

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Alexandre Démétriadès et consorts - Initiative populaire fédérale « Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes) » - quel impact pour le Canton de Vaud ? (24_INT_52)

Rappel de l'intervention parlementaire

Suite à un compromis politique plébiscité très largement en 2016 par sa population, le Canton de Vaud a introduit un système de plafonnement des primes LAMAL à 10 % du revenu des ménages. En 2023, plus de 280'000 vaudois-bénéficiaient de subsides à l'assurance maladie¹; le montant inscrit au budget 2024 pour l'ensemble de ces subsides (y.c. bénéficiaires RI et PC) atteint CHF 866'000'000. Aux comptes, ce montant risque en outre d'augmenter compte tenu de la hausse des primes annoncée à la fin de l'année 2023 pour l'année 2024.

Conformément aux articles 65 à 66 de la LAMal, la Confédération impose aux cantons d'accorder une réduction des primes à leurs assurés de condition économique modeste et octroie à ces mêmes cantons des subsides annuels de réduction des primes qui correspondent à 7.5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins (AOS). La part des subsides qui revient à chaque canton est fixée par le Conseil fédéral en fonction de sa population ainsi que du nombre de frontaliers et de membres de leur famille. Au budget 2024 de l'État de Vaud, le montant de revenus inscrit est de CHF 310'200'000.

En janvier 2020 a été déposée l'initiative populaire fédérale « Maximum 10% du revenu pour les primes d'assurance-maladie » (ci-après initiative d'allègement des primes) qui demande de modifier la Constitution fédérale en ajoutant un troisième alinéa à son article 117 :

Art. 117, al. 3 (nouveau)

Les assurés ont droit à une réduction des primes de l'assurance-maladie. Les primes à la charge des assurés s'élèvent au maximum à 10 % du revenu disponible. La réduction des primes est financée à raison de deux tiers au moins par la Confédération ; le solde est financé par les cantons.

Le Parlement fédéral a adopté en septembre 2023 un contre-projet indirect à l'initiative susmentionnée. Ce contre-projet prévoit notamment d'obliger les cantons à fournir une contribution minimale pour financer la réduction des primes et à définir le pourcentage maximal que les primes peuvent représenter par rapport au revenu disponible des assurés résidant sur leur territoire².

Dans le cadre de sa réponse à la consultation du Conseil fédéral, le Conseil d'État vaudois s'était, en 2021, opposé au contre-projet³. Même si les nouvelles obligations financières prévues ne toucheraient pas les finances cantonales étant donné que le système vaudois est bien plus généreux, aucune nouvelle contribution financière de la Confédération n'est prévue dans le financement de la réduction des primes.

Dans la même réponse, le Conseil d'État s'était déclaré dans sa majorité favorable à l'initiative d'allègement des primes. Il le faisait pour trois raisons principales : le système ressemble à celui existant dans le Canton de Vaud et permet d'apporter un soutien précieux aux ménages à revenus moyens et modestes ; le nombre de personnes en cessation de paiement de leur prime AOS et le montant des contentieux (pris en charge par le Canton) se sont stabilisés⁴ ; surtout, l'initiative permet un rééquilibrage du financement de la réduction des primes entre le Canton et la Confédération, avec à la clé de nouvelles recettes bienvenues pour les comptes du canton.

¹ <https://www.letemps.ch/suisse/face-a-la-hausse-des-primes-vaudoise-des-citoyens-resignes-et-des-elus-catastrophes>

² <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-revisionsprojekte/contreprojet-initiative-ps-reduction-primes.html>

³ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dire/sg-dire/oea/fichiers_pdf/reponses_ce_consultations/2020/68_R%C3%A9ponse_CE.pdf

⁴ Ce constat s'est confirmé avec le temps ; une légère baisse est visible dans le budget 2024.

Entre la consultation du Conseil fédéral et l'adoption du contre-projet par le Parlement, qui sera soumis au vote en juin 2024, aucune nouvelle contribution financière de la Confédération n'a été introduite. De son côté, le budget 2024 de l'Etat était largement déficitaire.

Au vu de ce qui précède, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- *Quel serait l'impact d'une acceptation de l'initiative d'allègement des primes sur la participation de la Confédération à la réduction des primes dans le Canton de Vaud, et donc sur les revenus de l'Etat ?*
- *Quel serait l'impact d'une acceptation du contre-projet indirect sur la participation de la Confédération à la réduction des primes dans le Canton de Vaud, et donc sur les revenus de l'Etat ?*
- *En fonction des réponses aux questions précédentes, que compte faire le Conseil d'Etat pour défendre les intérêts du Canton lors de la votation à venir ?*

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que les subsides dans le canton de Vaud sont de 3 sortes.

- Les bénéficiaires du revenu d'insertion : pour eux, le subside correspond à 100% de la prime jusqu'à concurrence d'une prime de référence cantonale qui doit couvrir sans part à charge au moins les 3 assureurs les moins chers du canton pour une franchise à CHF 2'500.-
- Les bénéficiaires de prestations complémentaires AVS/AI : ils reçoivent un subside correspondant à 100% de leur prime jusqu'à concurrence d'une prime de référence fixée par la Confédération. Cette prime de référence est fixée à la prime moyenne cantonale pour une franchise à CHF 300.- dans l'assurance de base.
- Les bénéficiaires de subsides dit partiels : il leur est accordé une aide financière qui couvre partiellement leur prime. Depuis 2019, le système en vigueur garantit que la prime restant à la charge des assurés d'un ménage ne dépasse pas 10% du revenu déterminant. La prime maximum prise en compte pour le calcul de cette charge de 10% est fixée en fonction de la prime moyenne effective pour une franchise de CHF 1'000.- appliquant une décote pour prendre en compte les rabais pour modèles alternatifs. La franchise est augmentée jusqu'à CHF 2'500.- pour les ménages avec des revenus plus élevés.

Aux comptes 2023, le Canton de Vaud a consacré CHF 842,2 millions pour l'ensemble des subsides (RI, PC, subsides partiels) et du contentieux. Ce montant a été financé à hauteur de CHF 284,7 millions (33,8%) par la Confédération et donc à hauteur de CHF 557,5 millions par le Canton. Cette part vaudoise fait partie de la participation à la cohésion sociale et les communes ont financé cette prestation à hauteur de CHF 124.3 millions.

Pour répondre aux questions posées par l'interpellateur, le Conseil d'Etat s'appuiera sur les hypothèses retenues par l'OFSP dans les calculs présentés lors des débats aux Chambres fédérales et prendra en considération la dépense totale allouée par le canton à l'ensemble des subsides (RI, PC, partiels). Afin de se baser sur des chiffres établis, les montants définitifs aux comptes 2023 seront utilisés.

Question 1 : quel serait l'impact d'une acceptation de l'initiative d'allègement des primes sur la participation de la Confédération à la réduction des primes dans le Canton de Vaud, et donc sur les revenus de l'Etat ?

L'impact exact pour les finances cantonales de l'acceptation de l'initiative d'allègement des primes dépend fortement des paramètres retenus dans les modifications (loi et ordonnance) fédérales qui découleront de l'adoption éventuelle du nouvel article constitutionnel. Il n'est actuellement pas encore possible d'en calculer les conséquences exactes. Cependant, le Conseil d'Etat peut identifier à la fois le cas le plus favorable et celui le plus défavorable pour le budget cantonal.

- Hypothèse la plus favorable pour le budget cantonal : la loi et les ordonnances d'application n'entraînent aucune obligation supplémentaire pour le canton, le système du Canton est considéré comme conforme à l'article constitutionnel soumis au vote. Dans ce cas, la Confédération contribuerait au 2/3 du budget alloué aux subsides contre 33% environ aujourd'hui. A partir des comptes 2023, la contribution fédérale aurait donc été portée à CHF 557 millions, soit CHF 273 millions de plus qu'aujourd'hui. Le budget restant à financer étant constant, les charges du Canton et des communes vaudoises auraient été diminuées d'autant. Dans ce cas, l'adoption de l'initiative aboutirait à une économie de l'ordre de CHF 209 millions pour le Canton et de CHF 61 millions pour les communes.
- Hypothèse la plus défavorable pour le budget cantonal : la loi et les ordonnances d'application entraînent des obligations supplémentaires pour le Canton en élargissant largement le cercle des bénéficiaires et le montant de la prime maximale prise en charge. Les hypothèses très larges retenues par l'OFSP pour ses simulations peuvent être considérées comme une interprétation maximaliste de l'initiative. En effet, en prenant la prime moyenne cantonale pour une franchise à CHF 300.- sans modèle particulier comme prime subventionnée par défaut pour l'ensemble des subsidiés, en supposant un taux de recours de 100% contre 75% aujourd'hui et en retenant un revenu reconnu bas, les hypothèses de l'OFSP aboutiraient à quasiment le doublement du budget consacré aux subsides : CHF 1.5 milliard en 2021 (année des calculs de l'OFSP) contre CHF 762 millions effectivement alloués selon les comptes vaudois de 2021.

En extrapolant ce doublement des dépenses liées aux subsides avec les hypothèses retenues par l'OFSP, sachant que la part fédérale passerait de 1/3 aujourd'hui à 2/3 avec l'initiative, la part cantonale et communale resterait identique à aujourd'hui, soit environ CHF 560 millions. Dans ce cas, l'initiative

serait neutre financièrement. Ses effets ne seraient toutefois pas neutres pour la population vaudoise puisqu'avec ces hypothèses de l'OFSP, environ 2/3 de la population vaudoise - contre un peu plus d'1/3 aujourd'hui - auraient bénéficié d'un subside et les bénéficiaires auraient vu leurs primes réduites de CHF 842 millions. Dans ce scénario, pour les 2/3 de la population subsidiée, les subsides couvriraient en moyenne 65% des primes. Par ailleurs, l'OFSP se base sur une prime moyenne subsidiée qui est d'environ CHF 100.- plus élevée que la prime réellement constatée aujourd'hui. Ce scénario ne tient pas compte du fait que les assurés vaudois ont largement opté pour des modèles alternatifs ou des franchises élevées, y compris parmi les bénéficiaires de subsides. Il induirait ainsi une hausse massive des recettes des assureurs sans lien avec l'évolution des coûts. Dès lors que les coûts sont indépendants des recettes, ce scénario provoquerait une baisse générale des primes pour l'ensemble de la population. Pour ces motifs, ce scénario maximum reste donc très hypothétique.

Ainsi, l'acceptation de l'initiative entraînerait certainement des conséquences financières positives pour le budget cantonal en diminuant la contribution du canton et, indirectement, celle des communes. Dans un tel cas de figure, il n'est pas exclu que la Confédération procède à d'autres modifications qui, indirectement, diminueraient ces conséquences positives.

Par ailleurs, une législation fédérale sur un dispositif de subsides modifierait certainement le périmètre des dispositifs cantonaux.

Question 2 : Quel serait l'impact d'une acceptation du contre-projet indirect sur la participation de la Confédération à la réduction des primes dans le Canton de Vaud, et donc sur les revenus de l'Etat ?

L'acceptation du contre-projet n'aurait aucun impact, ni pour le budget cantonal, ni pour la population vaudoise en général. Le contre-projet exige que le canton consacre aux subsides un budget équivalent à 7,5% des dépenses à charge de l'AOS, ce qui est déjà largement le cas (le canton en est à environ 14% aujourd'hui). Par ailleurs, le contre-projet ne prévoit aucune contribution fédérale supplémentaire par rapport à la situation d'aujourd'hui.

Question 3 : En fonction des réponses aux questions précédentes, que compte faire le Conseil d'Etat pour défendre les intérêts du Canton lors de la votation à venir ?

Le Conseil d'Etat constate que le système des subsides est un élément essentiel pour maintenir le pouvoir d'achat des personnes concernées, y compris pour la classe moyenne. Une récente étude de Statistique Vaud a montré que les inégalités de revenu disponible après impôts et redistribution entre les ménages vaudois n'ont pas augmenté au cours des dernières années dans le canton alors que les inégalités de revenu brut se sont accrues, et ceci en particulier grâce au système de subside mis en place.

De plus, le Conseil d'Etat constate que la mise en place du 10% permet d'assurer une prise en charge uniforme de l'ensemble des situations et corrige naturellement les effets de seuils ou les situations mal couvertes qui existaient dans l'ancien système. Avant son introduction, il était fréquent de constater que certains ménages, notamment des couples de retraités au-dessus des normes PC, devaient consacrer au paiement des primes plus de 15% de leurs revenus, voire presque 20% dans certains cas. Aujourd'hui, tous les ménages peuvent être soutenus par le canton pour limiter leur contribution à l'AOS à hauteur de 10% de leurs revenus. Le Conseil d'Etat rappelle que cette participation est déjà importante. Selon la répartition du panier-type de l'indice des prix à la consommation, cela correspond par exemple aux dépenses pour l'alimentation (hors boissons).

L'amélioration du système des subsides a également permis de diminuer le nombre de personnes mises aux poursuites à cause de non-paiement des factures de primes. Il a réduit les arriérés de primes et de participations aux coûts pris en charge par le canton et les communes de 25% alors que les primes et la population n'ont cessé de croître dans l'intervalle. La prise en charge des arriérés de primes et de la participation aux coûts – selon la LAMal - est passée de CHF 51.3 millions en 2018 à CHF 36.0 millions aux comptes 2023.

Par ailleurs, l'acceptation de l'initiative permettrait de rééquilibrer le financement des subsides entre les cantons et la Confédération. Il apporterait au budget cantonal, et indirectement aux communes, une contribution fédérale nouvelle qui se monterait potentiellement à 270 millions de francs. Ce rééquilibrage correspondrait à un principe sain d'équivalence fiscale. En effet, la Confédération détient les principaux leviers d'actions au niveau des coûts (système de tarification, capacité de contrôle, etc.). De plus, la Confédération définit déjà aujourd'hui les paramètres des subsides pour les bénéficiaires des PC AVS/AI qui représentent un tiers du budget des subsides dans le canton. Avec l'adoption du plafond à 10% du revenu, quasiment l'entier des budgets subsides serait de compétence fédérale. Dans ces conditions, il est légitime que la Confédération assume la majorité des coûts.

Enfin, le Conseil d'Etat observe que le système que connaît le canton ne semble pas décourager les efforts individuels pour optimiser sa prime puisque les bénéficiaires de subsides partiels ont vu leur prime moyenne augmenter moins vite que la prime moyenne cantonale entre 2022 et 2023.

Néanmoins, s'il soulage le budget des ménages vaudois, un tel système ne résout pas les défis importants que posent l'augmentation des primes. Il ne doit donc pas nous détourner d'agir avec détermination sur l'évolution des coûts de la santé. Tous les acteurs, cantons, Confédération, assureurs, assurés, selon leurs compétences et leurs capacités doivent utiliser l'ensemble de leur capacité d'action pour assurer une évolution des coûts de la santé raisonnable sans péjorer la qualité des prestations, ni reporter des coûts de l'AOS sur les personnes souffrant d'atteintes à leur santé.

Le dispositif prévu par l'initiative existe déjà dans le Canton de Vaud. Cependant, compte tenu des incertitudes sur les conséquences en matière de répartition des tâches entre les cantons et la Confédération et, selon l'usage constant, faute d'unanimité, le Conseil d'Etat renonce à se prononcer sur les deux objets soumis à votation.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1^{er} mai 2024.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier :

M. Staffoni