

Conseil d'Etat  
du Canton de Vaud

---

# Programme de législature 2003 – 2007



# Programme de législation, mode d'emploi

La nouvelle constitution vaudoise imposera au gouvernement élu en 2007 la présentation d'un programme de législation au Parlement, qui en prendra acte. Anticipant sur ce qui sera dans le futur un processus renouvelé tous les cinq ans, le Conseil d'Etat a adopté un programme de législation 2003 - 2007. Ce document expose la vision du Gouvernement sur les priorités de législation et les actions qui les matérialiseront.

La mise en œuvre des actions de ce programme s'inscrira dans une planification financière, également présentée ici. Cette planification fixe des objectifs financiers pour la période 2004 - 2007. Destinée à être révisée en cours de route, elle intègre le coût estimatif des actions du programme, ainsi que les effets attendus des mesures financières d'accompagnement destinées à contribuer à ce qu'à l'horizon 2007, l'Etat parvienne à équilibrer son compte de fonctionnement.

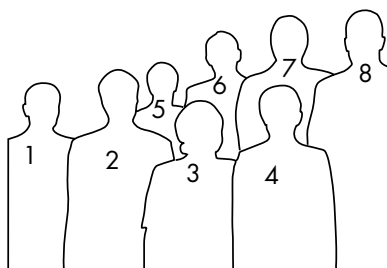
Instruments liés, le programme de législation et la planification financière donneront lieu à un débat au Grand Conseil, appelé à en prendre acte.

Pour les départements, les actions mises en exergue par le programme s'incorporent aux activités et projets en cours, donnés par leurs missions. Ils s'approprient ces actions au travers de leurs objectifs annuels et dans les budgets des services. Il sera rendu compte du degré de réalisation de ces objectifs dans les rapports annuels de gestion. La planification financière a valeur de prescription pour l'élaboration des budgets successifs; son suivi et celui des mesures financières d'accompagnement s'opéreront de manière continue, via les processus budgétaires et comptables.

Enfin, l'activité de l'Etat n'a pas pour seules références cardinales le programme de législation et la planification financière. Deux autres documents essentiels les complètent: la nouvelle Constitution bien sûr et le plan directeur cantonal. Le rythme des travaux de mise en œuvre de la Constitution qui entrera en vigueur le 14 avril prochain est dicté par la charte fondamentale elle-même et un certain nombre de choix de priorités, annoncés au Grand Conseil dans un rapport et projet de décret prévoyant que les projets législatifs requis par la nouvelle Constitution s'intègrent à la planification financière.

Ceci étant précisé... place au programme de législation!

Vincent Grandjean, chancelier



- 1) Vincent Grandjean, chancelier,
- 2) Pierre Chiffelle, chef du DIRE,
- 3) Jacqueline Maurer-Mayor, cheffe du DEC,
- 4) Anne-Catherine Lyon, cheffe du DFJ.
- 5) Philippe Biéler, chef du DINF,
- 6) Charles-Louis Rochat, chef du DSAS,
- 7) Pascal Broulis, chef du DFIN,
- 8) Jean-Claude Mermoud, chef du DSE et président du Conseil d'Etat.

## Sommaire

Introduction. <b>Une ligne, des choix, des actions</b>	4
Que développer? <b>Investir pour l'avenir</b>	6
Selon quels principes? <b>Voir à long terme</b>	7
Avec quels moyens? <b>Assainir les finances</b>	8
Dans quel style? <b>Rapprocher l'Etat des citoyens</b>	10
Annexe I: les actions liées au programme	11
Annexe II: la planification financière	17

# Programme de législature 2003 – 2007

## Une ligne, des choix, des actions

### Introduction

Ce premier programme de législature du Conseil d'Etat vaudois est le fruit d'un travail en profondeur, conduit dans une conjoncture économique incertaine. Le gouvernement doit simultanément veiller aux conditions de vie de l'ensemble des habitants du canton, prévoir le développement à long terme et réaliser l'assainissement financier de l'Etat. Pour y parvenir, il doit être d'autant plus solide et cohérent que l'environnement est instable. Le programme de législature est l'instrument de cette solidité et de cette cohérence. Dans l'esprit de la nouvelle Constitution, il lie chacun des membres du gouvernement.

Par ce programme, le collège gouvernemental dit sa volonté et ses choix. Il définit un ensemble d'orientations et d'actions coordonnées entre elles, propres à favoriser la créativité et à canaliser les énergies. La mise en oeuvre exigera des efforts de l'Etat et de ses partenaires. Le Conseil d'Etat a veillé à répartir ces efforts aussi équitablement que possible, sans sacrifices disproportionnés. Ce n'est pas un programme d'austérité, mais un programme de rigueur.

L'ensemble du programme s'inscrit dans la perspective du développement durable, dont les critères sont applicables à toutes les activités de l'Etat. Sa réalisation sera cadrée par trois documents fondamentaux: la nouvelle Constitution, la planification financière et le plan directeur cantonal. La mise en oeuvre de la Constitution interviendra progressivement selon le programme législatif que le Conseil d'Etat a présenté au Grand Conseil, et dans lequel il prévoit le traitement prioritaire des dispositions sur le droit de vote des étrangers au niveau communal, de la loi sur les communes, des mesures liées à l'assainissement des finances et de la création d'une Cour des comptes.

L'assainissement des finances n'est pas une fin en soi, mais il est nécessaire à la réalisation des projets porteurs d'avenir. Face à cette nécessité, le Conseil d'Etat a procédé à des choix drastiques pour éviter l'éparpillement des deniers publics. Ce faisant, il a privilégié les objectifs suivants:

- investir pour l'avenir,
- voir à long terme,
- assainir les finances,
- rapprocher l'Etat des citoyens.

Ces objectifs expriment la volonté du Conseil d'Etat et fondent ses choix politiques. Ils se déclinent en une série d'actions prioritaires (*annexe 1*). Ces actions sont chiffrées et prises en compte dans la planification financière (*annexe 2*).

Le canton a affronté une crise économique, financière et politique dont il n'est toujours pas sorti. Le Conseil d'Etat a estimé avec réalisme et lucidité les forces et les faiblesses de notre canton. Il est convaincu que ce canton a des ressources et des atouts remarquables, qui doivent lui permettre d'affronter avec succès les difficultés actuelles et celles qui s'annoncent, pour autant que chacun participe à l'effort.

## 1) Que développer?

# Investir pour l'avenir

Le Conseil d'Etat considère que, dans l'ensemble, les prestations publiques sont de bon niveau. Il entend préserver cette qualité. Quant aux demandes de nouvelles prestations, l'état des finances cantonales ne lui permet pas de les satisfaire toutes. Il a opéré un tri rigoureux en songeant d'abord à la qualité de vie de l'ensemble de la population. Il examinera en 2004 si l'évolution de sa situation financière lui permet de lancer certains des projets qu'il a provisoirement écartés.

### **Formation et santé**

Dans les domaines essentiels que sont la formation et la santé publique, le Conseil d'Etat entend augmenter les dotations budgétaires à un rythme modéré, permettant de faire face à la croissance de la démographie scolaire et d'assurer une offre cohérente de prestations de soins. Il poursuivra la mise en oeuvre de son programme sanitaire. Il consentira en outre des efforts supplémentaires dans les domaines de l'université, du personnel soignant et des établissements médico-sociaux.

### **Infrastructures et économie**

Le métro M2 sera réalisé et le REV (Réseau express vaudois) développé. Ces investissements, essentiels au réseau de transports cantonal, faciliteront la vie des habitants, amélioreront la qualité de l'air et favoriseront également le développement économique. Le soutien à l'économie du canton reste une priorité pour le Conseil d'Etat, et ce soutien est d'autant plus nécessaire en période de difficultés économiques. C'est ce qui justifie ses interventions récentes pour le rétablissement d'une banque cantonale performante et proche des entreprises.

### **Politique familiale**

Le soutien aux familles est jugé essentiel. C'est pourquoi le gouvernement s'efforcera de répondre à la demande grandissante en matière d'accueil des enfants. En collaboration avec les partenaires concernés (communes et économie privée), il augmentera la capacité d'accueil pré et parascolaire (garderies, nurseries, etc.) afin de permettre aux parents de concilier plus facilement vies familiale et professionnelle. Il se réserve de mettre en oeuvre une assurance maternité cantonale avant le délai prescrit par la nouvelle Constitution, s'il apparaît que la solution fédérale ne se réalise pas.

### **Sécurité**

Le bien-être des habitants passe aussi par un cadre de vie sûr. Le projet Police 2000 assure une meilleure organisation policière; il met l'accent sur la prévention et la proximité. En outre, la création d'un tribunal des flagrants délits permettra de juger rapidement les petits délinquants et les découragera de récidiver. Le Conseil d'Etat entend aussi coordonner les efforts des différents acteurs de la prévention (autorités, école, parents, justice, police) pour sensibiliser chacun à l'existence d'une collectivité et de règles qui lui permettent de fonctionner.

## 2) Selon quels principes?

# Voir à long terme

Le Conseil d'Etat s'est fixé trois principes destinés à guider l'ensemble de ses actions et d'en assurer la cohérence: ceux du développement durable, de l'efficience et de l'ouverture.

### **Développement durable**

Le Conseil d'Etat estime fondamental de prévoir les conséquences de ses décisions à long terme, en visant l'efficacité économique, l'équité sociale et la responsabilité environnementale. C'est la définition même du développement durable. Plutôt que de s'ajouter à la liste des politiques sectorielles, cette approche doit imprégner tous les secteurs de l'Etat. A cet effet, un programme cantonal de développement durable sera défini. Il fixera les objectifs, les principes et les actions.

Les perspectives du développement durable s'inscrivent notamment dans le plan directeur cantonal et dans le programme de développement des agglomérations. Elles comprennent les mesures visant à préserver la cohésion du canton par le soutien aux régions excentrées, ainsi que les mesures destinées à assurer la cohésion sociale, notamment par l'intégration des personnes d'origine étrangère.

### **Efficience et efficacité**

Le Conseil d'Etat s'efforce de garantir l'efficacité, l'efficience et la qualité des prestations servies directement ou indirectement par le Canton. Il simplifiera les processus et les structures internes, avec une définition claire des compétences, de l'autonomie et des responsabilités de chacun.

Par la construction d'une nouvelle salle – à la suite de l'incendie de 2002 – le Grand Conseil pourra disposer d'infrastructures adaptées aux exigences de son activité. Le Conseil d'Etat lui-même deviendra plus visible en tant que gouvernement collégial du Canton. Il prévoit que ses sept membres soient regroupés, au cours de la prochaine législature, dans les locaux de l'ancienne Ecole de chimie.

En évaluant plus systématiquement les effets des politiques mises en œuvre, l'Etat cherchera avant tout à augmenter l'efficience de ses prestations. Les normes et standards imposés tiendront compte des réalités du terrain sur lequel ils devront s'appliquer, et seront reconsidérés si la situation financière l'exige. Enfin, les solutions retenues devraient mieux tenir compte des expériences réalisées par d'autres cantons.

### **Ouverture et partenariat**

A l'occasion de la définition ou du réajustement de projets, l'Etat collabore avec tous ses partenaires, internes, externes, sociaux, économiques, institutionnels. Dans le canton, après concertation avec ses partenaires, il détermine les besoins qu'il pourra satisfaire et la manière d'y répondre. Quant aux relations extérieures, le principe d'ouverture s'applique notamment à tous les projets de collaboration intercantonale, et dicte, sur le plan fédéral, une attitude favorable à l'intégration de la Suisse dans l'Union européenne.

### 3) Avec quels moyens?

## Assainir les finances

S'il n'est pas un but en soi, l'assainissement des finances cantonales reste une nécessité et une priorité du Conseil d'Etat. Le Canton ne sera sorti d'affaire qu'au moment où il sera capable de maîtriser sa dette. La crédibilité de l'Etat et le maintien des prestations prioritaires sont à ce prix. Le Conseil d'Etat réaffirme que, dans la situation actuelle des finances cantonales, la progression des dépenses ne peut pas dépasser celle des revenus.

Conformément à la planification financière remise à jour, le Conseil d'Etat s'engage à réduire progressivement, d'ici à la fin de la législature, l'actuel déséquilibre budgétaire. Sa planification financière prévoit un budget équilibré en 2007. Les nouvelles dispositions constitutionnelles prévoyant que toute nouvelle tâche doit avoir un financement assuré seront appliquées immédiatement.

### **Maîtrise des dépenses**

La première mesure consiste à freiner l'accroissement des dépenses en limitant notamment le nombre de projets nouveaux. L'augmentation des dépenses prévisibles dans les domaines de la santé, de l'action sociale et de la formation sera contenue dans les limites de l'évolution démographique. Seules exceptions à cette limitation, les domaines de l'université, des professions soignantes et de la prise en charge des personnes âgées bénéficieront de dotations budgétaires supplémentaires.

Une loi sur les subventions permettra de disposer d'une vue d'ensemble de ce poste au budget qui, fort important, s'alourdit de manière préoccupante. Une meilleure vision permettra de mesurer l'efficacité des subventions et d'opérer des choix.

Le gouvernement luttera également avec détermination contre les reports de charges de la Confédération. Il prévoit d'ailleurs de nommer à Berne un responsable chargé de suivre les dossiers fédéraux importants pour le canton.

### **Rationalisation interne**

Depuis le début des années 1990, l'Etat a lancé un grand nombre de projets de modernisation et de réorganisation de ses services. La conduite simultanée de tous ces projets entraîne une surcharge pour l'administration. Le Conseil d'Etat entend les hiérarchiser. Il incitera les services à rationaliser leur fonctionnement, à supprimer les redondances et à proposer, avec l'aide de la nouvelle unité d'organisation, des modifications propres à accroître l'efficacité de l'Etat. Des simplifications de procédure seront activées et une utilisation accrue des compétences existantes au sein de l'Etat permettra d'éviter le recours trop fréquent à des forces extérieures.

### **Répartition des charges et des ressources entre le Canton et les communes**

A l'issue du processus EtaCom, dont le but est de désenchevêtrer les compétences et les charges respectives de l'Etat et des communes, la situation financière de ces dernières restera, en moyenne, sensiblement meilleure que celle de l'Etat. Il leur est demandé de participer à l'effort de redressement général des finances publiques vaudoises.

Bien entendu, le Conseil d'Etat est conscient que l'assainissement des finances passe d'abord par un effort déterminant de l'Etat sur ses propres charges et revenus. Cela est d'autant plus vrai que les communes ont été sollicitées déjà, en particulier par une participation accrue à la facture sociale. Néanmoins, dès lors que les charges globales du Canton, en raison de la croissance des besoins de base de la population ou de reports de charges de la Confédération, continuent de peser toujours davantage sur des grands groupes de dépenses de l'Etat – telles celles de la santé ou du secteur social – il semble logique et équitable de définir avec les



communes un objectif de participation de leur part à l'effort d'assainissement, dans la mesure où la situation et les perspectives financières de ces dernières permettent cette sollicitation, et moyennant les mesures d'accompagnement nécessaires. Le Conseil d'Etat se propose à cet effet de fixer un objectif financier de 100 millions de francs dès 2006; il souhaite définir au travers d'une concertation approfondie le cadre de la réalisation de cet objectif et de mesures d'accompagnement qui seraient redistribuées à certaines catégories de communes pour un montant de frs. 25 millions dès 2005.

Les négociations que le Conseil d'Etat appelle de ses vœux devraient donc permettre d'identifier les domaines de charges et de compétences ainsi que les types de ressources qui se prêteraient à la réalisation de cet objectif, cela avec toute l'ouverture, la bonne volonté et l'imagination voulues. Il en va de même pour les mesures d'accompagnement possibles, notamment en matière de charges des villes-centres et de fusion de communes. Il en va de même enfin s'agissant du point crucial que sont les mécanismes péréquatifs, où une réflexion semble au demeurant d'ores et déjà d'actualité.

### **Mesures sur la masse salariale**

Le Conseil d'Etat stabilise à son niveau actuel, pour la durée de la législature, le nombre des collaborateurs de l'Etat employés dans les secteurs administratif et technique, en se réservant une marge de manœuvre de 50 postes au maximum afin de pouvoir répondre aux situations d'urgence. Cette mesure n'empêchera pas la création de postes nouveaux destinés à répondre à l'évolution des besoins de la société, mais contraindra l'administration à compenser la création d'un poste nouveau par la suppression d'un poste existant. Cela suppose le développement d'une culture de la mobilité professionnelle et de la formation continue, dans l'esprit de la nouvelle loi sur le personnel de l'Etat.

Le Conseil d'Etat prévoit également d'agir sur les salaires. L'effort financier prévu à ce titre vise une économie de 40 millions dès 2005. Les modalités seront fixées en concertation avec les associations du personnel, dans le cadre de consultation et de négociation prévu par la loi.

### **Mesures sur les revenus**

Pour ne pas compromettre le processus d'assainissement des finances qui impacte sensiblement la progression des charges, le Conseil d'Etat entend que la substance des revenus demeure intacte.

Quant à augmenter cette substance, le Conseil d'Etat en mesure la grande difficulté. En Suisse aujourd'hui, la population n'est pas encline à augmenter les impôts. La marge de manœuvre est donc limitée. Le Conseil d'Etat ne proposera ainsi que certains correctifs sociaux dans l'imposition du revenu et de la fortune entre les différentes catégories de contribuables. Il prévoit des mesures fiscales d'un montant de 20 millions visant les catégories supérieures des contribuables, y compris ceux qui se voient imposés sur leurs dépenses; ce montant est d'ailleurs équivalent à l'estimation des pertes fiscales liées au contreprojet à l'initiative pour l'abolition de l'impôt sur les successions. Car le Conseil d'Etat confirme qu'il opposera à cette initiative, qui profiterait pour l'essentiel aux catégories les plus privilégiées des contribuables, un contreprojet socialement plus équitable et dont les effets seraient financièrement plus supportables pour l'Etat. Il faut envisager aussi l'éventualité d'une acceptation de l'initiative. Si cette hypothèse se réalise, le Conseil d'Etat, toujours dans le souci de laisser intacte la substance fiscale de l'Etat, proposera des réformes complémentaires pour obtenir (en sus des 20 millions précités) 30 millions de francs de recettes fiscales, en visant prioritairement les catégories supérieures des contribuables.

Par ailleurs, la réussite du passage à l'imposition annuelle des personnes physiques et une accélération de la taxation devraient assurer au Canton des revenus en meilleure adéquation avec la situation réelle de l'économie et des contribuables. Pour le surplus, le Conseil d'Etat poursuivra les efforts tendant à améliorer d'une façon générale l'efficacité de l'Administration cantonale des impôts.

## 4) Dans quel style?

# Rapprocher l'Etat des citoyens

Le Conseil d'Etat n'oublie pas qu'il exerce son pouvoir par délégation, et que l'Etat appartient en définitive aux citoyennes et aux citoyens. L'administration cantonale est au service de la population. Ce principe doit guider l'ensemble des réformes du service public en cours depuis quelques années. Conformément à l'exigence que la nouvelle Constitution exprime à travers l'idée de «maisons de l'Etat» décentralisées, tout sera mis en œuvre, au sein de l'administration, pour améliorer l'accessibilité des services de l'Etat et la proximité entre l'Etat et le citoyen.

### **Transparence**

A des citoyens plus exigeants que par le passé, le gouvernement se doit de fournir une information complète et claire sur ses projets et sur ses décisions. C'est le but de la nouvelle loi sur l'information, qui érige la transparence en principe, et que le gouvernement s'engage à appliquer et à faire appliquer avec rigueur, même dans les situations où cela peut lui être désagréable. Ce principe vaut également pour les relations entre le Conseil d'Etat, les cadres de l'administration et l'ensemble des employés de la fonction publique.

### **Médiation**

La politique de transparence n'empêchera pas que certains citoyens ne comprennent pas une décision de l'administration qui les touche directement. Le citoyen qui s'estime lésé pourra faire appel aux services de médiation. Le Conseil d'Etat entend ancrer rapidement dans la loi les activités actuelles du Bureau de médiation administrative et, le cas échéant, la médiation de l'Ordre judiciaire, et donner à ces services les moyens de répondre avec diligence aux demandes qui leur sont adressées.

### **Langage**

Afin d'améliorer la communication entre l'Etat et les citoyens, l'administration vouera un soin particulier à son style et à son langage lorsqu'elle s'adresse à des particuliers. Dans ses correspondances, comme dans l'accueil direct au guichet ou au téléphone, elle veillera à ce que soit généralisé l'usage d'un langage direct, efficace, clair et respectueux.

# Programme de législature 2003–2007

## Annexe I

# Les actions liées au programme

Les pages qui suivent énumèrent une série d'actions découlant du programme de législature dans les politiques sectorielles de l'État.

Pour la commodité de la lecture, les actions n'ont pas été classées par département, mais dans l'ordre des quatre chapitres des pages 6 à 10.

La liste des actions n'est pas exhaustive. Elle se borne à mettre en évidence les actions nouvelles, ou les actions ordinaires pour lesquelles une priorité ou un changement de pratique est décidé. Les suppléments de dépenses liés à ces actions ont fait l'objet d'un chiffrage (voir p. 16). Ce chiffrage est intégré dans la planification financière (annexe 2).

## 1) Investir pour l'avenir

### Formation

- 1 **Université de Lausanne.** Définir les priorités de l'Université de Lausanne, planifier ses besoins, selon une vision claire quant à son avenir et dans l'optique d'une coopération étroite avec les hautes écoles partenaires.
- 2 **Scolarité obligatoire.** Poursuivre l'effort de stabilisation de la réforme EVM en allant jusqu'au bout de celle-ci dans un esprit qui soit à la fois critique, constructif et transparent; inscrire l'Ecole vaudoise dans une perspective romande, voire suisse.
- 3 **Apprentissages.** En collaboration avec les entreprises formant des apprentis, assurer la qualité du suivi des apprentissages.
- 4 **Formation professionnelle agricole.** Réorganiser la formation professionnelle agricole dispensée dans le canton de Vaud en tenant compte des collaborations intercantionales à développer, du potentiel existant et des filières possibles, afin de faire du canton un centre de compétences reconnu en matière de métiers verts.

### Santé

- 5 **Organisation hospitalière.** Poursuivre la mise en œuvre de la planification hospitalière en concertation avec les régions et leur population selon les axes suivants: offre cohérente, équilibre dans les prestations, coûts contenus.
- 6 **Equipements médicaux lourds.** S'agissant des équipements médicaux lourds de pointe, en dehors du domaine hospitalo-universitaire, l'Etat veille à la rationalité des acquisitions à travers le subventionnement des investissements périodiques.
- 7 **CCT dans le secteur parapublic.** Inciter à l'élaboration de CCT pour le secteur parapublic, en améliorant les conditions de travail du personnel, notamment hospitalier et para-hospitalier.
- 8 **Personnel soignant.** Prévenir les pénuries de personnel soignant en revalorisant les conditions de travail.
- 9 **Médecins assistants.** Améliorer les conditions de travail et de rémunération des médecins assistants, selon le protocole d'accord entre le Conseil d'Etat et l'ASMAV (Association des médecins assistants et chefs de clinique).

### Infrastructures

- 10 **Métro M2.** Réaliser le métro M2 Ouchy – Epalinges.
- 11 **Agglomération Lausanne-Morges.** Dans le cadre du projet pilote «Agglomération lausannoise» et de la réflexion sur Morges, en lien avec les différentes études sectorielles en cours, définir les infrastructures nécessaires (nouvelles jonctions et/ou liaisons autoroutières, nouvelles lignes de transports publics, etc) à moyen terme.
- 12 **Communauté tarifaire de la région lausannoise.** Etendre l'entente tarifaire de la région lausannoise au réseau CFF, en décembre 2004.
- 13 **Communauté tarifaire Uniréso.** Etendre la Communauté tarifaire genevoise Uniréso vers Gland, en décembre 2004.
- 14 **Ligne Lausanne-Dijon.** Obtenir l'amélioration de la ligne Lausanne-Dijon-Paris (TGV + trafic marchandises) dans les meilleurs délais.
- 15 **Rail 2000.** Dans le cadre de Rail 2000, 2ème étape, obtenir les investissements nécessaires pour accroître les capacités du réseau ferroviaire, principalement sur les axes Genève-Lausanne et Lausanne-Bienne.
- 16 **Réseau express vaudois.** Développer progressivement le Réseau express vaudois (REV) (liaisons transversales, cadences, gares, parkings d'échange) et obtenir une participation financière de la Confédération aux investissements.
- 17 **Autoroute A5.** Achever l'autoroute A5.
- 18 **Route H 144.** Réaliser la liaison routière H 144 (Rennaz – Les Evouettes).

## Emploi

- 19 **Permis pour main-d'oeuvre étrangère.** Entreprendre auprès de la Confédération, en concertation avec d'autres cantons, des démarches propres à fournir (sur la base d'un statut régulier assurant le respect des conditions de travail) des permis de courte durée pour la main-d'oeuvre étrangère extra européenne, spécialement dans les secteurs de l'agriculture et de l'hôtellerie.
- 20 **Inspection du travail.** Renforcer l'inspection du travail et étendre son champ d'activité à tous les secteurs, en concertation avec les organisations professionnelles concernées.
- 21 **Libre circulation des personnes.** Mettre en œuvre les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, notamment prévenir le dumping salarial.
- 22 **Désendettement agricole.** Créer un fonds cantonal de désendettement agricole, financé paritairement par les pouvoirs publics et les organisations professionnelles.

## Politique familiale et sociale

- 23 **Accueil de la petite enfance.** Réaliser, en collaboration avec les communes et l'économie privée, un réseau de garderies, de nurseries et d'autres structures d'accueil pour faire face à la demande croissante de places.
- 24 **Assurance maternité.** Préparer la création d'une assurance maternité cantonale, en fonction de l'avancement des travaux d'élaboration de l'assurance maternité sur le plan fédéral. Ne pas exclure que l'assurance maternité cantonale puisse voir le jour avant le délai imposé par la nouvelle Constitution.
- 25 **Alternatives à l'hébergement médico-social.** Pour faire face au vieillissement de la population, offrir des alternatives à l'hébergement (structures intermédiaires, appartements protégés et sécurisés, bénéficiant des réseaux).
- 26 **Logement des personnes âgées.** Encourager la construction de logements compatibles avec les besoins des personnes âgées.
- 27 **Construction d'EMS.** Favoriser la construction de nouveaux EMS.
- 28 **Normes de sécurité dans les EMS.** Veiller à mettre aux normes ECA le parc existant.
- 29 **Création de logements.** Adopter une politique cantonale d'incitation à la création de logements coordonnée avec le plan directeur cantonal, encourageant la mise à disposition de logements à loyers modérés, en créant des pôles de logement (avec facilitation des procédures) et en densifiant les centres urbains.

## Sécurité

- 30 **Prévention sécurité.** Renforcer la prévention et la sécurité, en soutenant une réorganisation des polices cantonale et communales, en concertation avec la population et en renforçant les besoins de proximité (Police 2000).
- 31 **Strada.** Dans la lutte contre le trafic de stupéfiants, tenir à disposition les moyens permettant d'engager des opérations de type STRADA.
- 32 **Justice des flagrants délits.** Instituer une justice des flagrants délits.
- 33 **Justice pénale.** Renforcer la Justice pénale, mettre en œuvre les nouvelles procédures fédérales et renforcer le Tribunal des mineurs afin que les jugements et mesures suivent rapidement les infractions
- 34 **Renforcement des services en situation d'urgence.** Réformer et si nécessaire renforcer les services de l'Etat dont les prestations sont liées à des situations d'urgences (services sociaux, SPJ, Tuteur général, Tribunal des baux, etc.)

## 2) Voir à long terme

### Développement durable

- 35 **Programme cantonal de développement durable.** Mettre en œuvre un Programme cantonal de développement durable (Agenda 21).
- 36 **Politique énergétique.** Développer une politique énergétique dynamique.
- 37 **Réforme fiscale écologique.** Poursuivre le projet de réforme fiscale écologique.
- 38 **Politique régionale.** En relation avec la mise en œuvre du plan directeur cantonal, étudier en profondeur le phénomène du manque d'attrait relatif de régions périphériques et son incidence sur leur population. User pleinement des instruments de politique régionale prévus dans différentes politiques sectorielles.

### Cohésion sociale

- 39 **Droit de vote des étrangers.** Mettre en œuvre rapidement le droit de vote des étrangers établis sur le plan communal.
- 40 **Loi sur l'intégration.** Adopter rapidement une loi sur l'intégration.
- 41 **Régularisation des travailleurs clandestins.** Entreprendre auprès de la Confédération, en concertation avec d'autres cantons, des démarches propres à définir des critères de régularisation des travailleurs clandestins.
- 42 **PACS.** Créer un PACS vaudois.

### Efficiences

- 43 **Evaluation des politiques publiques.** Développer l'usage d'outils permettant de vérifier l'efficacité de l'activité de l'Etat; étendre le processus d'évaluation des politiques publiques.
- 44 **Benchmarking.** Développer la gestion comparative des performances, s'inspirer des expériences probantes, reprendre les méthodes qui ont fait leurs preuves («benchmarking»).
- 45 **Simplification des procédés administratifs.** A tout échelon, et notamment avec l'aide de la nouvelle unité d'organisation, revoir et prévenir les procédés administratifs lourds ou inutiles.
- 46 **Normes et standards.** Le Conseil d'Etat veillera à ce que les services intègrent dans leurs activités le principe de standards et critères équitables et raisonnables, à en tenir compte notamment dans toute réglementation, et à se montrer ouverts aux propositions ou critiques des usagers, en particulier des milieux professionnels.
- 47 **Fusions de communes.** Encouragement financier pour accélérer les fusions de communes.
- 48 **Autorités cantonales.** Construction d'une nouvelle salle du Grand Conseil, à la suite de l'incendie de 2002. Pour améliorer le fonctionnement du Conseil d'Etat, pour soumettre l'intérêt départemental à l'intérêt général et pour disposer d'une vue d'ensemble, les conseillers d'Etat se regrouperont dans des locaux à aménager dans l'ancienne Ecole de chimie. Les deux autorités se retrouveront ainsi logées à la Cité.

### Ouverture et partenariat

- 49 **Bénévolat.** Reconnaître et soutenir le bénévolat organisé complétant l'action des services publics.
- 50 **Education aux citoyennetés.** Développer l'éducation aux citoyennetés.
- 51 **Relations avec les communes.** Au sein de l'Etat, mettre en évidence le secteur chargé des relations générales avec les communes, en valorisant son rôle d'interface et de répondant auprès de celles-ci.
- 52 **Basculer EtaCom.** Parachever le volet fiscal de la démarche EtaCom («basculer» du point d'impôt).
- 53 **Relations avec la Confédération.** Désigner un responsable chargé du suivi permanent des dossiers importants pour le canton, traités par les autorités fédérales.

### 3) Assainir les finances

*L'objectif de la planification financière du Conseil d'Etat est de réduire progressivement le déficit budgétaire pour arriver à l'équilibre à l'horizon 2007. Les moyens d'y parvenir sont les quatre actions mentionnées ici, auxquelles s'ajoutent les mesures financières décrites aux pages 7 et 8 du programme de législation, et résumées dans l'encadré ci-dessous.*

- 54 **Loi sur les subventions.** Au moyen d'une loi sur les subventions qui englobera également les contrats de prestations et les mandats, établir avec les organisations subventionnées un partenariat fondé sur une contractualisation des prestations; déléguer les tâches de manière rationnelle et coordonnée entre partenaires complémentaires.
- 55 **Renforcement de l'ACI.** Renforcer l'Administration cantonale des impôts en vue de réussir le passage à l'imposition annualisée, taxer plus rapidement, percevoir les impôts dus.
- 56 **Reports de charges de la Confédération.** Mettre tout en œuvre pour empêcher de nouveaux reports de charges de la Confédération sur les cantons.
- 57 **Gestion des projets.** Clôturer définitivement la Table ronde; mettre fin à la démarche d'analyse des missions dans sa forme actuelle (au profit d'une approche plus simple et plus efficace d'examen des prestations); alléger fortement les structures de suivi et d'appui à la mise en œuvre des contrats de prestations et au déploiement des démarches qualité; systématiser selon un modèle souple la gestion par objectifs; planifier une quantité raisonnable et gérable de projets.

#### Mesures financières du programme de législation

*Les mesures énoncées ci-dessous font partie intégrante du programme de législation et de la planification financière 2004-2007. Elles visent à rendre compatible le financement des actions inscrites à ce programme avec l'objectif de l'équilibre budgétaire à l'horizon 2007.*

- Contenir à un taux de 3,5% l'augmentation annuelle des dépenses dans le secteur santé-social et de 4% dans le secteur de la formation.
- Stabiliser l'effectif du personnel administratif à son niveau 2003, avec un volant de manœuvre de 50 ETP (postes équivalent temps plein) pour répondre à des besoins urgents sur l'ensemble de la période 2004-2007.
- Négocier avec les associations du personnel une action sur la masse salariale, avec pour objectif un effet financier de 40 millions à porter au budget 2005.
- Négocier avec les communes une participation à l'effort d'assainissement des finances cantonales avec un objectif à hauteur de 100 millions de francs dès 2006, ainsi que les mesures d'accompagnement à hauteur de 25 millions de francs qui leur seront redistribués et qui pourront être engagés partiellement en 2005 et complètement en 2006.
- Assurer que la substance des revenus demeure intacte.
- Prévoir des mesures fiscales d'un montant de 20 millions visant les catégories supérieures des contribuables; ce montant est d'ailleurs équivalent à l'estimation des pertes fiscales liées au contre-projet à l'initiative pour l'abolition de l'impôt sur les successions.
- En cas de succès de l'initiative pour l'abolition de l'impôt sur les successions, mettre en place des mesures fiscales supplémentaires avec pour objectif un effet financier de 30 millions, visant en priorité les catégories supérieures de contribuables.

### 4) Rapprocher l'Etat des citoyens

- 58 **Transparence.** Appliquer rigoureusement la loi sur l'information, et mettre en œuvre un programme de formation à la transparence auprès des cadres de l'administration.
- 59 **Loi sur la médiation.** Ancrer dans la loi les activités du Bureau de médiation administrative et conduire à son terme l'expérience de médiation de l'Ordre judiciaire.
- 60 **Langage officiel.** Revoir systématiquement les formules utilisées dans les publications et les correspondances de l'Etat afin que le langage soit clair pour le destinataire et que celui-ci se sente respecté.

# Effets financiers des actions inscrites au programme de législature

Le tableau qui suit présente les effets financiers supplémentaires liées aux actions nouvelles inscrites au programme de législature, pour l'année 2007. La plupart des actions auront des effets progressifs entre 2004 et 2007.

Les montants positifs représentent une augmentation des dépenses calculée sur la base du budget 2003. Les montants négatifs représentent des réductions de dépenses ou des augmentations de recettes par rapport au budget 2003.

Les actions dont le coût n'est pas spécifié sont financièrement neutres; les coûts qu'elles engendrent seront financés par le budget ordinaire de l'unité qui devra les mettre en oeuvre.

Les effets financiers supplémentaires des actions assorties de la mention «examen en 2004» seront précisés en 2004, en fonction des moyens disponibles.

N°	Action	Variations 2003–2007, en milliers de francs
1	Université de Lausanne	10 000
2	Scolarité obligatoire	1 886
3	Apprentissages	—
4	Formation professionnelle agricole	<i>examen en 2004</i>
5	Organisation hospitalière	18 000
6	Equipements médicaux lourds	–1 000
7	CCT dans le secteur parapublic	13 000
8	Personnel soignant	4 000
9	Médecins assistants	13 000
10	Métro M2 <sup>(1)</sup>	—
11	Agglomération Lausanne–Morges	200
12	Communauté tarifaire de la région lausannoise	2 100
13	Communauté tarifaire Uniréso	900
14	Ligne Lausanne–Dijon	—
15	Rail 2000	—
16	Réseau express vaudois (REV)	2 000
17	Autoroute A5	470
18	Route H 144	—
19	Permis pour main-d'oeuvre étrangère	—
20	Inspection du travail	—
21	Libre circulation des personnes	—
22	Désendettement agricole	<i>examen en 2004</i>
23	Accueil de la petite enfance	10 000
24	Assurance maternité	—
25	Alternatives à l'hébergement médico-social	5 000
26	Logement des personnes âgées	—
27	Construction d'EMS	8 500
28	Normes de sécurité dans les EMS <sup>(2)</sup>	–4 721
29	Création de logements	5 000
30	Prévention sécurité	—
31	Strada	1 500
32	Justice des flagrants délits	2 000
33	Justice pénale	3 000

34	Renforcement des services en situation d'urgence <sup>(3)</sup>	7 758
35	Programme cantonal de développement durable	—
36	Politique énergétique	<i>examen en 2004</i>
37	Réforme fiscale écologique	—
38	Politique régionale	—
39	Droit de vote des étrangers	—
40	Loi sur l'intégration	—
41	Régularisation des travailleurs clandestins	—
42	PACS	—
43	Evaluation des politiques publiques	—
44	Benchmarking	—
45	Simplification des procédés administratifs	—
46	Normes et standards	—
47	Fusions de communes	<i>voir mesures d'accompagnement, p. 9</i>
48	Autorités cantonales	—
49	Bénévolat	—
50	Education aux citoyennetés	200
51	Relations avec les communes	—
52	Bascule EtaCom <sup>(4)</sup>	—
53	Relations avec la Confédération	—
54	Loi sur les subventions	—
55	Renforcement de l'ACI	–10 000
56	Reports de charges de la Confédération	—
57	Gestion des projets	—
58	Transparence	—
59	Loi sur la médiation	—
60	Langage officiel	—
<b>Total</b>		<b>92 793</b>

(1) Le coût du Métro M2 (25,2 millions en 2007), déjà approuvé par le peuple, est inclus dans les dépenses ordinaires.

(2) Le «gain» mentionné ici correspond à la différence entre les dépenses importantes inscrites au budget 2003 et des dépenses moins importantes prévues pour les années suivantes.

(3) La somme indiquée ici correspond aux charges salariales de 50 ETP.

(4) La bascule du point d'impôt devrait valoir à l'Etat un supplément de recettes de l'ordre de 25 millions de francs. Ce supplément n'apparaît pas dans les prévisions de recettes fiscales. Il sera entièrement affecté à des mesures d'accompagnement en faveur des communes (voir p. 9). De ce fait, il n'a pas d'effet sur le déficit du budget de l'Etat.



# Programme de législature 2003–2007

## Annexe II

# Planification financière

## 1. Introduction

### Contexte

La situation économique qui prévaut au moment de l'établissement de la planification financière pour les années 2004 à 2007 est morose et marquée par les incertitudes. Cette morosité économique trouve son reflet notamment dans le climat de consommation caractérisé par la préférence pour les dépenses absolument nécessaires, le faible niveau des investissements d'équipement, l'effondrement des marchés boursiers et la priorité marquée par les chefs d'entreprise à la réduction des stocks. A ces éléments d'ordre conjoncturel, qui concernent l'ensemble de la Suisse et du monde occidental, s'ajoutent des tendances qui influent lourdement sur les finances du Canton de Vaud, soit :

- le vieillissement de la population,
- l'évolution des recettes fiscales,
- le poids de la dette.

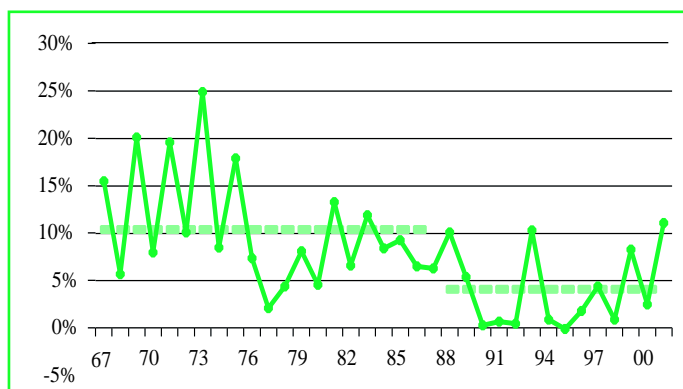
### Le vieillissement de la population

L'accroissement de l'espérance de vie a pour conséquence une augmentation des coûts dans les domaines de la santé et de la prévoyance sociale. Il faut néanmoins préciser que tous les cantons suisses sont confrontés aux mêmes problèmes et doivent relever des défis similaires. Le vieillissement de la population n'est donc pas une spécificité vaudoise.

### L'évolution des recettes fiscales

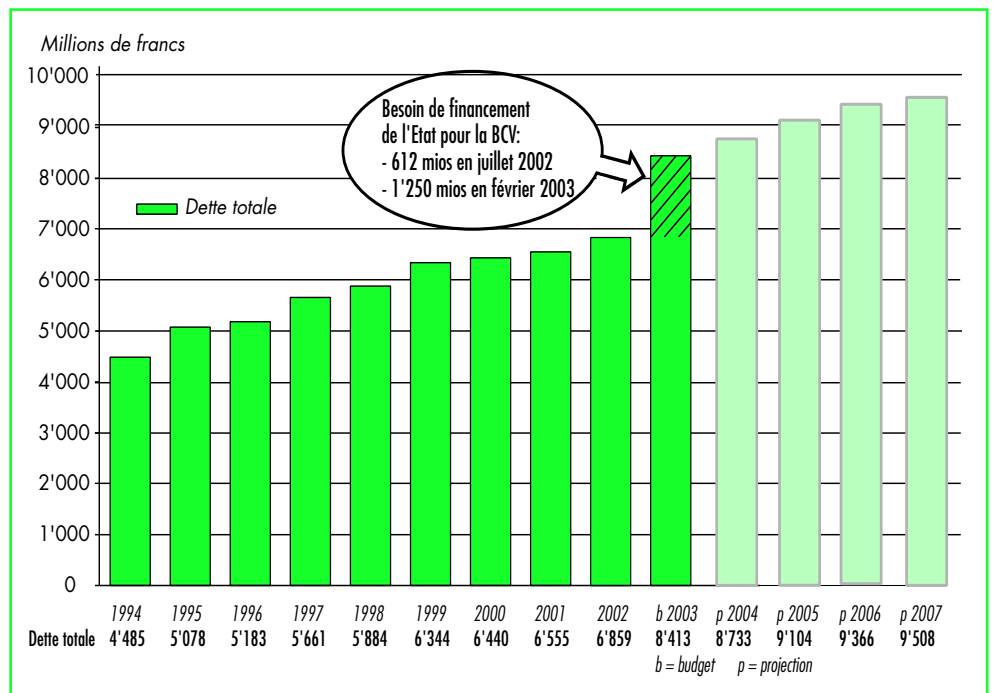
L'institut universitaire Créa (Institut de macroéconomie appliquée de l'Université de Lausanne) conclut dans une récente étude que le rythme de croissance des revenus a perdu en vigueur depuis 1988 (cf. «Les revenus d'impôt et les recettes totales du Canton de Vaud», CREA, décembre 2002).

Ainsi, le taux de croissance annuel moyen des impôts atteint environ 10% pendant la période de 1968 à 1988, pour s'abaisser à 3.8% entre 1988 et 2001 (cf. graphique ci-contre). Cette rupture de tendance trouve son explication d'une part dans les baisses de recettes fiscales décidées par les autorités, et d'autre part dans la diminution du potentiel de croissance de l'économie régionale.



Taux de croissance historiques des impôts

(source: CREA)



Evolution de la dette de l'Etat de Valais de 1994 à 2003, et projection pour 2004-2007. La projection tient compte des résultats de la planification financière 2004-2007.

## Le poids de la dette

La dette s'est fortement accrue ces dernières années, passant de 2 milliards de francs en 1992 à plus de 8 milliards au budget 2003. Il en résulte une forte progression des charges d'intérêts qui représentent environ 10 % des recettes fiscales, alors que les taux d'intérêts se situent à des niveaux historiquement bas. Ces chiffres démontrent que l'Etat atteint les limites de son endettement.

Les dernières négociations menées par le Conseil d'Etat pour emprunter les montants nécessaires au financement des fonds propres de la Banque cantonale vaudoise (BCV) d'une part, et pour renouveler des prêts arrivés à échéance d'autre part, prouvent que les investisseurs sont plus frileux et négocient davantage avant de contracter les titres des créances émises par le canton. En conséquence, il deviendra de plus en plus difficile, voire impossible, de financer le déficit du budget de fonctionnement par l'emprunt. Par ailleurs, l'Etat de Valais est l'émetteur obligatoire le plus important parmi les collectivités publiques suisses. Il en découle que la disponibilité des investisseurs institutionnels à souscrire aux emprunts lancés par le canton tend à se restreindre.

## 2. La construction de la planification financière

### Nature de la planification financière

La planification financière est un outil prévisionnel de gestion qui fournit des indications sur l'évolution des charges et des revenus pour une période considérée. Il s'agit d'une aide à la décision pour le Conseil d'Etat et d'assistance au pilotage des finances publiques sur la moyenne durée. La planification financière fixe des orientations stratégiques; elle donne un cadre à la gestion financière à court terme, exprimée par le budget, et définit les mesures d'accompagnement pour atteindre les objectifs de la législature. La planification financière constitue une image qui se fonde sur les éléments connus à un moment donné; elle doit donc être revue et affinée régulièrement sur la base d'une actualisation de la situation économique et d'une analyse de l'évolution des paramètres. Il faut enfin l'adapter aux modifications légales apportées sur le plan fédéral et cantonal.

La planification financière est l'outil du Conseil d'Etat pour gérer les finances cantonales à moyen terme. Elle fixe des orientations stratégiques, mais ne répond pas à toutes les considérations d'ordre opérationnel. Elle est établie sur la base de flux financiers, de tendances économiques, et se situe ainsi à un niveau de consolidation qui n'est pas comparable au budget. Par ailleurs, la planification financière intègre des options politiques et des actions volontaristes qui engagent le Conseil d'Etat. Face aux besoins de la population et en fonction des moyens disponibles, elle exprime la prééminence du pouvoir politique dont elle est l'émanation chiffrée.

## La Constitution

Le pouvoir politique, qu'il s'agisse du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil, doit en outre respecter les règles suprêmes dont a décidé le peuple vaudois en acceptant la nouvelle Constitution cantonale, qui s'applique dès 2003. La Constitution dispose que la gestion des finances publiques doit être économe, efficace et tendre à atténuer les effets des cycles économiques. Elle veut qu'en règle générale le budget de l'Etat soit équilibré. Elle prévoit (art. 163, al 2) qu'«avant de présenter tout projet de loi ou de décret entraînant des charges nouvelles, le Conseil d'Etat s'assure de leur financement et propose, le cas échéant, les mesures fiscales ou compensatoires nécessaires.» La planification financière 2004-2007 est conçue dans ce cadre.

## Méthodologie

Le Conseil d'Etat a présenté un rapport au Grand Conseil sur la réforme de la gestion et la planification financière 2002-2004 en juin 2001. Cette planification prenait pour base de calcul le budget 2001 auquel s'ajoutaient des indexations techniques (politique salariale et inflation) et des indexations spécifiques (dotations politiques). L'objectif était de modérer la croissance des charges et d'atteindre l'équilibre des finances cantonales en 2004. Implicitement, les effets financiers liés aux objets nouveaux devaient s'inscrire dans le cadre financier fixé par le Gouvernement.

## Hypothèses

S'agissant de la nouvelle planification financière 2004-2007, le Conseil d'Etat l'a établie en suivant le schéma suivant :

- **du côté des charges**

- 1) à partir du budget 2003 ;
- 2) les charges des groupes 30 «charges salariales», 31 «biens, services et marchandises», 35 «remboursements, participations et subventions à des collectivités publiques» et 36 «aides et subventions à des institutions privées» sont indexées pour la formation, la santé et le social selon des taux définis par le Conseil d'Etat;
- 3) s'ajoutent les effets financiers nets des actions retenues dans le cadre du programme de législation;
- 4) les groupes 32 «intérêts passifs» et 33 «amortissements» ont fait l'objet d'une analyse spécifique du Département des finances;
- 5) les charges des groupes 34 «parts et contributions avec/sans affectations», 37 «subventions redistribuées», 38 «attributions aux fonds» et 39 «imputations internes» sont identiques à celles enregistrées dans le budget 2003.

- **du côté des revenus**

- 1) les recettes fiscales ont été estimées par l'ACI et le CREA;
- 2) les contributions des communes au titre de la facture sociale ont été calculées au taux de 50% à partir de 2004;
- 3) les effets de la bascule d'impôts prévue par EtaCom ont été évalués en appliquant le taux de participation actuel des communes sur les dépenses entrant dans le périmètre du fonds de régulation «EtaCom»;
- 4) les revenus liés à la RPLP, à la part au bénéfice de la BNS, à l'impôt anticipé et à l'IFD sont ceux annoncés par la Confédération dans son plan financier du 30 septembre 2002.
- 5) les revenus des groupes 43 «taxes, émoluments, produits des ventes», 47 «subventions à redistribuer», 48 «prélèvements sur les fonds» et 49 «imputations internes» sont identiques à ceux inscrits dans le budget 2003.

Le processus présenté ci-dessus permet de déterminer une «situation initiale». Celle-ci est ensuite complétée en y insérant les effets des mesures financières. Ainsi, la planification financière résulte de la prise en compte de la situation initiale et des mesures financières.

## Risques et incertitudes

Le Conseil d'Etat relève que la planification financière ne peut pas prendre en compte tous les risques liés à des événements incertains ou inconnus à ce jour. Il est notamment très difficile de prévoir l'évolution de la conjoncture économique. Toutefois, les annonces récentes de fermeture d'entreprises, avec pour corollaire des suppressions d'emplois, les avertissements émis par les sociétés concernant l'évolution future des affaires et les conséquences d'une guerre en Irak pourraient impliquer une dégradation durable de la situation économique dont l'ampleur est difficile à évaluer. Il existe donc un risque non négligeable de ralentissement économique qui pourrait avoir des incidences sur les rentrées fiscales, les dépenses sociales et les charges d'intérêts du canton de Vaud. D'autres inconnues résident dans les reports de charges ou d'autres mesures que pourrait prendre la Confédération (révision de la LAMal, nouvelle péréquation), ainsi que dans la variation de la part du Canton à des impôts fédéraux qui sont très sensibles aux fluctuations conjoncturelles. Il faut également signaler une autre incertitude, positive celle-là, quant à la part que les cantons pourraient percevoir sur le produit des ventes d'or de la Banque nationale; les recettes supplémentaires perçues à ce titre seront dévolues au désendettement du Canton.

Le Conseil d'Etat est conscient que les incertitudes et risques liés à l'évolution de la conjoncture pourraient accroître les déficits planifiés. De façon à tenir le cap fixé et respecter les objectifs stratégiques définis, il accepte déjà aujourd'hui le principe de reprendre, si nécessaire, la discussion sur des mesures supplémentaires à celles présentées dans le programme de législation.

### 3. L'évolution des charges et des revenus pour la période 2004–2007

Le Conseil d'Etat rejoint l'avis de l'institut universitaire CREA lorsqu'il considère que «après un fléchissement en 2001–2003, l'économie vaudoise devrait croître à des rythmes de nouveau plus élevés en 2004–2008, mais toujours inférieurs au taux de croissance moyen (du revenu cantonal). La croissance réelle devrait également rester positive, car les prix resteront probablement stables, du moins jusqu'en 2004, vu la conjoncture générale actuelle et future.» (cf. «Les revenus d'impôt et les recettes totales du Canton de Vaud», CREA, décembre 2002, page 4). A noter que pour la période 1965–2001, la croissance sur le long terme du revenu cantonal s'élève à 6% (cf. «Les revenus d'impôt et les recettes totales du Canton de Vaud», CREA, décembre 2002, page 4).

La planification financière a pris pour base les indicateurs économiques suivants :

Indicateurs	2004	2005	2006	2007
Revenu cantonal (prévisions CREA)	3.8 %	4.5%	5.0%	5.5%
Inflation	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%
Taux d'intérêts à l. t.	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%
Taux d'intérêts à c. t.	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%

#### Evolution prévisible des charges

L'évolution des charges, telle qu'elle se présenterait sans les effets du programme de législature, a été estimée en extrapolant d'une part les tendances actuelles, et en retenant d'autre part les taux de croissance prévus par la Confédération dans son plan financier 2004–2006.

Nature de charges	Groupes de charges No	2004	2005	2006	2007
Formation	30, 31, 35, 36	6%	6%	6%	6%
Santé–social	30, 31, 35, 36	5.5%	5.5%	5.5%	5.5%
Autres charges	30 (infl. + ann.)	1.85%	2.26%	2.26%	2.26%
Autres charges	31, 35, 36	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%
Intérêts	32	13.5%	1.6%	3.4%	1.8%
Amortissements	33	1.6%	1.7%	–0.1%	–0.1%
Parts et contributions	34	0%	0%	0%	0%
Subventions redistribuées	37	0%	0%	0%	0%
Attributions aux fonds	38	0%	0%	0%	0%
Imputations internes	39	0%	0%	0%	0%

Indexation des charges par rapport à l'année précédente  
(2003 = budget, 0% = même montant qu'au budget 2003)

#### Evolution prévisible des revenus

Les revenus ont fait l'objet d'une analyse spécifique, notamment en ce qui concerne les impôts. Les recettes fiscales ont été évaluées de manière prudente mais réaliste, reflétant ainsi les conséquences de l'évolution conjoncturelle maussade, notamment en ce qui concerne l'impôt sur le bénéfice. S'agissant de l'impôt sur le revenu, il faut relever le changement du système de taxation (passage du système bisannuel *praenumerando* au système annuel *postnumerando*), qui a pour effet de rendre plus difficile l'exercice de la prévision.

Nature des revenus	Groupes de revenus No	2004	2005	2006	2007
Impôts	40	3.3%	3.6%	4.8%	4.5%
Patentes et concessions	41	0%	0%	0%	0%
Revenus du patrimoine	42	2.7%	0%	0%	0%
Taxes et émoluments	43	–2.3%	0%	0%	0%
Part à des recettes fédérales	44	5.9%	3.1%	3.2%	3.1%
Participation de collectivités publiques	45	8.4%	5%	5.1%	5.1%
Autres subventions	46	1.2%	1.2%	1.3%	1.3%
Subventions à redistribuer	47	0%	0%	0%	0%
Prélèvement sur les financements spéciaux	48	0%	0%	0%	0%
Imputations internes	49	0%	0%	0%	0%

Croissance des revenus par rapport à l'année précédente  
(2003 = budget, 0% = même montant qu'au budget 2003)

## Effets financiers supplémentaires des actions inscrites au programme de législature

Les actions nouvelles retenues par le Conseil d'Etat dans le cadre du programme de législature ont fait l'objet d'études spécifiques afin d'en dégager les implications économiques et financières. Une annexe au présent rapport fournit une évaluation chiffrée pour 2004 à 2007 de chacune de ces actions prioritaires. Au total, les effets financiers supplémentaires de ces actions, estimés en termes nets, sont les suivants :

	<i>(en milliers de francs)</i>			
	2004	2005	2006	2007
<b>Effet supplémentaire net des actions</b>	<b>50'405</b>	<b>54'353</b>	<b>69'696</b>	<b>92'793</b>

*Effets financiers supplémentaires des actions inscrites au programme de législature (charges nettes)*

L'application des hypothèses susmentionnées aux montants enregistrés dans le budget 2003 amène la situation initiale et projections actuelles suivantes:

	Budget 2003	Estimations financières (en milliers de francs)							
		2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Charges	6'239'255	6'517'424	4.5%	6'775'386	4.0%	7'047'764	4.0%	7'328'572	4.0%
Revenus	6'082'230	6'307'105	3.7%	6'505'511	3.1%	6'756'261	3.9%	6'996'281	3.6%
<b>Résultat</b>	<b>-157'025</b>	<b>-210'319</b>		<b>-269'875</b>		<b>-291'503</b>		<b>-332'291</b>	
Actions du Programme de législature (effets nets)		-50'405		-54'353		-69'696		-92'793	
<b>Résultat (avec actions du Programme de législature)</b>		<b>-260'724</b>		<b>-324'228</b>		<b>-361'199</b>		<b>-425'084</b>	

Le tableau ci-dessus appelle les commentaires suivants :

- La croissance des charges calculées par tendances et extrapolations se situe au niveau de celle enregistrée entre le budget 2002 et le budget 2003 (+ 4.2% sans les imputations internes et les subventions redistribuées).
- La croissance des revenus est inférieure au taux de croissance moyen (env. 6%). Cette situation s'explique par la morosité conjoncturelle et économique, qui devrait marquer les années 2003 et 2004 au moins, ainsi que par des ajustements techniques qui empêchent la simple progression linéaire des valeurs (par exemple la facture sociale dont la croissance pour les années 2002 à 2004 est en partie due à une modification législative).
- A ce stade, les implications financières du programme de législature découlent exclusivement de l'estimation technique des effets nets liés aux actions retenues par le Conseil d'Etat.
- Les déficits estimés augmenteraient l'endettement de 1'095 millions de francs en 2007 (voir graphique p. 18). A ce montant s'ajoute le financement des investissements (partie qui n'est pas autofinancée).

En conclusion, le Conseil d'Etat constate qu'il est irréaliste et même irresponsable de considérer que les déficits pourront être financés par l'emprunt. C'est pourquoi il a prévu des mesures financières destinées notamment à modérer la croissance des charges, dans le but de ramener les comptes de l'Etat à un niveau proche de l'équilibre en 2007 (ces mesures sont exposées aux pages 8 et 9 du programme de législature, et résumées dans le tableau de la page 15).

# Tableau synoptique de la planification financière

Le tableau ci-dessous présente les effets financiers supplémentaires nets liés aux actions du programme de législature.

Les montants inscrits dans les lignes «financement des actions nouvelles», «participation des communes», «mesures sur les revenus» et «mesures sur la masse salariale» indiquent la différence, en francs constants, avec les chiffres de l'année précédente. Les traitillés horizontaux signalent les mesures structurelles, dont les effets sont pérennes.

Les montants précédés du signe - indiquent le déficit annuel, des dépenses supplémentaires ou des pertes de recettes.

Situation initiale et projections	En milliers de francs				
	2003	2004	2005	2006	2007
<p>Déficits annuels prévisibles dans l'hypothèse où l'évolution des charges et des revenus actuels ne ferait l'objet d'aucune intervention politique, et sans charge nouvelle. Les bases de calcul sont les suivantes: Charges: formation + 6%, santé-social +5,5%, salaires 1,5% (inflation) + annuités. Revenus: prévisions du CREA, de l'ACI et de la Confédération (IFD)</p> <p style="text-align: right;"><i>Déficit</i></p>	-157 025	-210 319	-269 875	-291 503	-332 291
<p><b>Résultat après modération de la croissance des charges</b></p> <p>Déficit réduit par la modération de la croissance des charges à 3,5% dans le secteur santé-social, à 4% dans le domaine de la formation.</p> <p style="text-align: right;"><i>Déficit</i></p>	-157 025	-158 942	-162 280	-122 500	-96 319
<p><b>Financement des actions nouvelles</b></p> <p>Coûts supplémentaires liés aux actions inscrites dans le programme de législature</p> <p style="text-align: right;"><i>Charges supplémentaires</i></p>		-50 405	-3 948	-15 343	-23 097
<p><b>Participation des communes</b></p> <p>Participation supplémentaire des communes à la prise en charge des prestations publiques.</p> <p style="text-align: right;"><i>Réduction du déficit</i></p>				100 000	-----
<p><b>Mesures sur les revenus</b></p> <p>Contreprojet à l'initiative sur l'impôt sur les successions et donations</p> <p style="text-align: right;"><i>Perte de recettes</i></p>			-20 000	-----	-----
<p>Mesures fiscales ciblées sur les catégories supérieures des contribuables</p> <p style="text-align: right;"><i>Augmentation de recettes</i></p>			20 000	-----	-----
<p><b>Mesures sur la masse salariale</b></p> <p>Réduction de la masse salariale de 40 millions dès 2005, selon modalités à négocier avec les associations du personnel</p> <p style="text-align: right;"><i>Réduction des dépenses salariales</i></p>			40 000	-----	-----
<p><b>Correction technique</b></p> <p>Augmentation de la mesure probabiliste, selon Art. 11 LFIN.</p> <p style="text-align: right;"><i>Réduction des dépenses</i></p>		40 000	-----	-----	-----
<p><b>Résultat planifié</b></p>		-169 348	-136 633	-12 197	-9 112

## Effets financiers du programme de législature entre 2003 et 2007

Ce tableau expose les mêmes données que celui de la page 22, en montrant les différences, en francs constants, entre le budget 2003 et le budget planifié pour 2007.

Sans intervention, le déficit estimé pour 2007 se monterait à 332,291 millions. Le déficit planifié après intervention est estimé à 9,112 millions. La différence, soit 323,179 millions, est explicitée ci-dessous.

	En milliers de francs
Modération de la croissance des charges	235'972
Financement des actions nouvelles	-92'793
Participation des communes	100'000
Contreprojet à l'initiative pour l'abolition de l'impôt sur les successions	-20'000
Mesures fiscales	20'000
Mesures sur la masse salariale	40'000
Correction technique	40'000
<b>Bilan financier du programme de législature en 2007</b>	<b>323'179</b>

## Commentaire conclusif

### Adaptabilité de la planification

La planification financière 2004–2007 reflète le ralentissement de l'économie mondiale et ses conséquences sur l'évolution de la croissance économique en Suisse. En particulier, l'évolution des revenus et des bénéfices s'écarte sensiblement des hypothèses qui sous-tendaient la planification financière 2002–2004 du Canton de Vaud. En effet, cette planification se basait sur une croissance du produit intérieur brut (PIB) de 2%. Aujourd'hui les instituts de prévisions ont revu leurs estimations à la baisse, puisque cet indice devrait croître au mieux de 0.5% pour 2002 et 1% pour 2003. Il en résulte pour les collectivités publiques des revenus moins élevés que prévu et des charges qui augmentent, notamment dans le domaine social.

A ces éléments d'ordre conjoncturel s'ajoutent des effets structurels qui concernent principalement la démographie, mais aussi les incidences financières des nouveaux projets mis en oeuvre par l'Etat. Ainsi, le domaine de la formation doit faire face globalement à une augmentation du nombre d'élèves; tandis que le secteur santé-social doit intégrer les coûts supplémentaires liés au vieillissement de la population. Tous ces facteurs entraînent un accroissement du déficit de l'Etat, qui pourrait passer de 157 millions de francs au budget 2003 à 332 millions en 2007.

Le Conseil d'Etat considère qu'un tel déficit n'est pas acceptable compte tenu :

- de la difficulté, voire de l'impossibilité à augmenter encore la dette,
- des contraintes imposées par la nouvelle Constitution vaudoise,
- de la prise en compte des exigences du développement durable.

### Mesures financières

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat a défini quatre mesures financières destinées à présenter des finances équilibrées en 2007. Il va de soi qu'une reprise économique pourrait permettre d'atteindre plus rapidement l'objectif fixé. Il semble prématuré toutefois de compter sur la conjoncture vu les incertitudes qui pèsent actuellement sur la situation économique suisse et mondiale.

Le Conseil d'Etat réactualisera régulièrement la planification financière pendant cette législature et tirera les enseignements qui émaneront des données modifiées.

### Investissements

Le Conseil d'Etat précise que la stratégie financière mise en place pour atteindre l'équilibre des finances cantonales à l'horizon 2007 ne se fait pas au détriment des investissements. En effet, les dépenses dans le patrimoine administratif sont maintenues à hauteur de CHF 250 millions nets (part du Canton). A ce montant, il faut ajouter la participation du Canton à des programmes d'impulsion qui concernent principalement la construction du métro M2 et le soutien apporté à la Banque cantonale vaudoise.

Le programme de législature 2003 - 2007  
du Conseil d'Etat

peut être consulté sur le site internet de l'Etat de  
Vaud, à l'adresse [www.vaud.ch](http://www.vaud.ch).

Il peut également être commandé auprès de la  
Chancellerie d'Etat

- par téléphone au N° 021 316 05 22
- par e-mail à l'adresse [info.lois@chancellerie.vd.ch](mailto:info.lois@chancellerie.vd.ch)
- par courrier postal adressé à la Chancellerie  
d'Etat, Château cantonal, 1014 Lausanne