

Réf. : MFP/14015894

Lausanne, le 4 juillet 2007

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

Procédure de consultation relative à l'adaptation d'ordonnances requise par la législation d'exécution de la RPT

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud a examiné les projets d'ordonnances, y compris celui de votre envoi complémentaire du 15 juin 2007 (RAVS), mettant en œuvre la législation d'exécution de la RPT et soumis à consultation et vous fait part ci-après de ses remarques d'ordre général à leur sujet. Ses observations spécifiques sur les différents projets vous sont transmises dans l'annexe ci-jointe.

La législation d'exécution RPT, adoptée le 6 octobre 2006, entraîne l'abrogation, la révision ou l'adoption de nombreuses ordonnances. La procédure de consultation sur les ordonnances d'exécution de la RPT constitue une étape de la plus haute importance pour les cantons, qui sont en principe responsables de la mise en œuvre du droit fédéral (art. 46 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999).

Cette procédure de consultation est importante à plusieurs titres. En premier lieu, de nombreuses ordonnances précisent les conditions de subventionnement liées à l'introduction des conventions-programmes en tant que nouvel instrument de collaboration entre la Confédération et les cantons ; elles comportent de ce fait des enjeux majeurs pour les cantons : de nombreux éléments y sont précisés, tels que le contenu minimal des conventions-programmes, les tâches et les compétences de la Confédération et des cantons, les critères applicables au calcul des subventions, la procédure de conclusion des conventions, le contrôle de gestion et le règlement des différends. En second lieu, certaines ordonnances d'exécution de la RPT auront un effet direct sur la législation cantonale d'exécution dans des domaines de haute importance, tels que les prestations complémentaires AVS/AI.

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud estime que les ordonnances soumises à consultation devraient se référer aux montants publiés dans le 3^{ème} Message RPT, notamment en ce qui concerne la partie désenchevêtrement des tâches du bilan global. Il n'est pas acceptable pour les cantons que les ordonnances ne puissent permettre une vérification détaillée des impacts financiers, à quelques mois de l'entrée en vigueur probable de la RPT.

Le Conseil d'Etat tient ensuite à relever un certain nombre de difficultés pour les cantons liées à la mise en œuvre des conventions-programmes. Les contributions que le canton peut escompter recevoir de la Confédération dépendent en particulier des montants globaux et des objectifs stratégiques qui seront fixés dans des crédits-cadres, portant sur les quatre prochaines années, qui seront proposés par le Conseil fédéral dans les domaines d'activités concernés et que les Chambres fédérales n'adopteront que vers la fin 2007. Un certain nombre de conventions-programmes ne pourront être conclues qu'au début 2008. Une telle procédure pose de sérieux problèmes en matière de procédure budgétaire et de planification financière cantonales.

Par ailleurs, si les objectifs des conventions-programmes sont définis en tenant compte d'un cofinancement entre la Confédération et les cantons, comme le veut le principe des tâches communes, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud s'étonne que les taux de contribution fédérale soient globalement toujours inférieurs à 50%. Puisqu'il s'agit d'un cofinancement, celui-ci devrait être partagé de manière égale entre la Confédération et les cantons. Ces derniers s'occupent du côté opérationnel des tâches, soit la partie la plus importante dans l'élaboration d'un projet. Il serait tout à fait légitime de les dédommager en augmentant les différents taux afin de se rapprocher de 50%. En subventionnant jusqu'à concurrence de 50%, la Confédération limite son risque : d'une part, elle finance au plus la moitié des coûts y relatifs, d'autre part, elle se donne le droit de limiter sa contribution dans le cas où elle juge opportun de le faire. Afin de clarifier la situation, les projets d'ordonnance devraient être complétés par une annexe qui détermine les raisons d'une contribution inférieure à 50% de la part de la Confédération.

En outre, les projets d'ordonnances soumis à consultation ne répondent pas à toutes les questions légitimes que se pose le Conseil d'Etat vaudois : les conventions-programmes se caractérisant par le paiement d'un montant global par la Confédération, qu'en est-il en cas de problème urgent ? Quelle est la procédure et la marge de manœuvre des cantons pour obtenir un financement de la Confédération et à quel niveau est fixé sa contribution financière ? Comment les cas litigieux entre la Confédération et les cantons sont-ils traités ? En outre, les conventions-programmes étant en principe des contrats de droit administratif ou leur équivalent, les prestations à fournir par l'Etat qu'elles mentionneront pourraient-elles se trouver soumises à la TVA ? et si cela devait être le cas, il conviendrait de déterminer qui en supportera les frais.

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud relève enfin que l'introduction des conventions-programmes entraînera un surcroît de travail administratif, vu qu'il sera nécessaire de présenter les projets cantonaux de manière plus détaillée, de fournir des indicateurs, de rechercher des processus et des tiers plus performants, de réaliser des rapports rendant compte de l'atteinte des objectifs, sans compter que le maître d'œuvre sera dorénavant principalement le canton. Cela peut impliquer la nécessité pour les services de se doter de compétences plus pointues, avec pour conséquence une augmentation des charges salariales. Ces éléments vont à l'encontre de ce qui avait été initialement prévu par la RPT, à savoir des gains d'efficacité en terme de ressources humaines, et justifieraient d'autant plus des taux de participation de la Confédération tels que sollicités plus haut.

Les ordonnances se bornent souvent à mentionner l'existence de critères, standards, taux de participation et autres clés de répartition et manquent de précisions quant à la détermination de ces divers éléments. Il est indispensable que les cantons soient associés à la suite de la procédure de mise en œuvre de ces ordonnances, notamment lors de l'élaboration de directives d'application qui apporteront les précisions nécessaires. Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud le demande formellement.

En vous remerciant de l'avoir consulté, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'assurance de sa considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pascal Broulis

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe

- Remarques spécifiques sur les projets d'ordonnances

Copie

- Cellule RPT

Remarques du Conseil d'Etat du Canton de Vaud sur les projets d'ordonnances RPT

I. Sur les ordonnances modifiées (selon numérotation de la consultation)

1. Ordonnance du 29 octobre 1986 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM)

Art. 1b al. 1

Pour apprécier la preuve du besoin, il s'agit de tenir aussi compte des besoins en matière de mesures de placement ordonnées par la justice civile, d'autant plus que de tels placements sont beaucoup plus nombreux que ceux ordonnés par la justice pénale. S'ajoutent en outre à ces deux types de placement ceux décidés par les services de protection des mineurs en accord avec les parents (cf. art. 9 pour les placements ordonnés en application de l'art. 310 CCS ou demandés par les parents et acceptés par une autorité qui s'occupe d'aide à la jeunesse), au titre de mesures bénéficiant également de la loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des ordonnances d'exécution. L'adverbe « *notamment* » permet de tenir compte de ces derniers aussi

Par conséquent, le Conseil d'Etat vaudois propose que cette disposition soit complétée comme suit :

Pour apprécier la preuve du besoin, l'Office fédéral de la justice (Office fédéral) se fonde sur les statistiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS), notamment les statistiques sur la justice pénale et sur la justice civile.

Article 3 alinéa 1 lettre a

La collaboration intercantonale est certes importante, mais le gouvernement vaudois recommande aux autorités fédérales de tenir également compte, dans l'analyse de la preuve du besoin, de la nécessité du maintien du lien avec les parents (visites, séjours ponctuels chez les parents, séances de synthèse éducative auxquelles les parents peuvent être associés, etc.) et donc de la proximité territoriale de l'offre institutionnelle.

Section 5a : art. 9a

Cet article mentionne, à son alinéa 2, que les subventions pour la formation sont versées dans la mesure où elles satisfont aux standards déterminants. Quels sont ces standards et où sont-ils fixés ?

Puisque l'exécution des peines et mesures est une tâche commune, il est prévu que la Confédération soutienne le Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP) par une contribution financière directe. Le message du 7 septembre 2005 sur la législation d'exécution de la RPT (2^{ème} Message) indique que la contribution fédérale annuelle devrait se situer à un million de francs. Le Canton de Vaud juge qu'il n'est pas correct que cette dernière ne représente que le tiers environ des frais reconnus, comme annoncé dans le commentaire de la modification de cette ordonnance. En outre, il serait opportun de mentionner la clé de répartition utilisée pour la ventilation de la subvention aux différents cantons.

5. Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN)

Art. 4. al. 2

Le Conseil d'Etat propose de modifier cette disposition comme suit :

La convention-programme a notamment pour objets :

- a. *les objectifs à atteindre en commun dans les domaines de la protection de la nature, de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques;*

Il s'agit de remplacer les termes « *objectifs stratégiques* » par celui plus général de « *objectifs* ». Le gouvernement craint, en effet, que l'addition de demandes cantonales isolées ne soit pas considérée comme un objectif stratégique par la Confédération et que l'aide fédérale puisse ainsi être affaiblie.

Art. 5. 18. et 22

L'OPN mentionne des taux de subventionnement. La modification de ces articles intègre des critères de fixation des subventions mais supprime toute référence chiffrée. Cela signifie que l'ordonnance ne fixe plus aucune base de calcul et que le niveau de la subvention dépend de la négociation entre le canton et l'OFEV sans qu'un point de référence soit donné.

Une telle situation revient, d'une part, à admettre une potentielle inégalité de traitement entre les cantons pour des prestations identiques et, d'autre part, à permettre à la Confédération de s'écarter unilatéralement des niveaux de subvention actuels sans raisons objectives.

Le Canton de Vaud demande de mentionner au moins dans l'ordonnance le niveau des subventions de base pour les différents types de subvention.

Art. 10

Cet article prévoit un versement des aides financières globales par étapes. Le gouvernement vaudois souhaite qu'il y soit précisé que le versement doit être effectué annuellement, comme c'est le cas actuellement.

6. Ordonnance du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau

Art. 2 al. 1

Les termes de « *frais particuliers* » ne sont pas clairs. Est-ce particulier parce que inhabituel, ou s'agit-il plutôt de frais importants, ce qui semble être le cas. Le Canton de Vaud propose donc de remplacer ces termes par ceux de « *coûts importants* », voire

d'indiquer qu'ils représentent un montant inférieur à un million de francs, par opposition à la réglementation des projets individuels de plus d'un million de francs.

Art. 4 lettre c

L'efficacité des mesures est un paramètre important pour juger de leur pertinence et il est nécessaire de le mentionner dans l'ordonnance. Il s'agira toutefois d'avoir une approche très pragmatique et simple pour définir cette efficacité, comme cela a été longuement discuté dans le cadre du groupe d'accompagnement dirigé par l'OFEV. Le Canton de Vaud attend notamment des autorités fédérales qu'elles n'exigent pas une approche exhaustive et détaillée de l'estimation des dégâts potentiels.

Art. 5 al. 3

Il s'agira de proposer une solution pour résoudre les engagements financiers à prendre (pour certains objets) qui s'étendront au-delà de la durée de la convention-programme. Le gouvernement vaudois s'interroge sur la façon dont l'OFEV entend s'y prendre pour garantir le financement de ces objets, par exemple, sur deux périodes de quatre ans.

En ce qui concerne la discussion, en cours au Parlement fédéral, relative au crédit cadre sur la protection contre les crues, le Canton de Vaud soutient avec force le scénario portant sur une somme totale de 135 millions de francs à répartir entre les cantons. Lui seul permettrait de couvrir les besoins du canton pour la période 2008-2011. Par conséquent, le Conseil d'Etat recommande de rejeter l'autre scénario, de 60 millions de francs.

8. Ordonnance du 18 décembre 1995 sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional (OPCTR)

La procédure utilisée pour déterminer les formules de calcul n'est pas explicitée dans l'OPCTR. Il conviendrait d'avoir plus de détail sur la méthode qui a permis de déterminer les coefficients.

9. Ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE)

Le Conseil d'Etat vaudois observe que davantage de responsabilités sont données aux cantons par l'introduction de la convention-programme. Il regrette, cependant, que la Confédération n'ait pas souhaité dédommager les cantons par une plus grande contribution fédérale.

10. Ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux)

Art. 54

Le commentaire de cette disposition signale qu'il est difficile d'apprécier en termes de kilos l'efficacité des mesures envisagées en agriculture pour empêcher le ruissellement. Les indemnités fédérales se calculent-elles, par conséquent, d'après des estimations scientifiquement fondées ? Le gouvernement vaudois regrette l'opacité qui règne sur la manière de fixer les indemnités fédérales, laquelle lui semble laisser une trop grande marge pour l'interprétation.

Le gouvernement vaudois, en revanche, salue le fait que les mesures d'exploitation (art. 54) soient désormais financées à 100% par la Confédération (actuellement 50%).

Art. 59

Cet article requiert pratiquement un « plan directeur cantonal », fixant les objectifs à atteindre, une planification des mesures et leur priorisation – faut-il l'envisager, p.ex., par bassin versant ? – pour l'ensemble de son territoire. Le travail nécessaire à la production d'un tel document est considérable, en particulier dans sa dimension transversale (relations avec communes, régions, interservices, etc..) et de monitoring.

Art. 60 al. 3

Les conventions-programmes sont généralement signées pour une durée de quatre ans. Il s'agit, ici, d'une période de six ans. En tenant compte de cette durée relativement longue, le Conseil d'Etat vaudois remarque que l'ordonnance ne met aucun moyen à disposition des cantons afin de modifier la teneur des conventions-programmes en cas de problème manifeste. Il pressent donc, en le regrettant cas échéant, que dans une telle hypothèse il faille attendre la fin du contrat pour trouver une solution.

Art. 61

Le gouvernement vaudois attire l'attention de l'autorité fédérale sur le fait que les critères qui permettent de conclure à une défaillance importante du canton ne sont pas fixés dans l'ordonnance, ce qui procure à l'autorité fédérale une marge d'appréciation qui pourrait se révéler excessive.

Art. 61a

Cet article stipule que 3 mois au plus tard après la fin du programme (de 6 ans), le canton présente un rapport final. Le Canton de Vaud juge ce délai trop court, compte tenu du travail à produire pour établir ce rapport ; il demande donc qu'il soit rallongé (à au moins 6 mois).

11. Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB)

Une partie des subventions est réglée par les conventions-programmes. Le montant des subventions globales n'est plus fixé d'après un taux en pour-cent, pondéré d'après la capacité financière des cantons. Désormais, la base des négociations est formée par le nombre de personnes protégées par les mesures et par la réduction du bruit elle-même. Le gouvernement vaudois estime qu'il sera difficile de quantifier ces deux variables et

peu réaliste de le faire. Il lui paraît plus judicieux d'introduire des éléments mesurables, ceci afin de permettre d'éviter le caractère subjectif y relatif.

Le Canton de Vaud souhaiterait savoir comment sont gérés les dépassements de devis sur un projet, en particulier s'ils sont compensés dans l'enveloppe de la convention-programme par l'abandon ou la réduction d'autres tronçons routiers. Ce problème est traité par l'actuel article 27, mais ne l'est plus dans le projet soumis à consultation.

Art. 24

Le Canton de Vaud regrette que, dans cette disposition relative au taux des subventions, le montant de celles-ci soit fixé à 400 francs par fenêtre. Il apparaît ici préférable que seul le principe du subventionnement soit décrit dans l'OPB, mais que son calcul soit précisé dans une directive fédérale. En effet, la fixation d'un montant forfaitaire par fenêtre ne respecte pas le principe de proportionnalité. Dès lors qu'il existe une grande variété de dimensions de fenêtres, il n'est guère justifiable d'accorder le même montant pour une petite fenêtre que pour une grande baie vitrée.

Art. 48a

Les subventions pour l'assainissement et les mesures d'isolation acoustique qui ont été octroyées selon le droit précédemment en vigueur sont versées telles qu'elles ont été allouées. Le droit à l'allocation des subventions qui ont été décidées après l'entrée en vigueur de la modification du 1^{er} septembre 2004 s'éteint pour les projets ou parties de projets qui n'ont pas été réalisés dans les quatre ans qui ont suivi l'allocation. Si des projets venaient à ne pas être terminés à fin 2007, cela pourrait avoir un impact financier pour le Canton de Vaud. Le Conseil d'Etat souhaite que la Confédération prenne à sa charge les coûts inhérents aux projets en question.

14. Ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI)

Selon l'art. 3 de la loi sur les prestations complémentaires (LPC), les prestations complémentaires sont formées de deux composantes : la prestation complémentaire versée annuellement et le remboursement des frais de maladie et d'invalidité. Puisque ces derniers frais reviennent à la charge des cantons, il est prévu de tenir des comptabilités séparées pour les deux composantes. Comme les montants publiés dans le 3^{ème} Message ne permettent pas de faire cette distinction, le Canton de Vaud propose d'inclure ces éléments dans une annexe.

Art 25a

Il y a lieu de saluer la clarté apportée dans la définition du home, qui mettra fin aux difficultés d'interprétation que l'on connaît aujourd'hui.

Le commentaire relatif à l'alinéa 1 précise que la liste des établissements médico-sociaux édictée par les cantons au titre de la LAMal sera aussi reconnue par ces derniers au titre de la LPC. Si le Canton de Vaud ne conteste pas cette approche, il lui

paraît cependant nécessaire de préciser que la compétence des cantons concerne de nombreuses autres institutions, tels des homes non médicalisés ou des foyers d'accueils qui relèvent de critères exclusivement cantonaux. La définition du home au sens des PC pouvant varier d'un canton à l'autre, le gouvernement vaudois observe qu'il n'y est pas prévu d'harmonisation pour un certain nombre d'établissements dont les définitions ne sont pas liées à des critères découlant du droit fédéral.

Art. 28a

Dans la mesure où l'influence de la tâche 1_7 du désenchevêtrement des tâches est supérieure à 100 millions de francs pour le Canton de Vaud, le Conseil d'Etat voudrait s'assurer de l'existence et de la robustesse de cette statistique. En ce sens, il déplore l'omission du suivi prévu pour l'établissement de cette statistique financière dans cette disposition. De plus, il lui paraît opportun d'avoir une vue moins opaque de la situation financière qui prévaudra dès l'entrée en vigueur de la RPT. Dès lors, il souhaite que cette ordonnance soit complétée par des annexes qui lui procureront davantage de clarté.

Art. 39

Le calcul de la part fédérale est déterminé selon des règles mathématiques. Dans tous les cas, il serait opportun de mentionner la procédure utilisée, afin de savoir s'il s'agit de calculs empiriques se basant sur des échantillons.

Art. 42a

Dans la majorité des cantons, les comptabilités des caisses ne donnent aucune indication sur la part que représentent les frais administratifs afférents au remboursement des frais de maladie et d'invalidité par rapport à l'ensemble des frais administratifs. Sachant que ce sont les cantons qui prennent en charge les frais de maladie et d'invalidité par rapport à l'ensemble des frais administratifs, le Canton de Vaud ne peut pas accepter l'ensemble des montants avancés dans cette disposition, dans la mesure où le détail de leur détermination n'est pas abordé. Ainsi il propose que l'alinéa 1 lettres b. et c. soit modifié en portant respectivement à 150 francs et à 100 francs les forfaits relatifs aux cas compris entre 2501 et 15'000 et les forfaits relatifs aux cas supplémentaires.

En effet, la Confédération propose de verser une contribution forfaitaire dégressive aux frais administratifs, fondée sur le principe non contesté de la répartition des frais fixes (informatique, loyer, etc.) et réduisant le coût des dossiers au fur et à mesure que leur nombre augmente. Toutefois, le Canton de Vaud conteste la dégressivité proposée par l'ordonnance, qui est trop rapide. S'il peut considérer comme correcte la valeur de base de 210 francs (forfait proposé pour les premiers 2500 cas), il observe que, dans son cas, la part des frais variables (essentiellement des salaires puisque l'effectif du personnel qui gère les dossiers est étroitement corrélé au nombre de cas) correspond à environ 60% des coûts. Dès lors, avec une contribution de 50 francs au-delà du 15000^{ème} dossier, le Canton pourrait à peine couvrir la moitié de ses coûts variables. Le Conseil d'Etat vaudois considère donc qu'il est incorrect de ne pas couvrir au moins les 85% de

la part des coûts variables (puisque le 15% de l'activité concerne le remboursement des frais de maladie et d'invalidité). Dès lors, il propose la dégressivité suivante :

- a) 210 francs par cas, pour les premiers 2500 cas;
- b) 150 francs par cas, pour les cas compris entre 2501 et 15000;
- c) 100 francs par cas, pour chaque cas supplémentaire.

15. Ordonnance du 19 novembre 2003 sur le financement de l'assurance-chômage

Puisque l'indice de capacité financière n'est plus pris en compte dans la formule mathématique, la nouvelle clé de répartition devrait provoquer une grande variation financière par rapport à la situation actuelle. Il serait opportun de compléter l'ordonnance par une annexe.

16. Ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (Ofo)

Art. 38 al. 1

L'introduction de la notion du « *financement des mesures de manière appropriée* » introduit une marge d'interprétation que des directives risquent de restreindre, alors que le financement seulement partiel des prestations par la Confédération nécessitera, de fait, un financement régional, qu'il soit cantonal, communal ou de tiers. Le Canton entend pouvoir exploiter cette marge de manœuvre dans le cadre de sa liberté de légiférer.

Art. 39 al. 2

L'élaboration de directives impératives sur les exigences techniques, écologiques et économiques entre en opposition avec le principe de la RPT tendant à fixer des objectifs et laissant la liberté du choix des mesures aux cantons. Le Canton de Vaud est dès lors d'avis que cet article devrait faire référence à l'état des connaissances techniques et scientifiques, plutôt qu'à des directives de l'OFEV.

Art. 40, 41 et 44

D'une façon générale, le Canton de Vaud souhaite disposer de plus d'informations sur le solde du coût des mesures prévues dans ces dispositions.

Art. 40 al. 1

Si l'article en lui-même apparaît globalement acceptable, sous réserve d'une modification de la terminologie utilisée (voir remarque ci-dessous), les commentaires accompagnant le projet de modifications sont, eux, susceptibles de poser des problèmes non négligeables. En effet, l'OFEV a régulièrement déclaré que le taux moyen (pour tout type de mesures) devrait être de 40 % environ (ce qui correspond à la pratique actuelle, suppléments péréquatifs déduits). Malgré ces déclarations, les commentaires instituent le principe d'un taux maximum de 35 % pour les petits

ouvrages, quand bien même la rédaction de l'article laisse une place pour la négociation des montants des indemnités. La possibilité d'obtenir un taux maximum de 50 % pour les cartes des dangers (limité par ailleurs à la période 2008 – 2011) compense certes provisoirement ce manque ; toutefois, le maintien de ce plafond de 35 % aura indubitablement pour effet un transfert de charge durable sur les cantons à moyen terme. Le gouvernement vaudois demande dès lors que ce plafond soit augmenté.

Cet article institue les termes de « *mesures n'engendrant pas de frais particuliers* ». Ces termes, qui sous-entendent que ces mesures n'ont pas d'impact financier ni de coût, est trompeur. Il serait préférable d'utiliser un terme tel que « *projet de moins d'un million de francs* » ou de « *petits projets* ».

A noter que les articles 41 et 42 ne mentionnent pas de taux, les cantons et l'OFEV disposant ainsi de marges de négociation également sur les taux. Un principe similaire devrait être appliqué à l'article 40.

Art. 40 al. 4 let. a

Le Canton de Vaud est d'avis que cet article doit être modifié, afin d'indiquer que la restriction porte uniquement sur les bâtiments ou installations construits après la mise en évidence des dangers, et non pas sur tous les bâtiments construits dans des zones de dangers ou des endroits réputés dangereux, indépendamment de la date de la construction.

Art. 41

Le gouvernement vaudois regrette que les commentaires ne mentionnent pas le projet pilote « Effor2 » effectué dans le Canton de Vaud. En effet, ce projet a démontré la possibilité de fixer des priorités en fonction de l'efficacité des mesures, et non pas seulement des cartes des objectifs sylvicoles. Une prise en compte de cette possibilité de priorisation aurait certainement été la source d'une affectation plus adéquate des moyens.

Art. 44 al. 1 let. b

Cet article fixe un objectif « *d'amélioration des conditions de gestion* » ; le 2^{ème} Message, quant à lui, parle de « *réorganisation* ». Le versement d'un montant unique qui est prévu ne devrait pas être limité aux seuls nouveaux projets de coopération mais également à l'amélioration des structures existantes (tel que la Forestière dans le Canton de Vaud). Le maintien des articles et commentaires actuels risque de pousser à la création de petites structures d'env. 50'000 m³, susceptibles de remettre en cause l'existence de la Forestière (association qui commercialise d'ores et déjà 300'000 m³). Une application stricte de ces principes aurait ainsi un effet contraire aux objectifs fixés. Le gouvernement vaudois propose donc de modifier cet article, afin de permettre également l'octroi d'une prime de base pour des actions spécifiques d'amélioration du fonctionnement de structures existantes.

Art. 50

Le délai de rédaction des rapports, fixé à fin mars, est manifestement trop court. Les expériences menées dans le cadre du projet pilote, mais également les délais pour la remise de la statistique fédérale, démontrent qu'un délai à fin mai serait plus favorable.

Art. 63. al. 1. lit. b

Le Canton de Vaud estime que la réglementation relative à l'allocation des crédits d'investissements n'est pas assez explicite.

17. Ordonnance du 30 septembre 1991 concernant les districts francs fédéraux (ODF)

D'une façon générale, le Canton de Vaud déplore l'absence d'indication sur les montants sous-jacents aux contributions annuelles par unité de surface. Il lui paraît également intéressant de savoir si ces contributions seront similaires aux montants actuels.

Art. 14

L'alinéa 1 expose les critères permettant de déterminer le niveau de l'indemnité globale. Quant à l'alinéa 2, il prévoit que cette indemnité est négociée entre l'Office fédéral et le canton. Par contre, il fixe un montant forfaitaire lié à la surface.

Le Conseil d'Etat vaudois décèle une contradiction entre l'alinéa 1 et la deuxième partie de l'alinéa 2. Il estime qu'il conviendrait de compléter cette dernière de la façon suivante :

« *la contribution annuelle de base par unité de surface...* »,

à l'instar de ce que prévoit expressément le commentaire de l'Ordonnance.

Art. 15

L'indemnité pour des dégâts liés à la faune ne doit pas dépendre de la surface du district franc. Il n'y a en effet aucune relation entre les dégâts liés à la densité d'une espèce (par exemple le sanglier) et la taille d'un district franc.

18. Ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM)

Art. 15

Dans ce cas de figure également, le Canton de Vaud s'oppose à ce que l'indemnité pour des dégâts liés à la faune dépende de l'importance d'une réserve (al. 1 let. a). Il n'y a, en effet, aucune relation entre les dégâts liés à la densité d'une espèce (par exemple, le sanglier) et l'importance – nationale ou internationale – d'une réserve.

II. Sur les ordonnances totalement révisées

- Ordonnance sur les routes nationales (ORN)

Dès lors que le financement est réglé dans l'ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (OUMin), il convient de s'y rapporter.

Il faut également s'assurer de l'exhaustivité de l'annexe 1 en ce qui concerne la liste des tronçons à réaliser par les cantons. Le Canton de Vaud remarque qu'aucune conséquence financière n'est avancée en ce qui le concerne.

Art. 2

L'article 2 définit les parties intégrantes des routes nationales découlant d'impératifs techniques. Contrairement à l'article 3, l'ensemble des parties intégrantes des routes nationales ne devraient pas forcément être identifiées comme biens-fonds des routes nationales. Les limites des biens-fonds ne doivent pas correspondre obligatoirement aux limites d'entretien constructif et d'exploitation. Le Canton de Vaud recommande à l'autorité fédérale d'analyser les situations au cas par cas. Certains ouvrages décrits comme faisant partie des routes nationales, et devant donc être immatriculés au registre foncier, peuvent aujourd'hui avoir des statuts divers, tel que routes cantonales ou communales, ruisseaux, ou se situer sur des terrains de tiers, sans mention ni servitude.

Art. 6

Cette disposition apporte de nouvelles restrictions pour les cantons, puisqu'il est prévu, d'une part, que le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication édicte désormais des prescriptions concernant la conception générale des installations annexes et les réclames routières qui y sont placées et, d'autre part, que les contrats conclus entre le canton et l'exploitant de l'installation annexe sont soumis à l'approbation de l'OFROU. Dès lors que ces prescriptions et les critères de l'OFROU pour l'approbation des contrats conclus entre un canton et l'exploitant ne sont pas connus, le Canton de Vaud souhaite obtenir des garanties d'autonomie.

Art. 19

Cette disposition est muette sur la question de savoir qui procède à l'achat de terrain : est-ce l'OFROU ou le canton ? Il serait important de le préciser. En effet, s'il s'agit de l'OFROU, il y aurait lieu de prévoir qu'un représentant du canton soit impliqué dans l'estimation des terrains, afin d'obtenir une adéquation dans les politiques d'acquisition de terrains par les institutions publiques de niveaux fédéral et cantonal, ceci sur un territoire donné.

Art. 38 et 39 (marchés publics)

Dès lors que la réalisation de l'achèvement du réseau est de la responsabilité des cantons, il faut que toutes les règles de marchés publics cantonales s'appliquent, y compris les seuils (ceux de l'AIMP étant inférieurs à ceux fixés par l'ORN). Par conséquent, le Canton de Vaud propose la suppression de l'article 38 (Procédure) et la modification suivante de l'article 39 relatif au droit applicable :

[...] le droit cantonal sur les marchés publics est applicable.

Art. 45 al. 2

Il soulève la même problématique que l'article 19. Aucune disposition ne précise la compétence cantonale pour traiter l'acquisition d'un terrain à l'amiable (avec la participation financière ad hoc de la Confédération) pour de nouveaux besoins sur des tronçons en service. Cet alinéa sur le règlement foncier tendrait à confirmer ce principe. Cet aspect devrait être précisé (p. ex. pour les acquisitions futures dans le cadre de la réalisation d'une troisième voie entre Coppet et Lausanne, ou autre projet d'agrandissement d'ouvrages).

Art. 52 al. 1

Il serait utile de préciser dans cette disposition que l'OFROU assume l'entier des coûts liés à la gestion du trafic.

Art. 53 al. 1

Le Canton de Vaud approuve le principe de l'énumération, dans une liste (annexe 3 à l'ORN), des routes concernées par la gestion du trafic. En revanche, il conteste le contenu de cette liste car elle est destinée à évoluer en fonction des négociations actuellement en cours entre les cantons et l'OFROU.

Art. 53 al. 3

Dans la même optique qu'à l'article 52 alinéa 1, il serait utile de préciser dans cette disposition que les mesures prévues dans les plans cantonaux de gestion du trafic mis en œuvre par les cantons sont financées par l'OFROU.

Annexe 1 à l'ORN

D'une part, le Canton de Vaud constate que la « liste des tronçons en service faisant l'objet de travaux et de paiements résiduels » (point B) est incomplète, puisque des tronçons qui devraient y figurer font défaut. Il s'agit des sections suivantes qu'il convient de rajouter dans ladite liste :

- | | | |
|--|-----|------|
| - 01.1.09 Avenches - Faoug | 2+2 | 5.8 |
| - 01.2.07 Yverdon - Arrissoules (Front. VD/FR) | 2+2 | 12.2 |
| - 01.2.08 Payerne (Front. FR/VD) - Avenches | 2+2 | 10.4 |

D'autre part, il ressort de l'annexe 1, point C (« liste des tronçons dont la réalisation n'a pas encore débuté »), que l'achèvement du réseau dont la réalisation n'a pas encore

débuté se concentre, pour le Canton de Vaud, uniquement sur la section Paudèze - Lutrive (09.1.09), alors que dans la KOPLA (Kostenplanung), celui-ci se trouve dans la section 09.1.03 (Peraudette - Rive gauche Paudèze). Etant donné cette contradiction, le Canton de Vaud demande si la KOPLA doit être modifiée.

Annexe 4 à l'ORN

Modification de l'art. 79 al. 4 OCR

Le gouvernement vaudois est d'avis que les cantons devraient être systématiquement consultés par l'OFROU en pareil cas.

Modification de l'art. 46a de l'ordonnance du 18 novembre 1992 sur la mensuration officielle (OMO)

Cet article est une extension de l'art. 46 OMO, qui traite des travaux de mensuration officielle sur le domaine ferroviaire. Dans les faits, il constitue déjà une exception qui n'est jamais appliquée dans le Canton de Vaud. La majorité des travaux sont en effet effectués sous la responsabilité de l'Office cantonal de l'information du territoire (OIT) et les CFF ont pour seul rôle de transmettre à l'OIT quelques géodonnées. Ce mode de fonctionnement simplifié vis-à-vis des CFF ayant été instauré pour garantir un maximum d'efficacité et de rentabilité, il serait fort préjudiciable pour l'OIT et l'administration cantonale de mettre un œuvre un système analogue pour les routes nationales. Ce système provoquerait assurément des lourdeurs administratives supplémentaires, avec en parallèle une augmentation des coûts non chiffrable et maîtrisable pour l'administration en général. A noter, enfin, que sur le plan fédéral il existe déjà un organisme responsable de la mensuration officielle (Office fédéral de topographie - Direction fédérale des mensurations cadastrales) et que celui-ci devrait logiquement être amené à diriger de tels travaux par soucis de minimisation des coûts. En conclusion, le Conseil d'Etat vaudois considère que cet article 46a OMO est inutile pour ce qui concerne le Canton de Vaud et qu'il pourrait, le cas échéant, être supprimé.

- Ordonnance régissant les émoluments de l'Office fédéral des routes (OEml-OFROU)

L'annexe de cette ordonnance énumère les émoluments pour les prestations et autorisations spéciales. Le Canton de Vaud demande si des changements de tarifs sont prévus par rapport à ceux qui sont pratiqués actuellement.

Le Canton de Vaud s'oppose aux ch. 3.1, 3.2 et 3.4 de l'annexe précitée, dès lors que chaque demande de la police cantonale à la base de données fédérale MOFIS sera facturée deux francs. A titre de comparaison, la police cantonale paie 0.25 franc par demande pour accéder à la base de données du Service cantonal des automobiles et de la navigation (SAN). La Confédération facturerait ainsi des prestations d'une manière surfaite sur la base de données cantonales ; en effet, sans l'aide des cantons, la base de données MOFIS serait vide. Par conséquent, le gouvernement vaudois propose soit que l'émolument couvre uniquement les frais, i.e. 0.30 franc par demande, soit que 50% des émoluments prélevés sur ces points soient rétrocédés aux cantons.

Concernant les autorisations mentionnées sous chiffres 5.1 à 5.4 de l'annexe, le gouvernement vaudois relève que, d'une manière générale, le montant maximum des émoluments pouvant être perçus par l'OFROU semble trop peu élevé au regard des prix actuels pratiqués sur le marché (notamment dans le Canton de Vaud).

Les termes « *en fonction du temps consacré en plus d'une part équitable de la valeur d'usage commercial* », figurant aux chiffres 5.2, 5.3 et 5.4 de la même annexe, portent à confusion. Faut-il en effet comprendre que l'émolument maximum de 5'000 francs englobe la rémunération perçue par l'OFROU à titre de mise à disposition du domaine public (le « loyer » en quelque sorte) ou, au contraire, que cet émolument ne représente que les frais administratifs liés à l'établissement de l'acte proprement dit, à l'exclusion de tous autres frais accessoires? Dans le premier cas de figure, le montant de 5'000 francs serait largement insuffisant au regard des prix du marché.

- Ordonnance sur les subsides fédéraux destinés à la réduction de primes dans l'assurance-maladie (ORPM)

La nouvelle ordonnance ne tient plus compte de l'indice de capacité financière. Il y a lieu de mentionner que cette ordonnance correspond à la mesure 1_8 – réduction des primes dans l'assurance maladie – de la partie désenchevêtrement des tâches du bilan global.

Art. 2

La Confédération propose de calculer sa contribution à partir de l'effectif de la population des assurés de l'année (x-2), tel que cela apparaît dans la formule de l'alinéa 7. Or, comme la population suisse augmente en moyenne de 0.4% par an, ce mode de calcul prive les cantons de manière systématique d'un montant d'environ 15 millions de francs par an. Pour le Canton de Vaud, cela peut représenter 1.2 million de francs.

Dès lors, le Conseil d'Etat vaudois propose de prendre en considération l'effectif de l'année (x-2) augmenté du taux de croissance moyen observé au cours des trois dernières années connues. Cela revient à modifier la formule CBx en supprimant le paramètre (x-2) in fine, soit que cela devienne :

«x PMx x 12 x EA ».

Concrètement, cela reviendrait à ce qu'en 2007, l'enveloppe fédérale 2008 s'appuie sur la population connue de 2006, augmentée d'un taux de croissance estimé à partir de la moyenne arithmétique des taux de croissance 2006/2005, 2005/2004 et 2004/2003.

Art. 2 et 3

La formule de calcul énoncée à l'article 2 alinéa 7 pour le calcul des coûts bruts ainsi que la formule énoncée à l'article 3 alinéa 4 qui détermine la part de chaque canton aux subsides fédéraux reposent sur des chiffres auxquelles les cantons n'ont pas accès. C'est notamment le cas du montant des primes encaissées (PR) par les assureurs, chiffre qui n'est communiqué qu'à l'OFSP. Dès lors que ces chiffres sont absolument

nécessaires, le Canton de Vaud en demande la publication par l'OFSP aussitôt qu'il en a la disponibilité.

Il est crucial, pour établir leur budget de fonctionnement, que les cantons puissent prévoir le plus rapidement possible le montant des subsides qu'ils recevront. Actuellement, ces informations sont publiées au printemps par l'OFSP. Or l'article 3 alinéa 5 prévoit que l'OFSP publie, chaque année en octobre, la répartition des subsides fédéraux, soit approximativement six mois plus tard qu'actuellement. Toutefois, il est mentionné dans le commentaire relatif à l'article 3 que :

« Au besoin, l'OFSP met à la disposition des cantons, au printemps, les données dont il dispose pour que ceux-ci puissent estimer la part des subsides fédéraux qui leur revient ».

Ce dispositif atténue l'inconvénient d'une publication tardive. Par conséquent, le Canton de Vaud est d'avis que l'article 3 alinéa 5 doit être complété dans le sens du commentaire précité.

Art. 3, al. 4

Le Canton de Vaud émet une remarque de forme, au sujet d'une erreur vraisemblable. Il s'agit de remplacer:

« L'OFSP calcule la contribution de chaque canton (CC) sur la base ... »

par :

« L'OFSP calcule la part de chaque canton aux subsides fédéraux (CC) sur la base... ».

- **Ordonnance sur la répartition de la part des cantons au bénéfice porté au bilan de la Banque nationale suisse (BNS)**

Dès lors que l'indice de capacité financière disparaît avec la RPT, l'ordonnance doit naturellement être modifiée en conséquence.

En revanche, de l'avis du gouvernement vaudois, il serait souhaitable de compléter cette ordonnance par une annexe détaillant les parts respectives des cantons au bénéfice porté au bilan de la Banque nationale suisse, afin de garder le même niveau d'information que celui qui a cours à ce jour. De plus, et pour faire le lien avec la partie désenchevêtrement des tâches du bilan global, il serait également opportun de rajouter un article, à titre informatif, afin de rappeler que l'ordonnance est liée au code 10_3, soit le bénéfice de la Banque nationale.

III. Sur les nouvelles ordonnances

- **Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (OUMin)**

Bien qu'il adhère à la centralisation, dans une seule ordonnance, des informations sur le financement sous-jacent à l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, le gouvernement vaudois souhaite avoir une vue plus synthétique de la situation globale. En effet, vu la diversité des objets liée au financement, il serait opportun de résumer dans un tableau l'exhaustivité des éléments financiers, afin de pouvoir garder un fil rouge par rapport à l'ensemble des informations.

Art. 6 al. 1 lit. a

Concernant les frais inhérents aux moyens d'exploitation engagés par la police cantonale pour les centres de contrôle du trafic lourd ainsi que des équipements pour les autres contrôles de la circulation, le Canton de Vaud est d'avis qu'ils devraient être englobés dans les coûts d'entretien courant et des travaux d'entretien ne faisant pas l'objet d'un projet. En effet, le financement des équipements servant au contrôle et à la sécurité du trafic incombe au propriétaire d'ouvrage (OFROU). De même, les frais inhérents à l'exploitation de la chaussée d'un passage supérieur ou inférieur doivent être assumés par l'OFROU, dès lors que ce dernier prend en charge, par principe, les coûts liés à l'entretien. Le Conseil d'Etat vaudois conteste donc les exceptions prévues dans cette disposition, qui ne se justifient pas.

Art. 30

En ce qui concerne l'abrogation de l'ordonnance concernant les contributions aux frais de mesures nécessitées par le trafic routier et prises en vertu de l'ordonnance sur la protection de l'air (remplacée par l'adoption de l'OUMin), le gouvernement vaudois craint qu'elle ait pour conséquence la remise en cause de la surveillance de la qualité de l'air aux abords des routes nationales effectuée actuellement par le Service vaudois de l'environnement et de l'énergie (SEVEN) ainsi que l'application des plans d'action en cas de pic de pollution. Par conséquent, il invite la Confédération à maintenir la collaboration avec le Canton pour l'accomplissement de cette tâche.

Au sujet de l'annexe 2 à l'OUMin définissant le réseau suisse des routes principales, le Canton de Vaud constate que le tronçon de la route no 1 Jonction N9 Lausanne – Payerne – Corcelles – Frontière cantonale Fribourg / Frontière cantonale Fribourg – Jonction N1 Avenches a été modifié et ne correspond plus au tronçon tel que défini dans l'annexe à l'ordonnance sur les routes principales. En effet, le segment Frontière cantonale Fribourg – Jonction N1 Avenches a été supprimé et remplacé par Payerne – Jonction N1 – Payerne. Cette modification, qui découle probablement du futur plan sectoriel des transports / partie programme, ne saurait toutefois intervenir avant l'entrée en vigueur du plan précité, raison pour laquelle le Conseil d'Etat vaudois demande à ce que le tronçon tel que défini dans l'ORP soit maintenu.

Pour ce qui est l'annexe 4, le Canton de Vaud juge indispensable d'inclure, dans la liste des communes de l'agglomération de Lausanne, la commune d'**Allaman**, dès lors que celle d'Aubonne y figure. En effet, la gare CFF d>Allaman assure le raccordement par transport public de la commune d'Aubonne, desservie par la ligne de bus Allaman - Aubonne. La limite de la commune d'Aubonne se situe à quelques dizaines de mètres de la gare d>Allaman. De surcroît, la gare d>Allaman est le terminus de la branche du

RER Vaudois Lausanne - Allaman et la gare de correspondance entre les trains RER et les trains RE Lausanne - Genève pour les usagers en provenance de Saint-Prex et d'Etoy et se rendant vers Nyon et Genève. En outre, en termes d'aménagement du territoire, la commune d>Allaman fait partie du pôle de développement de Littoral Parc (les autres communes sont comprises dans la liste des communes de l'annexe 4). Il existe aujourd'hui des problèmes considérables de circulation dans le périmètre de la jonction autoroutière d'Aubonne et de la gare voisine d>Allaman, qui vont encore s'aggraver avec le développement de Littoral parc.

Cette requête présente une grande importance pour la cohérence du projet dans ce secteur et s'inscrit dans les objectifs visés par le projet d'agglomération Lausanne - Morges et le plan directeur cantonal : renforcer l'urbanisation dans les secteurs bien desservis par les transports publics. En effet, il s'agit d'un trou incompréhensible dans le périmètre de l'agglomération Lausanne-Morges.

Le Conseil d'Etat vaudois a également observé, pour l'agglomération Monthey - Aigle, l'absence de la commune d'**Ollon**, laquelle constitue aussi une lacune incompréhensible en ce qui concerne les liaisons par transport public. En effet, si Aigle, Collombey-Muraz et Monthey figurent dans la liste, la liaison principale par transport public est la ligne ferroviaire reliant Aigle - Ollon - Monthey. Ollon exclue de ce périmètre, il manque la commune « clé » pour développer un projet d'agglomération cohérent dans le Chablais. Il est donc impératif d'inclure également la commune d'Ollon dans cette liste.

Enfin, en ce qui concerne cette fois l'agglomération no 6621 Genève, le gouvernement vaudois requiert que l'annexe 4 soit complétée avec les quinze communes suivantes :

Burtigny, Bursins, Bursinel, Dully, Essertines-sur-Rolle, Gilly, Longirod, Luins, Marchissy, Mont-sur-Rolle, Perroy, Rolle, Saint-Georges, Tartegnin, Vinzel.

En effet, ces quinze communes des anciens districts de Rolle et d'Aubonne appartiennent désormais au district de Nyon et sont intégrées dans le périmètre d'étude de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

IV. Sur la modification de règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (envoi complémentaire du 15 juin 2007)

Art 222 al. 1 lit. d

Les cours destinés aux personnes âgées, afin de favoriser leur indépendance et développer les contacts avec l'entourage, ne doivent pas négliger l'aspect lié au bénévolat qui forme la principale ressource dans ce secteur d'activité. Dans ce sens, il est proposé de compléter la disposition en mentionnant, in fine : « *qui assurent des cours...avec l'entourage et l'engagement bénévole* ».

Art. 223 al. 2

Il paraît important de souligner le fait que les organisations font parfois appel à des tiers pour sous-traiter certaines tâches qui leur sont dévolues, telles que les services de visite évoqués dans le commentaire. Aussi est-il proposé de compléter cet alinéa 2 par la

nouvelle phrase suivante : « *Selon les spécificités cantonales, les organisations d'aide à la vieillesse peuvent confier cette tâche à des tiers et également bénéficier de subventions à ce titre* ».

Dans ce contexte, les services de visite à caractère bénévole ne sont pas les seules prestations délivrées, puisque c'est également le cas pour les transports, jusqu'ici subventionnés. Même si ces derniers n'apparaissent clairement ni dans le commentaire ni dans le texte réglementaire, le gouvernement vaudois et les organismes concernés considèrent qu'ils y sont inclus.

En ce qui concerne les aspects financiers, il aurait été opportun de faire le lien entre le RAVS et le bilan global du troisième Message. Le Conseil d'Etat regrette que le commentaire des modifications du RAVS consécutives à l'entrée en vigueur de la RPT ne permette ni de vérifier de façon détaillée les impacts financiers à quelques mois de son entrée en vigueur ni de savoir si ces modifications ont d'autres impacts financiers. Aussi lui paraît-il opportun que la Confédération indique aux cantons si les conséquences financières touchent les mesures 1_1_1 et 1_3 de la partie désenchevêtrement des tâches du bilan global. Il s'agit, en effet, respectivement d'un allègement financier pour le Canton de 99,1 millions de francs pour la première mesure et d'une charge supplémentaire de 28,6 millions de francs pour la deuxième (chiffres du 3^{ème} Message).

Enfin, au vu des compétences accrues que détiendra l'OFAS dans l'octroi des subventions, il paraît opportun que soit fixée une subvention minimale de la Confédération afin de limiter le risque des cantons. Un tel élément devrait prendre place dans les contrats de prestations.