

97.448

**Initiative parlementaire**  
**Participation des cantons à l'approbation des primes**  
**(Commission de la sécurité sociale et de la santé publique)**

**Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique**  
**du Conseil des Etats**

du 8 septembre 1997

---

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

En vertu de l'article 21<sup>quater</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport que nous transmettons par la même occasion au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose à l'unanimité d'entrer en matière sur son initiative parlementaire et d'approuver le projet d'arrêté fédéral ci-annexé.

8 septembre 1997

Au nom de la commission:  
Le président, Fritz Schiesser

# Rapport

## I Partie générale

### 1 Situation initiale

La loi sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996, attribue désormais à la Confédération la compétence d'approuver les primes des caisses-maladie. L'article 21 LAMal subordonne les assureurs à la surveillance du Conseil fédéral et selon l'article 61, 4<sup>e</sup> alinéa, les tarifs des prime de l'assurance-maladie obligatoire doivent être acceptés par le Conseil fédéral. Tous les cantons n'approuvent pas cette réglementation, avant tout ceux qui ont eux-mêmes mis sur pied un système de contrôle des primes. C'est ainsi que le canton de Genève a déposé, le 15 octobre 1996, une initiative (96.616E) demandant que les cantons puissent bénéficier d'un droit de regard en matière d'approbation des primes. Avec son initiative du 27 novembre 1996 (96.0326), le canton du Tessin demande lui aussi une intégration renforcée des cantons dans cette procédure.

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique est parvenue à la conclusion qu'il y avait lieu de légiférer en l'espèce. Sur sa proposition, le Conseil des Etats a donc donné suite aux initiatives des deux cantons le 24 septembre 1997. La commission a par ailleurs décidé de proposer, par le biais d'une initiative de commission, une formule qui tienne compte de tous les cas de figure, en d'autres termes aussi bien des cantons qui ont mis sur pied leur propre système de contrôle des primes que des cantons qui s'en remettent pour cela à la Confédération. C'est ainsi que le projet de la commission accorde un droit de participation aux cantons tout en maintenant la compétence de la Confédération dans le domaine de l'approbation des primes.

### 2 L'approbation des primes

#### 21 Objectif

L'objectif du contrôle et de l'approbation des primes est de vérifier si les primes versées sont justifiées par rapport aux coûts que les assureurs doivent supporter dans le canton correspondant. Les primes doivent donc être adaptées à la situation en matière de coûts dans les différents cantons. Par ailleurs, ce contrôle sert à garantir la solvabilité des caisses-maladie et à maintenir les réserves prescrites. Selon la loi, les caisses devraient être à n'importe quel moment en mesure d'honorer leurs obligations financières. Enfin, le contrôle et l'approbation des primes permettent d'assurer un traitement sur pied d'égalité de l'ensemble des assurés.

Une amélioration progressive des bases de donnée devrait permettre de classifier peu à peu les facteurs de coûts, d'analyser la hausse des coûts et d'intervenir de manière ciblée et économique.

#### 22 Le rôle de l'Office fédéral des assurances sociales

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) évalue les primes sur la base des documents remis par les caisse et en fonction de critères économiques bien

déterminés. Les prévisions en matière de coûts émanant des cantons, qui ont été prises en compte lors des pourparlers avec les assureurs, constituent également une base d'estimation importante.

La procédure laisse toutefois une certaine marge de manœuvre, dont l'OFAS s'est servi cette année à l'avantage des assurés tout en comprimant dans la mesure du possible les augmentations des primes.

L'OFAS exerce un double rôle en tant qu'organe de surveillance: il assume d'une part une certaine responsabilité en ce qui concerne la sécurité et le fonctionnement des caisses, d'autre part il se doit de défendre les intérêts des assurés dans la mesure où il s'emploie à maintenir aussi bas que possible la charge financière supportée par les caisses.

L'OFAS dispose de deux mois pour approuver les primes fixées par les caisses d'assurance-maladie. Les budgets et les primes pour l'année à venir doivent être communiqués par les assureurs jusqu'à fin juillet; tandis que l'approbation des primes par l'OFAS intervient jusqu'à fin septembre. Les assureurs ont ensuite jusqu'à fin octobre pour informer les assurés sur les tarifs prévus pour l'année suivante. En cas d'augmentation des primes, les assurés peuvent, dans un délai d'un mois, dénoncer leur contrat d'assurance pour la fin de l'année.

## 23 Intégration des cantons

Afin d'être en mesure de définir leur politique de la santé, les cantons peuvent avoir intérêt à connaître les estimations des assureurs quant à une éventuelle hausse des coûts, l'élargissement des quantités, etc. dans leur domaine et le relèvement des primes qui en découlerait. Comme le démontrent les réactions des cantons, les cantons de Suisse romande et le Tessin désiraient être mieux intégrés dans la surveillance exercée sur les assureurs, ce que ne souhaitent pas en revanche les cantons alémaniques. De nombreux cantons alémaniques ont fait clairement savoir que l'exercice d'une fonction de surveillance ne les intéressait aucunement en la matière et qu'ils n'avaient pas l'intention de mettre sur pied une structure administrative à cet effet. L'ensemble des cantons s'accorde néanmoins visiblement sur le fait qu'un échange d'informations accru s'avérerait nécessaire dans le domaine des prévisions en matière d'augmentation des coûts et des primes en vue de l'approbation des primes.

A l'occasion d'un séminaire, organisé le 20 mars 1997 par l'Office fédéral des assurances sociales, consacré à l'aménagement et au contrôle des primes en vertu de la loi sur l'assurance-maladie, les représentants des cantons et des caisses d'assurance-maladie ont approuvé le principe d'une collaboration dans le domaine de la fixation des primes. En septembre dernier, les cantons ont été pour la première fois intégrés au processus d'approbation. A cette occasion, ils ont pu consulter l'ensemble des données mise à la disposition de l'OFAS par les assureurs. Ces données étaient complétées par des études comparatives fournissant un aperçu des chiffres-clé avancés par les principaux assureurs. C'est ainsi que 21 cantons ont fait usage de leur droit de regard. Dans 30 cas, ils ont suggéré que les primes soient reconsidérées. En l'occurrence, il importait avant tout que les corrections apportées aux primes puissent intervenir d'entente entre les caisses, les cantons et l'OFAS. Les enseignements tirés de part et d'autre en cette occasion constitueront une base précieuse pour les prochaines négociations sur les primes.

### **3 Déroulement des travaux au sein de la commission et de la sous-commission**

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique s'est tout d'abord penchée sur l'initiative du canton de Genève le 10 février 1997 puis sur l'initiative du canton du Tessin le 24 mars 1997. Elle a ensuite chargé une sous-commission composée de M<sup>me</sup> Saudan, députée au Conseil des Etats, ainsi que de MM. Schiesser, Cottier, Gentil, Rochat, députés au Conseil des Etats, d'approfondir la question. La sous-commission a elle-même traité les deux initiatives en leur consacrant trois séances entre le 24 mars et le 3 juin 1997 au cours desquelles elle a élaboré le présent projet; celui-ci a été enfin approuvé sans opposition par la commission lors de sa séance du 8 septembre 1997.

### **4 Considérations de la commission**

L'Office fédéral des assurances sociales se félicite de l'intégration des cantons dans la procédure d'approbation des primes. Il rejette en revanche une participation des cantons sous la forme d'une surveillance exercée sur les caisses d'assurance-maladie opérant sur leur territoire telle que le propose le canton de Genève, estimant qu'un transfert de compétence aux cantons dans ce domaine n'irait pas sans poser des difficultés. En effet, un contrôle cohérent des primes ne s'avère possible qu'à la condition de disposer d'une vue d'ensemble à l'échelle nationale de la situation d'un assureur. Il ne faut pas perdre de vue qu'un assureur répond sur toute sa fortune des obligations qui lui incombent. Il ne faut pas oublier non plus que le délai entre l'examen et l'approbation des tarifs ne s'étend que sur une période de deux mois et qu'il vaut mieux faire en sorte de ne pas compliquer davantage la procédure. Or, si des divergences devaient surgir entre la Confédération et les cantons, l'élimination de celles-ci dans un laps de temps aussi bref soulèverait de sérieux problèmes. Par ailleurs, que faire concrètement en cas de divergences persistantes? Une approbation tardive après concertation avec le canton concerné demeure tout aussi impensable qu'une approbation expresse intervenant sans l'aval de celui-ci. Enfin, les tarifs des primes devraient être examinés et approuvés sur la base de critères identiques pour tous les assureurs, de façon à garantir une égalité de traitement entre ceux-ci.

La commission adhère aux vues de l'OFAS. Elle prend par ailleurs acte du faible intérêt manifesté par de nombreux cantons pour la mise sur pied éventuelle d'un propre système de contrôle des primes. Elle présente par conséquent un projet accordant aux cantons un droit de regard étendu ainsi que le droit de mener une procédure de consultation, sans leur octroyer toutefois de compétence en matière d'approbation.

## **II Partie spéciale**

### **5 Commentaire des modifications proposées**

*Art. 21a, 1<sup>er</sup> al.*

Les cantons obtiennent un droit de regard sur les documents dont l'autorité fédérale a besoin pour approuver les primes. Il s'agit des documents «officiels» (budgets,

comptes de résultats par canton, tarifs de primes, etc.), à l'exclusion de la correspondance éventuelle, qui reste couverte par le devoir de réserve de l'administration fédérale. Ces documents peuvent être requis directement des assureurs, sans qu'il soit besoin de passer par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Cela permet de gagner un temps précieux.

La protection des données exige que les cantons n'utilisent les informations reçues que dans des buts déterminés (prise de position au sujet des primes à approuver et information des assurés). Les cantons n'ont pas le droit d'utiliser les documents en question à d'autres fins.

#### *Art. 21a, 2<sup>e</sup> al.*

Dans le cadre de son travail de surveillance des assureurs, l'OFAS peut se faire aider par un canton. Il ne peut jamais l'y obliger. D'autre part, il ne peut s'agir d'une délégation permanente de compétence, mais seulement d'aider l'OFAS à élucider un problème particulier ou à compléter les informations relatives à un assureur déterminé.

#### *Art. 61, 4<sup>e</sup> al.*

Comme il a été indiqué plus haut, la possibilité est donnée aux cantons de participer à la procédure, l'approbation elle-même restant de la compétence fédérale. Cette participation prend la forme d'une prise de position. Celle-ci doit parvenir à l'OFAS, assez tôt pour qu'elle puisse encore être prise en compte. La règle selon laquelle la participation du canton ne doit en aucun cas retarder la procédure d'approbation revêt une grande importance si l'on songe que l'OFAS dispose de deux mois seulement (août et septembre) pour mener à bien cette procédure. Il appartiendra donc aux cantons de prendre position rapidement.

## **6 Conséquences sur les finances et sur l'état du personnel**

Les modifications proposées de la loi sur l'assurance-maladie n'entraîneront aucune dépense supplémentaire pour la Confédération. Il n'y a plus lieu de s'attendre à des retombées sur l'état du personnel.

## **7 Constitutionnalité**

L'arrêté fédéral se fonde sur l'article 34<sup>bis</sup> de la constitution, laquelle accorde une compétence étendue à la Confédération quant à l'aménagement de l'assurance-maladie. Il tient également compte des dispositions relatives à la collaboration entre la Confédération et les cantons.

**Loi fédérale  
sur l'assurance-maladie  
(LAMal)**

*Projet*

**Modification du**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vue le rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du  
Conseil des Etats, du 8 septembre 1997<sup>1</sup>;  
vu l'avis du Conseil fédéral du 25 février 1998<sup>2</sup>,  
*arrête:*

**I**

La loi fédérale sur l'assurance-maladie<sup>3</sup> est modifiée comme suit:

*Art. 21a (nouveau) Concours des cantons*

<sup>1</sup> Les cantons peuvent requérir des assureurs les mêmes documents officiels que ceux dont l'autorité fédérale a besoin pour approuver les tarifs de primes. Ils ne peuvent les utiliser que pour élaborer une prise de position au sens de l'article 61, 4<sup>e</sup> alinéa, ou informer les assurés sur la justification des primes approuvées.

<sup>2</sup> D'entente avec un canton, l'Office fédéral des assurances sociales peut, dans des cas particuliers, lui confier le soin de procéder auprès des assureurs à des clarifications au sens de l'article 21, 4<sup>e</sup> alinéa.

*Art. 61, 4<sup>e</sup> al.*

<sup>4</sup> Les tarifs des primes de l'assurance de soins obligatoire doivent être approuvés par le Conseil fédéral. Avant l'approbation, les cantons peuvent prendre position à propos des tarifs de primes prévus pour leur population; la procédure d'approbation ne doit pas en être retardée.

**II**

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur.

39773

<sup>1</sup> FF 1998 1072  
<sup>2</sup> FF 1998 1078  
<sup>3</sup> RS 832.10

**Initiative parlementaire Participation des cantons à l'approbation des primes (Commission de la sécurité sociale et de la santé publique) Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats du 8 septembre 1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.448
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.03.1998
Date	
Data	
Seite	1072-1077
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 360

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.