

Avant-projet de message

relatif à la modification de la Loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales (LALAFam) pour l'instauration d'une aide financière aux soins dentaires

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

Monsieur le président du Grand Conseil,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, les mesures retenues par le Conseil d'Etat pour le renforcement de la prévention et de la promotion d'une bonne hygiène bucco-dentaire ainsi que l'octroi d'une aide financière pour le remboursement des soins dentaires des personnes de condition économique modeste, nécessitant une modification de la Loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales (LALAFam) ainsi que de la Loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle (LHarm).

Ces mesures font suite à la remise du rapport de la commission extraparlamentaire constituée dans le cadre du traitement de l'initiative populaire « Pour la création d'une assurance dentaire cantonale » et du postulat parlementaire 2.0218 « Accès aux soins dentaires pour tous. Il y a urgence ! ».

Le Gouvernement invite le Grand Conseil à adopter les modifications de bases légales proposées et charger le Conseil d'Etat de leur mise en œuvre.

1. CONTEXTE ET HISTORIQUE

1.1. Initiative populaire « Pour la création d'une assurance dentaire cantonale »

Le 18 mai 2017, l'initiative populaire « Pour la création d'une assurance dentaire cantonale » a été déposée auprès de la Chancellerie. L'initiative a la teneur suivante :

« Les citoyens et citoyennes soussignés ayant le droit de vote dans le canton demandent, en vertu des articles 33 et ss de la Constitution cantonale, que le Grand Conseil mette sur pied une assurance dentaire. Pour ce faire, les termes généraux suivant devront être respectés :

- *L'Etat met en place une assurance obligatoire pour les soins dentaires de base ainsi qu'un dispositif de prévention en matière de santé bucco-dentaire.*

- *Toute personne domiciliée en Valais est assurée.*
- *Le financement de l'assurance des soins dentaires de base est assuré, pour les personnes cotisant à l'assurance vieillesse et survivants (AVS) par un prélèvement analogue à celui de l'AVS et, pour les autres, par la politique sanitaire cantonale et communale. »*

Le 31 mai 2017, le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative, celle-ci ayant recueilli 4'487 signatures valables. Cette décision a été publiée dans le Bulletin officiel du 9 juin 2017. Dans le délai utile, aucun recours n'a été déposé au Grand Conseil contre la décision du Conseil d'Etat statuant sur l'aboutissement de l'initiative.

Ce même 31 mai 2017, le Conseil d'Etat a transmis l'initiative à la Commission de Justice (COJU) pour l'examen de sa recevabilité. Lors de sa séance du 23 février 2018, la COJU a considéré cette initiative comme recevable et a transmis son préavis au Conseil d'Etat.

Selon le calendrier prévu, le Conseil d'Etat est chargé de transmettre au Grand Conseil un message et des propositions en vue du traitement de l'initiative pour le 23 février 2019. Le présent message ne répond pas à cette exigence, compte tenu de la mise en place d'une commission extraparlamentaire qui a allongé la durée de traitement de l'initiative, puis de la pandémie de SARS-CoV-2 (COVID-19) qui a paralysé la majorité des ressources de l'administration cantonale entre les années 2020 et 2022.

L'initiative populaire a été déposée en termes généraux ce qui laisse une marge de manœuvre importante dans sa mise en application.

1.2. Postulat 2.0218 « Accès aux soins dentaires pour tous. Il y a urgence ! »

Le postulat 2.0218, déposé le 17 novembre 2017 par le député PLR Christophe Claivaz, demande au gouvernement d'étudier la possibilité de mettre en place un système permettant d'éviter qu'une partie de la population n'ait plus accès aux soins dentaires pour des questions financières. Il s'appuie sur des études qui, rapportées à la population valaisanne, signifieraient que 7'000 personnes dans le canton renonceraient à des soins dentaires pour des raisons financières. Le postulat propose d'introduire un bon pour un traitement prophylactique auprès d'un hygiéniste en faveur des personnes qui n'en ont pas les moyens.

Dans sa réponse du 29 août 2018, le Conseil d'Etat accepte le postulat et précise qu'il sera traité dans le cadre de la commission extraparlamentaire sur les soins dentaires.

2. SITUATION EN SUISSE

2.1. Santé bucco-dentaire en Suisse

La politique suisse en matière de santé bucco-dentaire est axée sur la responsabilité individuelle. Elle privilégie la mise en place des mesures de prévention et de promotion de la santé bucco-dentaire.

En 2019, plus de la moitié de la population s'est rendue chez un hygiéniste dentaire au moins une fois dans l'année (56.7 %). Cette part n'était que de 51 % en 2012 et de 37 % en 2002. Par ailleurs, 60 % de la population est allée chez le dentiste au moins une fois dans l'année. Les personnes sans formation post-obligatoire y vont généralement moins souvent que celles ayant une formation du degré tertiaire (53 % contre 60 %).

L'accès aux soins est aussi affecté par les inégalités sociales et les motifs financiers, comme le révèle *l'Enquête sur les revenus et les conditions de vie réalisée par l'Office fédéral de la statistique (OFS)*. Selon cette étude, 2.9 % des personnes interrogées ont renoncé à des soins dentaires en 2019. Cette proportion atteint 4.4 % dans la population issue de la migration.

En Suisse, les particuliers financent directement plus de 80 % de leurs traitements dentaires. Sur les Fr. 4.8 milliards qu'ont coûté les soins dentaires en 2019, plus de Fr. 3.9 milliards ont été financés directement par les ménages (*OFS, Coût du système de santé selon les prestations et le régime de financement*). En moyenne, les Suisses ont sorti de leurs poches Fr. 455.- pour leurs soins dentaires en 2019 (sans compter les frais de participation aux assurances sociales ou privées).

Selon les chiffres de l'année 2019, les assurances sociales et aides publiques (LAMal, LAA, LAI, PC) couvrent environ 7 % des frais et les assurances privées 11 %. Rapportés à la population suisse totale, les coûts des soins dentaires se sont élevés en 2019 à Fr. 555.- par habitant.

2.2. Situation dans les cantons romands

Plusieurs initiatives demandant la mise en place d'une assurance obligatoire pour une prise en charge des soins dentaires ont été déposées dans les cantons romands.

Dans le canton de Vaud, l'initiative populaire « Pour le remboursement des soins dentaires » proposait d'introduire dans la constitution vaudoise un nouvel article pour que l'Etat mette en place une assurance cantonale obligatoire pour les soins dentaires de base, un dispositif de prévention en matière de santé bucco-dentaire et un réseau de polycliniques dentaires régionales. **L'initiative a été refusée par le peuple le 4 mars 2018 à plus de 57 %.**

À Neuchâtel, une initiative populaire a été déposée en février 2015. Elle demande que l'Etat mette en place une assurance obligatoire destinée à garantir la santé bucco-dentaire de la population du canton. L'initiative propose un financement assuré par un prélèvement paritaire sur les salaires ainsi que par une contribution des collectivités publiques. Le Conseil d'Etat a tenté d'y opposer un contre-projet indirect sous forme de taxe sur les boissons sucrées pour financer un programme de prévention et de dépistage bucco-dentaire. Il a été désavoué par la majorité de droite du Grand Conseil. **L'initiative a finalement été soumise à votation populaire et a été rejetée à 63.2 % le 25 septembre dernier.**

En 2016, le Grand Conseil du canton de Fribourg a rejeté un postulat déposé en 2014 demandant l'établissement d'une assurance publique obligatoire couvrant les soins dentaires de base. À ce jour, il n'y a plus eu d'autre intervention.

Dans le canton du Jura, le Parlement a rejeté en 2016 une motion qui demandait également la mise en place d'une assurance dentaire obligatoire financée par un prélèvement sur les salaires et la contribution des collectivités publiques. L'auteur de la motion envisage le dépôt d'une initiative.

Enfin, le Grand Conseil genevois a recommandé en août 2017 de rejeter l'initiative demandant l'instauration d'une assurance dentaire cantonale (publique) obligatoire, suivant en cela l'avis de sa Commission de la santé. Il s'est aussi prononcé pour qu'un contre-projet soit opposé à l'initiative. En août 2018, le Parlement a rejeté le contre-projet. Ainsi, la votation a porté uniquement sur l'initiative, **rejetée (55 % de non) le 10 février 2019 par les citoyens genevois.**

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION EXTRAPARLEMENTAIRE

En Valais, afin de donner suite à l'initiative populaire « Pour la création d'une assurance dentaire cantonale » et au postulat 2.0218 « Accès aux soins dentaires pour tous. Il y a urgence ! », le Conseil d'Etat a nommé une commission extraparlamentaire composée de représentants des milieux dentaire et politique. La commission s'est réunie 5 fois durant l'année 2019 et a rendu son rapport en janvier 2020. Si elle reconnaît l'existence d'inégalités en matière de santé bucco-dentaire, elle relève également qu'elles ne sont pas uniquement dues à des raisons financières. Des facteurs sociaux tels que le niveau de formation jouent également un rôle important dans le renoncement aux soins dentaires.

Selon les conclusions de la commission, l'incitatif économique par le biais d'une assurance sociale ne suffirait donc pas à toucher l'ensemble des personnes renonçant à des soins dentaires. C'est pourquoi elle propose un panel de solutions différentes de celles demandée par les initiants. Partant du constat que la plupart des affections bucco-dentaires peuvent être évitées grâce à une bonne hygiène, elle présente plusieurs mesures visant un renforcement de la promotion de la santé bucco-dentaire, en particulier auprès des personnes risquant de renoncer à des soins dentaires.

Les mesures proposées vont dans le sens des objectifs de l'initiative, mais de manière plus ciblée et à un coût davantage supportable pour la collectivité.

Le détail des mesures proposées ainsi que leur incidence financière est disponible dans le rapport de la commission.

4. MESURES RETENUES PAR LE CONSEIL D'ETAT

4.1. Mesures de prévention

Parmi le paquet de mesures proposées par la commission extraparlamentaire, le Conseil d'Etat a décidé de retenir les éléments allant dans le sens du renforcement de la prévention et de la promotion d'une bonne hygiène bucco-dentaire. Il retient les mesures suivantes :

- **Étendre la prise en charge de 40 % des soins dentaires conservateurs** (hors orthodontie) **pour les enfants jusqu'à l'âge de 18 ans** au lieu de 16 ans. La répercussion est estimée à environ Fr. 400'000.- annuels, à charge des communes.
- **Prolonger les séances de motivation, d'instruction et de fluoration par des monitrices dentaires des Soins dentaires à la jeunesse (SDJ) jusqu'à la fin du Cycle d'orientation** (11^e Harmos). Auparavant ces visites étaient organisées pour les élèves jusqu'à 12 ans. L'incidence financière est estimée à Fr. 30'000.- par année pour cette mesure.
- **Réaliser un flyer d'information** sur l'importance d'une bonne hygiène bucco-dentaire, à destination des parents d'enfants en âge préscolaire.
- **Mettre en place une permanence dentaire** un samedi par mois dans les trois régions du canton. Cette permanence aura pour mission de conseiller les personnes devant faire un traitement dentaire et de leur donner si nécessaire un deuxième avis. Elle ne dispensera pas de soins mais uniquement des conseils et sera mise en place par la SSO-Valais avec le soutien financier du canton.
- **Relever la limite pour les soins d'hygiène des bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS/AI en créant un plafond modulable** en fonction de la situation du patient. En modifiant les directives des médecins-dentistes-

conseils en conséquence, l'incidence financière serait de Fr. 50'000.- répartis à raison de 70 % à charge du canton et 30 % à charge des communes.

- **Recommander aux institutions pour personnes en situation de handicap et à la Fondation Chez Paou de nommer un médecin-dentiste répondant.** Dès lors, un cahier des charges spécifique devra être établi. Les coûts sont évalués à environ Fr. 102'000.- par année (70 % canton, 30 % communes).
- **Introduire une consultation médico-dentaire pour les personnes âgées dans un délai de trois mois suivant leur entrée en EMS.** L'incidence financière de cette mesure est estimée à environ Fr. 168'000.- annuels à charge du canton et Fr. 72'000.- pour les communes.

Prestation	Part canton	Part communes	Total
MESURES DE LA COMMISSION			
Soins conservateurs enfants (16-18 ans) (40%)		400'000	400'000
Prophylaxie (CO 9H - 11H)	30'000		30'000
SSO Valais (élaboration et distribution de flyers, mise en place d'une permanence dentaire,...)	50'000		50'000
PC (plafond modulable) (70%-30%)	35'000	15'000	50'000
Institutions pour personnes en situation de handicap et chez Paou (méd.-dentiste répondant) (70%-30%)	71'400	30'600	102'000
EMS : consultation à l'entrée (70%-30%)	168'000	72'000	240'000
TOTAL	354'400	517'600	872'000

Toutes les mesures énoncées ci-dessus ne nécessitent pas de modification de loi.

Les autres mesures proposées par la commission extraparlamentaire, notamment l'octroi d'un subside pour la prophylaxie et les soins dentaires chez les adultes, n'ont pas été retenues pour des raisons financières ou d'efficacité. Cependant, le Conseil d'Etat souhaite renforcer le soutien aux personnes de condition économique modeste par le biais d'une autre solution, détaillée au point suivant.

4.2. Aide financière aux personnes de condition économique modeste

Le Conseil d'Etat a choisi une solution alternative pour venir en aide aux adultes de condition économique modeste. En effet, la proposition de la commission est jugée trop onéreuse. Par ailleurs, la mesure compensatoire présentée dans le rapport de la commission n'est pas envisageable dans la mesure où le Conseil d'Etat ne souhaite pas de système « arrosoir » (transfert des communes vers le canton) ni diminuer les aides pour le traitement orthodontique des enfants.

Ainsi, un projet d'aide financière limité à 1 million de francs par an a été élaboré avec l'objectif d'accorder un subventionnement pour les soins dentaires aux familles au bénéfice d'une allocation de ménage (hors bénéficiaires PC, AVS/AI et AS), sélectionnés en fonction des revenus les plus faibles. En octroyant un subventionnement plafonné à hauteur de Fr. 500.- par ménage, on peut ainsi venir en aide aux plus démunis tout en assurant des dépenses qui ne dépasseront pas un budget prédéfini.

De l'examen des conditions de mise en œuvre d'un tel projet effectué par la Caisse cantonale de compensation (CCCVS) découlent les éléments suivants :

Limites de revenus

Une extraction informatique établie sur la base du fichier de paiement du Fonds cantonal pour la famille permet de recenser l'ensemble des responsables de famille correspondant aux critères d'octroi de la subvention. Il est ainsi possible, en fonction du budget alloué, de limiter ou plafonner la dépense prévisible en fixant le seuil d'accès, soit la limite de revenus fiscaux donnant droit à l'aide financière pour les soins dentaires.

Simulation sur la base d'un subside de CHF 500.- par ménage

Une première simulation effectuée sur la base du fichier 2021 du Fonds cantonal pour la famille met en évidence que l'attribution d'un subside de Fr. 500.- par ménage permet de venir en aide à plus de 2'500 bénéficiaires pour une dépense prévisible d'environ Fr. 850'000.-, en supposant que tous les bénéficiaires ne feront pas valoir des frais qui atteignent le plafond.

Ce système ne garantissant pas une utilisation complète du budget et ne prévenant pas un éventuel dépassement, il est possible de travailler sur la base d'une limite de subside variable en fonction du nombre de demandes déposées. Dans ce cas, le plafond des frais remboursables serait déterminé après enregistrement de tous les frais adressés à la CCCVS. C'est dans l'optique d'accorder cette souplesse au Conseil d'Etat que la proposition d'art. 45c LALAFam mentionné ci-après n'indique pas le plafond chiffré du montant maximum des remboursements auxquels peut prétendre chaque ménage. La compétence de fixer annuellement ce plafond sera ainsi réservée au Conseil d'Etat pour garantir l'utilisation des ressources accordées chaque année par le budget.

Traitement administratif et frais de gestion

Sur le plan des frais de gestion, le budget annuel estimé est de Fr. 100'000.- pour le traitement administratif des demandes. À ce montant s'ajoutent des frais de développements informatiques éventuels à opérer pour l'adaptation de l'interface du logiciel FCF et qui devront faire l'objet d'un budget spécifique.

Bases légales

L'aide financière prévue devrait être mentionnée dans la **Loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales (LALAFam)** en tant que base légale. Comme cette aide financière est conditionnée par l'obtention de l'allocation unique de ménage prévue à l'art. 45 LALAFam, il importe, pour des raisons de systématique légale, d'intégrer cette aide dans le chapitre 3 de la LALAFam (Fonds cantonal pour la famille) tout en veillant à mentionner clairement que le financement de ces prestations obéit à la LHarm et n'est pas à charge du Fonds cantonal pour la famille.

Chapitre 3 Fonds pour la famille

Art. 45c Aide financière aux soins dentaires

- al. 1 : L'aide financière aux soins dentaires est une prestation annuelle unique destinée à soutenir les familles ayant enregistré des frais dentaires.*
- al. 2 : Peuvent bénéficier de l'aide financière aux soins dentaires les bénéficiaires de l'allocation unique de ménage qui présentent des factures de traitements dentaires survenus durant la période fiscale suivant celle prise en compte pour la détermination du droit à l'allocation unique de ménage.*
- al. 3 : Le montant de l'aide annuel correspond au montant total des factures encourues par les membres de la famille durant la période déterminante et ne peut dépasser un plafond annuel maximum par ménage déterminé par le Conseil d'Etat.*
- al. 4 : Le Conseil d'Etat fixe annuellement les limites de revenu donnant droit à l'aide aux soins dentaires.*
- al. 5 : La Loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle est applicable à l'aide financière aux soins dentaires.*

En complément, il est nécessaire d'ajouter également cette aide à l'énumération des régimes mentionnés à l'art. 2 de la **Loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle (LHarm)**.

Art. 2 Champ d'application

al. 1 : La présente loi s'applique aux régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle définis dans le cadre :

let. h : de l'aide financière aux soins dentaires.

5. INCIDENCES FINANCIÈRES

L'incidence financière annuelle de l'aide aux soins dentaires est variable dans la mesure où il relève de la compétence du Conseil d'Etat de fixer un budget global annuellement. Cependant, le gouvernement a, pour l'heure, décidé d'y attribuer un budget d'environ 1 million de francs par année.

Dans le respect de la LHarm, le financement de l'aide pour les soins dentaires est prévu selon une répartition à raison de 70% à charge du canton et 30% à charge des communes. L'impact réel est ainsi évalué à un montant de Fr. 700'000.- par an pour le canton et Fr. 300'000.- pour les communes valaisannes. Ce montant inclut le versement annuel de subventions aux bénéficiaires ainsi que les frais de traitement administratifs et frais de gestion. En complément, il est à souligner que la mise en place de cette mesure nécessite des adaptations au niveau informatique (adaptation de l'interface du Fonds cantonal pour la famille) impliquant des frais uniques qui devraient faire l'objet d'un budget spécifique.

D'autre part, l'incidence financière de la mise en œuvre des mesures pour le renforcement de la prévention et de la promotion d'une bonne hygiène bucco-dentaire (voir ch. 4.1) retenues par le Conseil d'Etat est estimée à un total d'environ Fr. 350'000.- à charge du canton et Fr. 520'000.- pour les communes (total Fr. 870'000.-).

Au total, le coût de l'intégralité des mesures retenues par le Conseil d'Etat est évalué à 1.8 millions de francs, répartis à raison d'environ 1 million à charge du canton et Fr. 800'000 à charge des communes.

6. INCIDENCE SUR LE PERSONNEL

La CCCVS estime à 0.7 équivalent plein temps (EPT) la charge de travail nécessaire au traitement administratif des demandes de remboursement liées à l'aide financière pour les soins dentaires. Ce 0.7 EPT ne concernant pas les EPT de l'Etat du Valais, le canton est amené, avec les communes, à rembourser les coûts effectifs encourus par la CCCVS évalués à Fr. 100'000.- et compris dans le budget global.

7. CONCLUSION

Les différents travaux menés dans le cadre du traitement de l'initiative « Pour une assurance dentaire cantonale » et du postulat 2.0218 « Accès aux soins dentaires pour tous. Il y a urgence ! » ont permis de mettre en évidence les inégalités en matière de santé bucco-dentaire liées notamment à des facteurs financiers, sociaux et culturels. Conscient de la nécessité de renforcer rapidement la prévention et la prise en charge dans le domaine bucco-dentaire, le Conseil d'Etat propose un paquet de mesures réalistes et qui vont dans le sens des buts visés par les initiants et les postulants. Cette solution permet d'apporter un soutien économique ciblé sur les personnes qui en ont le plus besoin, ce qui correspond à la volonté du Conseil d'Etat.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, l'assurance de notre haute considération.

Lieu, date

Le président du Conseil d'Etat: **Roberto Schmidt**
Le chancelier d'Etat: **Philipp Spörri**