

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le Postulat Daniel Ruch et consorts –
des subsides à l'assurance maladie versés au prorata du taux d'activité**

Rappel du postulat

Le postulat demande qu'un bénéficiaire de subsides à l'assurance maladie qui fait librement le choix de travailler à temps partiel voie ses subsides diminués dans la même proportion que son taux d'activité. Le motionnaire demande la modification de l'article 9 alinéa 3 de la Loi d'application vaudoise de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie. L'article 3 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. »

Il souhaite y ajouter la phrase suivante : « Le taux de subsides est lié au taux d'activité. »

Ce qui modifierait notamment la Loi d'application vaudoise de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie de la manière suivante : « 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. Le taux de subsides est lié au taux d'activité. »

En vue de diminuer les coûts dans le domaine social, le motionnaire demande que les assurés touchant des subsides soient encouragés à travailler davantage. La présente motion demande que le taux de subsides soit lié au taux d'activité. Un assuré qui a librement fait le choix de travailler à temps partiel ne devrait pas toucher l'entier des subsides.

Rapport du Conseil d'Etat

1. Préambule

Ce postulat est issu d'une motion déposée le 7 novembre 2017. Le motionnaire souhaitait alors que le subsidé LAMal soit versé en fonction du taux d'activité des bénéficiaires. La Commission thématique de la politique familiale du Grand Conseil a traité de cet objet le 13 février 2018. Les travaux en commission ont permis d'établir que la pratique de l'Office vaudois de l'assurance maladie (OVAM) était plus restrictive que celle souhaitée par le motionnaire. En effet, en cas de taux d'activité jugé insuffisant au regard des dispositions légales, le subsidé LAMal n'est tout simplement pas accordé. Cette pratique est par ailleurs conforme à la jurisprudence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud (CASSO). Le motionnaire a dès lors souhaité la transformation de sa motion en postulat dont le rapport de commission résume les termes de la manière suivante : « 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 soient davantage rendues publiques ». Le Grand Conseil, suivant les recommandations de la commission, a renvoyé ce postulat au Conseil d'Etat lors de sa séance du 2 avril 2019.

Le présent rapport répond aux deux questions suivantes : la tenue des contrôles sur le taux d'activité et le caractère public des interactions entre les régimes sociaux.

1.1 Contrôles de la mise à contribution des bénéficiaires de subsides LAMal de toute leur capacité de gain

Afin de mieux cerner la matérialité des contrôles, il est nécessaire de rappeler les principes de la loi d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LVLAMal) concernant la condition économique modeste et les pratiques de l'OVAM pour la vérifier.

Sur la base de l'art. 17, al. 1, let. c du règlement d'application de la LVLAMal, la pratique actuelle de l'OVAM consiste, dans les situations où le demandeur d'un subsidé renonce librement par choix personnel à mettre à contribution toute sa capacité de gain, à lui refuser le droit à la prestation.

Ne sont pas concernées par cette disposition les personnes dont la capacité de gain est diminuée en raison de leur âge, de leur état de santé ou de situations conjoncturelles particulières qui peuvent justifier des recherches de travail suffisantes mais infructueuses. Cette pratique est confirmée par une jurisprudence récente et constante du Tribunal cantonal. Chaque année, l'OVAM prononce environ une centaine de refus de prestations pour ce motif.

1.1.1 Cadre légal et réglementaire :

En l'état actuel de la législation et de la réglementation, l'OVAM octroie des subsides aux administrés de condition modeste, telle que celle-ci est précisée aux articles 9 de la LVLAMal du 25 juin 1996 et 17 de son règlement d'exécution (règlement du 18 septembre 1996 concernant la loi du 25 juin 1996 d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, RLVLAMal). Ainsi, une personne n'est pas considérée comme étant de condition économique modeste, si elle dispose de ressources financières insuffisantes en raison d'un choix délibéré de sa part. Le règlement d'exécution donne quatre exemples de situations dans lesquelles il doit être retenu que l'administré est réputé, par choix personnel, être de condition économique modeste. Tel est notamment le cas quand il a renoncé intentionnellement et librement à mettre toute sa capacité de gain à contribution (art. 17, al. 1, let. c RLVLAMal).

La détermination de la condition économique du ou des requérants intervient après prise en considération de nombreux facteurs pouvant être classés en deux catégories. D'abord, il s'agit des facteurs inhérents à la personne du requérant et des membres faisant partie de l'unité économique de référence considérée (ci-après : UER) et ensuite des facteurs liés aux revenus générés par la personne du requérant et les membres faisant partie de l'UER considérée, puisque les salaires pris en considération doivent pouvoir être qualifiés d'usuels compte tenu de l'activité, respectivement, des activités déployées. Le revenu déterminant de l'UER est calculé selon les principes du revenu déterminant unifié (RDU), conformément à 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 du 9 novembre 2010 (LHPS).

Dans le canton de Vaud, l'introduction en 2013 du revenu déterminant unifié (RDU) a permis de clarifier et de simplifier le système. Il permet de déterminer l'octroi des prestations sociales et d'aides financières cantonales sur la base du revenu et de la fortune calculés selon des modalités unifiées ¹.

¹ Le Rapport social vaudois 2017 présente un état des lieux détaillé de la situation socio-économique de la population et permet au lecteur de se familiariser avec les différents régimes sociaux et leur imbrication.

1.1.2 Pratique de l'OVAM :

En termes de nombre de bénéficiaires, le subside destiné à financer une partie ou la totalité des primes d'assurance-maladie représente la première prestation cantonale octroyée à la population vaudoise de condition économique modeste. En 2020, l'Etat de Vaud a octroyé une telle aide à environ 285'000 administrés pour au moins un mois sur une population résidente d'environ 800'000 habitants. Les personnes subsidiées se répartissent en deux grandes catégories ; toutefois, il peut arriver qu'elles changent de catégorie. D'une part, les subsidiés bénéficiaires du revenu d'insertion (RI) ou des prestations complémentaires AVS/AI au nombre de 80'000 environ, dont le subside est alloué jusqu'à concurrence d'une prime de référence cantonale ou fédérale. D'autre part, les subsidiés « partiels », au nombre de 205'000 environ, qui bénéficient d'un subside en fonction de leurs revenus et de leur fortune. Pour les bénéficiaires de régimes sociaux, ce sont les organismes qui octroient le RI, respectivement les PC, qui contrôlent la réalité de leur condition modeste et l'OVAM se base sur cette décision pour octroyer un subside. Pour les bénéficiaires « partiels », la question de savoir si un subside doit être accordé au vu d'une condition économique modeste du requérant pouvant être le résultat d'un choix libre et intentionnel de style de vie est examinée au moment de la demande initiale de subside. En 2020, l'OVAM a enregistré, 9'625 primo-demandes. Les cas de refus de demandes de subsides, examinées sous l'angle de l'art. 17, al. 1, let. c RLVLAMal, ont représenté une centaine de situations, soit environ 1% des demandes.

Lors du renouvellement annuel du droit au subside, lequel intervient de manière automatique sur la base des dernières données financières disponibles (décision de taxation entrée en force ou actualisation suite un changement de situation plus récent), un contrôle systématique du taux d'activité n'est pas possible car l'OVAM ne dispose pas de cette information. Toutefois, d'autres contrôles sont effectués qui permettent d'identifier indirectement des variations importantes du taux d'activité. Premièrement, tous les dossiers avec des données financières incomplètes ou obsolètes sont révisés (1'257 dossiers concernés lors du renouvellement des droits pour 2021). Deuxièmement, des listes de contrôle sont établies avec les variations importantes d'un exercice à l'autre tant du montant des subsides que du revenu déterminant. Comme les fortes variations de revenus d'une taxation fiscale à une autre sont identifiables, cela permet à l'OVAM de faire des contrôles sur cette base.

Hors renouvellement annuel, l'OVAM peut prévoir, via l'échéancier, une révision du dossier afin de vérifier l'évolution de la situation du bénéficiaire. Cela arrive notamment dans les dossiers où le requérant a présenté des recherches d'emploi suffisantes mais pas toujours ciblées par rapport à son profil professionnel, ou pour les familles dont les enfants deviendront des jeunes adultes une année après et pour lesquels la présence des parents deviendrait éventuellement moins nécessaire. Plus généralement, l'intérêt se porte sur les dossiers pour lesquels un changement de situation est probable.

Lors du 4^e trimestre 2020, l'OVAM a révisé 1'800 dossiers à la suite d'une instruction complémentaire où des pièces actuelles ont été demandées au bénéficiaire.

En tenant aussi compte de tous les changements de situation financière ou personnelle annoncés par les assurés eux-mêmes, l'OVAM a procédé en 2020 à 76'000 révisions parmi les 149'000 ménages qui ont été subsidiés. Chacune de ces révisions a été l'occasion d'examiner la situation économique du ménage y compris sur la question du taux d'activité exercé.

L'activité de l'office s'inscrit dans une vision de cohésion sociale, de protection et de conservation de la cellule familiale. En particulier, l'administré qui, comme l'indique l'art. 17, al. 1, let. c du règlement précité, intentionnellement et librement, renonce à mettre toute sa capacité de gain à contribution ne peut prétendre au versement d'un subside. La tâche de l'OVAM consiste à déterminer si, lorsqu'un dossier fait apparaître une ou plusieurs activités à temps partiel, celles-ci relèvent de choix intentionnels et libres ou au contraire sont dictées par des circonstances extérieures s'imposant aux administrés et dont il ne peut leur être tenu rigueur. Citons, par exemple, l'administré qui réalise un gain ne lui permettant pas d'accéder aux prestations de l'AI, ou celui qui atteint un âge représentant un obstacle certain à l'accès à un emploi ou qui traverse une situation conjoncturelle particulièrement défavorable. Il est bien entendu aussi tenu compte de la situation familiale - notamment de l'assistance due à des tâches éducatives ou d'assistance - du requérant.

Concrètement, l'évaluation des cas intervient dans le cadre des lignes directrices suivantes :

- Situation d'administrés formant entre eux une communauté économique comprenant des enfants en bas-âge ou en âge de scolarité obligatoire et où le couple génère, selon un temps de travail réparti entre les deux partenaires, un revenu correspondant à une activité à 100% au minimum : l'OVAM peut accorder des subsides ;
- Situation d'administrés formant entre eux une communauté économique dans laquelle ont été élevés des enfants et où le conjoint qui s'est occupé de ces derniers de manière prépondérante a atteint un âge lui permettant difficilement de se réinsérer dans le monde professionnel : l'OVAM peut accorder des subsides s'il estime que, lorsque le couple génère, selon un temps de travail réparti entre les deux partenaires, un revenu correspondant à une activité à 100% au minimum ;
- Situation d'un administré constituant à lui seul une unité économique : l'OVAM peut accorder des subsides s'il considère que la personne met sa capacité de travail à contribution à satisfaction de droit en fournissant un pourcentage de travail de 70% au moins ;
- Situation d'administrés formant entre eux une communauté économique dans laquelle aucun enfant n'y est ou n'y a été élevé : l'OVAM peut accorder des subsides s'il estime que le couple parvient à fournir, selon un temps de travail réparti entre les deux partenaires, un revenu correspondant à une activité à 140% au minimum ;
- Situation d'administrés formant à eux seuls ou formant entre eux une communauté domestique et où un revenu inférieur à 70% dans le premier cas, à 140% dans le deuxième cas est généré : l'OVAM procède à une instruction approfondie, en passant non seulement en revue les charges du, respectivement des requérants, ainsi que les causes qui motivent l'exercice d'une activité de moins de 70%, respectivement 140% mais également en examinant les raisons particulières (voir ci-après) qui pourraient expliquer cette situation. En cas de déséquilibre important entre revenus et charges, il est attendu des administrés qu'ils augmentent leur taux de travail ou qu'il se laissent imputer d'éventuelles sources de revenus échappant à l'assiette fiscale, comme il en irait par exemple en cas de libéralité de tiers ou de parents non tenus de contribuer à l'entretien ;
- Situation d'administré présentant une activité professionnelle inférieure à 50% - respectivement 100%, lorsque des administrés forment entre eux une communauté économique : l'OVAM examine alors avec une attention accrue la cause pouvant justifier de tels taux d'activité restreints. Si le requérant ou les requérants formant entre eux une communauté économique avancent des motifs cohérents et compréhensibles comme par exemple le fait qu'un temps partiel correspond au seul poste disponible après une période de chômage, période de chômage qui a peut-être même abouti à une fin de droits, ou encore s'il apparaît que les requérants sont âgés (c'est-à-dire se situent à 2-3 ans du début de la retraite) tout en rendant plausible qu'un emploi à temps partiel est une forme de réduction de la rigueur de sa situation économique, l'OVAM accorde un subside ;
- Situation d'administré présentant une activité professionnelle inférieure à 50%, respectivement d'administrés formant entre eux une communauté économique présentant une activité professionnelle inférieure à 100% ou d'administrés n'exerçant aucune activité professionnelle sans pouvoir justifier qu'en raison de leur âge, de leur état de santé ou des situations conjoncturelles particulières suite à des recherches de travail suffisantes mais infructueuses, ils ne travaillent qu'à temps très partiel ou ne travaillent pas du tout. Dans ce cas, l'OVAM refuse tout subside.

Pour chaque demande de subside LAMal, le bénéficiaire potentiel doit indiquer, outre son revenu, sa fortune et la composition de son UER, sa profession et son taux d'activité. Ces informations sont requises qu'il s'agisse d'une demande en ligne ou via le guichet d'une Agence d'assurances sociales. Ces éléments sont examinés systématiquement par l'OVAM avant toute décision de subside et permettent de vérifier que la totalité de la capacité de gain est mise à contribution conformément à la systématique détaillée plus haut. En cas de doute, l'OVAM peut requérir des informations complémentaires auprès du demandeur avant de prendre sa décision.

En 2020, l'OVAM a notamment reçu 9'625 primo-demandes, 7'478 demandes de révisions via les agences d'assurances sociales, 24'260 courriers et des dizaines de milliers de changements de polices d'assurance par les assureurs-maladie ou d'annonces de changement de domicile et d'état-civil via le Registre cantonal des personnes (RC Pers). Pour effectuer ce travail, l'OVAM compte 26 EPT de gestionnaires de dossiers spécialisés. Gérer un tel volume d'activité avec cet effectif suppose une haute automatisation des tâches à effectuer. Ainsi, le renouvellement annuel des subsides est largement automatisé grâce aux différents systèmes informatiques traitant les informations fiscales et les données des assureurs. Dans ce cadre, il n'est pas possible de vérifier systématiquement chaque année le taux d'activité des bénéficiaires car cette information est absente des bases de données utilisées. Le développement d'un tel contrôle systématique chaque année nécessiterait d'importantes ressources supplémentaires compte tenu du volume d'activité, ce qui paraît disproportionné.

2. CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'Etat constate que la pratique administrative s'appuie sur une législation claire qui correspond aux vœux du postulat.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 avril 2022.

La présidente :

Le chancelier :

N. Gorrite

A. Buffat