

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Nicolas Suter et consorts - L'aide sociale vaudoise en comparaison intercantonale (25_INT_107)

Rappel de l'intervention parlementaire

L'aide sociale est un dispositif de solidarité important dans notre canton. Au vu des moyens engagés, il est essentiel de veiller à l'efficienne de ce type de dispositif. Une récente étude mandatée par la Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie présente une analyse comparative entre les cantons de Zurich, Berne et Vaud. Elle consacre un chapitre à l'aide sociale et son utilisation.

L'étude note ainsi : « La part des paiements effectifs aux bénéficiaires dans le total des dépenses nettes pour l'aide sociale et l'asile est nettement plus faible dans le canton de Vaud que dans les autres cantons. En 2022, le total des paiements effectués aux bénéficiaires d'aide sociale au sens strict a représenté seulement 38 % des dépenses du domaine « aide sociale et domaine de l'asile », contre 62 % et 44 % dans les cantons de Berne et de Zurich respectivement ».

Concrètement cela signifie que, dans le canton de Vaud, seuls 38% de l'argent qui leur est dédié arrive directement aux bénéficiaires. Aussi, nous souhaitons poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- *Comment le Conseil d'Etat explique-t-il qu'une si grande part des dépenses de l'aide sociale dans le canton de Vaud n'ailent pas aux bénéficiaires (seuls 38% reviennent aux bénéficiaires contre 62 % et 44 % dans les cantons de Berne et de Zurich) ?*
- *Pour quelles raisons les deux autres cantons présentent-ils ce qui semble être une performance nettement meilleure ?*
- *Quelles mesures compte prendre le Conseil d'Etat pour corriger cet état de fait ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

Le rapport de la Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (ci-après CVCI) a comme objectif de comparer des éléments de politique sociale de trois cantons : Berne, Vaud et Zurich. A partir de données obtenues auprès de l'Administration fédérale des finances (ci-après AFF) et de l'Office fédéral de la statistique (ci-après OFS), l'analyse de la CVCI – réalisée par un mandataire externe - aboutit essentiellement aux deux conclusions suivantes. Il s'agit des conclusions publiées dans le journal¹ de la CVCI en août 2025 :

1. *Les paiements effectués aux bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Vaud représentent seulement 38% des dépenses de la catégorie statistique « aide sociale et domaine d'asile », alors que cette proportion est de 44% pour Zurich et 66% pour Berne. Si les données ne permettent pas déterminer exactement les causes de cet écart, l'étude relève que les montants versés aux bénéficiaires sont similaires et qu'il serait donc intéressant de savoir si des dépenses administratives plus hautes dans le canton de Vaud pouvaient expliquer les différences.*
2. *L'étude effectuée ce qu'on appelle une analyse par enveloppement des données, corrigée pour les valeurs aberrantes et certains facteurs externes. Vaud obtient un score d'efficacité de 78% dans le domaine de l'aide sociale au sens large, soit une inefficacité d'environ 22%. Les causes exactes de cette inefficacité devraient faire l'objet d'analyses approfondies et d'autres évaluations, mais le potentiel d'amélioration est clair. Comme en 2022 les dépenses pour l'aide sociale au sens large étaient d'environ 1,12 milliards de francs, une économie de 22% représente approximativement 250 millions de francs.*

Malgré la sensibilité du thème abordé et la complexité des données y relatives, aucune consultation ou information préalable du département ou du service n'a eu lieu en amont de la publication. Ceci alors que la nature des affirmations du rapport et les conclusions qu'en tire la CVCI dans sa propre communication sont de nature à entamer la confiance de la population envers la politique publique concernée. Le Conseil d'Etat regrette cet état de fait. Afin de lever tout doute et dans un esprit d'échange constructif et objectif, dès la publication de l'étude, la Direction générale de la cohésion sociale a pris contact avec les responsables de la CVCI afin de comprendre la méthodologie de l'étude et solliciter des informations sur les données utilisées par le mandataire.

Une première séance de travail entre la CVCI et la DGCS a eu lieu le 27 août. A la suite de celle-ci, la DGCS a reçu des informations précises au sujet des données utilisées et des paramètres du modèle employé par le mandataire. Une fois ces informations en sa possession, la DGCS a sollicité une expertise externe afin d'évaluer la méthodologie (dite par « enveloppement de données », ci-après DEA) utilisée par le mandataire pour mesurer et comparer à d'autres cantons l'efficacité vaudoise en matière de politique sociale.

Lors de l'heure des questions orales du 9 septembre 2025, le Conseil d'Etat a répondu à la question orale 25_HQU_91 – Sébastien Cala : Quelle part des montants investis dans le domaine social revient effectivement aux bénéficiaires de prestations ainsi qu'à la question orale 25_HQU_93 – Patricia Pack Isenrich – Aide sociale : Quel est le coût des dépenses, hors prestations, présentant des premiers éléments factuels en réponse aux affirmations de l'étude de la CVCI.

Conclusion 1 : les montants versés aux bénéficiaires

Selon le rapport, une faible proportion de la dépense sociale parviendrait aux bénéficiaires (environ 38%) dans la catégorie des dépenses « aide sociale et domaine d'asile ». Cette conclusion est manifestement erronée ainsi que le Conseil d'Etat l'a indiqué dans sa réponse à la question orale 25_HQU_91 mentionnée ci-dessus et qui cherchait à savoir quelle est la part des dépenses du domaine social revenant aux bénéficiaires par type de prestation.

¹ Source : « Demain », journal de la CVCI, numéro 4/2025, août-septembre

La réponse du Conseil d'Etat se base sur le plan comptable MCH2, utilisé par le Canton de Vaud comme par l'ensemble des cantons suisses. Les subventions aux bénéficiaires y sont identifiées par un code particulier (no 3637). Il est donc aisé d'identifier dans les comptes 2024 de l'Etat, les montants relevant du domaine social versés aux bénéficiaires :

- Subsidés à l'assurance maladie :
950,4 millions de dépenses versées aux assureurs pour le compte des assurés.
- Prestations complémentaires AVS et AI à domicile et en institutions :
701,0 millions de dépenses versées aux rentiers AVS et AI.
- Bourses d'études :
67,2 millions de dépenses versées en faveur des boursiers.
- Politique familiale (PC Famille, Rente-Pont, Allocations Minh, Allocation de maternité, allocations familiales pour personnes sans activité lucrative, etc.) :
136,7 millions de dépenses versées en faveur des bénéficiaires.
- Revenu d'Insertion :
382,0 millions de dépenses versées aux bénéficiaires.

Pour ces 5 domaines, la dépense qui revient aux bénéficiaires se monte donc à 2'237,3 millions. La totalité des frais de gestion pour ces cinq domaines atteint 153,9 millions. La part des dépenses du domaine social revenant aux bénéficiaires représente donc plus de 93% de l'ensemble.

La seconde question orale (25_HQU_93) posée était en substance la suivante : Quel est le montant des dépenses, hors prestations, du domaine social ?

La réponse donnée s'appuyait aussi sur les comptes 2024 de la DGCS. Sur cette base, les coûts de la délivrance des prestations versées sont :

- Subsidés : 16,0 millions de frais de fonctionnement.
Soit un taux de 1.7% de frais administratifs.
- Prestations complémentaires AVS et AI à domicile et en institutions : 25,7 millions de frais de fonctionnement.
Soit un taux de 3.5% de frais administratifs.
- Bourses d'études : 3.9 millions de frais de fonctionnement.
Soit un taux de 5.8% de frais administratifs.
- Politique familiale (PC Famille, Rente-Pont, Allocations Minh, Allocation de maternité, allocations familiales pour personnes sans activité lucrative, etc.) : 9 millions de frais de fonctionnement.
Soit un taux de 6.5% de frais administratifs.
- Revenu d'insertion : 99,9 millions de frais de fonctionnement
Soit un taux de 20.7% de frais administratifs (avec l'accompagnement social).

Pour ces 5 domaines, la dépense pour les frais de gestion se monte à 153.9 millions. Les comptes de la DGCS présentent encore d'autres charges. Elles sont d'abord liées à des domaines qui ne sont pas concernés par le rapport cité. Il s'agit des dépenses dans les domaines de l'hébergement (EMS, handicap), des ateliers productifs, des mesures d'insertion, des subventions en matière d'aide et de maintien à domicile, des mesures de lutte contre les violences. L'ensemble de ces subventions se montent à 703 millions.

Enfin, pour 23 millions de francs, elles se rapportent à des frais de fonctionnement du service qui concernent aussi bien le domaine social que médico-social (unités transverses, informatique, architectes conseils, chefs de projet, juristes, enquêteurs, économistes, etc.).

La réponse concluait que même si la DGCS supprimait l'entier des frais de fonctionnement pour la gestion des régimes et pour son propre fonctionnement, secteurs social et médico-social confondus, l'économie serait au maximum de 176.9 millions.

Ainsi, selon les comptes 2024 de l'Etat, les dépenses totales du domaine social sont de 2'391.2 millions, dont plus de 93,6% vont directement aux bénéficiaires et 6,4% sont consacrés aux frais de gestion et

d'accompagnement. Ces conclusions sont comparables pour l'année 2022, prise comme référence dans le rapport de la CVCI.

Compte tenu des éléments mentionnés ci-dessus, il est difficile de comprendre comment la CVCI aboutit à un taux de 38% de montants payés aux bénéficiaires sur l'ensemble des coûts du dispositif. Pour comprendre cette différence, la DGCS a reconstitué le raisonnement des auteurs du rapport. Celui-ci se fonde sur la comparaison de deux montants financiers provenant de sources distinctes mais également de périmètres différents :

- D'une part (au numérateur) : le montant des dépenses nettes de l'aide sociale économique au sens strict (dans le canton de Vaud : le revenu d'insertion ou RI) qui figure dans la *Statistique financière des prestations sous condition de ressources* de l'OFS en 2022. Ce montant correspond au montant effectivement versé aux bénéficiaires du RI. En 2022, il représente dans les trois cantons comparés un pourcentage analogue de l'ensemble des dépenses nettes des prestations sociales sous condition de ressources (VD : 31.8% ; BE : 34.5% ; ZH : 29.4%) publiées par l'OFS.
- D'autre part (au dénominateur) : le montant des dépenses pour 2022 de la « fonction 57 », intitulée « Aide sociale et domaine de l'asile », de la *Statistique financière des cantons et communes* produite par l'AFF¹. Ce montant correspond à des dépenses nettes (soit les dépenses brutes sans les recettes). Ce chiffre comprend pour le canton de Vaud le RI, les dépenses en matière d'asile et d'autres prestations comme la rente-pont, les allocations familiales pour personnes sans activité lucrative, les aides individuelles au logement, etc. Il est à relever que ces mêmes prestations ne sont pas prises en compte à Berne et Zurich, tout simplement parce qu'elles n'y existent pas. Pour le surplus, il n'est pas possible de connaître le détail des dépenses de Berne et Zurich attribuées à la fonction 57². En résumé, cela signifie que le chiffre pris en compte dans les différents cantons ne couvre pas les mêmes champs d'activités et ne sont pas comparables.

	Nature et source	Cantons comparés		
		VD 2022	BE 2022	ZH 2022
Numérateur	Dépenses nettes liées à l' aide sociale économique OFS, statistiques financières des PCR destinées à combattre la pauvreté (autrement dit ce qui est versé aux bénéficiaires de cette prestation spécifique)	357'476	403'555	420'099
Dénominateur	Dépenses nettes (canton + communes) liées au domaine Aide sociale et domaine de l'asile AFF, statistique financière des cantons (autrement dit la charge globale pour le canton et ceci pour un périmètre plus vaste pour le canton de Vaud que celui utilisé dans le numérateur)	937'019	654'709	954'029
Calcul	(p. 57 rapport CVCI)	38%	62%	44%

Le calcul effectué par le rapport de la CVCI revient donc à diviser le montant versé aux bénéficiaires de l'aide sociale au sens strict – lequel est, une fois ramené en francs par bénéficiaire, similaire dans les trois cantons selon les auteurs eux-mêmes³ –, à des dépenses provenant d'un éventail de prestations variables selon les cantons et dont il n'est pas possible, en l'état, de connaître le détail. Le résultat ne permet donc d'inférer aucune conclusion sur la part des prestations d'aide sociale au sens strict qui ne serait pas versée directement aux bénéficiaires. Tout au plus pourrait-on déduire de ce calcul que, pour

¹ Le mandataire de l'étude a utilisé les données publiques accessibles sur le site de l'AFF qui obéissent à la classification fonctionnelle à deux chiffres. Or, le niveau de détail de cette classification est insuffisant pour permettre des comparaisons intercantionales dans le domaine de la sécurité sociale (regroupée sous les fonctions 51 à 59), étant donné que les cantons proposent un éventail variable de prestations sociales. Pour augmenter les possibilités de comparaison, le recours aux données selon la classification fonctionnelle à trois chiffres est impératif. Ces données ne sont cependant pas publiques.

² L'établissement de données financières exploitables à ce niveau de granularité à des fins de comparaison intercantonale pourrait être réalisé dans le cadre d'un processus coordonné, impliquant les parties prenantes concernées dont les cantons

³ Voir en particulier les commentaires de la Figure 25 dans le rapport de la CVCI (pp. 54-55).

le Canton de Vaud, les montants versées au titre du Revenu d'insertion représentent 38% des dépenses du domaine « aide sociale et domaine de l'asile » de l'AFF, domaine qui, comme mentionné précédemment, comprend un éventail de prestations variable selon les cantons.

De manière simplifiée, on compare donc d'une part le RI vaudois aux prestations complètes du domaine social et de l'asile dans le canton de Vaud et d'autre part le RI bernois ou zurichois, avec les prestations du domaine social et de l'asile dont on sait qu'elles ne sont pas identiques aux vaudoises dès lors qu'elles n'existent pas pour certaines dans les régimes sociaux concernés.

Conclusion 2 : l'efficacité du dispositif social

Selon les conclusions du rapport, si le Canton de Vaud était aussi efficace que le canton de Berne, il pourrait économiser près de 250 millions de francs par année sans toucher aux prestations. Cette affirmation est également totalement erronée.

Un examen rapide des comptes de l'Etat permet de l'affirmer de manière claire et objective. En effet, la prise en compte de toutes les charges administratives de l'entier du dispositif social (à la DGCS, à la Caisse cantonale AVS qui alloue certaines prestations comme les PC AVS/AI, dans les associations régionales d'action sociale qui allouent le revenu d'insertion ou les PC Familles, etc.) aboutit à un chiffre proche de 180 millions. Ainsi, le fait de supprimer le 100% du dispositif administratif ne permettrait que de combler les trois-quarts de la prétendue inefficacité du canton. Par conséquent, et contrairement à ce qui était affirmé par le rapport de la CVCI, il n'est matériellement pas possible d'économiser 250 millions sans toucher aux prestations.

Au vu de ces éléments, la DGCS a donc mandaté un expert externe pour évaluer la pertinence du modèle d'analyse du mandataire de la CVCI¹, d'un point de vue purement méthodologique. Ce rapport est à disposition. Le Conseil d'Etat rapporte ici ses conclusions principales :

- L'efficacité a été calculée selon une méthode qui compare des « unités de production » en utilisant des variables d'inputs (les entrées) et des variables d'outputs (les sorties). Une telle méthode suppose une forte homogénéité des processus de délivrance des prestations ainsi que des économies d'échelle identiques. Or, l'hétérogénéité des cantons dans le domaine de la politique sociale, les différences en termes de bases légales, d'organisation, de processus décisionnel, de répartition des compétences, de financement, etc. invalident méthodologiquement le choix de ce modèle.
- Les variables d'inputs ne comprennent aucune dépense d'exploitation ou de gestion mais uniquement des dépenses de transfert versées aux bénéficiaires. Il n'est donc pas possible d'identifier où se situent les économies d'efficacité annoncées (soit 250 millions) puisque le modèle du mandataire lui-même les exclut de ses données de base. Pour faire apparaître une éventuelle inefficacité, un modèle d'analyse pertinent doit s'appuyer sur des variables qui puissent faire office de leviers d'action potentiels. Or, cette condition n'est pas satisfaite dans le modèle utilisé par le mandataire puisqu'aucune dépense de gestion n'est prise en compte en tant qu'input. Le fait que la population résidente fasse partie des critères d'analyse en tant qu'output est une autre illustration des lacunes analytiques du rapport.
- Les variables d'inputs utilisés englobent les dépenses associées à des prestations spécifiques comme les PC Familles ou la Rente-pont qui existent dans le canton de Vaud mais pas dans ceux de Berne et Zurich. Or, le mandataire n'a pas retenu les bénéficiaires de ces mêmes prestations dans les critères d'analyse (les outputs). Cela signifie que les coûts sont intégrés dans l'analyse mais que les résultats ou les effets qui en découlent ne le sont pas, tout du moins pas entièrement. Avec une telle méthode, l'efficacité vaudoise ne peut être qu'inférieure et les économies d'efficacité déduites ne peuvent donc pas être décrites comme ne « touchant pas les prestations ».
- Le choix de l'année 2022 biaise fondamentalement l'analyse. En effet, cette année-là, les données produites par l'Office fédéral de la statistique au sujet des sorties du revenu d'insertion dans le canton de Vaud sont incomplètes. Ceci s'explique par la mise en production d'un nouvel applicatif informatique entre 2021 et 2022 qui n'a pas permis de renseigner cette donnée

¹ Le mandataire justifie le choix du modèle par le fait que celui-ci est utilisé par PWC et l'Idheap dans le cadre du « Monitoring de l'efficacité des cantons suisses ». Ce document est publié depuis plusieurs années et propose notamment un benchmark des politiques sociales cantonales. Or, le mandataire du rapport CVCI n'a pas testé au préalable la validité scientifique de ce modèle.

pendant deux ans. L'expert mandaté par la DGCS relève qu'il est quelque peu surprenant que le mandataire n'ait pas cherché à obtenir des informations complémentaires sur cette rupture de série vu son impact potentiel sur les résultats de l'analyse.

- Compte tenu des variables retenues (inputs et outputs) par le mandataire et des problèmes de fond qui en découlent, l'estimation des 250 millions apparaît donc comme extrêmement peu solide méthodologiquement. Cependant, même si des inputs et des outputs objectivement relevant avaient été sélectionnés dans l'étude, le calcul des gains d'efficacité proposé témoigne, selon l'expert mandaté par la DGCS, d'une mauvaise compréhension du modèle d'analyse. En effet, en raison des propriétés du modèle, les économies potentielles ne sont pas proportionnelles aux scores d'efficacité obtenus mais suivent une logique proche de celle des rendements décroissants. Dans le cas de cette étude, le passage d'un pourcentage d'efficacité de 78% à 80% se traduirait par un gain en millions supérieur à celui pour passer de 90% à 92%. Autrement dit, chaque point d'efficacité gagné, rapporte proportionnellement moins que le précédent, contrairement à ce qu'affirme l'étude en parlant d'un potentiel d'économies de 250 millions.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat ne peut donc que considérer que la conclusion relative aux gains d'efficacité est erronée et ne peut donc pas non plus souscrire aux conclusions de l'étude en la matière.

Conclusion

Le Conseil d'Etat est attaché à la recherche d'efficacité et de mise en œuvre de bonnes pratiques au sein de l'administration. Il est ouvert au débat, à la remise en cause de certains processus et au questionnement. Raison pour laquelle il soutient les services qui s'engagent dans des analyses et des démarches coordonnées et encourage de telles démarches.

Il est d'avis que l'efficacité de la politique sociale relève en partie de son organisation et du personnel engagé dans le domaine social. Des efforts constants se font dans ce domaine et seront intensifiés dans les prochaines années avec la mise en place de la Nouvelle gouvernance des régions d'action sociale.

Cela étant, le Conseil d'Etat tient à rappeler son engagement en faveur des prestations sociales vaudoises, attachement encore réaffirmé dans le cadre du plan pouvoir d'achat.

Réponses aux questions posées

Comment le Conseil d'Etat explique-t-il qu'une si grande part des dépenses de l'aide sociale dans le canton de Vaud n'aillent pas aux bénéficiaires (seuls 38% reviennent aux bénéficiaires contre 62 % et 44 % dans les cantons de Berne et de Zurich) ?

Comme expliqué ci-dessus, dans le canton de Vaud, plus de 93% des dépenses sociales sont affectées directement aux bénéficiaires et non 38% comme affirmé dans l'étude. Selon les échanges avec d'autres cantons et la Conférence suisse des institutions d'action sociale, ce taux est analogue dans les autres cantons. Les 7% restant découlent globalement des frais de gestion des différents régimes sociaux (administratif, contrôle, appui social, etc). Le Conseil d'Etat renvoie pour le détail aux réponses données dans le cadre des deux questions orales mentionnées ci-dessus.

Pour quelles raisons les deux autres cantons présentent-ils ce qui semble être une performance nettement meilleure ?

Comme mentionné ci-dessus, 93% des dépenses sociales sont affectées directement aux bénéficiaires. Le chiffre de 38% indique simplement la part des dépenses sociales du canton qui sont affectées à l'aide sociale au sens strict (RI) dans le Canton Vaud selon la statistique de l'AFF. Cette part est de 44% à Berne, et respectivement 62% à Zurich. Cette différence ne dit rien de l'efficacité comparée des cantons, ni positivement, ni négativement.

Quelles mesures compte prendre le Conseil d'Etat pour corriger cet état de fait ?

Les conclusions de l'étude reprises dans l'interpellation sont, au vu des éléments développés plus-haut, manifestement erronées au-delà de toute querelle de chiffres ou d'experts. Il n'y a donc pas lieu sur cette base de prendre des mesures. Par ailleurs, la comparaison avec les taux de frais administratifs des domaines sociaux n'amène pas le Conseil d'Etat à penser qu'une mesure à cet égard serait nécessaire.

Cela étant et comme déjà mentionné ci-dessus, le Conseil d'Etat soutient un travail permanent de recherche d'efficacité pour l'ensemble de l'administration. Il relève cependant que toute comparaison d'efficacité devrait prendre en compte, outre l'efficacité économique, la capacité d'une politique sociale à autonomiser financièrement les bénéficiaires, à baisser le taux de pauvreté, à réduire les inégalités et la part du non-recours aux prestations, à garantir l'intégration sociale des plus défavorisés et plus globalement à assurer la cohésion sociale de la population vaudoise.

Le Conseil d'Etat note enfin qu'en matière de cohésion sociale et de réduction de la pauvreté, les prestations sous conditions de ressources du Canton de Vaud remplissent non seulement leur rôle mais ont un impact majeur. En effet, la comparaison entre 2012 et 2022 montre que le taux de pauvreté absolue avant transferts sociaux a progressé, passant de 10.1% à 11.1%, mais que les prestations sous condition de ressources ont permis d'abaisser ce taux à 3.9% en 2022 contre 5% en 2012. Les analyses menées en vue du Rapport social, dont la publication est prévue au premier semestre 2026, démontrent notamment l'effet significatif des PC Familles sur la baisse du taux de pauvreté au cours des 10 dernières années.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 8 octobre 2025.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni