_\_

### Adresse:

Nom/Prénom \_\_\_\_\_

Rue \_\_\_\_\_

NPA/Lieu \_\_\_\_\_

Date/Signature \_\_\_\_\_

Envoi à

**Atelier du livre, Serge Philipona, Tscharnstrasse 1,**  
3007 Berne (tél./fax 031/371 57 92)

dence trois éléments particulièrement intéressants:

- Premièrement, on remarque que les cantons qui épuisent intégralement les subsides de la Confédération sont aussi ceux qui allègent le plus fortement nos trois exemples. Le taux d'utilisation des subsides peut ainsi être interprété comme étant l'expression d'une volonté politique de réduire plus ou moins fortement, selon la population concernée, la charge des primes de caisse-maladie.

- Deuxièmement, le concept de prime d'assurance moyenne explique dans une large mesure les différences qui existent entre les cantons: ceux qui connaissent des primes moyennes élevées sont également ceux qui, de manière générale, allègent le plus fortement nos exemples types.

- Troisièmement, il est intéressant de relever que le rapport qui existe entre la réduction de primes et la prime moyenne n'est pas le même dans les trois exemples passés en revue. C'est surtout dans l'exemple de la «femme qui élève seule deux enfants» que l'interaction entre prime élevée et forte réduction de la prime de l'assurance-maladie est la plus évidente. Ces considérations nous amènent à dire que le système de réduction de primes vise principalement à alléger la situation des familles monoparentales.

Si l'on considère la *charge des primes après déduction de la réduction*, on constate que la situation est la moins satisfaisante dans les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Tessin et Genève. En revanche, les familles types bénéficient de primes particulièrement avantageuses dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et du Valais. Les différences constatées permettent de tirer les conclusions suivantes:

- D'abord, notre analyse révèle que pour les exemples passés en revue, la charge des primes de l'assurance obligatoire des soins reste, dans certains cantons, supérieure à la limite de 8% du revenu imposable initialement prévue par le Conseil fédéral, même après déduction de la réduction de primes. Si l'on fixe la limite à 6% du revenu disponible, le taux est dépassé dans les cantons de Zurich, Schwyz, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Saint-Gall, Tessin, Vaud et Genève.

- Ensuite, une comparaison entre les trois exemples types montre que

la situation de la femme seule avec deux enfants est satisfaisante. Dans trois cantons seulement (Nidwald, Bâle-Campagne et Genève), la prime restante est supérieure à 6% du revenu disponible. Pour ce qui est de la «rentière», sa charge d'assurance dépasse 6% du revenu disponible, même après déduction de la réduction, dans les cantons de Berne, Lucerne, Soleure, Ville, Schaffhouse, Saint-Gall, Tessin, Vaud, Valais, Genève et Jura. La situation la moins satisfaisante concerne la «famille de classe moyenne»; en effet, sa charge d'assurance, même après déduction de la réduction de primes, est supérieure à 6% du revenu disponible dans 21 cantons sur 26.

- Enfin, il est intéressant de relever qu'il n'existe pas véritablement de relation entre la charge de la prime à assumer par l'assuré et le taux d'utilisation des subsides de la Confédération. En effet, les exemples passés en revue ne permettent pas de dire qu'il y aurait un lien quelconque entre un faible taux d'utilisation des subsides de la Confédération et une faible efficacité sociopolitique du système de réduction de primes.

L'analyse livre nombre d'informations précieuses sur l'efficacité sociopolitique des systèmes cantonaux de réduction individuelle des primes d'assurance. Un grand nombre de questions décisives restent toutefois en suspens, notamment en matière d'application. Nous faisons référence, entre autres, à la simplicité d'utilisation des différents systèmes cantonaux de réduction de primes et à la question de savoir si les assurés qui en ont véritablement besoin bénéficient effectivement de cette aide. Cela dit, même si l'approche choisie dans le cadre de cette étude ne permet pas de répondre à toutes les questions, il est important que les indicateurs établis dans le cadre de l'analyse pour l'année 1997 soient développés plus avant et qu'ils fassent l'objet d'une surveillance au moyen d'un système d'observation ad hoc. Ainsi seulement, il sera possible d'obtenir des informations statistiques fiables et, ce faisant, de poursuivre le débat relatif à l'efficacité sociopolitique du système de réduction de primes. ■

(Traduit de l'allemand)

