

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion Daniel Ruch et consorts - Des subsides à l'assurance maladie versés au prorata du taux d'activité

1. PREAMBULE

La Commission thématique de la politique familiale s'est réunie le 13 février 2018 à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Sous la présidence de Monsieur le Député Felix Stürner, elle était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Doepper (remplacée par Jean-Claude Glardon), Céline Baux, Carole Dubois, Sabine Glauser Krug, Valérie Induni, Delphine Probst (remplacée par Isabelle Freymond), Myriam Romano-Malagrifa et Anne-Lise Rime, ainsi que de Messieurs les Députés Jean-Bernard Chevalley, Jean-Rémy Chevalley, Axel Marion, Pierre-François Mottier, Maurice Treboux et Pierre Volet.

Ont participé à cette séance Monsieur le Conseiller d'Etat Pierre-Yves Maillard, Chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), ainsi que Messieurs Fabrice Ghelfi, Chef du Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH), et Olivier Guignard, Directeur de l'Office vaudois de l'assurance-maladie (OVAM).

Monsieur Florian Ducommun, Secrétaire de la commission, a rédigé les notes de séance et en est sincèrement remercié.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire déclare avoir constaté dans son activité professionnelle et parmi ses administré-e-s, une tendance de certaines personnes à diminuer leur taux d'activité en vue de bénéficier de subventions étatiques dans le domaine des assurances maladie ou d'autres prestations sociales. Pour cette raison, il demande à ce que le taux de subventionnement soit lié au taux d'activité.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseiller d'Etat indique en préambule que la demande du motionnaire est déjà réalisée. En effet, la Loi d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LVLAMal)¹ prévoit qu'aucun subside ne puisse être octroyé si les requérants ne réalisent pas leur pleine capacité économique. Il est toutefois délicat de savoir si celle-ci est le résultat d'un choix délibéré ou si elle relève d'une incapacité à trouver un travail à hauteur de 100% en raison de l'âge, de l'état de santé ou encore de situations conjoncturelles particulières.

L'Office vaudois de l'assurance-maladie (OVAM) s'appuie également sur un règlement d'application² ainsi que sur des directives.

¹ [Loi d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie \(LVLAMal\)](#), Recueil systématique de la législation vaudoise (RSV)

² [Règlement concernant la loi du 25 juin 1996 d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie \(RLVLAMal\)](#), RSV

Lorsqu'une personne seule travaille à un taux inférieur à 70%, la décision d'octroi est en principe négative. Cependant, si celle-ci démontre qu'elle effectue des recherches d'emplois et que cette situation est subie, un subside peut lui être octroyé. Dans le cas d'un couple sans enfants, l'OVAM peut accorder un subside si le temps de travail généré par les deux partenaires se monte au minimum à 140%. Si ce dernier est inférieur, les administrés doivent également prouver que des démarches sont effectuées pour augmenter le taux de d'activité.

Une centaine de refus sont ainsi prononcés annuellement par l'OVAM. A cet égard, le Chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) mentionne 4 cas de jurisprudence rendus entre 2014 et 2017 par la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud (CASSO), lesquels figurent dans une note annexée au présent rapport de commission :

- *Dans un arrêt S.S. du 27 octobre 2017, la CASSO confirme une décision sur opposition de l'OVAM dans laquelle des subsides ont été refusés à une assurée sans emploi n'apportant pas la preuve de recherches de postes suffisantes, attitude qui dénotait un choix de vie de condition économique modeste.*
- *Dans un arrêt A.M. du 21 février 2017, la CASSO confirme une décision sur opposition de l'OVAM dans laquelle des subsides ont été refusés à un requérant, son épouse et leurs deux enfants dans la mesure où le père de famille ne faisait état que de « petits boulots » et ne démontrait ni des recherches d'emploi suffisantes ni un empêchement tels que l'âge, la maladie ou l'invalidité seraient la cause de l'absence d'un exercice d'une activité à plein temps.*
- *Dans un arrêt P.F. du 4 janvier 2016, la CASSO confirme une décision sur opposition de l'OVAM dans laquelle des subsides ont été refusés à une jeune assurée, cuisinière de profession, travaillant à 40% dans une petite fondation et expliquant que ce temps partiel d'activité professionnelle était mû par le désir « de se former à l'autogestion d'une cuisine » et qu'il s'agissait donc de formation continue personnelle tandis qu'une activité plus conséquente dans une grande cuisine ne lui permettrait aucune progression.*
- *Dans un arrêt J.Ch. du 8 avril 2014, la CASSO confirme une décision sur opposition de l'OVAM dans laquelle tout subside a été refusé à une famille composée de quatre personnes au sein de laquelle ni le père ni la mère de famille exerçait une activité lucrative sans toutefois qu'il soit fait état dans le dossier de circonstances due à la maladie, l'invalidité ou l'âge ni que soient démontrées des recherches d'emplois suffisantes.*

L'administration applique donc déjà la revendication exprimée par le motionnaire. Cependant, le Chef du DSAS relate le fait que certains requérants menacent de s'inscrire à l'aide sociale si leur demande est refusée. Aussi, il convient de souligner que la jurisprudence sur l'aide sociale est plus stricte en termes de droit à la personne étant donné que la Constitution fédérale garantit le droit au minimum vital. Il est par conséquent nécessaire de démontrer que la personne a refusé un emploi de manière caractérisée pour que cesse l'aide sociale.

Dès lors, pour un refus d'octroi de subside se montant à CHF 200.- ou CHF 300.-, une personne sera beaucoup plus coûteuse pour la société si elle est prise en charge par l'aide sociale. Il est donc indispensable d'encourager les gens à travailler au minimum à temps partiel puisque couper systématiquement les subsides peut mener à de telles situations. Il convient ainsi de ne pas trop fragiliser les régimes sociaux pour les personnes ayant une activité professionnelle réduite de manière à stabiliser le taux d'aide sociale.

Lors de la création des prestations complémentaires cantonales pour familles (PC Familles), la question du taux minimum d'activité s'était posée. Toutefois, il a été décidé que cette prestation serait calculée en fonction du revenu, ce qui a eu pour conséquence un soulagement au niveau du revenu d'insertion (RI).

Selon les chiffres de janvier 2018, une baisse de 300 ménages a été constatée par rapport à janvier 2017. Il y a donc une diminution continue du nombre de dossiers à l'aide sociale, avec cependant une croissance des dossiers PC Familles et rentes-ponts. Vaud est ainsi le canton qui connaît la plus faible évolution de l'aide sociale à l'échelle helvétique.

Enfin, il a été décidé que le SPAS teste la réelle volonté de travail chez certaines personnes. L'ensemble des autorités d'applications du RI ont ainsi été contactées, notamment dans les cas de personnes ne souhaitant manifestement pas s'insérer dans le monde professionnel pour des raisons spirituelles ou dénotant dans leur attitude une incompatibilité notoire à l'exercice d'une activité lucrative.

Le Directeur de l'OVAM ajoute que le fait d'appartenir à une communauté religieuse et d'être entretenu par celle-ci constitue un motif de suppression du subside.

En outre, l'article 9, alinéa 3 de la LVLAMal stipule : « *N'est notamment pas considérée comme étant de condition économique modeste, toute personne disposant de ressources financières insuffisantes en raison d'un choix délibéré de sa part* ».

Au niveau du règlement d'application, l'article 17, alinéa 1, renvoie à une liste de situations qui ne sont pas considérées comme relevant d'une condition économique modeste, notamment la lettre c qui indique que la personne : « *a intentionnellement et librement renoncé à mettre toute sa capacité de gain à contribution* ».

4. DISCUSSION GENERALE

Au cours de la discussion générale, différents aspects relatifs à la question des subsides sont abordés.

C'est ainsi qu'à la question d'une commissaire de savoir de quelle manière sont effectués les contrôles relatifs au taux d'activité et au revenu des requérants, il est précisé que 160'000 personnes bénéficient actuellement de subsides tout en mentionnant que 15'000 nouvelles demandes sont reçues chaque année. A chaque demande de subside, des indications sur le revenu, le taux d'activité, ainsi que le type d'emploi sont exigées du requérant. Il est précisé que le subside est calculé sur un barème en francs et que le taux d'activité sert de seuil d'entrée lors de l'examen de la demande de subside. Les services se basent soit sur une taxation fiscale récente, soit sur les derniers certificats de salaire.

En fonction de ces informations, l'OVAM évalue le droit au subside et l'instruit de manière précise en prenant contact avec l'administré, afin de connaître les raisons pour lesquelles celui-ci travaille, par exemple, à temps partiel (formation, situation conjoncturelle défavorable, capacité de gain restreinte à cause de problèmes de santé ou de vieillesse, etc.). Quant à la régularité des contrôles, il est spécifié que, sur la base de la déclaration d'impôts, la réactualisation est annuelle puisque les données fiscales sont désormais électroniques.

Par ailleurs, s'il s'agit d'une situation temporaire relative à la perte d'un emploi ou à des recherches visant à augmenter le taux d'activité, un agendement du dossier est possible. Lors de la révision annuelle de ce dernier, un examen est mené avec l'administré, afin de savoir comment sa situation a évolué, puis une décision de maintien ou de suppression du subside est prise par l'OVAM.

Alors que certain-e-s commissaires estiment que la forme de la motion s'avère trop contraignante, le Chef du DSAS démontre que la formulation de la motion tendrait à assouplir la pratique actuelle, ce qui irait dans le sens contraire des intentions du motionnaire. En effet, si l'OVAM estime qu'un requérant travaillant, par exemple, à 60% ne fait pas tout ce qu'il convient pour augmenter son taux d'activité, il ne recevra aucun subside, alors qu'un administré occupant un poste à 80% peut quant à lui prétendre à un subside complet. Dès lors, l'appréciation consistant à savoir si le fait d'être employé à 60% et non à 70% incombe au requérant est forcément subjective, car il est rigoureusement impossible d'effectuer un contrôle des consciences. Par exemple, comment faire la différence entre une personne touchant CHF 3'500.- à 90% et une autre gagnant CHF 5'000.- à 60% ? Répondre à de telles questions est quasiment insoluble.

De plus, le Conseiller d'Etat souligne que le RI est certes le système social le plus contrôlé, mais qu'il occasionne parallèlement une forte demande relative à la protection des données. Malgré l'ensemble des contrôles menés, des cas de fraude sont toujours possibles. Enfin, il est relevé que le coût administratif du RI se monte à 25% pour l'ensemble de la prestation.

En termes de chiffres, pour CHF 650 millions de prestations versées, le coût administratif de l'OVAM s'élève quant à lui à 1,5%. De plus, répondre à la demande contenue dans la motion nécessiterait un engagement massif de fonctionnaires.

En outre, le Chef du DSAS indique que l'administration se questionnera en 2019 sur l'ensemble des services sociaux qui délivrent des conditions de ressources et tentera de les mettre en cohérence.

La suite de la discussion révèle que la problématique doit être considérée de manière plus globale, plus précisément en ce qui concerne les situations des couples. A ce titre, une commissaire évoque le fait qu'un couple qui ne travaille pas à hauteur de 140% va s'interroger sur sa volonté de travailler davantage. De fait, si les partenaires augmentent leurs taux d'activité, ils recevront peut-être un subside, mais devront en contrepartie, le cas échéant, placer leur-s enfant-s en garderie, ce qui leur coûtera évidemment plus cher.

Dans le cas d'un couple en union libre, évoqué par un commissaire, un requérant doit indiquer s'il vit seul ou en ménage commun. Lorsque deux personnes partagent la même adresse, des critères objectifs doivent être pris en compte pour savoir s'il s'agit d'un cas de concubinage, tels que la durée effective du ménage commun ou le fait d'avoir un/des enfant-s en commun. Une fois le concubinage établi, une unité économique de référence (UER) est créée. De ce fait, les données fiscales des partenaires seront additionnées chaque année. En dépit de ces mesures, le Chef du DSAS rappelle qu'il reste tout de même difficile de définir ce que recouvrent précisément les termes de concubins et de colocataires.

Au Directeur de l'OVAM de compléter qu'une présomption de ménage commun peut se baser, notamment, sur cinq années de vie commune, sur un/des enfant-s en commun ou encore sur les déclarations fiscales des requérant-e-s. Selon la Loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHPS)³, ces principes s'appliquent également aux bourses d'étude ou aux avances sur pensions alimentaires. Cependant, ces services dépendent de la Cour de droit administratif et public (CDAP), laquelle n'a pas encore une position aussi tranchée que la CASSO qui confirme depuis de nombreuses années la pratique de l'OVAM. En l'espace d'un mois, deux jugements diamétralement opposés ont ainsi été rendus par la CDAP.

Toujours dans l'élargissement du cercle des requérant-e-s potentiellement touché-e-s par des demandes de subsides, une commissaire aborde le cas des proches aidant-e-s. Il s'agit de personnes diminuant leur taux d'activité afin de pouvoir s'occuper de membres de la famille à domicile, évitant ainsi d'engager du personnel médical qui coûterait davantage, que la motion dans sa forme initiale risque d'exclure.

Au sujet de ces considérations, le Conseiller d'Etat fait remarquer qu'une réduction du taux d'activité n'est pas compensée, en termes financiers, par un subside. Dès lors, si des personnes font ce choix ce n'est pas seulement à cause du subside, mais pour toute une série d'autres facteurs, comme par exemple le fait d'économiser des frais de garde ou d'améliorer la qualité de vie. Le subside maximal de CHF 331.- mensuel ne compense jamais une réduction de taux de travail, par conséquent une baisse de salaire.

En conclusion, un commissaire remarque que la politique du moindre mal est parfois appliquée. Comme l'a souligné le Chef du DSAS, un requérant débouté dans sa demande de subside pourrait se tourner vers l'aide sociale et coûterait donc davantage à la société. Il serait dès lors opportun d'intégrer l'ensemble des éléments liés à cette problématique (garde des enfants, proches aidant-e-s, etc.) dans une seule réglementation qui définirait clairement les personnes qui peuvent bénéficier d'une aide étatique. Renvoyer ce postulat permettrait d'apporter quelques réponses dans ce sens.

Le motionnaire estime que la question du taux d'activité a été traitée, mais aimerait que la réponse du Conseil d'Etat au postulat confirme que les contrôles en la matière sont bien effectués et que les informations relatives aux interactions entre les différents régimes sociaux soient davantage rendues publiques.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Divers commissaires ayant suggéré de transformer la motion en postulat, le motionnaire accepte cette proposition.

³ [Loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises \(LHPS\)](#), RSV

Transformation de la motion en postulat (avec l'accord du motionnaire)

La commission recommande au Grand Conseil de renvoyer au Conseil d'Etat la motion transformée en postulat par 11 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention.

Moudon, le 6 mai 2018.

*Le rapporteur :
(Signé) Felix Stürner*

Annexe :

– *Note sur la motion 17_MOT_010, OVAM, Lausanne*