



**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS
modifiant**

- la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat ;
- la loi forestière du 19 juin 1996.

TABLE DES MATIERES

1.	Introduction	2
1.1	Résumé introductif	2
1.2	Préambule	2
1.3	Un nouvel instrument dans la collaboration entre la Confédération et les cantons : les conventions-programmes .	3
1.4	Contexte général	3
2.	Commentaire des modifications	5
2.1	Loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE)	5
2.1.1	<i>Domaines concernés</i>	<i>5</i>
2.1.2	<i>Conception et contenu des conventions-programmes .</i>	<i>5</i>
2.1.3	<i>Introduction sur la nature juridique des conventions entre les cantons ou entre la Confédération et les cantons</i>	<i>7</i>
2.1.4	<i>Nature juridique des conventions-programmes</i>	<i>9</i>
2.1.5	<i>Solution adoptée ou projetée par les autres cantons</i>	<i>11</i>
2.1.6	<i>Commentaires sur le projet d'article 21c LOCE</i>	<i>11</i>
2.2	Loi forestière du 19 juin 1996 (LVLFo)	13
2.2.1	<i>Commentaire général</i>	<i>13</i>
2.2.2	<i>Commentaire du projet d'article 58 LVLFo</i>	<i>14</i>

3. Conséquences	14
4. Conclusion	17

1. INTRODUCTION

1.1 Résumé introductif

Le présent EMPL a pour but principal d'adapter le droit cantonal afin de déterminer l'autorité compétente pour conclure au nom du Canton de Vaud les conventions-programmes, nouvelles formes de collaboration et de financement des tâches qui resteront communes entre la Confédération et les cantons suite à l'entrée en vigueur de la RPT. Il est proposé d'attribuer la compétence générale au Conseil d'Etat, avec la possibilité pour celui-ci de déléguer cette compétence, de cas en cas, à un département. Les raisons en sont les suivantes :

- Les conventions-programmes règlent des questions essentiellement administratives et techniques. Elles définissent principalement les modalités de versement des subventions fédérales. Il s'agit de conventions administratives et non pas législatives (ou concordat), pour lesquelles une ratification par le Grand Conseil serait requise.
- Sur le plan fédéral, ce n'est ni le Conseil fédéral, ni même les chefs de département qui signeront les conventions-programmes, mais les directeurs d'office concernés. Sur le plan cantonal, en revanche, il est important de garantir le contrôle gouvernemental dans les phases de négociation et de conclusion de ces conventions, afin que le Conseil d'Etat dispose d'une vision globale sur les choix politiques qui s'imposent dès l'ouverture des procédures de négociation.
- Il s'agit enfin de la solution déjà adoptée ou projetée par la majorité des cantons.

Il est proposé que le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil en la matière en lui transmettant les projets de conventions-programmes, tout en lui donnant la possibilité de lui faire part d'observations éventuelles. Le Grand Conseil pourra en outre assurer un suivi et un contrôle sur le contenu final des conventions-programmes lors de l'exercice de ses compétences budgétaires.

1.2 Préambule

La Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a été adoptée, pour son volet

constitutionnel, en votation populaire le 28 novembre 2004 ; la législation fédérale d'exécution a été adoptée par les Chambres le 6 octobre 2006 ; sa mise en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2008. La RPT est présentée de manière circonstanciée dans le Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la RPT et les travaux préparatoires dans le Canton de Vaud, qui accompagnait l'EMPD pour l'adhésion de note canton à l'accord-cadre intercantonal (rapport 369).

1.3 Un nouvel instrument dans la collaboration entre la Confédération et les cantons : les conventions-programmes

La RPT a pour objectifs de moderniser et renforcer le fédéralisme en appliquant le principe de subsidiarité à la répartition des tâches, d'améliorer l'efficacité du système de péréquation et atténuer ainsi les disparités cantonales en matière de capacité financière et de charges fiscales, et enfin d'augmenter l'efficacité dans l'accomplissement des tâches étatiques.

Afin d'atteindre ces objectifs, la RPT met notamment en œuvre l'instrument des conventions-programmes avec des subventions globales et forfaitaires. Il s'agit d'une nouvelle forme de collaboration et de financement des tâches qui resteront communes entre la Confédération et les cantons, qui se substituera au mode actuel de subventionnement par objet, en fonction des coûts et par décision de l'administration fédérale. En tant qu'elles constituent l'un des piliers de la RPT, les conventions-programmes visent à assurer une utilisation efficace des ressources affectées aux tâches devant être assumées conjointement par la Confédération et les cantons. La problématique des conventions-programmes est présentée de manière circonstanciée au chiffre I.1.3.2, pages 19 à 21, du Rapport 369 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la RPT et les travaux préparatoires dans le Canton de Vaud.

1.4 Contexte général

Le droit cantonal doit être adapté afin de déterminer l'autorité compétente pour conclure au nom du Canton de Vaud les conventions-programmes qui seront conclues avec la Confédération. La mise en œuvre de ces nouveaux instruments devant démarrer au cours de l'année 2007 sous l'impulsion des offices fédéraux concernés, il est indispensable que le Canton de Vaud se dote de la base légale nécessaire dès que possible, soit avant l'entrée en vigueur de la RPT, laquelle est prévue le 1^{er} janvier 2008. Dans le domaine forestier, il s'agit plus particulièrement de tenir compte, dans les dispositions financières de la loi, des incidences de la RPT dans l'accomplissement de cette tâche qui reste commune à la Confédération et aux cantons mais qui sera exercée selon un nouveau mode de collaboration.

Le présent projet fait partie de la première étape des révisions de la législation vaudoise nécessaires à la mise en œuvre de la RPT ; cette étape comprend aussi, avec le même calendrier (traitement par le Grand Conseil à la session de mai 2007, dans toute la mesure du possible), un EMPL modifiant la loi sur les routes, afin d'adapter la législation cantonale à la nouvelle répartition des tâches dans le domaine des routes nationales et de déterminer la compétence cantonale pour la conclusion d'accords avec la Confédération et d'autres cantons relatifs à l'entretien desdites routes.

Il fait également suite à un premier EMPL modifiant la loi du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin), intégré dans l'EMPL/EMPD budget (396). Cet EMPL prévoyait que le Conseil d'Etat était compétent pour conclure des conventions-programmes avec la Confédération au nom du Canton de Vaud (projet d'article 13 lit f) LFin *nouveau*). La Commission des finances, qui rapportait sur le « paquet » budgétaire, a estimé, dans sa majorité, que fixer cette compétence et ses modalités nécessitait des investigations complémentaires, en relevant en outre que cet objet n'avait aucune incidence sur le projet de budget 2007 (un commissaire, dans un rapport de minorité, envisageait l'octroi de la compétence au Grand Conseil). Le Grand Conseil a suivi la proposition de sa commission et a clairement décidé de ne pas entrer en matière sur ce projet.

Le Conseil d'Etat, après avoir réuni le plus d'informations possible sur cette nouvelle institution (notamment en s'enquérant de la situation dans tous les autres cantons), renouvelle sur le fond sa proposition, mais propose maintenant au Grand Conseil de modifier la LOCE et non plus la LFin. Il s'avère en effet que les conventions-programmes ne concernent pas que des aspects de politique financière. Il apparaît plus judicieux de préciser la compétence du Conseil d'Etat dans la LOCE, qui détermine de manière transversale et institutionnelle les compétences du Conseil d'Etat. Ce choix se justifie d'autant plus qu'une procédure de révision de la LOCE actuellement en cours a notamment pour but de préciser les compétences du gouvernement en matière de relations extérieures.

On précisera enfin que la question de l'application de la loi cantonale sur les subventions (LSubv) à la redistribution de contributions versées par la Confédération reste ouverte tant que les ordonnances relatives aux conventions-programmes et que le contenu de ces dernières ne sont pas définis.

2. COMMENTAIRE DES MODIFICATIONS

2.1 Loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE)

2.1.1 Domaines concernés

Les domaines de tâches concernés suivants feront l'objet de conventions-programmes :

- lutte contre le bruit pour les routes autres que nationales ou régionales,
- améliorations structurelles dans l'agriculture,
- protection contre les crues,
- mensuration officielle,
- chasse,
- forêts,
- protection de la nature et du paysage,
- protection du paysage et des monuments historiques,
- exécution des peines et mesures pour mineurs et
- trafic d'agglomération.

2.1.2 Conception et contenu des conventions-programmes

La gestion de l'exécution des tâches communes par les cantons doit à l'avenir se faire au moyen de la convention-programme. Ce nouvel instrument est basé sur la conception suivante : on définit une contribution globale ou un montant global de la Confédération pour un programme (soit pour un train de mesures coordonnées ou un « programme pluriannuel », et non plus pour des mesures, projets ou objets individuels) qui s'étend sur plusieurs années, et la prestation financière de la Confédération doit dépendre dans ce cadre de l'obtention de certains objectifs (orientation objectif, succès et efficacité). Même si l'aménagement des conventions-programmes variera suivant les domaines, leurs principaux éléments resteront identiques. La convention-programme comprendra ainsi des indications sur les points suivants (Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), 2^{ème} Message RPT, FF 2005, pp. 4641 ss., 5741) :

1. définition des objectifs que le canton poursuit ou des prestations qu'il fournit ;

2. prestations financières de la Confédération ;
3. instruments utilisés pour évaluer les prestations et les effets obtenus ;
4. contrôle de gestion et établissement de rapports ;
5. conséquences de la non-exécution de la convention ;
6. procédure de règlement des différends et de médiation ;
7. modalités d'adaptation, par exemple lors de changements des conditions cadre ;
8. organisation de la surveillance financière à travers la collaboration du Contrôle fédéral des finances et des inspections cantonales des finances.

Certains éléments sont définis dans la loi fédérale sur les subventions (LSu) à ses articles 10, alinéa 2, lettre b, et 20a, adoptés par les Chambres fédérales le 6 octobre 2006. De nombreuses ordonnances fédérales vont néanmoins également devoir être modifiées, afin de consacrer les principaux éléments des conventions-programmes selon le domaine de tâches. Ces ordonnances devraient être soumises à consultation dans les cantons entre avril et juin 2007 et seront adoptées par le Conseil fédéral dans la seconde moitié de l'année 2007.

Selon la Confédération, les négociations des conventions-programmes devraient se dérouler, à tout le moins dans le domaine de l'environnement, entre avril 2007 (dépôt des demandes des cantons) et octobre 2007, la signature des conventions-programmes devant avoir lieu au mois de décembre 2007. Cela étant, les informations relatives à la mise en œuvre concrète des conventions-programmes sont encore très lacunaires. En l'absence notamment d'indications sur le contenu des ordonnances d'exécution, les services de l'Etat concernés ne sont pas en mesure d'obtenir des informations, même approximatives, sur les incidences de cette future réglementation dans la conclusion des conventions-programmes. Par ailleurs, les inconnues liées à la nouveauté de cet instrument, la variété des domaines traités et leurs différents degrés de technicité sont autant d'autres raisons qui ne permettent pas d'anticiper leur contenu.

Ce nonobstant, le Conseil d'Etat a tenté de dessiner quelque peu le contour général des futures conventions-programmes, en particulier en ce qui concerne leur nombre ou l'importance des engagements financiers qu'elles pourraient représenter. Le Canton devra conclure une ou plusieurs conventions-programmes par domaine ; celles-ci devraient en principe être quadriennales. Si l'on extrapole au niveau national, il est aisé de se rendre compte de l'ampleur de la tâche que la Confédération doit encore accomplir sur ce seul aspect de la

RPT, avec en principe la négociation et la conclusion d'une ou plusieurs conventions-programmes pour chaque domaine d'activité et avec chacun des 26 cantons. D'autre part, les montants alloués dans le cadre de ces futures conventions-programmes, qui constituent donc un réaménagement de subventions versées actuellement selon une autre procédure, seront d'une ampleur très variable ; dans certains domaines de tâches, il est même encore impossible de les évaluer. Selon de premières et grossières estimations, ils pourraient être de l'ordre de quelques dizaines de milliers de francs par convention-programme dans certains domaines d'activité (p.ex. pour la lutte contre le bruit) ; ils pourraient atteindre plusieurs centaines de milliers de francs dans d'autres secteurs (p.ex. pour la chasse), voire dans d'autres domaines avoisiner un million de francs (p.ex. pour la mensuration officielle ou la protection de la nature) ou plusieurs millions de francs (p.ex. pour les forêts). L'importance de ces derniers montants doit cependant être relativisée dans la mesure où ceux-ci seront répartis en principe dans une ou plusieurs conventions quadriennales.

2.1.3 Introduction sur la nature juridique des conventions entre les cantons ou entre la Confédération et les cantons

Sur le plan fédéral, les contrats et les décisions de droit administratif relèvent, selon leur importance, du Conseil fédéral, d'un chef de département ou d'un directeur d'office (art. 47 al. 1 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration ; LOGA). Si la législation d'exécution concernant la RPT ne précise pas expressément quelle autorité adoptera les conventions-programmes au nom de la Confédération, on relèvera que les accords pilote, préfigurant les conventions-programmes, qui existent depuis quelques années dans le domaine des forêts, ont été conclus par l'office fédéral compétent. Cette pratique devrait être généralisée pour les futures conventions-programmes. Les conventions-programmes seront conclues par les offices compétents à raison de la matière. Si un accord ne pouvait être trouvé, la Confédération pourra renoncer à la convention-programme et prendre une décision.

Du côté du Canton, en revanche, la situation juridique est plus délicate. Les conventions entre les cantons ou entre la Confédération et les cantons se divisent en deux catégories : les conventions de droit administratif (ou contrat administratif au sens de l'art. 121 al. 3 Cst-VD), d'une part, et les conventions législatives (ou concordat), d'autre part. Si les premières règlent des situations individuelles et concrètes, les secondes contiennent des règles de droit générales et abstraites. La distinction entre ces deux catégories n'est pas toujours aisée en pratique. Les critères afin de les distinguer ne permettent pas de créer deux

catégories absolument distinctes. En outre, des formes mixtes de conventions, tant administratives que législatives, sont possibles.

Les conventions administratives fondent une relation individuelle et concrète entre les parties et fixe des droits et obligations pour chacune d'elle. Elles touchent un nombre déterminé de parties et le nombre de situations visées et déterminé ou déterminable. Elles ne contiennent pas de norme de droit objectif, mais exécutent des normes en vigueur et ne touchent pas directement la situation juridique des citoyennes et citoyens.

A l'opposé, les conventions de type législatif, ou concordats, ont pour but de créer des normes générales et abstraites. Une disposition est générale lorsque, le temps de sa validité, elle s'applique à un nombre individuellement non déterminé de destinataires. Elle est par ailleurs abstraite lorsqu'elle est conçue pour un nombre indéterminé de circonstances de la vie. Elles peuvent d'autre part toucher directement les droits et obligations des citoyens.

La nature législative ou administrative d'une convention permet de déterminer l'autorité compétente pour les adopter au nom du Canton de Vaud. Ainsi, en principe, le Grand Conseil est compétent pour approuver les concordats conclus avec les autres cantons ou la Confédération (art. 103 al. 2 Cst-VD). En dérogation à ce principe, le Conseil d'Etat, en vertu de l'art. 121 al. 3 Cst-VD, est compétent pour conclure des contrats administratifs avec la Confédération ou les autres cantons. Vu qu'elle déroge à la compétence du Grand Conseil, cette norme doit recevoir une interprétation plutôt restrictive. Il est par exemple exclu qu'une convention contenant également des éléments de type législatif, comme des dispositions impliquant la création d'organes communs ou fixant des droits et obligations pour les citoyens, puissent ressortir de la compétence du Conseil d'Etat consacrée à l'art. 121 al. 3 Cst-VD. Cette disposition vise les accords essentiellement techniques et qui s'adressent aux autorités et non aux citoyens. Il sied de relever que la procédure législative actuellement en cours (EMPL 332, mai 2006) relative à la modification de la LOCE, ne modifie en rien ce régime et a pour objectif de préciser les compétences du Conseil d'Etat en matière de relations extérieures. Le nouvel article 21b nouveau, tel que proposé, détermine dans quelle mesure le Conseil d'Etat est compétent pour conclure une convention. En particulier l'art. 21 b lit. c) met en œuvre l'art. 121 al. 3 Cst-VD, en précisant la portée de la notion de « contrat administratif ».

La différenciation entre ces deux types de conventions et la détermination de la compétence pour les conclure se fondent aussi sur le principe de la séparation des pouvoirs. Celui-ci impose de distinguer l'activité de l'autorité qui adopte les lois de l'autorité qui édicte des prescriptions d'application, les exécute, met en œuvre et concrétise les mesures législatives.

2.1.4 Nature juridique des conventions-programmes

La question de la nature juridique des conventions-programmes, instrument nouveau dans le paysage institutionnel suisse, a fait l'objet d'une étude détaillée dans les domaines de l'environnement, des forêts, de la protection de la nature et des paysages, ainsi que celui de la protection contre les crues. Cette expertise, du 6 mai 2006, intitulée « Besoin de légiférer en droit de l'environnement au niveau des cantons, comme conséquence de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT) », réalisée par le Prof Andreas Lienhard et Daniel Kettiger, sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement, permet de tirer des conclusions générales sur le besoin de légiférer dans les cantons en matière de conventions-programmes. Plusieurs cantons se réfèrent d'ailleurs expressément à cette étude dans leurs projets de lois y relatifs.

La législation fédérale dispose que les subventions peuvent être octroyées, à des particuliers ou à des collectivités, par décision ou par contrat. La convention-programme est considérée comme une forme particulière de contrat destinée dans le cas d'octroi de subventions aux cantons (nouvel art.16 al. 1 bis LSu). Par conséquent, les conventions-programmes sont des contrats de droit administratif.

On rappelle que les « conventions-programmes » pourront toutefois, exceptionnellement, prendre la forme de décisions du droit des subventions conformément à l'article 19 LSu – auquel cas la question de la compétence cantonale ne se posera pas. D'autre part, dans le domaine de la protection contre les crues en tout cas, les octrois de subventions par des conventions-programmes ou par des décisions resteront tous deux possibles ; la Confédération entend même en l'occurrence privilégier la décision pour les projets portant sur les montants les plus élevés (un ou plusieurs millions de francs) et grouper les projets de moindre importance dans une convention-programme. Dans l'hypothèse où la compétence de conclure des conventions reviendrait à l'organe parlementaire sur le plan cantonal, ce cas de figure le priverait paradoxalement de sa compétence dans les projets les plus importants.

Au vu du *numerus clausus* des dispositions normatives figurant dans la Constitution fédérale, toutes les dispositions fixant des règles de droit doivent être édictées sous la forme soit d'une loi fédérale (art. 163 al. 1 et 164 al. 1 Cst.) soit d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale (art. 163 al. 1 Cst) ou du Conseil fédéral (art. 182 al. 1 Cst.). Au vu de ce qui précède, la Constitution fédérale exclut que des conventions-programmes puissent contenir des dispositions fixant des règles de droit. Il n'est en outre juridiquement pas concevable de légiférer au moyen d'un accord entre un office fédéral et une autorité cantonale.

Les conventions-programmes sont – et ceci ressort désormais aussi clairement de l'article 20a LSu – des actes administratifs concrets et individuels passés entre la Confédération et un canton particulier (Lienhard/Kettiger, p. 22 s.).

Le contenu de la convention-programme correspond à la réglementation - ou conception concrète individuelle - du rapport juridique de subventionnement entre la Confédération et le canton concerné. Les conventions-programmes règlent des questions administratives et techniques. Elles définissent principalement les modalités de versement des subventions fédérales pour des prestations qui sont rendues dans le cadre de l'exécution commune, par la Confédération et les cantons, des tâches découlant de la législation fédérale. Ainsi, plutôt que de subventionner des objets par des décisions rendues au coup par coup en fonction des dépenses occasionnées, la RPT privilégie dans ces domaines de tâches les programmes annuels ou pluriannuels et les accords assortis d'objectifs, ainsi que des subventions globales ou forfaitaires. La conduite stratégique incombera à la Confédération, tandis que les cantons auront la responsabilité opérationnelle.

La convention-programme ne perd pas le caractère d'acte unique concret et individuel du fait qu'elle porte désormais sur des programmes et non sur des objets et projets particuliers. La réglementation d'un programme consiste en premier lieu à définir concrètement des objectifs et un ensemble de prestations ainsi qu'à fixer une contribution fédérale individuelle pour le canton concerné (Lienhard/Kettiger, p. 24).

Au vu de ce qui précède, on peut conclure que, juridiquement, la compétence du Conseil d'Etat de conclure une convention-programme au nom du Canton de Vaud pourrait découler de l'art. 121 al. 3 Cst-VD. Vu qu'il s'agit d'un instrument juridique totalement nouveau et compte tenu de la variété des domaines touchés, le Conseil d'Etat estime néanmoins nécessaire qu'une base légale claire lui confère cette compétence. Il juge en outre utile d'envisager une délégation de compétence à ses départements, de cas en cas, en fonction du contenu de telle ou telle convention-programme. Il s'en explique plus bas (voir chiffre 2.1.6). Enfin et par souci d'exhaustivité, on relèvera que les compétences du Grand Conseil en matière budgétaire sont bien évidemment réservées. Cela implique en particulier que le Conseil d'Etat ne pourra s'engager dans le cadre de la conclusion des conventions-programmes qu'à concurrence des montants fixés dans le budget. C'est le lieu de rappeler qu'en tant qu'instrument d'exécution de tâches communes, la convention-programme suppose un partage du financement, donc une participation financière du canton.

2.1.5 Solution adoptée ou projetée par les autres cantons

Parmi les autres cantons, certains ont déjà légiféré tandis que d'autres, la majorité d'entre eux, ont projeté de le faire. Dans l'ensemble, l'attribution de la compétence au Conseil d'Etat est nettement la solution la plus fréquemment envisagée et sa justification se fonde tant sur la nature administrative de la convention-programme que sur le caractère purement exécutif de son contenu. Cette analyse conduit même quelques cantons à renoncer à légiférer et à considérer ainsi que cette compétence revient de droit au gouvernement. Dans près de la moitié des cantons, la compétence des départements, directe (plus rarement) ou par voie de délégation (fréquemment) est prévue. Lorsqu'elle est retenue, la délégation de compétence se fonde sur le type de domaine concerné ou les montants en jeu, voire parfois sur un souci d'établir un parallélisme dans le niveau de compétence puisque du côté de la Confédération ce seront les offices de l'administration fédérale qui sont habilités à conclure des conventions-programmes avec les cantons. Dans un petit nombre de cantons, cette compétence pourrait revenir partiellement au Grand Conseil, principalement en fonction de l'importance des montants en jeu ; il arrive d'ailleurs que ce soit leur constitution qui leur impose ce partage de compétence fondé sur une telle délimitation financière.

2.1.6 Commentaires sur le projet d'article 21c LOCE

La révision législative proposée vise à modifier la LOCE pour donner au Conseil d'Etat la compétence de conclure des conventions-programmes. Cette compétence englobe non seulement celle de les signer, mais aussi celle de prendre position sur les propositions de conventions adressées au canton par la Confédération et d'y répondre formellement.

En exception à cette règle générale, le projet de loi prévoit la possibilité de déléguer cette compétence à un département, de cas en cas. Le Conseil d'Etat estime qu'une telle délégation pourra se révéler opportune, lorsque les premières expériences auront été faites, par exemple dans des domaines particulièrement techniques et dépourvus d'enjeux politiques spécifiques. Lorsque l'aspect novateur de ce futur outil de gestion sera maîtrisé, le Conseil d'Etat pourra déterminer au cas par cas si une convention-programme est de nature essentiellement opérationnelle et ne nécessite pas son implication directe lors de sa conclusion. Sur proposition motivée et documentée du département concerné, il pourra alors décider, lors du lancement des négociations, s'il se justifie de lui permettre de négocier et de conclure seul une ou plusieurs conventions-programmes déterminées.

Ce nonobstant, l'examen et l'exécution des conventions-programmes pourront concerner plusieurs départements et impliqueront les services transversaux. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a d'ores et déjà adopté une directive instaurant une procédure de traitement des conventions-programmes (directives et règles à usage interne de l'Etat / DRUIDE 1.3.6), de façon à garantir tant le contrôle gouvernemental que l'implication des services transversaux dans les phases de négociation et de conclusion. Cette directive doit en outre permettre au Conseil d'Etat de disposer rapidement d'une vision globale des projets de conventions-programmes, afin que celui-ci puisse prendre position sur les choix politiques qui s'imposent dès l'ouverture de la procédure de négociation. Enfin, elle a encore un caractère transitoire et provisoire. Elle sera revue en fonction des informations complémentaires qui seront communiquées par la Confédération d'ici l'entrée en vigueur de la RPT, ainsi que des expériences qui seront faites en la matière ; celles-ci permettront notamment au Conseil d'Etat de mieux déterminer les cas concernés par la possible délégation de compétence à un département et la procédure interne à suivre en pareils cas.

Concernant l'implication du Grand Conseil dans la conclusion des conventions-programmes, le Conseil d'Etat est conscient que l'organe législatif s'inquiète de se voir éventuellement privé d'une prérogative dans la mise en œuvre des politiques publiques. C'est pourquoi, nonobstant son appréciation sur le caractère essentiellement exécutif et technique de ce nouvel instrument, le gouvernement propose une procédure tendant à informer le parlement du contenu de ces conventions et à permettre à celui-ci, s'il le souhaite, de s'exprimer à leur sujet avant leur conclusion définitive.

Il est donc d'abord proposé que le Grand Conseil reçoive l'information par la remise, à son Bureau, des conventions-programmes négociées, soit dans leur version telle qu'elles se présentent avant que le Conseil d'Etat s'apprête à les conclure.

Le Grand Conseil disposerait alors de la possibilité de faire, s'il le juge utile, régulièrement ou de cas en cas, par exemple par son Bureau ou par la commission que celui-ci désignerait, des observations dans un délai fixé par le Conseil d'Etat. Encore une fois, la nature exécutive, le nombre et la technicité de ces conventions-programmes ne permettent pas d'imposer que le Grand Conseil se détermine sur tous les projets, d'où le caractère seulement éventuel des observations qu'il peut produire ; par l'intermédiaire de son Bureau ou tacitement, le Grand Conseil peut également renoncer à se déterminer.

Si le Conseil d'Etat délègue sa compétence à un département, il appartient à celui-ci d'informer le Grand Conseil du contenu de la convention-programme négociée et de lui donner la possibilité de faire des observations.

Quant au délai, il dépendra du temps qui sera disponible, en fonction tant des exigences éventuelles de la Confédération que du temps qu'il restera à disposition avant l'entrée en vigueur des conventions-programmes négociées. Il n'apparaît dès lors pas nécessaire d'inclure dans la loi des indications plus précises à sujet ; conformément aux rapports de confiance qui président et doivent présider aux relations entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, l'objectif du gouvernement et des départements auxquels sa compétence aura été déléguée sera de consulter le Grand Conseil à temps et en fonction du temps disponible.

Il n'est pas prévu de dispositif quant à la prise en compte par le Conseil d'Etat ou un département des observations éventuelles du Grand Conseil sur le contenu des conventions-programmes. Un tel dispositif serait en effet susceptible d'engendrer une surcharge administrative tant pour le Conseil d'Etat que pour le Grand Conseil, en raison des difficultés qu'il entraînerait dans la gestion, dans un laps de temps relativement court et sans grande valeur ajoutée, d'une masse importante d'informations (transmission des conventions-programmes dans leur version finale et classement ou distribution de celles-ci par le Grand Conseil, travail continu d'appréciation par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil du suivi de ces démarches, etc.). Une telle implication réciproque dans la gestion de ces objets pourrait au demeurant se heurter au principe de la séparation des pouvoirs. En outre, il est rappelé que le Grand Conseil pourra assurer un suivi et un contrôle sur le contenu final des conventions-programmes lors de l'exercice de ses compétences budgétaires.

2.2 Loi forestière du 19 juin 1996 (LVLFo)

2.2.1 Commentaire général

Selon la législation actuelle, les subventions fédérales dans le domaine des forêts sont octroyées par projet, conformément aux directives de l'Ordonnance fédérale sur les forêts (OFo). Ces dernières spécifient les modalités de calcul du taux fédéral en fonction du taux cantonal. La loi forestière vaudoise prévoit actuellement un taux cantonal maximum de 70%, ce qui permet d'octroyer au bénéficiaire un taux maximum cumulé (Canton et Confédération) de 100%.

Avec l'introduction de la RPT, le canton fixe seul le taux de subvention pour les projets. Il convient donc de permettre à l'autorité cantonale compétente de pouvoir, le cas échéant et avec la contribution fédérale, octroyer un subventionnement d'un taux supérieur à 70%.

Conformément à la RPT, la collaboration entre Confédération et cantons se base principalement sur les principes de subsidiarité, d'autonomie et de liberté

d'organisation, d'équivalence fiscale ainsi que sur les nouveaux mécanismes de compensation que sont la péréquation des ressources et la compensation des charges. Il doit en résulter un renforcement de la responsabilité propre des cantons et une concentration de l'engagement de la Confédération sur les tâches stratégiques. L'instrument central pour l'exécution des tâches communes dans le fédéralisme vertical est la convention-programme avec contribution globale ou forfaitaire.

La Confédération subventionne de nombreux projets forestiers, soit selon la logique des coûts (notamment pour les mesures de protection contre les dangers naturels), soit sur la base de forfaits (notamment pour les mesures sylvicoles).

L'introduction de la RPT s'accompagne d'une diminution des subventions fédérales. La Confédération versera au canton des subventions globales dans le cadre des conventions-programmes. Les cantons seront les seuls interlocuteurs des propriétaires forestiers et des maîtres d'œuvre.

Une modification de la loi forestière s'avère donc nécessaire, dans un premier temps, pour modifier les taux des subventions. Des modifications complémentaires seront apportées à la loi lors de sa révision, prévue pour 2007-2008.

2.2.2 Commentaire du projet d'article 58 LVLFo

Le taux maximal des subventions a été augmenté de 70 à 100% afin de maintenir le taux maximal de subvention possible au niveau actuel (Confédération et canton). Il s'agit également de s'adapter à l'introduction d'une subvention globale qui ne distingue plus, comme par le passé, l'origine du financement du subventionnement entre la Confédération et le canton. Le taux maximal de formulation remplacé correspond uniquement à la part cantonale de subventionnement et non à une subvention globale (Confédération et canton).

3. CONSEQUENCES

Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

La modification apportée à la LOCE règle la question de la compétence pour conclure une convention-programme. La procédure pour examiner, négocier, adopter et suivre les conventions-programmes est fixée dans une directive DRUIDE, adoptée par le Conseil d'Etat le 16 août 2006. Cette directive sera adaptée pour tenir compte des premières expériences qui auront été faites.

Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

a) Relatives à la LOCE

La Confédération n'a pas encore articulé de montants concernant les subventions fédérales qui seront versées par le biais des conventions-programmes. Par conséquent, il n'est pas possible de porter un constat sur les éventuels écarts entre les futures subventions fédérales qui seront allouées et les subventions fédérales enregistrées dans les comptes 2005 et le budget 2006.

b) Relatives à la LVLFo

En tant que tel, l'EMPL n'a pas d'incidence financière particulière, dans la mesure où il se limite à fixer la fourchette possible de subventionnement.

Cela dit, le Service des forêts, de la faune et de la nature (SFFN) estime que la mise en œuvre de la nouvelle forme de collaboration le conduira à devoir se renforcer (voir rubrique 3.4 Personnel). Cette question d'effectif et ses conséquences financières feront toutefois l'objet d'une demande séparée du département dont relève le SFFN et elles seront traitées dans le cadre des procédures de création de poste (avec analyse et préavis du Service du personnel) et budgétaire (avec préavis du Département des finances) ordinaires.

Personnel

a) Relatives à la LOCE

Les incertitudes sur le contenu des futures conventions-programmes, leur nombre et les exigences fédérales en matière de suivi, de contrôle et d'évaluation de la nouvelle institution ne permettent pas de savoir si l'entrée en vigueur des conventions-programmes aura des conséquences sur le personnel. Quoi qu'il en soit, le travail de mise en place de ce nouvel outil de gestion des subventions fédérales devra être géré en fixant des priorités dans les activités à accomplir. Par ailleurs, il y aura des ajustements à apporter par rapport au suivi actuel des projets faisant l'objet des subventions fédérales. En effet, les missions à effectuer et les objectifs à atteindre seront définis pour une période pluriannuelle et les cantons auront plus de marge de manœuvre dans le choix des projets réalisés.

b) Relatives à la LVLFo

Selon le SFFN, l'introduction de la RPT au niveau forestier nécessitera l'engagement d'une personne supplémentaire. Il fait valoir que la RPT correspond fondamentalement à un double transfert de charges de la Confédération vers les cantons en ce qui concerne le suivi, le monitoring et la priorisation des prestations au niveau forêt. Actuellement, les modalités de

contrôle sont uniquement orientées sur l'effectivité des travaux (*réalisés "oui ou non", et décomptés avec le bon forfait*). Ce contrôle est assumé essentiellement par l'OFEV. Dès 2008, le SFFN devra assumer seul cette tâche. De plus, il devra vérifier que les prestations fournies permettent d'atteindre les objectifs globaux. Le SFFN devra donc contrôler non seulement l'effectivité des travaux, mais également leur efficacité par rapport aux objectifs fixés. Le dernier élément constituant une charge durable est lié à la priorisation des projets et prestations. A cela, il convient d'ajouter que la RPT ancre la nécessité de coordination pour la réalisation des projets. Cet élément, certes positif, nécessitera de fait une charge supplémentaire (non quantifiée). Il faut encore rappeler que pour 2007 l'introduction de la RPT, outre la charge nécessaire à la préparation de sa mise en œuvre, nécessitera de régler le bouclage anticipé d'un certain nombre de projets (charge supplémentaire demandée par la Confédération). De 2008 à 2010, le SFFN va devoir suivre des projets avec deux systèmes de subvention en parallèle, sans compter les éventuels ajustements inévitables.

Ce renforcement, à envisager pour l'année en cours déjà, ne découle pas directement du présent projet ; comme expliqué plus haut sous les conséquences financières, cette question d'effectif et ses conséquences financières feront l'objet d'une demande séparée du département dont relève le SFFN et elles seront traitées dans le cadre des procédures de création de poste (avec analyse et préavis du Service du personnel) et budgétaire (avec préavis du Département des finances) ordinaire.

Communes

L'article 19, alinéa 2, de la loi fédérale sur les subventions dispose que le canton, dans le cadre de la négociation d'une convention-programme touchant aux intérêts des communes, devra soumettre le projet de convention pour avis aux communes concernées. Aux termes de l'article 20a, alinéa 4, de cette même loi, si des communes fournissent des prestations prévues dans le cadre de conventions-programmes, le canton leur rembourse les frais engagés, au moins à hauteur de la part correspondant au rapport entre les contributions fédérales et les frais totaux. Au même titre que d'autres tiers dont les intérêts pourraient également être touchés par la convention-programme, les communes ont la possibilité de requérir dans les 30 jours une décision sujette à recours (article 19, alinéa 3, LSu).

Cela dit, l'importance des conséquences des conventions-programmes sur les communes doit être relativisée : parmi les dix groupes de tâches pour lesquels cet instrument nouveau est prévu (voir plus haut, ch. 2.1), seuls quatre sont susceptibles de concerner directement quelques communes : lutte contre le bruit

sur certaines routes, protection contre les crues, trafic d'agglomération et forêts (mais alors en tant que propriétaires).

RPT (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Ces modifications légales découlent de la RPT. Elles permettent, d'une part, de définir les autorités compétences pour prendre position sur les propositions de conventions-programmes adressées au Canton par la Confédération et signer les documents définitifs et, d'autre part, d'adapter les règles cantonales au nouveau mode de subventionnement dans le domaine des forêts.

4. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter les projets de loi modifiant :

- la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat ;
- la loi forestière du 19 juin 1996.

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

Vu les articles 16 et 20a¹ de la loi fédérale sur les subventions du 5 octobre 1990,
vu l'article 121 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud,
vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat
décète

Article premier. – La loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat est modifiée comme il suit :

Conclusion de conventions-programmes avec la Confédération	Art. 21c² nouveau. – Le Conseil d'Etat est compétent pour conclure des conventions-programmes avec la Confédération. Avant de les conclure, il informe le Grand Conseil en transmettant les projets de conventions-programmes au Bureau du Grand Conseil et en fixant un délai pour faire part d'observations éventuelles. De cas en cas, le Conseil d'Etat peut déléguer cette compétence à un département, lequel informe le Grand Conseil conformément à l'alinéa qui précède.
---	---

Art. 2. – Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Donné,

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 février 2007.

¹ Ces dispositions ont été adoptées par l'Assemblée fédérale le 6 octobre 2006 et entreront en vigueur avec la RPT, soit en principe le 1er janvier 2008

² Cette numérotation tient compte de la procédure législative actuellement en cours (EMPL 332, mai 2006), qui prévoit de nouveaux articles 21a et 21b LOCE

Texte actuel

Taux des subventions (Art. 38 à 40, 58 OFo)

Art. 58. – Le taux des indemnités et aides financières cantonales pour les cas prévus aux articles 56 et 57 s'échelonne de 10 % à 70 % en fonction de la capacité financière des bénéficiaires, de la nécessité et de l'urgence des mesures ainsi que des dispositions de la Confédération. Le Conseil d'Etat fixe les conditions générales d'octroi dans le règlement d'application. Si nécessaire, le département peut fixer des conditions spéciales.

Le département détermine les mesures de conservation et d'entretien des forêts, ouvrages et installations subventionnés.

L'inobservation des conditions fixées entraîne l'obligation pour le propriétaire de rembourser tout ou partie des subventions perçues. Cette obligation a une durée de vingt-cinq ans. Elle peut être garantie par une charge foncière de droit public privilégiée dans la mesure où elle est inscrite au Registre foncier. L'inscription se fait sur réquisition du département.

Le taux des indemnités communales pour les cas prévus à l'art. 56 s'échelonnent de 5% à 20%.

Projet

Le président :

C.-L. Rochat

Le chancelier :

V. Grandjean

PROJET DE LOI

modifiant la loi forestière du 19 juin 1996

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

Vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décrète

Article premier. – La loi forestière du 19 juin 1996 est modifiée comme suit :

Taux des subventions (Art. 38 à 40, 58 OFo)

Art. 58. – Le taux des indemnités et aides financières cantonales pour les cas prévus aux articles 56 et 57 s'échelonne de 10 % à 100 % en fonction de la capacité financière des bénéficiaires, de la nécessité et de l'urgence des mesures ainsi que des dispositions de la Confédération. Le Conseil d'Etat fixe les conditions générales d'octroi dans le règlement d'application. Si nécessaire, le département peut fixer des conditions spéciales.

(Al. 2 à 4 : sans changement)

Art. 2. – Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Texte actuel

Projet

Donné, etc.

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 février 2007.

Le président :

C.-L. Rochat

Le chancelier :

V. Grandjean