

**REPONSE DU CONSEIL D'ETAT**  
**à l'observation de la commission des finances sur le budget 2016**

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

*1<sup>ère</sup> et unique observation*

**Constat**

Le droit fédéral prévoyait, jusqu'au 31 décembre 2011, que les contributions de remplacement étaient prélevées par les communes et leur étaient acquises (ancien art. 47, al. 5 LPPCI). Depuis l'entrée en vigueur de la modification de la LPPCI, le 1<sup>er</sup> janvier 2012, ces contributions sont versées aux cantons (art. 47, al. 3 LPPCI). C'est ainsi que par décret du 20 juin 2012, a été créé le Fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile (Fonds 2025) dans notre canton.

L'article 22, al. 1 OPCI énumère les possibilités d'affectation des contributions de remplacement et indique qu'elles serviront prioritairement à :

- La réalisation, l'équipement, l'exploitation, l'entretien et le maintien de la valeur des abris publics,
- La modernisation d'abris privés,
- D'autres mesures de protection civile, d'après les priorités suivantes : les contrôles périodiques des abris, les autres mesures en matière d'ouvrages de protection, le matériel de protection civile, les autres mesures de la protection civile.

La Commission des finances constate la complexité du budget du SSCM qui impacte soit le Fonds cantonal de la protection civile du 9 janvier 2008 (Fonds 2007), alimenté à raison de 6.50 par habitant, soit le Fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile (Fonds 2025), soit le budget cantonal.

**Observation**

La procédure liée au budget du Fonds cantonal de la protection civile du 9 janvier 2008 (Fonds 2007) est claire : il est adopté par l'Assemblée des Présidents des CODIR ORPC. Quant aux comptes, ils sont contrôlés par le Contrôle cantonal des finances (CCF). La Commission des finances s'inquiète par contre du contrôle du Fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile (Fonds 2025), qui n'est validé que dans le cadre de la procédure de validation ordinaire du budget de l'Etat de Vaud, mais sans qu'apparaisse clairement le budget du Fonds proprement dit.

La Commission des finances s'interroge également sur le processus de traitement des contributions de remplacement, en particulier en matière de contrôle de la facturation et des encaissements des dispenses d'abri. En effet, lorsqu'une contribution de remplacement est fixée par le SSCM dans le cadre de la procédure de délivrance du permis de construire, un avis est adressé au constructeur, qui doit le retourner au SSCM au début du chantier, pour établissement de la facture. La Commission des finances s'interroge sur la capacité du SSCM à s'assurer du respect de cette procédure, au vu de la multiplication des projets de construction sur l'ensemble du canton. Elle souhaite que la Commission de gestion puisse se pencher sur ce sujet.

En conclusion, le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur les points précités.

## Réponse

### **Contrôle du Fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile (Fonds 2025).**

#### La création du Fonds des contributions de remplacement (ci-après FCR)

Avec l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012 de la législation fédérale révisée sur la protection de la population et la protection civile (LPPCi RS 520.1 et OPCi RS 520.11), le législateur a maintenu le principe que chaque citoyen(ne) doit disposer d'une place protégée dans un abri (art. 45 LPPCi). Ainsi, selon l'article 46 LPPCi, tout propriétaire qui construit une maison d'habitation dans une commune où le nombre de places protégées est insuffisant doit y réaliser un abri et l'équiper. S'il n'est pas tenu, au vu des normes fixées par le Conseil fédéral, de réaliser un abri, il paie une **contribution de remplacement**. Jusqu'au 31 décembre 2011, cette contribution de remplacement était perçue par les communes. Avec la nouvelle législation fédérale, la compétence de percevoir les contributions de remplacement revient désormais au canton (article 47 LPPCi), tout comme l'affectation desdites contributions (article 22 OPCi).

Selon la législation fédérale, les contributions de remplacement servent en premier lieu à financer les abris publics des communes, mais également à moderniser les abris privés, le solde pouvant être affecté à d'autres mesures de protection civile (art. 47, al. 2 LPPCi). Pour le Canton de Vaud, le montant a été fixé à CHF 800.- pour la législature 2012-2017 par directive du Département de la sécurité et de l'environnement du 1<sup>er</sup> janvier 2012 conformément à la compétence qui lui est octroyée par l'article 9 du règlement concernant les dérogations à l'obligation de construire des abris de protection civile (RSV 520.41.1).

Dans la mesure où les contributions de remplacement sont dorénavant versées au canton, ce dernier est désormais chargé de financer les projets énumérés à l'article 22, alinéa 1 OPCi. Dans ce but, il a dû mettre en place une procédure lui permettant d'examiner les demandes de financement de construction et de modernisation d'abris et d'octroyer les montants requis.

Cependant, en 2011, le délai entre la consultation des cantons et l'entrée en vigueur de ces modifications n'avait pas été suffisant pour modifier la loi vaudoise. Dès lors, le Grand Conseil a dû réagir rapidement en acceptant, par voie de décret adopté le 27 novembre 2012 (RSV 520.41.2), la création d'un **fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile**, permettant ainsi au canton de percevoir les contributions de remplacement.

Ce fonds, conforme aux exigences fixées à l'article 48 de la loi sur les finances du 20 septembre 2005 (LFin RSV 610.11), permet la poursuite des efforts souhaités par le législateur fédéral, notamment en continuant d'offrir à chaque habitant une place protégée dans un abri situé à proximité de son lieu d'habitation.

Lors de la révision de la loi vaudoise d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile du 11 septembre 1995 (LVLPCi ; RSV 520.11), le décret précité a été abrogé et le FCR est maintenant régi par les articles 24 à 24p LVLPCi.

#### Procédure budgétaire liée au FCR

Le FCR est un fonds au sens de la loi sur les finances et est géré conformément aux directives de celle-ci (art. 48, al. 2 LFin et 24e LVLPCi). A ce titre, il figure au bilan de l'Etat (art. 48, al. 4 LFin) et est intégré dans le budget du service de la sécurité civile et militaire (ci-après SSCM), service en charge de la gestion dudit fonds.

Bien que le « livre » des comptes et le « livre » du budget de l'Etat, édités chaque année, présentent une situation consolidée, ne permettant pas d'individualiser les fonds, les comptes comme le budget du FCR font l'objet chaque année d'une présentation détaillée à la COFIN par le biais d'une extraction fonds par fonds.

Ainsi, la COFIN peut analyser la gestion comptable du fonds de manière isolée du budget global du SSCM. A cet égard, il sied de relever que chaque fonds fait l'objet d'un traitement séparé dans SAP :

SSCM = fonds 1000 ;

FPCi = fonds 2007 ;

FCR = fonds 2025.

Il sied par ailleurs de préciser que SAP empêche techniquement tout transfert d'un fonds à l'autre (cf. procédure crédits sup.), assurant ainsi une gestion fonds par fonds. Chaque dépense liée au FCR apparaît dans les comptes, une vérification budget – comptes est donc tout à fait possible.

A titre superfétatoire, le système de contrôle interne (SCI) du SSCM est en cours de déploiement afin de le rendre plus efficient et conforme aux directives de l'ACV (art. 16, al. 1, let. e LFin), SCI qui sera déployé en 2016. En parallèle, le SSCM met en place un système de management de la qualité (ISO 9001 2015), lequel par la mise en place de processus et de contrôles consolide la sécurité des procédures financières liées aux fonds.

#### Procédure de contrôle du FCR

a. La gestion du FCR fait l'objet d'un rapport annuel destiné à la Cheffe du département en charge conformément à l'article 24d LVLPCi.

b. Le CCF peut procéder à des audits, possibilité dont il a fait usage en septembre 2013. Dans le cadre du rapport sur la vérification des principes comptables et de gestion administrative appliquée, il a fait les recommandations suivantes :

*Recommandation N° 1* : Extraction des données servant de base à la facturation : procédure CAMAC-SAP à automatiser.

*Recommandation N° 2* : Reconnaissance des recettes : comptabilisation en recette au moment de la naissance économique effective et non au moment de la facturation.

*Recommandation N° 3* : principes comptables : définition de principes comptables des recettes et des engagements ainsi que de gestion de débiteurs.

*Recommandation N° 4* : gestion des débiteurs : procédure de suivi des factures ouvertes.

*Recommandation N° 5* : gestion des contributions de remplacement facturées par les communes jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LPPCi.

La plupart de ces recommandations sont liées au fait que SAP ne permet pas de postposer l'échéance d'une facture dans le temps. En l'espèce, l'obligation d'une contribution de remplacement est établie au moment du permis de construire. Toutefois, la naissance économique de la facture intervient elle juste avant la construction effective (l'article 21, al. 1 OPCi prévoit que la contribution de remplacement doit être réglée avant le début des travaux). Or, il peut se passer un délai nettement supérieur à 30 jours (délai de rappel dans SAP) entre le dépôt du permis de construire et le début des travaux. Afin de contourner cet écueil, le SSCM et la DSI ont développé un outil « avis au constructeur » lequel permet à ce dernier d'informer le SSCM du début des travaux.

La recommandation N° 5 a été réglée dans le cadre de la modification de la LVLPCi par l'introduction d'une période transitoire de 10 ans, période durant laquelle les communes ont la possibilité de continuer d'utiliser les contributions de remplacement en leur possession, avec l'accord du SSCM et conformément à l'article 22, al. 1 OPCi.

Toutes les recommandations émises ont été suivies et ont été confirmées à ce titre par le CCF comme réglées (courrier du 2 octobre 2014).

#### **Processus de traitement des contributions de remplacement, en particulier en matière de contrôle de la facturation et des encaissements des dispenses d'abri**

La facturation des contributions de remplacement est liée à la procédure de la CAMAC. En effet, la demande d'un permis de construire (dossier CAMAC) provoque au SSCM l'ouverture d'un dossier FCR et l'envoi d'un avis au constructeur dès la délivrance du permis de construire.

Le risque réside comme le relève la COFIN dans la non information du SSCM du début du chantier. En effet, un constructeur a l'obligation d'informer la commune du début du chantier, mais malheureusement toutes les communes ne font pas suivre cet avis aux autorités cantonales (CAMAC).

Toutefois, tous les trois mois, statistique VD envoie à l'OFS l'état des constructions. Or, les communes ont l'obligation de fournir les données nécessaires à l'établissement de ces statistiques.

Ainsi, tous les trois mois le SSCM réconcilie ses données avec les données de l'OIT (Office de l'information sur le territoire) afin de « rattraper » les chantiers qui n'auraient pas fait l'objet d'une annonce. De même, le SSCM procède au rappel des dossiers qui resteraient en suspens dans le système.

Un dernier contrôle, le cas échéant « rattrapage », est possible lors de la délivrance du permis d'habiter. Toutefois, celui-ci peut survenir plusieurs années après le début du chantier, avec les conséquences comptables qui en découlent.

Par ailleurs, le SSCM procède périodiquement à un contrôle des factures restées en « déshérence » afin de déterminer la cause de la suspension desdites factures (chantier abandonné, faillite, travaux débutés sans information, etc.).

### **Conclusion**

Le Conseil d'Etat tient à relever la pertinence de l'observation de la COFIN. Il constate que cette question a été examinée en détail par le Contrôle cantonal des finances et que leurs recommandations ont été suivies d'effets. Il restera cependant attentif à l'évolution de ce dossier.

Il veillera également à ce que la COFIN dispose de toute l'information nécessaire, dans le cadre du bouclage des comptes et de la procédure budgétaire, quant aux schémas comptables et flux financiers afférents aux principaux Fonds de l'Etat de Vaud.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 3 février 2016.

Le président :

Le chancelier :

*P.-Y. Maillard*

*V. Grandjean*