

03.419

Initiative parlementaire
Prime minimum et suppléments de primes pour frais
administratifs dans l'assurance-accidents

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

du 17 juin 2003

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport, que nous transmettons également au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'accepter le projet de loi annexé.

17 juin 2003

Au nom de la commission:

Le président, Bruno Frick

Condensé

Selon l'art. 92, al. 1, de la loi sur l'assurance-accidents (LAA¹), les primes de l'assurance obligatoire se composent de primes nettes correspondant au risque et de suppléments destinés aux frais administratifs, aux frais de prévention des accidents et des maladies professionnelles et aux allocations de renchérissement qui ne sont pas financées par des excédents d'intérêts. Lorsqu'il s'agit de masses salariales peu importantes, une application systématique de cette disposition légale peut avoir pour conséquence que la prime ne suffise pas à couvrir les frais médicaux et les frais administratifs. D'où la nécessité d'un financement solidaire par le biais des primes des entreprises dont les masses salariales sont plus importantes. La perception d'une prime minimum permettrait de réaliser une répartition simple et juste des coûts des risques et des frais administratifs.

Eu égard à la réglementation actuelle, il n'est pas sûr que la perception d'une prime minimum ait des bases légales suffisantes. Jusqu'ici, le Tribunal fédéral ne s'est pas prononcé en dernière instance à ce sujet. La sécurité du droit voudrait qu'il soit ajouté à l'art. 92, al. 1, LAA, une phrase précisant que, quel que soit le risque couvert, les assureurs peuvent prélever pour chaque branche d'assurance une prime minimum dont le montant maximum est fixé par le Conseil fédéral.

L'art. 92, al. 1, LAA, dispose par ailleurs qu'il ne doit pas y avoir de différence importante entre les suppléments de prime de la CNA et ceux des autres assureurs (les assureurs désignés à l'art. 68 LAA, notamment les assureurs privés). Dans la pratique, cette disposition qui fait dépendre le taux pour frais administratifs des assureurs AA privés de celui pratiqué par la CNA est de plus en plus critiquée. Il est notamment souligné qu'une telle mesure est de nature à bloquer la concurrence entre les assureurs.

Il est proposé de confier au Conseil fédéral, à l'art. 92, al. 7, LAA, la compétence de fixer un minima et un maxima pour le supplément de prime destiné à couvrir les frais administratifs au sein d'une même compagnie, et ce sans indexation sur les suppléments de primes pour frais administratifs de la CNA.

¹ RS 832.20

Rapport

1 Historique

Le 19 juin 2002, le conseiller aux Etats Rolf Schweiger a déposé une initiative parlementaire sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces prévoyant d'inscrire dans la loi l'autorisation de prélever des primes minimums dans l'assurance-accidents obligatoire.

Ce même 19 juin 2002, la conseillère aux Etats Erika Forster-Vannini a déposé une initiative parlementaire sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces prévoyant de supprimer l'indexation entre le supplément de prime pour frais administratifs des assureurs désignés à l'art. 68 LAA et celui de la CNA.

A sa séance du 7 avril 2003, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) du Conseil des Etats a procédé à l'examen préliminaire, selon l'art. 21^{ter} de la loi sur les rapports entre les conseils, des deux initiatives, et a entendu une représentante de l'auteur de la première ainsi que l'auteur de la seconde. Elle a décidé ensuite, à l'unanimité moins deux abstentions, de reprendre le projet Schweiger sous la forme d'une initiative de commission. D'où le retrait de l'initiative première. Par 5 voix contre 5 et grâce à la voix prépondérante de son président, la commission a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire Forster. Elle a chargé l'administration de proposer une formule selon laquelle le supplément de prime des petits et des gros preneurs d'assurance devrait s'inscrire entre un certain minima et un certain maxima. Sur la base du rapport correspondant, la commission a décidé, lors de sa séance du 19 mai 2003, de faire sienne l'exigence formulée dans le cadre de l'initiative de la commission, l'auteur décidant alors de retirer son initiative.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Introduction d'une prime minimum

Les avis divergent quant à savoir si la pratique actuelle des assureurs affiliés à l'Association suisse d'assurances (ASA, auparavant AMA) consistant à prélever une prime minimum repose sur des bases légales suffisantes. Jusqu'à la fin de 1996, lesdits assureurs appliquaient, se basant sur l'art. 119 de l'ordonnance sur l'assurance-accidents (OLAA)², un tarif de primes forfaitaires et prélevaient, pour les contrats dont la masse salariale était inférieure à 10 000 francs, des primes forfaitaires échelonnées. Dans l'assurance contre les accidents professionnels (AAP), les primes variaient entre 50 et 220 francs selon la catégorie de risques et le salaire annuel assuré, alors que dans l'assurance contre les accidents non-professionnels (AANP), elles se situaient entre 25 et 130 francs, toujours selon le salaire annuel assuré.

² RS 832.202

Après plusieurs années de pratique, l'AMA a calculé à partir de l'examen des contrats à primes forfaitaires des années 1984 à 1990, le coût moyen des sinistres par police. Compte tenu des suppléments destinés aux frais administratifs et aux frais de prévention et en prévoyant un renchérissement annuel des frais médicaux de l'ordre de 7,5 %, l'AMA a évalué le coût moyen à 110 fr. 30 pour l'AAP et à 203 fr. 90 pour l'AANP. A l'issue de cette enquête, l'AMA a conclu que les primes forfaitaires étaient trop basses.

Les assureurs privés LAA ont alors introduit, à compter du 1^{er} janvier 1997, un nouveau tarif prévoyant une prime minimum de 100 francs tant pour l'AAP que pour l'AANP. Toutes les entreprises étant classées dans les classes et degrés de ce tarif, il ressort pour chaque entreprise un taux de prime nette correspondant à sa communauté de risque auquel viennent s'ajouter des suppléments destinés aux frais administratifs et aux frais de prévention des accidents. Lorsque le produit du taux de cette prime finale et de la masse salariale est inférieur à 100 francs, la prime minimum est perçue. Concrètement, la réglementation sur la prime minimum touche sensiblement moins de polices dans l'AANP, où le seuil de couverture est fixé à huit heures de travail par semaine, que dans l'AAP.

Dans un jugement rendu le 17 juin 1999³, la Commission fédérale de recours en matière d'assurance-accidents a considéré que la prime minimum n'était pas admissible. Selon elle, il n'existe pas de base légale suffisante pour justifier le prélèvement général de la prime minimum.

Il est vrai que selon l'art. 119 OLAA, une prime forfaitaire peut être prélevée si l'employeur n'occupe des travailleurs qu'à titre occasionnel ou de manière régulière mais pour de brèves périodes. Cette disposition avait été inscrite dans l'ordonnance à la demande de l'AMA afin de simplifier la procédure administrative. Elle visait en particulier à faire l'économie d'un décompte détaillé des composantes des primes pour des masses salariales minimales.

Or la réglementation sur la prime minimum introduite en 1997 ne s'applique pas exclusivement – comme le voulait toutefois au départ l'art. 119 OLAA – aux masses salariales minimales. En effet, selon le nouveau tarif adopté en 1997, le montant de la prime s'obtient en principe en multipliant la masse salariale par le taux de prime final, lequel découle du classement par classe et degré de risque. Si le produit ainsi obtenu est inférieur à 100 francs, une prime minimum est prélevée. Ainsi, plus le risque que présente l'entreprise est faible, plus la masse salariale doit être élevée pour que la prime minimum ne soit pas appliquée. Pour les entreprises se situant dans des classes à faible risque, la prime minimum s'applique à des masses salariales largement supérieures à 10 000 francs par an. Selon le jugement de la Commission fédérale de recours en matière d'assurance-accidents, une telle pratique outrepassait le champ d'application de l'art. 119 OLAA.

La commission est d'avis que la perception d'une prime minimum se justifie pour des raisons actuarielles et qu'une base légale doit être créée. Vu le renchérissement des frais médicaux, les assureurs seraient contraints de revoir le tarif des primes si le prélèvement d'une prime minimum leur était désormais interdit. Vu que, pour de très faibles masses salariales, la prime de risque ne suffit souvent pas à couvrir les frais médicaux, il faudrait prélever, selon les critères actuariels, une part de prime

³ CRAA 372/97

pour chaque risque, et ce quelle que soit la masse salariale. En outre, pour les primes finales très basses, les suppléments destinés aux frais administratifs ne permettraient pas de couvrir ces frais, et le principe de la solidarité des payeurs de primes serait mis à mal. En revanche, la perception d'une prime minimum permettrait de garantir une répartition simple et juste des coûts des risques et des frais administratifs.

Vu les considérations qui précèdent, la commission propose à l'unanimité de garantir la sécurité du droit en introduisant dans la loi une disposition quant à l'autorisation du prélèvement de primes minimums. Elle part du principe que la nouvelle réglementation ne changera rien au volume total des primes car, comme par le passé, chaque branche d'assurance doit être gérée de sorte que les coûts soient couverts. Afin de garantir que les assureurs ne prélèvent pas des primes minimums excessives, le Conseil fédéral recevrait la compétence d'en fixer la limite supérieure.

2.2 Suppléments de primes pour frais administratifs

L'art. 92, al. 1, LAA indexe les suppléments de primes pour frais administratifs des assureurs désignés à l'art. 68 LAA sur le supplément de prime de la CNA. Le conseil d'administration de cette dernière a donc une influence sur les suppléments de primes des autres assureurs. Le législateur a décidé de choisir le supplément de prime de la CNA comme base de référence obligée car, lors de l'entrée en vigueur de la LAA le 20 mars 1981, on craignait que les assureurs privés, qui se voyaient confier pour la première fois l'application d'une loi sociale, exigent des suppléments de primes trop élevés.

A l'art. 114, al. 2, de l'ordonnance sur l'assurance-accidents (OLAA)⁴, le Conseil fédéral a disposé, dans un premier temps, que les suppléments pour les frais administratifs des assureurs ne devaient pas dépasser de plus de 10 points ceux de la CNA. L'AMA a alors décidé, se basant sur le supplément pour frais administratifs de la CNA établi à 12,5 %, de fixer son supplément de prime pour frais administratifs à 22,5 % de la prime nette; les assureurs privés ont donc utilisé toute la marge de manoeuvre qu'offrait l'ordonnance.

Dans sa recommandation du 15 octobre 1992⁵ concernant la présentation des tarifs de l'AMA pour l'assurance obligatoire des accidents non professionnels et l'assurance facultative selon la LAA au 1^{er} janvier 1993, la Surveillance des prix a estimé que les assureurs devaient fournir un justificatif relatif à l'utilisation de ce supplément.

Par la suite, un groupe de travail regroupant les assureurs désignés à l'art. 68 LAA, l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) s'est consacré à l'examen des divers éléments relatifs à l'organisation des primes selon la LAA. Le rapport dudit groupe⁶ souligne que les comptes d'exploitation des assureurs désignés à l'art. 68 LAA ne font pas apparaître les frais administratifs réels, mais les 22,5 % calculés en fonction de la prime nette et correspondant au supplément pour frais administratifs. Le bien-fondé de ces valeurs de

⁴ RS 832.202; Version du 1^{er} janvier 1984 (RO 1983 38).

⁵ Empfehlung der Preisüberwachung vom 15. Oktober 1992, Seite 15.

⁶ Überprüfung einzelner Elemente der Prämienordnung in der Versicherung nach UVG, Bericht vom 26. November 1993.

calcul a été contrôlé par l'AMA suivant diverses méthodes. Les résultats de ces contrôles ont été résumés dans une note de l'AMA à l'attention du groupe de travail précédemment cité⁷. Sur la base de ces calculs et de ces contrôles, l'AMA est parvenue à la conclusion que le taux de 22,5 % anciennement appliqué aux frais administratifs ne suffisait plus, et a donc proposé de compléter l'art. 92, al. 1, LAA comme suit: «La différence (de tarif) qui peut exister entre les suppléments de primes des assureurs désignés à l'art. 68 LAA et ceux de la CNA n'est pas considérée comme importante au sens de l'art. 92, al. 1, LAA, dans la mesure où elle s'explique par une composition de portefeuille différente ainsi que par des différences de structure.» D'après le point de vue de l'AMA, le supplément prélevé sur la base de ladite disposition aurait dû être calculé et régulièrement contrôlé selon une méthode approuvée par l'OFAS.

Dans les années 1990, l'exigence visant à renforcer la concurrence entre les assureurs s'est progressivement affirmée. Dans sa recommandation du 23 septembre 1993 concernant la présentation des tarifs de l'AMA relative à la modification des taux de primes de l'assurance obligatoire des accidents non professionnels selon la LAA au 1^{er} janvier 1994, la Surveillance des prix souligne notamment⁸ que de son point de vue, un renforcement de la concurrence dans le domaine de la LAA serait souhaitable. Elle a donc proposé que l'AMA soumette une prime nette à l'OFAP pour approbation et qu'elle laisse aux diverses compagnies le soin d'aménager les suppléments pour frais administratifs.

Sur la base de cette dernière recommandation de la Surveillance des prix, le Conseil fédéral a augmenté, le 15 décembre 1997, la marge de manoeuvre des autres assureurs conformément à l'art. 114, al. 2, LAA. Depuis, les suppléments pour frais administratifs des assureurs désignés à l'art. 68 LAA peuvent dépasser ceux de la CNA dans une limite de 15 points. Cette modification offre également aux assureurs une plus grande marge de manoeuvre vers le bas lors du calcul desdits suppléments. Etant donné que le supplément pour frais administratifs de la CNA correspond depuis 1999 à 12 % de la prime nette, le taux maximum correspond actuellement à 27 % de la prime nette.

Afin d'éviter que certains payeurs de prime ne soient défavorisés, l'OFAS a édicté le 20 décembre 1999 une circulaire qui prévoyait en substance que la différence entre les suppléments pour frais administratifs au sein d'une même compagnie ne pouvaient pas dépasser 15 points et que si le supplément était inférieur à celui de la CNA, il devait au moins couvrir les frais de gestion. Les assureurs ayant mis en cause la légalité de cette réglementation, l'OFAS a décidé d'abroger ladite circulaire.

La commission estime qu'il est temps d'accorder une plus grande marge de manoeuvre aux assureurs en matière de fixation des prix, et considère que la position visant à laisser le conseil d'administration d'un établissement de droit public – qui dispose en outre d'un monopole partiel – jouer sur la concurrence n'est pas tenable. Elle est cependant consciente du risque, en cas d'abandon de l'indexation sur le tarif de la CNA, de voir les assureurs facturer des suppléments pour frais administratifs extrê-

⁷ Zuschlag für die Verwaltungskosten in der obligatorischen Unfallversicherung (UVG), Arbeitspapier der PKU vom 18. Juni 1993.

⁸ Empfehlung der Preisüberwachung vom 23. September 1993, Seite 4.

Comme le prélèvement d'une prime minimum s'écarte du mode de calcul habituel des primes, le Conseil fédéral est chargé d'en fixer la limite supérieure afin de prévenir tout risque d'abus.

La modification proposée de l'art. 92, al. 1, LAA permet également d'encourager la concurrence entre les assureurs et l'élaboration d'une base légale claire s'appliquant au tarif minimum des suppléments pour frais administratifs.

A l'art. 92, al. 7, la première phrase peut être supprimée – en particulier si la réserve émise aux art. 87 et 88, al. 2, est supprimée – étant donné qu'elle n'est pas pertinente. En outre, le Conseil fédéral n'est par exemple pas habilité à fixer de taux maximum pour le supplément destiné aux allocations de renchérissement, étant donné que ce dernier doit couvrir les allocations de renchérissement qui ne sont pas financées par les excédents d'intérêt (cf. art. 90, al. 3, LAA).

Attendu que les assureurs désignés à l'art. 68 LAA n'appliquent pas en règle générale un taux unique au sein de leur compagnie, mais des taux différents en fonction des entreprises assurées, il est prévu, aux fins d'éviter que les payeurs de primes ne soient désavantagés, de charger le Conseil fédéral de fixer non seulement le taux minimum des suppléments de primes pour frais administratifs, mais également l'écart maximum autorisé chez un même assureur entre les taux maximum et minimum des suppléments pour frais administratifs.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Les modifications proposées n'auront d'effet ni sur les finances, ni sur l'état du personnel de la Confédération et des cantons.

Il n'y a pas lieu de s'attendre à une hausse du volume global des primes, vu que comme jusqu'ici chaque branche d'assurance doit être gérée de sorte que les coûts soient couverts.

5 Relation avec le droit européen

L'Union européenne a adopté – sur la base de l'art. 42 du Traité CE – un système de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale (Règlement CEE n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale et règlement d'exécution n° 574/72). Dans le cadre de l'Accord sur la libre circulation des personnes, la Suisse s'est engagée à l'égard de l'UE d'appliquer ces deux règlements ou des prescriptions équivalentes. L'aménagement concret des systèmes nationaux de sécurité sociale reste toutefois – même sous l'empire du système de coordination susmentionné – dans la compétence des différents Etats, sous réserve que certains principes de base soient respectés, dont notamment celui de l'égalité de traitement. Les modifications législatives proposées respectent ces principes et elles sont donc parfaitement compatibles avec le droit européen.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité

Les modifications proposées se fondent sur l'art. 117 de la Constitution, déléguant au Conseil fédéral la compétence générale de légiférer sur l'assurance-maladie et l'assurance-accidents.

6.2 Rapport avec la LPGA

Les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, s'appliquent à l'assurance-accidents. La LPGA ne contient pas de disposition qui fasse obstacle à la fixation de primes minimums ou au prélèvement de suppléments de primes destinés aux frais administratifs différents dans l'assurance-accidents; les modifications légales proposées ne constituent donc pas une dérogation à la LPGA.