

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT aux observations de la Commission des finances sur le budget 2014

1^{re} observation

Administration cantonale vaudoise (aux divers services concernés)

La réforme CODEX, avec ses nombreux volets, a induit la décision de créer de nombreux postes de travail supplémentaires, validés par le Parlement.

Il semble cependant que ces efforts n'aient pas été totalement déployés, notamment au Ministère Public.

Observation

Le Conseil d'Etat est invité à fournir au Grand Conseil un tableau récapitulatif des divers postes envisagés et / ou engagés, pour tous les aspects CODEX.

Réponse

Postes octroyés pour CODEX

	MP	TMC (1)	Gendarmerie	Préfecture	TC	Trib (2)	TRIPAC	Trib. des Baux	Trin	JdX	OTG	SPJ	SJL-AJ	Total par poste
Juges	11.3	3	-	-2	8	4.2		0.7	1.7	4.7	-	-	-	31.6
Greffiers	10.2	3	-	-	15.7	6.6	-	1.7	4.6	4.7	-	-	-	46.5
Personnel administratif	12.9	3	9	-2	15	5.1	0.6	1.2	5.1	4.6	1	0.9	-2	54.4
Huissiers	-	-	-	-	0.7	1.6	0.4	-	-	2.3	-	-	-	5
Éducateurs	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
RMT/RMPM (3)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.5	3	0	4.5
Total ETP	34.4	9	9	-4	39.4	17.5	1	3.6	12.4	16.3	2.5	3.9	-2	143

1) Tribunal des mesures de contraintes

2) Tribunaux d'arrondissement

3) Responsable de mandats tutélaires / Responsable de mandats de protections de mineurs

Concernant l'attribution de postes du Ministère public, du total ci-dessus, 2.45 ETP avaient été attribués au Service pénitentiaire dans le cadre du budget 2011, afin de renforcer ce service. Lors du budget 2012, 1 ETP a été transféré du Service des communes au Ministère public en compensation. Le

solde de 1.45 ETP a été compensé par la pérennisation au Ministère public de 2 postes provisoires lors de l'élaboration du budget 2013.

2^e observation

DIS – Service de la sécurité civile et militaire (SSCM – 004)

Les contributions de remplacement perçues par les communes jusqu'au 31 décembre 2011 liées aux abris de protection civile sont encaissées par le Canton depuis le 1^{er} janvier 2012.

Le 27 novembre 2012, le Grand Conseil a adopté le décret créant un fonds des contributions de remplacement. En octobre 2011, les Communes ont été informées des nouvelles dispositions légales fédérales et plus particulièrement des changements relatifs à l'encaissement des contributions de remplacement. En conséquence, elles ne devaient plus facturer ni encaisser ces contributions pour les permis de construire dès le 1^{er} janvier 2012.

Ce transfert de fonds des communes au Canton engage une opération très substantielle, avec la création d'un fonds de l'ordre de plusieurs millions.

Observation

Au vu de l'importance de ce transfert financier, le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur les conditions dans lesquelles cette opération s'effectue entre les communes et le Canton.

Parallèlement et compte tenu du fait que certaines communes ont encaissé des contributions dans leur fonds alors que d'autres n'ont aucune fortune, le Conseil d'Etat est prié de prêter une attention particulière au transfert (ou non) et à l'utilisation de ces montants dans ce nouveau fonds pour les contributions de remplacement.

Réponse

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que le 17 juin 2011, les Chambres fédérales ont adopté la révision partielle de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi). Cette loi révisée est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. L'élément principal de cette révision concerne la thématique des ouvrages de protection.

En l'espèce, le principe selon lequel chaque habitant doit disposer d'une place protégée dans un abri situé à proximité de son lieu d'habitation est maintenu. En outre, les propriétaires de maisons d'habitation devront toujours construire des abris. Lorsqu'un propriétaire bénéficie d'une dérogation à l'obligation de construire un abri, il doit s'acquitter d'une contribution de remplacement. Jusqu'au 31 décembre 2011, les contributions étaient acquises aux communes. Dorénavant, elles doivent être versées aux cantons.

Au vu de ce changement législatif, en octobre 2011, les communes ont été informées des nouvelles dispositions légales fédérales, et plus particulièrement des changements relatifs à l'encaissement des contributions de remplacement. Elles ont été rendues attentives au fait qu'elles ne devaient plus facturer ni encaisser les contributions de remplacement pour les permis de construire délivrés dès le 1^{er} janvier 2012.

Le 27 novembre 2012, le Grand Conseil a adopté l'EMPD créant un fonds (fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile) figurant au bilan afin de permettre au Canton d'encaisser les contributions de remplacement dès le 1^{er} janvier 2012 (effet rétroactif du décret).

Aujourd'hui, comme l'a soulevé la COFIN dans le cadre de l'étude du budget 2014, les contributions de remplacement liées aux permis de construire délivrés avant le 31 décembre 2011 se trouvent encore en mains des communes. Or, l'EMPD précité prévoyait la création d'une plate-forme Canton-communes ad'hoc.

Toutefois, celle-ci n'a pu être mise en œuvre à ce jour, le Canton ayant concentré les négociations avec

les communes sur la problématique de la facture policière et la facture sociale. Dans l'intervalle, et afin d'éviter de prolonger une situation de blocage, le Département de la sécurité et de l'environnement a autorisé les communes à utiliser les contributions de remplacement se trouvant en leur possession aux conditions suivantes et avec le préavis du service en charge de la protection de la population :

- a. financer la construction d'abris publics ;
- b. moderniser et entretenir les abris privés et publics ;
- c. financer d'autres mesures de protection civile dans la mesure où le taux de couverture dans la commune est suffisant.

Par ailleurs, un exposé des motifs et projets de loi sur la réorganisation de la protection civile (EMPL AGILE) est en cours de rédaction. Il intègre notamment le décret créant le fonds des contributions de remplacement afin de lui donner une base légale formelle et sera présenté au Grand Conseil avant fin 2014.

Cela étant, afin de régler la question des fonds se trouvant dans les communes et provenant de la perception des contributions de remplacement jusqu'au 31 décembre 2011, le Département des institutions et de la sécurité propose d'intégrer une disposition transitoire dans la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile (LVLPCi, RSV 520.11), autorisant durant 10 ans les communes à utiliser, avec l'accord préalable du service en charge de la protection de la population, les contributions de remplacement perçues par elles jusqu'au 31 décembre 2011 pour :

- a. financer la construction d'abris publics ;
- b. moderniser et entretenir les abris privés et publics ;
- c. financer d'autres mesures de protection civile.

A l'issue de cette période transitoire, il est proposé que l'argent qui n'aurait pas été utilisé par les communes soit versé dans le fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile.

3^e observation

DFJC – Service des affaires culturelles (SERAC – 017 - 3636)

La Commission des finances constate une augmentation régulière des subventions aux activités culturelles. Cette hausse pour 2014 dépasse fortement la croissance globale du budget, même sans tenir compte de la mise en œuvre de la loi sur les écoles de musique.

Observation

Préoccupée de cette évolution pour 2014, qui a été précédée d'adaptations annuelles régulières, la Commission des finances prie le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre à la double question suivante : pourquoi la politique culturelle nécessite-elle une hausse aussi substantielle, supérieure à la croissance générale du budget, et comment la justifier par rapport aux autres politiques publiques ?

Réponse

Le projet de budget 2014 du Service des affaires culturelles marque en effet une croissance importante. Cette hausse s'inscrit dans un historique particulier.

Il convient de rappeler en préambule qu'un budget est l'expression d'une politique, qu'il est l'instrument qui permet de mettre en œuvre cette politique. Or, si la culture dispose d'une loi depuis 1978, durant plusieurs décennies elle n'a pas été véritablement pensée comme une politique publique. Elle disposait certes d'un budget, mais d'un budget très modeste eu égard à la taille et à l'importance du Canton de Vaud. Lorsque, dans les années 1995-2000, il s'est agi de faire évoluer notamment la politique de subventionnement de la culture en formulant des orientations et des objectifs en cohérence avec le développement de la scène culturelle, cette volonté a coïncidé avec une

période d'assainissement financier de l'Etat. Ainsi a-t-on dû mettre de nombreux projets en veilleuse ou ne les soutenir que très modestement.

Quand bien même il n'a pas été possible d'insuffler les moyens financiers véritablement nécessaires, on a mis en place et développé le principe de conventions de subventionnement de durée déterminée avec la scène théâtrale et chorégraphique indépendante ; on a ouvert le chemin à des pratiques de concertation entre le Canton et des communes ou des villes pour un soutien financier en partenariat à des manifestations ou des institutions culturelles ; on a plus largement qu'auparavant pris en compte les initiatives culturelles développées sur l'ensemble du territoire vaudois, et notamment dans les régions décentralisées, etc.

Ces nouvelles orientations ont confirmé leur bien-fondé au fil des ans, mais aussi mis en évidence les faiblesses du budget culturel à disposition pour les mettre en œuvre. Cela s'est révélé flagrant dans les échanges réguliers avec des villes et des communes qui, sur l'ensemble du territoire, font de plus en plus des activités culturelles un axe fort de leur politique. Autrement dit, le budget culturel avait pris du retard par rapport à la politique culturelle du Canton qui s'affirme par son esprit de proximité avec celle de ces collectivités publiques.

A l'aune de l'équilibre financier retrouvé, le Conseil d'Etat a accepté que ce budget culturel rattrape son retard ; il a pu ainsi progressivement se renforcer, mais le retard demeurerait encore bien visible malgré tout.

Il est apparu dès lors indispensable de consentir à des efforts particuliers pour établir l'équilibre cohérent du soutien de l'Etat à certaines grandes institutions culturelles d'importance cantonale ainsi qu'à des institutions ou manifestations à fort potentiel de rayonnement supra-régional. Certes, à l'échelle du budget culturel, ces augmentations constituent des marches hautes, mais à l'échelle du budget cantonal, ces marches sont modestes.

Il convient de rappeler cette échelle : le budget culturel représente actuellement 0.7% du budget total de l'Etat (CHF 62.9 mios versus CHF 8.93 mrd). Ce ratio est demeuré stable au cours des récents exercices budgétaires, y compris en 2013, où, tout en incluant les effets financiers de la LEM (CHF +5.7 mios), ce ratio est le même. L'effort particulier porté sur le budget culturel 2014 ne présente donc pas de disproportion ou de distorsion des équilibres. Enfin, s'il est à examiner à la lumière de l'historique brossé ci-dessus, il est à situer également dans la perspective des nouvelles bases légales dont la politique culturelle cantonale disposera prochainement.

4^e observation

DFIRE – Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI – 053)

L'augmentation des investissements est souhaitée par tous les groupes politiques. Néanmoins, leur impact sur le budget de fonctionnement de l'Etat est conséquent. Ainsi, selon les prévisions du Conseil d'Etat, les amortissements devraient passer de CHF 172 mios en 2014 à CHF 305 mios en 2018, et la charge des intérêts de la dette de CHF 39 mios en 2014 à CHF 112 mios en 2018. Afin de garder un œil attentif sur la situation, il importe de disposer d'un outil permettant de suivre de manière efficace l'impact des investissements sur le plan financier. Cela est particulièrement nécessaire pour les investissements couverts par les garanties de l'Etat, n'apparaissant pas dans les charges brutes d'investissement mais dont les conséquences financières sont couvertes par ce dernier. Par ailleurs, cet outil devrait permettre le suivi des charges des investissements votés durant le 2^{ème} semestre des années civiles, dont l'amortissement est reporté à la 2^{ème} année suivante.

Observation

La Commission des finances prie le Conseil d'Etat d'élaborer et tenir à jour un tableau de bord des investissements de l'Etat – y compris les investissements des structures tierces dont l'emprunt est garanti par l'Etat – ainsi que de leur impact sur le budget de fonctionnement. La Commission des

finances souhaite que ce tableau lui soit communiqué pour information une fois par semestre.

Réponse

Pour rappel, le Programme de législature 2012-2017 prévoit que les investissements annuels de CHF 300 mios qui prévalaient au cours de la législature précédente seront portés en moyenne à CHF 400 mios sur la période 2014-2017. En considérant les prêts et les garanties, ce sont quelque CHF 700 à 800 mios en moyenne annuelle qui seront investis dans l'économie vaudoise.

L'EMPD N° 2 sur le projet de budget 2014 a confirmé la volonté du Conseil d'Etat d'investir plus. Les montants d'investissements nets inscrits au budget 2014 et au plan d'investissement 2015-2018 sont les suivants:

	Budget 2014	Plan 2015	Plan 2016	Plan 2017	Plan 2018
<i>(en mios de CHF)</i>					
Investissements nets	369	422	486	449	434
Prêts et garanties	444	433	427	299	321
- dont Prêts	110	159	159	147	91
- dont Garanties	334	273	268	152	230
Total	814	855	913	749	755
Moyenne 2014-2018	817				

L'Etat de Vaud prévoit ainsi d'investir plus de CHF 4 mrds directement ou indirectement dans l'économie vaudoise pour la période 2014-2018, soit plus de CHF 800 mios par année en moyenne annuelle.

Le Conseil d'Etat est conscient que le niveau croissant des investissements nécessite un suivi budgétaire renforcé, d'une part afin de respecter les crédits votés par le Grand Conseil et, d'autre part, afin d'évaluer régulièrement l'impact des projets d'investissement sur le compte de fonctionnement du Canton de Vaud. En effet, certains projets n'impliquent pas seulement des charges d'amortissements et d'intérêts supplémentaires, mais également de nouvelles charges de fonctionnement (personnel, marchandises, loyers, entretien, etc.).

Concrètement, en réponse à la demande de la Commission des finances, le Chef du DFIRE transmettra semestriellement à cette commission un tableau de bord récapitulant les conséquences financières des décrets d'investissements (y compris prêts et garanties) adoptés par le Grand Conseil.

Cette information mise à la disposition de la Commission des finances sera un complément utile à la lecture de la planification financière réactualisée dont le Grand Conseil prend acte chaque année.

5^e observation

DFIRE – Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI – 053)

Selon les estimations du Conseil d'Etat, les recettes fiscales de l'Etat devraient s'accroître de 2.3% en 2015, puis 2% entre 2016 et 2018. La visibilité sur la situation conjoncturelle à cet horizon est cependant des plus fragiles.

De plus, les charges vont aller en augmentant durant cette période, conduisant – toujours selon la planification du Conseil d'Etat – à des exercices financiers déficitaires dès l'année 2016. Il est à noter que cette situation peu avantageuse découlerait "uniquement" de l'augmentation mécanique des

charges pérennes (personnel, aide sociale, péréquation, etc.), ainsi que de l'impact des accords Canton-communes et des charges des investissements, à l'exclusion de nouvelles tâches ou mission que l'Etat pourrait être amené à conduire. De surcroît, l'endettement de l'Etat devrait s'accroître de plus de CHF 2.2 mrds durant cette période, passant de CHF 1.26 mrd en 2015 à CHF 3.5 mrds en 2018, avec les charges d'intérêts que cela implique.

Observation

La Commission des finances exprime ses préoccupations quant à la planification financière 2015-2018 du Conseil d'Etat. En particulier, elle s'inquiète de constater que les exercices 2016 et suivants pourraient s'avérer déficitaires.

La Commission des finances prie le Conseil d'Etat de lui transmettre régulièrement tout indicateur utile (PIB, etc.) sur l'évolution de la situation économique, et de l'informer des mesures qu'il entend prendre pour éviter, autant que possible, la survenance d'exercices budgétaires déficitaires à moyen terme.

Réponse

Le Canton de Vaud, dont le budget 2014 adopté par le Grand Conseil présente un résultat positif de CHF 24.1 mios, est encore dans une dynamique favorable. Depuis l'an 2000 son PIB a augmenté plus rapidement (2.1% par an en moyenne) que celui du pays (1.7%). Le tassement de 2012 (1.2% de hausse) est resté modéré. Les perspectives sont bonnes avec des hausses estimées du PIB vaudois de 2.1% en 2013 et de 2.8% en 2014. Si la croissance démographique ralentit (1.2% en 2012 contre 1.8% en 2011), le Canton reste attractif. Il faut toutefois se rappeler que cette santé économique est une rareté en comparaison internationale.

Au niveau intercantonal, le Conseil d'Etat constate qu'une quinzaine de cantons suisses sur 26 prévoient un budget 2014 déficitaire. De plus, plusieurs cantons ont dû prendre des mesures d'assainissement au cours de la procédure budgétaire 2014 afin de pouvoir présenter au pouvoir législatif un budget si ce n'est équilibré, du moins acceptable.

La planification financière 2015-2018 du Conseil d'Etat démontre que l'équilibre budgétaire passera par la recherche d'une maîtrise constante de l'évolution des charges tout au long de la période. Ceci est d'autant plus vrai que la croissance de l'ensemble des charges de la planification financière précitée oscille entre +2.0% et +2.6% pour les années 2015 à 2018, soit une évolution des charges bien moindre que celle observée dans le cadre des derniers budgets adoptés (+3.6% pour 2013 et +3.7% pour 2014).

Le Conseil d'Etat devra prendre en considération ces éléments dès le début de la procédure budgétaire 2015, en vue des exercices budgétaires "charnière" 2016 et 2017 qui intégreront notamment la nouvelle répartition de l'augmentation des charges de la facture sociale entre l'Etat (2/3) et les communes (1/3) et de l'apparition de charges supplémentaires issues de projets d'investissements importants dans le domaine de la santé et des transports.

En vue de ces prochaines échéances, le gouvernement suit de manière attentive et régulière l'évolution de la situation économique et conjoncturelle ainsi que les risques de la planification financière. A ce propos, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà identifié un manque à gagner de CHF 60.6 mios au budget 2014 suite à la décision de la BNS de ne pas distribuer de bénéfice et de dividende compte tenu de la perte prévisible 2013 de la Banque, estimée à CHF 12 mrds. Sous réserve d'une décision ultérieure que pourrait prendre la BNS sur la base de pressions politiques aux niveaux fédéral et cantonal, il s'agira pour le budget du Canton de Vaud d'un manque à gagner qui transforme d'ores et déjà l'excédent de revenus de CHF 24.1 mios récemment voté par le Grand Conseil en un excédent théorique de charges de CHF 36.5 mios. Ce déficit théorique représente 0.41% du budget 2014 de

l'Etat s'élevant à CHF 8.9 mrds ; cet écart démontre certes que l'on se trouve dans une situation de marge d'incertitude ordinaire pour un budget de cette ampleur, mais que l'impact de ce manque à gagner reste significatif.

La mauvaise nouvelle provenant de la BNS qui intervient en ce début d'année 2014 doit inciter le Conseil d'Etat à la prudence dans les différents dossiers qu'il traitera ces prochains mois, notamment pour ceux qui engendrent des conséquences financières importantes pour les années 2015 et suivantes dans la perspective de continuer à maîtriser les charges.

Prochainement, le Conseil d'Etat mettra à jour sa planification financière 2015-2018 en fonction des derniers paramètres disponibles en vue de l'élaboration des directives budgétaires 2015. Cet exercice se fondera notamment sur une actualisation de la situation économique, une analyse des modifications légales et dossiers fédéraux et cantonaux et une réactualisation des risques.

Le Conseil d'Etat dispose des outils de suivi financier nécessaires. Le suivi budgétaire trimestriel permettra au gouvernement d'analyser en cours d'année si des mesures particulières doivent être prises pour conserver l'équilibre budgétaire en vue du bouclage des comptes 2014 et de la finalisation du budget 2015.

Concernant la demande de la Commission des finances du Grand Conseil visant à ce que le Conseil d'Etat lui transmette régulièrement tout indicateur utile sur l'évolution de la situation économique, ce dernier constate que la majorité des indicateurs et données économiques existent déjà et sont mis à jour régulièrement. De telles informations figurent notamment dans la planification financière réactualisée, dans l'EMPD N° 2 du budget, dans le rapport d'analyse établi par l'agence de notation Standard & Poor's, sur le site internet de l'entité Statistique Vaud ainsi que via les publications régulières du CREA et du SECO. Par conséquent, le Conseil d'Etat se limitera à la communication du suivi budgétaire et ne souhaite pas instaurer de communication supplémentaire spécifique liée aux indicateurs pour des raisons de simplifications administratives d'une part et d'autre part parce qu'une telle information régulièrement publiée par les instituts de prévisions conjoncturelles pourrait déjà s'avérer obsolète lorsqu'elle serait à la disposition de la Commission des finances.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 19 février 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean