

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DE LA SANTE PUBLIQUE  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**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 (19\_POS\_135)**

### **1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 13 janvier 2023.

Présent-e-s : Mmes Florence Bettschart-Narbel (en remplacement de Josephine Byrne Garelli), Géraldine Dubuis (en remplacement de Rebecca Joly), Sandra Pasquier, Sylvie Podio (présidence), Chantal Weidmann Yenny. MM. Sébastien Cala, Fabien Deillon, Denis Dumartheray (en remplacement de Nicola Di Giulio), Philippe Miauton, Gérard Mojon, Olivier Petermann, Cédric Roten, Blaise Vionnet, Marc Vuilleumier, Andreas Wüthrich. Excusé-e-s : Mmes Josephine Byrne Garelli, Rebecca Joly. M. Nicola Di Giulio.

Représentant-e-s du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) : Mme Rebecca Ruiz, Conseillère d'Etat. M. Olivier Guignard, Directeur de l'Office vaudois de l'assurance maladie (OVAM).

La commission remercie M. Frédéric Ischy, secrétaire de commission au Secrétariat général du Grand Conseil, pour la rédaction des notes de séance.

### **2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

Pour la cheffe du DSAS, comme le montre le rapport, la pratique vaudoise se montre passablement restrictive en lien avec les demandes du postulat. Elle précise que certains chiffres indiqués dans le rapport méritent actualisation. Elle propose à la commission de passer en revue le rapport du Conseil d'Etat.

### **3. POSITION DU POSTULANT**

Le postulant remercie le Conseil d'Etat et propose d'accepter le rapport. Toutefois, il émet une certaine insatisfaction. Lors de la discussion sur la prise en considération du postulat, le Conseil d'Etat avait indiqué que la pratique considérait le taux de travail des administré-e-s avant l'octroi des subventions. Ainsi, le rapport de la commission en 2018 stipule : « 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 gains restreinte à cause des problèmes de santé ou vieillesse). Quant à la régularité des contrôles, il est spécifié que, sur les bases de la déclaration d'impôt, la réactualisation est annuelle puisque les données fiscales sont désormais électroniques ». Dans le rapport du Conseil d'Etat de 2022, on peut toutefois lire en conclusion : « 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 ». Un contrôle annuel du taux d'activité des bénéficiaires est-il dès lors effectué ou non ?

Le postulant affirme constater sur le terrain que certaines personnes qui ne touchent pas de subventions abaissent leur taux de travail dans le but de toucher des subventions. La tendance à l'accroissement du travail à temps partiel s'avère problématique dans une situation de manque généralisé de personnel et où les subsides à l'assurance maladie représentent plus de 1'600.- francs par contribuable vaudois.

Le directeur de l'OVAM répond que le contrôle annuel systématique porte, sur la base des données fiscales, sur le revenu et la fortune des bénéficiaires d'un subside partiel ( $\neq$  bénéficiaires de l'aide sociale ou des prestations complémentaires), soit 210'000 personnes actuellement dans le canton de Vaud. Dans le cadre de ce renouvellement annuel du droit au subside, les situations de grande différence de revenu ou de subside sont examinées plus en détail. C'est dans ces cas qu'est alors vérifié spécifiquement le taux d'activité des personnes concernées. Par ailleurs, une révision du dossier est effectuée (demande du certificat de salaire sur lequel figure le taux d'activité...) durant l'année chaque fois qu'un changement de situation du/de la bénéficiaire est annoncé (modification du revenu, transformation de la composition familiale...) et génère une variation de 20% du revenu.

Cela représente environ 96'000 révisions de dossier par an. Le Canton de Vaud est celui qui actualise le plus les dossiers en cours d'année. Au moment de la demande initiale de subside, le taux d'activité est vérifié. En 2022, l'OVAM a reçu environ 11'000 nouvelles demandes de subside et a refusé à peu près 250 situations en raison d'un taux d'activité trop faible du/de la demandeur-euse. Un contrôle systématique du taux d'activité des bénéficiaires d'un subside partiel (obtention du taux d'activité, vérification du caractère justifié ou pas du taux d'activité annoncé) impliquerait une augmentation de l'ordre de 50% des 27 ETP (équivalents temps plein) que compte actuellement l'OVAM pour s'occuper des subsides partiels.

## **4. LECTURE DU RAPPORT**

### **4.1. PRÉAMBULE (P. 3)**

*La majorité des travailleurs-euses à temps partiel en Suisse sont des femmes qui représentent, en 2021, 73,9% des personnes occupées à temps partiel. Cette forme de travail est trois fois plus répandue chez les femmes que chez les hommes. La garde des enfants et d'autres responsabilités familiales sont les principales raisons évoquées pour justifier l'occupation à temps partiel. Le travail à temps partiel ne relève donc bien souvent pas d'un choix pris de manière libre. L'OVAM dispose-t-il de statistiques sur le genre des personnes subsidiées ?*

Parmi les bénéficiaires d'un subside, les femmes sont plus représentées que les hommes. Les familles monoparentales, les familles nombreuses et les couples âgés figurent dans le portrait type des bénéficiaires d'un subside.

### **4.2. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE (P. 3)**

*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. Pourquoi est-il si difficile de distinguer les personnes qui travaillent à temps partiel par choix de vie ?*

Une instruction poussée s'avère nécessaire (situation familiale de la personne considérée, cheminement professionnel, type d'activité professionnelle, conjoncture, santé...), rendant chronophage et coûteux en ressources un contrôle systématique sur la base du taux d'activité. Le Tribunal cantonal a défini des taux d'activité de référence qui permettent à l'OVAM d'ouvrir le droit au subside pour un taux d'activité de 70% et plus pour une personne seule, d'instruire le dossier lorsque le taux d'activité se situe entre 50% et 70%, et de refuser le droit au subside en cas de taux d'activité de moins de 50% sans explication valable.

Un-e commissaire relève que, si le choix d'une profession peut être libre, le taux d'activité peut être contraint, les entités employeuses engageant uniquement à temps partiel dans certains secteurs d'activité (accueil parascolaire, centre de loisirs par exemple).

La cheffe du DSAS insiste sur le fait que déterminer si l'activité à temps partiel relève d'un véritable choix de vie plutôt que d'une décision contrainte exige une instruction fine. Cette instruction ne peut pas être

automatisée et requiert le concours d'êtres humains. Le nombre de dossiers à traiter dans un temps court se montant important, les ressources nécessaires pour une instruction fine s'avèreraient dès lors considérables.

*Existe-t-il un système automatisé d'annonce en cas de changement du taux d'activité d'une personne au bénéfice du subside ?*

Les 210'000 personnes au bénéfice d'un subside partiel sont les personnes qui disposent des plus bas revenus du canton et se trouvent dans les situations les plus précaires du canton. Ces personnes n'ont souvent pas qu'un-e seul-e employeur-euse et vivent des changements rapides de situation professionnelle. Ce phénomène s'est particulièrement manifesté au cours de la crise sanitaire du Covid (changements de travail, adaptations du taux d'activité) : dès le milieu 2021, il y a eu une augmentation de 40% des demandes de révision de dossier. A cette occasion, les contrats de travail et les fiches de salaire sont examinés. Le seul suivi automatique est réalisé lors du renouvellement annuel du droit au subside, sur la base des données fiscales. Ces données fiscales portent toutefois sur des situations datant de 2 ans, d'où des révisions a posteriori des dossiers, permettant de mieux coller à un monde du travail en constant mouvement.

*Le taux d'activité minimal de 70% pour une personne seule, défini par le Tribunal cantonal comme pouvant ouvrir un droit au subside, n'est-il pas trop bas ?*

Il s'agit d'une indication du Tribunal cantonal faisant suite à un recours. Si les deux membres d'un couple travaillent à 50%, ils bénéficient d'un subside, pour autant qu'ils aient des enfants en bas âge. Une commissaire demande que le rapport de la commission mette en référence les principales décisions du Tribunal cantonal en la matière.

#### **4.3. PRATIQUE DE L'OVAM (P. 4-5)**

*Quelle est la prime de référence utilisée pour calculer les subsides accordés ?*

Un adulte à Lausanne par exemple peut en effet voir sa prime passer du simple au double, selon la franchise, le modèle d'assurance ou selon la compagnie d'assurance choisie. Le subside est calculé sur la base de la prime de référence qui correspond à la prime moyenne cantonale sur laquelle est appliquée une décote pour tenir compte d'une franchise à 1'000.- francs ainsi qu'une décote afin de tenir compte des modèles alternatifs d'assurance. Si la personne a une prime inférieure à la prime de référence, il est tenu compte de la totalité de sa prime pour le calcul du droit au subside. Si la personne a une prime supérieure à la prime de référence, il n'est tenu compte de sa prime que jusqu'à concurrence de la prime de référence.

*Les bénéficiaires de subside sont de condition modeste et peuvent souffrir de maladies chroniques occasionnant des frais de traitement relativement importants. Pourquoi dès lors la prime de référence inclut-elle une franchise de 1'000.- francs ?*

La prime de référence avec une franchise de 1'000.- francs est prévue par les dispositions légales applicables (cf. volet social du paquet RIE III : plafonnement du taux d'effort, à 10% du revenu, des ménages vaudois pour les primes de l'assurance maladie). Il existe trois classes de revenus déterminants croissants : la première pour laquelle la prime de référence inclut une franchise de 1'000.- francs, la deuxième classe pour laquelle la prime de référence inclut une franchise de 2'000.- francs et la troisième classe de revenus déterminants pour laquelle la prime de référence inclut une franchise de 2'500.- francs. Plus les revenus augmentent, plus la prime de référence baisse, introduisant une dégressivité dans le calcul du subside. La prime de référence pour les enfants ne comprend aucune franchise. Au demeurant, il faut bien comprendre que les personnes au bénéfice d'un subside ne sont nullement contraintes d'opter pour une assurance avec franchise de 1000.- francs ou autre. Elles peuvent choisir la franchise à 300.- francs, moyennant le paiement du différentiel de prime. La prime de référence sert uniquement au calcul du droit au subside.

*Les personnes au bénéfice d'un subside sont-elles toujours incitées à changer de compagnie d'assurance si une prime moins élevée peut être trouvée ailleurs ?*

Chaque année est menée une action d'incitation auprès des bénéficiaires de l'aide sociale. Pour 2023, vu la hausse massive des primes, cette action a été menée aussi auprès des ménages au bénéfice d'un subside partiel. Un courrier est ainsi parti fin septembre 2022, une fois les primes définitives connues, à l'attention des 145'000 ménages bénéficiant de subsides partiels. Les agences d'assurances sociales donnent des renseignements en la matière et des séances d'information publiques ont été organisées dans certaines régions. Fin 2022 a de même été mise en place une ligne téléphonique à l'attention de la population. Vu le

volume exceptionnel de changements (modifications de couverture au sein de la même compagnie d'assurance ou changements de compagnie d'assurance), de nombreux recalculs et adaptations de subsides sont en cours.

*Le rapport du Conseil d'État indique en page 6 qu'« [...] il n'est pas possible de vérifier systématiquement chaque année le taux d'activité des bénéficiaires [...] ». Le taux d'activité ne figure-t-il pas pourtant dans les données fiscales obtenues ?*

Le socle d'informations partagées pour l'octroi d'un ensemble de prestations sociales (bourses d'études, avances sur pension alimentaire, aides au logement, subsides pour les primes d'assurance maladie...) s'avère limité. Le fisc se montre en effet très frileux dans la communication en masse de données fiscales. Pour l'instant, le taux d'activité du/de la contribuable n'est pas renseigné dans le système à disposition. C'est pourquoi le contrôle porte sur les grandes variations de revenu et de subsides, variations qui correspondent au résultat de l'évolution de la situation de la personne considérée.

*Serait-il utile à l'OVAM que les employeurs-euses spécifient le taux d'activité de leurs employé-e-s ?*

Sur la base des données fiscales disponibles, l'OVAM ne possède pas d'information sur le taux d'activité. Cette information figure sur les certificats de salaire obtenus dans le cadre des contrôles réalisés a posteriori.

## **5. DISCUSSION GÉNÉRALE**

Pour un-e commissaire, vu l'importance croissante du budget de l'État dévolu aux subsides pour les primes d'assurance maladie, le Conseil d'État devrait mener une réflexion sur l'opportunité de consacrer, cas échéant, plus de ressources à des contrôles permettant d'éviter des biais potentiellement importants du système d'octroi des subsides.

Un-e commissaire estime que, compte tenu des contraintes économiques, le nombre est faible de personnes qui baissent volontairement leur taux d'activité afin de toucher un subside, et que le rapport du Conseil d'État doit être accepté. Un-e commissaire évoque les effets de seuil générés par les systèmes d'aide et l'intérêt à évaluer si ces effets sont minimes/acceptables ou, au contraire, s'ils sont problématiques et s'il vaut dès lors la peine d'allouer plus de moyens au contrôle, ceci d'autant plus que l'enveloppe consacrée à l'octroi des subsides est appelée à croître.

Pour la cheffe du DSAS, le rapport du Conseil d'État répond à la demande circonscrite du postulat (prise en compte du taux d'activité dans l'octroi d'un subside). Le postulat ne demandait pas une analyse prospective sur l'évolution des coûts de la santé et du budget de l'État en lien avec l'introduction en 2019 de la limitation du coût des primes à 10% du revenu des ménages. Le Conseil d'État applique la loi en la matière, plébiscitée par la population vaudoise. Le mécanisme d'attribution des subsides est complexe et concerne une part importante de la population. Des contrôles accrus nécessiteraient une augmentation des ressources correspondantes. Le directeur de l'OVAM considère quant à lui que la vitesse de croisière est atteinte au niveau du nombre de bénéficiaires d'un subside. Il ne devrait ainsi pas y avoir une explosion des nouvelles demandes de subsides et une augmentation sans fin de ces demandes.

Il est relevé que tous les ménages qui ont droit au subside n'y recourent pas. Un-e commissaire souligne à ce titre que 30'000 personnes ne touchent pas le subside alors qu'elles y ont pourtant droit, conduisant à une économie importante pour l'État. Cette personne évoque alors l'automatisme de l'octroi du subside pour les personnes en situation de précarité.

## **6. VOTE DE LA COMMISSION**

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'État par 13 voix pour, 0 contre et 2 abstentions.*

Morges, le 28 février 2023.

*La présidente :  
(Signé) Sylvie Podio*

**Annexe** : Décisions du Tribunal cantonal

Liste de décisions du Tribunal cantonal (TC) confirmant d'une manière constante la pratique de l'OVAM de refuser le droit aux subsides en raison d'une mise à contribution jugée insuffisante de la capacité de gain ou d'un taux d'activité :

**LAVAM 8/21 - 4/2022 du 12 avril 2022** : personne seule âgée de 46 ans n'exerçant aucune activité lucrative, n'effectuant aucune recherche d'emploi, habitant chez ses parents qui lui paient son assurance-maladie. Il accusait l'OVAM de violer plusieurs dispositions de la Constitution et de la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier l'interdiction du travail forcé. Le TC a débouté le recourant au motif de l'absence totale d'activité lucrative.

**LAVAM 6/16 – 9/2017 du 27 octobre 2017** : le TC confirme la position de l'OVAM refusant un subside à la recourante qui n'apportait pas la preuve de recherches de postes suffisantes malgré des taux d'activité oscillant entre 0 et 48%. Cette attitude dénote un choix personnel de vie de condition économique modeste.

**LAVAM 1/16 - 3/2017 du 21 février 2017** : une famille composée des parents et de deux enfants mineurs. Aucun des parents n'exerce d'activité lucrative à temps plein. Le couple vit des allocations familiales et de l'aide de leurs proches sur le plan matériel. La famille vit modestement et Monsieur s'occupe avec son épouse de leurs deux enfants. Il effectue des « petits boulots » qui ne sont pas nécessairement rétribués. Aucune preuve de recherche d'emploi n'est fournie. Le recourant avançait une conjoncture économique défavorable (en 2015), prétextant qu'il avait cherché du travail depuis plusieurs années, en vain. Il a en outre précisé que, dans la mesure où l'Etat accordait une protection spéciale à la famille, il était contraire à la loi de lui demander de travailler davantage et de moins s'occuper de sa famille. Le TC a débouté les recourants qui ne mettent pas toute leur capacité de gain à contribution.

**LAVAM 4/15 - 1/2016 du 4 janvier 2016** : personne seule travaillant à 40% pour un salaire mensuel net de 1'400.- francs. A la demande de l'OVAM de lui fournir des preuves de recherches d'emploi, la recourante a répondu être au bénéfice d'un CDI à 40% en tant que cuisinière responsable. Elle admettait pouvoir travailler plus mais expliquait que dans une grande cuisine, elle ne progresserait pas. Aucun élément du dossier n'indique que la recourante serait empêchée de travailler à plus de 40 % en raison par exemple de maladie, d'invalidité ou de son âge. Au contraire, elle a expliqué qu'elle avait accepté ce poste à temps partiel car il lui permettait de se former à l'autogestion d'une cuisine et dans l'optique de pouvoir éventuellement débiter un nouvel apprentissage. Le TC a débouté la recourante au motif qu'elle ne mettait pas toute sa capacité de gain à contribution.

**LAVAM 14/13 – 8/2014 du 4 avril 2014** : le TC confirme le refus de subsides à une personne de 45 ans ne réalisant que des gains accessoires et ne faisant état d'aucune réduction de ses possibilités de travail en raison de la maladie, d'une invalidité ou de raisons de conjoncture économique.

**LAVAM 12/10 - 7/2011 du 24 janvier 2011** : personne seule âgée de 44 ans (en 2010), travaillant à temps partiel (travail sur appel, taux et salaire fluctuants) et ayant renoncé au chômage, admettant être « très content de [son] salaire actuel et [son] temps partiel [...] », il a indiqué ne pas chercher un gain supplémentaire et ne pas vouloir dépendre de l'assurance-chômage. Il a également relevé qu'il recherchait assidûment du travail dans d'autres garages, mais que la situation était économiquement difficile pour l'embauche dans le secteur automobile. En cas de refus d'aide pour le paiement de ses primes, sa situation financière, déjà difficile, deviendrait accablante. Le TC a débouté le recourant, lequel a renoncé à une indemnité qui pourrait être versée par une autre assurance sociale.

**LAVAM 3/06 - 14/2006 du 27 juin 2006** : le recourant, professeur d'arts visuels, a diminué son taux d'activité de 80% à 64% dès le 1<sup>er</sup> février 2005. Auparavant, il avait été engagé par contrats successifs à un taux de 48%. Il a effectué plusieurs missions de remplacement depuis 1987. Le tribunal reconnaît que la situation financière du recourant est modeste et non voulue, puisqu'à des moments, il a pu travailler à un taux proche de 100%. Néanmoins, le Cour souligne que « ce statut précaire n'empêche nullement, par lui-même, l'intéressé de trouver un poste à temps plein, voire de compléter ses emplois temporaires d'enseignement au service de l'Etat par d'autres missions ou par une activité indépendante accessoire ».

**LAMV 50/98 - 20/1999 du 7 juin 1999 :** Monsieur n'exerce aucune activité lucrative et d'adonne à la cueillette de la dent-de-lion au printemps et celle des champignons en automne. Le revenu dégagé oscille entre 9'100.- francs et 14'800.- francs. L'épouse du recourant travaille à raison d'une dizaine d'heures hebdomadaire pour un salaire horaire de 15.- francs. Le Tribunal reconnaît que le recourant se trouve dans une situation économique modeste, mais souligne que celle-ci résulte d'un choix personnel, puisque le recourant a renoncé à exercer une activité lucrative pour se livrer à une recherche philosophique. La Cour ajoute que « ce faisant, il a usé de sa liberté personnelle et il n'appartient pas à la collectivité de supporter, par le biais d'un subside à l'assurance-maladie, les conséquences économiques de son choix ».

*Les seuils de taux d'activité ouvrant le droit à un subside, notamment en fonction de la composition du ménage, indiqués dans la réponse du Conseil d'Etat sont publiés sous l'Intranet de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) dans les règles de gestion à l'attention des gestionnaires de dossiers. Afin d'améliorer la portée normative de ces règles, une directive est en cours d'élaboration.*