

Etats-Unis : l'impossible réforme de l'assurance maladie, un enjeu majeur pour l'administration Obama

Barack Obama a fait de l'introduction d'une assurance maladie universelle l'une de ses priorités. Son programme prévoit la création d'un nouveau programme public, le fonds national d'assurance maladie (National health care exchange) qui aurait vocation à offrir aux petites entreprises, et aux personnes ne pouvant bénéficier d'autres plans, notamment d'entreprise, un accès à une couverture publique. Mais pourra-t-il réussir là où Bill Clinton a échoué ? (Réf. 080924)

Un serpent de mer. L'échec du plan proposé par le Président Clinton lors de son premier mandat en 1994 –et mené dans une large mesure par son épouse Hillary– reste la dernière tentative de réforme d'envergure de ce vieux serpent de mer de la politique américaine. Ce fut aussi un vrai traumatisme pour le parti démocrate. Mais l'élection de Barack Obama s'est jouée en partie sur le consensus, croissant au sein de l'opinion américaine, que le statu quo était devenu intenable. Les maux du système sont connus : outre les 45,7 millions d'Américains dépourvus d'assurance maladie, la hausse des coûts pose également un défi majeur à l'économie américaine. Les dépenses de santé représentent 16,6% du produit intérieur brut aux Etats-Unis, selon la Kaiser Family foundation, organisation non gouvernementale de référence dans ce domaine, soit environ 240 milliards de dollars. Et ce alors que la hausse des prix des soins grimpe à un rythme en moyenne trois fois plus élevé que les hausses de salaire.

Le système actuel. Aujourd'hui, seul le programme Medicare –qui couvre les seniors de plus de 65 ans, et certaines personnes handicapées– dépend directement du gouvernement fédéral. Celui-ci contribue avec chaque Etat à Medicaid, qui s'adresse aux personnes à faible revenus (familles et mères seules avec enfants, principalement). Pour le reste, c'est le marché privé qui fixe les règles du jeu. Il y existe, pour simplifier, deux possibilités pour l'assuré. Ce dernier peut choisir de négocier directement avec l'assureur un plan individuel pour lui et sa famille, soumis à un examen préalable permettant de déterminer l'existence ou non d'une condition médicale préalable (souvent synonyme de refus ou de primes exorbitantes). Deuxième option, la plus fréquente, celle d'une assurance maladie de groupe. La plupart des Américains sont en effet couverts via leur employeur, qui négocie avec un assureur un plan pour l'ensemble de ses salariés. Ceux-ci paient une prime variable (premium), déductibles de leurs impôts. Si ce système est courant dans les grandes et moyennes entreprises, son coût s'avère souvent prohibitif pour les petits employeurs et les travailleurs indépendants, qui préfèrent renoncer à une couverture. C'est sur ce levier que Barack Obama souhaite agir.

Une intervention étatique polémique Son programme prévoit la création d'un nouveau programme public, le fonds national d'assurance maladie (National health care exchange). Celui-ci aurait vocation à offrir aux petites entreprises et aux personnes ne pouvant bénéficier d'autres plans un accès à une couverture publique ou à une gamme de plans privés approuvés par les autorités fédérales. Les employeurs auraient alors le choix soit de proposer une couverture «significative» à leurs salariés (auquel cas, ils peuvent bénéficier d'aide de l'Etat), soit de consacrer une partie de leurs revenus à ce fonds public. Il y a urgence : selon la Kaiser Family foundation, entre 2000 et 2007, le pourcentage d'employeurs proposant un plan à leurs salariés serait descendu de 69 à 60% et de 58 à 45% au sein des petites entreprises de trois à neuf salariés. Au même moment, les primes d'assurance que paient les employeurs ont augmenté de 97% entre 2000 et 2008. Certains, comme Jeff Goldsmith, président d'Health Futures, société de prospective de santé et de conseil aux entreprises, craignent que la méthode proposée par Obama n'ait un effet désastreux sur l'économie : elle pourrait, écrivait-il début novembre sur le site de la revue Health Affairs, augmenter «le coût du travail pour les entrepreneurs américains, en échangeant des avantages sociaux plus généreux pour les travailleurs (de meilleurs salaires, par exemple) contre du cash flow destiné à accroître l'emploi –le même compromis qui a étouffé la croissance dans des pays européens comme la France, la Suède ou l'Allemagne. Difficile d'imaginer une formule encore moins à même de nous tirer d'une récession.» Barack Obama a indiqué vouloir financer son plan en supprimant les réductions d'impôts, instaurées par George W. Bush pour les contribuables dont les revenus dépassent 250 000 dollars. Il espère également maîtriser les coûts en généralisant les dossiers médicaux électroniques et en insistant sur les dispositifs de prévention des maladies chroniques (diabète, asthme...) qui représentent pour 75% des dépenses de santé selon les estimations du Center for Disease Control and Prevention. Mais la couverture maladie universelle demeure la source d'un puissant clivage idéologique, de nombreux Américains percevant cette réforme comme une intrusion intolérable du gouvernement dans leurs choix individuels.

Les chances de succès. Dans une large mesure, la réussite de cette gageure dépendra de nombreux facteurs qui échappent au contrôle de Barack Obama. La réforme avortée de Bill Clinton a en grande partie échoué à cause de son manque de coordination avec le Congrès, qui garde la main sur cette question. Mais la nomination au poste de secrétaire des Affaires de santé de Tom Daschle, ancien sénateur du Dakota du sud et l'un des meilleurs connaisseurs des arcanes législatives, semble indiquer qu'Obama tient justement à ne pas répéter les erreurs du passé. Plusieurs sénateurs influents –dont Edward Kennedy, démocrate du Massachusetts et figure historique de la lutte pour une assurance maladie universelle– ont par ailleurs fait connaître leur intention de faire passer au plus vite une réforme d'envergure, en dépit de la crise économique. Max Baucus, sénateur du Montana et l'un des législateurs les plus en pointe sur le sujet, a également estimé que «nous devons agir très vite. Il faut saisir l'opportunité parce qu'il est difficile d'anticiper sur les événements qui peuvent se produire l'an prochain.»

Planet Labor 24 novembre 2008, n° 080924 - www.planetlabor.com