

**RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT**  
**aux observations de la Commission des finances sur les comptes 2011**

*1<sup>re</sup> observation*

***DSE / Crédit d'investissement / Plan directeur des rives du Léman (PDRdL - 100'099 / p. 326 de la brochure des comptes 2011)***

*En 2007, le Grand Conseil octroyait un second crédit cadre de CHF 1'360'000. Au 31.12 2011, seuls CHF 204'000 ont été utilisés (CHF 90'000 en 2011 sur CHF 200'000 inscrits au budget). Le précédent crédit octroyé pour la législature 2002-2007 n'avait, lui aussi, été utilisé que très partiellement.*

***Observation***

*Le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur les raisons qui font que les sommes mises à disposition des communes pour la réalisation concrète d'un cheminement piétonnier le long des rives du lac tel que prévu par le PDRdL ne sont que très partiellement utilisées.*

*Il est aussi invité à renseigner le Grand Conseil sur les mesures qu'il a mises en place, ou entend mettre en place, pour accélérer le processus de réalisation de ce projet voté en 2000 par le Grand Conseil.*

**Réponse**

Le Plan directeur des rives a été adopté par le Grand Conseil en mai 2000. Seul le premier cahier est contraignant pour les autorités. En page 66 de ce cahier, la fiche E prévoit ce qui suit :

- E1 Assurer un cheminement en continu sur l'ensemble des rives vaudoises du lac.
- E2 Créer le chemin directement en rive du lac, dans la mesure où sa construction n'entre pas en conflit avec des objectifs de protection de la nature et où il est techniquement réalisable.
- E3 Assurer de manière prioritaire la liaison piétonne entre les équipements de détente et de loisirs existants ou à créer et les sites urbanisés.

L'appréciation de la faisabilité et la mise en œuvre de ces mesures se feront en étroite collaboration avec les communes riveraines concernées.

Cette fiche donne la compétence aux communes d'initialiser le cheminement riverain. La participation financière du canton ne peut se faire qu'à la suite d'une décision concrète des communes riveraines du lac Léman. Depuis l'adoption de ce plan, seules quelques communes se sont fixées comme but prioritaire de créer ce chemin. En conséquence, le second crédit cadre octroyé par le Grand Conseil en 2007 n'a pas été utilisé dans sa totalité, en raison de l'inaction des seuls maîtres d'œuvre que sont les communes.

Le Conseil d'Etat a toujours favorisé la création de ce cheminement. Cependant, il ne dispose pas d'instruments législatifs pour mettre en place et accélérer le processus de réalisation de ce projet voté

en 2000 par le Grand Conseil. S'il devait entreprendre ces mesures, il porterait atteinte au principe de l'autonomie communale dans ce domaine. La Commission des rives du lac assure des prestations de conseil et d'accompagnement actif aux communes qui le souhaitent. Elle ne peut toutefois pas se substituer aux communes, qui sont (seules les communes sont en effet) compétentes pour prendre les mesures adéquates qui permettraient l'utilisation de ce crédit pour la réalisation concrète du cheminement piétonnier le long des rives du lac.

#### *2<sup>e</sup> observation*

#### ***DFJC / Direction générale de l'enseignement postobligatoire (231.31851 / 231.3652)***

*La mise en place des dispositions de la nouvelle loi sur la formation professionnelle s'avère plus délicate et moins rapide que prévu. Seul un montant de CHF 20'025.30 a été dépensé sur le budget de CHF 785'800 (compte 31851.305) pour les commissions de formation professionnelle et un montant de CHF 1'059'822.25 sur le budget de CHF 1'808'800 (compte 3652.348) pour les subventions à la formation professionnelle.*

#### ***Observation***

*Ces gros écarts budgétaires laissent sous-entendre des difficultés dans la mise en place de cette nouvelle loi. Le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur son appréciation de la situation et de préciser les mesures qu'il entend prendre pour atteindre les objectifs fixés dans cette base légale, en collaboration avec les associations professionnelles.*

#### **Réponse**

Le Conseil d'Etat rappelle que la mise en place des commissions de formation professionnelle (CFP) (art. 87 et 91 de la LVLFP du 9 juin 2009) a débuté courant 2011 et qu'il est prévu d'instituer 60 CFP représentant plus de 17'000 contrats d'apprentissage. Cette cible de 60 CFP a été déterminée en collaboration avec les associations patronales et professionnelles. Le rythme de réalisation n'est pas moins rapide que prévu puisque un délai transitoire de 5 ans a été accordé pour la réalisation de cet objectif, soit jusqu'à fin juillet 2014 (art. 151 de la LVLFP).

Le Conseil d'Etat ne voit pas de difficulté dans la mise en place de cette loi mais constate un environnement complexe qui conduit certaines associations professionnelles à adapter leur pratique, ceci notamment en matière de collaboration avec d'autres associations professionnelles.

A ce jour, soit 3 ans après l'entrée en vigueur de la loi, nous constatons que plus de 40% du nombre total d'apprentis sont couverts par les CFP mises place. Ces 19 CFP nouvellement actives regroupent plus de 7'000 contrats d'apprentissage. 12 CFP, dont celles liées aux branches du commerce, seront finalisées en automne 2012 et elles représentent près de 4'600 contrats. A la fin 2012, les CFP représenteront ainsi près de 70% du nombre total d'apprentis.

S'agissant de la constitution des 29 CFP en suspens, la DGEP rappellera, dès cet automne, aux associations concernées le dispositif convenu afin de permettre la finalisation de la création de ces commissions d'ici au mois de mars 2013.

Le budget prévu pour le fonctionnement des CFP a été calculé sur la base de 60 commissions constituées d'environ 10 membres chacune, se réunissant en moyenne 2 fois par an, plus quelques séances ad hoc de la compétence du Président. Les indemnités sont basées sur les tarifs accordés aux commissions extra-parlementaires et les décomptes doivent être établis à l'issue de chaque séance afin de respecter le principe d'échéance.

Les dépenses relevées dans le cadre de l'exercice comptable 2011 (comptes 31851.305 et 3652.348) ne sont pas représentatives puisque plusieurs commissions n'ont débuté leurs travaux qu'en cours d'année

et n'ont été indemnisées qu'au prorata de leurs activités effectives. Le même principe est applicable pour l'indemnisation des commissaires professionnels ; une partie de ces derniers, engagés selon le nouveau modèle et couvrant quelques 40% du nombre total d'apprentis, ont débuté leur mandat en cours d'année.

### *3<sup>e</sup> observation*

#### ***DINT / Observation transversale pour les services du département sur le thème des auxiliaires (compte 3012)***

*Il y a récurrence de l'emploi d'auxiliaires pour des postes en fait pérennes au Secrétariat général du DINT (archives cantonales), au SJL, à l'OTG, au SDT, au SPEN et au MP.*

*L'emploi d'auxiliaires pour des postes en fait pérennes est une pratique dommageable, car, non seulement elle est plus chère sur le long terme pour l'Etat, mais aussi elle n'encourage pas la fidélisation de ces employés. Enfin, cela engendre, vu le turnover de ces auxiliaires, des coûts en formation plus lourds pour l'Etat, coûts soit directs ou indirects.*

#### ***Observation***

*Le Conseil d'Etat est invité à fournir au Grand Conseil un état des lieux des auxiliaires employés pour des postes en fait pérennes au sein des différents services du DINT, et les perspectives pour leur régularisation.*

### **Réponse**

Si la plupart des entités du DINT font recours à du personnel auxiliaire pour réaliser des tâches ponctuelles, travailler sur des projets ou combler des absences, il est en effet exact que des entités tels que le Ministère public, le Service pénitentiaire et l'Office du Tuteur général font appel à des auxiliaires pour assurer un travail dit pérenne. L'auxiliariat constitue le seul moyen de répondre aux augmentations significatives de travail aux pics, notamment engendrées par des changements légaux et aux exigences toujours plus grandes de la population (en matière de sécurité par exemple). Ceci dit, l'engagement d'auxiliaires affectés à des tâches pérennes est souvent salutaire pour contenir les retards et accumulations de travail et réduire ainsi les risques qui en découlent sur la santé des collaborateurs. Cette pratique n'est pas non plus dans tous les cas dommageable, car elle permet aux services concernés d'engager un certain nombre d'auxiliaires lorsque des postes fixes se libèrent, de donner la possibilité à des personnes de trouver un premier emploi ou de se relancer dans une dynamique de travail.

S'agissant des perspectives concrètes de régularisation dans le cadre de la procédure budgétaire, il est important de signaler que les services et le département opèrent annuellement des priorités dans les demandes de postes fixes. Il ne serait en effet pas crédible de faire valoir des postes tous azimuts, ni possible de répondre à l'ensemble des besoins, mêmes dûment justifiés. C'est donc après une analyse fine, des projections dans le temps et des arbitrages du département, que certains postes sont ensuite demandés aux budgets des services concernés et d'autres non. Pour le budget 2013 du DINT, la grande majorité des postes demandés concerne les besoins liés à l'ouverture d'un nouvel établissement de détention pour mineurs. Cependant, lorsqu'il le pouvait, en raison de l'entrée en force de dispositions légales pour l'OTG par exemple, le département a naturellement et logiquement intégré la création simultanée d'ETP.

Dans un contexte où les postes créés à l'effectif ne sont pas légion et où des choix doivent forcément se faire au niveau du Conseil d'Etat pour contrôler l'évolution de son budget, il faut bien admettre que dans ces conditions, les solutions réalistes et acceptables pour le Conseil d'Etat pour faire face à l'accroissement de travail dans les entités, restent souvent celles du recours à des auxiliaires.

Ces précisions permettent de comprendre pourquoi l'activité des auxiliaires affectés à des tâches

pérennes ne se traduit pas d'emblée ou systématiquement par des créations de postes ensuite.

Toutefois, les difficultés rencontrées au quotidien par les services avec leur effectif et leurs auxiliaires, ne pourront pas rester sans réponses sur le long terme, c'est la raison pour laquelle des réflexions seront inévitables dans les années à venir.

Ci-après, par services, les éléments plus détaillés de l'état des lieux 2011. A noter que les 3 services qui ont engagé le plus de personnel auxiliaire, soit le Ministère public, le Service pénitentiaire et l'Office du Tuteur général, bénéficient d'indications spécifiques sur le ratio nombre d'auxiliaires / effectif régulier du service et sur la somme des ETP que cela représente sur l'année (pondéré par la durée des contrats).

### ***Service du développement territorial***

Le service a recouru à du personnel auxiliaire en lien avec l'avancement des projets relatifs au Plan directeur cantonal et aux agglomérations. Tout retard pris dans les délais impartis par la Confédération pour le dépôt des dossiers en vue de l'obtention de subventions fédérales aurait, en effet, pénalisé l'ensemble des partenaires du service que sont les communes, les régions et autres cantons concernés par certaines agglomérations. Il a ainsi été demandé au SDT de prendre les mesures nécessaires pour permettre à ces projets d'avancer dans les temps, ce qui s'est traduit par l'appel à des auxiliaires spécialisés dans le domaine de l'aménagement du territoire et des données géoréférencées, aucune autre solution interne n'ayant pu être mise en place du fait d'un effectif ordinaire déjà surchargé. Par ailleurs, le SDT a eu recours à des auxiliaires pour répondre à des priorités au niveau du groupe opérationnel des pôles en faveur du logement et pour remplacer une collaboratrice en absence longue durée.

Le service engage donc ponctuellement des ressources externes (8 auxiliaires en 2011) pour faire face à des pics dans les projets, retards ou absences, voire pour des petits travaux d'intendance. Il s'agit généralement de jeunes en premier emploi qui peuvent ainsi se former, sont utiles pour le service et qui, une fois le travail achevé, quittent le SDT. Par conséquent, les auxiliaires ne se substituent pas à des postes pérennes mais varient en fonction de besoins spécifiques temporaires. Concernant les perspectives d'avenir, il est clair que les enjeux qui attendent le service ces prochaines années, le suivi des nombreux projets liés à la planification en aménagement du territoire, en relation avec le logement et le développement économique, mais également avec les dangers naturels, pourraient impliquer un accroissement des ressources.

### ***Ministère public***

Somme des ETP d'auxiliaires sur l'année 2011, pondérés par leur durée d'activité*	Ratio nb d'auxiliaires / effectif régulier
6	3.7 %

\* NB : Tous les auxiliaires engagés ne se sont pas substitués à des postes pérennes. Le nombre de mois de travail par contrat et les taux d'activité concernés sont très variables d'une personne à l'autre.

En 2011, 20 personnes ont été engagées sous contrat d'auxiliaire pour une durée moyenne de cinq mois de travail.

Confronté à une accumulation de retards dans la rédaction des décisions, qui s'explique en grande partie par l'introduction du nouveau code pénal, qui a engendré un surcroît de travail administratif pour les greffiers au détriment de leurs tâches de rédaction, le Ministère public a engagé 5 auxiliaires de greffiers rédacteurs à plein temps. Parmi ceux-ci, deux ont quitté le service à la fin de leur mandat, deux autres ont été engagés en CDI et un en CDD sur un poste fixe, le temps d'analyser le besoin au sein du Ministère public central avant d'affecter le poste de manière définitive.

Toutes les autres personnes engagées sous contrat d'auxiliaire l'ont été, ou le sont encore, en remplacement de congé maternité ou d'incapacité de travail.

Toutefois, devant faire face à une forte pression sociétale, il est probable que sans solution budgétaire à terme, le Ministère public poursuive son recours à du personnel auxiliaire, en particulier s'agissant des greffiers rédacteurs et du personnel de Chancellerie, lesquels n'ont pas été renforcés dans le cadre du projet codex.

### *Service juridique et législatif*

Outre une auxiliaire engagée pour finaliser la conduite du projet Codex, les auxiliaires du SJL concernent le secteur recouvrement, où 2 ETP ont été nécessaires. La situation s'est donc déjà normalisée par rapport au passé (et continue à se normaliser en 2012), puisque plusieurs postes ont été régularisés ces dernières années. Pour le reste, le secteur recouvrement a subi plusieurs restructurations récemment et se voit doté d'une nouvelle application informatique permettant d'automatiser plusieurs opérations faites aujourd'hui manuellement. Dès lors, il est très difficile de déterminer à ce jour quels seront les besoins réels du secteur à l'horizon 2013, voire 2014. Une réévaluation de la situation devra avoir lieu prochainement, une fois l'application informatique complètement déployée et maîtrisée par ses utilisateurs, une fois également la hiérarchie du secteur délivrée de ses nombreuses tâches en lien avec ce projet. Ainsi, si des auxiliaires sont utilisés aujourd'hui au SJL, c'est surtout au vu de cette incertitude, de la charge de travail que représente le projet informatique actuellement et du fait qu'on ne sait pas encore exactement quels seront les besoins du secteur recouvrement une fois ce projet terminé.

### *Archives cantonales vaudoises*

S'agissant de l'engagement d'auxiliaires, les Archives cantonales mandatent, à l'heure, des personnes au profil hautement spécialisé (maîtrise du vieux français, par exemple), pour des travaux ponctuels ou pour aider l'institution en fonction de l'ampleur de certains inventaires. En 2011, ce sont 4 personnes qui ont ainsi été concernées, plus une pour un remplacement dans le cadre d'un congé maternité.

### *Service pénitentiaire*

Somme des ETP d'auxiliaires sur l'année 2011, pondérés par leur durée d'activité*	Ratio nb d'auxiliaires / effectif régulier
<b>14.9</b>	<b>3.6 %</b>

\* NB : Tous les auxiliaires engagés ne se sont pas substitués à des postes pérennes. Le nombre de mois de travail par contrat et les taux d'activité concernés sont très variables d'une personne à l'autre.

Le SPEN emploie deux types d'auxiliaires. La première catégorie, largement majoritaire, se compose d'animateurs et d'enseignants, dont la mission consiste à dispenser des cours ou ateliers aux personnes détenues.

Ces auxiliaires, qui bénéficient d'un tel statut depuis toujours, sont au nombre de 41 (mais engagés à des taux d'activité faibles, qui, cumulés, ne représentent que 4.1 ETP en tout), répartis sur les quatre établissements pénitentiaires vaudois. Rappelons que ceux-ci n'ont pas pu être intégrés à l'effectif du service lors de la démarche de régularisation des "faux" auxiliaires en 2006, car ils ne répondaient pas aux critères de pourcentage leur permettant d'être inclus dans le périmètre concerné.

La deuxième catégorie d'auxiliaires (18 personnes, représentant 11 ETP) concerne des engagements destinés à compenser temporairement des absences, à anticiper des entrées en fonction dans le cellulaire, confronté à une surcharge de travail, et à renforcer certains secteurs administratifs et juridiques en proie à une forte augmentation d'activité, principalement en lien avec l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et de procédure pénale, mais de manière générale avec l'augmentation des personnes placées sous la responsabilité du service et la surpopulation carcérale. Dans ces dernier cas, le SPEN n'a eu d'autre choix que de faire appel à des auxiliaires pour alléger la charge de gestion des dossiers pénaux, toujours plus longs à traiter, avec des composantes psychiatriques souvent lourdes et complexes nécessitant une coordination soutenue avec tous les acteurs concernés dans la chaîne pénale

et médico-sociale.

S'agissant des perspectives de régularisation, le Conseil d'Etat étudie actuellement plusieurs pistes pour faire face à la problématique historique des animateurs et enseignants. Par ailleurs, en dehors d'engagement d'auxiliaires pour des actions ciblées et temporaires standard, qui ne posent pas de difficultés dès lors qu'ils ne se substituent pas à des postes pérennes, le SPEN, au vu de la construction de son budget, ne sera pas en mesure de se passer du concours d'auxiliaires dans plusieurs secteurs (en particulier Office d'exécution des peines, assurances détenus, séquestres), pour l'exécution de tâches administratives et juridiques indispensables.

### **Office du Tuteur Général**

Somme des ETP d'auxiliaires sur l'année 2011, pondérés par leur durée d'activité*	Ratio nb d'auxiliaires / effectif régulier
3.2	4 %

\* NB : Tous les auxiliaires engagés ne se sont pas substitués à des postes pérennes. Le nombre de mois de travail par contrat et les taux d'activité concernés sont très variables d'une personne à l'autre.

L'office doit faire face à une charge croissante de volume de travail liée à une augmentation de mandats confiés par les Justices de Paix depuis plusieurs années (professionnalisation progressive des prises en charge des tutelles), en particulier depuis l'introduction de l'art. 97a LVCC le 1er janvier 2012 (mise en oeuvre de l'EMPL cas lourds fixant les critères de répartition des mandats entre les tuteurs privés et les tuteurs professionnels). Si les effets de cet EMPL se sont légalement déployés cette année, il faut savoir que les tuteurs privés se départissent de leurs cas dits lourds sur l'OTG depuis 2010 déjà. Cette charge de travail supplémentaire n'est pas facilement planifiable dès le moment où elle est liée à des décisions de justice suite à des signalements de personnes devant bénéficier de protection. Une augmentation d'environ 6% par année de mandats est toutefois constatée depuis 3 ans sans cependant que les postes pérennes soient augmentés systématiquement en conséquence.

Dans ce contexte, des moyens ont été octroyés à l'OTG par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, dans le cadre des procédures budgétaires, pour lui permettre de gérer cette situation délicate et son budget auxiliaires a été doté en conséquence, ce qui a permis d'engager provisoirement du personnel en renfort et d'éviter ainsi l'épuisement des collaborateurs.

L'office a également initié la mise en oeuvre d'une profonde réorganisation (introduction d'un système qualité et d'un système de contrôle interne) afin de répondre aux recommandations du Contrôle cantonal des finances. Cette réorganisation exigeait et exige du reste toujours un investissement important des collaborateurs pour intégrer les changements. Il est parfois indispensable de renforcer en conséquence certains secteurs de l'office pour faire face à ces changements par l'engagement d'auxiliaires.

L'OTG a ainsi eu recours à 15 auxiliaires (3.2 ETP) en 2011, à des taux très variables selon la période et pour des durées s'étendant de 1 à 12 mois en fonction des secteurs.

### **Perspectives**

Depuis début 2012, plus de 160 nouveaux mandats ont été confiés à l'office pour le secteur majeurs, soit environ 28 nouveaux mandats par mois pour un total estimé d'environ 350 nouveaux mandats pour l'année 2012. Les changements légaux associés à Codex (nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant) vont également avoir des répercussions sur les collaborateurs qui devront se former en 2012 (CAS obligatoire pour tous les RMT), sans parler de l'augmentation corollaire du volume des tâches. Là aussi, moins de disponibilités pour gérer les dossiers qui s'accumulent.

Le Conseil d'Etat a consenti à doter l'OTG d'un nouveau volant de manœuvre financier pour l'engagement d'auxiliaires dévolus à des tâches pérennes, une réflexion s'impose au vu des nouvelles

contraintes légales, sans quoi le recours à des auxiliaires pour effectuer des tâches pérennes restera nécessaire.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 septembre 2012.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*