



*Bundesamt für Sozialversicherung
Office fédéral des assurances sociales
Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Uffizi federal da las assicuranzas socialas*

Evaluation de l'application de la réduction de primes

Rapport de recherche n° 5/01

ASPECTS DE LA SECURITE SOCIALE

L'Office fédéral des assurances sociales publie dans sa série „Aspects de la sécurité sociale“ des articles de fond et des rapports de recherches sur des sujets d'actualité dans le domaine de la sécurité sociale pour les rendre accessibles au grand public et encourager la discussion. Les analyses présentées par les auteurs ne reflètent pas forcément l'opinion de l'Office fédéral des assurances sociales.

Auteurs: Andreas Balthasar, Oliver Bieri, Cornelia Furrer
Interface Institut für Politikstudien
Kapellgasse 1
6004 Lucerne
Tél. 041/412 07 12
Fax 041/410 51 82
www.interface-politikstudien.ch

Renseignements: Daniel Wiedmer
Office fédéral des assurances sociales
Division principale assurance-maladie et accidents
Effingerstrasse 20
3003 Berne
Tél. 031/324 07 37
Fax 031/ 322 90 20
E-mail: daniel.wiedmer@bsv.admin.ch
Internet: www.ofas.admin.ch

ISBN: 3-905340-33 -X

Copyright: Office fédéral des assurances sociales
CH – 3003 Berne
Reproduction d'extraits autorisée – excepté à des fins commerciales – avec mention de la source; copie à l'Office fédéral des assurances sociales.

Diffusion: OFCL/OCFIM, 3003 Berne, www.admin.ch/edmoz

Numéro de commande: 318.010.5/01 f 6.01 220 **

Kapellgasse 1
CH-6004 Luzern
Téléfon 041 412 07 12
Fax 041 410 51 82
www.interface-politikstudien.ch

Evaluation de l'application de la réduction de primes

Une enquête dans les cantons de Ge-
nève, Neuchâtel, Bâle-Ville, Zurich,
Lucerne et Appenzell Rhodes-
Extérieures

Rapport élaboré à la demande de l'Office
fédéral des assurances sociales

Dr. Andreas Balthasar
Oliver Bieri, lic.-phil. I.
Cornelia Furrer, lic. ès pol.
Interface Institut d'études politiques, Kapellgasse 1, 6004 Lucerne
Tél: 041 412 07 12 - Fax: 041 410 51 82; www.interface-politikstudien.ch

Lucerne, 28 mars 2001

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances

La loi sur l'assurance maladie (LAMal) poursuit principalement trois objectifs dont notamment celui du renforcement de la solidarité. En effet, la LAMal mise sur une assurance-maladie obligatoire capable d'instaurer une réelle solidarité entre assurés en dépit des différences de revenus, d'état de santé, de l'âge ou du sexe.

La réduction des primes est l'instrument prioritaire pour établir la solidarité entre personnes de conditions économiques différentes. La réduction des primes est le correctif social à la prime unique par assureur qui ne tient pas compte de la capacité financière des assurés. Un montant est mis à disposition de chaque canton par la Confédération, somme que les cantons sont tenus de compléter par leurs propres moyens. Les cantons sont autorisés à diminuer les contributions fédérales qui leur reviennent, mais au maximum de 50%, et pour autant qu'ils atteignent avec leurs subventions le but de politique sociale fixé par la loi.

Dans le cadre de l'analyse des effets de la LAMal, deux études, ont porté sur la question de la réalisation de l'objectif social fixé par la loi. ("L'efficacité sociopolitique de la réduction de primes dans les cantons, résultats de l'évaluation, Balthasar 1998, Rapport de recherche OFAS, no 21/98 et l'évaluation de l'année 2000, rapport de recherche OFAS, no 2/01). Dans ses études, l'auteur est arrivé à la conclusion que le système de la réduction des primes était efficace, que l'objectif sociopolitique fixé était atteint dans la grande majorité des cantons, que les personnes de conditions économiques modestes bénéficiaient de réduction de primes mais que de grandes disparités subsistaient entre les cantons et entre les quatre cas de références examinés. L'étude de 2000 montrait que la charge des retraités s'est péjorée, celle des familles de classes moyennes plutôt améliorée dans l'ensemble sans pour autant être satisfaisante tout comme celle des familles monoparentales. Par contre, l'objectif fixé dans le message de 1991 où le Conseil fédéral recommandait aux cantons de réduire les primes de manière à ce que la charge des ménages ne dépasse pas le 8% de leur revenu imposable n'a pas été atteint par plusieurs cantons pour les cas examinés.

Dans la présente étude, il s'agissait de prolonger les études menées en 1998 et 2000 en abordant les questions liées à l'exécution dans des cantons choisis. En effet, l'efficacité de la réduction des primes ne dépend pas seulement des méthodes de calcul et du montant des subventions accordées mais, également de la manière dont est réglée et appliquée la procédure de demande. Après avoir analysé et détaillé les différents systèmes cantonaux, l'auteur les compare en examinant quatre aspects : l'information, le traitement des bénéficiaires non-justifiés, les ayants droits qui ne touchent pas les subsides et l'efficacité des procédures et il termine son étude par des recommandations à l'attention des cantons voire de la Confédération.

La présente étude a le mérite de montrer que la mise en œuvre de la réduction des primes par les cantons n'atteint pas encore les objectifs fixés par la loi et voulus par le législateur même si les cantons font des efforts louables dans ce sens et de montrer des mesures d'amélioration pouvant, pour certaines d'entre elles, être mises en œuvre rapidement.

Daniel Wiedmer, chef de projet
Chef de la Division Assureurs et surveillance

Vorwort des Bundesamts für Sozialversicherung

Eines der drei Hauptziele, die das Krankenversicherungsgesetz (KVG) verfolgt, ist die Stärkung der Solidarität. Tatsächlich setzt das KVG mit einer obligatorischen Krankenversicherung auf eine echte Solidarität zwischen den Versicherten unabhängig von ihrem Einkommen, Gesundheitszustand, Alter oder Geschlecht.

Die Prämienverbilligung ist das wichtigste Instrument, um die Solidarität zwischen Personen in unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnissen herzustellen. Sie stellt ein soziales Korrektiv zur Einheitsprämie der Versicherer dar, die nicht auf die Finanzkraft der Versicherten abgestimmt ist. Zu diesem Zweck stellt der Bund jedem Kanton einen Betrag zur Verfügung, den die Kantone um einen eigenen, vom Bundesbeitrag abhängigen Betrag zu ergänzen haben. Sie haben dabei das Recht, die ihnen zustehenden Bundesbeiträge nicht voll auszuschöpfen, sondern um bis zu 50 % zu reduzieren, wenn mit den Subventionen trotzdem die gesetzlich verankerten sozialpolitischen Ziele erreicht werden können.

Im Rahmen der Wirkungsanalyse KVG wurde in zwei Studien die Frage untersucht, ob die gesetzlich verankerten sozialpolitischen Zielsetzungen erreicht werden (Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. Balthasar 1998. Forschungsbericht BSV 21/98 und die Folgestudie für das Jahr 2000, Forschungsbericht BSV 3/01). Der Autor kam in diesen Studien zum Schluss, dass das Prämienverbilligungssystem wirksam sei, dass die Mehrzahl der Kantone die gesetzten sozialpolitischen Ziele erreichen konnte und dass Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen eine Prämienverbilligung erhalten, dass sich diese aber von Kanton zu Kanton und für die vier untersuchten Referenzhaushalte stark unterscheidet. Die Studie über das Jahr 2000 zeigt, dass sich die Lage aufgrund der Prämienbelastung für die Rentnerhaushalte verschlechtert, für die Mittelstandsfamilie insgesamt eher verbessert hat, ohne dass ein zufriedenstellender Zustand erreicht worden wäre, was auch für den Alleinerziehendenhaushalt zutrifft. Hingegen konnte die in der Botschaft des Bundesrats von 1991 festgehaltene Empfehlung an die Kantone, die Prämien soweit zu verbilligen, dass die Belastung der Haushalte 8 % des steuerbaren Einkommens nicht überschreitet, für die untersuchten Fallbeispiele in mehreren Kantonen nicht erreicht werden.

Bei der vorliegenden Untersuchung handelt es sich um eine Fortsetzung der beiden für 1998 und 2000 durchgeführten Studien, in denen Fragen des Vollzugs durch die Kantone ausgeklammert worden waren. Tatsächlich hängt die Wirksamkeit der Prämienverbilligung nicht allein von den Berechnungsmethoden und den eingesetzten Subventionen ab, sondern ebenso von der Art und Weise, wie das Antragsverfahren geregelt ist und angewendet wird. Nach der Analyse und Darstellung der verschiedenen kantonalen Systeme vergleicht sie der Autor unter vier Aspekten: Informationsaktivitäten, Behandlung der BezügerInnen ausserhalb der Zielgruppe, Problematik der Berechtigten ohne Bezug und Effizienz der Abwicklung. Die Studie schliesst mit Empfehlungen an die Kantone ebenso wie an den Bund.

Das Verdienst der Studie ist es zu zeigen, dass bei der Umsetzung der Prämienverbilligung durch die Kantone die vom Gesetzgeber angestrebten und gesetzlich verankerten Ziele trotz der lobenswerten Anstrengungen noch nicht erreicht werden konnten. Zudem werden Vorbeugemassnahmen aufgezeigt, von denen einige sehr schnell umgesetzt werden könnten.

Daniel Wiedmer, Projektleiter
Abteilungsleiter Versicherer und Aufsicht KUV

Prefazione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

La legge sull'assicurazione malattie (LAMal), fondata su un'assicurazione malattie obbligatoria in grado di creare una reale solidarietà tra gli assicurati indipendentemente dalle differenze di reddito, di salute, d'età o di sesso, persegue in primo luogo tre obiettivi, in particolare il rafforzamento della solidarietà.

La riduzione dei premi è lo strumento principale per creare la solidarietà tra persone di condizioni economiche diverse.

La riduzione dei premi è il correttivo sociale al premio unico per assicuratore, che non tiene conto delle possibilità economiche degli assicurati. La Confederazione mette un determinato importo a disposizione dei Cantoni, che sono tenuti a completarlo con mezzi propri. I Cantoni sono autorizzati a ridurre i sussidi federali di cui beneficiano, ma al massimo del 50% e soltanto se le loro sovvenzioni sono sufficienti a raggiungere lo scopo di politica sociale fissato dalla legge.

Nel quadro dell'analisi degli effetti della LAMal sono stati eseguiti due studi tesi a verificare se l'obiettivo sociale stabilito dalla legge fosse stato raggiunto („Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen, Evaluations-ergebnisse und Monitoringkonzept“, Balthasar 1998, rapporto di ricerca UFAS 21/98, (d/f), e la valutazione dell'anno 2000, rapporto di ricerca UFAS 2/01, d/f). L'autore degli studi giungeva alla conclusione che il sistema della riduzione dei premi era efficace, che l'obiettivo di politica sociale era stato raggiunto e che chi viveva in condizioni economiche modeste traeva giovamento dalla riduzione dei premi, ma che vi erano forti differenze tra i Cantoni e tra i quattro casi di riferimento presi in esame. Lo studio del 2000 rilevava che la situazione dei pensionati era peggiorata, mentre quella delle famiglie di ceto medio, come quella delle famiglie monoparentali, era complessivamente migliorata, senza per altro essere soddisfacente. Per contro, nei casi di riferimento esaminati, l'obiettivo previsto dal messaggio del 1991, nel quale il Consiglio federale raccomandava ai Cantoni di ridurre i premi in modo che non eccedessero l'8% del reddito imponibile delle economie domestiche, non era stato raggiunto da più Cantoni.

Con il presente studio si intendeva dare un seguito agli studi svolti nel 1998 e nel 2000 affrontando le questioni legate all'applicazione della riduzione dei premi nei Cantoni presi in esame. In effetti, l'efficacia della riduzione dei premi non dipende soltanto dal metodo di calcolo e dall'importo dei sussidi accordati, ma anche dalla regolamentazione e dall'applicazione della procedura di richiesta. L'autore analizza in dettaglio i diversi sistemi cantonali, li paragona esaminandone quattro aspetti (informazione, trattamento riservato a chi beneficia di riduzioni di premi senza ragioni plausibili, aventi diritto che non ricevono sussidi, efficacia delle procedure) e conclude lo studio rivolgendo raccomandazioni all'attenzione dei Cantoni e della Confederazione.

Il presente studio ha il merito di mostrare che, nonostante il lodevole impegno in questo senso da parte dei Cantoni, l'applicazione cantonale della riduzione dei premi non raggiunge ancora gli obiettivi fissati dalla legge e voluti dal legislatore e di suggerire correttivi in parte rapidamente realizzabili.

Daniel Wiedmer, responsabile di progetto
Capo della Divisione assicuratori e vigilanza

Foreword by the Federal Social Insurance Office

Current health insurance legislation (Federal Law on Sickness Insurance/ Krankenversicherungsgesetz KVG) has three main aims, notably that of reinforcing solidarity. The KVG is based on the principle of compulsory health insurance which guarantees real solidarity between the insured regardless of differences in income, health status, age or gender.

Premium reduction is the principal instrument for establishing solidarity between people of different economic means.

Reduced premiums are a social method of adjusting the flat premium rate per insurance company which does not take into account the financial means of those insured. The Confederation provides each canton with an amount to which the latter is obliged to add from its own coffers. The cantons are allowed to reduce the federal contributions they receive by up to 50%, on condition that with their own subsidies they achieve the socio-political aim set by law.

As part of a general assessment of the effects of the KVG, two previous studies focused on the extent to which its social aims had been achieved ("Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen", Balthasar, 1998, FSIO research report no. 21/98, plus an evaluation for the year 2000, FSIO research report, no. 2/01). Both studies concluded that premium reduction was indeed effective, that the socio-political aim had been achieved in most cantons, and that people with modest means benefited from entitlement to reduced premiums. On the other hand, they reported significant disparities between the cantons and the four reference cases examined. The study for 2000 showed that health insurance costs have risen for retired persons, while falling globally for middle class and single parent families, without for all that reaching a satisfying level. The aim laid down in the Federal Council's message of 1991, however, which recommended that cantons reduce health insurance premiums to a level where households would not have to pay more than 8% of their taxable income, has not been reached in several cantons.

The present study aims to continue the investigations of 1998 and 2000, addressing implementation-related issues in several selected cantons. Effective premium reduction does not depend solely on how reductions are calculated, nor on the amounts granted. It is also influenced by how claims for reduction are regulated and processed. The author provides a detailed analysis of the various cantonal systems, before comparing them in terms of four parameters: information, dealing with persons who benefit from unjustified premium reduction, dealing with entitled persons who do not benefit from reduced premiums, and the system's procedural efficiency. He concludes with a series of recommendations for the cantons and the Confederation.

The interest of the study resides in that it shows that in spite of praiseworthy efforts by the cantons, the premium reduction scheme as implemented by them has not achieved the aims set down in the new health insurance law, and targeted by the legislators. It also formulates possible measures to be taken with a view to improvement, certain of which could be introduced rapidly.

Daniel Wiedmer, Head of Project
Head of the Insurance Companies and Supervision Division

Table des matières

Résumé	9
Zusammenfassung	13
Riassunto	17
Summary	21
1. Introduction	25
1.1 Questions	25
1.1.1 Le système de réduction de primes est-il bien connu dans les cantons?	26
1.1.2 Les ayants droit reçoivent-ils bel et bien la réduction de primes?	26
1.1.3 Quelle est la part des bénéficiaires hors des groupes cible?	26
1.1.4 La rapidité et l'efficacité du traitement des demandes	27
1.2 Manière de procéder	27
1.2.1 Evaluation des documents existants	28
1.2.2 Entretiens avec des expertes et des experts	29
1.2.3 Enquêtes tél. auprès de bénéficiaires n'ayant pas fait valoir leurs droits	29
1.2.4 Groupe d'accompagnement	29
1.2.5 Limites de l'étude	29
1.3 Structure du rapport	30
1.4 Remerciements	30
2. Comparaison des modèles en vigueur dans les cantons	31
2.1 Aperçu des systèmes d'application en vigueur dans les cantons	31
2.1.1 Manière de définir le cercle des ayants droit	31
2.1.2 Manière de recenser les ayants droit et remboursements	32
2.1.3 Moment du dépôt de la demande	33
2.1.4 Modalités de remboursement	33

2.2 Situation dans les cantons sous revue	35
2.2.1 Genève	36
2.2.2 Neuchâtel	38
2.2.3 Bâle-Ville	39
2.2.4 Zurich	40
2.2.5 Lucerne	41
2.2.6 Appenzell Rhodes-Extérieures	42
3. Mesures d'information des cantons	45
3.1 Procédure	45
3.1.1 Etude portant sur les répercussions de la LAMal pour les assurés	45
3.1.2 Etude sur l'information des assurés après l'introduction de la LAMal	46
3.1.3 Enquêtes et analyses propres	46
3.2 Activités d'information déployées dans les cantons sous revue	46
3.2.1 Genève	46
3.2.2 Neuchâtel	48
3.2.3 Bâle-Ville	48
3.2.4 Zurich	49
3.2.5 Lucerne	50
3.2.6 Appenzell Rhodes-Extérieures	51
3.3 Degré de popularité et canaux d'information utilisés	52
3.3.1 Degré de popularité	52
3.3.2 Canaux d'information des groupes cible	54
3.4 Conclusion	59
4. Problématique des ayants droits ne faisant pas valoir de réduction de primes	63
4.1 Procédure	63
4.1.1 Bâle-Ville	64
4.1.2 Lucerne	65
4.1.3 Appenzell Rhodes-Extérieures	66
4.2 Manière de joindre les groupes cible	67
4.2.1 Résultats quantitatifs	67
4.2.2 Caractéristiques des bénéficiaires n'ayant pas fait valoir leur droit	69

4.3 Motifs de non-sollicitation du droit aux subsides	80
4.3.1 Les ayants droit connaissent-ils leur droit aux subsides?	80
4.3.2 Autres motifs de non-sollicitation du droit aux subsides	81
4.4 Conclusion	83
5. Problématique des bénéficiaires hors des groupes cible	89
5.1 Procédure	89
5.2 Personnes indépendantes	90
5.2.1 Part des indépendants au total des bénéficiaires	90
5.2.2 Origine des problèmes et solutions possibles	93
5.3 Jeunes en formation	95
5.3.1 Etendue du problème	96
5.3.2 Origine des problèmes et solutions possibles	97
5.4 Personnes fortunées disposant d'un faible revenu	100
5.4.1 Etendue du problème	100
5.4.2 Origine des problèmes et solutions possibles	101
5.5 Conclusion	102
6. Déroulement de la réduction de primes	107
6.1 Procédure	107
6.2 Actualité des bases de calcul	108
6.2.1 Base de calcul	109
6.2.2 Période d'imposition	109
6.2.3 Délai de dépôt de la requête	111
6.3 Rapidité de l'exécution	113
6.3.1 Genève	113
6.3.2 Neuchâtel	114
6.3.3 Bâle-Ville	114
6.3.4 Zurich	114
6.3.5 Lucerne	115
6.3.6 Appenzell Rhodes-Extérieures	115
6.4 Efficacité de la procédure de la réduction de primes	115
6.4.1 Présentation des diverses phases de travail	115
6.4.2 Durée moyenne du traitement de la requête	118
6.4.3 Coûts de la procédure	121

6.5 Modalités du paiement	125
6.5.1 Arguments en faveur et contre le paiement aux assurés	125
6.5.2 Expériences concrètes	127
6.6 Conclusion	128
6.6.1 Actualité de la base de calcul	128
6.6.2 Rapidité de la procédure	129
6.6.3 Efficacité de la procédure	130
6.6.4 Modalités du paiement	131
7. Synthèse et recommandations	133
7.1 Le système de réduction de primes est-il bien connu?	133
7.1.1 Résultats	133
7.1.2 Recommandation	134
7.2 Aptitude à atteindre les groupes cible	135
7.2.1 Résultats	135
7.2.2 Recommandation	136
7.3 Bénéficiaires n'appartenant pas aux groupes cible	136
7.3.1 Résultats	137
7.3.2 Recommandations	138
7.4 Déroulement de la réduction de primes	139
7.4.1 Résultats	139
7.4.2 Recommandations	140
7.5 Evaluation générale de l'application de la réduction de primes	141
Annexes	143
A1 Bibliographie	145
A2 Membres du groupe d'accompagnement	148
A3 Liste des participants aux entretiens	149

Résumé

Voilà à peu près cinq ans que le système de réduction de primes de l'assurance obligatoire des soins est entré en vigueur. La présente étude se propose aujourd'hui de faire le point sur des questions essentielles en rapport avec l'application du système en se référant à la pratique des cantons de Genève, Neuchâtel, Bâle-Ville, Lucerne, Zurich et Appenzell Rhodes-Extérieures.

Le système de réduction de primes est-il bien connu dans les cantons?

L'enquête représentative effectuée par l'Institut de recherche sociale IPSO en été 2000 auprès d'assurés a indiqué que 85 % des personnes en charge des questions d'assurance-maladie dans les ménages avaient déjà entendu parler des réductions de primes. Notre étude approfondie de la pratique des cantons qui n'informent pas automatiquement, sur la base des données fiscales, les bénéficiaires potentiels de subsides, permet pour sa part de dire que le système de réduction de primes est inégalement connu dans les cantons. Lucerne, par exemple, a réussi à instaurer un système d'information efficace, ce qui n'est pas le cas de Bâle-Ville. Les personnes ayant déclaré n'avoir jamais entendu parler de réduction de primes ont généralement pour principale source d'information les caisses-maladie.

Les systèmes d'application en vigueur permettent-ils de toucher efficacement les groupes cible concernés?

Les études effectuées dans les cantons de Lucerne et de Bâle-Ville, deux cantons qui n'informent pas automatiquement sur la base des données fiscales les bénéficiaires potentiels d'une réduction de primes, indiquent que 20 à 25 % des assurés qui pourraient recevoir des subsides n'en ont jamais fait la demande. Dans les autres cantons sous revue, cette proportion n'atteint pas 5 %.

Pourquoi des bénéficiaires potentiels ne font-ils pas valoir leur droit à une réduction de primes?

Le fait qu'une personne ne demande pas de réduction de primes alors qu'elle y aurait légitimement droit résulte d'abord d'une méconnaissance du système et des procédures applicables. Cette observation vaut pour l'ensemble de la Suisse. 56 % des bénéficiaires potentiels interro-

gés dans le canton de Bâle-Ville ont estimé ne pas être suffisamment informés, contre 47 % dans le canton de Lucerne. Dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Genève, qui contrairement aux cantons de Bâle-Ville et de Lucerne, informent automatiquement les assurés de leur droit sur la base de leurs données fiscales, le nombre de bénéficiaires potentiels qui ne font pas valoir leur droit en raison d'un manque d'information est nettement inférieur. La non-sollicitation des prestations s'explique ensuite par un souhait uniformément exprimé dans toute la Suisse, celui de l'autonomie. En moyenne suisse, 19 % des bénéficiaires potentiels ont avancé cette raison. Enfin, un certain nombre de bénéficiaires potentiels ne demandent rien par négligence. Relevons également à ce sujet que la réticence à avoir affaire aux pouvoirs publics ne constitue pas un élément déterminant.

Quelle est la part des personnes qui, n'étant pas de condition économique modeste, bénéficient malgré tout d'une réduction de primes?

L'étude indique qu'en général, le nombre de personnes bénéficiant d'une réduction de primes alors qu'elles n'y auraient pas droit au vu de leur situation économique, est en général négligeable. Exception: la catégorie des jeunes en formation, 80 % d'entre eux bénéficiant de subsides dans les cantons de Genève et de Zurich. Par contre, rien ne permet de penser que les indépendants et les personnes fortunées disposant d'un bas revenu - deux groupes considérés comme potentiellement problématiques - bénéficient davantage que la moyenne et sans nécessité économique d'une réduction de leurs primes d'assurance. Les problèmes rencontrés à ce propos, notamment dans le canton de Genève, résultent du fait que les données fiscales prises en compte au moment de la décision ne reflètent parfois qu'imparfaitement la situation réelle des contribuables. Un système fondé sur une demande de subsides et caractérisé par un renforcement des conditions d'octroi peut empêcher que des personnes n'appartenant pas aux groupes cible considérés bénéficient d'une réduction de primes.

Que penser des différents systèmes sous l'angle de la rapidité et de l'efficacité de traitement des demandes?

La plupart des cantons établissent le droit à la réduction de primes sur la base des données fiscales. Le statut légal que cette pratique suppose (établissement de l'impôt provisoire ou définitif) et l'éventuelle fixation d'un délai pour déposer une demande de subsides nuisent à la perti-

nence des bases de calcul. Le passage à une période fiscale d'une durée d'une année devrait permettre d'améliorer considérablement la situation actuelle.

L'étude montre par ailleurs que les cantons les moins sollicités pour accorder des avances sur réduction de primes sont ceux qui ne fixent pas de délai pour le dépôt d'une demande, qui acceptent le principe de la rétroactivité du droit et qui versent au moins une partie des subsides dus dès l'instant où il est établi qu'un assuré a droit à une réduction de primes.

Les cantons consacrent entre 1,3 et 2,8 % du total des réductions de primes à l'application de la mesure. Le traitement individuel des demandes constitue un facteur de renchérissement certain. Pour cette raison, les cantons s'interrogent toujours sur l'intérêt qu'ils ont à choisir entre une procédure établissant minutieusement la situation économique et sociale réelle des personnes concernées et une procédure la plus rationnelle qui soit.

Une autre question qui revient systématiquement quand il est question d'application de la réduction de primes est celle de savoir à qui, des assurés ou des assureurs, verser les subsides. Etant donné que les assureurs et les représentants des communes font état d'un volume croissant de primes d'assurance non honorées, les arguments en faveur d'un versement aux assureurs gagnent en poids.

Comment caractériser l'application de la réduction de primes dans les cantons sous revue?

Le tableau ci-dessous présente une comparaison succincte des caractéristiques des différents systèmes.

	<i>Genève</i>	<i>Neuchâtel</i>	<i>Bâle-Ville</i>	<i>Zurich</i>	<i>Lucerne</i>	<i>Appenzell R.E.</i>
Information des groupes cible	bon	bon	moyen	bon	moyen	bon
Accès aux groupes cible	bon	bon	moyen	bon	moyen	bon
Effet d'allègement pour les groupes cible	insuffisant	bon	moyen	insuffisant	moyen	bon
Exclusion de groupes non-cible	insuffisant	bon	bon	insuffisant	bon	bon
Pertinence des bases de calcul	bon	bon	très bon	insuffisant	moyen	moyen
Dispense de verser des avances	bon	bon	bon	insuffisant	bon	moyen
Coût de l'application par rapport aux ressources (%)	faible	élevé	faible	faible	élevé	faible

Nous arrivons à la conclusion qu'il faudrait non seulement supprimer les problèmes propres aux différents systèmes cantonaux, mais aussi améliorer la compatibilité entre les cantons.

Zusammenfassung

Das Ziel der vorliegenden Studie besteht darin, rund fünf Jahre nach der Einführung der Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenpflege-Grundversicherung zentrale Fragen im Zusammenhang mit dem Vollzug zu beantworten. Den Fragestellungen wurde in den Kantonen Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Luzern, Zürich und Appenzell Ausserrhoden nachgegangen.

Wie gut bekannt ist die Prämienverbilligung in den Kantonen?

Die von IPSO Sozialforschung im Sommer 2000 durchgeführte repräsentative Versichertenbefragung zeigte, dass 85 Prozent der im Haushalt für die Krankenversicherung zuständigen Personen schon einmal von der Prämienverbilligung gehört hatten. Von der in der vorliegenden Untersuchung von Interface Politikstudien vertieft untersuchten Kantonen, welche die möglicherweise Bezugsberechtigten nicht automatisch auf Grund von Steuerdaten informieren, ist es dem Kanton Luzern gut gelungen, die Bevölkerung zu orientieren. Als weniger günstig erweist sich die Informationssituation im Kanton Basel-Stadt. Die Untersuchung hat ergeben, dass jene Personen, welche angaben, nichts von der Prämienverbilligung zu wissen, vor allem die Krankenversicherungen als Informationsdrehscheiben benutzen.

Wie gut werden die Zielgruppen mit den unterschiedlichen Vollzugssystemen erreicht?

Die Abklärungen in den Kantonen Luzern und Basel-Stadt, welche die möglicherweise Berechtigten nicht individuell auf Grund von Steuerdaten informieren, zeigen, dass in diesen beiden Kantonen zwischen 20 und 25 Prozent der steuerpflichtigen Personen, welche möglicherweise ein Anrecht auf eine Prämienverbilligung haben, bisher keinen Antrag gestellt haben. In den anderen untersuchten Kantonen liegt der Anteil dieser Personengruppen bei unter 5 Prozent.

Warum beanspruchen möglicherweise berechnigte Personen keine Prämienverbilligung?

Ungenügende Kenntnis der Prämienverbilligung und der relevanten Verfahren stehen als Grund für den Nichtbezug von Prämienverbilligung trotz möglicher Berechtigung in der ganzen Schweiz im Vordergrund. Im Kanton Basel-Stadt waren 56 Prozent der befragten möglicherweise

berechtigten Personen, welche keinen Antrag gestellt haben, der Ansicht, ungenügend informiert zu sein. Im Kanton Luzern betrug dieser Anteil 47 Prozent. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Genf, welche im Gegensatz zu Basel-Stadt und Luzern die individuelle Benachrichtigung auf Grund von Steuerdaten kennen, ist dieser Grund dagegen wesentlich weniger wichtig. An zweiter Stelle steht in der ganzen Schweiz der Wunsch nach Eigenständigkeit. 19 Prozent der Nennungen entfallen schweizweit auf dieses Argument. Drittwichtigster Faktor, der erklären kann, warum potenziell berechnigte Personen keinen Antrag stellen, ist die Nachlässigkeit. Zurückhaltung gegenüber Behörden hat dagegen eine geringe Bedeutung.

Wie gross ist der Anteil von Personen, welche nicht in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben und Prämienverbilligung beziehen?

Die vorliegende Untersuchung kommt zum Schluss, dass der Bezug von Prämienverbilligung durch Personen, welche nicht in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben, im allgemeinen quantitativ unbedeutend ist. Die Ausnahme stellen die Jugendlichen in Ausbildung dar. 80 Prozent dieser Gruppe bezieht in den Kantonen Genf und Zürich. Hingegen gibt es keine Hinweise darauf, dass Selbstständigerwerbende und Vermögenden mit bescheidenem Einkommen, welche ebenfalls als mögliche Problemgruppen betrachtet wurden, überdurchschnittlich oft ohne wirtschaftliche Notwendigkeit Prämienverbilligung beziehen. Wo Probleme entstehen, wie beispielsweise im Kanton Genf, stehen sie im Zusammenhang mit dem Umstand, dass die Steuerveranlagungen als Bemessungsgrundlage die tatsächlichen ökonomischen Verhältnisse manchmal nur bedingt widerspiegeln. Ein Antragssystem und zusätzliche Kriterien können den Bezug durch Personen ausserhalb der Zielgruppen einschränken.

Wie sind die unterschiedlichen Systeme im Hinblick auf eine rasche und effiziente Abwicklung von Gesuchen zu beurteilen?

Die meisten Kantone stützen die Berechnung der Prämienverbilligung auf die Steuerdaten ab. Der verlangte rechtliche Status dieser Grundlage sowie der Umstand, ob ein Eingabetermin fixiert ist oder nicht, wirken sich negativ auf die Aktualität der Bemessungsgrundlage aus. Grundsätzlich ist mit dem Übergang zur einjährigen Gegenwartsbesteuerung eine erhebliche Verbesserung zu erwarten.

Die Untersuchung zeigt, dass die Prämienverbilligungen in jenen Kantonen am wenigsten vorschussweise geleistet werden müssen, welche keine Eingabetermine kennen, das Recht auf Prämienverbilligung retroaktiv gelten lassen und mindestens eine Teilzahlung sofort nach dem Entscheid auslösen.

Die Kantone wenden zwischen 1,3 und 2,9 Prozent der Prämienverbilligungssumme für den Vollzug auf. Vor allem die individuelle Geschäftsbearbeitung erhöht den Aufwand. Grundsätzlich wägen die Kantone daher ab zwischen einem Vorgehen, das die tatsächlichen sozialen und ökonomischen Verhältnisse der Betroffenen sehr genau erfasst und einer möglichst rationellen Abwicklung.

Ein weiterer im Zusammenhang mit der Abwicklung der Prämienverbilligung immer wieder diskutierter Aspekt ist die Frage, ob an die Versicherten oder an die Versicherer ausbezahlt werden soll. Angesichts der von Krankenversicherern und Gemeindevertretern berichteten zunehmenden Zahl von Prämienausständen und Betreibungen nehmen die Argumente zu, welche für die Zahlungen an die Versicherer sprechen.

Wie lautet die generelle Beurteilung des Vollzugs der Prämienverbilligung in den untersuchten Kantonen?

In der nachfolgenden Darstellung sind die Ergebnisse kantonsvergleichend zusammengefasst.

	<i>Genf</i>	<i>Neuen- burg</i>	<i>Basel- Stadt</i>	<i>Zürich</i>	<i>Luzern</i>	<i>Appen- zell A.</i>
Benachrichtigung der Zielgruppen	gut	gut	mittel	gut	mittel	gut
Erreichung der Zielgruppen	gut	gut	mittel	gut	mittel	gut
Entlastung der Zielgruppen	schlecht	gut	mittel	schlecht	mittel	gut
Ausschluss Nicht-Zielgruppen	schlecht	gut	gut	schlecht	gut	gut
Aktualität Bemessungsgrundlage	gut	gut	sehr gut	schlecht	mittel	mittel
Vermeidung Bevorschussung	gut	gut	gut	schlecht	gut	mittel
Vollzugskosten in Prozent der Mittel	tief	hoch	tief	tief	hoch	tief

Insgesamt ist der Eindruck entstanden, dass nicht nur die Probleme der einzelnen kantonalen Systeme behoben, sondern auch die interkantona- nale Kompatibilität verbessert werden sollen.

Riassunto

Lo scopo di questo studio è di dare risposte a domande di primaria importanza inerenti l'applicazione della riduzione dei premi nell'assicurazione obbligatoria per le cure medico-sanitarie a circa cinque anni dalla sua introduzione. Nello studio è stata analizzata la situazione dei Cantoni di Ginevra, Neuchâtel, Basilea Città, Lucerna, Zurigo e Appenzello Esterno.

In che misura nei Cantoni si è a conoscenza della possibilità di beneficiare di riduzioni dei premi?

Dall'inchiesta rappresentativa che l'istituto di ricerca sociale IPSO ha effettuato presso gli assicurati nell'estate del 2000 è risultato che l'85 per cento delle persone che stipulano per sé e per i propri familiari l'assicurazione malattie aveva già sentito parlare della riduzione dei premi. Tra i Cantoni analizzati in modo approfondito, quelli che non informano automaticamente i potenziali beneficiari in base ai dati fiscali sono il Cantone Lucerna ed il Cantone Basilea Città. Il Cantone di Lucerna è riuscito a dare una buona informazione alla popolazione. Il risultato è invece meno positivo nel Cantone di Basilea Città, dove l'indagine ha mostrato che le persone che hanno dichiarato di ignorare la possibilità di beneficiare di riduzioni dei premi si informano soprattutto presso le casse malattia.

In che misura i sistemi adottati per l'applicazione della riduzione dei premi riescono a raggiungere i gruppi target?

Dall'analisi svoltasi nei Cantoni di Lucerna e di Basilea Città, i quali non informano individualmente i potenziali beneficiari in base ai dati fiscali, è scaturito che in entrambi i Cantoni tra il 20 e il 25 per cento dei contribuenti che probabilmente hanno diritto ad una riduzione dei premi non hanno finora inoltrato una richiesta in merito. Negli altri Cantoni presi in considerazione la percentuale di questi gruppi di persone è inferiore al 5 per cento.

Per quale motivo potenziali aventi diritto alla riduzione dei premi non la richiedono?

In tutta la Svizzera il motivo principale per cui persone che probabilmente ne avrebbero il diritto non chiedono la riduzione dei premi è la mancanza d'informazione in merito alla riduzione dei premi e alle rela-

tive procedure. Nel Cantone di Basilea Città il 56 per cento dei potenziali aventi diritto interpellati che non hanno inoltrato una richiesta ritengono di non essere sufficientemente informati. Nel Cantone Lucerna la percentuale ammonta al 47 per cento. Questo motivo assume invece molto meno importanza nei Cantoni di Appenzello Esterno e di Ginevra che, contrariamente ai due Cantoni summenzionati, informano individualmente gli aventi diritto in base ai dati fiscali. Come secondo motivo (19 per cento) viene menzionata, per tutta la Svizzera, la volontà di vivere in modo indipendente e come terzo la negligenza. La riluttanza a rivolgersi alle autorità costituisce invece un fattore poco rilevante.

Qual è la percentuale di persone benestanti che beneficiano di premi ridotti?

Lo studio giunge alla conclusione che il numero di persone che, pur non vivendo in condizioni economiche modeste, usufruiscono della riduzione dei premi, è generalmente insignificante. I giovani in formazione costituiscono un'eccezione: nei Cantoni di Ginevra e di Zurigo l'80 per cento di questo gruppo beneficia di premi ridotti. Non vi è invece alcun indizio che lavoratori indipendenti e persone benestanti con reddito modesto, anch'essi considerati come gruppi che potrebbero creare problemi, beneficino di premi ridotti senza averne bisogno dal punto di vista economico in misura superiore alla media. Laddove insorgono problemi, come ad esempio nel Cantone di Ginevra, questi dipendono dal fatto che talvolta le imposizioni fiscali che fungono da base di calcolo riflettono solo in parte le condizioni economiche effettive del contribuente. Un sistema che preveda la presentazione di una richiesta e ulteriori criteri può limitare il numero di persone che usufruiscono di una riduzione dei premi pur essendo estranee ai gruppi target.

Come vanno valutati i vari sistemi quanto al disbrigo rapido ed efficiente delle richieste?

La maggior parte dei Cantoni calcola la riduzione dei premi basandosi sui dati fiscali. Lo status giuridico dei dati fiscali (provvisorio o definitivo) e la presenza o assenza di un termine per la presentazione delle richieste incidono negativamente sull'aggiornamento della base di calcolo. Con il passaggio alla tassazione annuale ci si attende per principio un notevole miglioramento rispetto alla situazione attuale.

L'indagine mostra che riduzioni dei premi anticipate devono essere concesse il meno possibile nei Cantoni che non stabiliscono un termine per l'inoltro delle richieste, permettono di far valere retroattivamente il diritto a tale riduzione ed effettuano almeno un pagamento parziale immediatamente dopo l'emanazione della decisione.

I Cantoni impiegano per l'operazione tra l'1,3 e il 2,8 per cento della somma destinata alla riduzione dei premi. Considerando che in particolare il disbrigo individuale delle richieste fa aumentare l'onere in tempo e denaro, per principio i Cantoni esaminano con cura se optare per un procedimento che rilevi in modo molto preciso le condizioni sociali ed economiche effettive dell'assicurato o per un procedimento che consenta il disbrigo più razionale possibile delle pratiche.

Un altro aspetto già ripetutamente discusso in relazione all'applicazione della riduzione dei premi consiste nella questione se l'importo debba essere versato agli assicurati o agli assicuratori. Visto che, stando a quanto riferito dagli assicuratori e dai rappresentanti dei Comuni, il numero di premi non pagati e di esecuzioni è in crescita, aumentano anche gli argomenti per il versamento a favore degli assicuratori.

Qual è la valutazione generale espressa in merito all'applicazione della riduzione dei premi nei Cantoni presi in considerazione?

La tabella seguente riassume i risultati dei vari Cantoni.

	<i>Ginevra</i>	<i>Neuchâtel</i>	<i>Basilea Città</i>	<i>Zurigo</i>	<i>Lucerna</i>	<i>Appenzello Esterno</i>
Informazione fornita ai gruppi target	buona	buona	media	buona	media	buona
Raggiungimento dei gruppi target	buono	buono	medio	buono	medio	buono
Sgravio per i gruppi target	insufficiente	rilevante	medio	insufficiente	medio	rilevante
Esclusione dei gruppi non considerati come gruppi target	insufficiente	buona	buona	insufficiente	buona	buona
Livello di aggiornamento della base di calcolo	buono	buono	ottimo	insufficiente	medio	medio
Possibilità di evitare versamenti anticipati	buone	buone	buone	insufficienti	buone	medie
Percentuale dei costi di applicazione rispetto ai mezzi	bassa	elevata	bassa	bassa	elevata	bassa

Nel complesso si è avuta l'impressione che, oltre a risolvere i problemi propri dei vari sistemi cantonali, si dovrà anche migliorare la compatibilità tra i Cantoni.

Summary

The present study aims to throw light on the major issues concerning the implementation of the premium reduction program associated with mandatory health insurance (pursuant to the Law on Health Insurance KVG) five years after its introduction. The study was conducted in the cantons Geneva, Neuchâtel, Basle-City, Lucerne, Zurich and Appenzell-Ausserrhoden.

How well acquainted are people in the various cantons with the premium reduction program?

A representative survey of insured parties conducted by IPSO Social Research in summer 2000 showed that 85 percent of those responsible for health insurance within the household have heard about reduced premiums. Among those cantons studied in depth here that do not automatically inform the insured that their tax base may entitle them to premium reductions, the canton Lucerne did a good job of informing the population. The situation in Basle-City proved less positive. The study showed that the people who claimed not to have heard of reduced premiums are those who relied primarily on insurers for information.

How effectively are the target groups reached by the various systems of implementation?

Our research in the cantons Lucerne and Basle-City (cantons that do not have a system of individual notification based on tax base) shows that in these two cantons between 20 and 25 percent of tax payers who might be entitled to premium reductions have not applied for them. In the remaining cantons this proportion is below 5 percent.

Why do people not take advantage of the reduced premiums they are entitled to?

The primary reason, throughout Switzerland, is insufficient knowledge of the relevant possibilities and procedures. In the canton Basle-City, 56 percent of the people surveyed who might be entitled to premium reductions but have not applied for them, think that they are insufficiently well informed. In the canton Lucerne this proportion was 47 percent. Insufficient information is considerably less important in the cantons Appenzell-Ausserrhoden and Geneva, both of which notify

parties individually based on tax base. The second reason cited throughout Switzerland is people's wish to be self-sufficient, with 19 percent of interviewees giving this reason. The third most important factor is likely to be negligence. Reticence towards the authorities does not play an important role.

What proportion of people benefit from premium reductions although they do not live in straitened circumstances?

The study arrives at the conclusion that the number of people who benefit from unjustified premium reductions is quantitatively negligible. The exception are young people undergoing training, 80 percent of whom are granted reductions in cantons Geneva and Zurich. But there are no indications that the self-employed and the wealthy with low income – assumed to be two further potential problem groups - receive above average economically unfounded premium reductions. Where problems do arise, as for example in Geneva, they are due to the fact that the tax assessment does not always reflect the person's true economic situation. A sound application system and additional criteria could be useful to avoid unjustified entitlement.

How do the various cantonal systems compare in terms of fast and efficient application processing?

Most cantons calculate reduced premiums on the basis of tax data. It is the legal requirements for these (provisional or definitive tax assessment) as well as the presence or absence of a deadline for reduced premium applications that may give rise to calculations that are not up-to-date. The transition to a taxation system based on the running year is bound to improve things considerably in this area.

The study shows that premium reductions are least likely to be paid in advance in cantons without application deadlines that admit the right to retroactive reductions, and grant at least one partial payment immediately after the decision.

Cantons spend between 1.3 and 2.9 percent of the global costs of reduced premiums for administration. It is in particular the individual processing of applications that generates additional costs. In consequence, cantons attempt to find a balance between costly procedures that stringently assess the applicants' social and economic situation and more cost-effective procedures.

A further topical question is whether payments should be made to the insured or to the insurers. In view of the growing number of unpaid premiums and debt collection procedures reported by insurers and local administrative officials, it appears that direct payment to insurers might offer the best solution.

What is the overall assessment of the reduced premium system in the various cantons?

The table below gives a comparative rundown by canton:

	<i>Geneva</i>	<i>Neuchâtel</i>	<i>Basle-City</i>	<i>Zurich</i>	<i>Lucerne</i>	<i>Appenzell-A.</i>
Information of target group	good	good	moderate	good	moderate	good
Access to target group	good	good	moderate	good	moderate	good
Relief for target group	bad	good	moderate	bad	moderate	good
Exclusion of non-targeted groups	bad	good	good	bad	good	good
Relevance of assessment base to period	good	good	very good	bad	moderate	moderate
Avoiding advance payments	good	good	good	bad	good	moderate
Costs of administration in % of resources	low	high	low	low	high	low

The upshot is that problems need to be addressed at the cantonal level, but that inter-cantonal compatibility should also be improved.

1. Introduction

L'entrée en force de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) a aussi été l'occasion de modifier le subventionnement des primes de l'assurance-maladie. Le système consistant à abaisser généralement les primes de l'ensemble des assurés a été abandonné au profit d'une réduction individuelle des primes des personnes de condition économique modeste. Les cantons disposent d'une grande liberté d'action dans la manière d'appliquer la réduction de primes.

Une étude effectuée par l'institut d'études politiques Interface, sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales et publiée en 1998, posait la question de savoir si les méthodes de calcul appliquées dans les cantons et le niveau des prestations permettaient d'atteindre les objectifs visés par la LAMal.¹ Cette étude a été actualisée en 2000 sous le titre "Efficacité sociopolitique de la réduction des primes dans les cantons en 2000".² L'efficacité de la réduction de primes ne dépend toutefois pas exclusivement des méthodes de calcul utilisées et des prestations versées, mais aussi de la manière dont les subsides sont alloués, un aspect qui n'a guère été abordé dans le cadre des études de monitoring. Etant consacrée à l'application de la réduction de primes dans les cantons, la présente étude permet de combler cette lacune.

L'étude a pour objectif, environ cinq ans après l'entrée en vigueur du nouveau système, de répondre à des questions essentielles en rapport avec l'application du système de réduction de primes. La pratique d'un certain nombre de cantons est ici examinée. Nous nous proposons d'abord de présenter les principales questions qui ont été posées (chiffre 1.1), puis de commenter le choix des cantons examinés et la manière de procéder (chiffre 1.2). La structure proprement dite du rapport est présentée sous chiffre 1.3.

1.1 Questions

Ce rapport est essentiellement consacré à quatre questions relatives à l'application du système de réduction de primes.

¹ Balthasar 1998.

² Balthasar 2001.

1.1.1 Le système de réduction de primes est-il bien connu dans les cantons?

Les systèmes de réduction de primes varient d'un canton à l'autre quant à la manière d'informer les ayants droit. Partout, les bénéficiaires de prestations complémentaires et de l'aide sociale obtiennent la réduction de primes sans avoir à formuler de demande. La plupart des cantons informent personnellement les autres ayants droit potentiels de leur droit à une réduction de primes. Certains d'entre eux déploient également des efforts considérables pour assurer l'information des ayants droit via les médias et d'autres canaux. Malgré toutes ces mesures, les débats politiques dénoncent régulièrement le manque d'information dont sont victimes les ayants droit et les personnes dans le besoin.

1.1.2 Les ayants droit reçoivent-ils la réduction de primes à laquelle ils ont droit indépendamment des systèmes cantonaux d'information et de versement?

Cinq cantons versent automatiquement la réduction de primes aux ayants droit sur la base de leurs données fiscales. Les autres cantons pratiquent un système fondé sur la demande préalable. La question reste de savoir quelle proportion d'ayants droit ne bénéficie pas de réduction de primes. Faut-il en déduire que certains systèmes touchent plus ou moins efficacement tels ou tels groupes de personnes?

1.1.3 Quelle est la part des personnes qui, n'étant pas de condition économique modeste, bénéficient malgré tout d'une réduction de primes?

Dans la plupart des cantons, la réduction de primes est accordée sur la base des données fiscales. Cette pratique peut engendrer une situation dans laquelle des personnes n'appartenant pas strictement au groupe des personnes de condition économique modeste (p. ex: indépendants, personnes fortunées disposant d'un bas revenu, jeunes en formation financièrement soutenus par leurs parents) profitent elles aussi de la réduction de primes. Les questions qui se posent à ce propos concernent les groupes de personnes concernées et l'importance du problème en termes numériques. En outre, il apparaît intéressant de comparer les stratégies qui, dans les différents cantons, permettent d'exclure du système les personnes n'appartenant pas au groupe cible visé.

1.1.4 Que penser des différents systèmes sous l'angle de la rapidité et de l'efficacité du traitement des demandes?

Enfin, des questions se posent en rapport avec le déroulement de la réduction de primes. La question demeure de savoir si les données intervenant dans le calcul de la réduction de primes sont réellement les données les plus récentes. Autre question, celle de la rapidité avec laquelle les demandes sont traitées. Il est également intéressant de connaître les coûts liés à l'application des différents systèmes et de déceler les facteurs importants de renchérissement. Enfin, il y a lieu de peser les avantages et les inconvénients liés à un versement de la réduction aux assureurs ou aux assurés.

1.2 Manière de procéder

Vouloir répondre à toutes ces questions suppose obligatoirement une étude approfondie des systèmes cantonaux de réduction de primes. Il a donc fallu sélectionner un certain nombre de cantons. Il s'agissait de tenir compte des différents systèmes de définition des ayants droit et de versement de la réduction de primes, les différences étant considérées comme déterminantes dans l'optique d'évaluer l'efficacité avec laquelle les groupes cible sont touchés. En outre, l'étude devait à la fois refléter la pratique de cantons suisses allemands et suisses romands. Le choix s'est finalement porté sur les cantons de Genève, Neuchâtel, Bâle-Ville, Zurich, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures.

D 1.1: Cantons ayant fait l'objet d'une étude approfondie

<i>Système</i>	<i>Région</i>	<i>Cantons</i>	<i>Etude approfondie</i>
Automatisme	Suisse allemande	Zurich, Berne, Appenzell Rhodes-Intérieures	Zurich
	Suisse latine	Neuchâtel, Jura	Neuchâtel
Système de demande avec information individuelle sur la base de données fiscales	Suisse allemande	Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Zoug, Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, St-Gall, Grisons, Argovie, Glaris	Appenzell Rhodes-Extérieures
	Suisse latine	Tessin, Vaud, Valais, Genève, Fribourg	Genève
Système de demande sans information individuelle sur la base de données fiscales	Suisse allemande	Lucerne, Bâle-Ville	Lucerne, Bâle-Ville
	Suisse latine		

Nous aborderons brièvement ci-dessous les principales étapes de notre travail. Des informations plus détaillées figurent en début des différents chapitres.

1.2.1 Evaluation des documents existants

Cette étude a pour point de départ l'examen de l'efficacité sociopolitique de la réduction de primes dans les cantons.³ Elle offre également un aperçu des différences observées dans les systèmes cantonaux de réduction de primes. Sur cette base, et au moyen d'autres documents à disposition, nous avons étudié de manière approfondie les systèmes d'application des cantons choisis. Au nombre de ces documents: des rapports annuels rédigés dans les cantons, des messages accompagnant des projets de lois cantonales et des statistiques cantonales. Dans les cantons de Lucerne, Bâle-Ville et Appenzell Rhodes-Extérieures, nous avons aussi nous-mêmes procédé à des études approfondies à l'échelle cantonale, en complément à l'étude cadre de l'Office fédéral des assurances sociales.⁴ Les résultats de ces études sont résumés dans ce rapport, tout comme ceux d'une étude détaillée concernant la situation prévalant à Genève, effectuée par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEFF) 1999.⁵

Par ailleurs, nous avons pu nous référer à deux études élaborées sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales dans le cadre de l'analyse de l'efficacité de la LAMal. Il s'agit d'une part d'une enquête représentative sur l'assurance-maladie effectuée auprès des ménages de l'ensemble de la Suisse par l'institut de recherche sociale IPSO dans le courant de l'été 2000.⁶ L'enquête en question a notamment établi le degré de popularité de la mesure de réduction de primes au sein de la population. Il s'agit d'autre part de l'étude réalisée par l'institut Prognos dans le courant du deuxième semestre 2000, consacrée à la qualité et à l'étendue de l'information fournie aux assurés par la Confédération, les cantons, les assureurs-maladie, les fournisseurs de prestations et les médias.⁷

³ Balthasar 1998.

⁴ Balthasar/Bieri/Furrer 2001; Balthasar/Bieri 2001a; Balthasar/Bieri 2001b.

⁵ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

⁶ Peters/Müller/Luthiger 2001.

⁷ Prognos AG 2001.

1.2.2 Entretiens avec des expertes et des experts

La deuxième phase de travail a consisté en des entretiens avec des expertes et des experts des systèmes de réduction de primes appliqués dans les cantons sous revue. Parmi ces personnes: des responsables de l'application de la mesure en poste dans des administrations cantonales et communales (services d'information en matière de budgets, assureurs, etc.) et des spécialistes externes à l'administration. Au total, nous avons conduit quelque 40 entretiens.

1.2.3 Enquêtes par téléphone auprès de groupes cible n'ayant pas fait valoir leur droit à une réduction

Dans les cantons de Bâle-Ville, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures, des enquêtes par téléphone ont été effectuées auprès de bénéficiaires potentiels n'ayant pas fait valoir leur droit à une réduction. 288 personnes ont été interrogées dans le canton de Bâle-Ville, 227 dans le canton de Lucerne et 61 dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures.

1.2.4 Groupe d'accompagnement

L'avancement des travaux a été accompagné par un groupe de personnes composé de responsables de tous les cantons sous revue ainsi que de représentantes et de représentants de l'Office fédéral des assurances sociales (voir annexe A2). Le groupe s'est réuni en août 2000 et en janvier 2001. Lors de ces rencontres, nous avons discuté des résultats intermédiaires et d'un projet de rapport final.

1.2.5 Limites de l'étude

Comme nous aurons l'occasion de le dire plus en détail par la suite, les données à disposition laissent à désirer. En ce qui concerne de nombreuses questions d'intérêt majeur, nous n'avons pas pu nous appuyer sur des bases statistiques fiables. Par conséquent, nous insistons expressément sur les limites de la présente étude. Sur différents points, nous n'avons pratiquement pas eu d'autre choix que de fonder notre appréciation exclusivement sur les avis des experts.

Enfin, précisons que les données présentées dans ce rapport reflètent la situation à fin 2000 et que la plupart des données statistiques concernent l'année 1999. Les systèmes de réduction de primes font cependant

l'objet de développements permanents. Pour cette raison, les situations décrites ici ne reflètent pas forcément exactement la situation actuelle dans certains cantons. Ici et là, les résultats obtenus en cours d'évaluation et communiqués au groupe d'accompagnement ont déjà été pris en compte dans la nouvelle conception de l'application.

1.3 Structure du rapport

Le rapport est formé de sept parties. Après l'introduction (chapitre 1), nous présentons, au chapitre 2, un aperçu des systèmes cantonaux d'application. Les caractéristiques des cantons sous revue, soit Genève, Neuchâtel, Bâle-Ville, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures, sont présentées par rapport à l'ensemble de la Suisse et décrites de manière circonstanciée. Les chapitres 3 à 6 sont consacrés aux questions posées. Le chapitre 3 traite des activités d'information dans les cantons sous revue, le chapitre 4 répond à la question de l'efficacité avec laquelle les différents systèmes touchent les groupes cible, enfin, le chapitre 5 analyse le problème que posent les personnes qui, n'étant pas de condition économique modeste, perçoivent malgré tout une réduction de primes. Le chapitre 6 répond à des questions en rapport avec le déroulement de la réduction de primes. Pour terminer, le chapitre 7 présente un résumé des résultats obtenus et fait état d'un certain nombre de recommandations.

1.4 Remerciements

Nous tenons à remercier chaleureusement ici l'ensemble des expertes et des experts pour leur disponibilité. Nous adressons également un merci tout particulier aux membres du groupe d'accompagnement et aux responsables des cantons de Lucerne, Bâle-Ville et Appenzell Rhodes-Extérieures, qui nous ont secondés efficacement dans notre approche empirique.

2. Comparaison des modèles en vigueur dans les cantons

Il incombe aux cantons de réaliser et de mettre en œuvre le système de réduction individuelle des primes. Les procédures appliquées et les critères servant à définir le cercle des ayants droit varient considérablement d'un canton à l'autre. Nous traiterons ici des principales différences observées dans les systèmes sous revue⁸ et nous nous proposons de dire comment, dans chacun de ces cantons, les ayants droit sont définis, recensés, informés et remboursés (chiffre 2.1). Ensuite, nous examinerons plus en détail la situation prévalant dans les cantons de Genève, Neuchâtel, Bâle-Ville, Zurich, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures (chiffre 2.2).

2.1 Aperçu des systèmes d'application en vigueur dans les cantons

Les systèmes de réduction de primes varient considérablement d'un canton à l'autre. Nous avons relevé quatre principales différences, à savoir: la manière de définir le cercle des ayants droit, la manière de recenser les ayants droit, la fixation éventuelle d'un délai en matière de demande et les modalités de remboursement des subsides. Nous nous proposons d'examiner ici en détail ces quatre aspects.

2.1.1 Manière de définir le cercle des ayants droit

La manière de définir le cercle des ayants droit et le montant des subsides varient d'un canton à l'autre par le fait que les systèmes font référence à des bases de revenu différentes. Généralement, le droit à des subsides est établi d'après la situation fiscale. Bâle-Ville est le seul canton à considérer les données les plus récentes des contribuables, en se fondant sur l'attestation de salaire pour les employés et le compte de profits et pertes pour les indépendants. En outre, les déductions autorisées et la prise en compte de la fortune varient d'un canton à l'autre. La réduction de primes est calculée sur la base de deux modèles.

- Le premier prend en compte une limite de revenu variable. Dans ce système, la prime d'assurance doit atteindre un *pourcentage* minimum du revenu déterminant. Si la charge d'assurance dépasse la limite fixée, l'assuré a droit à une réduction de primes. L'illustration

⁸ Ce chapitre s'inspire pour une large part du rapport Balthasar de 2001.

D. 3.1 montre que plus de la moitié des cantons appliquent ce système, dont, pour les cantons sous revue, Lucerne et Appenzell Rho

des-Extérieures.

- Le second modèle introduit la notion de niveau de revenu. Lorsqu'un ménage se trouve dans une catégorie de revenu ouvrant un droit à des subsides, il se voit attribuer une somme fixe au titre de la réduction de primes. Parmi les cantons sous revue, Zurich, Bâle-Ville, Neuchâtel et Genève procèdent de cette manière.

2.1.2 Manière de recenser les ayants droit et remboursements

Les systèmes de réduction de primes varient également dans leur manière de recenser les ayants droit. Trois systèmes sont actuellement en vigueur: d'abord, un système automatique de reconnaissance de la qualité de bénéficiaire et de versement des subsides, ensuite, un système d'information personnelle assorti de l'obligation, pour les assurés, de déposer eux-mêmes leur demande de subsides, enfin un système de demande individuelle, sans information préalable sur la base des données fiscales.

- Dans le *système automatique de reconnaissance de la qualité de bénéficiaire et de versement des subsides*, les ayants droit se voient allouer la réduction sans autres, sur la base de leur situation fiscale. Comme le montre l'illustration D 2.1, ce système est appliqué à Zurich et à Neuchâtel en ce qui concerne les cantons sous revue. Les personnes qui n'auraient pas automatiquement reçu des subsides et qui estiment néanmoins y avoir droit peuvent déposer une demande dans ce sens.
- Dans le *système d'information personnelle assorti de l'obligation, pour les assurés, de déposer eux-mêmes leur demande de subsides*, les ayants droit potentiels sont recensés sur la base de leurs données fiscales et informés individuellement de l'existence du droit. Les personnes concernées doivent ensuite déposer une demande de remboursement de la réduction. Dans certains cantons, les assurés n'ont qu'à signer et renvoyer un formulaire préétabli alors que dans d'autres, ils sont tenus de compléter le formulaire sur la base de leurs données fiscales. Toute personne n'ayant pas été personnellement informée, qui estime pourtant avoir droit à une réduction de primes, peut déposer une demande de subsides. Ce système est actuellement

le plus répandu et, en ce qui concerne les cantons sous revue, a cours dans les cantons de Genève et d'Appenzell Rhodes-Extérieures (voir illustration D 2.1).

- Enfin, le *système de demande sans information préalable sur la base des données fiscales* prévoit une information générale de la population par l'intermédiaire des médias, d'affichages ou d'un courrier adressé à l'ensemble des ménages. Ce modèle est celui des cantons de Lucerne et de Bâle-Ville. Par ailleurs, le canton de Lucerne informe individuellement les personnes qui ont déposé une demande de subsides au cours des années précédentes. Il est impossible de se référer aux données fiscales car quelques communes seulement disposent des données correspondantes.

2.1.3 Moment du dépôt de la demande

Le législateur veut que les cantons prennent en considération les données économiques et familiales les plus récentes lors de l'examen du cercle des ayants droit.⁹ Il souhaite avant tout que la qualité d'ayant droit puisse être réexaminée lorsque la situation économique d'un assuré se dégrade ou s'améliore, ou encore en cas de changement de sa situation familiale. Cette souplesse a le plus de chance d'être réalisée lorsque les demandes peuvent être déposées à tout moment, comme c'est le cas dans les cantons de Genève, Neuchâtel et Bâle-Ville (voir illustration D.2.1). La majorité des cantons impose toutefois un délai; dans les cantons concernés, les assurés ont donc l'obligation de déposer leur demande jusqu'à une certaine date limite. Nous reviendrons sur les conséquences résultant de ces différences sous chiffre 6.2.3.

2.1.4 Modalités de remboursement

La question des modalités de remboursement pose celle de savoir à qui verser les subsides. Ceux-ci peuvent être versés soit directement aux assurés, soit à une caisse-maladie, autrement dit à un assureur. A l'heure actuelle, 16 cantons versent la réduction de primes aux assureurs (voir illustration D. 2.1); parmi eux: Genève, Neuchâtel, Bâle-Ville et Zurich. Quant aux cantons de Lucerne et d'Appenzell Rhodes-externes, ils versent les réductions de primes directement aux assurés.

⁹ Nouvelle teneur de l'art. 65, al. 3, phrase 1 de la LAMal.

D 2.1: Pratique des cantons en 2000

Canton	Modèle (pourcentage ou barème de revenu)	Reconnaissance du droit et versement des subsides	Possibilité de déposer une demande en tout temps?	Destinataire du versement
ZH	Barème	Automatique	Non	Assureur
BE	Barème	Automatique	En cas de nouvelles données fiscales	Assureur
LU	Pourcentage	Sur demande	Non	Assuré
UR	Pourcentage	Information personnelle	Non	Assuré
SZ	Barème	Information personnelle	Non	Assuré
OW	Pourcentage	Information personnelle	Non	Assuré
NW	Pourcentage	Information personnelle	Non	Assuré
GL	Pourcentage	Information personnelle	Non	Assuré
ZG	Pourcentage	Information personnelle	Non	Assureur
FR	Barème	Information personnelle	Oui	Assureur
SO	Pourcentage	Information personnelle	Non	Assureur
BS	Barème	Sur demande	Oui	Assureur
BL	Pourcentage	Information personnelle	Non	Assuré
SH	Pourcentage	Information personnelle	En cas de nouvelles données fiscales	Assuré
AR	Pourcentage	Information personnelle	Non	Assuré
AI	Pourcentage	Automatique	Non	Assuré
SG	Pourcentage	Information personnelle	Non	Assureur
GR	Pourcentage	Information personnelle	Non	Assureur
AG	Pourcentage	Information personnelle	Non	Assureur
TG	Barème	Information personnelle	Oui	Assuré
TI	Barème	Information personnelle	Oui	Assureur
VD	Barème	Information personnelle	Oui	Assureur
VS	Barème	Information personnelle	Oui	Assureur
NE	Barème	Automatique	Oui	Assureur
GE	Barème	Information personnelle	Oui	Assureur
JU	Barème	Automatique	Oui	Assureur

Source: Balthasar 2001

2.2 Situation dans les cantons sous revue

Voyons maintenant comment les cantons sous revue, soit Genève, Neuchâtel, Zurich, Bâle-Ville, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures, appliquent le système de réduction des primes. Notre étude se fonde sur des données statistiques concernant les montants versés au titre de la réduction individuelle des primes et le nombre de bénéficiaires (voir illustration D 2.2).

D 2.2: Subsidés des cantons en 1999, taux d'épuisement des subsidés de la Confédération en 1999 et nombre de bénéficiaires

Cantons	Subsidés du canton en Fr.	Taux d'épuisement des subsidés	Bénéficiaires en 1999	
			Total des personnes	Taux ¹
Genève	197'518'323	100,0	161'356	39,9
Neuchâtel	78'427'206	100,0	62'240	37,5
Bâle-Ville	94'720'518	100,0	52'400	28,0
Zurich	354'934'410	64,0	425'485 ²	35,1
Lucerne	101'596'621	54,0 ³	128'983	38,0
Appenzell R-E.	16'300'000	85,0	17'785	33,3
Suisse	2'476'647'651	75,7	2'376'269	33,3

¹ Bénéficiaires en pour-cent de la population résidente moyenne en 1999. ² Les données du canton de Zurich (378 435 bénéficiaires d'une réduction de primes, sans prestations complémentaires et de l'aide sociale) ont été majorées de 27 050 bénéficiaires de prestations complémentaires (qui apparaissent dans la statistique suisse de l'assurance sociale 2000; Office fédéral des assurances sociales) et de 20 000 bénéficiaires de prestations de l'aide sociale au bénéfice d'une réduction de primes (qui apparaissent dans le rapport "Prämienvverbilligung nach KVG im Kanton Zürich 1999"; Rüst 2000). En 1999, 425 485 personnes ont bénéficié d'une réduction de primes. ³ Sur le total de 101 millions, 81 millions de francs ont été mis à la charge du budget 1999 de l'Etat. 20 autres millions ont été couverts par des ressources non dépensées au cours des années précédentes. Le montant de 81 millions de francs correspond à 54 % de la subvention maximale de la Confédération (150 millions de francs).

Source: Balthasar 2001

S'agissant de la participation des cantons, on voit qu'il existe des différences marquées. Ces différences s'expliquent par le fait que la Confédération verse aux cantons des subsidés d'un montant variable, selon leur population résidente, leur capacité financière et le montant moyen des primes qui y est pratiqué. Les différences expriment également une

volonté politique plus ou moins marquée, les cantons ayant la faculté de réduire le montant de leur contribution. L'illustration ci-dessus montre que les cantons de Zurich, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures ont fait usage de cette possibilité.

La détermination du cercle des ayants droit dans les cantons s'effectue selon des critères très hétérogènes. En Suisse, quelque 2,3 millions de personnes ont perçu une réduction de primes en 1999, ce qui correspond à 33,3 % de la population résidente (voir illustration D 2.2). Dans certains cantons, les données correspondantes reposent toutefois sur des statistiques peu fiables.¹⁰ L'illustration indique également qu'en termes de population résidente, la part des bénéficiaires varie considérablement d'un canton à l'autre. Dans les cantons de Genève, Neuchâtel, Zurich et Lucerne, la part des bénéficiaires est supérieure à la moyenne suisse. Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, cette proportion correspond exactement à la moyenne suisse alors qu'elle se situe à un niveau inférieur à Bâle-Ville.

2.2.1 Genève

Le canton de Genève s'est doté depuis 1985 d'un système cantonal de réduction des primes. Le Service de l'assurance-maladie constitue le service d'application primaire. A Genève, les ayants droit sont automatiquement recensés sur la base de leurs données fiscales. Dans un premier temps, le système existant a pratiquement été reconduit tel quel après l'introduction, en 1996, de la loi sur l'assurance-maladie¹¹, avant de subir différents changements de caractère administratif en 1999. Depuis cette année-là, la réduction de primes est uniformément versée pour tous les ayants droit directement aux assureurs.

En 1999, plus de 161 000 personnes ont bénéficié d'une réduction de primes dans le canton de Genève (voir illustration D 2.2)¹², ce qui correspond à environ 40 % de la population. Au total, la réduction de primes a coûté environ 200 millions de francs en 1999. Dans le cadre de l'introduction de la LAMal, le Grand Conseil du canton de Genève a

¹⁰ Un problème majeur réside dans le fait que les bénéficiaires 1999 regroupent des personnes qui perçoivent une réduction de primes pour l'année 1999 ou pour des années précédentes.

¹¹ Loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie entrée en vigueur le 1er janvier 1998 (J 3 05).

¹² Bénéficiaires de prestations complémentaires inclus; jour de référence 31.12.1999.

décidé d'épuiser intégralement les subsides de la Confédération.¹³ Il s'est également prononcé sur les catégories de personnes qui devaient bénéficier plus particulièrement de la réduction de primes:

- D'abord, il a estimé que les ressources devaient revenir en priorité aux bénéficiaires de prestations complémentaires AVS et aux bénéficiaires de prestations de l'aide sociale. L'assurance de base de ce groupe de personnes est intégralement prise en charge, comme c'était déjà le cas avant l'introduction de la LAMal. Cette mesure vaut également pour les personnes au bénéfice de prestations complémentaires au niveau cantonal. Un examen plus attentif des données statistiques révèle que sur un total de 145 000 bénéficiaires, plus de 32 000 personnes appartenaient à ce groupe en 1998¹⁴, ce qui traduit une nette augmentation par rapport à 1996. Le canton de Genève se distingue en ce sens qu'il prend à sa charge la prime effective de l'assurance de base et non l'équivalent d'une prime indicative ou moyenne.
- Ensuite, le Conseil d'Etat a estimé qu'un tiers environ de la population devait bénéficier de la mesure de réduction de primes. L'illustration D 2.2 montre que la proportion a pratiquement atteint 40 % en 1999. Le canton de Genève partage donc l'avis du législateur, qui estime que la réduction de primes ne doit pas exclusivement bénéficier aux couches les plus défavorisées de la population.
- Enfin, la réduction de primes doit avant tout profiter aux familles avec enfants. En accordant ce privilège à ce groupe de la population, le Conseil d'Etat compense quelque peu le bas niveau des allocations familiales pratiquées dans le canton. C'est dans cette optique que les primes de l'assurance de base des enfants des ayants droit sont intégralement prises en charge. Les primes des enfants sont également prises en charge lorsque les parents n'ont droit qu'à des subsides partiels. A la suite d'un jugement rendu en 1998 par le tribunal administratif, Genève a dû renoncer à prendre plus largement en considération la famille en tant que groupe cible.¹⁵

¹³ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

¹⁴ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

¹⁵ Jugement sur la base de l'article 22, alinéa 3 de l'ordonnance cantonale sur la LAMal. L'article en question dit que l'état civil ne saurait constituer un critère d'octroi de la réduction de primes.

En 1999, le système de réduction de primes en vigueur dans le canton de Genève, a fait l'objet d'une expertise de la part de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques.¹⁶ L'expertise en question a révélé différents points faibles dans le système genevois. Elle a notamment mis en évidence que les bénéficiaires de prestations complémentaires et de prestations de l'aide sociale absorbaient plus de la moitié des subsides. Considérant la volonté du Conseil d'Etat d'accorder des subsides à un tiers de la population, le canton se voit ainsi contraint de fixer les subsides en faveur des autres bénéficiaires à un très bas niveau. Par ailleurs, la commission a établi que 241 personnes disposant d'une fortune brute de plus d'un million de francs ont, par le biais des déductions fiscales autorisées, bénéficié d'une réduction de primes.

A l'heure actuelle, un groupe de travail étudie la mise en œuvre de propositions visant une répartition plus équitable du montant total alloué à la réduction de primes.

2.2.2 Neuchâtel

Le canton de Neuchâtel a rendu l'assurance-maladie obligatoire en 1981 et a simultanément introduit un système de réduction de primes à l'échelle cantonale. L'application du système est du ressort du département des finances et des affaires sociales. La réduction de primes prévue dans le cadre de la loi sur l'assurance-maladie n'a pas engendré de changements fondamentaux,¹⁷ seul le nombre de bénéficiaires a augmenté.

En 1999, 62 240 personnes, soit 37,5 % de la population, ont touché des subsides au titre de la réduction de primes pendant une année complète ou pendant quelques mois seulement (voir illustration D. 2.2).¹⁸ Un montant avoisinant 80 millions de francs a été déboursé à cet effet. Le canton de Neuchâtel épuise intégralement les subsides de la Confédération. Le calcul de la réduction de primes s'effectue sur la base des données fiscales, de la situation familiale la plus récente et d'un pourcentage de la prime effective, pour autant que celle-ci ne dépasse pas

¹⁶ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

¹⁷ Loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, 4 octobre 1995 et Règlement d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, 31 janvier 1996.

¹⁸ Bénéficiaires de prestations complémentaires inclus, jour de référence: 31.12.1999.

une prime maximale donnée. Le système de réduction de primes pratiqué dans le canton de Neuchâtel présente deux caractéristiques particulières.

- Il se distingue d'une part du fait de l'existence d'un seuil de revenu considéré comme inférieur, qui a pour effet de supprimer l'automatisme pour les personnes n'étant pas au bénéfice de prestations de l'aide sociale ou de prestations complémentaires. Actuellement, ce seuil est fixé à Fr. 15 000 pour les célibataires et à Fr. 20 000 pour les personnes mariées. Le seuil est relevé de Fr. 3 000 par enfant à charge. Les personnes concernées par cette mesure sont invitées à déposer une demande. La situation financière des personnes concernées fait ensuite l'objet d'un examen plus attentif. En fixant cette limite, le législateur part du principe qu'il n'est guère possible de vivre avec moins de 15 000 francs ou 20 000 francs par an sans aide extérieure. Dans des situations de ce type, les données fiscales ne reflètent pas suffisamment la réalité économique des personnes concernées et un examen plus attentif de leur situation s'impose. Sont également exclus de l'automatisme, les adultes non mariés et sans charge de famille jusqu'à 25 ans révolus ainsi que les saisonniers. Le caractère relativement restrictif de l'automatisme pratiqué dans le canton de Neuchâtel a pour objectif d'exclure les personnes ne faisant pas partie des groupes cible.
- Le système d'application du canton de Neuchâtel se distingue d'autre part par le fait que les bénéficiaires profitent rapidement de la réduction de primes et que le canton prend toujours en considération les données économiques ou sociales les plus récentes. La naissance d'un enfant, un cas de chômage ou encore une installation dans le canton constituent des raisons qui justifient le réexamen d'un dossier en cours d'année.

2.2.3 Bâle-Ville

Le canton de Bâle-Ville applique depuis longtemps déjà un système de réduction individuelle des primes.¹⁹ En 1966, il a toutefois dû adapter sa pratique aux exigences de la loi sur l'assurance-maladie.

¹⁹ Loi sur l'assurance-maladie du 15 novembre 1989.

Le système d'application de Bâle-Ville repose sur une demande unique et prend en considération les données économiques *les plus récentes* des demandeurs, selon leur attestation de salaire ou leur compte de pertes et profits. Le service des cotisations sociales examine en permanence les demandes entrantes et vérifie périodiquement la qualité d'ayant droit des ménages bénéficiant de subsides. Les personnes enregistrées dans le système sont tenues d'annoncer toute modification de leur situation familiale ou économique. Les réductions de primes sont automatiquement déduites des décomptes de primes des assureurs.

En 1999, 54 000 personnes du canton de Bâle-Ville, soit quelque 28 % de la population, ont reçu des subsides au titre de la réduction de primes.²⁰ Au total, quelque 95 millions de francs ont été alloués en 1999. Les subsides de la Confédération ont été intégralement utilisés.

Comme dans d'autres cantons, le système de réduction de primes en vigueur dans le canton de Bâle-Ville occupe régulièrement le devant de la scène politique. Actuellement, une motion non encore traitée demande l'introduction d'un système automatique d'information de tous les ayants droit.²¹ Le département de l'économie et des affaires sociales du canton de Bâle-Ville doit se prononcer à ce propos jusqu'en mai 2001 à l'attention du Grand Conseil. C'est dans ce contexte que le service des cotisations sociales de Bâle-Ville a confié à l'institut d'études politiques Interface, à Lucerne, le mandat d'analyser de manière circonstanciée le système de réduction de primes dans le canton de Bâle-Ville. L'examen en question a plus particulièrement porté sur l'adéquation des activités d'information déployées par le service, l'aptitude du système à atteindre les groupes cible considérés et l'efficacité des procédures du système de réduction de primes dans le canton de Bâle-Ville.²²

2.2.4 Zurich

Alors que les communes de Zurich et de Winterthur ont introduit un système individuel de réduction des primes dès avant 1986, une mesure de ce type n'a été instituée à l'échelle cantonale qu'au moment de l'entrée en force de la LAMal en 1996. Dans le canton de Zurich, les béné-

²⁰ Bénéficiaires de prestations complémentaires inclus; jour de référence: 31.12.1999.

²¹ Motion Brigger du 21 mai 1997.

²² Balthasar/Bieri 2001a.

ficiaires sont automatiquement recensés sur la base de leur déclaration d'impôts. Le service cantonal des assurances sociales informe les bénéficiaires de leur droit à une réduction de primes au moyen d'un courrier personnel.²³ Les subsides sont versés aux assureurs pour être crédités directement sur les comptes individuels des assurés. Le versement n'est pas effectué lorsqu'une déclaration de renonciation est adressée aux services de l'assurance-maladie. La détermination du cercle des ayants droit pose quelques problèmes en ce qui concerne les personnes sans revenu soumises à l'impôt à la source et les personnes venant d'autres cantons.

En 1999, quelque 425 400 personnes, soit 35 % de la population, ont perçu une réduction de primes, bénéficiaires de prestations complémentaires et de prestations de l'aide sociale inclus (voir illustration D. 2.2). Au total, un montant de 355 millions a été distribué au titre de la réduction de primes en 1999. Le canton de Zurich a utilisé les subsides de la Confédération à raison de 64 %.

2.2.5 Lucerne

Le système de réduction de primes pratiqué dans le canton de Lucerne est régi par la loi cantonale sur la réduction des primes dans l'assurance-maladie du 24 janvier 1995.²⁴ A partir de ce moment-là, le canton a versé à l'échelle cantonale, des subventions ciblées au titre des primes de caisse-maladie des enfants ainsi que des subventions aux assureurs. A l'époque, certaines communes accordaient une réduction de primes à des groupes cible bien particuliers.

Le système de réduction de primes actuellement pratiqué dans le canton de Lucerne repose sur un système de demande. En début d'année, un formulaire de demande est adressé à tous les bénéficiaires de l'année précédente. Des formulaires sont également disponibles auprès des services municipaux de l'AVS ou auprès des assurances-maladie. Les formulaires de demande de subsides doivent être retournés jusqu'à une certaine date aux services municipaux de l'AVS. Les demandes déposées après le délai imparti ne sont prises qu'exceptionnellement en considé-

²³ En ville de Zurich, les autorités municipales ne recenseront et n'informeront automatiquement les ayants droit que jusqu'en 2001.

²⁴ Loi sur la réduction des primes 1995, SRL, no 866.

ration. La réduction de primes est versée en cours d'année, directement aux assurés.

En 1999, quelque 130 000 personnes, soit environ 38 % de la population, ont bénéficié d'une réduction de primes (voir illustration D 2.2). Au total, le canton a déboursé 100 millions de francs pour cette mesure. Le canton de Lucerne a épuisé les subsides de la Confédération à concurrence de 54 %.

Dans ce canton également, la question de la réduction des primes de l'assurance-maladie fait régulièrement l'objet de débats politiques animés, ce qui a conduit le département de la santé publique et des affaires sociales à confier à l'institut d'études politiques Interface le soin de procéder à une analyse fouillée du système de réduction de primes en vigueur dans le canton. L'étude en question a plus particulièrement porté sur des questions en rapport avec la manière d'atteindre les groupes cible, les conséquences d'une détermination du cercle des ayants droit sur la base des données fiscales et le déroulement de la procédure.²⁵

2.2.6 Appenzell Rhodes-Extérieures

Le système de réduction de primes pratiqué dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures prévoit une information automatique de toutes les personnes qui, sur la base de leurs données fiscales, sont potentiellement concernées par cette mesure. Les bénéficiaires ainsi recensés et les bénéficiaires de l'année précédente reçoivent un formulaire de demande partiellement préimprimé de la part de la caisse cantonale de compensation. Toute autre personne estimant avoir droit à une réduction de primes peut obtenir un formulaire de demande de subsides. Les formulaires doivent être adressés dans les délais impartis aux services AVS de la commune de domicile. Les demandes déposées après le délai ne sont pas prises en considération. Les communes examinent l'exactitude des données, vérifient que les dossiers sont complets et transmettent les demandes à la caisse cantonale pour traitement et décision. Les subsides sont versés directement aux assurés, via un compte bancaire ou postal.

²⁵ Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

En 1999, 17 785 personnes, soit 33,3 % de la population du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, ont bénéficié d'une réduction de primes. Au total, 16 millions de francs ont été déboursés pour cette mesure. Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a épuisé les subsides de la Confédération à concurrence de 85 %.

Le département de la santé publique et des affaires sociales du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a lui aussi confié à l'institut d'études politiques Interface le soin de procéder à une analyse détaillée du système de réduction de primes en vigueur dans le canton. Cette étude a notamment porté sur la manière d'atteindre les groupes cible.²⁶

²⁶ Balthasar/Bieri 2000b.

3. Mesures d'information des cantons

La loi révisée sur l'assurance-maladie exige des cantons qu'ils informent régulièrement les assurés de leur droit à une réduction de primes.²⁷ Les efforts déployés par les cantons dans ce domaine sont fonction, en particulier, du système de réduction de primes appliqué. Un système fondé sur la demande, comme c'est le cas à Bâle-Ville et Lucerne, suppose un plus grand travail d'information auprès des assurés qu'un système prévoyant une information automatique des assurés sur la base des données fiscales. Pourtant, dans ces cantons également, il y a lieu d'informer les bénéficiaires, notamment lorsque ceux-ci sont tenus de déposer une demande et de respecter des délais. Par ailleurs, dans les cantons qui pratiquent un système de recensement automatique, il arrive aussi que certaines personnes ne soient pas recensées. Enfin, une information adéquate revêt une importance particulière là où les cantons n'ont introduit un système cantonal de réduction des primes qu'à partir de 1996. Parmi les cantons sous revue, il s'agit de Zurich, ville exceptée, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures.

Dans le cadre de ce chapitre, nous présenterons d'abord la méthode appliquée (chiffre 3.1), puis les mesures d'information déployées par les cantons (chiffre 3.2). Nous nous demanderons ensuite dans quelle mesure le système de réduction de primes est connu parmi la population et établirons ensuite les moyens mis en œuvre pour assurer l'information des ayants droit (chiffre 3.3). Enfin, les résultats obtenus sont présentés sous chiffre 3.4.

3.1 Procédure

Les considérations qui suivent se fondent sur différentes sources présentées ci-dessous.

3.1.1 Etude portant sur les répercussions de la LAMal pour les assurés

Dans le cadre de l'analyse des effets de la LAMal, l'Office fédéral des assurances sociales a confié à l'institut de recherche sociale IPSO le mandat d'effectuer un sondage représentatif auprès des ménages à l'échelle nationale.²⁸ Le sondage en question a notamment aussi permis

²⁷ Nouvelle teneur de l'art. 65 de la loi sur l'assurance-maladie en date du 24 mars 2000.

²⁸ Peters/Müller/Luthiger 2001.

de dire dans quelle mesure le système de réduction de primes est connu parmi la population. Au total, 1 384 personnes ont été interrogées en Suisse allemande, 408 en Suisse romande et 234 au Tessin. Il s'est avéré que ce sondage était disproportionné dans l'optique d'analyses régionales ultérieures et a par la suite été pondéré en vue d'études valables pour l'ensemble de la Suisse.

3.1.2 Etude portant sur l'information des assurés après l'introduction de la LAMal

Toujours dans le cadre de l'analyse des répercussions de la LAMal, l'Office fédéral des assurances sociales a également confié en été 2000 à la société Prognos le mandat d'étudier les activités d'information déployées par les principaux acteurs dans le domaine de la santé publique.²⁹ L'analyse qui a été faite a présenté de manière exemplaire les activités des cantons de Lucerne, Bâle-Ville, Vaud, Genève, Zurich et Saint-Gall en se référant à la réduction des primes.

3.1.3 Enquêtes et analyses propres

Dans les cantons de Lucerne, Bâle-Ville et Appenzell Rhodes-Extérieures, nous avons évalué les résultats des enquêtes portant sur des bénéficiaires potentiels n'ayant pas demandé de subsides sous l'angle des canaux d'information. Nous avons également posé un certain nombre de questions relatives aux principaux médias utilisés pour informer les assurés de leur droit. Dans les six cantons sous revue, nous nous sommes en outre entretenus avec des expertes et des experts pour inventorier et évaluer les activités d'information des différents cantons.

3.2 Activités d'information déployées dans les cantons sous revue

Les activités déployées en matière d'information varient considérablement dans les cantons sous revue. Nous présentons ici la situation prévalant dans chacun des cantons.

3.2.1 Genève

Le canton de Genève s'est doté dès avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance-maladie d'un système de réduction de primes avec re-

²⁹ Prognos AG 2001.

censement et information automatiques des ayants droit sur la base des données fiscales. De ce fait les activités d'information ne revêtent pas la même importance dans ce canton que dans les cantons qui n'ont introduit la réduction de primes qu'à partir de 1996 et qui procèdent par le biais d'un système fondé sur la demande. A Genève toutefois, les nouveaux venus dans le canton, les personnes soumises à l'impôt à la source et celles qui en raison d'une modification de leur situation familiale et économique auraient éventuellement droit à une réduction de primes échappent au recensement automatique. Des mesures spéciales doivent donc être mises en œuvre pour informer ces groupes de personnes.

- Les parents de tout nouveau-né sont systématiquement informés de l'ouverture éventuelle d'un droit à des subsides du fait de la naissance de l'enfant. Afin d'assurer que l'information arrive à destination, le Contrôle de l'habitant communique la naissance au Service de l'assurance-maladie. Au moment de vérifier que l'assurance de base obligatoire a effectivement été conclue en faveur de l'enfant, ce service transmet simultanément aux parents une notice les informant de l'existence du système de réduction de primes.
- Les personnes nouvellement installées dans le canton ne sont en revanche pas systématiquement informées de la réduction de primes. La notice d'information sur l'assurance-maladie obligatoire établie à l'attention des nouveaux habitants ne mentionne pas la réduction de primes. Lorsque des nouveaux habitants bénéficiaient déjà d'une réduction de primes dans le canton de départ, la poursuite du versement ne pose pas de problème. Quant à la personne qui s'installe dans le canton de Genève, qui n'avait pas droit à une réduction de primes dans le canton de départ, mais qui entre néanmoins dans la catégorie des ayants droit selon les normes de calcul applicables à Genève, elle doit s'informer et déposer elle-même une demande. L'automatisme ne déploiera ses effets qu'à partir de la période fiscale suivante.
- Enfin, les personnes imposées à la source doivent aussi se renseigner elles-mêmes. Le Service de l'assurance-maladie informe la population au moins une fois par année, par voie de presse, de l'existence du système de réduction de primes. Les personnes intéressées peuvent obtenir une documentation d'information. Le service de l'assurance-maladie fournit des renseignements personnels.

3.2.2 Neuchâtel

Le canton de Neuchâtel applique depuis longtemps déjà un système de réduction des primes dont la procédure est en grande partie automatique. Les contribuables, même ceux soumis à l'impôt à la source, reçoivent automatiquement la réduction de primes dès lors qu'ils remplissent les critères applicables. La situation des parents d'un nouveau-né est aussi automatiquement réévaluée, sur la base des renseignements fournis par le service du contrôle de l'habitant. Le cas échéant, les parents reçoivent, lors de la vérification de la conclusion de l'assurance-maladie obligatoire en faveur de l'enfant, un formulaire préimprimé dont ils n'auront qu'à vérifier l'exactitude des données. Les nouveaux arrivants sont expressément informés de l'existence du système de réduction de primes au moment de la vérification de l'existence de l'assurance-maladie obligatoire. Enfin, les personnes qui, en raison de la limite de revenu, sont exclues de la procédure automatique reçoivent un courrier les invitant à déposer une demande.

Pour ces raisons, le canton de Neuchâtel ne se sent guère tenu de fournir une information à vaste échelle. Une fois par an, il délivre néanmoins des informations générales à la population par voie de presse. La révision de la loi sur l'assurance-maladie, qui prévoit l'obligation, pour les cantons, d'informer régulièrement la population dès 2001, donnera lieu à des communiqués supplémentaires dans la presse. Bientôt, il sera également possible d'obtenir des informations par l'intermédiaire du site Internet du canton. Relevons également que différents services sociaux déploient des efforts considérables pour informer le public en matière de réduction de primes. Exemple: la ville de Neuchâtel, qui a mis un numéro de téléphone gratuit à la disposition de la population. Le numéro en question permet d'obtenir des informations variées sur l'ensemble des assurances sociales.

3.2.3 Bâle-Ville

Dans le canton de Bâle-Ville, le service des cotisations sociales est également chargé des mesures d'information en rapport avec la réduction de primes. Le service fonde son activité dans ce domaine sur un concept d'information du public approuvé par le Conseil exécutif en 1997. L'information de nouveaux ayants droit potentiels s'effectue par l'intermédiaire des médias et par l'apposition d'affiches dans différentes institutions. En 1997 déjà, le service des cotisations sociales a adressé à l'ensemble des 120 000 ménages du canton une brochure d'information

comprenant un talon réponse pour commander des formulaires de demande de réduction de primes. A l'issue de cette campagne, 1 000 nouveaux dossiers de demande de subsides ont été ouverts.

Une campagne identique a été reconduite en novembre 1999. A nouveau, une brochure d'information a été adressée par la poste à 118 500 ménages du canton. La brochure était rédigée en allemand, dans l'esprit du concept d'intégration prôné par le canton de Bâle-Ville. La volonté ainsi exprimée suppose qu'une politique d'intégration durable est obligatoirement soutenue par l'apprentissage des langues officielles. La traduction des documents ne constitue pas une priorité.³⁰ Seule la confirmation, à signer, de l'exactitude des données fournies et des pièces transmises est disponible en cinq langues. En cas de problèmes de compréhension, les personnes de langue étrangère doivent s'arranger pour obtenir de l'aide. Parallèlement à ces mesures, une société externe a mis en place pour une durée de trois mois une hotline répondant à toutes les questions en rapport avec la réduction de primes. 460 personnes ont sollicité ce service.

Les personnes nouvellement installées dans le canton sont informées par les pouvoirs publics de l'existence du système de réduction de primes.

3.2.4 Zurich

Dans le canton de Zurich, les personnes concernées sont informées de leur droit par le service cantonal des assurances sociales, au moyen d'un courrier personnel.³¹ Dans le cadre de cette information, tous les ayants droit potentiels reçoivent une notice relative à la réduction de primes, notice qui devrait également être disponible auprès des communes. Le département de la santé publique ne pratique aucune information systématique du public. Au moment de la mise en œuvre du système de réduction des primes en 1996, un flyer en rapport avec l'assurance obligatoire et la mesures de réduction des primes a été adressé à tous les ménages. En outre, le service des assurances sociales a créé un site Internet sur lequel les assurés peuvent obtenir de nombreuses informations. Enfin, une conférence de presse est organisée chaque an-

³⁰ Voir Ehret 1999.

³¹ En ville de Zurich, les autorités municipales ne recenseront et n'informeront automatiquement les ayants droit que jusqu'en 2001.

née, lorsque le Conseil exécutif relève les limites de revenu ouvrant le droit à une réduction de primes. A l'occasion du passage au nouveau système, les responsables du service des assurances sociales se sont interrogés sur de nouvelles activités en rapport avec l'information du public.³²

Les personnes soumises à l'impôt à la source, qui réalisent un revenu provenant d'une activité professionnelle, reçoivent également une notice d'information, rédigée en six langues.³³ En revanche, des problèmes se posent en ce qui concerne les personnes imposées à la source, qui ne disposent pas de revenu d'une activité professionnelle. Leur droit à des subsides ne peut pas être établi d'après les données fiscales communiquées par le service cantonal de l'impôt à la source. Les personnes concernées peuvent déposer une demande auprès des autorités communales. S'agissant des personnes récemment établies dans le canton, le problème qui se pose est le suivant: les données fiscales servant à déterminer la qualité d'ayant droit ne sont pas encore disponibles. Depuis l'année dernière, sur demande de l'assuré, l'autorité compétente rend une décision sur la base des données fiscales du canton de provenance; comme par le passé, une information automatique est toutefois impossible.

3.2.5 Lucerne

En raison de son système fondé sur la demande de subsides, le canton de Lucerne est particulièrement sensible à la question d'une bonne information de la population. Cette information est du ressort des services AVS, en collaboration avec la caisse de compensation de Lucerne et des assureurs.³⁴ Les mesures suivantes ont été déployées à l'échelle du canton:

- Les services AVS jouent un rôle actif en matière d'information; ils opèrent au moyen de supports d'information mis à disposition par la caisse de compensation, parfois aussi avec du matériel en partie élaboré par eux. En 2000, l'information a été affichée, dans toutes les communes, sur la voie publique. De nombreuses communes ont

³² Jusqu'ici les bénéficiaires dûment informés de leur droit n'avaient rien à entreprendre pour recevoir leur réduction de primes. Dès 2002, les assurés qui auront été informés de leur droit devront retourner une demande signée au service des assurances sociales.

³³ Prognos AG 2001, p. 17.

³⁴ Art. 11, al.1, Prämienverbilligungsgesetz du canton de Lucerne.

également informé la population par le biais de journaux locaux ou régionaux ou ont adressé la notice émanant de la caisse de compensation à l'ensemble des ménages ou aux ménages répondant à un certain profil (p. ex: personnes nouvellement établies, cabinets de médecin, personnes qui, d'après les registres fiscaux, remplissaient les conditions d'octroi). Huit communes ont fourni une information spécifique aux ressortissants étrangers et 57 autres ont délivré l'information via d'autres institutions, notamment services sociaux, bureaux d'information sociale, ou caisses-maladie établies sur le territoire communal. Quelques communes ont aussi contacté directement les groupes cible pour attirer leur attention sur la mesure de réduction de primes.

- Conformément à la loi sur la réduction des primes de l'assurance-maladie, le devoir d'information incombe également à la caisse de compensation de Lucerne.³⁵ En 2000, la caisse a assumé cette tâche en adressant 57 500 formulaires de demande et notices d'information à des personnes qui, par le passé, avaient déjà sollicité une réduction de primes. Des affiches ont également été adressées à des médecins établis dans le canton, à l'Association des assureurs-maladie de Suisse centrale, à l'attention des assureurs, et aux pharmaciens. Différentes interventions dans les médias et dans le cadre d'expositions méritent également d'être signalées.
- De par la loi, un devoir d'information incombe également aux assureurs. Dans la mesure du possible, il est répondu directement aux demandes de renseignements par téléphone. Si nécessaire, les personnes concernées sont adressées aux services communaux compétents. Les formulaires de demande de subsides peuvent aussi être obtenus auprès des assureurs.

3.2.6 Appenzell Rhodes-Extérieures

Le système d'application en vigueur dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures prévoit d'informer automatiquement, sur la base de leurs données fiscales, les personnes supposées avoir droit à une réduction de primes. La caisse cantonale de compensation adresse un formulaire de demande à toutes les personnes ainsi recensées et aux personnes qui ont sollicité une réduction de primes l'année précédente. Les

³⁵ Art. 11, al. 1, Prämienverbilligungsgesetz du canton de Lucerne.

personnes qui ne reçoivent pas de formulaire de demande ont la possibilité d'en obtenir un auprès des services AVS de leur commune. Les personnes récemment établies dans le canton dont les données fiscales ne peuvent pas être prises en considération, peuvent déposer elles-mêmes une demande. Au cas où ces personnes auraient été domiciliées sur le territoire cantonal le 1^{er} janvier de l'année pour laquelle la demande est formulée, les données fiscales du canton de provenance voire les renseignements fournis sur la base d'une déclaration personnelle sont pris en considération pour établir provisoirement le droit à des subsides.

Les notices concernant la réduction de primes sont affichées sur les panneaux d'affichages des communes. Outre des communiqués et des conférences de presse, la caisse de compensation fait paraître trois à quatre fois par an des annonces dans le journal. Par ailleurs, elle fournit des informations par l'intermédiaire du site Internet de la caisse de compensation et par sa présence lors d'expositions agricoles et artisanales.

3.3 Degré de popularité et canaux d'information utilisés

Les considérations que nous avons formulées jusqu'ici concernent les émetteurs de l'information et les activités mises en œuvre par les pouvoirs publics des cantons sous revue pour faire connaître le système de réduction de primes. Tournons-nous maintenant vers les destinataires de l'information. Nous aborderons ici la question du degré de popularité du système de réduction de primes (chiffre 3.3.1) et celle des principaux canaux d'information utilisés (chiffre 3.3.2).

3.3.1 Degré de popularité

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le signaler, l'Office fédéral des assurances sociales a, dans le courant de l'été 2000, confié à l'institut de recherche sociale IPSO le mandat de réaliser une enquête représentative ayant pour objet l'assurance-maladie auprès des ménages de l'ensemble de la Suisse.³⁶ Cette enquête a révélé que 85 % des personnes interrogées en charge des questions d'assurance-maladie avaient déjà entendu parler de la réduction de primes, les ménages formés d'une

³⁶ Peters/Müller/Luthiger 2001.

seule personne étant moins bien informés que les ménages plus importants (81 % contre 92 %).

Genève

Le rapport de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève arrive à la conclusion que l'information de la population est satisfaisante, malgré la modestie des activités d'information déployées par les pouvoirs publics. Les experts n'ont pas constaté d'effets d'exclusion dus à un manque d'information.³⁷

Neuchâtel

L'enquête effectuée par IPSO auprès des assurés pour établir le degré de popularité de la réduction des primes ne révèle que des différences mineures entre les différentes régions linguistiques. La mesure est bien connue dans l'ensemble de la Suisse. Nos interlocuteurs dans le canton de Neuchâtel ont estimé que la population connaissait relativement bien le système. Il faut savoir que Neuchâtel pratique une réduction de primes depuis 1981 et que, partant, le système est bien ancré parmi la population. En outre, la réduction est accordée automatiquement à de larges couches de la population, la plupart des autres personnes concernées étant informées individuellement de l'existence de leur droit. Pour ces raisons, le canton n'estime pas nécessaire d'oeuvrer davantage à la popularité du système au niveau de l'ensemble de la population.

Bâle-Ville

En ce qui concerne le canton de Bâle-Ville, l'enquête IPSO indique un degré de popularité relativement inférieur à la moyenne. Ce résultat est corroboré par notre propre enquête auprès de bénéficiaires potentiels n'ayant pas sollicité de réduction de primes. Le manque d'information est la principale raison qui amène les ayants droit potentiels à ne pas faire valoir leur droit à des subsides. Souvent toutefois, le manque de connaissance est dû à de la négligence (voir chiffre 4.3.1).

³⁷ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000, p. 15 et p. 17.

Zurich

Dans le cadre de son enquête menée dans le canton de Zurich, IPSO a interrogé 426 personnes choisies de manière aléatoire. 87 % d'entre elles ont indiqué avoir déjà entendu parler du système de réduction de primes, un degré de popularité qui correspond à la moyenne suisse. Etant donné que Zurich fait également partie des cantons qui informent automatiquement les personnes concernées, sur la base de leurs données fiscales, de l'existence d'un éventuel droit, le degré de popularité de la mesure de réduction de primes parmi la population ne revêt pas la même importance que dans les cantons dont la pratique prévoit un système de demande.

Lucerne

Toujours selon l'enquête IPSO, le système de réduction de primes est bien connu dans le canton de Lucerne. Pour preuve, le nombre élevé de bénéficiaires d'une réduction de primes, soit 38 % pour l'année 1999. Malgré cela, un nombre relativement important de bénéficiaires potentiels ne font pas valoir leur droit, comme nous aurons l'occasion de le voir sous chiffre 4.3. Les expertes et experts qui se sont exprimés à ce propos imputent ce problème davantage à un manque de savoir-faire face aux procédures administratives qu'à une véritable carence au niveau de l'information.

Appenzell Rhodes-Extérieures

Le petit nombre des personnes interrogées par IPSO dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures ne permet pas de se prononcer valablement sur le degré de popularité de la réduction de primes et de procéder à des comparaisons. L'enquête menée auprès de personnes qui auraient potentiellement droit à des subsides, mais qui n'ont pas fait valoir leur droit, indique toutefois que dans ce canton également, la mesure de réduction de primes est bien connue dans le public (voir chiffre 4.3.1).

3.3.2 Canaux d'information des groupes cible

Pour améliorer davantage la politique d'information des cantons en matière de réduction de primes, il est important de connaître les principaux moyens mis en œuvre pour informer la population. Nous présenterons d'abord les résultats de l'enquête effectuée par IPSO, qui se réfè-

rent à l'ensemble des assurés du pays, et aborderons ensuite, pour les cantons Lucerne, Appenzell Rhodes-Extérieures et Bâle-Ville, le problème que posent les assurés qui auraient potentiellement droit à des subsides, mais qui ne les ont pas sollicités.

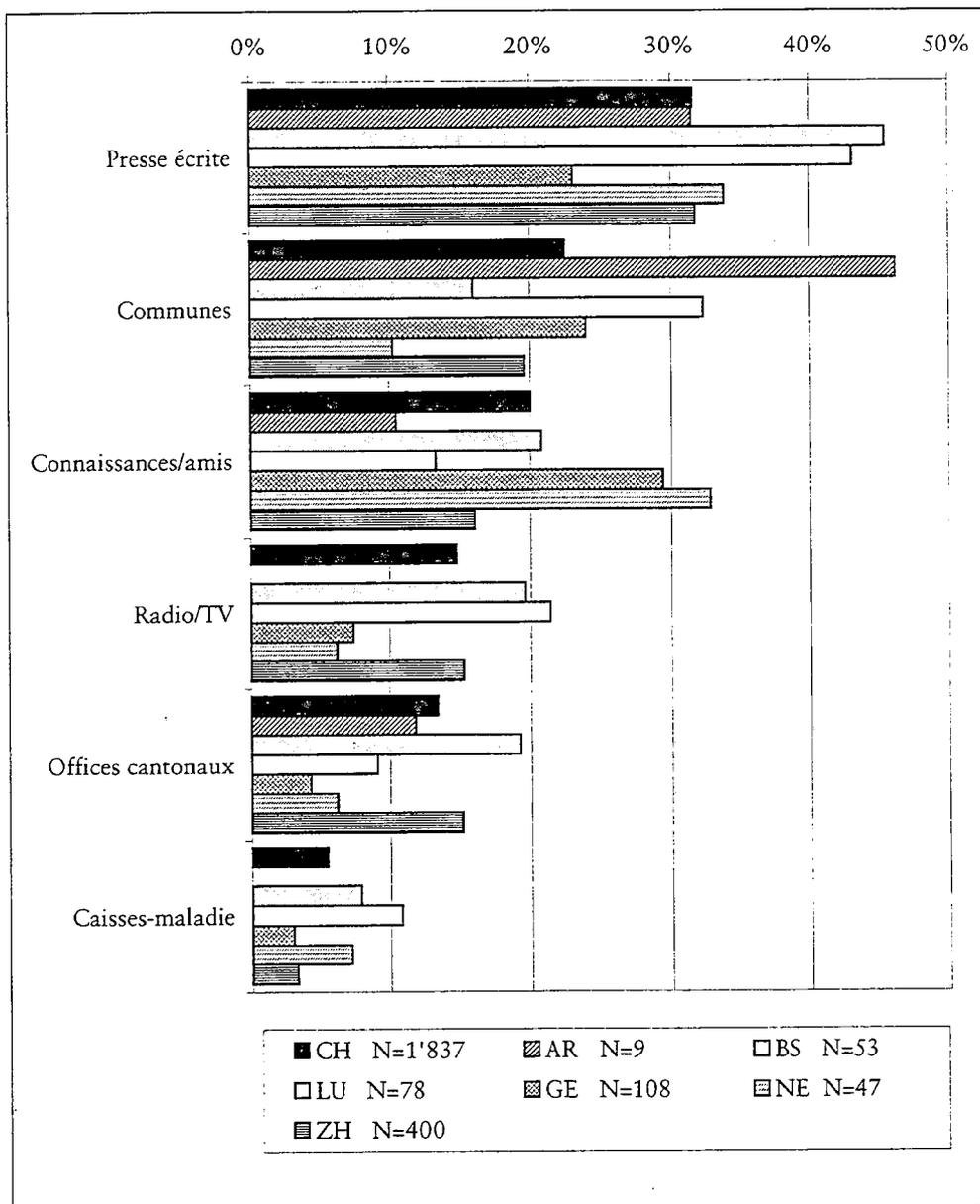
Canaux d'information de l'ensemble de la population

L'enquête IPSO a également porté sur la question de savoir quelles étaient les principales sources d'information en rapport avec la mesure de réduction de primes.

L'illustration D 3.1 ci-dessous indique que l'information est avant tout véhiculée par la presse écrite, les autorités communales ainsi que par les amis et connaissances. Cette constatation vaut pour l'ensemble de la Suisse, même s'il existe des différences considérables d'un canton à l'autre. Là encore, le nombre parfois peu élevé de personnes interrogées doit être pris en considération. Dans les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne, la presse écrite joue un rôle plus important qu'ailleurs, ce qui s'explique par le fait que les assurés doivent formuler eux-mêmes leur demande de subsides et que cette pratique suppose un travail d'information accru de la part des pouvoirs publics. On relèvera également que dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Lucerne, les communes occupent une place plus importante qu'ailleurs dans le déroulement de la procédure puisque c'est auprès de leurs services AVS que les assurés déposent leur demande de réduction de primes. Dans le canton de Bâle-Ville, le rôle des communes est négligeable, au profit de celui joué par le canton. Enfin, dans le canton de Zurich, l'information passe avant tout par la presse écrite.

L'enquête IPSO ne révèle que des différences mineures entre les différentes régions linguistiques. On constate qu'en Suisse allemande, les services cantonaux et communaux tiennent une place importante dans l'information du public alors qu'en Suisse romande et au Tessin, l'information a davantage tendance à venir du cercle des connaissances et amis.

D 3.1: D'où connaissez-vous la mesure de réduction de primes?



Source: Peters/Müller/Luthiger 2001; estimations propres

Selon l'enquête IPSO, les ménages à bas revenu obtiennent l'information moins par la presse ou leur cercle de relations que par les administrations communales et cantonales. Cette constatation, qui vaut pour l'ensemble de la Suisse, pourrait s'expliquer par le fait que dans certains cantons, les services compétents se manifestent spontanément à

l'appui des données fiscales et s'adressent directement aux ménages concernés.³⁸

Il est surprenant de constater (voir illustration D 3.1) que sur l'ensemble de la Suisse et dans tous les cantons sous revue, les caisses-maladie sont rarement mentionnées comme fournisseur de l'information par les personnes interrogées en charge des questions d'assurance de leur ménage. On peut également être étonné par le fait que dans tous les cantons, et plus particulièrement dans ceux de Suisse romande, la population néglige le rôle d'information des services cantonaux. Oublie-t-elle que ce sont ces mêmes services qui, dans la plupart des cantons, accordent une réduction de primes à 30 ou 40 % de la population? Il se peut que ce résultat soit lié à la formulation très générale de la question.

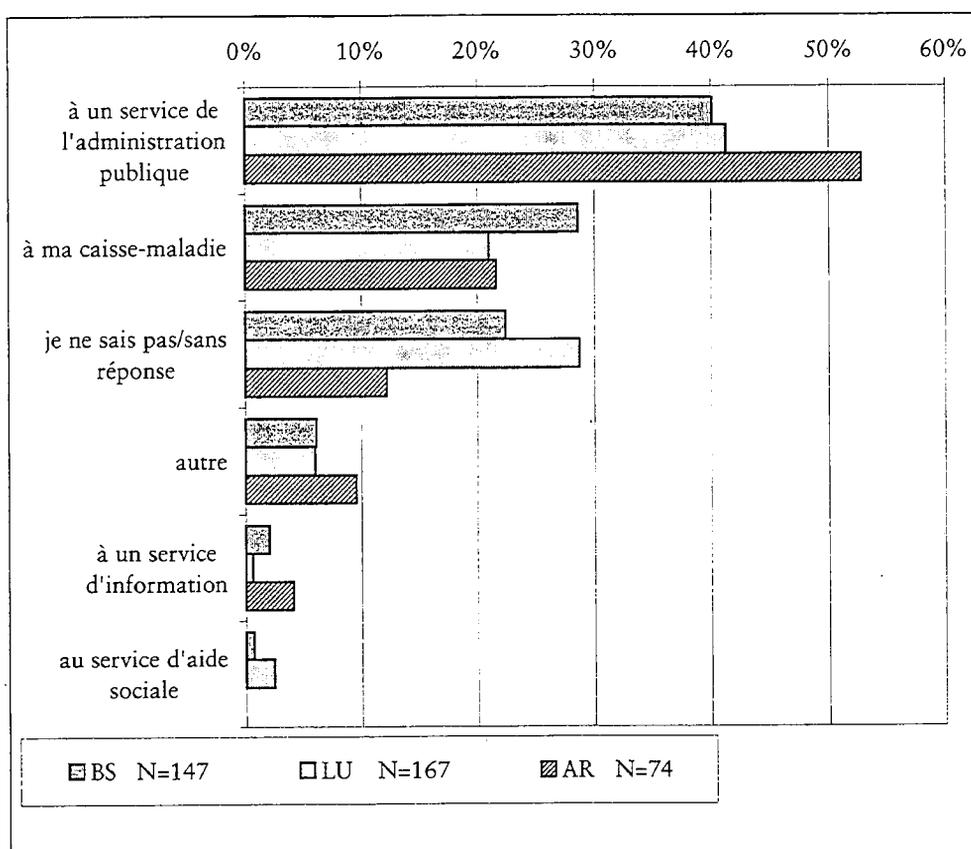
Canaux d'information d'ayants droit potentiels qui ne touchent pas de réduction de primes

Les considérations faites jusqu'ici font état de la popularité de la mesure de réduction de primes dans l'ensemble des ménages. Une information suffisante des ayants droit qui n'ont pas fait valoir de demande de subsides revêt cependant une importance toute particulière. Dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Bâle-Ville et de Lucerne, dans lesquels des enquêtes approfondies ont été effectuées auprès de bénéficiaires potentiels n'ayant pas fait valoir de réduction de primes, il a été demandé aux personnes interrogées à qui elles s'adresseraient pour obtenir des informations. Les réponses des personnes ayant déclaré connaître l'existence du système de réduction de primes figurent dans l'illustration D 3.2, tandis que celles des personnes qui ne le connaissent pas sont indiquées dans l'illustration D 3.3.

La grande majorité des personnes qui connaissent le système (illustration D 3.2) s'adresserait à un service de l'administration. C'est du moins ce qu'a indiqué plus de la moitié des personnes interrogées dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures. Dans les cantons de Lucerne et d'Appenzell Rhodes-Extérieures, un cinquième environ des personnes interrogées contacterait l'assurance-maladie, pour 28 % dans le canton de Bâle-Ville. On voit que c'est surtout dans les cantons de Lucerne et de Bâle-Ville que les personnes interrogées ne savent pas vraiment à qui s'adresser.

³⁸ Peters/Müller/Luthiger 2001, p. 104.

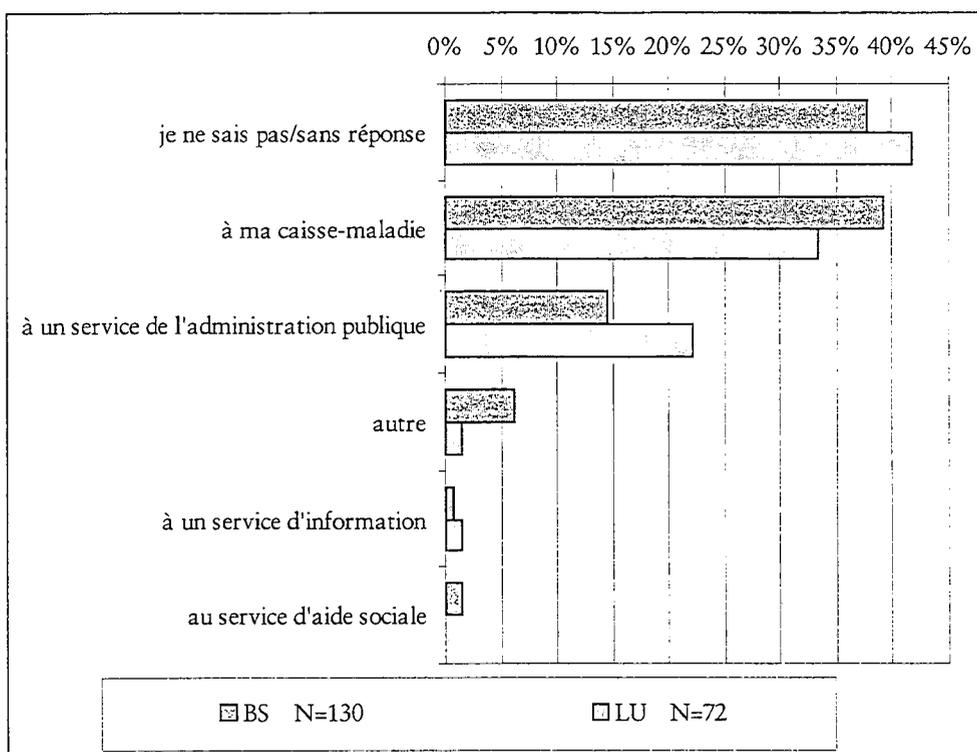
D 3.2: Personnes ayant entendu parler du système de réduction de primes: où vous adressez-vous pour obtenir des informations supplémentaires sur la réduction de primes?



Source: Enquête Interface

Comme le montre l'illustration D 3.3, les personnes qui n'ont encore *jamais* entendu parler du système de réduction de primes s'adresseraient d'abord à leur caisse-maladie pour obtenir des informations. Elles seraient plus nombreuses à procéder de la sorte dans le canton de Bâle-Ville que dans celui de Lucerne. Dans ce dernier, une part relativement plus importante de la population concernée s'adresserait à un service de l'administration publique.

D 3.3: Personnes n'ayant JAMAIS entendu parler du système de réduction de primes: où vous adressez-vous pour obtenir des informations supplémentaires sur la réduction de primes?



Source: Enquête Interface

Pour les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne, on peut être surpris par le nombre de personnes qui ne savent pas où s'adresser. Cette remarque vaut à la fois pour les personnes ayant déjà entendu parler du système de réduction de primes et pour celles qui n'en ont encore jamais entendu parler. Les pourcentages enregistrés dans le canton de Lucerne sont supérieurs à ceux de Bâle-Ville.

3.4 Conclusion

Une application efficace du système de réduction de primes suppose une bonne information de la population. Cela vaut en particulier pour les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne, qui procèdent au moyen d'un système de demande sans information personnelle des bénéficiaires potentiels sur la base de leurs données fiscales. L'illustration D 3.4 ci-dessous présente un aperçu des principales activités d'information des cantons sous revue.

D 3.4: Aperçu des activités déployées par les cantons dans le domaine de l'information

Canton	Information individuelle		Information collective	
	Groupes	Importance	Groupes	Importance
Genève	Ayants droit sur la base des données fiscales, parents de nouveau-nés	Grande	Population, personnes soumises à l'impôt à la source, nouveaux habitants, parents de nouveau-nés	Faible
Neuchâtel	Ayants droit sur la base des données fiscales et information du Contrôle de l'habitant, personnes hors de la procédure automatique, nouveaux habitants, personnes soumises à l'impôt à la source	Très grande	Population	Faible
Bâle-Ville		Très faible	Population, nouveaux habitants	Grande
Zurich	Ayants droit sur la base des données fiscales	Grande	Population	Faible
Lucerne	Personnes ayant déjà déposé une demande	Moyenne	Population	Grande
Appenzell A.	Ayants droit sur la base des données fiscales, personnes ayant déjà déposé une demande	Grande	Population	Faible

L'aperçu D 3.4 montre que les cantons poursuivent des stratégies différentes, selon le système d'application choisi. Les cantons qui procèdent au moyen d'un recensement et d'une information automatiques ne font pratiquement rien pour informer de larges couches de la population. C'est surtout le canton de Neuchâtel qui se montre le moins actif dans ce domaine étant donné que l'information individuelle couvre pratiquement tous les groupes difficiles à recenser. Ainsi, les parents de nouveau-nés, les personnes soumises à l'impôt à la source ainsi que les nouveaux habitants y sont automatiquement recensés, évalués et, le cas échéant, informés. Dans les cantons de Genève et de Zurich, l'information individuelle ne va pas aussi loin.

Dans certains cantons, ce sont surtout les nouveaux habitants et les personnes dont la situation économique ou sociale a changé qui doivent

déployer une initiative personnelle considérable pour faire valoir leur droit.

Dans les cantons de Lucerne et de Bâle-Ville, l'information destinée à l'ensemble de la population occupe une place plus importante que dans d'autres cantons. Ceci s'explique par le fait que ces deux cantons pratiquent un système de demande sans information individuelle des assurés. Le canton de Lucerne a élaboré un système d'information bien développé, dans lequel la caisse de compensation de Lucerne, mais surtout les communes jouent un rôle important. Autre élément particulièrement intéressant: l'existence d'une banque de données répertoriant les coordonnées de 57 000 personnes ayant déjà sollicité au moins une fois des subsides au cours des années précédentes. Les personnes figurant dans la banque de données sont directement informées de l'existence d'un éventuel droit.

Le canton de Bâle-Ville a adressé deux tous ménages à la population ces dernières années. Etant donné qu'à Bâle-Ville, contrairement à la pratique de Lucerne, la demande de réduction de primes ne doit pas être reformulée tous les ans, la politique d'information du canton vise prioritairement à toucher de nouveaux groupes cible. L'étude approfondie effectuée dans ce canton révèle que la chose devient toujours plus difficile étant donné que le nombre de personnes non encore contactées diminue constamment.

Une enquête représentative effectuée en été 2000 par l'institut de recherche sociale IPSO dans le domaine de l'assurance-maladie a indiqué que 85 % des personnes en charge des questions d'assurance au sein de leur ménage avaient déjà entendu parler de la mesure de réduction de primes. Il est permis de relever que ce chiffre est très élevé, d'autant plus que dans de nombreux cantons la réduction de primes est versée automatiquement aux groupes cibles importants, d'où un moindre besoin d'information. En ce qui concerne les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne, l'étude indique que celui-ci a su fournir une bonne information à la population, ce qui n'est pas vraiment le cas de celui-là. Ce résultat se trouve corroboré par l'enquête que nous avons nous-mêmes effectuée auprès des ayants droit potentiels qui n'ont pas déposé de demande de subsides. Un examen plus approfondi de la question a toutefois révélé par la suite que dans bien des cas, méconnaissance allait souvent de pair avec négligence.

On observe que dans l'ensemble de la Suisse, l'information relative à la réduction de primes est principalement véhiculée par la presse écrite, les administrations communales et les amis et connaissances. Il existe toutefois des différences considérables d'un canton à l'autre. A Bâle-Ville et à Lucerne, la presse écrite a joué un rôle plus important que dans les autres cantons. Relevons également que dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Lucerne, les communes jouent un rôle d'information plus important que dans les autres cantons de Suisse, ce qui tient au fait que les demandes de subsides doivent y être dûment déposées.

L'étude ne révèle que peu de différences entre les différentes régions linguistiques. En Suisse allemande, les services cantonaux et communaux tiennent une place plus importante alors qu'en Suisse romande et au Tessin, les principaux acteurs sont les amis et connaissances. S'agissant des ménages à bas revenu, on constate que l'information n'est pas tant fournie par les médias ou le cercle des connaissances, mais davantage par les communes et les services cantonaux. Cela est dû au fait que dans un certain nombre de cantons, les services compétents agissent spontanément et s'adressent directement aux ménages concernés sur la base de leurs données fiscales.

Le nombre de personnes qui ne savent pas où s'adresser pour obtenir des informations sur la réduction de primes est surprenant. L'enquête a mis en évidence que les assurances-maladie constituaient la principale source d'information des personnes ayant déclaré ne jamais avoir entendu parler de réduction de primes.

4. Problématique des ayants droits ne faisant pas valoir de réduction de primes

Les groupes cible visés par la mesure de réduction de primes sont les personnes de condition économique modeste. Un problème majeur rencontré par le système de réduction de primes concerne le fait que, selon le modèle appliqué, de nombreuses personnes ne bénéficient d'aucune aide alors qu'elles auraient droit à des subsides. Ce chapitre est consacré à cette problématique. D'abord, nous présenterons la manière de procéder (chiffre 4.1), ensuite nous analyserons l'étendue du phénomène (chiffre 4.2), enfin, nous nous interrogerons sur les raisons qui amènent une partie des bénéficiaires potentiels à ne pas faire valoir leur droit légitime à des subsides (chiffre 4.3). Pour terminer, nous présentons un résumé des résultats de notre étude (chiffre 4.4).

4.1 Procédure

Dans le canton de Genève, 3,7 % des personnes qui ont reçu un formulaire d'octroi de subsides de la part du Service de l'assurance-maladie ne l'ont pas transmis à leur assureur. La Commission externe d'évaluation des politiques publiques a interrogé un certain nombre de ces personnes pour établir pourquoi elles n'avaient pas fait valoir leur droit.³⁹ En outre, nous nous sommes entretenus à cinq reprises avec des expertes et des experts genevois à ce sujet.

A Zurich et à Neuchâtel, la question se pose un peu différemment étant donné que dans ces cantons, la réduction de primes est automatiquement versée aux assurés sur la base de données accessibles à l'administration. Cependant, il existe aussi dans ces cantons des personnes qui, bien qu'appartenant au groupe cible, doivent déposer une demande de subsides. Il s'agit notamment des personnes récemment établies dans le canton, des personnes soumises à l'impôt à la source ou encore des personnes dont la situation économique ou sociale a considérablement changé. Pour obtenir des informations pertinentes sur ces cantons, nous avons analysé la statistique y relative et étudié différents documents ainsi que des textes légaux. Nous nous sommes également entretenus plusieurs fois avec des expertes et des experts, soit à quatre reprises en ce qui concerne le canton de Zurich et à trois reprises pour Neuchâtel.

³⁹ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000, p. 15.

L'étude de cette problématique se fonde toutefois principalement sur des entretiens conduits avec des personnes qui, bien qu'ayant droit à une réduction de primes, n'ont pas fait valoir leur droit. Pour cerner les raisons les ayant amenés à renoncer à faire valoir leur droit, nous avons enquêté dans les cantons de Bâle-Ville, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures. Sous chiffres 4.1.1 à 4.1.3, nous présentons les procédures, parfois laborieuses, auxquelles nous avons dû recourir dans les cantons concernés.

4.1.1 Bâle-Ville

L'étude concernant le canton de Bâle-Ville, se fonde sur les données fiscales. En collaboration avec les services de l'administration fiscale cantonale, le service des cotisations sociales a recensé les bénéficiaires potentiels sur la base de leurs données fiscales. Du fait que dans le canton de Bâle-Ville, le droit à une réduction de primes ne repose pas sur le revenu imposable selon l'attestation de salaire, nous avons dû établir les limites de revenu applicables en tenant compte d'éventuelles déductions sur le revenu imposable. Par ailleurs, nous avons également dû prendre en considération le fait que pour les jeunes adultes de 18 à 25 ans, le droit à une réduction de primes se calcule conjointement au revenu des parents.

Dans un deuxième temps, nous avons écarté des cas recensés sur la base des données fiscales les bénéficiaires effectifs d'une réduction de primes. Nous avons ainsi obtenu les bénéficiaires potentiels n'ayant pas fait valoir leur droit à une réduction de primes. Une population de 550 personnes a été choisie au hasard et a fait l'objet d'une enquête, par téléphone, qui s'est déroulée en juin et au début juillet 2000. Au total, nous avons eu 288 contacts.⁴⁰ Toujours pour le canton de Bâle-Ville, nous avons par ailleurs conduit neuf entretiens avec des expertes et des experts internes ou externes à l'administration publique.

⁴⁰ Aucun numéro de téléphone n'a pu être obtenu pour 20 % de la population considérée. Les personnes en question soit ne possédaient pas de raccordement téléphonique fixe soit ne figuraient pas dans l'annuaire téléphonique (p. ex. personnes vivant en communauté de logement ou de vie, personnes résidant dans des foyers). Par ailleurs, 14 % des personnes du groupe cible n'ont toujours pas pu être jointes après quatre tentatives d'appel, environ 8 % ont refusé de nous répondre et pour environ 4 % d'entre elles, l'entretien n'a pas pu avoir lieu en raison de problèmes de communication. (voir à ce sujet Baithasar/Bieri 2001a, p. 12 s.)

4.1.2 Lucerne

Dans le canton de Lucerne, l'enquête a également été menée à partir de la situation fiscale, les données en question ainsi que la situation familiale des assurés étant déterminantes dans la procédure d'octroi d'une réduction de primes. Etant donné que dans ce canton, les informations correspondantes sont uniquement disponibles auprès des autorités communales, l'enquête n'a pu se faire qu'avec l'aide des administrations fiscales communales, du contrôle de l'habitant et des services municipaux de l'AVS. Il a également été évident d'emblée que l'étude ne pouvait pas couvrir l'ensemble du territoire cantonal, mais que nous devons limiter nos investigations à un nombre limité de communes. Pour être représentative, la sélection devait respecter certains critères, à savoir: "communes de tailles différentes", "distances différentes par rapport à un centre", et "structures de revenus différentes". D'entente avec le mandant, le choix s'est porté sur la ville de Lucerne et les communes de Buchrain, Ruswil, Römerswil et Marbach.

En collaboration avec l'Office cantonal de la statistique, des données fiscales des communes de Buchrain, Ruswil, Römerswil et Marbach ont pu être obtenues et évaluées dans l'optique de notre recherche. Nous avons utilisé comme source de données la banque de données de l'impôt cantonal, utilisée entre autres pour établir des dépenses prévisionnelles en matière de réduction des primes. Les données en question ont permis aux communes de recenser des personnes qui, malgré leur qualité de bénéficiaires potentiels, n'ont pas fait valoir de droit à une réduction de primes pour l'année 2000.

La procédure a été quelque peu différente en ce qui concerne la ville de Lucerne. Nous avons travaillé sur les données du service des contributions publiques de la ville portant sur 11 804 contribuables ayant fait l'objet d'une taxation définitive, chiffre qui correspond à environ 31 % de l'ensemble des contribuables.⁴¹ C'est sur cette base que le service municipal des contributions publiques et les services AVS de la ville de Lucerne ont recensé les bénéficiaires potentiels d'une mesure de réduction de primes. Cette manière de procéder ne s'est avérée être fiable que pour les personnes âgées de plus de 25 ans révolus, raison pour laquelle

⁴¹ La taxation définitive est un élément qui amène à penser que les cas considérés renvoient à des taxations relativement simples, sans éléments complexes en rapport avec la fortune et les revenus. Une comparaison avec la statistique des données fiscales indique que le revenu et la fortune imposables des personnes ayant fait l'objet d'une taxation définitive sont légèrement inférieurs à la moyenne.

les personnes de moins de 25 ans ont d'emblée été exclues de l'échantillonnage. Au total, l'étude porte donc sur une population 10 592 contribuables.

Considérant le fait que la base de données citée n'était pas suffisamment à jour pour établir avec exactitude la qualité d'ayant droit, les services communaux concernés ont vérifié et mis à jour tous les cas sélectionnés. En ville de Lucerne, les services AVS se sont penchés sur la situation personnelle et familiale de 2 229 bénéficiaires potentiels et ont établi combien d'entre eux avaient déposé une demande de subsides pour l'année 2000. Au terme de cet examen, ils ont relevé que malgré leur qualité de bénéficiaires potentiels, 871 contribuables n'ont pas déposé de demande de subsides. Les services AVS et ceux du contrôle de l'habitant ont mis à jour les données relatives au domicile et à la situation familiale des personnes concernées.

Comme dans le canton de Bâle-Ville, un certain nombre de bénéficiaires potentiels a été interrogé par téléphone en novembre et décembre 2000. Une population de 290 personnes a été sélectionnée au hasard, ce qui a permis de réaliser 220 interviews.⁴² Nous avons également conduit quinze entretiens avec des expertes et des experts.

4.1.3 Appenzell Rhodes-Extérieures

Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, les bénéficiaires potentiels d'une réduction de primes sont recensés et informés de leur droit sur la base des données de l'administration des contributions publiques et de celles de la caisse de compensation. A l'appui des données de la caisse de compensation, il a été possible d'établir que 8 % des contribuables contactés n'ont pas souhaité bénéficier d'une réduction de primes alors même qu'ils y avaient potentiellement droit. Une partie de cette population a été interrogée par téléphone en vue de connaître leur motivation. L'enquête a été effectuée au début du mois de novembre et a permis de réaliser 61 interviews.⁴³ Nous avons également conduit quatre entretiens avec des expertes et des experts.

⁴² 63 personnes n'ont pas été interrogées, soit qu'elles n'ont pas pu être atteintes, soit qu'elles ont refusé de répondre aux questions posées, soit encore en raison de problèmes de communication (voir Balthasar/Bieri/Furrer 2001, p. 17 ss.)

⁴³ Voir Balthasar/Bieri 2001b.

4.2 Manière de joindre les groupes cible

Les deux questions qui se posent ici sont celles de savoir si les systèmes en vigueur permettent de toucher efficacement les groupes cible visés et s'il existe des différences entre les groupes socio-démographiques.

4.2.1 Résultats quantitatifs

Le lecteur trouvera ici des résultats quantitatifs sur l'efficacité avec laquelle les groupes cible sont touchés. On observe que les bases des données des cantons ont nettement été améliorées, du moins en ce qui concerne les cantons étudiés dans le cadre de cette étude.

Genève

Du fait du système de recensement automatique pratiqué à Genève, il est permis de penser que le nombre de bénéficiaires qui ne touchent pas de réduction de primes est relativement faible. Il existe toutefois dans ce canton des groupes qui ne sont pas automatiquement recensés et informés. C'est le cas notamment des personnes récemment établies dans le canton, des personnes soumises à l'impôt à la source et des personnes dont la situation économique ou familiale a changé au cours de la période d'assujettissement. Le rapport de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques relève que les personnes nouvellement établies dans le canton et celles dont la situation économique s'est trouvée modifiée en raison d'une mise au chômage ou d'un départ à la retraite ne sont guère informées de leur droit éventuel à une réduction de primes. Toutefois, tant les personnes interviewées que le rapport de la Commission affirment qu'aucun groupe n'est systématiquement exclu.

Neuchâtel

Comme dans le canton de Genève, le nombre de bénéficiaires ne faisant pas valoir leur droit à une réduction de primes devait être relativement faible dans le canton de Neuchâtel, là encore du fait du système automatique de recensement qui y est pratiqué. Dans ce canton, les contribuables dont la situation familiale subit un changement (p. ex: naissance d'un enfant) sont automatiquement informés; le cas échéant, un formulaire préimprimé de demande de subsides leur est adressé. Les personnes exclues de l'automatisme en raison du critère de limite inférieure de revenu reçoivent un courrier attirant leur attention sur la pos-

sibilité de déposer une demande de subsides. Les personnes venant s'installer dans le canton de Neuchâtel sont elles aussi informées personnellement de l'existence du droit. Seules les personnes concernées par une mise au chômage sont tenues de s'annoncer spontanément pour demander un réexamen de leur dossier.

Bâle-Ville

Les études effectuées dans le canton de Bâle-Ville ont révélé qu'environ 8 000 contribuables qui auraient potentiellement droit à une réduction de primes n'ont à ce jour pas déposé de demande de subsides. Ce chiffre correspond approximativement à 21 % des ayants droit.⁴⁴

Zurich

Comme dans les cantons de Genève et de Neuchâtel, le nombre de bénéficiaires potentiels qui ne font pas valoir de réduction de primes devrait être relativement peu élevé, là encore en raison du système automatique de recensement qui y est pratiqué. Dans ce canton, les bénéficiaires potentiels sont recensés et remboursés par l'autorité mandatée à cet effet, sur la base de leurs données fiscales. Les personnes qui n'ont été ni recensées ni informées de leur droit, mais qui estiment néanmoins être en droit de faire valoir une réduction de primes peuvent adresser une demande dans ce sens auprès de leur commune. Il n'existe pas de données quantitatives sur le nombre de bénéficiaires qui auraient obtenu une réduction de primes par ce biais-là ni sur les groupes qui n'auraient éventuellement pas été informés.

Lucerne

A l'appui de considérations formulées par l'office de la statistique du canton de Lucerne et des résultats de notre propre enquête, nous estimons que le nombre des bénéficiaires potentiels d'une réduction de primes devrait atteindre 60 219 contribuables. Sur ce nombre, 14 714 personnes, soit 24 %, n'ont pas déposé de demande de subsides. Si l'on déduit de ce chiffre les bénéficiaires de prestations complémentaires et de prestations de l'aide sociale, des catégories qui obtiennent la réduction sans avoir à déposer de demande, la conclusion suivante s'impose: 31 % des ménages lucernois qui auraient été en droit de formuler une

⁴⁴ Balthasar/Bieri 2001a.

demande de subsides ne l'ont pas fait. L'Office cantonal de la statistique a estimé le taux d'épuisement des subsides à 69 % pour cette année. En d'autres termes, 30 % des bénéficiaires potentiels n'ont pas fait valoir de droit à une réduction de primes.⁴⁵

Appenzell Rhodes-Extérieures

Conformément aux analyses que nous avons effectuées dans ce canton, nous évaluons à environ 9 200 le nombre de contribuables potentiellement en droit de bénéficier d'une réduction de primes dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures. Cette estimation repose sur le fait que 8 700 contribuables ont automatiquement été informés de l'existence de leur droit. Les études indiquent également qu'environ 5 % des demandes reconnues fondées émanaient de personnes n'ayant pas automatiquement été informées de leur droit. Pour obtenir le nombre total de bénéficiaires potentiels, il convient donc d'ajouter environ 400 contribuables aux personnes automatiquement informées. Par ailleurs, il existe dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures un nombre non identifiable de bénéficiaires potentiels qui n'ont pas été informés de leur droit et qui n'ont pas spontanément déposé de demande de réduction de primes. Nous pensons que cette situation concerne une centaine de contribuables au maximum.⁴⁶ Nous concluons de ce qui précède que la procédure applicable dans le canton permet de bien informer ce groupe cible.

4.2.2 Caractéristiques des bénéficiaires qui n'ont pas fait valoir leur droit à des subsides

La question qui se pose ici est celle de savoir si, dans une optique socio-démographique, une analyse plus attentive des bénéficiaires recensés qui n'ont pas fait valoir leur droit à des subsides permet d'obtenir des indications pertinentes sur des groupes qui n'auraient pas été atteints de manière satisfaisante. Dans ce qui suit, nous présentons les résultats de notre analyse en termes d'âge, de situation familiale, d'origine et de revenu des bénéficiaires qui n'ont pas fait valoir leur droit.

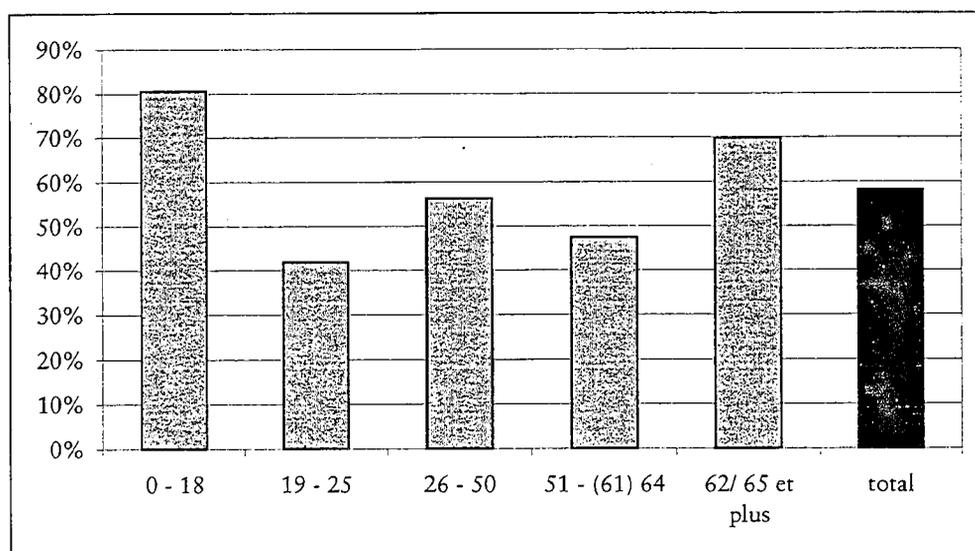
⁴⁵ Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

⁴⁶ Balthasar/Bieri 2001b.

Répartition par âge des bénéficiaires qui n'ont pas fait valoir leur droit

Les illustrations D 4.1 et D 4.2 donnent un aperçu de la répartition par âge des bénéficiaires potentiels qui ont déposé une demande de subsides dans les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne. Ces données permettent également de dire quel sont les groupes qui n'ont pas été atteints de manière satisfaisante.

D 4.1: Répartition par âge des bénéficiaires potentiels ayant déposé une demande de subsides dans le canton de Bâle-Ville



Légende: données incluant les bénéficiaires de prestations complémentaires. Source: estimations propres basées sur les données fournies par le service des cotisations sociales du canton de Bâle-Ville.

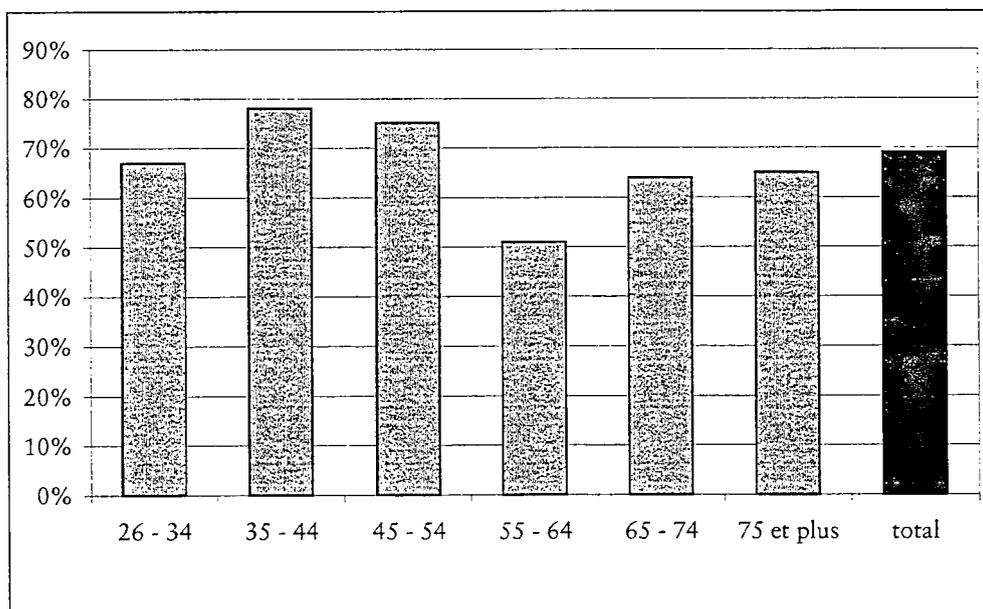
Les résultats du canton de Bâle-Ville présentés dans l'illustration D 4.1 se prêtent à quatre grandes constatations.

- D'abord, on constate que les bénéficiaires potentiels qui ne font pas valoir leur droit sont principalement des personnes d'âge moyen. Par rapport aux autres classes d'âge, les personnes de 26 à 64 ans ou 61 ans sollicitent moins souvent les subsides auxquels ils ont potentiellement droit.
- Ensuite, on voit que le système permet de toucher efficacement les retraités. En effet, ces personnes sont plus fréquemment représentées dans la catégorie des personnes bénéficiant de subsides que dans celle des bénéficiaires potentiels qui ne font pas valoir leur droit. Cela s'explique vraisemblablement par le fait que le versement de

prestations complémentaires entraîne automatiquement le versement des subsides.

- Enfin, parmi les jeunes adultes de 19 à 25 ans, la part des bénéficiaires potentiels qui ne font pas valoir leur droit est, par comparaison, élevée. Cela est dû au fait que le recensement s'effectue sur la base des données fiscales. Les jeunes adultes ne sont recensés qu'à partir du moment où ils réalisent un revenu de 12 000 francs. Il y a toutefois lieu de penser que pour une grande partie des cas recensés, l'examen du droit à une réduction de primes s'est effectué en tenant compte du revenu des parents.

D 4.2: Répartition par âge des bénéficiaires potentiels ayant déposé une demande de subsides dans le canton de Lucerne



Source: estimations propres basées sur les données fournies par le service des statistiques du canton de Lucerne

En ce qui concerne le canton de Lucerne, l'illustration D 4.2 montre que la tranche d'âge moyenne (35 à 64 ans) sollicite davantage que la moyenne une réduction de primes. On observe également que pour les personnes plus âgées, le taux d'utilisation des subsides est inférieur à la moyenne. Enfin, ce sont les 55 - 64 ans qui déposent le plus rarement des demandes de réduction de primes.

En résumé, les deux sources de données nous amènent à dire que les personnes des tranches d'âge inférieures et les retraités sont efficace-

ment touchés par la réduction de primes, ce qui n'est pas le cas des personnes de plus de 50 ans et jusqu'à l'âge de la retraite. On peut penser que cette tranche d'âge est plus prompte à imaginer ne pas avoir droit à une réduction de primes.

Des données détaillées pour la catégorie des retraités existent pour le canton de Genève. La Commission externe d'évaluation des politiques publiques s'est également interrogée sur la répartition du montant total des réductions de primes parmi les groupes cible. Il en a résulté des informations très intéressantes en ce qui concerne les bénéficiaires de prestations complémentaires.

D 4.3: Répartition par groupe cible de la réduction de primes dans le canton de Genève

<i>Ayants droit</i>	<i>Nombre</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>Ressources allouées en %</i>
Bénéficiaires de prestations de l'aide sociale	9 464	6,5	8,7
Bénéficiaires du revenu cantonal minimum de l'aide sociale	2 004	1,4	2,2
Assistance par d'autres services (mesures de tutelle, protection de la jeunesse, etc.)	192	0,1	0,2
Bénéficiaires de prestations complémentaires (prestations cantonales incluses)	22 556	15,5	42,0
Personnes de condition économique modeste	105 779	73,0	42,5
TOTAL des personnes au bénéfice d'une aide en 1998	139 995	96,5	95,6
Remboursement de primes irrécupérables	4 985	3,5	4,4
TOTAL 1998	144 980	100,0	100,0

Source: Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000, annexe V, p. VII

On constate que le nombre de personnes au bénéfice de prestations complémentaires est élevé. Cela est dû au fait que le canton de Genève connaît à la fois un système de prestations complémentaires fédérales et un système de prestations complémentaires *cantonales*. La limite de revenu ouvrant le droit à des prestations complémentaires cantonales est supérieure de 30 % à la limite de revenu donnant droit à des prestations de la Confédération. Par rapport aux autres cantons, cette prati-

que augmente le nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires et, partant, celui des personnes ayant droit à une réduction de primes.

En outre, pour cette catégorie de la population, le calcul des prestations complémentaires fédérales prend en compte la prime effective, bien que la loi fédérale ne prévoie qu'une prime moyenne. Conséquence: les personnes affiliées à une caisse-maladie pratiquant des primes élevées sont avantagées. En effet, plus la prime effective est chère, plus la chance est réelle de bénéficier de prestations complémentaires. Certes, cette pratique n'engendre guère de coûts supplémentaires, mais elle n'incite en tous cas pas les assurés à changer d'assureur au profit d'une caisse-maladie moins chère. Si le canton de Genève prend en charge l'intégralité de la prime de l'assurance-maladie, c'est parce qu'il en était déjà ainsi avant 1996. Relevons que cette pratique est contraire à la réglementation fédérale.

Le rapport de la CEPP souligne que les bénéficiaires de prestations complémentaires sont avantagés par rapport aux autres ayants droit. Cet avantage résulte d'une part du mode de calcul, d'autre part par le fait que Genève a institué un système de prestations complémentaires cantonales parallèlement au système de prestations complémentaires fédérales, celui-là étant d'ailleurs plus généreux que celui-ci. 42 % des ressources disponibles reviennent aux 15,5 % de bénéficiaires de prestations complémentaires. Si la réduction de primes des bénéficiaires de prestations complémentaires et celle des personnes de condition économique modeste n'ayant pas droit à des prestations complémentaires étaient établies selon les mêmes bases de calcul, on observerait que plus de la moitié des bénéficiaires de prestations complémentaires ne recevrait plus les subsides maximums. Certains d'entre eux perdraient même toute prétention à l'égard d'une réduction de primes.

La CEPP relève qu'un problème identique se pose en ce qui concerne les bénéficiaires de prestations de l'aide sociale. L'article 22 de la loi cantonale d'application de LAMal prévoit que les bénéficiaires de prestations de l'aide sociale ont droit au remboursement intégral de leur prime d'assurance effective.

La loi cantonale genevoise privilégie donc les bénéficiaires de prestations complémentaires et de prestations de l'aide sociale. Les personnes concernées reçoivent mensuellement une réduction de primes de 298

francs. Si elles avaient une qualité d'ayants droits simples, ces personnes ne recevraient dans la majorité des cas pas même l'équivalent des subsides maximums, soit 80 francs par mois. Plus de 50 % des ressources disponibles vont aux bénéficiaires de prestations complémentaires ou d'autres aides sociales, alors que ce groupe forme moins d'un quart du total des bénéficiaires d'une réduction de primes. Conséquence: il reste relativement peu d'argent à distribuer au grand groupe des personnes de condition économique modeste qui ne perçoivent aucune aide sociale. La participation aux primes de chacun est donc fatalement modeste. Ces réglementations ont pour conséquence que les effets d'allègement visés par le Conseil fédéral sont loin d'être réalisés dans le canton de Genève.⁴⁷

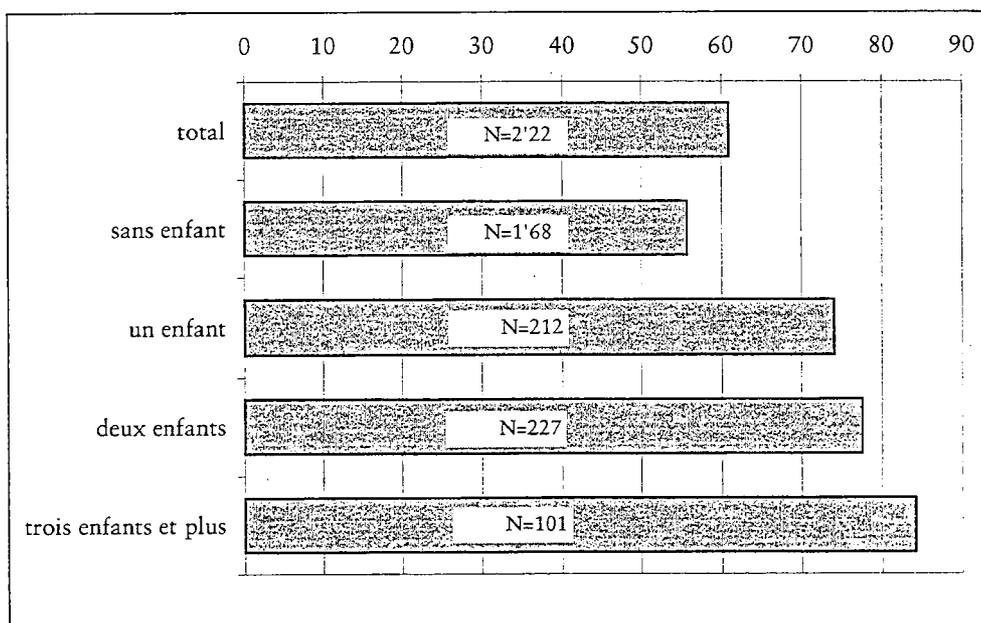
Cela est dû au fait qu'en vertu des méthodes de calcul appliquées et du système cantonal de prestations complémentaires, la qualité d'ayant droit est accordée à un grand nombre de personnes et que les primes des bénéficiaires de prestations complémentaires et de prestations de l'aide sociale sont intégralement prises en charge.

Situation familiale

Il est également intéressant de s'interroger sur la situation familiale des personnes qui ne sollicitent pas une réduction de primes. A ce propos, nous pouvons nous référer en particulier aux données du canton de Lucerne.

⁴⁷ Balthasar 2001.

D 4.4: Situation familiale des ayants droit en ville de Lucerne: sur une population de 100 ayants droit... ont sollicité une réduction de primes



Légende: indications sans groupe d'âge de 19 à 25 ans
 Source: service AVS de la ville de Lucerne et estimations propres

L'illustration D 4.4 indique clairement que les familles avec enfants font plus souvent valoir leur droit à une réduction de primes que les célibataires et les couples sans enfant. L'Office de la statistique est arrivé aux mêmes résultats dans ses extrapolations pour l'ensemble du canton.⁴⁸ Par ailleurs, ce résultat rejoint ce que nous avons pu observer à Bâle-Ville. Dans ce canton, la majorité des bénéficiaires potentiels qui n'ont pas fait valoir leur droit à une réduction de primes n'a pas d'enfant. En effet, 79 % des 550 contribuables analysés n'en avaient pas. Parmi les contribuables qui avaient potentiellement droit à une réduction de primes mais qui ne l'ont pas sollicitée, 86 % n'avaient pas d'enfant.

Dans l'ensemble, on peut imaginer que les systèmes en vigueur dans les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne, des systèmes fondés sur une demande de subsides, permettent de mieux atteindre les familles avec enfants que les personnes seules ou les couples sans enfant. Cela peut s'expliquer en partie par la meilleure intégration sociale des familles.

⁴⁸ Paravicini Bagliani/Käser 2000a.

Comme nous aurons l'occasion de le voir, le montant des subsides escomptés joue aussi un rôle: selon leur composition et du fait de leur revenu proportionnellement modeste, les familles avec enfants peuvent dans certains cas bénéficier de réductions de primes considérables.

Origine des ayants droit

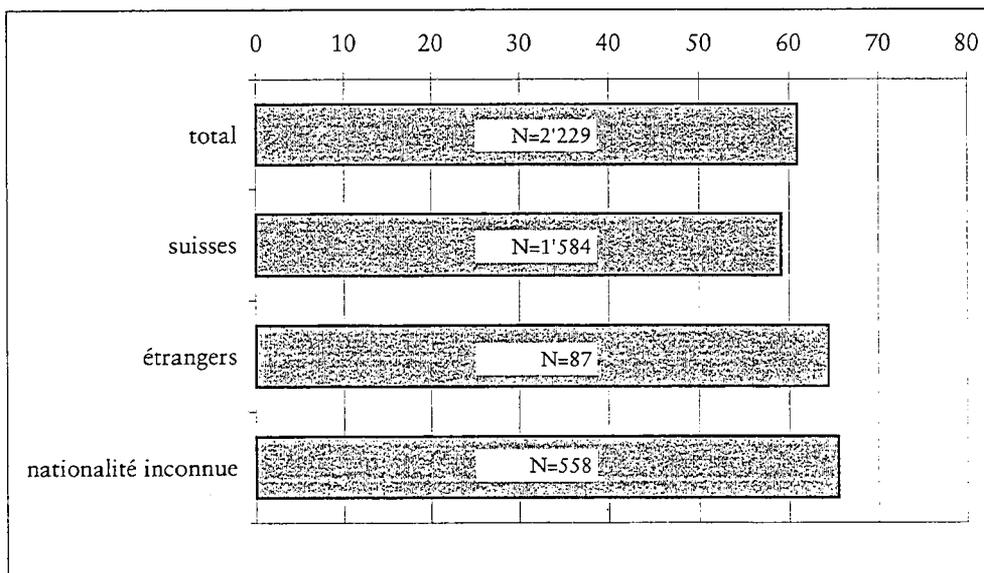
La question qui se pose également est celle de savoir dans quelle mesure les systèmes de réduction de primes parviennent à toucher efficacement la population étrangère. Les données disponibles pour le canton de Lucerne sont une fois encore celles qui servent le mieux notre propos. Elles permettent également de faire une comparaison entre les ayants droits potentiels et les demandeurs de subsides selon leur origine.

Les données à disposition permettent de dire que les bénéficiaires potentiels de nationalité étrangère font tout autant valoir leur droit à une réduction de primes que les Suisses. Une réserve s'impose toutefois du fait que la nationalité de 558 ayants droit potentiels demeure inconnue. La statistique des bénéficiaires d'une réduction de primes du canton de Zurich va dans le même sens. Avec 38,7 % contre 41,6 % en 1999, le taux des bénéficiaires suisses y était légèrement inférieur à celui des bénéficiaires étrangers.⁴⁹ La Commission externe d'évaluation des politiques publiques est arrivée à un résultat identique en ce qui concerne le canton de Genève.⁵⁰

⁴⁹ Rüst 2000.

⁵⁰ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

D 4.5: Origine des ayants droit: sur une population de 100 ayants droit... ont sollicité une réduction de primes en ville de Lucerne



Légende: indications sans groupe d'âge de 19 à 25 ans

Source: service AVS de la ville de Lucerne et estimations propres

Ces données doivent une fois encore être considérées sous l'angle des différentes situations de revenu. Comme nous le verrons au paragraphe suivant, les demandes de réduction de primes tendent à augmenter plus le revenu diminue. Il est également permis de penser que ces données sont en rapport avec le montant escompté des réductions.

Sur la base des données figurant dans le rapport annuel 1999 de la caisse de compensation de Lucerne, il peut en outre être établi que, compte tenu des populations résidentes respectives, les ressortissants allemands et autrichiens figurent plus rarement parmi les demandeurs de subsides que les ressortissants de pays du sud ou du sud-est de l'Europe et d'Asie. Il convient de rappeler à cet endroit que les étrangers, en particulier lorsqu'ils sont originaires du sud ou du sud-est de l'Europe ou encore d'Asie, sont souvent de condition économique modeste. Cela suffit à expliquer pourquoi le pourcentage des versements en leur faveur est plus élevé que celui des versements en faveur de Suisses.

Parmi les étrangers, les *personnes assujetties à l'impôt à la source* méritent une attention particulière:

- Dans le canton de Genève, cette catégorie de personnes doit s'informer elle-même par la presse et déposer une demande de subsides. 10,5 % des demandes émanent de personnes imposées à la source.⁵¹
- Dans le canton de Neuchâtel, les personnes imposées à la source sont automatiquement recensées et remboursées sur la base de leurs données fiscales.
- Dans le canton de Bâle-Ville, la procédure de demande des personnes imposées à la source est la même que pour les autres groupes de la population.
- Dans le canton de Zurich, le recensement des personnes imposées à la source a tout d'abord occasionné quelques difficultés. On peut penser que les choses sont maintenant rentrées dans l'ordre. La qualité d'ayants droit des personnes imposées à la source et des membres de leur famille est établie sur la base des données fiscales transmises par la division de l'impôt à la source. Il existe aujourd'hui encore un certain nombre de problèmes en rapport avec les personnes assujetties à l'impôt à la source sans revenu provenant d'une activité professionnelle, du fait que ces personnes ne figurent pas dans les registres de l'administration fiscale cantonale. Pour cette raison, leur droit à une réduction de primes ne peut pas être établi d'office. Les personnes concernées ont la faculté de déposer une demande auprès de la commune. En 1999, les personnes assujetties à l'impôt à la source et les membres de leur famille ont constitué 3 % des bénéficiaires.⁵²
- Dans le canton de Lucerne, la part des personnes imposées à la source constitue tout juste 5 % des bénéficiaires.⁵³ Cette catégorie de la population doit formuler une demande de réduction de primes, comme les autres contribuables d'ailleurs.
- Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, enfin, les personnes assujetties à l'impôt à la source sont informées d'office de leur

⁵¹ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

⁵² Rüst 2000.

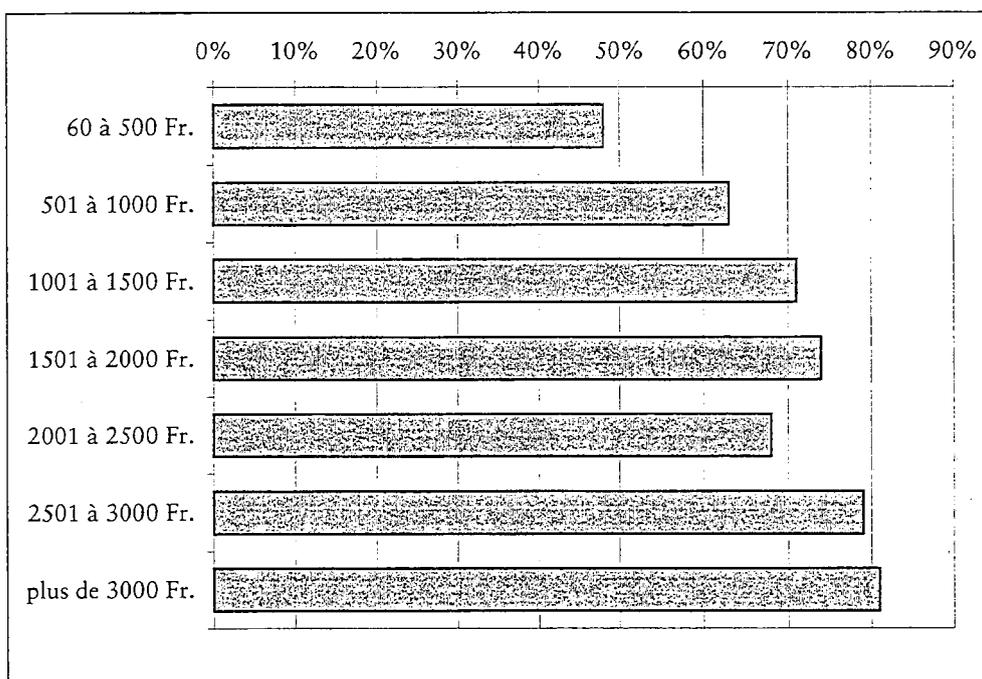
⁵³ Caisse de compensation de Lucerne 2000.

droit, comme les autres contribuables, pour autant qu'elles remplissent les conditions d'octroi.

Situation économique

Dans l'illustration D 4.6 ci-dessous, nous montrons la propension à formuler une demande de réduction de primes selon le montant escompté de la réduction, le revenu de la famille ou la taille du ménage.

D 4.6: Taux d'épuisement des subsides 2000 selon le montant de la réduction de primes dans le canton de Lucerne



Source: Paravicini Bagliani/Käser 2000b

On voit que les personnes disposant d'un revenu modeste et/ou qui ont une famille nombreuse ont tendance à faire valoir leur droit à des subsides.

On peut également supposer que les différences observées entre les groupes de population sont essentiellement fonction du revenu et de la situation familiale: plus le montant escompté de la réduction de primes est élevé, plus les ayants droit auront tendance à faire valoir leur droit

à des subsides. Cette propension est particulièrement évidente dans les données fournies par le canton de Lucerne.⁵⁴

4.3 Motifs de non-sollicitation du droit aux subsides

Comment expliquer le fait qu'un certain nombre de personnes ne sollicitent pas les prestations auxquelles elles auraient droit? Les études consacrées à ce sujet avancent quatre principales raisons.⁵⁵

- Il y a d'abord le manque d'information. Les bénéficiaires potentiels ne connaissent pas ou connaissent insuffisamment la mesure de réduction de primes et son déroulement.
- Il y a ensuite une certaine *réserve à l'égard des autorités*. Des ayants droit potentiels ne souhaitent pas exposer publiquement leur situation économique ou veulent éviter, pour quelque raison que ce soit, d'avoir affaire aux autorités.
- On relève aussi qu'un certain nombre de bénéficiaires potentiels refusent l'idée d'être à la charge d'autrui. Ces personnes affirment pouvoir s'assumer elles-mêmes.
- Enfin, il arrive également que des bénéficiaires potentiels ne se soucient guère de faire valoir leurs droits.

Au moyen d'une enquête effectuée par téléphone dans les cantons de Bâle-Ville, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures, nous avons tenté de cerner le poids de ces différents arguments.

4.3.1 Degré de popularité de la mesure de réduction de primes parmi les ayants droit potentiels ne faisant pas valoir leur droit à des subsides

La question du degré de popularité de la mesure de réduction de primes a déjà été traitée au chapitre 3. Nous y présentions toutefois la situation pour l'ensemble de la population. Nous nous proposons ici d'aborder cette question uniquement sous l'angle des bénéficiaires potentiels n'ayant pas fait valoir leur droit à des subsides.

⁵⁴ Paravicini Bagliani/Käser 2000a.

⁵⁵ Voir Hegner 1997; Van Oorschot 1991; Leu et al. 1997.

D 4.7: La mesure de réduction de primes est-elle connue des ayants droit potentiels qui ne font pas valoir leur droit à des subsides?

	<i>Bâle-Ville</i> N=258	<i>Lucerne</i> N=226	<i>Appenzell R-E.</i> N=61
Oui	56%	69%	97%
Non	44%	31%	3%
<i>Total</i>	100%	100%	100%

Source: Sondage Interface

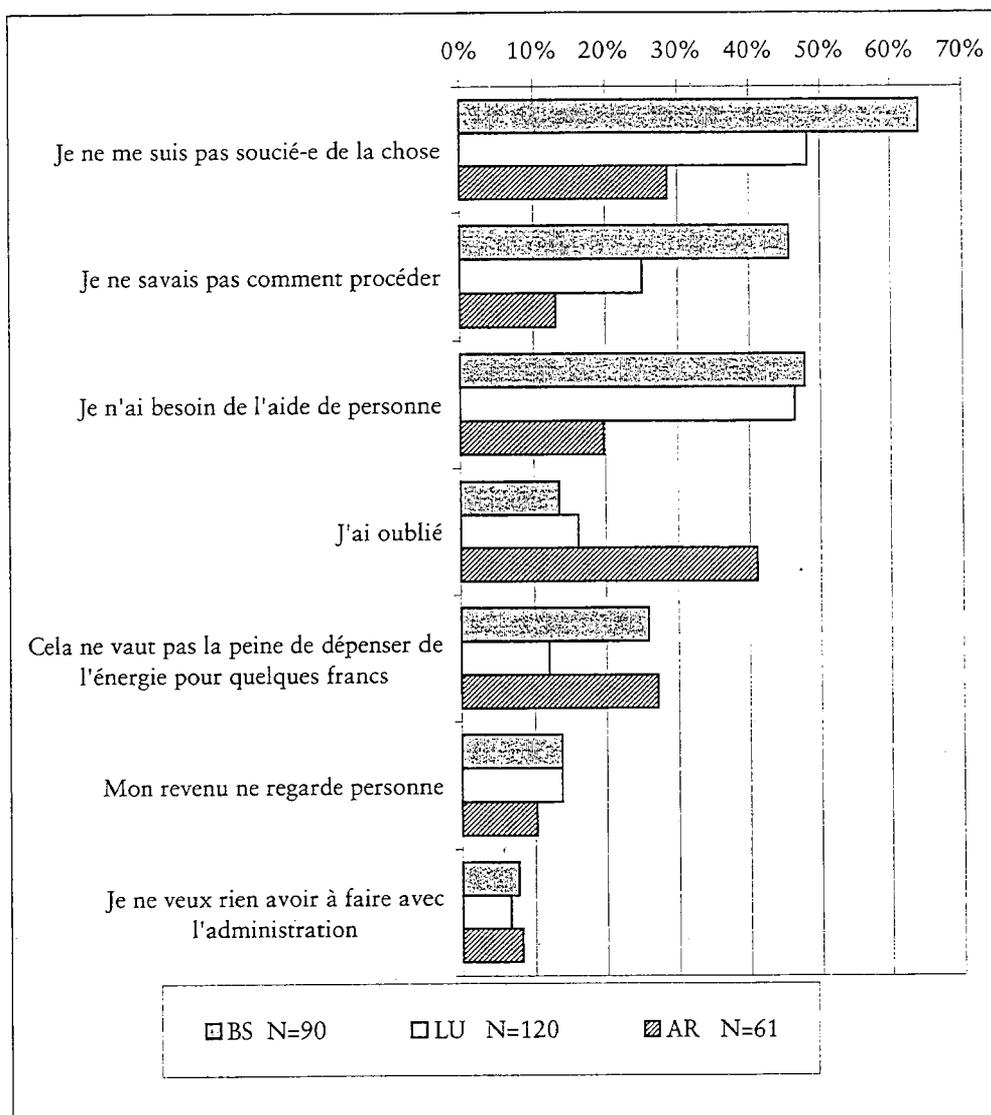
Le tableau montre que c'est dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures que le degré de popularité de la mesure de réduction de primes est le plus élevé parmi les ayants droit qui n'ont pas fait valoir leur droit à des subsides. Cela ne saurait surprendre étant donné que les personnes interrogées ont été personnellement informées de l'existence de leur droit.

Si l'on effectue une comparaison entre les cantons de Lucerne et de Bâle-Ville, deux cantons qui appliquent un système fondé sur une demande sans information personnelle des assurés sur la base des données fiscales, on voit que la situation est plus favorable à Lucerne. Dans le canton de Bâle-Ville, 56 % des personnes concernées qui ont été interrogées ont déclaré connaître la mesure de réduction de primes contre 69 % dans le canton de Lucerne. Au terme de cette enquête, nous avons eu le sentiment qu'il existait un certain flou sur la question de savoir qui est habilité à déposer une demande de subsides et sur la manière de procéder.

4.3.2 **Autres motifs de non-sollicitation du droit aux subsides**

Dans une deuxième série de questions, nous avons soumis aux personnes qui avaient déjà entendu parler de la réduction de primes un certain nombre de raisons pouvant expliquer la non-sollicitation des subsides. Les résultats obtenus dans les cantons sous revue sont présentés sous chiffre D 4.8.

D 4.8: Autres raisons pouvant expliquer la non-sollicitation des subsides de la part des personnes connaissant le système de réduction de primes



Source: Sondage Interface

Le tableau ci-dessus révèle que dans les cantons de Lucerne et de Bâle-Ville, la *négligence* constitue le principal motif de non-sollicitation des subsides parmi les ayants droit potentiels ayant entendu parler de la réduction de primes. Ils sont 64 % dans le canton de Lucerne et 49 % dans celui de Bâle-Ville à déclarer "je ne me suis pas soucié-e de la chose." Les résultats enregistrés dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures indiquent une tendance identique. Si cet argument est fré-

quemment avancé dans ce canton, la déclaration "j'ai oublié", avec 41 %, est toutefois celle qui revient le plus souvent. Alors que la négligence s'exprime plutôt par une déclaration du type "je ne me suis pas soucié-e de la chose" à Bâle-Ville et à Lucerne, cantons qui pratiquent un système de demande de subsides, dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, les personnes concernées ont davantage tendance à déclarer "j'ai oublié".

Le souhait de ne *rien devoir à personne* est le deuxième motif avancé dans les cantons de Lucerne et de Bâle-Ville. Parmi les personnes interrogées, 48 % à Bâle-Ville et 45 % à Lucerne déclarent ne pas avoir déposé de demande de réduction de primes par souci d'indépendance. A Appenzell Rhodes-Extérieures, 20 % des personnes interrogées ont exprimé la même opinion.

Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, les personnes interrogées ont plus souvent déclaré "*il ne vaut pas la peine de dépenser de l'énergie pour quelques francs*". Bien que dans ce canton, les bénéficiaires potentiels peuvent faire valoir leur droit relativement facilement, 27 % des personnes interrogées qui n'ont pas fait de demande de subsides se sont ralliées à cet argument. Ce motif apparaît aussi dans le canton de Bâle-Ville, puisque 25 % des personnes interrogées l'ont mentionné.

Dans le canton de Bâle-Ville et, dans une moindre mesure, dans celui de Lucerne, on observe que l'argument de l' *information insuffisante en rapport avec les procédures* a également un poids certain, lorsque l'on interroge les bénéficiaires potentiels qui ne déposent pas de demande de réduction de primes. Dans le canton de Bâle-Ville, 46 % des personnes interrogées ont déclaré de pas être informées des procédures applicables, contre 26 % dans le canton de Lucerne et 13 % dans celui d'Appenzell Rhodes-Extérieures.

4.4 Conclusion

La mesure de réduction de primes vise principalement les personnes de condition économique modeste. La question qui se pose est celle de savoir s'il existe un nombre relativement important de personnes qui, bien qu'ayant potentiellement droit à des subsides, n'en font pas la demande. Cette problématique fait l'objet de débats politiques animés, surtout dans les cantons qui pratiquent un système de demande de sub-

sides. C'est en effet dans ces cantons que le nombre de bénéficiaires potentiels qui ne font pas valoir leur droit est particulièrement élevé.

Dans un premier temps, nous avons cherché à établir le nombre de bénéficiaires potentiels qui ne font pas valoir leur droit à des subsides. Nous avons été amenés à constater que quantitativement parlant, des problèmes ne se posent qu'à Bâle-Ville et à Lucerne, deux cantons qui pratiquent un système de demande sans information individuelle des ayants droit sur la base de leurs données fiscales. Les études faites dans le canton Bâle-Ville ont mis en évidence que 21 % des contribuables qui devraient potentiellement avoir droit à une réduction de primes n'ont déposé aucune demande à ce jour. Dans le canton de Lucerne, la proportion correspondante atteint 24 %.

En revanche, à Genève, Neuchâtel, Zurich et Appenzell Rhodes-Extérieures, il y a lieu de penser que le nombre de bénéficiaires potentiels qui ne font pas valoir leur droit à des subsides est relativement faible, soit inférieur à 5 % du total des ayants droit, en raison des procédures automatiques instituées dans ces cantons.

Il n'en demeure pas moins que dans ces cantons aussi, certains groupes de la population restent difficilement accessibles. Il s'agit principalement de la catégorie des nouveaux habitants et des personnes dont la situation économique ou sociale s'est considérablement modifiée. Nous avons également présenté les résultats suivants:

- En ce qui concerne la *répartition par âge*, on peut dire que de manière générale, la réduction de primes touche de manière satisfaisante les personnes de la classe d'âge inférieure et les personnes retraitées. Cependant, la situation n'est pas aussi satisfaisante en ce qui concerne la tranche d'âge située entre 50 ans et l'âge de la retraite. Les données présentées se fondent principalement sur les analyses effectuées dans les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne; elles n'ont toutefois pas été contredites par les entretiens avec les expertes et experts que nous avons eus dans les autres cantons. Cela nous amène à penser que cette catégorie de personnes estime certainement souvent ne pas avoir droit à une réduction de primes.
- Sur la base des données disponibles relatives à la *situation familiale*, nous pouvons dire que les familles avec enfants font plus souvent valoir leur droit à une réduction de primes que les personnes célibataires ou les couples sans enfant. Ce résultat a été obtenu à l'échelle

de la ville de Lucerne, mais vaut aussi, par extrapolation pour l'ensemble du canton et, d'après nos propres analyses pour le canton de Bâle-Ville. De manière générale, il est possible de dire que les systèmes de demande en vigueur dans les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne permettent de toucher avec une égale efficacité les familles avec enfants et les personnes célibataires ou les couples sans enfant. Nous attribuons cela au fait que les familles bénéficient généralement d'une meilleure intégration sociale et qu'en raison de leur structure et de leur revenu relativement modeste, elles peuvent, dans certains cas, bénéficier d'importantes réductions de primes qu'elles font effectivement valoir.

- Pour ce qui est des ayants droit potentiels de *nationalité étrangère*, nous pouvons avancer que ceux-ci ont la même propension à solliciter une réduction de primes que les ayants droit potentiels de nationalité suisse. Cette considération se fonde sur les données enregistrées dans les villes de Lucerne et de Zurich ainsi que dans le canton de Genève.
- On a pu observer que les différences de comportement en rapport avec la propension à solliciter une réduction de primes sont très étroitement liées à la *situation économique* des ayants droit potentiels. En effet, les personnes qui disposent d'un revenu modeste et/ou qui ont une famille nombreuse peuvent escompter d'importantes réductions de primes, ce qui les incitera plus naturellement à faire valoir leur droit. Le rapport qui existe entre les subsides escomptés, le nombre d'enfants et la fréquence de sollicitation d'une mesure de réduction de primes apparaît de manière évidente et est étayé par des analyses effectuées en ville et dans le canton de Lucerne.

Pour quelles raisons des bénéficiaires potentiels ne font-ils pas valoir leur droit à une réduction de primes? Les recherches effectuées dans ce domaine mettent plus particulièrement quatre motifs en évidence. Les analyses que nous avons effectuées nous ont permis d'établir que ces motifs n'avaient pas partout la même importance:

- De manière générale, la non-sollicitation de prestations est principalement imputable à un *manque d'information en rapport avec la réduction de primes d'une part et la procédure applicable d'autre*

*part.*⁵⁶ Cette observation vaut pour l'ensemble de la Suisse. Dans le canton de Bâle-Ville, sur une population de 258 personnes interrogées, 103 personnes (40 %) ont déclaré ne jamais avoir entendu parler de réduction de primes et 41 autres (16 %) ont dit ne pas connaître la procédure applicable. Au total, 56 % des bénéficiaires potentiels interrogés n'ayant pas fait valoir de réduction de primes ont donc estimé ne pas être suffisamment informés. Dans le canton de Lucerne, sur une population correspondante de 226 personnes, 70 personnes (31 %) ont déclaré ne pas connaître le système de réduction de primes et 30 autres (11 %) ont dit ne pas savoir comment procéder. Au total, 42 % des personnes interrogées ont donc estimé ne pas être suffisamment informées. Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures qui, contrairement à Bâle-Ville et à Lucerne, pratique un système d'information individuelle des ayants droit sur la base de leurs données fiscales, ce motif est nettement moins souvent évoqué. Sur un total de 61 personnes interrogées, seules 31 % d'entre elles ont déclaré ne pas connaître la réduction de primes ou être insuffisamment informées quant aux procédures applicables. Une étude effectuée dans le canton de Genève par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques arrive elle aussi à un résultat identique. Ont été interrogées, dans le cadre de cette étude, des personnes qui avaient effectivement reçu un formulaire à transmettre à leur assurance, mais qui ne l'ont pas fait. Parmi les 85 % de personnes interrogées, seules 7 % d'entre elles ont déclaré ne pas avoir réagi par manque d'information ou de connaissance insuffisante de la procédure applicable.⁵⁷

- Le deuxième motif le plus fréquemment évoqué à l'échelle suisse est le souhait d'*indépendance* et de *ne rien devoir à personne*. 15 % des personnes interrogées ont évoqué cette raison. Dans les cantons de Lucerne et de Bâle-Ville, ce motif de renoncement de la part d'ayants droit potentiels vient en troisième place. Ici et là, 17 % des 258 et 226 personnes interrogées ont avancé cet argument.
- Le troisième facteur le plus souvent avancé est la négligence. Dans les cantons de Lucerne et de Bâle-Ville, respectivement 22 et 23 % des personnes interrogées ont répondu "je ne me suis pas soucié-e de la chose". Les résultats enregistrés dans le canton d'Appenzell

⁵⁶ Voir également Peters/Müller/Luthiger 2001

⁵⁷ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

Rhodes-Extérieures indiquent la même tendance. Si dans ce canton, l'argument de la négligence est relativement souvent évoqué (29 %), celui de l'oubli (!) l'est encore plus fréquemment (41 %) ⁵⁸ Enfin, dans le canton de Genève, la négligence est aussi souvent indiquée pour expliquer le fait de n'avoir pas transmis le formulaire de subsides à son assurance.

- En revanche, l'argument selon lequel la non-sollicitation de subsides pourrait résulter d'une certaine *réserve à l'égard des autorités* n'est guère pertinent. A l'échelle suisse et dans tous les cantons sous revue, entre 7 et 15 % seulement des personnes interrogées ont déclaré "mon revenu ne regarde personne!" ou "je ne veux pas avoir affaire à l'administration!", ou encore les deux. ⁵⁹

⁵⁸ Dans le canton de Lucerne, 33 % des 226 personnes interrogées ont déclaré soit "j'ai oublié", soit "je ne me suis pas soucié-e de la chose", soit encore les deux. Dans le canton de Bâle-Ville, 26 % des 258 personnes interrogées et, dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, 57 % des 61 personnes interrogées ont répondu dans le même sens.

⁵⁹ Lucerne: 10 %, Bâle-Ville: 7 %, Appenzell Rhodes-Extérieures: 15 %, moyenne suisse: 11 % des personnes interrogées.

5. Problématique des bénéficiaires n'appartenant pas aux groupes cible

Les personnes qui n'appartiennent pas aux groupes des ayants droit, mais qui bénéficient tout de même d'une réduction de primes peuvent constituer un deuxième problème plus ou moins aigu pour les cantons. Nous pensons notamment ici aux bénéficiaires qui, en vertu des dispositions légales, ont effectivement droit à une réduction de primes, mais qui ne vivent pas dans des conditions économiques modestes. Là encore, se pose la question de l'étendue du problème et du nombre de personnes concernées. En outre, il apparaît intéressant de relever parmi les stratégies mises en œuvre dans les autres cantons, celles qui permettent d'exclure les personnes n'appartenant pas à un groupe cible donné. La question de la perception abusive d'une réduction de primes n'est pas expressément traitée dans le cadre de ce rapport.

La détermination de la qualité d'ayant droit d'après l'attestation de salaire ou la taxation fiscale permet de penser que cette problématique concerne plus particulièrement les groupes de personnes suivants:

- les *personnes indépendantes* dont la taxation fiscale ne reflète pas véritablement la situation économique réelle;
- les *jeunes en formation* qui ne déclarent pas de revenu ou seulement un revenu modeste, mais qui sont financièrement soutenus par leurs parents;
- les *personnes qui jouissent d'une fortune, mais qui n'ont qu'un revenu modeste* et dont la véritable situation économique n'apparaît pas dans la déclaration d'impôts.

Nous présenterons d'abord la procédure appliquée dans cette partie du rapport (chiffre 5.1), ensuite, nous nous interrogerons sur l'étendue du phénomène, sur ses raisons éventuelles et sur les solutions à envisager pour les trois groupes mentionnés (chiffres 5.2 à 5.5).

5.1 Procédure

Une étude approfondie de la question a été réalisée par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques en ce qui concerne le canton de Genève et par nous-mêmes pour le canton de Bâle-Ville. L'étude portant sur le canton de Genève livre un certain nombre d'informations en rapport avec la perception d'une réduction de primes par des per-

sonnes disposant d'une fortune importante.⁶⁰ S'agissant du canton de Bâle-Ville, l'examen a porté sur la situation de personnes indépendantes au bénéfice d'une réduction de primes en se référant aux comptes de résultats correspondants. En collaboration avec le service des cotisations sociales, nous avons étudié de manière approfondie quinze dossiers afin de vérifier que les documents disponibles reflétaient véritablement la situation économique des personnes concernées. Pour définir le droit à une réduction, nous avons comparé les données prises en compte pour le calcul du revenu déterminant avec les données de la dernière déclaration d'impôts disponible.

En complément aux informations livrées par les études citées, nous avons abordé la question de la perception induite d'une réduction de primes dans le cadre des entretiens que nous avons eus avec les experts.

5.2 Personnes indépendantes

Les deux principales questions qui se posent sont les suivantes. Quel est, dans les différents cantons, le nombre des personnes indépendantes qui bénéficient d'une réduction de primes sans véritable nécessité économique? Quelles sont les causes des problèmes éventuellement constatés?

5.2.1 Part des indépendants au total des bénéficiaires d'une réduction de primes

L'illustration D 5.1 présente la part que représentent approximativement les indépendants dans les différents cantons et en moyenne suisse. Ces données se fondent notamment sur des informations fournies par l'Administration fédérale des contributions concernant tous les indépendants recensés dans le cadre de l'impôt fédéral direct.⁶¹

⁶⁰ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

⁶¹ Administration fédérale des contributions 2000.

D 5.1: Part des indépendants au total des contribuables et au total des bénéficiaires d'une réduction de primes

	<i>Genève</i>	<i>Neuchâtel</i>	<i>Bâle-Ville</i>	<i>Zurich</i>	<i>Lucerne</i>	<i>Appenzell RE</i>	<i>Suisse</i>
Part des indépendants au total des contribuables	8,2%	7%	8,6%	6,8%	6,6%	11,3%	7,5%
Part des indépendants au total des bénéficiaires	8,2%	3,3%	ca. 5%		ca. 6,5%		

Sources: *Part des indépendants au total des contribuables pour les cantons de Bâle-Ville, Zurich, Appenzell Rhodes-Extérieures et l'ensemble de la Suisse*: Administration fédérale des contributions 2000; *données pour le canton de Genève*: Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000; *données pour le canton de Neuchâtel*: Service d'assurance-maladie; *données pour le canton de Lucerne*: estimations propres sur la base de données de l'Office cantonal de la statistique et de la ville de Lucerne, voir Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

Les demandes de réduction de primes des cantons sous revue ne permettent pas de dire si le revenu déterminant est réalisé en qualité d'employé ou d'indépendant. Pour cette raison, les chiffres fournis sous D 5.1 constituent des estimations grossières, sauf en ce qui concerne les cantons de Neuchâtel et de Genève. On remarquera toutefois qu'il n'est pas possible de faire dire à ces données que, proportionnellement, les indépendants sollicitent davantage la réduction de primes que le reste des contribuables.

En ce qui concerne la question de savoir si des indépendants perçoivent une réduction de primes sans véritable nécessité économique, les études effectuées dans les cantons de Genève, Bâle-Ville et Lucerne fournissent des informations détaillées.

Genève

Selon les estimations faites par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques, un pourcentage pratiquement égal d'indépendants et de non-indépendants a bénéficié d'une réduction de primes en 1999⁶². Par comparaison avec d'autres cantons, il est toutefois permis de penser que la part des indépendants bénéficiant d'une réduction de primes hors groupe cible est plus élevée à Genève du fait que le système de réduction de primes ne prévoit pas d'examen individuel des dossiers.

⁶² Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000, S. 37.

Bâle-Ville

Dans le canton de Bâle-Ville, nous avons sélectionné 300 dossiers de manière aléatoire et avons établi la qualité d'indépendant ou de non-indépendant des personnes concernées. 13 dossiers émanaient de personnes soit totalement soit partiellement indépendantes, ce qui correspond presque à 5 % du total des bénéficiaires d'une réduction de primes. Par comparaison avec la part des indépendants au total des contribuables du canton (7,8 %), la part des indépendants au bénéfice d'une réduction de primes est inférieure à la moyenne. On peut en déduire que par rapport à l'ensemble de la population, les indépendants sont plutôt moins nombreux à solliciter une réduction de primes dans le canton de Bâle-Ville.

Lucerne

Pour le canton de Lucerne également, il est uniquement possible d'obtenir une estimation du nombre des indépendants effectivement au bénéfice d'une réduction de primes et de la part qu'ils représentent par rapport à l'ensemble des bénéficiaires. Selon les données statistiques de l'administration fiscale cantonale, 6,6 % des contribuables du canton de Lucerne sont des indépendants, ce qui équivaut à 12 032 personnes.⁶³ Sur la base d'évaluations effectuées par les services fiscaux de la ville de Lucerne, on peut estimer qu'à l'échelle cantonale, 4000 demandes environ concernent des indépendants, ce qui représente approximativement 6,5 % des demandes enregistrées.

Les données disponibles pour la ville de Lucerne permettent de dire que les indépendants ont moins tendance à faire valoir leur droit à une réduction de primes que les non-indépendants. En 2000, sur une population de 100 indépendants potentiellement en droit de bénéficier d'une réduction de primes en vertu de leur situation fiscale, seules 55 personnes ont fait valoir leur droit, contre 65 pour les personnes n'exerçant pas une activité professionnelle à titre d'indépendant.

Les experts interrogés dans les cantons de Bâle-Ville, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures estiment que de manière générale, le nombre d'indépendants qui bénéficient d'une réduction de primes, alors que leur situation économique ne le justifie pas, est négligeable. Selon eux, les frais engagés pour dénoncer seulement quelques cas de perception

⁶³ Paravicini Bagliani/Käser 1998.

abusives de subsides seraient disproportionnées. Il est généralement admis que le système de demande offre une certaine protection à l'égard des abus. L'idée selon laquelle un grand nombre d'indépendants percevraient une réduction de primes sans véritable nécessité économique ne peut être prouvée dans aucun de ces cantons. Dans le canton de Neuchâtel, le principe de seuil de revenu inférieur, qui supprime l'automatisme et prévoit l'introduction d'une demande, offre une certaine garantie face aux abus. La perception abusive d'une réduction de primes constitue vraisemblablement un problème plus important dans les cantons de Genève et de Zurich, du fait du principe de versement automatique qui y est pratiqué. Il n'existe cependant aucune information précise à ce sujet.

5.2.2 Origine des problèmes et solutions possibles

Voyons maintenant quelles sont les causes des problèmes éventuels et les solutions envisagées pour y remédier.

Genève

Dans le canton de Genève, la réduction de primes est établie automatiquement sur la base du revenu net indiqué par les contribuables dans leur déclaration d'impôt. Le revenu net est établi sur la base du bilan, qui autorise un certain nombre de déductions. L'étude réalisée par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques souligne à ce propos que les réductions autorisées ne contribuent pas dans tous les cas à une dégradation de la situation économique (voir par exemple les amortissements et les versements au 3^e pilier). Elle estime qu'en raison de ces déductions, les données servant à déterminer le droit à une réduction de primes ne reflètent pas véritablement la réalité économique.⁶⁴ Précisons à cet endroit que dans le canton de Genève, les contribuables imposés sur la base d'une attestation de salaire peuvent eux aussi faire valoir des déductions non forcément assimilées à une dégradation de leur situation économique. Il n'en demeure pas moins que les indépendants peuvent exercer une certaine influence sur l'élément de base de leur déclaration d'impôt, à savoir le revenu brut, ce qui n'est pas le cas des personnes exerçant une activité dépendante.

⁶⁴ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

Neuchâtel

Dans le canton de Neuchâtel, les indépendants, comme les autres contribuables d'ailleurs, ne sont exclus de la procédure automatique qu'à partir du moment où le revenu qu'ils déclarent est inférieur à une certaine limite. Les contribuables concernés sont alors invités à déposer personnellement une demande de réduction de primes. Les personnes qui sollicitent des subsides sont tenues de dire comment les revenus qu'elles déclarent leur permettent de subvenir à leurs besoins. La réduction de primes est refusée à la personne qui, tout en disposant d'un revenu modeste, refuse en fonction d'un choix personnel de travailler davantage, donc de gagner davantage d'argent.

Bâle-Ville

Dans le canton de Bâle-Ville, les indépendants qui sollicitent une réduction de primes doivent présenter simultanément les résultats de leur exercice comptable. Un certain nombre de dossiers sélectionnés de manière aléatoire a fait l'objet d'une analyse plus approfondie afin de comparer la situation économique des contribuables concernés et les résultats comptables présentés. Dans la plupart des cas, cet examen n'a pas donné lieu à une nouvelle décision. Une évaluation fondée exclusivement sur le revenu imposable aurait conduit à une réduction de primes plus élevée dans certains cas et moins élevée dans d'autres. Les différences constatées résultent d'une part du degré d'actualité des données fiscales, d'autre part des manières différentes d'établir le revenu déterminant pour la réduction de primes et le revenu imposable. Il a cependant été établi que certains revenus déclarés ne permettraient pas de couvrir les coûts d'entretien estimés. Pour les cas en question, les situations économiques déclarées et les coûts d'entretien minimums estimés n'ont pas pu être mis en adéquation.

Lucerne

Dans le canton de Lucerne, les indépendants et les autres contribuables sont soumis à une procédure de demande identique fondée sur les données fiscales. La question qui se pose est donc celle de savoir si les données fiscales des indépendants reflètent réellement leur situation économique. Pour cette raison, les éventuels problèmes qui pourraient être constatés ne peuvent pas se résoudre dans le cadre de la réduction de primes.

En résumé, nous pouvons dire que les bases servant à déterminer l'octroi d'une réduction de primes ne reflètent qu'imparfaitement la situation économique réelle des contribuables, surtout en ce qui concerne les indépendants. En effet, les indépendants peuvent plus facilement agir sur l'élément de base de leur déclaration d'impôts, à savoir le revenu brut, que les personnes qui exercent une activité professionnelle dépendante, celles-ci ne pouvant guère modifier les attestations de salaire qui leur sont remises. Cet élément de caractère fiscal est certainement la principale raison expliquant le versement de subsides à des indépendants n'appartenant pas aux groupes cible visés. Dans les cantons qui attribuent automatiquement la réduction de primes sur la base des données fiscales des contribuables, le problème se pose certainement de manière plus aiguë. En effet, moins les bénéficiaires sont tenus d'agir par eux-mêmes, plus le nombre de bénéficiaires n'appartenant pas aux groupes cible risque d'être élevé. En revanche, on ne constate pas de différence entre les systèmes qui se fondent sur les données fiscales et ceux qui prennent en considération les résultats de l'exercice comptable.

5.3 Jeunes en formation

Dans certains cantons, les jeunes en formation qui disposent d'un revenu modeste peuvent bénéficier d'une réduction de primes, même s'ils sont financièrement largement soutenus par leurs parents. L'Office fédéral des assurances sociales n'a publié ni directives de caractère obligatoire ni recommandations portant sur le droit des jeunes en formation à bénéficier d'une réduction de primes. La définition du groupe cible se base uniquement sur le principe établi dans le cadre de la loi sur l'assurance-maladie, à savoir que les personnes de condition économique modeste doivent pouvoir bénéficier d'une réduction de leurs primes d'assurance. L'application, aux jeunes adultes, de la réduction de primes présente des différences marquées par le fait que l'interprétation de la loi relève une fois encore de la compétence des cantons. Le versement de subsides aux jeunes adultes fait souvent l'objet de débats politiques animés, les médias ne manquant jamais de dénoncer le fait que des enfants de parents fortunés bénéficient d'une réduction de primes. Nous nous proposons d'étudier ici cette question et de nous interroger sur les causes du problème.

5.3.1 Etendue du problème

Voyons quelle est la proportion des jeunes en formation dans les cantons sous revue et la part qu'ils représentent au total de bénéficiaires d'une réduction de primes.

L'illustration D 5.2 indique la part des jeunes en formation au total de la population et au total des bénéficiaires d'une réduction de primes dans les cantons sous revue.

D 5.2: Part des jeunes de 19 à 25 ans au total des assurés et au total des bénéficiaires d'une réduction de prime en 1999

Canton	Total des assurés	Dont jeunes de 19 à 25 ans	Part des assurés avec réduction de primes	Part des 19 - 25 ans avec réduction de primes
Genève	383'567	21'512	39,9%	83,4%
Neuchâtel	168'703	8'572	34,7%	30,1%
Bâle-Ville	187'093	11'412	28,0%	29,2%
Zurich	1'219'994	69'873	35,1%	80,2%
Lucerne	352'860	28'313	38,0%	36,1%
Appenzell R.E	54'819	2'862	33,3%	50,3%
Suisse	7'249'222	442'616	33,3%	49,5%

Légende: Pour le canton de Genève, les bénéficiaires de subsides renvoient à l'année 1998.

Sources: *Total des assurés et total des 19-25 ans*: Office fédéral des assurances sociales 2001; *part des assurés avec réduction de primes*: D 2.2 du présent rapport; *part des 19-25 ans avec réduction de primes*: Canton de Genève: Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000; canton de Neuchâtel: données du Service d'assurance-maladie Neuchâtel; canton de Zurich: Rüst 2000; canton de Lucerne: données de la caisse cantonale de compensation, Lucerne; canton de Bâle-Ville: données du service des cotisations sociales, Bâle; canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures: données de la caisse cantonale de compensation, Herisau.

Le tableau révèle des différences considérables entre les cantons. Dans les cantons de Genève et de Zurich, plus de 80 % des jeunes de 19 à 25 ans bénéficient d'une réduction de primes, la moyenne suisse se situant à presque 50 %. La part de ce groupe d'âge au total des bénéficiaires d'une réduction est nettement supérieure dans ces cantons que dans les autres cantons. A Genève et Zurich, cette tranche d'âge peut être con-

sidérée comme un "groupe posant problème". Dans les autres cantons, le groupe correspondant ne pose pas de problème particulier.

5.3.2 Origine des problèmes et solutions possibles

Le problème qui se pose et les différences constatées dans les cantons sont essentiellement imputables à la manière de déterminer le droit à des subsides. Les cantons appliquent parfois des critères différents pour établir le droit des jeunes adultes à bénéficier d'une réduction de primes. Parmi les critères considérés: la situation fiscale, le fait d'habiter chez ses parents, le fait d'exercer une activité professionnelle, le fait de suivre une première formation, le fait de suivre une formation ultérieure et le fait d'être financièrement soutenu par ses parents. Le tableau D 5.3 ci-dessous présente un aperçu des critères retenus dans les différents cantons sous revue.

D 5.3: Critères d'appréciation appliqués aux jeunes adultes en formation de 19 à 25 ans

<i>Sont pris en considération...</i>	<i>Genève</i>	<i>Neuchâtel</i>	<i>Bâle-Ville</i>	<i>Zurich</i>	<i>Lucerne</i>	<i>Appenzell R.E</i>
Situation fiscale	x	x		x	x	x
Domicile (parental/ailleurs)		x			x	
Première formation / Formation ultérieure		x			x	
Devoir d'entretien des parents		x	x		x	x

Sur la base de ces critères, il est possible de subdiviser ces cantons en trois catégories.

Genève et Zurich

Dans la première catégorie, nous trouvons les cantons de Genève et de Zurich, qui établissent le droit des jeunes adultes à une réduction de primes uniquement sur la base de la déclaration d'impôt. Les revenus généralement très bas de cette tranche d'âge amènent à penser que les jeunes concernés sont encore en formation et qu'ils sont soutenus financièrement par leurs parents. Ces deux cantons ne tiennent compte ni de la situation économique des parents ni de la nécessité économique. A Genève comme à Zurich, cette catégorie d'ayants droit peut re-

noncer à faire valoir le droit à une réduction soit en ne transmettant pas à l'assureur le formulaire remis par l'administration (Genève), soit en signant une déclaration de renonciation (Zurich). A Genève, les étudiants étrangers immatriculés à l'université ou inscrits dans une haute école spécialisée et dont les parents résident à l'étranger ont également droit à une réduction de primes. Ce groupe de la population est toutefois exclu du système de recensement automatique et doit rendre plausible que sa situation économique est modeste. Cette mesure vise à éviter le versement d'une réduction de primes aux enfants de parents étrangers fortunés. Dans le canton de Zurich, le domicile et les facteurs fiscaux sont déterminants, pour les jeunes en formation comme pour les autres contribuables.

Lucerne et Neuchâtel

Dans la deuxième catégorie, nous trouvons les cantons de Lucerne et de Neuchâtel, deux cantons qui prévoient des conditions particulières pour les jeunes en formation. Dans le canton de Neuchâtel, les jeunes de 19 à 25 ans non mariés et sans charges de famille sont exclus du système de recensement automatique et doivent dans tous les cas déposer une demande de subsides. La situation du jeune qui suit une première formation et qui est encore domicilié chez ses parents est appréciée avec celle des parents. Si ce jeune ne vit plus au domicile parental, le service concerné statue sur la demande de subsides en tenant compte des circonstances données. Le jeune adulte qui vit dans une situation économique modeste en raison d'une formation complémentaire ou d'une formation ultérieure ne peut pas faire valoir de réduction de primes. Dans des cas de rigueur, l'administration est toutefois habilitée à accorder une réduction de primes. Dans le canton de Lucerne, tout contribuable de condition économique modeste peut déposer une demande de réduction de primes. Cette disposition vaut aussi pour les jeunes adultes de moins de 25 ans. Il faut savoir toutefois que la situation du jeune adulte de moins de 25 ans, qui suit une première formation et qui fait ménage commun avec ses parents est appréciée avec celle des parents. Cette mesure se justifie par le devoir d'entretien des parents prévu par la loi. Le canton de Lucerne considère comme première formation l'obtention d'un certificat ou d'un diplôme reconnu par l'Etat (p. ex: apprentissage de commerce ou maturité). La situation du jeune qui ne vit plus chez ses parents ou qui suit une formation complémentaire ou une formation ultérieure est appréciée séparément de celle des parents, sur la base de la déclaration fiscale de la personne concernée.

Cette pratique s'applique également aux personnes qui poursuivent leurs études après l'obtention de leur diplôme de maturité.

Bâle-Ville et Appenzell Rhodes-Extérieures

Les cantons de Bâle-Ville et d'Appenzell Rhodes-Extérieures ont opté pour une position intermédiaire. Dans le canton de Bâle-Ville, la situation d'un jeune en formation âgé de moins de 25 ans, dont l'entretien est essentiellement à la charge des parents ou de l'un des parents, est appréciée à la lumière de la situation économique du ou des parents qui subviennent à son entretien.⁶⁵ Le fait que le jeune fasse ménage commun avec ses parents ou qu'il vive dans un ménage séparé n'est pas pris en considération. Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, la situation des apprentis et des étudiants individuellement imposables est appréciée selon la situation des parents, ceux-ci ayant le devoir de subvenir à leur entretien. Le droit à une réduction de primes est établi sous considération des revenus et de la fortune de toutes les parties. Lorsqu'un étudiant déclare un revenu (p. ex. exercice d'une activité rémunérée pendant les vacances scolaires), son droit à une réduction de primes est établi indépendamment de la situation des parents pour autant que ceux-ci ne perçoivent pas d'allocation familiale ou d'allocation de formation.

L'augmentation du nombre des critères ouvrant la voie à une réduction de primes entraîne une diminution du nombre des bénéficiaires dans cette classe d'âge. Comme pour les indépendants, il est permis de penser que le système de demande limite les cas de perception abusive de subsides dans ce groupe cible. De manière générale, les personnes interrogées dans les cantons qui appliquent des directives relativement strictes défendent le système en vigueur. Elles reconnaissent recevoir beaucoup de réclamations de la part des parents dont les enfants ont déposé une demande de réduction de primes mais n'ont pas obtenu satisfaction. Selon elles, la réglementation applicable exprime une réelle volonté politique: garantir que seules les personnes de condition économique modeste bénéficient de la réduction de primes. Dans les cantons de Genève et de Zurich, les personnes interrogées se sont montrées critiques à l'égard de la pratique en vigueur: tout le monde est conscient qu'une

⁶⁵ Dans la pratique, le service des cotisations sociales subordonne le droit individuel d'un jeune à une réduction de primes à un revenu minimum de 10 000 francs.

partie des ressources à disposition pour la réduction des primes revient à des personnes n'appartenant pas aux groupes cible.

5.4 Personnes fortunées disposant d'un faible revenu

Les personnes fortunées disposant d'un faible revenu constituent le troisième groupe de personnes dont on pense qu'elles bénéficient de réductions de primes sans véritable nécessité économique.

5.4.1 Etendue du problème

Pour la plupart des cantons sous revue, il n'a pas été possible de formuler des chiffres quant au nombre de personnes qui, bien que possédant une fortune considérable, bénéficient d'une réduction de primes. Exception: le canton de Genève. Dans un tableau, le rapport de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques établit une liste des personnes qui perdraient leur droit à une réduction de primes si le système prévoyait un seuil de fortune. A Genève, au moins 400 personnes bénéficient d'une réduction de primes alors qu'elles possèdent une fortune brute supérieure à un million de francs ou paient plus de 35 000 francs au titre d'intérêts, ce qui équivaut à un engagement financier de plus d'un million de francs.⁶⁶ La presse a largement répercuté cette information dans le public. Les personnes interrogées à ce sujet dans le canton de Genève reconnaissent la gravité du problème.

Les entretiens que nous avons eus avec les responsables cantonaux et communaux chargés de l'application de la réduction de primes dans les cantons de Neuchâtel, Bâle-Ville, Zurich, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures ont mis en évidence que les personnes fortunées disposant d'un revenu modeste peuvent éventuellement constituer des bénéficiaires ne faisant pas partie des groupes cible visés. Bien que les responsables concernés estiment choquant que cette catégorie de personnes bénéficie d'une réduction de primes, ils n'y voient toutefois pas un véritable problème d'application. Selon eux, ce type de perception abusive de subsides est un phénomène relativement rare et, à ce titre, ne devrait pas constituer une source de préoccupations. Les responsables interrogés dans les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne estiment pour leur part que le système consistant à formuler une demande de réduction de primes offre une certaine protection d'ordre "moral". C'est ce que l'on

⁶⁶ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

pense également dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, canton dans lequel les bénéficiaires sont certes informés d'office de leur droit, mais sont néanmoins tenus de déposer une demande auprès des services AVS de la commune.

5.4.2 Origine des problèmes et solutions possibles

Le problème que pose la perception d'une réduction de primes par des personnes fortunées disposant d'un faible revenu montre une fois encore que la déclaration d'impôt d'un contribuable ne reflète pas réellement sa situation économique. Précisons également à ce propos que la prise en compte de la fortune dans la détermination du droit à des subsides est régie différemment d'un canton à l'autre. L'illustration 5.4 indique comment les cantons intègrent cet élément qu'est la fortune.

D 5.4: Prise en compte de la fortune dans la détermination du droit à des subsides

	<i>Genève</i>	<i>Neuchâtel</i>	<i>Bâle-Ville</i>	<i>Zurich</i>	<i>Lucerne</i>	<i>Appenzell R.E.</i>
Pourcentage de la fortune nette considérée	6,7%	10% moins déduction générale				
Pourcentage de la fortune imposable considérée			10% de plus de Fr. 50'000.-		10%	10% moins déduction générale
Fortune imposable maximale comme critère d'exclusion				Fr. 300'000.-		

Source: SDK 2000

Ce tableau montre que tous les cantons tiennent compte de la fortune lors de l'établissement du droit à une réduction de primes. La différence réside dans la manière dont celle-ci est prise en considération. On distingue trois manières de procéder:

- Le canton de Zurich exclut du système de réduction de primes les personnes qui possèdent un revenu imposable supérieur à 300 000 francs. Une fortune d'un montant inférieur n'est pas considérée.

- Les cantons romands de Genève et de Neuchâtel prennent en considération un *certain pourcentage de la fortune nette*. A Genève par exemple, 6,7 % de la fortune nette est ajoutée au revenu déterminant. Le droit à la réduction de primes s'établit sur le montant ainsi obtenu.
- Dans les cantons de Bâle-Ville, de Lucerne et d'Appenzell Rhodes-Extérieures, le droit à la réduction de primes est établi en tenant compte d'une partie de la *fortune imposable*.

Comme dans le cas des indépendants et des jeunes en formation, on peut dire qu'un système fondé sur la demande de subsides tend à dissuader les personnes concernées de percevoir une réduction de primes non justifiée. En outre, l'introduction d'un critère d'exclusion (Zurich) ou la prise en compte d'un pourcentage de la fortune constituent des moyens d'empêcher les personnes fortunées disposant d'un faible revenu de bénéficier de la réduction de primes. Enfin, comme l'indique le rapport de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques en ce qui concerne le canton de Genève, les problèmes sont aussi imputables aux déductions fiscales autorisées.

5.5 Conclusion

Nous avons consacré le chapitre 5 à la problématique des personnes qui bénéficient d'une réduction de primes malgré le fait que celles-ci n'appartiennent pas aux groupes cible visés. On entend par là les bénéficiaires qui, selon les dispositions légales applicables, ont effectivement droit à une réduction de primes, mais dont la situation économique n'est pas considérée comme modeste.

L'illustration D 5.5 ci-dessous présente un résumé des analyses effectuées dans chaque canton.

De manière générale, il convient d'accorder une attention toute particulière au problème que posent les *jeunes en formation* qui perçoivent une réduction de primes sans véritable nécessité économique. Dans les cantons de Genève et de Zurich, environ 80 % des assurés âgés de 19 à 25 bénéficient d'une réduction de primes. La part de ce groupe d'âge au total des bénéficiaires d'une réduction de primes est nettement plus élevée dans ces cantons. Cette tranche d'âge peut y être considérée comme un groupe qui pose un problème. Dans les autres cantons, ce groupe ne pose pas de problème particulier. Il est permis de dire qu'un

D 5.5: Bénéficiaires hors groupes cible

Canton	Groupes concernés	Importance	Raisons
Genève	Indépendants	+	- Automatismes favorisant un laxisme
	Jeunes en formation	++	- Pas de clause d'exclusion au titre de la fortune
	Personnes fortunées avec bas revenu	++	- Octroi de la réduction aux étudiants étrangers
Neuchâtel	Indépendants	+	- Protection au moyen d'un automatisme différencié
	Jeunes en formation	o	- Réglementation différenciée pour les jeunes
	Personnes fortunées avec bas revenu	+	
Basle-Ville	Indépendants	+	- Protection au moyen d'un système de demande
	Jeunes en formation	o	- Réglementation différenciée pour les jeunes
	Personnes fortunées avec bas revenu	+	
Zürich	Indépendants	+	- Automatismes favorisant un laxisme
	Jeunes en formation	++	- Absence de réglementation différenciée pour les jeunes
	Personnes fortunées avec bas revenu	o	- Clause d'exclusion au titre de la fortune
Lucerne	Indépendants	+	- Protection au moyen d'un système de demande
	Jeunes en formation	o	- Réglementation différenciée pour les jeunes
	Personnes fortunées avec bas revenu	+	
Appenzel R-E.	Indépendants	+	- Protection au moyen d'un automatisme différencié
	Jeunes en formation	o	- Réglementation différenciée pour les jeunes
	Personnes fortunées avec bas revenu	+	

Légende: o ne pose pas de problème; + pose quelques problèmes; ++ pose d'importants problèmes

En ce qui concerne la catégorie des *personnes fortunées disposant d'un faible revenu*, l'étude réalisée à Genève par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques a mis en évidence un certain nombre de problèmes. L'étude a en effet révélé que les déductions fiscales autorisées ont permis à 241 personnes disposant d'une fortune brute supérieure à un million de francs de bénéficier d'une réduction de primes.⁶⁷ Il n'a pas été possible d'établir les chiffres correspondants

⁶⁷ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

pour les autres cantons. Les experts interrogés estiment que le nombre de personnes fortunées disposant d'un bas revenu qui perçoivent abusivement une réduction ne devrait pas constituer une source d'inquiétude, surtout dans les cantons qui appliquent un système de demande de réduction de primes. On pense généralement qu'il s'agit de cas isolés, le système de demande offrant une sorte de protection d'ordre "moral".

Les études qui ont été effectuées indiquent également que le nombre d'*indépendants* au bénéfice d'une réduction de primes sans nécessité économique ne paraît pas être très élevé.

En résumé, signalons que les données concernant les réductions de primes accordées à des personnes sans nécessité économique sont rares. On peut néanmoins dire que le problème d'une perception abusive d'une réduction de primes se pose principalement dans les cantons qui accordent automatiquement la réduction de primes sur la base des données fiscales des contribuables: moins le bénéficiaire potentiel doit agir, plus le risque est grand d'accorder une réduction à des personnes n'appartenant pas aux groupes cible. En outre, l'institution de critères d'octroi supplémentaires - par exemple: exclusion des personnes possédant une fortune supérieure à un certain montant (Zurich) ou une réglementation différenciée pour les jeunes en formation (Neuchâtel, Bâle-Ville, Lucerne) - contribue à diminuer les problèmes observés. Pour terminer, rappelons que le problème de la perception d'une réduction de primes sans nécessité économique est avant tout imputable au fait que souvent, les données servant à établir le droit à une réduction ne reflètent que très imparfaitement la situation économique véritable des personnes concernées.

6. Déroulement de la réduction de primes

Le dernier ensemble de questions que nous traitons dans cette étude se rapporte à la qualité des modalités de règlement de la réduction de primes. En premier lieu, nous allons décrire la procédure que nous avons appliquée au traitement de ces questions (voir sous chiffre 6.1). Puis nous passerons aux quatre aspects liés au déroulement. D'abord, nous abordons la question de savoir dans quelle mesure les informations utilisées pour le calcul de la réduction des primes sont récentes (voir sous chiffre 6.2). Sous chiffre 6.3, nous étudions la célérité du traitement des demandes. Le chiffre 6.4 porte sur les coûts de l'exécution et fait ressortir des facteurs dont l'influence sur les coûts est importante. Enfin, nous rapportons sur les expériences qui ont été glanées en rapport avec le versement aux assureurs ou aux assurés (voir sous chiffre 6.5). La fin de ce chapitre 6 est une conclusion sur la qualité des modalités d'exécution de la réduction des primes (voir sous chiffre 6.6).

6.1 Procédure

S'agissant de la procédure concrète de la réduction des primes, des entretiens ont été menés dans tous les cantons étudiés avec des experts au sein et hors de l'administration. Il a été possible de recourir en partie à l'enquête effectuée par l'institut de recherches IPSO auprès des assurés suisses, qui recensait également le degré de satisfaction des bénéficiaires quant à l'exécution des réductions de primes.⁶⁸

C'est surtout dans le canton de Bâle-Ville et, dans une faible mesure aussi à Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures, que les procédés de travail ont été observés et analysés. L'intention était d'abord de clarifier l'importance de diverses phases de travail. Il s'agissait en outre d'élaborer sur cette base une estimation aussi exacte que possible des coûts de l'exécution. Dans les cantons de Zurich, Neuchâtel et Genève, lesdits coûts ont été calculés au moyen d'entretiens avec les experts. Afin d'établir les dépenses globales liées à l'exécution de la réduction des primes, nous avons d'abord enregistré les coûts occasionnés au sein de l'administration cantonale et communale, puis les travaux effectués par les assureurs-maladie. A cet effet, des entretiens ont eu lieu avec des représentants des assureurs.

⁶⁸ Peters/Müller/Luthiger 2001.

6.2 Actualité des bases de calcul

La loi sur l'assurance-maladie partiellement révisée le 24 mars 2000 exige que lors de l'examen des conditions d'octroi, les circonstances économiques et familiales les plus récentes soient prises en considération.⁶⁹ Il sera expliqué ci-après dans quelle mesure les procédures en vigueur dans les cantons soumis à l'étude tiennent compte de cette exigence. A cet égard, trois aspects sont d'importance, que nous approfondirons: la base de calcul, la période d'imposition et un éventuel délai de requête.

L'illustration qui suit (D 6.1) donne de plus amples informations sur les bases qui sont déterminantes pour le calcul dans les différents cantons.

D 6.1: Facteurs déterminant l'actualité des bases de calcul

	<i>Base de calcul</i>	<i>Période d'imposition</i>	<i>Délai de requête?</i>
Genève	taxation fiscale définitive	jusqu'ici, taxation annuelle praenumerando; désormais taxation annuelle postnumerando	non, traitement en continu
Neuchâtel	taxation fiscale définitive; certificat de salaire dans des cas spéciaux	taxation annuelle postnumerando; certificat de salaire le plus récent dans des cas spéciaux	non, traitement en continu
Bâle-Ville	certificat de salaire ou comptes de résultats	certificat de salaire le plus récent, en cas de revenus irréguliers, les trois derniers mois	non, traitement en continu
Zurich	taxation fiscale provisoire	depuis 1999, taxation annuelle postnumerando	les cas spéciaux sont traités en continu
Lucerne	taxation fiscale définitive	jusqu'ici taxation bisannuelle praenumerando; désormais taxation annuelle postnumerando	délai de requête
Appenzell Rh. Ext.	taxation fiscale provisoire	jusqu'ici taxation bisannuelle praenumerando; désormais taxation annuelle postnumerando	délai de requête

⁶⁹ Art. 65, al. 3, 1re phrase de la loi sur l'assurance-maladie révisée.

6.2.1 Base de calcul

L'illustration montre que la majorité des cantons se fonde sur les données fiscales pour le calcul de la réduction des primes. Ceci est également vrai pour les cantons qui n'ont pas fait l'objet de l'étude. Mais les possibilités de défalcation et l'inclusion de la fortune sont très différentes d'un canton à l'autre. De plus, les calculs peuvent également s'appuyer dans certains cantons sur la taxation fiscale provisoire (Appenzell Rhodes Extérieures, Zurich), alors que d'autres se basent exclusivement sur la taxation fiscale définitive (Genève, Lucerne).

Le canton de Bâle-Ville ne s'étaye pas sur les données fiscales. Selon le système appliqué dans ce canton, les ayants droit potentiels déposent une demande auprès de l'Office des aides sociales. Celui-ci examine le droit à la réduction, compte tenu de la composition actuelle de la famille ainsi que des conditions de revenu établies par un certificat de salaire. Sont pris en considération le revenu courant, tout autre revenu régulier, les rendements de la fortune ainsi que 10 % de la fortune imposable au dessus de 50'000 francs. Toujours dans ce canton, les indépendants font l'objet d'un calcul basé sur leur bilan et leurs comptes de résultats.

En règle générale, le canton de Neuchâtel utilise les données de la taxation fiscale définitive. Une nouvelle estimation est possible si le revenu s'est modifié à raison de 20 %. Le cas échéant, le certificat de salaire sert de base de calcul.

6.2.2 Période d'imposition

Comme la plupart des cantons se réfèrent, pour le calcul du droit à la réduction des primes, aux indications de l'administration des contributions, la période d'imposition joue un rôle important. Alors que jusqu'ici de nombreux cantons connaissaient l'imposition *praenumerando* au rythme bisannuel, tous les cantons font usage dès 2001 – à l'exception de Vaud, Tessin et Jura – de la possibilité offerte par la loi sur l'harmonisation fiscale pour l'introduction de l'imposition *postnumero* (en fonction de l'année en cours). La base de calcul pour la réduction des primes s'en trouve généralement bien plus actuelle.

Le calcul relatif aux ayants droit à la réduction des primes dans le canton de Lucerne se fonde sur la dernière taxation définitive ou intermédiaire. Dans l'étude approfondie sur le canton de Lucerne a été analysé

le point de savoir si des problèmes ne surgissaient pas dans un nombre notable de cas du fait que les conditions sociales ou économiques peuvent se modifier sans aucune incidence sur le calcul de la réduction des primes. En effet, si les conditions économiques d'un contribuable se dégradent, celles-ci ne seront décisives pour le calcul de la réduction qu'au moment de la prochaine taxation fiscale.⁷⁰ Jusqu'à ce que les conditions économiques soient prises en compte dans ledit calcul, il peut se passer deux à trois ans. Si la taxation fiscale définitive prend du retard, on recourt à la dernière imposition valable, de telle sorte que la situation économique prise en compte pour le calcul peut remonter à cinq ans!

Le fait de se baser sur les données fiscales définitives entraîne un effet de retard qui peut conduire en fait à des cas pénibles sur le plan financier. Cette assertion est également confirmée par des services de consultation en matière de budget et des services sociaux communaux. Les primes des caisses-maladie représentent une part importante des dépenses dans un budget familial serré. S'il faut attendre sur la réduction des primes, il peut s'ensuivre des restrictions très marquées du standard de vie (par ailleurs modeste le plus souvent). Malheureusement, les documents à disposition n'ont pu livrer, s'agissant de ce groupe aussi, que de rares informations. En particulier, il n'est pas possible d'en estimer l'importance sur le plan quantitatif.

En réalité, le même effet de retard joue son rôle dans l'autre sens. Si les conditions économiques d'un contribuable s'améliorent, les données fiscales modifiées ne seront pertinentes qu'au moment de la prochaine période d'imposition. La personne en question peut jusqu'alors, dans la mesure où elle continue à déposer une demande, bénéficier d'une réduction des primes. A titre d'exemple, mentionnons les étudiants qui débute dans la vie active en trouvant un emploi.

⁷⁰ §112 de la loi fiscale lucernoise en vigueur jusqu'au 1er janvier 2001 (RSL 620) prévoyait notamment une taxation intermédiaire lorsqu'une modification durable du revenu net ou de la fortune nette de plus de resp. Fr. 5000 et Fr. 30'000 existe par suite de:

- divorce ou séparation durable de droit ou de fait des époux;
- reprise ou cessation d'une activité lucrative, changement de profession, départ à la retraite ainsi que limitation de l'activité lucrative, si l'étendue ainsi que le revenu de cette activité diminuent ou augmentent d'au moins un tiers.
- perception ou suppression d'une rente;
- modification dans l'état de la fortune en vertu du droit successoral, par suite d'une donation, de la constitution ou de la suppression d'un droit de jouissance.

6.2.3 Délai de dépôt de la requête

Il ressort de l'illustration que les trois cantons de Genève, Neuchâtel et Bâle-Ville ne connaissent pas de délai de requête fixe. Neuchâtel reçoit automatiquement et constamment les changements familiaux et adapte la réduction des primes en conséquence. En cas de modifications des conditions économiques, une requête peut être faite à tout moment. A Bâle-Ville et Genève aussi, une telle demande peut être déposée en tout temps. Cela vaut également pour les nouveaux arrivants dans le canton.

Dans les cantons de Zurich, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures s'appliquent les conditions décisives sur le plan familial et économique qui existent le jour déterminant, ou des délais de requête fixes. Des changements tels que la naissance d'un enfant, le départ à la retraite ou l'arrivée dans un nouveau canton, qui surviennent après le jour déterminant ou l'échéance du délai de requête, ne seront pris en considération que l'année suivante.

Canton de Zurich

Dans le canton de Zurich, le 1er janvier était déterminant jusqu'à présent pour les conditions économiques et sociales. Si par ex. une famille était désormais habilitée à bénéficier d'une réduction des primes en raison de la naissance d'un enfant en septembre 1999, cet événement devait d'abord être intégré dans la taxation fiscale pour qu'une réduction des primes puisse être créditée en faveur des assurés pour l'année 2001⁷¹. Le système réagissait plus rapidement à la nouvelle situation, si la famille avait déjà droit à la réduction. Le cas échéant, la situation familiale modifiée sera prise en compte l'année suivante.⁷²

⁷¹ Il est admis à cette occasion que le revenu de la famille se modifie au point qu'il en résulte un nouveau droit à une réduction de primes. Ceci peut par exemple être le cas lors d'une réduction ou de la cessation de l'activité lucrative d'un des conjoints.

⁷² Pour l'an 2002, quelques modifications entrent en vigueur dans le canton de Zurich. Ainsi sera ménagée la possibilité, en cas de conditions économiques ou personnelles modifiées, de déposer une demande durant l'année. Si les facteurs fiscaux actuels s'écartent de 30 % et plus des facteurs fiscaux calculés le jour déterminant, et si la fortune imposable totale se situe encore dans les limites du droit à la réduction, il sera désormais possible de faire en tout temps une demande d'octroi d'une réduction des primes. Il en va de même si les conditions personnelles se modifient par suite de mariage, de séparation judiciaire ou de divorce et de décès d'un des conjoints. Lors de la détermination du droit, seront pris en compte les facteurs fiscaux actuels connus dans le canton; cf. ordonnance relative à l'EG LAMal du 28 juin 2000.

Appenzell Rhodes-Extérieures

Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, les formulaires de demande doivent être déposés jusqu'au 30 juin au plus tard, auprès du service AVS de la commune. Les nouveaux arrivants, qui ne disposent pas encore de facteurs fiscaux juridiquement valables, peuvent déposer une demande. Si ces nouveaux venus sont domiciliés dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures depuis le 1er janvier de l'année de la demande, les facteurs fiscaux d'autres cantons ou les données tirées de leur propre déclaration sont utilisés à titre provisoire pour le calcul du droit.

Dans le cadre de la nouvelle ordonnance sur la réduction des primes de l'assurance-maladie, il est également prévu dans ce canton de s'écarter totalement du système assorti d'un délai de requête fixe. Désormais, les demandes pour une réduction des primes seront prises en considération jusqu'au 31 décembre de l'année de requête. Dans ce cadre, les nouveaux-nés et les cas de décès sont à intégrer immédiatement.

Lucerne

Dans le canton de Lucerne, les demandes doivent être déposées jusqu'à la fin avril. Sont déterminantes pour le calcul de la réduction des primes les conditions au 1^{er} janvier de l'année pour laquelle la réduction est demandée. A cet égard, on se fondera d'une part sur la composition de la famille le jour de référence. D'autre part, les valeurs fiscales de la dernière imposition juridiquement en force ont effet obligatoire.

Le principe du jour déterminant ou de référence connaît cependant une exception. Il existe notamment un droit à un *nouveau calcul* de la réduction des primes si une taxation fiscale actuelle est en force.⁷³ Ceci uniquement à condition que la classification actuelle fournisse de nouvelles données fiscales pour le calcul. D'autre part, une telle modification n'est possible que si une demande a été déposée dans les délais. Des modifications des conditions économiques *ne justifient cependant pas un dépôt de requête* après le délai prévu à cet effet. Seules les personnes qui tombent nouvellement à la charge de l'aide sociale ou des

⁷³ De plus, un nouveau calcul était possible jusqu'au 1er janvier 2001 si les conditions économiques d'un requérant se modifiaient à tel point dans l'année qu'une taxation intermédiaire selon la loi fiscale cantonale était nécessaire. Avec la nouvelle loi fiscale, il n'y a plus de taxations intermédiaires.

prestations complémentaires entrent dorénavant, même en cours d'année, en jouissance d'une réduction de primes.

En résumé, on peut reconnaître que le caractère récent des bases de calcul est spécialement marqué dans les cantons prévoyant le calcul actuel sur la base du certificat de salaire ou des comptes de résultats et qui n'ont pas de délai fixe de requête. Le paiement de la prime d'arrivants ou de partants peut représenter un problème spécial. En principe, l'ordonnance du 12 avril 1995 sur les subsides fédéraux destinés à la réduction de primes dans l'assurance-maladie stipule qu'est compétent le canton dans lequel l'assuré était domicilié le 1^{er} janvier (art. 10). Les cantons de Neuchâtel, Genève et Vaud ont signé un concordat intercantonal qui s'écarte de la réglementation fédérale. Selon ce texte, le canton de domicile paie la réduction des primes à compter de la date de l'arrivée. Ces cantons recherchent de la sorte à éviter de désavantager les personnes qui, dans le nouveau canton de résidence, auraient nouvellement droit à une réduction en raison de primes plus élevées et d'autres bases de calcul en vigueur, mais qui arrivent dans ce canton après le 1^{er} janvier.

6.3 Rapidité de l'exécution

Le législateur attache de l'importance au fait que les subsides destinés aux réductions des primes soient versés ou crédités de manière à ce que les ayants droit n'aient pas à satisfaire à l'avance à leur obligation de payer les primes.⁷⁴ Dans les cantons qui versent directement la réduction aux assureurs, les décomptes de prime mensuels des assurés sont généralement réduits du montant correspondant: l'effet d'allègement a donc lieu dès que la décision sur le droit à la réduction des primes est rendue et communiquée.

6.3.1 Genève

Dans le canton de Genève, cela se passe, dans le meilleur des cas, deux mois après le dépôt de la requête. Mais le délai dépend essentiellement de la vitesse à laquelle les assurés transmettent à l'assureur le certificat d'octroi de la réduction qu'ils reçoivent du Service d'assurance-maladie. En outre s'applique le principe de la rétroactivité. En d'autres

⁷⁴ Art. 65, al.3, 2e phrase de la LAMal révisée le 24 mars 2000.

termes, le droit entre en vigueur à la date de l'événement déterminant (par ex. naissance, arrivée dans le canton, chômage).

6.3.2 Neuchâtel

Le système d'exécution du canton de Neuchâtel dispose d'un degré d'automatisation plus élevé que celui de Genève. Le dépôt d'une demande n'est nécessaire que pour quelques rares groupes cible, tous les autres recevant la réduction sans avoir eux-mêmes à entreprendre quoi que ce soit. Il y a donc lieu d'admettre que dans le cas de personnes qui ont nouvellement droit à une réduction de primes, le premier versement a déjà lieu le mois suivant l'événement déterminant. De plus, le principe de la rétroactivité est également appliqué dans ce canton. Mais il faut noter que les assureurs demandent, pour certains du moins, deux mois pour créditer les réductions aux assurés.

6.3.3 Bâle-Ville

Dans le canton de Bâle-Ville, un système de demande avec examen individuel de la requête est appliqué. En principe, le droit naît au moment de la réception de la demande. Puis suit la phase de l'examen de la requête par l'Office des aides sociales. Dans les cas simples, ceci intervient dans le délai d'un mois. Il y a des retards lorsque les documents nécessaires au traitement de la demande sont incomplets. Le cas échéant, des documents supplémentaires sont à réclamer. Un délai de trois mois au maximum est fixé à cet effet. En conséquence, des retards peuvent s'accumuler jusqu'à ce que la réduction des primes soit créditée à l'assuré. Dans l'intervalle, les requérants doivent faire l'avance des subsides. Mais il convient de souligner que la rapidité de l'exécution dépend fortement des requérants.

6.3.4 Zurich

Dans le système d'exécution qu'appliquait le canton de Zurich au moment de la présente étude, les ayants droit devaient faire l'avance de la réduction des primes dans de nombreux cas et pour une très longue durée. Hormis l'information très stricte au sujet des données fiscales et le principe du jour déterminant, une autre circonstance contribuait à cela, à savoir que la réduction des primes n'était versée qu'au milieu de l'année sur le compte de l'assureur. A partir de l'an 2002, les assureurs

doivent facturer aux assurés les primes nettes (prime brute sous déduction de la réduction) dès janvier.

6.3.5 Lucerne

Dans le canton de Lucerne, la réduction des primes est versée directement aux assurés en un paiement annuel. Les requêtes peuvent être adressées dès le 1^{er} janvier à l'attention du service AVS de la commune. Elles y sont contrôlées, puis transmises à la caisse de compensation du canton. Ceci se fait par "paquets" et, suivant les communes, à une fréquence différente. Un premier lot important de formulaires parvient à la caisse de compensation à fin janvier. Mais si des éclaircissements complémentaires, qui prennent du temps, sont nécessaires ou si les demandes ne sont pas régulièrement acheminées par la commune à la caisse de compensation, le versement prend du retard. En règle générale, plus de 40 % des fonds sont déjà payés en avril.

6.3.6 Appenzell Rhodes-Extérieures

Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, les formulaires de demande sont envoyés en janvier par la caisse de compensation. Selon le délai de dépôt de la requête, les ayants droit reçoivent leurs paiements dès avril. Dans le cadre d'une nouvelle ordonnance en préparation, il est prévu qu'une partie des subsides soient versés au début et à la moitié de l'année.

6.4 Efficacité de la procédure de la réduction de primes

Dans ce chapitre seront analysées les dépenses liées au traitement des demandes. Sur cette base, les coûts de l'exécution de la réduction des primes seront estimés et interprétés.

6.4.1 Présentation des diverses phases de travail

De manière simplifiée, l'exécution de la réduction des primes a été subdivisée en quatre phases de travail: information, récolte et contrôle des documents nécessaires, calcul de la réduction des primes et communication de la décision ainsi que paiement.

Information

Les bases légales déterminantes des cantons contiennent en général un passage qui prévoit une information des assurés sur la réduction des primes. Depuis la révision partielle de la loi sur l'assurance-maladie, les cantons et la Confédération sont tenus d'informer régulièrement les assurés à ce sujet.⁷⁵ Comme nous l'avons présenté en détail sous chapitre 3, tous les cantons objets de l'étude procèdent à cette information.

Récolte et contrôle des documents nécessaires

Dans les cantons dotés d'un automatisme, les services compétents rassemblent les données nécessaires sur le plan interne de l'administration. Dans le canton de Genève, les autorités fiscales cantonales fournissent au Service d'assurance-maladie les données concernant les ayants droit. Dans le canton de Neuchâtel au contraire, le Service d'assurance-maladie peut charger lui-même les renseignements dont il a besoin grâce à la mise en réseau informatique des dossiers y afférents. Mais il y a diverses exceptions à l'automatisme, de sorte que de nombreux dossiers doivent être traités individuellement. Dans le canton de Zurich, les communes communiquent en janvier, se fondant à cet effet sur les registres des impôts et des habitants, le nom des ayants droit. L'office des assurances sociales calcule ensuite le montant du droit et informe les bénéficiaires. Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, les ayants droit sont déterminés sur la base des données fiscales de l'administration cantonale. Ils sont ajoutés aux ayants droit de l'année précédente et la caisse de compensation écrit à toutes ces personnes.

Dans les cantons qui connaissent le système de la demande, les requêtes et les documents qui entrent doivent être vérifiés sous l'angle de leur exhaustivité et de l'exactitude des renseignements et sont éventuellement à compléter avec les données actuelles du contrôle des impôts et des habitants.

Il y a lieu de réclamer les informations manquantes. Dans le canton de Lucerne, moins de la moitié des documents entrants sont complets et exacts. La charge supplémentaire par demande est le plus souvent modique. Mais dans des cas particuliers, il se peut que les éclaircissements prennent beaucoup de temps. Ainsi faut-il occasionnellement renvoyer plusieurs fois les documents.

⁷⁵ Art.65 de la loi sur l'assurance-maladie révisée le 24 mars 2000

Dans le canton de Bâle également, le plus grand problème réside dans l'acquisition de documents complets. Bien que tous les papiers nécessaires au calcul figurent dans un aide-mémoire, certains font défaut dans les deux tiers des demandes. Ceci a pour effet que des pièces sont exigées par courrier postal. Parfois, un échange de correspondance à cette fin ne suffit pas. Surtout pour les clients de langue étrangère, requérir les documents n'est pas une sinécure. Les demandes en suspens, qui ne peuvent être tranchées en raison de documents manquants, sont classées et périodiquement reprises en raison des délais d'annonce fixés. S'agissant de cas plus complexes impliquant éventuellement des demandes en restitution, le temps consacré peut aller jusqu'à une heure.

Calcul de la réduction des primes et communication de la décision

Les données nécessaires sont saisies sur ordinateur au plus tard pour le calcul de la réduction. Dans le canton de Neuchâtel, la réduction des primes est même exclusivement traitée, pour les cas normaux, sous une forme assistée par ordinateur. La décision constitue le premier jet de papier dans ce canton.

Une fois que toutes les informations sont saisies, la réduction des primes est calculée. Ensuite, selon le canton en question, il est procédé à l'envoi de la décision, de ses copies aux assurés, aux assureurs et/ou aux services qui traitent le dossier. Dans le canton de Genève, l'assuré doit transmettre lui-même la décision à l'assureur, afin que celui-ci puisse procéder à la réduction de la prime.

Si des citoyens formulent une opposition contre la décision de l'autorité compétente, celle-ci est tenue de coopérer dans la procédure juridique qui s'ensuit.

Paiement

A l'échéance du délai de recours, le paiement doit être effectué, dans la mesure où il s'adresse à l'assuré. Dans les cantons connaissant le virement aux assureurs, ceci se passe une ou plusieurs fois par an. Si la demande est définitivement réglée, il y a encore un petit travail consistant à classer les décisions.

6.4.2 Durée moyenne du traitement de la requête

Dans les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne, la durée de traitement par dossier a été enregistrée approximativement, dans le cadre d'études approfondies, qui ont montré que le temps moyen pour le traitement d'une demande de réduction des primes est d'environ 20 minutes. Mais si tous les travaux de préparation et d'information sont inclus, il faut compter à peu près avec le double de ce temps moyen pour une action de ce type.

La durée du traitement de la demande et, par conséquent, la charge administrative y relative, dépendent essentiellement de quatre facteurs. Ce sont le nombre des services impliqués, le degré de mise en réseau informatique et le temps investi dans le traitement individuel d'un dossier particulier ainsi que le temps consacré à l'information.

Nombre de services impliqués

Afin de pouvoir juger de l'efficacité de l'exécution, il y a lieu de considérer pour l'essentiel que parmi les cantons qui ont fait l'objet de cette étude, le nombre – important – d'instances intéressées à l'exécution de la réduction des primes est différent selon le canton en question. La responsabilité est assumée dans le canton de Genève et de Neuchâtel par le Service d'assurance-maladie, dans le canton de Bâle-Ville par l'Office des aides sociales, dans le canton de Zurich par l'Office des assurances sociales et dans les cantons de Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures par la caisse de compensation.

Dans les cantons de Bâle-Ville, Neuchâtel et Genève, il n'y a, hormis les assurés et les assureurs, que des services cantonaux qui sont impliqués dans le déroulement de la réduction des primes. Dans le canton de Neuchâtel, à quelques très rares exceptions près, une seule autorité est intéressée. Le Service d'assurance-maladie a accès aux banques de données d'autres services de l'Etat et peut ainsi aller chercher lui-même les informations nécessaires. La situation est analogue dans le canton de Bâle-Ville. L'appréciation du droit à la réduction se base là-bas sur la situation actuelle en matière de revenu, à propos de laquelle le Service des aides sociales s'informe. Dans le canton de Genève, l'exécution est certes assumée de manière centrale par le Service d'assurance-maladie, mais celui-ci n'a aucun accès aux données fiscales, car ce canton connaît le secret des informations de nature fiscale. Ceci est une difficulté supplémentaire et concerne en particulier les éclaircissements pour les

demandes individuelles qui ne sont pas saisies par le système automatique. S'agissant de l'appréciation des cas des contribuables soumis à l'impôt à la source, ainsi que des bénéficiaires de prestations sociales et complémentaires, il y a collaboration dans ce canton avec les services compétents.

Dans les cantons de Zurich, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures également, les responsables des impôts à la source ainsi que des prestations sociales et complémentaires travaillent à l'exécution de la réduction des primes. De plus, dans ces cantons, les offices communaux des impôts et du contrôle des habitants remplissent à cet égard des tâches importantes qui prennent souvent beaucoup de temps. Dans les cantons de Lucerne et d'Appenzell Rhodes-Extérieures, les communes réceptionnent les demandes, les examinent et les complètent pour les adresser ensuite à la caisse de compensation pour suite de traitement. Seules les communes disposent dans les cantons de Lucerne et Zurich des données fiscales nécessaires.

Degré de mise en réseau informatique

Hormis le nombre des services impliqués, le degré de mise en réseau TED exerce une influence considérable sur l'efficacité du règlement des dossiers. Dans le canton de Neuchâtel par exemple, le réseau est très développé. Le Service d'assurance-maladie compétent a accès direct, en ligne, à toutes les informations nécessaires pour le "cas normal", informations qu'il puise dans la banque du contrôle des habitants et de l'administration fiscale. Ainsi, une seule personne peut traiter et calculer la réduction de prime jusqu'au stade de la décision. Dans d'autres cantons, le réseau est moins développé et ce sont des disquettes ou des documents sur papier qui sont transmis.

Charge créée par le traitement individuel de certains dossiers

Les analyses ont nettement montré que les efforts consentis pour le traitement individuel de dossiers revêtent une importance particulière.

Dans le *canton de Genève*, ces prestations sont minimales, toutes proportions gardées. Les demandes qui ne sont pas saisies automatiquement et qui sont à traiter individuellement représentent moins de 15 %.⁷⁶

Dans le *canton de Neuchâtel* également, la tâche occasionnée par les personnes enregistrées et indemnisées automatiquement est minimale. Mais le règlement des dossiers des ayants droit potentiels exclus du système automatique prend beaucoup de temps. Il s'agit bonnement de 20 % des cas. En moyenne, il faut env. 30 minutes pour ce traitement.

Dans le *canton de Zurich*, le temps consacré aux demandes hors du système automatique est relativement modeste, car rares sont les personnes concernées. Lors de l'annonce des ayants droit potentiels auprès de l'Office des assurances sociales, les communes ont certaines dépenses à enregistrer. La détermination des ayants droit se fait sur la base d'interrogations assistées par ordinateur et maintenant, les choses sont bien huilées. S'agissant de la possibilité de déposer une demande en cas de modification des conditions sociales et économiques, les responsables tablent cependant sur des frais supplémentaires notables pour le règlement des demandes reçues.

Dans le *canton de Bâle-Ville*, chaque demande est traitée individuellement. En fait, près de 90 % des dossiers peuvent être réglés en moins de 15 minutes. Mais certains dossiers exigent beaucoup de temps. Contrairement aux autres cantons étudiés connaissant un système de demande, le canton de Bâle-Ville continue à verser automatiquement les prestations, une fois que celles-ci sont approuvées, jusqu'à l'annonce de changements de conditions familiales ou économiques. Mais le droit à l'octroi des réductions est périodiquement réexaminé par l'Office des aides sociales. En 2000, pour un effectif de 13'600 cas actifs, tout juste 3000 ont été révisés. La procédure y relative peut être relativement onéreuse et aller jusqu'à une durée d'une heure.

Dans le *canton de Lucerne*, chaque demande doit être représentée tous les ans et examinée en fonction des données actuelles. Bien que la procédure est devenue largement routinière au sein de l'administration au fil des dernières années, une charge considérable de travail lui est liée. A la caisse de compensation, les demandes sont saisies électronique-

⁷⁶ 10,5% des demandes proviennent de contribuables imposables à la source. A ceux-là s'ajoutent des nouveaux venus ainsi que des personnes qui, sur la base de modification des conditions familiales ou économiques, ont déposé une demande.

ment et pour ce faire, il est possible de s'appuyer sur les données de l'année précédente. Les demandes déjà enregistrées dans le système n'ont plus, en conséquence, qu'à être vérifiées ou complétées.

Dans le *canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures*, les demandes reçues sont vérifiées par le service AVS. Selon ses responsables, cela prend deux à trois minutes par demande. Dans ce canton également, la saisie se fait électroniquement et il est donc possible de se fonder sur les données des requérants de l'année précédente.

Travail d'information

S'agissant de la charge liée à l'information, ce sont avant tout les cantons avec un système de demande qui sont mis à contribution. Comme les commentaires figurant sous chapitre 3 l'ont montré, le canton de Lucerne doit être spécialement mentionné, où les communes assument en partie une tâche considérable et une charge de personnel pour faire connaître la réduction des primes. Même si en l'occurrence, les coûts de l'information systématique pourraient certainement atteindre des montants plus élevés que dans d'autres cantons, ils sont cependant, selon les dires des responsables, relativement modestes par rapport à la charge représentée par la saisie et le traitement des demandes. Mais on ne saurait sous-estimer à cet égard les renseignements et prestations d'aide individuels qui, pour une part, exigent un temps considérable lorsqu'il s'agit d'aider les intéressés à remplir les formulaires.

6.4.3 Coûts de la procédure

Compte tenu des facteurs de charge présentés ci-dessus et des documents à disposition concernant les coûts du déroulement de la réduction de primes, nous avons estimé sous l'illustration suivante (D 6.2) les coûts globaux liés à l'exécution (frais de personnel et frais de matériel, y compris les bureaux, l'informatique, etc.).

Les données figurant dans l'illustration D 6.2 se fondent en partie sur des dépenses prouvées des services cantonaux. Les coûts assumés par les communes ont fait l'objet d'une estimation. Pour ce faire, on a recouru à titre de base au temps moyen évalué pour le traitement d'une demande; un tarif horaire moyen a également été utilisé à cette fin. Dans l'estimation ne sont pas incluses les dépenses des services sociaux et des responsables des prestations complémentaires ni, dans les can-

tons qui connaissent un versement aux assurés, les coûts des assureurs. Comme présenté sous chapitre 6.5.1, les assureurs fournissent également dans ces cantons des prestations en rapport avec la réduction des primes.

D 6.2: Evaluation des coûts de l'exécution (1999)

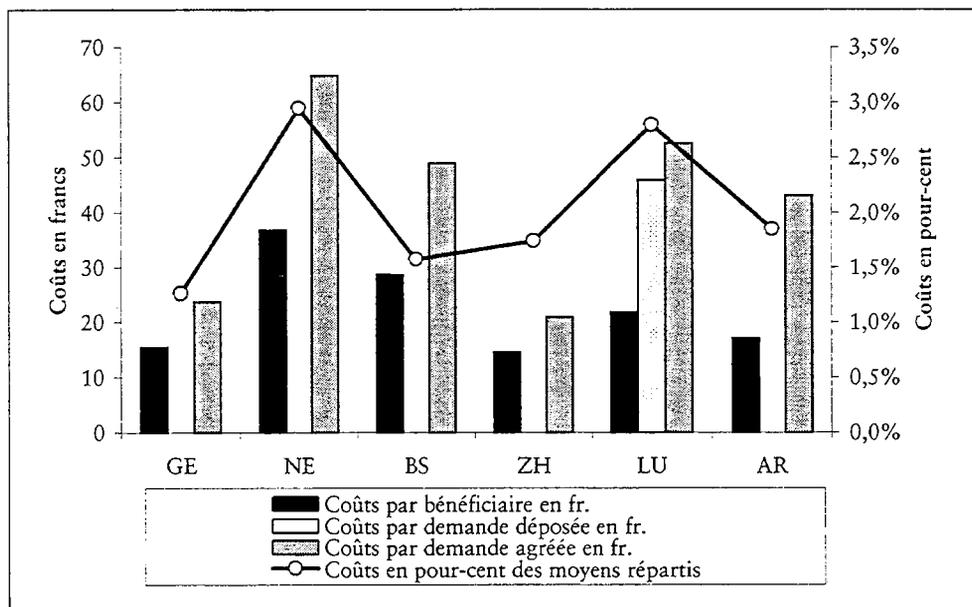
Canton	Nombre de bénéficiaires ³	Demandes agréées ⁵	Coûts des cantons en millions de fr.	Coûts des communes en millions de fr. ⁴	Coûts des assureurs en millions de fr. ²	Coût total en millions de fr.
Genève	161'356	105'313	1,7	0	0,8	2,5
Neuchâtel	62'240	35'429	2,0 ⁶	0	0,3	2,3
Bâle-Ville	52'400	30'654	1,28	0	0,22	1,5
Zurich	425'400 ¹	296'527	4,0	1,2	1	6,2
Lucerne	128'983	53'679	1,18	1,6	0	2,8
Appenzell Rh.-Ext.	17'785	7'000	0,28	0,02	0	0,3

¹ Bénéficiaires de PC et d'aides sociales estimés; ²Base: Fr. 5.- par bénéficiaire, qui doivent être payés aux assureurs dans le canton de Bâle; ³ Jour déterminant 31 décembre 1999; ⁴ extrapolé avec un tarif horaire de Fr. 80.-; ⁵ Le nombre des demandes agréées n'est pas connu pour tous les cantons. Dans ceux de Genève et de Zurich, on a donc utilisé comme base les ménages recevant une aide, selon la Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000, Annexe IV et Rüst 2000 (les bénéficiaires d'aides sociales et de prestations complémentaires sont considérés dans chaque cas comme un ménage et sont recensés comme tel); ⁶ y comp. des contrôles constants de l'obligation de s'assurer.

Sources: Indications des responsables des services cantonaux et communaux, propres calculs

Dans l'illustration D 6.3 qui suit, les coûts sont mis en rapport avec la somme de travail occasionnée. A cet effet, on peut recourir à diverses valeurs.

D 6.3: Coûts de l'exécution en rapport avec les bénéficiaires, les demandes agréées et les moyens destinés à la réduction des primes



Légende: le nombre des demandes agréées n'est pas connu pour tous les cantons. Dans les cantons de Genève et de Zurich, on a donc utilisé à titre de base les ménages au bénéfice d'une aide, selon la Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000, Annexe IV et Rüst 2000 ((les bénéficiaires d'aides sociales et de prestations complémentaires sont considérés dans chaque cas comme un ménage et sont recensés comme tel).

L'illustration D 6.3 signale des différences considérables dans les coûts de l'exécution parmi les cantons soumis à l'étude. Comment les expliquer?

Dans le *canton de Genève*, l'exécution est relativement très avantageuse, tant par bénéficiaire (15.50 Fr.) que par demande agréée (23.70 Fr.) qu'en fonction des réductions de primes (1.3 %). Nous mettons ceci au compte de l'automatisme qui ne prévoit que de rares traitements individuels des cas. D'autre part, environ 50 % des fonds sont mis à contribution par des bénéficiaires de prestations complémentaires et d'aides sociales. Le cas échéant, la charge spéciale pour la réduction de prime est négligeable.

Dans le *canton de Neuchâtel*, les trois indicateurs signalent une charge supérieure. Nous voyons là un rapport avec les nombreuses exceptions au système automatique, par rapport à Genève, car les personnes dont

le revenu dépasse une certaine limite sont traitées individuellement. De plus, le canton de Neuchâtel connaît un traitement généreux des demandes en continu. Il est donc possible que la même demande fasse plusieurs fois l'objet d'une décision au cours de la même année. Enfin, il faut relever que le contrôle constant de l'obligation de s'assurer ne peut pas être séparé et est donc inclus dans les coûts.

Dans le *canton de Bâle-Ville*, les coûts pour le traitement d'une demande et la somme de travail par bénéficiaire sont relativement élevés. Voilà qui s'explique par le système de demande et l'appréciation individuelle sur la base de conditions économiques et sociales actuelles. En outre, il y a à Bâle-Ville, par rapport à d'autres cantons étudiés, de nombreux ménages à une seule personne parmi les bénéficiaires des réductions de primes. Comme la charge liée au traitement des demandes se rapporte dans chaque cas à un ménage, ce canton souffre d'une distorsion d'ordre structurel.

Le *canton de Zurich* présente des frais administratifs très restreints, par bénéficiaire comme par ménage. Nous expliquons ceci par la procédure simple et très rigide qui ne connaît guère d'exceptions. Il est cependant intéressant que les coûts d'exécution, par rapport aux moyens utilisés, restent dans la moyenne. Ceci indique manifestement que dans le canton de Zurich, c'est, toutes proportions gardées, un montant par bénéficiaire plutôt minime qui est payé. Cette conclusion est confirmée par l'étude qui a enquêté sur l'efficacité sociopolitique de la réduction des primes dans les cantons. Elle montre que la charge représentée par la prime de l'assurance obligatoire de base pour les ménages-modèles demeure extraordinairement élevée dans le canton de Zurich, même après réduction de la prime.⁷⁷

Le *canton de Lucerne* engage une part relativement élevée des moyens pour le déroulement de la réduction de primes. Deux éléments ont un effet de hausse sur les coûts: l'implication des services communaux et cantonaux et l'exigence de représenter chaque année la demande. Si les coûts sont considérés par bénéficiaire, Lucerne profite d'un effet lié à la structure de la population et qui veut que chaque demande concerne en moyenne 2,4 personnes alors qu'en ville de Bâle, la demande ne porte que sur 1,7 personne. L'illustration révèle en outre la différence entre les coûts par *demande déposée* et par *demande agréée* dans ce canton.

⁷⁷ Balthasar 2001.

Dans le *canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures*, les coûts sont relativement bas si on les prend en moyenne par bénéficiaire car, dans ce canton également, on profite d'effets structurels (2,5 personnes par demande). Quant aux coûts par demande, ils se situent au dessus de la moyenne. Nous partons de l'idée que c'est surtout la nécessité de déposer chaque année une demande qui a des effets de hausse des coûts. Mais la charge pour les communes est sensiblement moins élevée que dans le canton de Lucerne, car les données fiscales sont centralisées auprès du canton.

En principe, on peut admettre que la flexibilité du système et le traitement en continu des dossiers augmentent la somme de travail. Un délai fixe pour le dépôt d'une requête permet au contraire une exécution plus rationnelle. Quant à l'importance de la différence entre ces deux systèmes, voilà qui dépend pour l'essentiel de la facilité avec laquelle les services chargés de l'exécution peuvent saisir les modifications. Sont décisifs en l'espèce l'accès aux données nécessaires et le degré de mise en réseau informatique des services officiels concernés. Généralement, une pesée des intérêts est effectuée entre une procédure principalement axée sur les conditions réelles des intéressés et une exécution la plus rationnelle possible, ce qui a également des incidences positives sur les frais administratifs.

6.5 Modalités du paiement

Il est un autre aspect lié à l'exécution de la réduction des primes qui revient sans cesse sur la table: il s'agit de savoir si la réduction doit être payée aux assurés ou aux assureurs. Parmi les cantons qui ont fait l'objet de cette étude, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures paient normalement la réduction des primes aux assurés, Zurich, Bâle-Ville, Neuchâtel et Genève aux assureurs.

6.5.1 Arguments en faveur et contre le paiement aux assurés

Les réflexions suivantes ont été faites à propos du paiement des réductions de primes aux assurés ou aux assureurs.

Paiement aux assurés

Les partisans d'un paiement aux assurés avancent en premier lieu l'argument que la réduction des primes n'est pas une aide sociale, mais un

droit et, par conséquent, il n'est pas question de tomber dans l'outrage d'une mise sous tutelle des citoyens.

Toujours selon les partisans, les bénéficiaires doivent être conscients que la réduction des primes est une prestation de service de l'Etat. Dans cet esprit, un certain "effet de publicité" pourrait être acquis pour l'Etat. En outre, le paiement aux citoyens crée la transparence au sujet des coûts de l'assurance. D'autre part, ce mode de paiement serait meilleur marché, en particulier si les demandes en indemnisation des assureurs étaient pris en considération. L'utilisation des fonds conforme à leur affectation pourrait être garantie aujourd'hui déjà, puisqu'en cas de retard dans le règlement des primes, des paiements à des tiers sont possibles dans la majorité des cantons.

Enfin, le paiement aux assureurs augmenterait la charge liée à la procédure de la réduction de primes. En premier lieu, les assureurs n'ont généralement accepté jusqu'ici des paiements que jusqu'au mois d'août. Des paiements ultérieurs et notamment rétroactifs, en raison de la modification des conditions, devraient donc, à l'avenir encore, être effectués en mains des assurés ou de tiers qui auraient consenti des avances. Deuxièmement, il faudrait conserver des modalités de règlement spéciales pour les bénéficiaires de l'aide sociale et de prestations complémentaires. En troisième lieu, à chaque changement de caisse, de nouvelles adresses de paiement devraient être communiquées et utilisées. Quatrièmement, vu les expériences des cantons, il faudrait tabler avec des délais plus longs: les assureurs-maladie ont exigé de recevoir les données nécessaires jusqu'à la fin août de l'année précédente. Enfin, il est allégué que cette procédure augmenterait les frais administratifs puisque les assureurs-maladie devraient être indemnisés. Dans le canton de Bâle-Ville, c'est un montant de cinq francs par ayant droit, contre six francs dans le canton d'Argovie, qui sera payé à ce titre.

Paiement aux assureurs

Le tout premier argument en faveur du versement des réductions de primes aux assureurs est la garantie de l'utilisation des fonds conformément au but de leur octroi. L'affectation liée des fonds est l'affaire des assureurs et non pas des assurés. Grâce au paiement aux assureurs, il est également possible d'éviter que les autorités ne paient deux fois des primes dans le cas d'assurés insolubles. La pratique montrerait notamment que les subsides destinés aux réductions de prime ne se-

raient pas toujours utilisés à cette fin. Par conséquent, les primes devraient être réglées par les services sociaux. En fait, les primes de caisses-maladie irrécouvrables peuvent être présentées au paiement auprès de la caisse de compensation moyennant production d'un acte de défaut de biens et d'une attestation des autorités communales. Mais cette procédure est assez lourde et onéreuse.

Ce mode de paiement conduit à une décharge notable pour les assureurs-maladie. Si les subsides destinés à la réduction des primes sont utilisés à d'autres fins, non seulement les rentrées de primes vont baisser, mais souvent naissent également des frais de poursuites. De plus, les rentrées des paiements sont retardées et un volumineux échange de correspondance est nécessaire. Un paiement aux assureurs-maladie réduit par conséquent les coûts généraux et est également dans l'intérêt des assurés.

6.5.2 Expériences concrètes

Les services sociaux sont aujourd'hui confrontés, en partie du moins, à une charge notable lorsque la réduction des primes est versée aux assurés et non pas aux assureurs. Souvent, les personnes concernées, qui ont vécu des conditions économiques difficiles, paient des retards de loyer ou des factures de téléphone au moyen de l'argent reçu à titre de réduction des primes. Mais les coûts résultant de ces pratiques ne peuvent être quantifiés.

Les assureurs-maladie argumentent de la même manière. A l'échelon national, le nombre des poursuites engagées par ces derniers pour cause d'incapacité de paiement a augmenté. Chez le plus grand assureur, qui couvre environ un sixième de la population du pays, à peu près 25'000 assurés faisaient l'objet de poursuites en février 2000. L'association faîtière des assureurs-maladie estime les pertes à environ 300 millions de francs pour tous les assureurs, ce qui correspond à près de 2 % du volume des primes.⁷⁸ Le Concordat des assureurs-maladie suisses a donc, en collaboration avec l'Organisation suisse des patients, déposé en mai 1998 une pétition qui exige entre autres que la réduction des primes soit directement portée en déduction de la prime des caisses-maladie. Les assureurs-maladie soutiennent la position que de ce fait,

⁷⁸ Projet de message relatif à l'initiative populaire „pour la santé à un prix abordable“ du 4.8.1999. Cf. aussi Facts 51/2000, p. 41.

ils doivent assumer des charges supplémentaires qui devraient être indemnisées par les cantons. Une base légale existe à cet effet.⁷⁹

Certains cadres des assurances ont cependant exprimé l'avis qu'il ne fallait pas se fixer sur une telle indemnité. Les assureurs-maladie réaliseraient notamment, en cas de versement des réductions dans leurs mains, des économies par la réduction des frais de contrôle. Par contre, il y a lieu d'attendre des cantons que les versements des fonds destinés à la réduction des primes soient effectués ponctuellement. De cette manière, le montant des primes en souffrance se réduit tout comme la charge d'intérêts due au fait que les assurés paient avec difficulté. Des collaborateurs de compagnies d'assurances soulignent également qu'ils sont toujours plus souvent confrontés à des problèmes d'encaissement en rapport avec les primes. Si la réduction des primes était directement payée aux assureurs, ceux-ci connaîtraient mieux la situation des clients et pourraient réagir de manière ciblée.

6.6 Conclusion

Dans le cadre de son enquête réalisée auprès des assurés, l'institut de recherches IPSO a aussi enregistré le degré de satisfaction des bénéficiaires de réductions de primes. A cette occasion, les problèmes perçus ont été rares (4% des bénéficiaires). C'est le fait que l'octroi de la réduction prenne beaucoup de temps qui a été le plus critiqué (45%), reproche passant devant la mauvaise information (19%) ou la trop grande complexité de la procédure (16%).⁸⁰

Dans ce chapitre, nous nous sommes penchés sur quatre aspects décisifs de l'exécution

6.6.1 Actualité de la base de calcul

L'assurance-maladie partiellement révisée exige que lors de l'examen des conditions d'octroi, les circonstances économiques et familiales *les plus récentes* soient prises en considération. L'enquête a montré que ce facteur dépend de la base de calcul, de la période d'imposition déterminante ainsi que de l'existence ou non d'un délai de requête:

⁷⁹ Révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, art. 65, al. 5.

⁸⁰ Peters/Müller/Luthiger 2001.

- La plupart des cantons se fondent, lors du calcul du droit à la réduction des primes, sur des données fiscales. De plus, certains d'entre eux basent aussi leurs calculs sur des données fiscales provisoires (Zurich, Appenzell Rhodes-Extérieures), alors que Lucerne tient exclusivement compte de la taxation fiscale définitive. Dans le canton de Bâle-Ville et – exceptionnellement – dans le canton de Neuchâtel, le droit en question est examiné au vu de la composition familiale et des conditions de revenu actuelles, selon certificat de salaire ou comptes de résultats pour les indépendants.
- Alors que jusqu'à présent, de nombreux cantons connaissaient l'imposition fondée sur la situation passée à un rythme bisannuel, depuis 2001 tous les cantons – à l'exception de Vaud, Tessin et Jura – appliquent l'imposition annuelle fondée sur la situation présente. La base de calcul pour la réduction des primes est de ce fait plus récente en général.
- Les cantons de Zurich, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures adoptent le principe d'un jour déterminant ou de référence. Cela signifie que sont retenues les conditions de famille et de revenu qui existent un jour tout à fait déterminé. Des modifications telles que la naissance d'un enfant, le chômage, le départ à la retraite ou l'arrivée dans un nouveau lieu sont normalement prises en considération l'année suivante seulement. Certains cantons connaissent des exceptions pour les nouveaux arrivants, pour les contribuables assujettis à l'impôt à la source ainsi que pour les bénéficiaires de l'aide sociale et de prestations complémentaires.

6.6.2 Rapidité de la procédure

Le législateur attache de l'importance au fait que les montants destinés à la réduction des primes soient versés de manière à ce que les ayants droit *n'aient pas à satisfaire à l'avance à leur obligation de payer les primes*. C'est le système d'exécution du canton de Neuchâtel qui s'en tire le mieux sous cet angle. Les adaptations nécessaires sont généralement faites automatiquement. Le dépôt d'une requête n'est nécessaire que pour quelques rares groupes cible. Il faut donc partir de l'idée que dans le cas de personnes qui sont nouvellement habilitées à obtenir une réduction des primes, le premier paiement intervient déjà un mois après l'événement en question. De plus, le principe de la rétroactivité s'appli-

que également dans ce canton. Cela signifie que le droit naît le jour de la requête.

Les cantons de Zurich, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures ne connaissent pas un délai de requête fixe ou un jour déterminant pour les conditions économiques et familiales. Ainsi, le laps de temps entre l'événement décisif et le paiement peut devenir très long, même si le traitement administratif du cas a lieu très rapidement, comme dans le canton de Lucerne surtout.

Dans tous les cantons qui versent la réduction des primes aux assureurs, le moment de la bonification dépend également du caractère expéditif du travail de ceux-ci. Pour une part d'entre eux, les assureurs ont besoin de plusieurs mois pour le règlement. Enfin, les assurés eux-mêmes peuvent jouer un rôle décisif pour ne pas avoir à satisfaire à l'avance à leur obligation de payer les primes dans tous les cantons où ils sont mis à contribution pour le dépôt de la demande ou la fourniture de documents.

6.6.3 Efficacité de la procédure

Le *temps moyen pour le traitement* d'une demande de réduction des primes est d'environ 20 minutes dans le canton de Bâle-Ville et Lucerne, si l'on se borne à considérer exclusivement le règlement de la requête. La charge administrative dépend essentiellement de quatre facteurs. Ce sont le nombre de services impliqués dans le règlement, le degré de mise en réseau informatique, le temps consacré au traitement individuel des dossiers ainsi que le poids de l'information.

- Dans les cantons de Bâle-Ville, Neuchâtel et Genève seuls sont impliqués – hormis les assurés et les assureurs – des services cantonaux dans le règlement de la réduction des primes. Quant aux cantons de Lucerne, Appenzell Rhodes-Extérieures et Zurich, ils confient aux offices communaux des impôts et du contrôle de l'habitant des éclaircissements importants qui, pour une part, prennent beaucoup de temps. Seules les communes disposent des données fiscales nécessaires dans les cantons de Zurich et Lucerne.
- Les analyses ont montré à l'évidence que ce qui est important avant tout, c'est la charge liée au traitement individuel de dossiers. Dans les cantons de Genève et de Zurich, cette charge est relativement réduite. Dans le canton de Neuchâtel, le règlement du dossier des

ayants droit qui sont exclus du système automatique exige beaucoup de temps car les documents fournis par les assurés sont souvent insuffisants. Dans le canton de Bâle-Ville, chaque demande est traitée individuellement. Contrairement à ce qui passe dans les autres cantons étudiés qui connaissent le système de la demande, les prestations, une fois approuvées, sont versées automatiquement jusqu'à l'annonce de modifications des conditions familiales ou économiques. Mais le droit à l'octroi de la réduction est périodiquement vérifié. Dans les cantons de Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures, toute demande doit être représentée chaque année et vérifiée sur la base des données récentes.

En principe, on peut admettre que la flexibilité du système et le traitement en continu sont les facteurs décisifs de la charge occasionnée. Sur cette toile de fond et compte tenu des documents disponibles sur les coûts de la procédure de la réduction de primes, il a été possible d'estimer les coûts de l'exécution. Ils se situent entre 15 et 37 francs par ayant droit. L'admission d'une demande qui inclut un ménage comportant parfois plusieurs personnes, coûte aux cantons entre 24 et 65 francs, autrement dit entre 1,3 et 2,9 % du montant total de la réduction des primes des cantons. Dans l'estimation ne sont pas incluses les dépenses d'autres services cantonaux impliqués ni, dans les cantons qui connaissent un paiement aux assureurs, les dépenses de ceux-ci.⁸¹

6.6.4 Modalités du paiement

Il est un autre aspect qui revient sans cesse sur le tapis au sujet de la procédure de la réduction de primes: c'est la question de savoir si cette réduction *doit être payée aux assurés ou aux assureurs*. Parmi les cantons étudiés, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures paient la réduction aux assurés, alors que Zurich, Bâle-Ville, Neuchâtel et Genève la versent aux assureurs. Compte tenu du nombre accru de poursuites rapporté par les assureurs-maladie et les représentants des communes, la charge administrative augmente chez ces acteurs lorsque les versements sont faits aux assurés. Le risque s'accroît de voir les pouvoirs publics payer deux fois les subsides destinés aux primes: d'abord aux assurés, puis, dans le cadre de l'aide sociale, à l'assurance.

⁸¹ Les frais administratifs globaux des assureurs-maladie représentent en moyenne entre 8 et 9 % du chiffre d'affaires, cf. à ce sujet Infrac 2001.

7. Synthèse et recommandations

Nous avons consacré cette analyse à quatre questions en rapport avec les caractéristiques d'un système d'application véritablement efficace en matière de réduction des primes. Nous nous proposons dans ce dernier chapitre de présenter un résumé de notre travail et de formuler un certain nombre de recommandations.

7.1 Le système de réduction de primes est-il bien connu dans les cantons?

Les systèmes de réduction de primes en vigueur dans les cantons se distinguent dans leur manière d'informer les bénéficiaires potentiels de leur droit. La plupart des cantons informent individuellement les ayants droit potentiels de leur droit à bénéficier d'une réduction de primes. Pour sa part, le canton de Lucerne se borne à informer personnellement uniquement les personnes qui ont fait valoir une réduction de primes au cours des années précédentes. Les cantons déploient également des efforts considérables pour informer les bénéficiaires potentiels d'une réduction de primes par l'intermédiaire des médias et d'autres canaux d'information. Malgré tout, on entend régulièrement dire que les ayants droit et les personnes dans le besoin ne sont pas suffisamment informés.

7.1.1 Résultats

L'étude montre que les cantons recourent à des stratégies variées, selon le système d'application choisi. Ceux qui pratiquent un système automatique de recensement renoncent presque totalement à informer de larges couches de la population. Le canton qui se montre le moins disposé à informer largement la population est celui de Neuchâtel, son système lui permettant de recenser pratiquement tous les groupes sensibles. A Neuchâtel par exemple, les parents d'un nouveau-né et les personnes assujetties à l'impôt à la source font automatiquement l'objet d'une évaluation et, le cas échéant, sont informés de leur droit. Les automatismes appliqués dans les cantons de Genève, Zurich et Appenzell Rhodes-Extérieures ne sont pas aussi développés.

Dans les cantons de Lucerne et de Bâle-Ville, l'information fournie à l'ensemble de la population revêt une plus grande importance qu'ailleurs en raison du système de demande qui y est pratiqué. Le canton de Lucerne a développé un réseau d'information vaste et perfor-

mant. S'agissant de l'efficacité de la politique d'information, il a été possible de constater que dans le canton de Bâle-Ville, il devenait toujours plus difficile d'atteindre de nouveaux groupes cible.

L'enquête réalisée par l'institut de recherche sociale IPSO auprès des assurés en été 2000 a mis en évidence, pour les cantons sous revue, que parmi les cantons dotés d'un système de demande, Lucerne était celui qui avait le mieux réussi son information du public. La situation se présente sous un jour moins favorable dans le canton de Bâle-Ville. Dans les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne, on a pu observer que la presse écrite constituait une source d'information plus importante que dans les autres cantons. Par ailleurs, il est étonnant de constater le nombre important de personnes ne sachant pas où s'adresser pour obtenir une information adéquate en rapport avec la mesure de réduction de primes. L'étude a révélé que les assurances-maladie étaient la principale source d'information des personnes qui ont déclaré ne jamais avoir entendu parler de la réduction de primes.

7.1.2 Recommandation

Recommandation 1: En matière d'information, les cantons sont invités à intensifier leur collaboration avec les assureurs-maladie

Conformément à la nouvelle teneur de la loi sur l'assurance-maladie, les assureurs sont tenus d'informer régulièrement les assurés de leur droit à une réduction de primes.⁸² Cette base suffit à motiver les cantons à assurer une meilleure information des groupes cible difficilement identifiables. Pour cette raison, l'Office fédéral des assurances sociales n'a pas à déployer d'activité d'information particulière en matière de réduction de primes. En revanche, nous recommandons aux cantons d'intensifier leur collaboration avec les caisses-maladie en ce qui concerne l'information des assurés en rapport avec la mesure de réduction de primes. On sait que les personnes qui ne bénéficient pas de réduction de primes, mais qui pourraient éventuellement y avoir droit, ont souvent leur assurance-maladie pour principale source d'information. Il nous apparaît adéquat, par exemple, que les responsables cantonaux et les caisses-maladie proposent ensemble au personnel concerné des caisses-maladie des cours consacrés à la réduction des primes. Il nous semble également judicieux et envisageable qu'en cas d'arriérés de cotisa-

⁸² Nouvelle teneur de l'art. 65 de la loi sur l'assurance-maladie révisé le 24 mars 2000.

tions, les assureurs mentionnent directement sur le décompte de primes l'existence de la réduction de primes et le numéro de téléphone correspondant.

7.2 Aptitude à atteindre les groupes cible

Les groupes cible visés par la mesure de réduction de primes sont les personnes de condition économique modeste. La question qui se pose est celle de savoir comment un groupe cible peut être efficacement touché.

7.2.1 Résultats

S'agissant des personnes qui ne reçoivent pas de réduction de primes alors qu'elles y auraient légitimement droit, il a été établi que leur nombre était relativement important uniquement dans les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne, deux cantons qui pratiquent un système de demande sans information individuelle des ayants droit potentiels sur la base de leurs données fiscales. Les études qui ont été effectuées dans ces cantons indiquent que 20 à 25 % des personnes qui auraient potentiellement droit à une réduction de primes n'ont déposé aucune demande à ce jour. Dans les autres cantons le problème concerne moins de 5 % des assurés.

Toutefois, il existe également dans ces cantons des groupes de population difficiles à atteindre. Il s'agit en particulier de la catégorie des plus de 50 ans jusqu'à l'âge de la retraite. Il est permis de penser que ces personnes estiment souvent spontanément ne pas avoir droit à une réduction de primes. En ce qui concerne la *situation familiale*, les données disponibles permettent de voir que les familles avec enfants font plus souvent valoir leur droit que les célibataires et les couples sans enfant. Les données à disposition permettent également de dire que les ayants droit potentiels de *nationalité étrangère* sont bien informés. Les différences constatées en rapport avec la propension à faire valoir un droit à une réduction de primes sont principalement dues à la situation de revenu et au nombre d'enfants d'un ménage. Il a effectivement été établi que les personnes pouvant escompter des réductions de primes importantes faisaient plus facilement valoir leur droit.

La non-sollicitation d'une réduction de primes par des personnes qui y auraient légitimement droit s'explique avant tout par une *connaissance*

insuffisante du système de réduction de primes et des procédures applicables. Cette considération vaut pour l'ensemble de la Suisse. Dans le canton de Bâle-Ville, 56 % des ayants droit interrogés n'ayant à ce jour pas déposé de demande de subsides ont estimé être insuffisamment informés en la matière. Dans le canton de Lucerne, la proportion est de 47 %. Dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Genève qui, contrairement à Bâle-Ville et à Lucerne, informent personnellement les assurés de leur droit sur la base de leurs données fiscales, ce motif est nettement moins souvent annoncé. Le deuxième motif avancé à l'échelle suisse pour expliquer la non-sollicitation de prestations est le souhait d'autonomie et de ne rien devoir à personne. 19 % des personnes interrogées se sont prononcées dans ce sens dans toute la Suisse. Enfin, troisième facteur mentionné: la *négligence*. La *réserve à l'égard des pouvoirs publics* ne constitue pas un motif majeur de non-sollicitation des prestations.

7.2.2 Recommandation

Recommandation 2: Adoption d'un système de demande doublé d'une information individuelle sur la base des données fiscales

Bâle-Ville et Lucerne restent les seuls cantons à pratiquer un système fondé sur la demande sans information individuelle des assurés sur la base de leurs données fiscales. Nous proposons que tous les cantons adoptent un système fondé sur la demande, doublé d'une information personnelle des ayants droit sur la base de leurs données fiscales. Se référer aux données fiscales est une mesure populaire, qui permet de surcroît à chacun de savoir s'il peut espérer obtenir une réduction de primes. En outre, cette mesure ferait définitivement taire les doutes exprimés par certains groupes politiques quant aux efforts d'information déployés par les responsables concernés. Le système de demande garantit pour sa part que les données à la base de l'octroi d'une réduction de primes sont des données exactes et qu'elles reflètent la situation du moment.

7.3 Bénéficiaires n'appartenant pas aux groupes cible

Il existe dans tous les cantons des personnes qui n'appartiennent pas aux groupes cible visés mais qui bénéficient néanmoins d'une réduction de primes. Il est fait référence ici aux personnes qui, conformément à la loi, ont droit à une réduction de primes, mais qui ne sont pas de condi-

tion économique modeste. Il s'agit des indépendants, des jeunes en formation et des personnes fortunées qui disposent d'un faible revenu. Les questions qu'il convient de se poser à cet endroit sont celles de l'importance numérique de ces groupes et de l'origine du problème.

7.3.1 Résultats

D'abord, il y a lieu d'accorder une attention toute particulière au problème que posent *les jeunes en formation* qui bénéficient d'une réduction de primes sans véritable nécessité économique dans les cantons de Genève et de Zurich. Dans les autres cantons, ce groupe ne constitue pas un problème particulier. Le problème constaté et les différences entre les cantons sont essentiellement dus aux données servant à déterminer la réduction de primes. Un système fondé sur une demande et l'institution de critères supplémentaires en matière d'octroi d'une réduction de primes permettraient de diminuer le nombre de bénéficiaires dans cette catégorie d'âge.

S'agissant des *personnes fortunées disposant d'un faible revenu*, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques a mis en évidence des problèmes sérieux dans le canton de Genève. Il n'a pas été possible d'établir les données correspondantes pour les autres cantons. Il est généralement admis, en particulier par les cantons qui appliquent un système de demande, que les personnes fortunées à faible revenu qui bénéficient d'une réduction de primes ne constituent que des cas isolés.

Les études effectuées révèlent par ailleurs que le nombre d'*indépendants* qui bénéficient d'une réduction de primes sans véritable nécessité économique peut être considéré comme négligeable.

Les éventuels problèmes liés à ces trois groupes sont principalement dus au fait que souvent, les données servant à établir la réduction de primes ne reflètent que très imparfaitement la situation économique des personnes concernées. L'institution d'un système fondé sur une demande et l'introduction de critères supplémentaires en matière d'octroi de la réduction permettraient de réduire le nombre des personnes qui bénéficient d'une réduction de primes sans véritable nécessité économique.

7.3.2 Recommandations

Recommandation 3: Introduction de critères supplémentaires en vue de réduire le nombre de jeunes en formation au bénéfice d'une réduction de primes

La réduction de primes a pour objet de soutenir les personnes de condition économique modeste. Nous estimons que les réductions de primes en faveur des jeunes en formation devraient être examinées à la lumière de la situation économique des parents. Plusieurs cantons procèdent déjà de la sorte; ils subordonnent la réduction de primes pour les jeunes adultes à des critères particuliers ou examinent les demandes de cas en cas. Nous conseillons de développer à l'échelle suisse une pratique uniforme et relativement stricte. Nous soutenons la solution proposée à Genève par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques, et mise en pratique dans le canton de Neuchâtel, qui prévoit d'exclure l'automatisme pour les jeunes adultes de 18 à 26 ans et d'introduire un système de demande.⁸³

Recommandation 4: Prise en considération de la fortune et définition d'une limite de fortune

Comme pour les jeunes en formation, nous préconisons l'instauration d'une pratique relativement stricte et uniforme à l'échelle suisse en ce qui concerne les personnes fortunées disposant d'un faible revenu. Un certain pourcentage de la fortune devrait être pris en compte par tous les cantons. Par ailleurs, nous recommandons de subordonner le droit à une réduction de primes à une limite de fortune, une mesure de ce type favorisant une meilleure transparence. Nous rejetons la solution proposée à Genève par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques consistant à supprimer l'automatisme pour les personnes fortunées disposant d'un faible revenu et les indépendants et à instituer un système de demande. Nous estimons en effet que les charges liées à un fonctionnement de ce type sont trop élevées. Nous sommes d'avis que les problèmes existants doivent être résolus dans le cadre d'une révision des différentes lois fiscales.

⁸³ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

7.4 Déroulement de la réduction de primes

Les dernières questions sur lesquelles nous nous sommes interrogés dans le cadre de cette étude concernent la qualité du déroulement de la procédure de réduction de primes. Il s'agit du degré d'actualité des données servant à définir l'octroi d'une réduction de primes, de la question d'éviter un versement à l'avance de la réduction de primes, des coûts d'application et de la question de savoir s'il y a lieu de verser la réduction de primes aux assureurs ou aux assurés.

7.4.1 Résultats

La révision partielle de la loi sur l'assurance-maladie prévoit que les circonstances économiques et familiales *les plus récentes* doivent être prises en considération lors de l'examen des conditions d'octroi. En se fondant sur l'attestation de salaire ou sur le compte de résultats des contribuables, Bâle-Ville est le canton qui respecte le plus l'esprit de la loi. Dans les autres cantons, la taxation fiscale et d'éventuels critères de délai font que les données considérées ne sont pas forcément les plus récentes. Quant au système en vigueur jusqu'en 2000 à Zurich, il ne respectait absolument pas le critère de données les plus récentes.

Le législateur prévoit également qu'après avoir déterminé le cercle des ayants droit, les cantons veillent à ce que les montants versés au titre de la réduction de primes le soient de manière à ce que *les ayants droit n'aient pas à satisfaire à l'avance à leur obligation de payer les primes*. Le système en vigueur à Neuchâtel se rapproche le plus de la volonté du législateur. Ce canton procède automatiquement aux modifications qui s'imposent et prévoit un effet rétroactif. Dans les cantons de Genève et de Bâle-Ville, la célérité de la procédure et du versement des subsides dépend dans une large mesure des assurés. Enfin, dans les cantons de Zurich, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures, l'existence d'un délai fait qu'il peut se passer un temps considérable jusqu'au moment du versement des subsides.

Le *temps de traitement* d'une demande de réduction de primes est estimé à 20 minutes dans les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne. Si l'on tient compte de tous les travaux préalables, de l'information et des autres activités en rapport avec la réduction de primes, il faut doubler le temps de traitement moyen. Les cantons consacrent l'équivalent de 1,3 à 2,9 % des ressources de la réduction de primes à l'application du système. Le traitement individuel des demandes augmente considérable-

ment la charge de traitement, tant sur le plan horaire que sur le plan financier. C'est ce qui amène les cantons à peser soigneusement les avantages et inconvénients qu'il y a à établir les circonstances économiques et familiales les plus récentes ou à favoriser le déroulement le plus rapide que possible d'une procédure.

Un autre point dont il est régulièrement question quand on traite de réduction de primes est de savoir à qui, *de l'assuré ou de l'assureur*, il y a lieu de verser la réduction de primes. Considérant que les assureurs et les représentants des communes font état d'un volume croissant de primes non honorées et de procédures de poursuites, les arguments en faveur d'un versement aux assureurs deviennent toujours plus nombreux.

7.4.2 Recommandations

Recommandation 5: Les cantons sont invités à abandonner la pratique des délais

Les délais ont un effet négatif sur l'actualité des données servant à établir la réduction de primes et la rapidité du versement de la réduction aux assurés. Nous proposons aux cantons de renoncer à la pratique des délais ou de prévoir des délais tard dans l'année. En principe, il devrait être possible de solliciter en tout temps le réexamen d'une demande en raison de nouvelles données fiscales. La réduction de primes pourrait alors être versée au prorata, à partir du jour du dépôt de la demande. Cette pratique permettrait de supprimer, du moins partiellement, l'effet retard dû au fait que les réductions de primes se fondent sur les éléments de la taxation fiscale. D'autres solutions supposeraient que l'on ne se réfère plus aux données fiscales pour établir le droit à la réduction de primes. Des solutions de ce type ne nous semblent guère pertinentes.

Recommandation 6: Versement de la réduction de primes aux assureurs

Les assureurs et les responsables communaux en matière d'assurance-maladie font état d'un volume croissant de primes d'assurance non honorées et de procédures de poursuites, ce qui a notamment pour effet d'augmenter les charges administratives. Nous proposons donc, dans tous les cantons, de verser les réductions de primes de manière plus ciblée, directement aux assureurs. Les indemnités auxquelles les caisses

ont droit sont négociables. A l'appui des différents entretiens que nous avons pu avoir, nous estimons que la garantie que représentent les pouvoirs publics en leur qualité de débiteur et la suppression des coûts administratifs à charge des assureurs constituent un dédommagement suffisant.

7.5 Evaluation générale de l'application de la réduction de primes dans les cantons sous revue

Nous avons évalué dans une optique qualitative, à la lumière de différents critères, l'application de la mesure de réduction de primes dans six cantons, à savoir Genève, Neuchâtel, Bâle-Ville, Zurich, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures. L'illustration D 7.1 ci-dessous présente, de manière schématique, un aperçu de nos conclusions.

D 7.1: L'application de la mesure de réduction de primes dans les cantons sous revue, dans une optique qualitative

	Genève	Neuchâtel	Bâle-Ville	Zurich	Lucerne	Appenzell R.E.
Information du groupe cible	bon	bon	moyen	bon	moyen	bon
Aptitude à atteindre le groupe cible	bon	bon	moyen	bon	moyen	bon
Allègement pour les ayants droit	insuffisant	bon	moyen	insuffisant	moyen	bon
Exclusion de groupes non-cible	insuffisant	bon	bon	insuffisant	bon	bon
Actualité des données	bon	bon	très bon	insuffisant	moyen	moyen
Pas d'obligation d'avance	bon	bon	bon	insuffisant	bon	moyen
Coûts d'application en % des ressources	bas	élevés	bas	bas	élevés	bas

¹ selon Balthasar 2001

Les appréciations faites ici peuvent être motivées de la manière suivante:

- Dans les cantons qui pratiquent une information automatique des assurés sur la base de leurs données fiscales, l'*information des groupes cible* peut être qualifiée de bonne. A Bâle-Ville et à Lucerne, la moitié des bénéficiaires potentiels qui n'avaient pas déposé de de-

mande de réduction ont déclaré n'avoir pas été suffisamment informés. Il est permis de penser que souvent, le manque d'information est aussi lié à un manque d'intérêt de la part des assurés.

- Concernant l'efficacité avec laquelle les groupes cible sont atteints, l'étude montre que dans les cantons de Lucerne et de Bâle-Ville, entre 20 et 25 % des personnes des groupes cible n'ont pas pu être touchées. Dans les autres cantons, la proportion correspondante est inférieure à 5 %. Le fait que des personnes potentiellement en droit de bénéficier d'une réduction de primes n'aient pas été automatiquement informées de leur droit explique pour une large part l'appréciation relativement peu satisfaisante dont deux cantons font l'objet.
- L'évaluation de l'*allègement financier* induit pour les assurés se fonde sur l'étude "Monitoring de l'efficacité sociopolitique de la réduction des primes dans les cantons en 2000".⁸⁴ Dans cette étude, la charge d'assurance a été calculée sur la base du revenu disponible. L'étude parvient à la conclusion que les objectifs visés par le Conseil fédéral ne sont absolument pas réalisés dans les cantons de Genève et de Zurich, alors qu'ils le sont moyennement à Lucerne et Bâle-Ville. Relevons que Genève et Bâle-Ville avaient entièrement utilisé les subsides de la Confédération.
- Pour ce qui est de l'*exclusion de personnes n'appartenant pas aux groupes cible considérés*, les systèmes fondés sur une demande et prévoyant des critères spécifiques d'exclusion réalisent la meilleure performance.
- L'*actualité des données* est le mieux garantie lorsque l'évaluation du droit à une réduction se fonde sur l'attestation de salaire. Les systèmes opérant sur la base des données fiscales et prévoyant un délai sont considérés comme les moins efficaces.
- La question de savoir combien de temps un assuré devra éventuellement *avancer le montant de la réduction de primes* est elle aussi étroitement liée à l'actualité des données intervenant lors de la détermination du droit à une réduction. Une procédure administrative

⁸⁴ Balthasar 2001.

rapide et le versement intégral des réductions de primes en faveur des assurés sont également considérés comme des éléments positifs.

- Les *coûts d'application* en pour-cent des réductions de primes sont faibles lorsque le nombre de demandes à traiter individuellement est bas (Genève, Zurich, Appenzell Rhodes-Extérieures) ou lorsque les moyens disponibles sont alloués de manière ciblée à un petit nombre d'ayants droit (Bâle-Ville).

Au terme de cette étude, nous estimons qu'il y a lieu non seulement de remédier aux problèmes constatés dans les systèmes d'application des différents cantons, mais aussi d'améliorer la compatibilité entre les cantons.

Recommandation 7: La Confédération est invitée à oeuvrer en faveur d'une uniformisation des procédures administratives dans les cantons

Nous pensons que la réduction de primes doit faire l'objet d'une application uniforme dans les différents cantons. A cet effet, il convient d'envisager les mesures suivantes:

- Le droit à une réduction de primes se fonde sur les données fiscales. Si cette pratique ne garantit pas que les données considérées reflètent les circonstances économiques et familiales les plus récentes, elle présente cependant l'avantage de diminuer les charges administratives. Au demeurant, elle correspond aux objectifs visés dans le cadre de la nouvelle péréquation financière.
- Les données considérées dans la détermination du droit à une réduction de primes sont uniquement le revenu et la composition du ménage. Le fait de favoriser systématiquement certains groupes de la population (p. ex: bénéficiaires de prestations complémentaires et de l'aide sociale) a débouché dans le canton de Genève sur des inégalités de traitement qu'il convient d'éviter.
- Toutes les personnes qui sur la base de leurs données fiscales peuvent potentiellement prétendre à une réduction de primes (personnes assujetties à l'impôt à la source incluses) sont informées individuellement de l'existence du droit.
- Afin d'intégrer les circonstances économiques et familiales les plus récentes, nous proposons, dans un souci d'assurance de qualité,

d'introduire, à l'échelle suisse, un système de demande avec information individuelle des ayants droit potentiels sur la base des données fiscales. Par ailleurs, la solution pratiquée dans certains cantons, qui consiste à verser sans interruption la réduction de primes aux bénéficiaires de l'année précédente jusqu'au moment de la décision définitive, mérite d'être testée. La majorité des bénéficiaires d'une réduction de primes ne sont-ils pas des "clients fidèles"?⁸⁵

- S'il s'avère impossible de passer à un système uniformisé de demande, il convient absolument de soumettre certains groupes de la population à ce type de pratique. Nous pensons en particulier ici aux jeunes en formation et aux personnes fortunées disposant d'un bas revenu. L'introduction d'une limite de revenu *inférieure* pour un éventuel automatisme (pratique du canton de Neuchâtel) nous semble être une mesure judicieuse.
- Les demandes de réduction de primes peuvent être déposées en tout temps en cas de changement de la situation familiale (p. ex: naissance) et lors d'une modification des données fiscales.
- La disposition de l'ordonnance du 12 avril 1995 sur les subsides fédéraux destinés à la réduction de primes dans l'assurance-maladie concernant le transfert de domicile est appliquée uniformément par tous les cantons.
- Le droit à la réduction de primes doit prendre effet le mois qui suit celui du délai de dépôt (rétroactivité). Un premier versement partiel doit être effectué dès que le droit à une réduction de primes est accordé.
- La réduction de primes est versée aux assureurs-maladie. La garantie que, généralement, les pouvoirs publics honorent les engagements pris doit être considérée comme une indemnisation.

⁸⁵ Dans le canton de Berne, 80 % des bénéficiaires d'une réduction de primes sont concernés, voir Thalmann 2000.

Annexes

A1 Bibliographie

Ausgleichskasse Luzern (2000): Jahresbericht 1999, Luzern.

Balthasar, Andreas (1998): Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. Evaluationsergebnisse und Monitoringkonzept. BSV-Forschungsbericht Nr. 21/98, Bern.

Balthasar, Andreas (2001): Monitoring der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen im Jahr 2000. BSV-Forschungsbericht Nr. 01/01, Bern.

Balthasar, Andreas; Bieri, Oliver (2001a): Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung im Kanton Basel-Stadt, Wirtschafts- und Sozialdepartement des Kantons Basel-Stadt, Basel.

Balthasar, Andreas; Bieri, Oliver (2001b): Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung im Kanton Appenzell Ausserrhoden, Gesundheitsdirektion, Appenzell Ausserrhoden, Herisau.

Balthasar, Andreas; Bieri, Oliver; Furrer, Cornelia (2001): Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung im Kanton Luzern, Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern, Luzern.

Bundesamt für Sozialversicherung (2000): Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2000, Bern.

Bundesamt für Sozialversicherung (2001): Statistik über die Krankenversicherung 1999, Bern.

Bundesamt für Statistik (1997): Schweizerische Arbeitskräfteerhebung 1997, Bern.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques (2000): Subsidies en matière d'assurance-maladie. Evaluation de la politique cantonale, Genève (www.geneve.ch/cepp).

Ehret, Rebekka (1999): Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt, Basel.

- Eidg. Steuerverwaltung (2000): Direkte Bundessteuer, Veranlagungsperiode 1995/1996, Bern.
- Haldi, Corinne (2000): Politique de subventionnement en ce qui concerne l'assurance-maladie, Constat de la situation vaudoise, Mémoire présenté à l'Ecole d'études sociales et pédagogique Lausanne, Lausanne.
- Hegner, Mirjam (1997): Rationalität der Anspruchsberechtigten in Sozialversicherungen. Diplomarbeit am Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich, Zürich.
- Infras Forschung, Wirtschafts- und Umweltberatung (2001): Auswirkungen des KVG auf die Versicherer, BSV-Forschungsbericht Nr. xx/01, Bern.
- Leu, Robert; Burri, Stefan; Priester, Tom (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Bern.
- Paravicini Bagliani, Gian Antonio; Käser, Urs (1998): Staatssteuerstatistik 1995/1996 des Kantons Luzern, Bericht des Amtes für Statistik, Luzern.
- Paravicini Bagliani, Gian Antonio; Käser, Urs (2000a): Prozentsatz für die Prämienverbilligung 2001, Luzern (unveröffentlicht).
- Paravicini Bagliani, Gian Antonio; Käser, Urs (2000b): Prämienverbilligung: Ergänzender Bericht, Bericht des Amtes für Statistik, Luzern (unveröffentlicht).
- Paravicini Bagliani, Gian Antonio; Käser, Urs (2001): Staatssteuerstatistik 1997/1998 des Kantons Luzern, Bericht des Amtes für Statistik, Luzern.
- Peters, Matthias; Müller, Verena; Luthiger, Phillipp (2001): Auswirkungen des Krankenversicherungsgesetzes auf die Versicherten, BSV-Forschungsbericht Nr. 03/01, Bern.
- Prognos AG (2001): Die Information der Versicherten. Untersuchung im Rahmen der Wirkungsanalyse des KVG des Bundesamtes für Sozialversicherung, BSV-Forschungsbericht Nr. 04/01, Bern.

Rüst, Hanspeter (2000): Individuelle Prämienverbilligung nach KVG und Prämienübernahme im Kanton Zürich 1999. Statistische Erhebung im Auftrag der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Zürich.

SDK Sanitätsdirektorenkonferenz (2000): Krankenversicherung: Prämienverbilligung Synoptische Übersicht, Bern.

Thalmann, Verena (2000): Die gemächlichen Berner sind für einmal schneller, Tages-Anzeiger vom 11. Dezember 2000, S. 27.

Van Oorschott, Wim (1991): Non-take-up of Social Security Benefits in Europe. Journal of European Social Policy. Nr. 1, S. 15-30.

A2 **Membres du groupe d'accompagnement**

Arnold, Rolf: Direktionssekretär, Gesundheitsdirektion Appenzell Ausserrhoden, Herisau

Gärtner, Louis: Leiter Fachdienst Wissenschaft Grundlagen Forschung, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern

Kayser, Bergita: Leiterin, Amt für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt, Basel

Kocher, Ralf: Abteilung Versicherer und Aufsicht, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern

Laverrière, Thérèse: Directrice du Service de l'assurance-maladie (Direction Générale de l'action sociale), Genève

Muster, Sibylle: Chefin der Sektion Finanzen und Prämien, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern

Schmuki, Paul: KO-Bereichsleiter KVG, Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Zürich

Staub, Hansruedi: Stv. Leiter, Ausgleichskasse des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Herisau

Tuor, Rudolf: Direktor, Ausgleichskasse Luzern, Luzern

Wicki, Daniel: Vorsteher, Abteilung Gesundheitswesen und Soziales, Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern, Luzern

Wiedmer, Daniel: Abteilungschef Versicherer und Aufsicht, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern

Zemp-Schmid, Rita: Leiterin Abteilung Prämienverbilligung Ausgleichskasse Luzern, Luzern

Zimmermann, Roland: Directeur du Service de l'assurance-maladie, Département des Finances et des Affaires sociales, Neuchâtel

A3 Liste des participants aux entretiens

- Albisser, Werner: Leiter AHV-Zweigstelle, Ruswil
- Ambauen, Luzia: Leiterin AHV-Zweigstelle, Römerswil
- Ammann, Petra: Sachbearbeiterin, Krankenkasse Sanitas, Zweigstelle Zentralschweiz, Luzern
- Amos, Francine: Juriste, Office cantonal des personnes âgées, Genève
- Arnold, Erwin: Sozialvorsteher, Buchrain
- Arnold, Rolf: Direktionssekretär, Gesundheitsdirektion Appenzell Ausserrhoden, Herisau
- Barmettler, Josef: Generalsekretär, CSS Versicherung Luzern
- Baumgartner, Mario: Abteilung Versicherungstechnik, CSS Versicherung, Luzern
- Bieri, Margrit: Sachbearbeiterin, Krankenkasse Sanitas, Zweigstelle Zentralschweiz, Luzern
- Bösch, Walter: Abteilungsleiter, Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich, Zürich
- Brennenstuhl, Christine: Directrice de l'aide sociale, Hospice général, Genève
- Brigger, René: Grossrat und Initiant der Motion Brigger vom 21. Mai 1997, Basel
- Eisenhut, Jeannette: AHV-Zweigstelle und Einwohnerkontrolle der Gemeinde, Rehetobel
- Grau, Jean-Louis: Leiter Agentur Neuenburg der CSS Versicherung, Neuchâtel
- Gundi, Monika: Empfang, Amt für Sozialbeiträge Kanton Basel-Stadt, Basel
- Gysin, Dieter: Öffentliche Krankenkasse Basel-Stadt, Basel

Haeberli, Philippe: Services sociaux de la Ville de Neuchâtel, Neuchâtel

Hauser, Herbert: Einwohnerkontrolle der Gemeinde, Herisau

Hermann-Huber, Rita: Budgetberatung, Frauenzentrale Luzern, Luzern

Kaufmann, Antoinette: Einwohnerkontrolle der Gemeinde, Buchrain

Kayser, Bergita: Leiterin, Amt für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt, Basel

Kohli Caviezel, Marianne: KO-Bereichsleiterin, Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Zürich

Laverrière, Thérèse: Directrice du Service de l'assurance-maladie (Direction Générale de l'action sociale), Genève

Lötscher, Fritz: Gemeindepräsident und Leiter AHV-Zweigstelle der Gemeinde, Marbach

Markwalder, Bernard: Président de la fédération genevoise des assureurs-maladie, Genève

Maurer, Annegret: Sachbearbeiterin, Amt für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt, Basel

Morin, Guy: Arzt und Mitunterzeichner der Motion Brigger vom 21. Mai 1997, Basel

Müller, Monique: ehemalige Bereichsleiterin KVG, Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Zürich

Ramseyer, Silvio: Empfang, Amt für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt, Basel

Rovira, Renata: Leiterin Empfang und Koordination, Amt für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt, Basel

Sangra, Emmanuel: Secrétaire de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP), Genève

Schmuki, Paul: KO-Bereichsleiter KVG, Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Zürich

Staub, Hansruedi: Stv. Leiter, Ausgleichskasse des Kantons Appenzell
Ausserrhoden, Herisau

Steiger, Vreni: Leiterin, Amt für Sozialversicherungen der Stadt Luzern,
Luzern

Steiner, Inge: Gruppenleiterin, Amt für Sozialbeiträge des Kantons Ba-
sel-Stadt, Basel

Szente, Paul: Sachbearbeiter, Amt für Sozialbeiträge des Kantons Basel-
Stadt, Basel

Troxler, Othmar: Steuerverwaltung, Buchrain

Tuor, Rudolf: Direktor, Ausgleichskasse Luzern, Luzern

Vogel, Guido: Fachverantwortlicher Prämienverbilligung, Amt für So-
zialbeiträge des Kantons Basel-Stadt, Basel

Wicki, Daniel: Vorsteher, Abteilung Gesundheitswesen und Soziales,
Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern, Luzern

Zemp-Schmid, Rita: Leiterin Abteilung Prämienverbilligung Aus-
gleichskasse Luzern, Luzern

Zihlmann, Eva: Grossrätin, Kanton Luzern, Horw

Zihlmann, Hans: Steueramt der Gemeinde, Marbach

Zimmermann, Roland: Directeur du Service de l'assurance-maladie,
Département des Finances et des Affaires sociales, Neuchâtel

Beiträge zur sozialen Sicherheit

In dieser Reihe veröffentlicht das Bundesamt für Sozialversicherung Forschungsberichte (fett gekennzeichnet) sowie weitere Beiträge aus seinem Fachgebiet. Bisher wurden publiziert:

Aspects de la sécurité sociale

Sous ce titre, l'Office fédéral des assurances sociales publie des rapports de recherche (signalés en gras) ainsi que d'autres contributions relevant de son champ d'activité. Ont déjà été publiés:

Aspetti della sicurezza sociale

Sotto questo titolo, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali pubblica dei rapporti di ricerca (segnalati in grassetto) nonché altri contributi inerenti alla sua sfera d'attività. La maggior parte dei rapporti appare in tedesco e in francese.

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Forschungsbericht: Wolfram Fischer, Möglichkeiten der Leistungsmessung in Krankenhäusern: Überlegungen zur Neugestaltung der schweizerischen Krankenhausstatistik. Nr. 1/94	EDMZ* 318.010.1/94 d
Rapport de recherche: Wolfram Fischer, Possibilités de mesure des Prestations hospitalières: considérations sur une réorganisation de la statistique hospitalière. N° 1/94	OCFIM* 318.010.1/94 f
Rapport de recherche: André Bender, M. Philippe Favarger, Dr. Martin Hoesli: Evaluation des biens immobiliers dans les institutions de prévoyance. No 2/94	OCFIM* 318.010.2/94 f
Forschungsbericht: Hannes Wüest, Martin Hofer, Markus Schweizer: Wohneigentumsförderung – Bericht über die Auswirkungen der Wohneigentumsförderung mit den Mitteln der beruflichen Vorsorge. Nr. 3/94	EDMZ* 318.010.3/94 d
Forschungsbericht: Richard Cranovsky: Machbarkeitsstudie des Technologiebewertungsregister. Nr. 4/94	EDMZ* 318.010.4/94 d
Forschungsbericht: BRAINS: Spitex-Inventar. Nr. 5/94	EDMZ* 318.010.5/94 d
Rapport de recherche: BRAINS: Inventaire du Spitex. No 5/94	OCFIM* 318.010.5/94 f
Forschungsbericht: Jacob van Dam, Hans Schmid: Insolvenzversicherung in der beruflichen Vorsorge. Nr. 1/95	EDMZ* 318.010.1/95 d

* EDMZ = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern

* OCFIM = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne

* UCFSM = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna

** BSV = Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern

** OFAS = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne

** UFAS = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Forschungsbericht: BASS: Tobias Bauer. Literaturrecherche: Modelle zu einem garantierten Mindesteinkommen. Nr. 2/95	EDMZ* 318.010.2/95 d
Forschungsbericht: IPSO: Peter Farago. Verhütung und Bekämpfung der Armut: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Massnahmen. Nr. 3/95	EDMZ* 318.010.3/95 d
Rapport de recherche: IPSO: Peter Farago. Prévenir et combattre la pauvreté: forces et limites des mesures prises par l'Etat. N° 3/95	OCFIM* 318.010.3/95 f
Bericht des Eidgenössischen Departementes des Innern zur heutigen Ausgestaltung und Weiterentwicklung der schweizerischen 3-Säulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Oktober 1995	EDMZ* 318.012.1/95 d
Rapport du Département fédéral de l'intérieur concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception helvétique des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. Octobre 1995	OCFIM* 318.012.1/95 f
Rapporto del Dipartimento federale dell'interno concernente la struttura attuale e l'evoluzione futura della concezione svizzera dei 3 pilastri della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Ottobre 1995	UCFSM* 318.012.1/95 i
Universität Zürich, Interdisziplinäre Vorlesungsreihe 1995/96: Das neue KVG – Was ändert sich im Gesundheitswesen? Die Referate. Teil I	BSV** 96.217
Universität Zürich, Interdisziplinäre Vorlesungsreihe 1995/96: Das neue KVG – Was ändert sich im Gesundheitswesen? Die Referate. Teil II	BSV** 96.538
Interdepartementale Arbeitsgruppe "Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen" (IDA FiSo 1): Bericht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (unter besonderer Berücksichtigung der demographischen Entwicklung). Nr. 1/96	EDMZ* 318.012.1/96 d
Groupe de travail interdépartemental "Perspectives de financement des assurances sociales" (IDA FiSo): Rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales (eu égard en particulier à l'évolution démographique). N° 1/96	OCFIM* 318.012.1/96 f
Forschungsbericht: Laura Cardia-Vonèche et al.: Familien mit alleinerziehenden Eltern. Nr. 1/96	EDMZ* 318.010.1/96 d
Rapport de recherche: Laura Cardia-Vonèche et al.: Les familles monoparentales. N° 1/96	OCFIM* 318.010.1/96 f
Bericht der Arbeitsgruppe "Datenschutz und Analysenliste / Krankenversicherung". Nr. 2/96	BSV** 96.567
Rapport du groupe de travail "Protection des données et liste des analyses / assurance-maladie". N° 2/96	OFAS** 96.568

- | | |
|---------|---|
| * EDMZ | = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern |
| * OCFIM | = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne |
| * UCFSM | = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna |
| ** BSV | = Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern |
| ** OFAS | = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne |
| ** UFAS | = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna |

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Berufliche Vorsorge: Neue Rechnungslegungs- und Anlagevorschriften; Regelung des Einsatzes der derivativen Finanzinstrumente; Verordnungstext / Erläuterungen / Fachempfehlungen. Nr. 3/96	EDMZ* 318.010.3/96 d
Prévoyance professionnelle: Nouvelles prescriptions en matière d'établissement des comptes et de placements. Réglementation concernant l'utilisation des instruments financiers dérivés. Texte de l'ordonnance / commentaire / recommandations. No 3/96	OCFIM* 318.010.3/96 f
Previdenza professionale: Nuove prescrizioni in materia di rendiconto e di investimenti. Regolamentazione concernente l'impiego di strumenti finanziari derivati. N° 3/96	UCFSM* 310.010.3/96 i
Forschungsbericht: Martin Wechsler, Martin Savioz: Umverteilung zwischen den Generationen in der Sozialversicherung und im Gesundheitswesen. Nr. 4/96	EDMZ* 318.010.4/96 d
Forschungsbericht: Wolfram Fischer: Patientenklassifikationssysteme zur Bildung von Behandlungsfallgruppen im stationären Bereich. Nr. 1/97	EDMZ* 318.010.1/97 d
Forschungsbericht: Infrass: Festsetzung der Renten beim Altersrücktritt und ihre Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung. Überblick über die Regelungen in der EU. Nr. 2/97	EDMZ* 318.010.2/97 d
Forschungsbericht: Heinz Schmid: Prämien genehmigung in der Krankenversicherung. Expertenbericht. Nr. 3/97	EDMZ* 318.010.3/97 d
Rapport de recherche: Heinz Schmid: Procédure d'approbation des primes dans l'assurance-maladie. Expertise. No 3/97	OCFIM* 318.010.3/97 f
Forschungsbericht: Eine Zusammenarbeit zwischen IPSO und Infrass: Perspektive der Erwerbs- und Lohnquote. Nr. 4/97	EDMZ* 318.010.4/97 d
Forschungsbericht: Stefan Spycher, BASS: Auswirkungen von Regelungen des AHV-Rentenalters auf die Sozialversicherungen, den Staatshaushalt und die Wirtschaft. Nr. 5/97	EDMZ* 318.010.5/97 d
Forschungsbericht: Günther Latzel, Christoph Andermatt, Rudolf Walther, BRAINS: Sicherung und Finanzierung von Pflege- und Betreuungsleistungen bei Pflegebedürftigkeit. Band I und II. Nr. 6/97	EDMZ* 318.010.6/97 d

* EDMZ	= Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
* OCFIM	= Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne
* UCFSM	= Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna
** BSV	= Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern
** OFAS	= Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne
** UFAS	= Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Interdepartementale Arbeitsgruppe "Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (IDA FiSo) 2": Analyse der Leistungen der Sozialversicherungen; Konkretisierung möglicher Veränderungen für drei Finanzierungsszenarien.	EDMZ* 318.012.1/97 d
Groupe de travail interdépartemental "Perspectives de financement des assurances sociales (IDA FiSo) 2": Analyse des prestations des assurances sociales; Concrétisation de modifications possibles en fonction de trois scénarios financiers.	OCFIM* 318.012.1/97 f

- | |
|---|
| <p>* EDMZ = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern</p> <p>* OCFIM = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne</p> <p>* UCFSM = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna</p> <p>** BSV = Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern</p> <p>** OFAS = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne</p> <p>** UFAS = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna</p> |
|---|

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Publikationen zur Untersuchung "Neue Formen der Krankenversicherung"	
Publications relatives à l'étude des nouvelles formes d'assurance-maladie	
Übersicht – Synthèse	
Forschungsbericht: Rita Baur, Wolfgang Hunger, Klaus Kämpf, Johannes Stock (Prognos AG): Evaluation neuer Formen der Krankenversicherung. Synthesebericht. Nr. 1/98	EDMZ* 318.010.1/98 d
Rapport de recherche: Rita Baur, Wolfgang Hunger, Klaus Kämpf, Johannes Stock (Prognos AG): Rapport de synthèse: Evaluation des nouveaux modèles d'assurance-maladie. No 1/98	OCFIM* 318.010.1/98 f
Materialienberichte / Befragungen – Dossiers techniques / Enquêtes	
Forschungsbericht: Rita Baur, Doris Eyett (Prognos AG): Die Wahl der Versicherungsformen. Untersuchungsbericht 1. Nr. 2/98	EDMZ* 318.010.2/98 d
Forschungsbericht: Rita Baur, Doris Eyett (Prognos AG): Bewertung der ambulanten medizinischen Versorgung durch HMO-Versicherte und traditionell Versicherte. Untersuchungsbericht 2. Nr. 3/98	EDMZ* 318.010.3/98 d
Forschungsbericht: Rita Baur, Doris Eyett (Prognos AG): Selbstgetragene Gesundheitskosten. Untersuchungsbericht 3. Nr. 4/98	EDMZ* 318.010.4/98 d
Forschungsbericht: Rita Baur, Armin Ming, Johannes Stock, Peter Lang (Prognos AG): Struktur, Verfahren und Kosten der HMO-Praxen. Untersuchungsbericht 4. Nr. 5/98	EDMZ* 318.010.5/98 d
Forschungsbericht: Johannes Stock, Rita Baur, Peter Lang (Prognos AG); Prof. Dr. Dieter Conen: Hypertonie-Management. Ein Praxisvergleich zwischen traditionellen Praxen und HMOs. Nr. 6/98	EDMZ* 318.010.6/98 d
Materialienberichte – Dossiers techniques	
Forschungsbericht: Stefan Schütz et al.: Neue Formen der Krankenversicherung: Versicherte, Leistungen, Prämien und Kosten. Ergebnisse der Administrativdatenuntersuchung, 1. Teil. Nr. 7/98	EDMZ* 318.010.7/98 d
Forschungsbericht: Herbert Känzig et al.: Neue Formen der Krankenversicherung: Alters- und Kostenverteilungen im Vergleich zu der traditionellen Versicherung. Ergebnisse der Administrativdatenuntersuchung, 2. Teil. Nr. 8/98	EDMZ* 318.010.8/98 d
Rapport de recherche: Gabriel Sottas et al.: Données administratives de l'assurance-maladie: Analyse de qualité, statistique élémentaire et base pour les exploitations. No 9/98	OCFIM* 318.010.9/98 f
Die Fragebogen der Versichertenbefragung (5 Teile) sind erhältlich bei: Bundesamt für Sozialversicherung, Sektion Statistik, Hr. Herbert Känzig, 3003 Bern (Tel. 031 / 322 91 48)	

*EDMZ = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
*OCFIM = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne
*UCFSM = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna
**BSV = Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern
**OFAS = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne
**UFAS = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Forschungsbericht: Tobias Bauer, (BASS): Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte der Neunziger Jahre. Nr. 10/98	EDMZ* 318.010.10/98 d
Forschungsbericht: Tobias Bauer (BASS): Auswirkungen von Leistungsveränderungen bei der Arbeitslosenversicherung. Im Auftrag der IDA FiSo 2. Nr. 11/98	EDMZ* 318.010.11/98 d
Forschungsbericht: Stefan Spycher (BASS): Auswirkungen von Leistungsveränderungen bei der Witwenrente. Im Auftrag der IDA FiSo 2. Nr. 12/98	EDMZ* 318.010.12/98 d
Forschungsbericht: André Müller, Felix Walter, Renger van Nieuwkoop (ECOPLAN); Stefan Felder: Wirtschaftliche Auswirkungen von Reformen der Sozialversicherungen. DYNASWISS – Dynamisches allgemeines Gleichgewichtsmodell für die Schweiz. Im Auftrag der IDA FiSo 2. Nr.13/98	EDMZ* 318.010.13/98 d
Forschungsbericht: S.P. Mauch, R. Iten, S. Banfi, D. Bonato, T. von Stokar (INFRAS); B. Schips, Y. Abrahamsen (KOF/ETH): Wirtschaftliche Auswirkungen von Reformen der Sozialversicherungen: Schlussbericht der Arbeitsgemeinschaft INFRAS/KOF. Im Auftrag der IDA FiSo 2. Nr. 14/98	EDMZ* 318.010.14/98 d
Forschungsbericht: Spartaco Greppi, Raymond Rossel, Wolfram Strüwe (BFS): Der Einfluss des neuen Krankenversicherungsgesetzes auf die Finanzierung des Gesundheitswesens. Bericht im Rahmen der Wirkungsanalyse KVG. Nr. 15/98	EDMZ* 318.010.15/98 d
Rapport de recherche: Spartaco Greppi, Raymond Rossel, Wolfram Strüwe (OFS): Les effets de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie dans le financement du système de santé. Rapport établi dans le cadre de l'analyse des effets de la LAMal. No 15/98	OCFIM* 318.010.15/98 f
Bundesamt für Sozialversicherung (Herausgeber), Forum 1998 über das Rentenalter / sur l'âge de la retraite. Die Referate / Les exposés des conférenciers (April/avril 1998), Nr. 16/98	EDMZ* 318.010.16/98 df
Forschungsbericht: Robert E. Leu, Stefan Burri, Peter Aregger: Armut und Lebensbedingungen im Alter. Nr. 17/98	EDMZ* 318.010.17/98 d
Prof. Dr. Thomas Koller: Begünstigtenordnung zweite und dritte Säule. Gutachten. Nr. 18/98	EDMZ* 318.010.18/98 d
Prof. Dr. Thomas Koller: L'ordre des bénéficiaires des deuxième et troisième piliers. Rapport d'expertise. No 18/98	OCFIM* 318.010.18/98 f

* EDMZ	= Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
* OCFIM	= Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne
* UCFSM	= Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna
** BSV	= Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern
** OFAS	= Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne
** UFAS	= Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Forschungsbericht: Mikroökonomische Effekte der 1. BVG-Revision. Schlussbericht. INFRAS. Nr. 19/98 d	EDMZ* 318.010.19/98 d
Rapport de recherche: INFRAS: Effets microéconomiques de la 1 ^{re} révision de la LPP. Rapport final N° 19/98	OCFIM* 318.010.19/98 f
Forschungsbericht: Makroökonomische Effekte der 1. BVG-Revision. Schlussbericht. KOF/ETHZ, Zürich. Nr. 20/98 d	EDMZ* 318.010.20/98 d
Rapport de recherche: KOF/ETHZ: Effets macroéconomiques de la 1 ^{re} révision de la LPP. Rapport final N° 20/98	OCFIM* 318.010.20/98 f
Forschungsbericht: Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen; Dr. Andreas Balthasar; Interface Institut für Politikstudien; Nr. 21/98 d	EDMZ* 318.010.21/98 d
Rapport de recherche: Dr. Andreas Balthasar (Interface Institut d'études politiques): Efficacité sociopolitique de la réduction de primes dans les cantons. N° 21/98	OCFIM* 318.010.21/98 f
Forschungsbericht: Stefan Spycher (BASS): Wirkungsanalyse des Risikoausgleichs in der Krankenversicherung. Nr. 1/99	EDMZ* 318.010.1/99 d
Forschungsbericht: Kurzfassung von 1/99. Nr. 2/99	EDMZ* 318.010.2/99 d
Rapport de recherche: Condensé du n° 1/99. N° 2/99	OCFIM* 318.010.2/99 f
Rapport de recherche: Institut de santé et d'économie ISE en collaboration avec l'Institut du Droit de la Santé IDS: Un carnet de santé en Suisse? Etude d'opportunité. N° 3/99	OCFIM* 318.010.3/99 f
Forschungsbericht: Inhaltsanalyse von Anfragen bei PatientInnen- und Versichertenorganisationen. Dr. med. Karin Faisst MPH, Dr. med. Julian Schilling, Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich. Nr.4/99	OCFIM* 318.010.4/99 d
Bundesamt für Sozialversicherung (Herausgeber). Bedarfsleistungen an Eltern. Öffentliche Fachtagung, Referate / Congrès de spécialistes ouvert, Exposés. Zürich. Nr. 5/99	OCFIM* 318.010.5/99 df
Forschungsbericht: Die ärztliche Beurteilung und ihre Bedeutung im Entscheidungsverfahren über einen Rentenanspruch in der Eidg. Invalidenversicherung. Ruth Bachmann, Cornelia Furrer (Interface, Institut für Politikstudien). Nr. 6/99	EDMZ* 318.010.6/99 d

* EDMZ	= Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
* OCFIM	= Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne
* UCFSM	= Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna
** BSV	= Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern
** OFAS	= Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne
** UFAS	= Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Forschungsbericht: Christopher Prinz, Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, Wien: Invalidenversicherung: Europäische Entwicklungstendenzen zur Invalidität im Erwerbsalter. Band 1 (Vergleichende Synthese). Nr. 7/99	EDMZ * 318.010.7/99 d
Forschungsbericht: siehe Nr. 7/99. Band 2 (Länderprofile). Nr. 8/99	EDMZ * 318.010.8/99 d
Forschungsbericht: Bekämpfung sozialer Ausgrenzung. Band 3. Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz. (OECD). Nr. 9/99	EDMZ * 318.010.9/99 d
Forschungsbericht: Karin Faisst, Julian Schilling, Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich: Qualitätssicherung – Bestandsaufnahme. Nr. 10/99	EDMZ * 318.010.10/99 d
Forschungsbericht: Neue Finanzordnung mit ökologischen Anreizen: Entlastung über Lohn- und MWST-Prozente? Ecoplan. Nr. 1/00	EDMZ * 318.010.1/00 d
Forschungsbericht: Freie Wahl der Pensionskasse: Teilbericht. PRASA. Nr. 2/00	EDMZ * 318.010.2/00 d
Forschungsbericht: Stefan Spycher, BASS: Reform des Risikoausgleichs in der Krankenversicherung? Studie 2: Empirische Prüfung von Vorschlägen zur Optimierung der heutigen Ausgestaltung. Nr. 3/00	EDMZ * 318.010.3/00 d
Forschungsbericht: Wilhelmine Stürmer, Daniela Wendland, Ulrike Brauni, Prognos: Veränderungen im Bereich der Zusatzversicherung aufgrund des KVG. Nr. 4/00	EDMZ * 318.010.4/00 d
Forschungsbericht: Spartaco Greppi, Heiner Ritzmann, Raymond Rossel, Nicolas Siffert, Bundesamt für Statistik: Analyse der Auswirkungen des KVG auf die Finanzierung des Gesundheitswesens und anderer Systeme der sozialen Sicherheit. Nr. 5/00	EDMZ * 318.010.5/00 d
Rapport de recherche: Spartaco Greppi, Heiner Ritzmann, Raymond Rossel, Nicolas Siffert, Office fédéral de la Statistique: Analyse des effets de la LAMal dans le financement du système de santé et d'autres régimes de protection sociale. N° 5/00	OCFIM* 318.010.5/00 f
Bundesamt für Sozialversicherung (Herausgeber). Tagungsband der Arbeitstagung des Eidg. Departement des Innern: Massnahmen des KVG zur Kostendämpfung / La LAMal, instrument de maîtrise des coûts / Misure della LAMal per il contenimento dei costi. N° 6/00	EDMZ * 318.010.6/00 dfi
Forschungsbericht: Auswirkungen des KVG im Tarifbereich; INFRAS, Zürich. Nr. 7/00	EDMZ* 318.010.7/00 d

* EDMZ	= Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
* OCFIM	= Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne
* UCFSM	= Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna
** BSV	= Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern
** OFAS	= Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne
** UFAS	= Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Rapport de recherche: Beat Sterchi, Marcel Egger, Véronique Merckx (Ernst & Young Consulting AG, Bern): Faisabilité d'un „chèque-service". N° 8/00	OCFIM* 318.010.8/00 f
Rapport de recherche: Jacques-André Schneider, avocat, docteur en droit, chargé de cours, Université de Lausanne: A-propos des normes comptables IAS 19 et FER/PC 16 et de la prévoyance professionnelle suisse. N° 9/00	OCFIM* 318.010.9/00 f
Forschungsbericht: Leo Aarts, Philipp de Jong (Aarts & de Jong B.V., Den Haag); Christopher Prinz (Europäisches Zentrum für Wohlfahrts-politik und Sozialforschung, Wien): Determinanten der Inanspruchnahme einer Invalidenrente – Eine Literaturstudie. Nr. 10/00	EDMZ * 318.010.10/00 d
Forschungsbericht: Stefan Spycher (BASS), Robert E. Leu (Volkswirtschaftliches Institut der Universität Bern): Finanzierungsalternativen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Nr. 11/00	EDMZ * 318.010.11/00 d
Rapport de recherche: M. Polikowski, R. Lauffer, D. Renard, B. Santos-Eggimann (Institut Universitaire de Médecine Sociale et Préventive de Lausanne): Analyse des effets de la LAMal: Le «catalogue des prestations» est-il suffisant pour que tous accèdent à des soins de qualité? N° 12/00	OCFIM* 318.010.12/00 f
Forschungsbericht: Kurt Wyss: Entwicklungstendenzen bei Integrationsmassnahmen der Sozialhilfe. Nr. 13/00	EDMZ * 318.010.13/00 d
Rapport de recherche: Kurt Wyss: Évolution des mesures d'intégration de l'aide sociale. N° 13/00	OCFIM* 318.010.13/00 f
Rapport de recherche: Ariane Ayer, Béatrice Despland, Dominique Sprumont, Institut de droit de la santé, Université de Neuchâtel: Analyse juridique des effets de la LAMal: Catalogue des prestations et procédures. N° 14/00	OCFIM* 318.010.14/00 f
Forschungsbericht: Rita Baur, Ulrike Braun, Prognos: Bestandsaufnahme besonderer Versicherungsformen in der obligatorischen Krankenversicherung. Nr. 15/00	EDMZ * 318.010.15/00 d
Rapport de recherche: Maryvonne Gognalons-Nicolet, Jean-Marie Le Goff, Hôpitaux Universitaires de Genève: Retraits anticipés du marché du travail avant l'âge AVS: un défi pour les politiques de retraite en Suisse. N° 1/01	OCFIM* 318.010.1/01 f
Forschungsbericht: Andreas Balthasar, Interface Institut, Luzern: Die Sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen: Monitoring 2000. Nr. 2/01	EDMZ * 318.010.2/01 d

* EDMZ = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
* OCFIM = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne
* UCFSM = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna
** BSV = Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern
** OFAS = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne
** UFAS = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Rapport de recherche: Andreas Balthasar, Interface Institut, Lucerne: Efficacité sociopolitique de la réduction de primes dans les cantons. N° 2/01	OCFIM* 318.010.2/01 f
Forschungsbericht: Matthias Peters, Verena Müller, Philipp Luthiger, IPSO: Auswirkungen des Krankenversicherungsgesetzes auf die Versicherten. Nr. 3/01	EDMZ * 318.010.3/01 d
Forschungsbericht: Rita Baur, Andreas Heimer, Prognos: Wirkungsanalyse KVG: Information der Versicherten. Nr. 4/01	EDMZ * 318.010.4/01 d
Forschungsbericht: Andreas Balthasar, Oliver Bieri, Cornelia Furrer, Interface Institut, Luzern: Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung. Nr. 5/01	EDMZ * 318.010.5/01 d
Rapport de recherche: Andreas Balthasar, Oliver Bieri, Cornelia Furrer, Interface Institut, Lucerne: Evaluation de l'application de la réduction de primes. N° 5/01	OCFIM* 318.010.5/01 f
Forschungsbericht: Stephan Hammer, Raffael Pulli, Rolf Iten, Jean-Claude Eggimann, Infrac, Zürich: Auswirkungen des KVG auf die Versicherer. Nr. 6/01	EDMZ * 318.010.6/01 d
Persönlichkeitsschutz in der sozialen und privaten Kranken- und Unfallver- sicherung. Bericht einer Expertenkommission. Nr. 7/01	EDMZ * 318.010.7/01 d
Protection de la personnalité dans l'assurance-maladie et accidents sociale et privée. Rapport d'une commission d'experts. N° 7/01	OCFIM* 318.010.7/01 f

* EDMZ	= Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
* OCFIM	= Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne
* UCFSM	= Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna
** BSV	= Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern
** OFAS	= Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne
** UFAS	= Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna