

**RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
aux observations de la commission des finances (COFIN) sur le budget 2025 – Mise à jour**

**DEPARTEMENT DES INSTITUTIONS, DE LA CULTURE, DES INFRASTRUCTURES ET DES
RESSOURCES HUMAINES (DICIRH)**

Direction générale des ressources humaines (DGRH)

« Effectif du personnel »

Observation n° 1

Lors de la présentation du budget, le Conseil d'Etat expose l'évolution des effectifs selon deux catégories : personnel administratif, personnel enseignant. Ces deux catégories ne permettent pas une analyse approfondie de cette évolution.

Le Conseil d'Etat est invité à détailler au Grand Conseil sa catégorisation des effectifs, nouvellement attribués selon le projet de budget 2025 ainsi que lors des prochains budgets, afin de permettre une analyse plus fine.

Les catégories suivantes devraient être envisagées :

- en lien avec l'évolution démographique,
- dépendant d'une loi/politique publique votée par le Grand Conseil,
- dépendant d'un choix politique.

Avec en parallèle, la prise en compte des sources de financement, comme :

- le financement externe,
- les fonds,
- les réorganisations (p.ex. internalisation de postes),
- les augmentations nettes (p.ex. nouveaux postes non pris en compte dans les catégories précédentes, avec un impact net au budget).

Réponse du Conseil d'Etat

Lors de l'élaboration du budget, le Conseil d'Etat, conscient des enjeux financiers actuels et des perspectives économiques, s'est fixé pour objectif de contenir la croissance des coûts liés aux ressources humaines de l'Etat.

Il a déterminé un cadre pour le budget 2025 en matière d'ETP en se fixant une cible en lien avec l'évolution démographique et celle du PIB du canton, ainsi que des critères de priorisation.

Dans le cadre de la préparation de la proposition budgétaire 2025, les demandes de nouveaux postes ont ainsi été catégorisées de la manière suivante :

- Personnel enseignants
- Personnel administratif (tous les postes à l'exclusion des postes d'enseignants) :
 - Régularisation des postes créés ou supprimés par PCE durant l'année 2024 ;

- Pérennisation de postes à durée déterminée (CDD), compensée par une réduction corrélative du budget alloué aux auxiliaires ;
- Postes découlant d'une obligation légale récente ou qui entrera en vigueur en 2025 ;
- Postes financés par un fonds ;
- Postes à financement externe ;
- Internalisation.

Dans le tableau ci-dessous, vous trouverez le détail des nouveaux postes accordés par le Grand Conseil au budget 2025 selon ces catégories :

	Avec impact financier	Sans impact financier	Total
Enseignants :	190.03		190.03
Administratifs :	78.00	80.20	158.20
<i>Régularisation des postes créés ou supprimés par PCE durant l'année 2024</i>	<i>6.80</i>	<i>0.65</i>	<i>7.45</i>
<i>Pérennisation de postes en CDD</i>	<i>1.90</i>	<i>43.45</i>	<i>45.35</i>
<i>Postes découlant d'une obligation légale récente ou qui entrera en vigueur en 2025</i>	<i>64.25</i>	<i>1.20</i>	<i>65.45</i>
<i>Postes financés par un fonds</i>	<i>3.00</i>		<i>3.00</i>
<i>Postes à financement externe</i>	<i>1.37</i>	<i>13.98</i>	<i>15.35</i>
<i>Internalisation</i>		<i>13.45</i>	<i>13.45</i>
<i>Autres</i>	<i>7.65</i>	<i>0.50</i>	<i>8.15</i>
Total	268.03 ETP	80.20 ETP	348.23 ETP

Selon les catégories proposées dans l'observation de la COFIN, les postes peuvent être ventilés ainsi :

En lien avec l'évolution démographique	190.03
dépendant d'une loi/politique publique votée par le Grand Conseil	65.45
dépendant d'un choix politique.	
financement externe	15.35
fonds,	3.00
réorganisations (p.ex. internalisation de postes),	13.45
les augmentations nettes (p.ex. nouveaux postes non pris en compte dans les catégories précédentes, avec un impact net au budget).	16.35 (6.80+1.90+7.65)
Sans incidence budgétaire	44.60 (0.65 + 43.45 + 0.50)
Total	348,23 ETP

Le critère de l'évolution démographique n'est formellement considéré à ce jour que pour les postes d'enseignants. S'agissant en priorité de contenir la croissance et de travailler sur des pistes d'efficience de l'administration cantonale, le Conseil d'Etat s'engage à reconduire le processus établi pour 2025 lors de l'élaboration du budget 2026, en fixant une cible globale de création d'ETP administratifs

A l'avenir le Conseil d'Etat s'attachera à distinguer les ETP dépendant d'une loi adoptée par le Grand Conseil de ceux relevant d'un choix politique.

CHANCELLERIE D'ETAT (CHANC)

« Synergie entre bureaux »

Observation n° 2

Au sein de l'Administration cantonale, du CHUV et des hautes écoles, plusieurs bureaux et/ou unités, par exemple de l'égalité et de la durabilité, ont des activités transverses.

Au vu de ce constat, le Conseil d'Etat est invité à présenter au Grand Conseil les synergies existantes ou potentielles entre les différents bureaux et l'opportunité de mutualisation afin d'en garantir l'efficience.

Réponse du Conseil d'Etat

Les différents bureaux de l'égalité existant dans les institutions et l'Etat de Vaud, quand bien même ils poursuivent un but identique, ne s'adressent pas au même public. Par exemple, le bureau de l'égalité de l'Université de Lausanne s'adresse principalement à la communauté universitaire, c'est-à-dire aux étudiants, au personnel académique et administratif de l'université. De même, le bureau de l'égalité du CHUV a pour mission de promouvoir l'égalité des chances et de lutter contre les discriminations au sein de l'institution. En revanche, le bureau de l'égalité du Canton de Vaud a une portée plus large, s'adressant à l'ensemble de la population du canton aux institutions publiques et aux entreprises.

Le cahier des charges n'est pas non plus le même. Par exemple, alors que le harcèlement de rue est de compétences communales et que la violence domestique se retrouve dans les missions du canton, ces thématiques ne sont pas forcément de la compétence des autres bureaux de l'égalité.

Néanmoins, les synergies, lorsqu'elles sont possibles, sont toujours mises en place. Chaque année à l'initiative du BEFH, une rencontre annuelle avec les bureaux de l'égalité des hautes écoles, de l'UNIL, du CHUV et des villes vaudoises qui se sont dotées d'un-e délégué-e à l'égalité (Lausanne et Yverdon) et organisée afin d'y échanger sur les bonnes pratiques et les projets en cours notamment. Par ailleurs, des projets communs sont menés :

- organisation de l'exposition Bébé en tête en 2024 avec le Bureau de l'égalité de l'UNIL ;
- soirées LPP organisées en 2023 avec la déléguée à l'égalité de la HES-SO et en 2024 avec la déléguée à l'égalité de la ville de Lausanne ;
- projets en commun avec des bureaux de l'égalité d'autres cantons soit au niveau romand au sein d'egalite.ch, ou suisse au sein de la Conférence suisse des délégué·e·s à l'égalité.

En matière de durabilité, l'Etat de Vaud via son office cantonal de la durabilité et du climat (OCDC) coordonne les compétences des différents experts métiers des services. Chacun a des compétences bien distinctes (Construction durable à la DGI, Energie à la DGE-DIREN, Economie durable au SPEI, etc).

Le Conseil d'Etat poursuit aussi une action coordonnée intense avec différents acteurs externes. Ainsi il peut via l'OCDC s'appuyer sur les nombreuses synergies, autant à l'interne qu'à l'externe tel que le prévoit l'axe 2 « partenariat » de l'Agenda 2030 du Conseil d'Etat, notamment :

- des rencontres sont organisées 2 fois / an avec les communes et une équipe de l'OCDC les accompagne dans leurs projets tout au long de l'année (actions 5 et 6 de l'Agenda 2030) ;
- une coordination se fait plusieurs fois par an avec les entités subventionnées (UNIL, Hautes écoles) et l'EPFL avec des présentations et des discussions thématiques (action 8 de l'Agenda 2030) ;
- une coordination co-pilotée avec le SPEI impliquant les faitières et milieux économiques (Action 7 de l'Agenda 2030) ;
- une coordination thématique tous les deux mois avec les responsables en durabilités dans les services (action 4 de l'Agenda 2030).

Le Conseil d'Etat veillera, dans le respect de l'autonomie des différentes entités, à poursuivre toutes ces collaborations et synergies.

**DEPARTEMENT DE L'AGRICULTURE, DE LA DURABILITE, DU CLIMAT ET DU NUMERIQUE
(DADN)
Office de la transformation numérique et de l'appui à l'administration (ONA)**

« Efficience des Directions générales »

Observation n° 3

De plus en plus de Directions générales sont créées dans les différents départements, remplaçant des services. Les organigrammes de celles-ci semblent montrer une multiplication des strates, des directeurs et des responsables amenant un risque important de dissolution de responsabilité et de processus lent et complexe de prises de décision.

La COFIN, sensible à l'efficience du fonctionnement de l'Etat, s'interroge sur le fonctionnement des Directions générales et demande au Conseil d'Etat de fournir au Grand Conseil une analyse documentée sur les avantages et inconvénients de ce type de structures qui se généralise depuis plusieurs années.).

Réponse du Conseil d'Etat

En réponse à l'observation formulée par la Commission des finances (COFIN) sur l'efficience des directions générales (DG), le Conseil d'Etat souhaite apporter des éléments d'analyse fondés sur l'historique de leur création, les objectifs poursuivis, ainsi que les bénéfices et défis identifiés. Cette réflexion s'inscrit dans une volonté d'assurer une gestion optimale des ressources publiques et d'adapter en permanence les structures administratives aux besoins de la population vaudoise.

L'annexe présente un tableau synthétique retraçant la chronologie de la création des directions générales, les principales réorganisations structurelles ainsi que les motivations ayant présidé à leur mise en place, en identifiant les entités d'origine et les justifications associées.

1. Contexte et objectifs de la création des Directions générales (DG)

En 2011, une réflexion globale a été menée dans le cadre de la démarche SimpaA du CE, orientée sur la simplification des démarches administratives pour les usagers et usagères, l'optimisation des processus et l'efficience du fonctionnement de l'Etat. Des réformes structurelles ont alors été envisagées, notamment pour diminuer les besoins de coordination au niveau stratégique et simplifier le suivi hiérarchique par les cheffes et chefs de département (CD). La création de DG couvrant l'entier d'une politique publique devait également renforcer leur vision stratégique et, ainsi, contribuer à un fonctionnement plus efficace de l'Etat.

Le Département de la formation et de la jeunesse annonce la première DG, Direction générale de l'enseignement obligatoire DGEO, en 2000 dans le cadre de la réforme de l'école vaudoise, suivie en 2004 par les DGEP et DGES. Environ dix ans après, trois nouvelles DG sont créées entre 2013-2014 relatives à l'environnement (DGE), la mobilité (DGMR) et la fiscalité (DGF). À partir de 2018, douze DG sont créées, avec un pic en 2019 marquant la création de quatre d'entre elles. Aujourd'hui, l'ACV compte au total dix-sept DG réparties sur l'ensemble des départements et onze services, ainsi qu'une dizaine d'entités stratégiques.

Concernant les effectifs des DG, ils varient entre 100 et 1000 collaborateurs, avec une exception à 22 collaborateurs pour la DGES. Les DG se composent généralement de plusieurs directions, de différentes d'entités et d'unités de support avec toutefois des particularités. La grande majorité des DG ont des entités rattachées et multisites telles que des institutions, offices, écoles, ORPM, à l'exception des DG avec des missions transversales comme la DGNSI et la DGRH.

2. Bénéfices constatés

Les bénéfices opérationnels et stratégiques mis en avant au moment de leurs créations couvrent trois dimensions principales :

- **Simplification du pilotage et optimisation interne** : mise en commun des ressources et des compétences, centralisation de tâches administratives (DGEP, DGE, DGCS, DGRH, DGAIC, DGTL, DGEM).
- **Amélioration des prestations** : renforcement des synergies dans les filières de formation (DGEP), planification (DGMR), missions RH (DGRH), contrôles (DGAV), intégration des HES (DGES), gestion des coûts (DGS).
- **Objectifs stratégiques** : coordination des politiques publiques (environnement, santé, mobilité), promotion de la collaboration entre institutions, harmonisation des politiques sociales, intégration des nouveaux modèles de travail, etc.

3. Défis identifiés

Néanmoins, on constate une accélération dans la création des DG, en particulier depuis 2018, ce qui peut en soi constituer un élément incitatif pour la création de nouvelles DG. En effet, cette évolution pose la question du positionnement des services vis-à-vis des DG, ainsi que celle des chef.fe.s de service vis-à-vis des directrices générales et directeurs généraux. Les éléments précédemment relevés montrent qu'il n'existe pas de systématique permettant de dégager des critères précis pour encadrer la création des DG ou pour les distinguer des services. De plus, la législation cantonale ne définit ni ne régit les principes fondateurs d'une DG. En effet, seul l'article 64, alinéa 2 de la Loi sur l'organisation du Conseil d'État (LOCE) mentionne que « Le Conseil d'État peut regrouper des services en une direction ou une direction générale ». Par ailleurs, le répertoire des emplois-types ne différencie pas les appellations de directeur.trice général.e et de chef.fe de service qui partagent le même descriptif, ainsi que la même chaîne dans la grille de fonctions.

Cette dynamique de développement des DG soulève également plusieurs défis :

- Absence de critères uniformes pour encadrer la création des DG.
- Complexité des interfaces hiérarchiques, ralentissant parfois la prise de décision.
- Redondances des fonctions de pilotage, générant des inefficiences administratives.

Il n'existe pas de systématique permettant de dégager des critères précis pour distinguer les DG des services. De plus, la législation cantonale ne définit ni ne régit clairement les principes fondateurs des DG.

4. Pistes d'amélioration

Pour renforcer l'efficacité des DG, le Conseil d'État examine :

- **La réalisation d'études d'évaluation** pour analyser les pratiques actuelles en matière de gestion et de décision.
- **L'harmonisation des pratiques de gouvernance** à travers des directives communes encadrant mieux les structures et divisions internes à l'Etat.
- **L'étude des pratiques d'autres cantons** pour identifier des modèles pertinents d'organisation des structures étatiques.
- **L'élaboration de critères uniformes** pour être en mesure de clairement différencier un Service d'une DG et la valeur ajoutée de l'une par rapport à l'autre. Sur la base de ces critères, l'évaluation de la pertinence de créer une DG pourrait être réalisée au moment de sa création, puis de manière régulière (par exemple annuelle).

5. Conclusion

Le Conseil d'État réaffirme sa volonté de garantir une administration efficace et adaptée aux défis contemporains. Bien que la structure des DG ait démontré des avantages significatifs, elle fait l'objet d'une attention continue afin d'en optimiser le fonctionnement, dans une logique d'amélioration continue des services publics cantonaux. Cette démarche s'inscrit dans un cadre de gouvernance responsable, axé sur la transparence, l'efficacité et la qualité des services rendus aux citoyens.

CHANCELLERIE D'ETAT (CHANC)

« Multiplication des directives »

Observation n° 4

Il existe, au sein de l'Etat, un nombre important de directives, bloquant souvent les projets et menant au mécontentement des utilisateurs des services. Celles-ci sont de compétence des services/Directions générales.

Dans un but d'augmentation d'efficience, la COFIN estime qu'une réflexion sur les directives est nécessaire. Elle prie le Conseil d'Etat de renseigner le Grand Conseil quant à l'opportunité d'en diminuer le nombre, tout en veillant à ce que celles en vigueur soient « utiles – utilisées – utilisables » et concordantes entre services. En effet, la notion de « service client » doit également être au cœur des réflexions du Gouvernement, car la diminution du nombre de directives doit amener de la fluidité et de l'efficacité dans les processus.

Réponse du Conseil d'Etat

Les Directives et règles à usage interne de l'Etat (DRUIDE) détaillent et fixent le fonctionnement interne de l'Etat. Elles concernent les thématiques suivantes :

- Conseil d'Etat
- Grand Conseil
- Chancellerie
- Information et communication
- Formes et usages
- Affaires juridiques
- Finances et comptabilité
- Systèmes d'information
- Bâtiments et construction
- Fournitures et acquisitions
- Personnel de l'Administration cantonale

La Chancellerie d'Etat est chargée de tenir à jour en permanence les documents chaque fois qu'une nouvelle directive est adoptée, modifiée ou abrogée par le Conseil d'Etat. Néanmoins, il n'est pas exclu que certaines de ces directives soient devenues obsolètes ou mériteraient d'être mises à jour, voire simplifiées ou supprimées. Dans un souci d'efficience, un travail de révision va être entrepris, en collaboration avec les entités concernées (SAGEFI, OAE, DGTL, etc.).

S'agissant des directives internes des services et des directions générales, celles-ci relèvent de leurs propres compétences. Néanmoins, la Chancellerie, via les secrétaires généraux et les secrétaires générales, a invité chacun des départements à mener un travail de recensement et d'épuration systématique au sein des entités qui les composent. Ceux-ci veilleront en particulier à examiner de manière critique l'obsolescence de ce corpus et à en examiner la nécessaire coordination avec d'autres entités de l'Etat.

Un bilan sera établi sur l'année 2025.

CHANCELLERIE D'ETAT (CHANC)

« Règlement sur les manifestations »

Observation n° 5

Au gré de l'analyse des budgets des différents services et départements, il a été constaté des sommes importantes dans l'organisation de manifestations comme la réception du président de la Confédération ou des manifestations dans le cadre de l'ordre judiciaire vaudois, les dépenses se montant respectivement à 100'000 et 288'000 fr.

Dans un souci de proportionnalité et d'économie, la COFIN invite le Conseil d'Etat à encadrer, par le biais d'un règlement l'organisation de manifestations pour l'ensemble des services de l'Etat, afin de calibrer leur élaboration selon leur taille et leur importance. Ce règlement permettrait d'établir des limites égales de coûts à tous les services au moment d'établir leur budget. Par ailleurs, la Commission estime qu'une réflexion sur des appels aux dons pourrait permettre de diminuer les charges de telles manifestations

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat prend note du souhait exprimé par la COFIN. S'il n'écarte pas a priori l'utilité de mieux encadrer l'organisation de manifestations par les services de l'Etat, il s'interroge, sur la base des exemples mentionnés ci-dessus, sur la réelle possibilité de susciter des participations externes pour contribuer à leur financement.

Le Conseiller fédéral Guy Parmelin sera, sauf imprévu, nommé Président de la Confédération en décembre 2025, pour la 2^{ème} fois après son accession à cette haute fonction en décembre 2020. Sa 1^{ère} prise de fonction, en pleine pandémie de COVID-19, n'avait pas permis aux Autorités cantonales de le recevoir dans la forme usuelle en pareille circonstance. Sa réception officielle avait été reportée à l'été 2021. Le montant de l'ordre de 100'000 fr. budgété par la chancellerie, identique au montant prévu au budget 2020, correspond en proportion au montant affecté à la manifestation de pareille ampleur, organisée une fois dans la législature, pour l'installation des Autorités.

S'agissant du montant porté à la rubrique 3130 de l'Ordre judiciaire et du Ministère public, il est spécifié que cette augmentation de budget correspond pour 2025 aux cérémonies de renouvellement des autorités judiciaires, à la manifestation liée à l'inauguration du Tribunal cantonal ainsi qu'au déroulement de la journée portes ouvertes qui lui est liée.

Les deux exemples mentionnés par la Commission concernent ainsi une série d'événements exceptionnels, aussi bien en regard de leur nature que de leur éventuelle récurrence. Ces dépenses correspondent à des montants usuels en relation avec des manifestations liées à la vie politique et démocratique du Canton auxquelles l'ensemble des Autorités est associé.

S'agissant de l'appel au « sponsoring » évoqué dans l'observation, le Conseil d'Etat indique qu'un appel aux dons lors d'événements commémoratifs est possible. A titre d'exemple, les coûts liés à la célébration des 750 ans de la Cathédrale sont assumés pour un peu moins de 50% par des fonds externes au budget de l'Etat. Concernant les 600 ans du Château St-Maire en 2030, un financement externe pourra également être envisageable.

Tout ceci s'inscrit dans un esprit d'efficience dans les limites des moyens de l'Etat par rapport aux buts recherchés de la manifestation en question.

CHANCELLERIE D'ETAT (CHANC)

« Effectif des communicants-e-s au sein de l'Etat »

Observation n° 6

En dix ans, les effectifs « communication » de l'Etat ont crû de près de 50%, décomptant 53.6 ETP à fin 2023 selon 24 Heures (délégués à la communication, spécialiste en communication, conseiller en communication, chargé de communication, assistant en communication et multimédia). L'Etat donne le chiffre de 51.8 ETP excluant le poste dédié au Grand Conseil ainsi qu'un stagiaire du Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud (BIC).

Sans remettre en cause l'importance de la communication, la COFIN invite le Conseil d'Etat à détailler au Grand Conseil la création de chacun de ces nouveaux postes et à en justifier l'augmentation.

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il est utile de rappeler qu'entre 2013 et 2023 la structure des départements ainsi que celle des services et directions générales ont beaucoup évolué. En effet, en 2013, plusieurs entités ne disposaient d'aucun appui en communication malgré un besoin avéré de pouvoir recourir à ces compétences, comme le service des communes, le service de protection de la jeunesse, le service des immeubles, patrimoine et logistique, le Ministère public ou encore le Grand Conseil, pour ne citer que ces exemples. D'autres, face à l'importante charge de travail que représente la communication, ont légèrement renforcé leurs effectifs.

Force est de reconnaître qu'en 10 ans, la communication s'est intensifiée. En 2013, à titre d'exemple, l'Etat démarrait à peine son activité sur les réseaux sociaux (seulement sur Twitter dès 2010). Si l'on rapporte toutefois le nombre de communicants au nombre de collaborateurs de l'ACV en 2023, il représente moins de 0,2% de l'effectif. Le nombre de communicants est également à mettre en relation avec la nécessité d'informer la population de manière transparente, complète, claire et précise, comme le veut la Loi sur l'information.

S'agissant des nouveaux postes, le fait de s'appuyer sur des compétences métier spécifiques, qualitatives, est apparu de plus en plus nécessaire au fil des ans. En effet, il s'agit de disposer de spécialistes afin de créer du contenu sur un nombre de supports et de canaux de communication de plus en plus nombreux et qui exigent une communication différenciée à l'externe ainsi qu'à l'interne de l'Etat. Ces dernières années les canaux numériques se sont notamment beaucoup développés, à savoir les réseaux sociaux et le site internet. Cette croissance a deux effets : d'une part, le volume de sollicitations a augmenté de manière proportionnelle à la croissance de ces nouveaux médias et, d'autre part, pour une même information, il est aujourd'hui nécessaire de prévoir des publications sur différents canaux, ce qui n'était pas le cas il y a 10 ans. Parallèlement à cela, il s'agit de fournir des réponses toujours plus rapides aux nombreuses sollicitations médiatiques en tenant compte des délais rédactionnels et d'apporter ainsi un soutien aux départements.

A fin 2023, les effectifs se présentaient de la manière suivante :

Chancellerie – BIC

- 0.8 ETP cheffe du BIC
- 0.8 ETP adjoint cheffe du BIC
- 0.8 ETP analyste médias et revue de presse
- 2.5 ETP conseillères web et réseaux sociaux (dont 0.7 ETP depuis octobre 2023)
- + 1 ETP stagiaire en communication

Département des institutions, du territoire et du logement DITS

- 1,7 ETP au SG DITS (DDC 0.9 ; conseillère en communication 0,8)
- 0,8 ETP à la DGTL
- 1 ETP à la DGAIC

Département de l'enseignement et de la formation professionnelle DEF

- 1.55 ETP en rapport avec la presse, (DDC 1 ETP + 0,55 ETP)
- 2.1 ETP DGEO et DGEP

Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité DJES

- 1.4 ETP au SG (0.8 DDC, 0.6 spécialiste en communication)
- 5.3 ETP à la Police cantonale
- 0.8 ETP à la DGE
- 1 ETP au SPEN
- 0.9 ETP à la DGEJ
- 1.25 ETP au SSCM

Département de la santé et de l'action sociale DSAS

- 1,9 ETP au SG (DDC 1, conseillère en communication 0.9)
- 0.6 DGS
- 0.8 DGCS
- 9 ETP de chargés de communication CHUV

Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine DEIEP

- 0.9 ETP DDC au SG DEIEP
- 1.5 ETP au SPOP
- 0.8 ETP à la DGIP
- 1.8 ETP au SPEI
- 1 ETP à la DGEM

Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines DCIRH

- 0.9 DDC au SG
- 2.3 ETP DGMR
- 1.6 ETP DGNSI
- 0.7 ETP DGRH
- 0.7 ETP SERAC

Département des finances et de l'agriculture DFA

- 1.4 ETP au SG DFA (DDC 1, conseillère en communication 0.4 ETP)
- 0.8 ETP DGF

Ordre judiciaire vaudois

- 1.6 ETP (0.8 responsable de la communication et 0.8 conseillère en communication)

Ministère public vaudois

- 0.8 ETP de responsable de la communication

Grand Conseil

- 0.8 ETP responsable communication

En conclusion, le Conseil d'Etat tient à souligner que l'évolution de ces fonctions fait l'objet d'une analyse fine par la DGRH, puis dans le cadre du processus budgétaire et, enfin, par le Conseil d'Etat lui-même au moment d'adopter le budget.

**DEPARTEMENT DES FINANCES, DU TERRITOIRE ET DU SPORT (DFTS)
Service de l'éducation physique et du sport (SEPS)**

« Coordination pour les enseignantes et enseignants d'éducation physique »

Observation n° 7

La commission des finances souhaite connaître les intentions du CE pour préciser les processus de collaboration et de coordination entre le DITS et le DEF concernant les enseignantes et enseignants d'éducation physique et un éclairage sur la façon dont cette mesure d'efficience permettrait de libérer des ressources en faveur de la politique sportive ?

Réponse du Conseil d'Etat

La collaboration entre le service de l'éducation physique et du sport (SEPS), la direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO) et postobligatoire (DGEP) est une nécessité de par les liens des maîtres d'éducation physique aux deux départements que sont le DITS et le DEF. Des questionnements sur la nature de ces collaborations et du rattachement ont été relevées au cours des dernières décennies.

Les compétences sont définies dans la loi : le département en charge de l'éducation physique et du sport veille à l'exécution de la LEPS et dans le domaine scolaire, il agit d'entente avec le département en charge de la formation. Pour rappel, la LEPS du 18 décembre 2012 charge le SEPS dans le domaine du sport à l'école (art. 3) :

- d'animer et de superviser l'éducation physique et sportive dans les écoles ;
- d'édicter des directives en matière de sécurité ou des recommandations en matière de prévention et de sécurité ;
- de collaborer avec les organes chargés de la formation des futurs enseignants en éducation physique et sportive.

D'autre part, des délégués à l'éducation physique et sportive scolaire sont chargés de contrôler l'application des dispositions fédérales et cantonales en matière d'éducation physique et sportive dans les écoles (art. 19).

La loi précise également que toutes ces actions doivent être effectuées d'entente avec le département en charge de la formation (art. 2) tout en veillant au respect des dispositions fédérales et intercantionales en matière de sport à l'école (RLEPS, Art. 12). D'ailleurs les compétences entre les départements sont établies au chapitre III, Art. 12 à 30.

Les ressources en personnel (conduite RH et financière) sont prises en charge par le Département de l'enseignement et de la formation professionnelle (DEF, en tant qu'autorité d'engagement des maîtres d'éducation physique

Analyse

Le rôle de conseil « métier » des enseignants d'éducation physique par le SEPS apporte une expertise de l'organisation du sport scolaire et des standards sécuritaires propres à cette discipline. La garantie d'une continuité dans l'approche pédagogique et des standards d'enseignement spécifiques à la discipline doit être assurée de manière étroite avec la DGEO et la DGEP, en tant que services dépositaires de la formation pédagogique, y compris dans le domaine du sport.

Il convient de préciser que le secteur pédagogique du SEPS est composé de cinq personnes : un responsable de secteur, également chargé de la promotion de la relève, deux conseillers pédagogiques, et deux secrétaires pour un total de 4,3 ETP.

Le secteur pédagogique du SEPS collabore de manière permanente avec les autres secteurs du service à savoir : Secteur Jeunesse+Sport, Secteur des Infrastructures sportives, Secteur du sport associatif et populaire, Secteur du sport international via la Fondation Lausanne Capitale Olympique, Secteur des dossiers sportifs transversaux et La Fondation « Fonds du sport vaudois ». L'imbrication du SEPS avec ses différents secteurs assure une vision globale et dispose d'une expertise approfondie en formation sportive qu'il maîtrise pleinement.

Actuellement, les activités de suivi pédagogique et liées au sport scolaire génèrent des collaborations actives entre le DEF et le SEPS, grâce à une complémentarité longtemps éprouvée. La répartition des compétences est définie par la loi et permet à chaque entité de mener à bien ses missions tout en ayant un aspect réflexif sur les pratiques en cours.

Il faut également relever l'excellente collaboration entre la DGEO, la DGEP et le SEPS. Les collaboratrices et collaborateurs des deux entités ont des objectifs communs et travaillent ensemble à les atteindre, avec comme exemple le suivi de l'animation pédagogique. Les directeurs généraux de l'enseignement et le C-SEPS sont conscients des enjeux liés à l'activité physique des jeunes dans notre société et portent une réflexion permanente sur le rôle des acteurs dans les périmètres scolaire et périscolaire qu'ils comptent poursuivre.

Contre-projet et politique sportive

Le Concept cantonal de l'activité physique et du sport dont la mise en œuvre a été lancée au début de l'année 2024 et planifié jusqu'en 2035, fait d'ailleurs de l'éducation physique un de ses 5 axes stratégiques. Lors de sa présentation à la population, l'EPS a été reconnue comme élément central de ce concept.

La gestion des mesures proposées pour le sport scolaire dans le contre-projet du Conseil d'Etat à l'initiative « pour une politique sportive vaudoise ambitieuse » resterait inchangée quelle que soit l'organisation mise en place et les processus de gestion d'informations retenus. Toutefois, il convient d'être attentif aux modifications qui pourraient être perçues comme une diminution de l'importance accordée à la spécialisation sportive, affaiblissant ainsi l'impact d'une politique sportive autonome et dynamique. Dans ce contexte, la distinction entre la gestion de l'enseignement de l'éducation physique dans les écoles (parmi les autres disciplines d'enseignement), respectivement la gestion du sport scolaire dans toutes ses dimensions est centrale. La mise en œuvre du contre-projet du Conseil d'Etat verra un renforcement progressif des moyens attribués au sport, y compris un certain nombre d'ETP venant compléter la structure actuelle, compris dans ce contre-projet.

Optimisation des ressources

Un transfert du secteur pédagogique du SEPS vers un autre département n'apporterait ni gain d'efficacité, ni ressources supplémentaires pour la politique sportive du canton à l'heure actuelle. Une répartition repensée des responsabilités entre services employeurs et SEPS notamment pour la gestion de l'enseignement de l'éducation physique pourrait avoir un impact direct sur l'affectation de ressources aux enjeux sanitaires en lien avec l'activité physique dans et hors de l'école. La répartition des ressources est en adéquation avec les missions définies par la loi.

Pour renforcer la collaboration entre le SEPS et le DEF tout en optimisant les ressources en faveur de la politique sportive, il convient de poursuivre ces réflexions en cours. Plusieurs points sont actuellement en discussion, notamment en ce qui concerne le rôle de supervision et le contrôle de l'enseignement (mentionné dans le rapport Hayoz UCA 2011 p.9 et le rapport Bouquet 2019 p.49).

Il pourrait être également pertinent de mettre en place une plateforme transversale qui centralise les expertises en matière d'éducation physique, de gestion scolaire, de sport scolaire et de promotion de l'activité physique. Cela pourrait favoriser une gouvernance coordonnée afin de garantir une vision cohérente des politiques sportives et éducatives tout en optimisant l'utilisation des compétences des ressources humaines et financières. Cette plateforme pourrait avoir plusieurs rôles, notamment les prestations d'activité physique pour les jeunes dans le périmètre périscolaire, le développement de programmes d'éducation physique innovants, la coordination du sport scolaire et la mise en œuvre de programmes spécifiques. Il pourrait par exemple s'agir d'augmenter la pratique physique hebdomadaire

et de l'implémenter dans la journée continue de l'élève au niveau de l'école obligatoire. Dans ce but, des discussions stratégiques sur les objectifs à atteindre en commun seront menées.

Afin de poursuivre l'amélioration continue de l'utilisation des ressources à disposition, un accent particulier est mis sur le développement et l'amélioration de la collaboration entre le SEPS et le DEF. La fréquence des réunions et des échanges est questionnée. Les deux départements doivent optimiser les échanges existants tout en visant l'efficacité et une économie de moyens pour répondre aux exigences.

Conclusions

1. La LEPS stipule que l'État est responsable de dispenser l'enseignement de l'éducation physique et du sport (EPS) et que le département en charge de l'éducation physique et du sport, veille à sa mise en œuvre en collaboration avec le Département de l'enseignement et de la formation professionnelle (DEF).
2. Les activités menées par le secteur pédagogique du SEPS, comme décrit précédemment, nécessitent une analyse au regard des enjeux liés à la surveillance et au contrôle de la qualité de l'enseignement en regard du rôle des services employeurs dans le respect des exigences légales. La distinction entre gestion de l'enseignement de l'éducation physique et gestion du sport scolaire devra être considérée.
3. Une définition des objectifs du sport scolaire et une feuille de route pour les atteindre doivent être réalisées conjointement par les services (SEPS, DGEO, DGEP).
4. Une optimisation des flux d'informations et d'échanges doit être abordée par les trois entités afin d'améliorer encore leur fonctionnement et de proposer une organisation interservices coordonnée.

Pour bâtir une politique sportive ambitieuse, cohérente et tournée vers l'avenir, il est crucial de reconnaître que le sport est une activité transversale au sein de l'État, influençant de nombreuses politiques publiques. Les observations de la commission des finances sont partagées par le SEPS et le DEF qui ont déjà initié des réflexions et s'engagent à clarifier les responsabilités dans un but d'efficacité dans l'utilisation des ressources et la capacité à répondre aux enjeux de demain liés à l'activité physique et sportive dans et hors de l'école.

DEPARTEMENT DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (DEF)
Direction générale de l'enseignement obligatoire et de la pédagogie spécialisée (DGEO)
Direction générale de l'enseignement postobligatoire (DGEP)

« Analyse des besoins en nombre d'enseignant-es »

Observation n° 8

Sur l'ensemble des effectifs du DEF, 10'559,035 ETP sont considérés comme enseignant-es. Ce nombre ne comprend pas les enseignant-es de l'enseignement supérieur, puisque ceux-ci sont inclus dans les établissements subventionnés. Si la répartition entre DGEO et DGEP est connue (7'817,028 ETP et 2'742,007 ETP respectivement), aucune information supplémentaire n'est fournie dans le budget, qui permettrait de mieux comprendre les rôles et responsabilités des différentes catégories d'enseignant-es. En effet, les nombres d'élèves par niveau d'enseignement et les taux d'encadrement permettent d'estimer à environ 6'200 le nombre d'enseignant-es nécessaires à l'enseignement ordinaire au sein de la DGEO.

Il est en revanche impossible de classer les 1'200 autres enseignant-es DGEO, qui se répartissent entre enseignement spécialisé, assistance à l'intégration et délégation à des tâches transversales d'encadrement au sein de la Direction pédagogique. La problématique est similaire au sein de la DGEP où la répartition des 2'742 ETP d'enseignant-es selon leurs rôles et responsabilités fait défaut.

Sur la base de ce constat, le Conseil d'Etat est prié de documenter le Grand Conseil quant à une distribution plus fine des ETP d'enseignant-es DGEO en fonction des principaux rôles qui leur sont confiés (enseignement ordinaire, enseignement spécialisé, assistance à l'intégration, délégation à des tâches locales transverses, détachement à la Direction générale, ...). Le gouvernement est également invité à procéder de la même manière pour les ETP d'enseignant-es DGEP en fonction des principaux rôles qui leur sont confiés (gymnase, école professionnelle, École de la Transition, École de l'Accueil, délégation à des tâches locales transverses, détachement à la Direction générale, ...).

Réponse du Conseil d'Etat

Au niveau de la méthode, les directions d'établissement de la Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO) allouent le temps de travail des enseignants en fonction du système de l'enveloppe pédagogique. Ainsi, la majorité des dépenses sur le terrain est exprimée en "périodes" plutôt qu'en équivalents temps plein (ETP). Ce mode de gestion et de suivi basé sur les périodes appliqué aux enseignants diffère de celui formalisé par un plan des effectifs (en ETP) utilisé pour le personnel administratif.

La brochure budget intègre une note qui mentionne que « les taux d'encadrement figurant ci-dessus ne comprennent pas les périodes concernant certaines prestations (ex : cours intensifs de français, appuis, surveillance lors des cours de natation, classes d'accueil, classes de raccordement et certificatives, etc.). Les périodes décanales de même que celles effectuées par les remplaçants et celles attribuées aux conseils de direction ne font pas partie de l'enveloppe pédagogique ».

Budgétisation des ETP :

	Nb élève	Taux	Période réf.	ETP
1-2P	16'338	1.7053	28	995.04
3-6P	34'093	1.7042	28	2075.05
7-8P	16'861	1.9357	27.07	1205.68
VG	14'111	2.5192	25	1421.94
VP	11'749	1.9696	25	925.63
RAC	764	2.5192	25	76.99
ACC P	468	1.7047	28	28.49
ACC S	231	2.2444	25	20.74
Taux EO				6749.56
-10% avenant/CDD				6074.60
Taux MO	93'916	0.0986	28	330.72
Décanat				194.81
			TOTAL 1	6600.13
Mesures renforcées				233.69
Classes CRPS				48.35
Aide à l'intégration				196.63
Organisation des MR				6.83
Enseignement	Formation (PraFO), encadrement			61.05
Enseignement	Allocations (Allophonie, projets socio-éduc, etc.)			653.73
Détachements				16.77
			TOTAL Final	7817.18

La valorisation des ETP basée sur les taux d'encadrement et les effectifs d'élèves (93'916) atteint 6'749 ETP. A ces derniers, il est nécessaire de soustraire 675 ETP relatifs à des contrats CDD et avenants temporaires, ce qui conduit à 6'074 ETP fixes. Ceux-ci couvrent aussi bien l'enseignement obligatoire, consolidé ou facultatif, que les tâches liées au fonctionnement de l'établissement (maîtrise de classe, gestion de la vie scolaire, climat d'établissement, etc.). S'y ajoutent 331 ETP d'enseignement spécialisé calculés via le taux dévolu aux mesures ordinaires (MO) ainsi que 195 ETP liés au taux décanal, ces deux éléments sont également en lien avec le nombre d'élèves. Ainsi, le système dit de l'enveloppe permet d'expliquer à lui seul un total de 6600 ETP.

Outre les ETP issus du taux d'encadrement de base, d'autres doivent permettre de couvrir des prestations spécifiques. Ces prestations sont rendues possibles grâce à une enveloppe d'allocations complémentaires qui représentent environ 1200 ETP.

En effet, la différence entre les ETP obtenus par l'application des taux (6'600 ETP) et le total de 7'817 ETP inscrit au budget 2025 couvre l'enseignement renforcé, l'enseignement spécifique en lien avec l'allophonie, l'organisation des classes de raccordement ou la couverture de certaines difficultés socio-éducatives, ainsi que la réalisation de projets pédagogiques (par exemple projets autour de la lecture, les structures sport, art, études). Une part de ces ETP est également utilisée pour assurer la relève, la formation continue ainsi que le détachement d'enseignants à la direction générale pour porter des

thématiques d'envergure cantonale et assurer le suivi d'élèves en situation complexe souvent avec leurs parents.

Ces ETP présentés doivent être interprétés comme une masse de périodes placée à la disposition des directions d'établissement via le service central, dont l'objectif est de répondre, avec souplesse, à la diversité des besoins identifiés sur le terrain. L'agilité ainsi permise est au cœur du modèle d'allocation des ressources dans notre système scolaire. Cela suppose également une réaffectation régulière des ressources en fonction des priorités, ce qui rend complexe l'établissement d'un historique précis.

De plus, une part de ces volumes est traduite en ETP, tandis que d'autres, qui ne font pas l'objet de CDI, comme l'accueil des élèves ukrainiens, sont financés, mais sans affectation à des ETP pérennes.

Ainsi, les 7'817 ETP figurant dans la brochure au Budget 2025 se composent de :

- 6'600 ETP relatifs au calcul du taux d'encadrement
- 197 ETP d'assistants à l'intégration
- 234 ETP de mesures renforcées (MR)
- 48 ETP pour les classes CRPS
- 721 ETP d'allocations spécifiques (détails ci-dessous)
- 17 ETP de détachement

Besoin		ETP
Organisation des Mesures renforcées (MR)	<i>Art. 30 LPS</i>	6.8
Formation (PraFo), encadrement		61.1
Total 1		67.9
Structure cantonale pour allophones (accueil allophones et migration standard)	<i>Art. 103 LEO</i>	373.9
Structure pour classes de raccordement (12S : Rac I, RAC II, RAT)	<i>Art. 61 LEO</i>	61.7
Projets pédagogiques, SAE, AMP, ...	<i>Art. 42 LEO</i>	60.0
Eléments statutaires (Temps de piquet, allègements de fin de carrière, dispositifs statutaires)	<i>Statutaire</i>	47.8
Compléments cantonaux pour appuis scolaires individuels	<i>Art. 99 LEO</i>	43.0
Structures cantonales Ecole à l'hôpital et MATAS	<i>Art. 103 LEO</i>	34.4
Allocation ressources "structurelles et environnementales"	<i>Art. 25 LEO</i>	32.6
Total 2		653.4
Total Final		721.3

Ce dispositif, bien qu'il implique une certaine volatilité dans le suivi fin des affectations, est un outil puissant d'adaptation aux besoins évolutifs des établissements. Il garantit une réactivité précieuse, notamment pour répondre à la diversité des profils d'élèves et aux impératifs pédagogiques.

Dans une optique d'amélioration continue, la DGEO poursuit activement le développement du projet COCKPIT, qui visera à classer, tracer et analyser les affectations d'ETP et les dépenses associées

selon des groupes de prestations homogènes. Ce cadre méthodologique renforcera la capacité de la direction générale à rendre compte, piloter et anticiper, tout en maintenant l'agilité nécessaire à la gestion de près de 100'000 élèves.

En complément à ce qui précède, nous mentionnons que le suivi réalisé par la Direction générale de l'enseignement postobligatoire (DGEP) n'est pas basé sur une enveloppe pédagogique à la période (DGEO), mais découle d'un suivi au niveau de la classe. Cette manière de faire prend notamment en considération les besoins spécifiques des formations à plein temps et en dual. D'une manière générale, un enseignant au gymnase réalise 22 périodes, alors que ce nombre est de 25 périodes pour les écoles professionnelles, l'école de la transition et l'école de l'accueil.

La répartition des ETP d'enseignants du postobligatoire par ordre d'enseignement (Gymnases, Ecoles professionnelles, Ecole de la Transition et Ecole de l'Accueil) est présentée dans le tableau ci-dessous. L'évolution des ETP d'enseignement est principalement provoquée par la croissance démographique. Dans une moindre mesure, elle s'explique également par une proportion croissante de jeunes fragilisés et besoins individuels qui nécessitent un encadrement plus important. C'est particulièrement le cas pour les jeunes de l'Ecole de la Transition, de l'Ecole de l'Accueil ou de certaines formations professionnelles telles que l'AFP ou le préapprentissage.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des ETP d'enseignement depuis 2023, dont la proportion directement induite par la croissance démographique, ainsi que la croissance globale des effectifs du postobligatoire.

	2023	2024	2025
Taux de croissance des effectifs élèves	1.4%	2.2%	2.3%
Taux de croissance des ETP enseignants	3.8%	2.1%	1.7%
<i>Dont évolution directement due à la croissance démo.</i>	<i>2.1%</i>	<i>1.5%</i>	<i>1.1%</i>

Depuis 2024, la croissance des ETP d'enseignement est inférieure à la croissance des effectifs d'élèves. Il est toutefois important de souligner que cette comparaison a des limites importantes et ne devrait pas être un critère décisionnel. En effet, la diversité des formations du postobligatoire, qui ont des charges très variables en périodes d'enseignement, invite à l'utiliser uniquement de manière indicative. Prenons par exemple la croissance moyenne de 2,3% entre 2024 et 2025 : elle s'est élevée à 2.0% dans les Ecoles Professionnelles, à 2,4% dans le Gymnases dont les formations imposent plus de périodes d'enseignement hebdomadaires que les formations professionnelles, et à 6,2% au cumul de l'Ecole de la Transition et de l'Ecole de l'Accueil dont la population cible nécessite un encadrement plus important que les autres formations.

A l'évolution différenciée des effectifs dans les voies de formations qui composent le postobligatoire, il faut également tenir compte des contraintes réglementaires ainsi que des conditions pédagogiques dans les décisions d'enclassement. Certaines formations imposent des classes à faibles effectifs et d'autres offrent une variété importante d'options multipliant les possibilités de cours. En Ecole de maturité, par exemple, les élèves ont un parcours composé de 11 disciplines fondamentales dont 3 à choix, 1 option spécifique à choix parmi 10 et 1 option complémentaire à choix parmi 12, multipliant ainsi les combinaisons possibles de cours. A cette complexité s'ajoutent des contraintes pédagogiques, telles que le fait que les élèves ne puissent pas changer d'établissement en cours de formation ni de classe en dernière année. Ainsi, il n'est pas toujours possible de maintenir un effectif de 24 élèves à tous les cours dispensés, bien que la moyenne globale par classe gymnasiale s'en approche (environ 23 élèves par classe).

Pour ces raisons, les décisions d'ouverture de classe au postobligatoire se font au cas par cas, en prenant compte des nombreuses circonstances et contraintes de chaque formation. La DGEP poursuit ainsi chaque année un but de rationalisation, en démontre notamment la croissance contenue des ETP d'enseignement présentée dans le tableau précédent.

DEPARTEMENT DE LA JEUNESSE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA SECURITE (DJES)
Secrétariat général (SG-DJES)

« Efficience des services sécuritaires »

Observation n° 9

Dans la réflexion autour de l'efficience menée par la COFIN, il est constaté que plusieurs services du domaine sécuritaire (protection civile, police, pénitentiaire, défense incendie, ...) utilisent des ressources similaires (équipements, locaux, ...) sans que des synergies soient mises en œuvre. Par ailleurs, une standardisation des équipements, notamment dans la communication, pourrait probablement amener des améliorations.

Sur la base de ce qui précède, le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur les pistes identifiées permettant de développer les synergies entre les services sécuritaires

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat signale qu'il a d'ores et déjà mis en place plusieurs démarches visant à augmenter les synergies entre les services du domaine sécuritaire. Ainsi, le regroupement des différentes centrales d'urgence (117, 118, 144, CTMG, GCTA, EMCC) dans le nouveau siège de l'ECA en est un exemple visible et récent, dont les objectifs et enjeux principaux sont notamment de renforcer les synergies opérationnelles, de mutualiser les moyens et d'optimiser les coûts des systèmes.

De manière plus générale, il convient de préciser que les services sécuritaires se coordonnent régulièrement concernant le stockage, l'entretien ou la mise à disposition de matériel ou locaux en cas de besoin. Au CODIR ORCA, qui regroupe les principaux partenaires de protection de la population, les thématiques transversales et la recherche de synergies mutuellement bénéfiques sont régulièrement évoquées, comme récemment lors de l'élaboration de l'EMPD pour mettre en place un concept de gestion intégrée des risques d'incendie de forêt impliquant la DGE et l'ECA. De plus, des demandes ponctuelles ont également lieu entre services pour mettre à disposition et partager certains services (salles, blanchisserie, véhicules, véhicules spéciaux type nacelles, etc) ou équipement (monte-charge, notamment). D'autres partenariats ont lieu comme la gestion des uniformes du SPEN par le SSCM ou la mise à disposition des ressources en communication de la PCV pour le SPEN. De surcroît, diverses mutualisations d'infrastructures existent entre la PCV et plusieurs services de l'ACV (par exemple DGMR pour tous les centres de gendarmerie mobile et le centre de la Blécherette, DGE pour l'amarrage de bateaux au poste de la brigade du lac d'Ouchy, salles de conférence avec la DGEJ au poste de gendarmerie de Moudon, etc.). Au niveau de la formation policière, de nombreuses synergies ont lieu avec les partenaires feux bleus et le SPEN, tout en tenant compte des contraintes intercantionales et fédérales. Au niveau de l'équipement policier, les synergies et mutualisations existent avec les autres corps de police à l'échelon intercantonal.

S'il n'est pas possible de chiffrer avec exactitude chaque gain d'efficience amené par toutes ces synergies sur le plan financier, la question de l'optimisation des charges est une préoccupation centrale du DJES, en particulier dans le domaine sécuritaire vu les nombreuses synergies possibles, ce d'autant plus dans le contexte financier et budgétaire actuel.

Par conséquent, si les synergies déjà existantes citées plus haut peuvent encore être renforcées, le DJES entend poursuivre les efforts en la matière, ceci en cherchant en permanence à mutualiser ses ressources dans un but d'efficience accrue, notamment dans le domaine sécuritaire.

C'est la raison pour laquelle le Département a donné un mandat à l'Office de la transformation numérique et de l'appui à l'administration (ONA) au printemps 2025. Le but du mandat était de réaliser un état des lieux et de réfléchir aux synergies possibles entre les différents services sécuritaires concernés (SSCM, SPEN, PCV) tout comme avec les autres services participant directement à la protection de la population (DGE, ECA). Cette étude identifie les potentiels de synergies sur les

processus existants et les nouveaux projets. Ainsi, en ce qui concerne les achats de matériel, de véhicules et d'équipements ou leur stockage, leur entretien et leur disponibilité ou encore la mise à disposition de services, de salles ou d'infrastructures à des fins de formation ou d'entraînement, il apparaît que des mutualisations et synergies ont déjà lieu lorsqu'elles sont possibles, sous réserve des accords intercantonaux ou bases légales fédérales. De plus, des travaux sont également en cours concernant les systèmes d'information et communication des services sécuritaires. Par conséquent, fort des constats de l'ONA, le DJES est en train de mettre en œuvre les recommandations pertinentes, avec un axe prioritaire mis sur les projets en cours et à venir qui permettent plus facilement des synergies, à l'instar de l'ARC ou du projet de nouveau centre de formation policière à Moudon, qui présente un grand potentiel. En outre, un point de situation à ce sujet sera régulièrement effectué avec les services concernés.

En conclusion, le DJES poursuivra ces efforts pour renforcer les synergies existantes et développer de nouvelles mutualisations dans le domaine sécuritaire. A cet égard, il ne manquera pas de tenir la COFIN informée des nouvelles mesures qui pourraient être ou seront prises en la matière.

DEPARTEMENT DE LA SANTE ET DE L'ACTION SOCIALE (DSAS)
Direction générale de la santé (DGS)
Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

« AVASAD »

Observation n° 10

Constat

La politique publique AVASAD représente au budget 2025 un montant total de 299,3 millions.

Ce budget est en constante augmentation depuis le transfert des communes au Canton et ceci de manière substantielle.

Au vu du constat, la COFIN interroge le Conseil d'Etat afin de présenter un rapport en lien avec l'efficacité de la structure et d'observer les scénarios d'opportunités possibles de diminuer voire de contenir la croissance des charges futures tout en garantissant la qualité des prestations en tenant compte des spécificités régionales.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Aspects légaux et croissance AVASAD

La LAMal exige que les cantons contribuent au financement des prestations de soins à domicile en complément de l'assurance obligatoire des soins (AOS). Les assureurs sont chargés du contrôle de l'adéquation de la prestation et d'une partie de sa rémunération. Les cantons interviennent ensuite en complément de ce financement. La participation cantonale au financement des soins à domicile suit donc le volume de prestations effectuées (selon une logique de « dépense d'intensité »). Les cantons ne peuvent donc intervenir sur le volume de prestations, mais disposent d'une marge d'action sur le tarif de ces prestations.

Dans le Canton de Vaud, un « financement résiduel cantonal », fixé par un Arrêté du Conseil d'Etat, est attribué aux acteurs privés du domaine des soins à domicile. En ce qui concerne l'AVASAD, le financement cantonal est réglé par un Contrat de prestations. Un mécanisme de financement portant sur l'aide non-LAMal et les soins a été élaboré et fait partie intégrante du Contrat de prestations depuis l'année 2023. Le mécanisme prévoit expressément un financement qui suit l'activité. Il contient toutefois certaines cautions en cas de hausse de l'activité au-delà de l'activité budgétée. Dans de tels cas, la hausse de l'activité est rémunérée d'une manière proportionnellement moins importante. En effet, il est déduit qu'une telle hausse est liée à une augmentation de l'efficacité de l'AVASAD.

La reprise intégrale par le Canton du financement de l'AVASAD a eu lieu en 2020. Depuis, le montant alloué par le Canton à l'AVASAD est passé de CHF 238 millions à CHF 270 millions en 2023, soit une augmentation de 13.5%. Sur la même période, le volume d'heures de prestations d'aide non-LAMal et de soins à domicile effectuées par l'AVASAD a augmenté de 14.50%.

	Financement cantonal AVASAD		Prestations AVASAD en heures					
	en francs	en % par rapport à année n-1	aide non-LAMal	soins LAMal : OPAS 7a	soins LAMal : OPAS 7b	soins LAMal OPAS 7c	Total	en % par rapport à année n-1
2020	237'700'291.00	-	409'881	182'868	467'805	1'041'770	2'102'324	-
2021	243'884'822.00	2.60%	434'400	200'337	494'494	1'079'042	2'208'273	5.04%
2022	250'599'918.17	2.75%	428'937	211'991	517'124	1'114'197	2'272'249	2.90%
2023	269'781'057.71	7.65%	435'523	242'157	554'799	1'174'751	2'407'230	5.94%
	Croissance 2020-2023	13.50%					Croissance 2020-2023	14.50%

Source : SPITEX pour prestations ; comptes Etat pour financement cantonal

Il en découle que, globalement, sur ces 4 années, l'augmentation de la subvention est donc inférieure à la croissance d'activité, démontrant ainsi une amélioration de l'efficacité de la structure. Ce constat peut toutefois être nuancé selon les années.

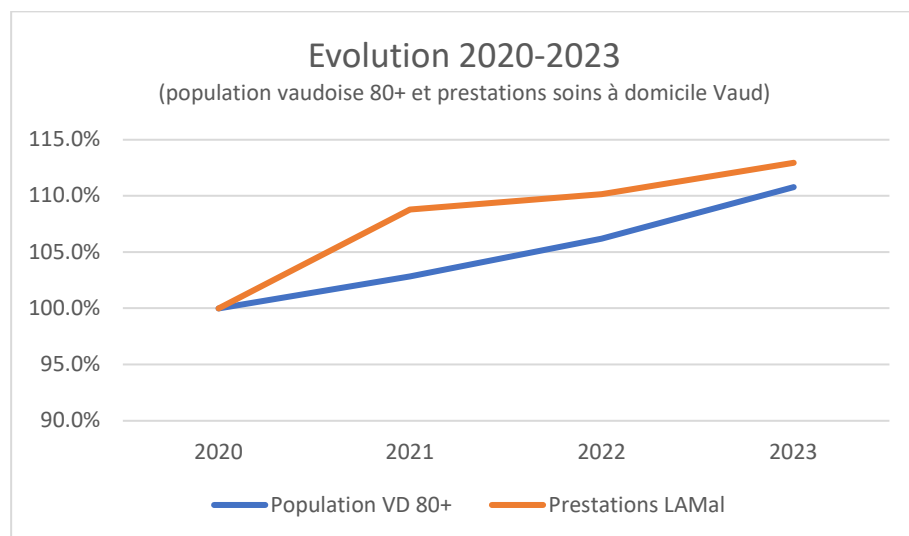
2. Contexte soins à domicile Vaud et Suisse

La croissance de l'activité de l'AVASAD s'inscrit dans le cadre plus large d'une croissance de volumes de prestations de soins à domicile dans le Canton de Vaud. Tous prestataires confondus, cette croissance se monte à 13% sur la période 2020-2023.

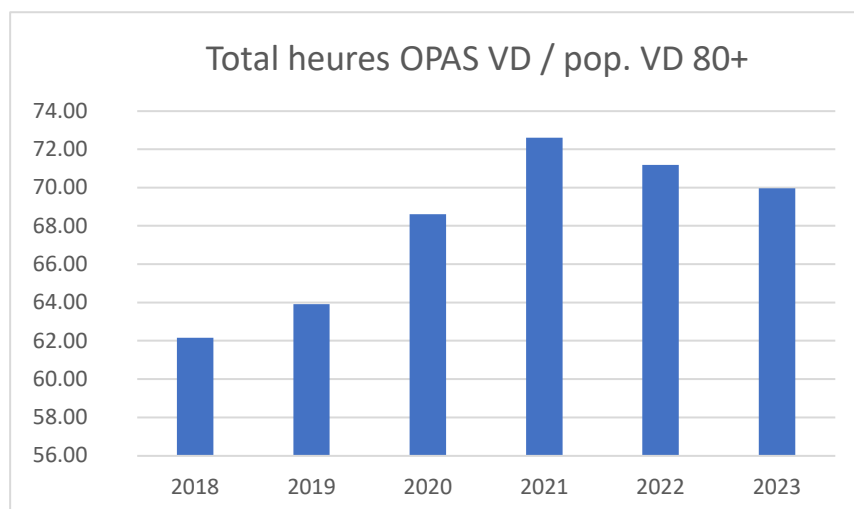
	soins LAMal : OPAS 7a	soins LAMal : OPAS 7b	soins LAMal OPAS 7c	Total
2018	252'130	566'989	1'519'136	2'338'255
2019	269'840	627'604	1'556'072	2'453'516
2020	298'255	695'311	1'644'475	2'638'041
2021	349'986	784'322	1'735'336	2'869'644
2022	362'212	802'508	1'741'269	2'905'989
2023	389'560	844'449	1'745'704	2'979'713
			Croissance 2018-2023	27.4%
			Croissance 2020-2023	13.0%

Source : SPITEX

Cette croissance du volume de prestation se corrèle largement avec l'évolution de la population. La population vaudoise des 80 ans et plus augmentait sur la même période de 11%.

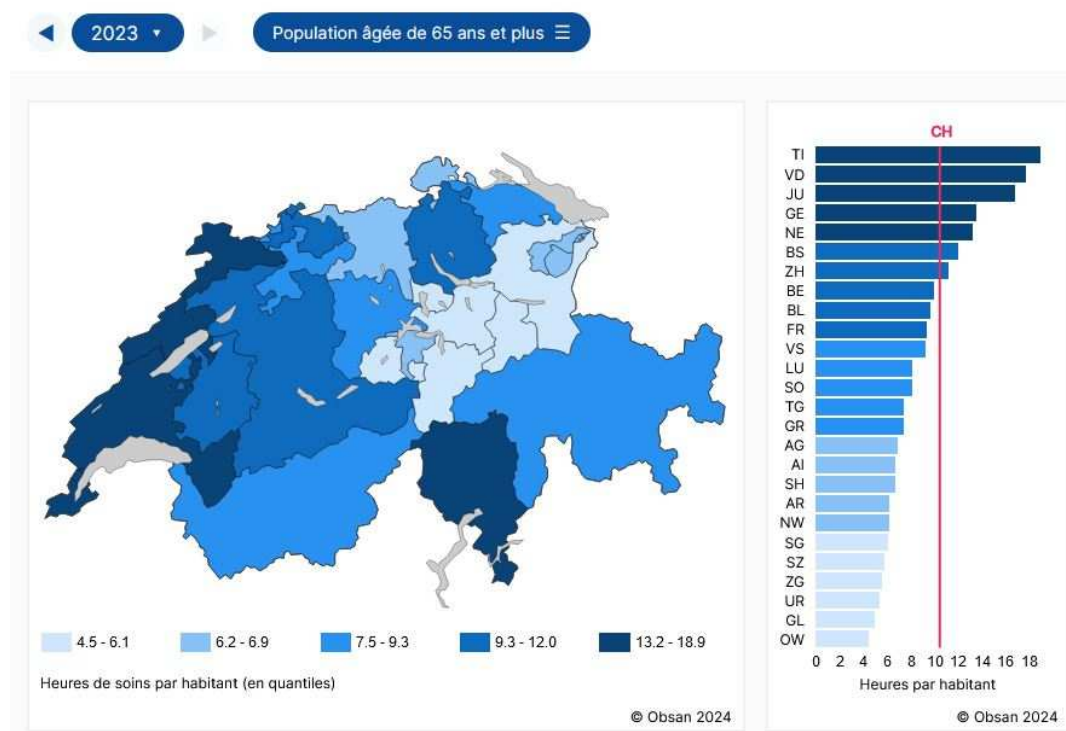


Toutefois, si l'on rapporte les prestations globales de l'entier du domaine (privé et public) à la population de 80 ans et plus, on voit apparaître un plafonnement sur les 3 dernières années. Une hypothèse pourrait être que la stratégie de maintien à domicile promue de longue date par le Canton de Vaud a, sous l'angle qualitatif, atteint un certain degré de maturité.



En comparaison nationale, les volumes vaudois rapportés à sa population sont très largement en dessus de la moyenne suisse¹. En contrepartie, le Canton de Vaud est l'un de ceux qui a un recours à l'hébergement en établissement médico-social (EMS) le plus faible². Ces deux tendances sont le reflet de cette stratégie du maintien à domicile pour laquelle le Canton de Vaud est pionnier.

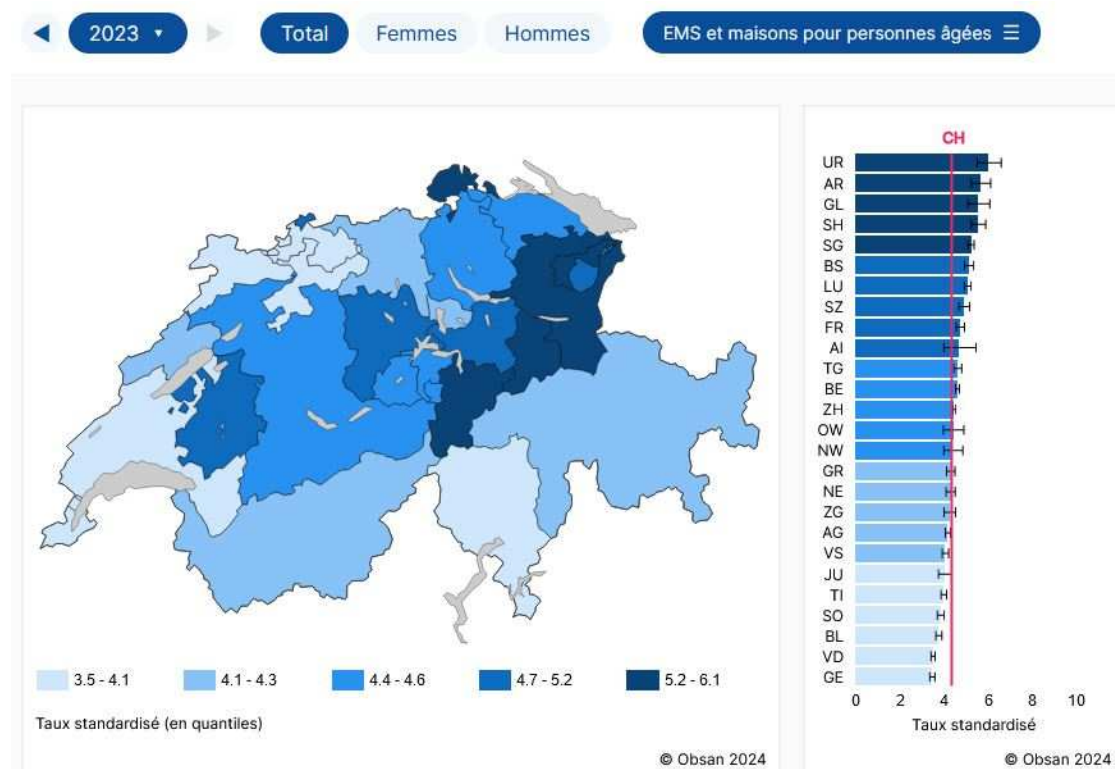
Recours soins à domicile, comparaison au niveau suisse



¹ Pour le graphe : <https://ind.obsan.admin.ch/fr/indicator/obsan/volume-des-soins-a-domicile-par-habitant>

² Pour le graphe : <https://ind.obsan.admin.ch/fr/indicator/obsan/taux-de-recours-aux-ems-et-maisons-pour-personnes-agees>

Recours à l'institutionnalisation, comparaison au niveau suisse



Croissance privé-public VD

En s'intéressant plus finement aux évolutions des volumes de prestations de soins entre types d'acteurs, il apparaît donc que la croissance de l'AVASAD sur 2020-2023 est supérieure à la moyenne vaudoise. Il pourrait s'agir toutefois d'un effet de rattrapage. En effet, si l'on prolonge la période en incluant les années 2018 et 2019, les chiffres montrent alors que la croissance de l'AVASAD est inférieure à la croissance globale.

		Total heures soins LAMal		
		AVASAD	OSAD privées	Infirmier-ère-s indépendant-e-s
	2018	1'686'524	598'228	53'503
	2019	1'678'017	693'161	82'338
	2020	1'692'443	838'973	106'625
	2021	1'773'873	947'933	147'838
	2022	1'843'312	911'201	151'476
	2023	1'971'707	863'236	144'770
Croissance 2018-2023		16.9%	44.3%	170.6%
Croissance 2020-2023		16.5%	2.9%	35.8%

Source : SPITEX

Ces résultats révèlent avant tout la dynamique interne du domaine des soins à domicile. La forte croissance de l'AVASAD, particulièrement durant les années 2021 et 2023, pourrait être notamment expliquée par l'évolution du secteur privé. En effet, les organisations de soins à domicile privées (OSAD), après une phase de fort développement, ont traversé, pour certaines d'entre elles, une phase de plafonnement, voire même de recul. Cette situation a pu donc impacter positivement l'AVASAD par un mécanisme de vases communicants. Elle montre avant tout que l'évolution du domaine reste sensible et que la situation d'un ou de plusieurs acteurs privés peut avoir un impact sur l'ensemble du domaine et plus particulièrement sur l'AVASAD.

Spécificités de l'AVASAD

Le statut légal de l'AVASAD l'oblige à prendre en charge chaque personne (à l'inverse des acteurs privés qui peuvent sélectionner les clients). Dans le prolongement de cette obligation, dans le cas d'une organisation d'aide et de soins à domicile (OSAD) privée qui cesse son activité ou la diminue de manière drastique, c'est l'AVASAD qui est souvent amenée à reprendre tout ou partie des clients du prestataire privé.

En outre, l'AVASAD a également d'autres rôles clés dans le domaine des soins à domicile, par exemple le développement des pratiques, la mise en place de projets pilotes et autres innovations dans le domaine de la santé communautaire.

Pistes d'actions

Bien que globalement positifs quant à l'évolution récente de l'AVASAD, ces constats ne nous exemptent pas d'une interrogation par rapport à l'efficacité de la structure.

Un nouveau contrat de prestation pluriannuel (CPP) a été récemment signé avec l'AVASAD. Le précédent portait initialement sur la période 2013-2017. Il avait ensuite été prorogé annuellement sans qu'une révision de fond ne soit jamais aboutie. Le nouveau CPP, portant sur la période 2024 à 2028, s'inscrit davantage dans une logique de pilotage. S'appuyant sur le Programme de législature 2022-2027, ainsi que sur le Plan stratégique de la DGS 2024-2028, des objectifs généraux ont été fixés ainsi que les conditions cadres y relatives. Un rapport concernant l'utilisation du fonds d'investissement est attendu annuellement ainsi qu'un rapport d'auto-évaluation relatifs aux objectifs stratégiques dès 2026. Cette logique de pilotage va s'accroître au fur et à mesure des avenants annuels successifs via notamment l'actualisation des indicateurs de résultats.

Évoqué ci-avant, le mécanisme de financement appliqué à l'AVASAD pourrait être amené à être révisé sur la forme. En effet, le mécanisme de financement actuel n'intègre pas la notion de financement résiduel, tel qu'il est appliqué aux acteurs privés. Une amélioration de la forme permettrait de mieux mettre en évidence les missions d'intérêt général de l'AVASAD et leurs coûts.

Enfin, la DGS va donner un mandat d'audit à une entreprise externe. Ce mandat vise à réaliser une analyse de l'efficacité organisationnelle de l'AVASAD et à déterminer son impact financier. Des recommandations ainsi que des propositions de réorganisation seront attendues.

L'efficacité de la structure sera questionnée sous différents aspects. En premier lieu, la pertinence du découpage régional de l'AVASAD en 7 associations/fondations (A/F) devra être étudiée. La cohérence de ce découpage sera analysée avec d'autres éléments du dispositif socio-sanitaire, en inscrivant celle-ci dans le cadre plus large du programme de Coordination des soins et de l'aide dans la communauté (CoSAC). Ce programme visant à améliorer la continuité et fluidité des trajectoires de santé questionne notamment l'organisation territoriale ainsi que les rôles et responsabilités de chacun des acteurs du dispositif socio-sanitaire sous un angle systémique. En second lieu, la double structure qui caractérise l'AVASAD avec d'un côté une Direction générale (DG, qui inclut des services transverses) et de l'autre 7 A/F sera également questionnée sous l'angle de l'efficacité et de la cohérence de la gouvernance (prise de décision et alignement sur la stratégie institutionnelle). Ces questionnements porteront inévitablement sur les rôles et responsabilités de chaque partie, ainsi que sur les services qui pourraient être centralisés pour éviter des redondances.

Les recommandations attendues devront permettre d'identifier des leviers d'efficacité basés sur une réorganisation géographique de l'AVASAD en inscrivant celle-ci dans une perspective plus large (notamment les travaux CoSAC, la réforme des Régions d'action sociale et l'évolution du marché des soins à domicile). Le rapport devra également fournir des scénarii de réorganisation structurelle (territoriaux, gouvernance, etc.).

Le mandat est en cours d'élaboration. Ses résultats ne seront donc vraisemblablement pas connus avant la mi-2026. Précédemment, l'AVASAD avait été concernée par deux rapports (BASS et Ad Valoris ; 2022). Ces rapports avaient été commandés en lien avec les Postulats Wyssa (15_POS_118) et Montangero (18_POS_080) qui questionnaient tant le domaine des soins à domicile au sens large que l'AVASAD comme institution, mais n'abordaient pas les questions d'efficacité. Ce nouveau mandat

lié à l'analyse de l'efficience organisationnelle et son impact financier viendra compléter les éléments amenés par ces rapports.

DEPARTEMENT DE LA SANTE ET DE L'ACTION SOCIALE (DSAS)
Direction générale de la santé (DGS)

« Association CARA »

Observation n° 11

Constat

Le tableau ci-dessous présente les statistiques d'ouvertures de DEP sur le territoire CARA (Fribourg, Jura, Genève, Valais et Vaud) et que sur le Canton de Vaud :

Années	Territoire CARA	Vaud
2021	4838	894
2022	7030	1452
2023	7526	2111
Janvier- octobre 2024	7847	2124
TOTAL	27'241	6581

A l'instar du budget 2024, le montant du budget 2025 se chiffre à 4,7 millions.

Au vu du constat, et du faible nombre d'ouvertures de nouveau dossier électronique du patient par la population vaudoise, la COFIN interroge le Conseil d'Etat sur son appréciation de la situation, notamment en lien avec le montant investi et au regard de la stratégie ébauchée par le Conseil Fédéral. Une présentation d'un plan d'actions est aussi nécessaire.

Réponse du Conseil d'Etat

Contexte

En comparaison internationale, la Suisse accuse du retard en matière d'échange électronique d'information. En dehors des e-mails, les échanges entre les différent-e-s actrices et acteurs de la santé (médecins en cabinet et autres professionnelles ou professionnels du domaine ambulatoire, hôpitaux et cliniques, pharmaciennes et pharmaciens, établissements médicosociaux, soins à domicile, etc.) sont bien souvent encore effectués par courrier postal, fax, téléphone ou via la patiente ou le patient lui-même. Les échanges d'informations restent donc limités dans leur contenu et leur qualité, et les informations ne sont pas toujours transmises à l'ensemble des actrices et acteurs concerné-e-s (y compris la patiente ou le patient) dans des délais utiles.

La Confédération a fait du renforcement de la santé numérique l'un des objectifs de ses programmes Santé 2020 et Santé 2030. Dans sa dernière stratégie Politique de Santé 2030, le Conseil fédéral soutient fortement les développements des technologies de l'information dans le domaine de la santé et définit trois objectifs majeurs :

- Le renforcement de la citoyenne/patiente ou du citoyen/patient comme actrice ou acteur informé-e et exigeant-e du système de santé ;
- L'amélioration et le développement des processus dans le système de santé ;
- L'économie : amélioration de la productivité qui découle des progrès technologiques et contribue à accroître le produit intérieur brut, entraînant ainsi une hausse des revenus d'une grande partie de la population.

La loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP), adoptée le 19 juin 2015 et entrée en vigueur le 15 avril 2017, contribue à l'atteinte de ces différents objectifs. Le dossier électronique du patient (DEP), dont la patiente ou le patient a la maîtrise, via notamment des droits d'accès qu'il décide lui-même d'octroyer, contient les informations nécessaires à sa prise en charge provenant de différents prestataires de soins (hôpital, établissement médicosocial, médecin, pharmacie, soins à domicile, etc.). La LDEP prévoit l'implémentation du DEP via des communautés de référence.

Les cantons de Suisse occidentale ont depuis de nombreuses années considéré le développement de la santé numérique comme un réel outil de santé publique. Au niveau romand en particulier, les systèmes de santé cantonaux sont très proches en termes d'organisation et de législation, les pratiques professionnelles similaires à bien des égards et la population bénéficie bien souvent des mêmes sources d'informations. Les cantons de Suisse occidentale se sont donc rapidement orientés vers une stratégie de mutualisation des développements numériques, concrétisée par la création de l'association CARA et suivie par la signature de la convention intercantonale en matière de santé numérique adoptée par le Grand Conseil vaudois le 7 novembre 2023.

L'association CARA permet ainsi aux cantons de piloter le développement d'outils numériques proposés à la population, tout en mutualisant les ressources nécessaires pour y parvenir. Ceci a entre autres permis de prévoir et d'imposer dans les délais une eID souveraine pour accéder au DEP dans le Canton de Vaud, qui facilite également un déploiement coordonné entre cantons.

Il convient par ailleurs de préciser que le périmètre de la convention intercantonale ne se limite pas à la mise en œuvre de la législation fédérale en matière de dossier électronique du patient (LDEP). Elle pose également les bases légales nécessaires au développement de services complémentaires éventuels qui ne seront pas réglementés par la LDEP. La convention intercantonale prévoit ainsi deux catégories de services de santé numérique : les services de base (dont fait partie le DEP et auquel s'ajoutent les modules imposés au niveau fédéral selon l'annexe 4 de l'ODEP) et des services complémentaires souhaités par les cantons membres de CARA.

Parallèlement au DEP et au service de transferts sécurisés de documents médicaux, déjà en exploitation dans plusieurs cantons, les services complémentaires au sens de la convention intercantonale et en développement à ce jour sont les suivants :

- Plan de médication partagé (PMP) : outil de gestion de la médication permettant une visualisation exhaustive et à jour du traitement médicamenteux effectif du patient. Ainsi, une pharmacie ayant accès au PMP d'une personne pourrait être informée de toute la médication dispensée et s'assurer qu'il n'y a pas de contre-indication, par exemple.
- Plan de soins partagé (PSP) : outil de suivi de la prise en charge interprofessionnelle et transversale d'un patient complexe ou chronique. Le PSP permet ainsi aux différent-e-s intervenantes et intervenants (médecin, pharmacienne et pharmacien, physiothérapeute, organisation de soins à domicile, etc...) de vérifier les démarches effectuées et d'ajuster la prise en charge.

Travaux réalisés à ce jour

Depuis sa création, l'association CARA s'est attelée à la mise en place de la plateforme technique DEP qui a été lancée en 2021, aux raccordements avec les eID utilisées sur les cantons romands, et à la mise en place de la base légale cadre nécessaire pour mettre en œuvre des modules complémentaires. Elle accompagne les cantons et partenaires lors de séances d'information et vient de mettre à disposition une eFormation en ligne à l'intention des professionnels. Elle œuvre également auprès des éditeurs de logiciels pour leur apporter des soutiens et documentations techniques pour faciliter l'intégration de leurs logiciels avec le DEP et les eID utilisées, favorisant ainsi une montée en compétence chez les éditeurs privés. Elle travaille actuellement fortement sur le développement des modules supplémentaires ainsi que sur l'élaboration des règlements y relatifs. Ces règlements prévus dans la convention intercantonale en matière de santé numérique amènent des garanties notamment en matière de protection, utilisation et traitement des données et garantissent des standards de sécurité comparables à ceux prévus dans la LDEP.

Actuellement, les coûts imputables à la mise en place de l'infrastructure informatique de base du DEP, le système de stockage, la sécurisation de la plateforme, les tests et audits de sécurité informatique, l'appui aux éditeurs et les charges de l'association, etc. représentent environ 70% du budget de l'association. Le reste du budget est consacré au développement des modules complémentaires.

Il est ainsi délicat de comparer le nombre de DEP ouverts au montant investi car une partie du budget de CARA vise à développer des services complémentaires comme le PMP ou PSP, à accompagner la mise en place des bases légales et réglementaires nécessaires, à soutenir les éditeurs qui le souhaitent et tester les outils. Ainsi, à titre d'exemple, un pilote du PSP dé-marre actuellement dans le cadre de projets existants soutenant la coordination et la continuité des soins entre les professionnels de la santé. Ce type de projet pilote doit permettre de tester le module PSP avant son déploiement à plus large échelle, mais également de démontrer les plus-values du partage d'informations interprofessionnel et interinstitutionnel pour la prise en charge des patients, notamment dans le cas de maladies chroniques.

De plus, le DEP a été lancé il y a à peine quatre ans. L'implémentation d'un tel outil nécessite du temps pour faire évoluer les pratiques tant des patients que des professionnels. En prenant l'exemple du Danemark, pionnier dans ce domaine, il est possible de constater que ce pays a mis en place les premières bases d'un DEP en 1994. Environ 10 ans plus tard, l'équivalent du DEP suisse a été déployé, puis, 10 ans après, une stratégie pour soutenir son développement a été lancée. Il a donc fallu attendre près de 20 ans pour atteindre le déploiement complet. Le Canton n'entend pas mettre autant de temps, il est donc important d'investir au départ tout en acceptant que cela prenne du temps. L'implémentation d'outils numériques collaboratifs au niveau du système présente des défis techniques, organisationnels, juridiques et de changements de culture professionnelle, qui expliquent le temps et les efforts importants de mise en place.

A terme, quand le DEP aura développé sa pleine puissance, il doit permettre des économies globales en évitant des traitements à double, de la perte de temps pour les professionnels en cherchant les documents de précédents traitements et une meilleure sécurité des soins.

Perspectives

La révision totale de la LDEP, en cours de discussion au niveau fédéral, marque un tournant important dans la gouvernance du dossier électronique du patient (DEP). En cas d'acceptation par le Parlement des principes mis en consultation par le Conseil Fédéral, les cantons se verraient attribuer un nouveau rôle clé : ils devront garantir l'exploitation d'au moins une communauté de référence sur leur territoire, tandis que la Confédération se chargera des développements techniques. Dans ce contexte, le Canton de Vaud a démontré sa vision stratégique en créant la communauté CARA, bien que la loi ne l'y obligeait pas.

Un autre changement majeur qu'il est proposé d'introduire par cette révision est l'adoption d'un modèle opt-out pour les citoyens. Cela signifie que tous les citoyens affiliés à la LAMal auraient un DEP ouvert, sauf s'ils s'y opposent activement. Ce modèle, s'il est adopté, devrait significativement augmenter le nombre de DEP, favorisant ainsi une meilleure couverture. Il conviendra ensuite d'accompagner les citoyens dans l'adoption de ce nouveau service. Le Canton de Vaud a d'ores et déjà de nombreux guichets DEP ouverts dans les Réseaux de santé, dans certaines pharmacies et hôpitaux sur tout le canton, jouant déjà ce rôle d'accompagnement et de soutien aux citoyens.

Par ailleurs, le Conseil Fédéral a proposé d'imposer aux professionnels de santé exerçant en ambulatoire de s'affilier au DEP, ce qui augmentera significativement leur participation et permettra à cet outil de se déployer pleinement.

Enfin, le DEP s'inscrit dans une démarche plus large de transformation numérique de la santé en Suisse, notamment grâce au programme Digisanté. Il constitue une pièce maîtresse pour améliorer les échanges d'informations entre professionnels de santé et avec les patients, renforçant ainsi l'efficacité et la qualité des soins.

Plan d'actions cantonal

Les effets de l'entrée en vigueur des décisions fédérales qui seront prises ne devraient pas être effectives avant 2028 au mieux, notamment la centralisation de la solution technique annoncée par la Confédération. De plus, une fois cette solution déployée, un temps supplémentaire sera nécessaire pour connecter les communautés au fournisseur technique sélectionné.

En attendant, le Conseil d'Etat entend maintenir le service DEP proposé à sa population, poursuivre ses efforts d'affiliations de professionnels et patients, finaliser les développements d'une plateforme de santé incluant le PSP (Plan de soins partagé) et du PMP (Plan de médication partagé) et les travaux nécessaires à leur lancement et répondre aux exigences fédérales, notamment celles qui imposent aux communautés d'implémenter de nouveaux modules de santé numérique définis au niveau fédéral (par e.x le module de vaccination). Afin d'atteindre ces objectifs plus rapidement et de manière plus économique, le Grand Conseil a approuvé la convention intercantonale en matière de santé numérique en novembre 2023. Cette convention permet la collaboration des cantons romands au sein de CARA, favorisant une gouvernance romande partagée et coordonnée et garantissant les principes de souveraineté de l'identifiant électronique, la gratuité pour les citoyens et la protection des données.

En juin 2025, une étape supplémentaire a été franchie avec la fusion de la communauté de référence CARA avec les communautés emedo et eSanita, augmentant ainsi la masse critique de la communauté et les possibilités en termes d'efficience et de partage des coûts.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a entrepris une réévaluation des investissements liés au DEP, avec une stabilisation du budget annuel alloué à CARA et un recentrage des travaux sur l'intégration du DEP dans les logiciels des professionnels de santé, axe essentiel pour permettre un déploiement du DEP à plus large échelle.

L'intégration forte récente du DEP dans les dossiers patients informatisés (DPI) des hôpitaux FHV et CHUV est par ailleurs une avancée notable. Elle permet le dépôt direct de documents, augmentant ainsi l'usage du DEP. En 12 mois, le CHUV a atteint son 5000^{ème} patient inscrit au DEP, ce qui représente 10 % de sa patientèle annuelle, grâce notamment à une incitation systématique à l'ouverture d'un DEP pour les patients hospitalisés. Le Conseil d'Etat prévoit d'étendre cette stratégie d'incitation à d'autres hôpitaux de soins aigus.

Pour simplifier l'accès au DEP et limiter les charges supplémentaires pour les professionnels de santé, CARA et le Canton de Vaud soutiennent l'intégration du DEP et de la VaudID-santé dans les systèmes primaires des éditeurs de logiciels cliniques. Cet effort vise à permettre aux professionnels d'accéder facilement au DEP via leurs outils habituels. CARA met à disposition son expertise et des guides techniques, tandis que le Canton prévoit de soutenir financièrement les adaptations nécessaires du côté des fournisseurs de solutions eID, notamment la VaudID-santé. Bien que ce soutien ne couvre pas la totalité des coûts, il financera les frais spécifiques au raccordement avec la solution souveraine VaudID-santé et des eID basées sur la même technologie, comme TrusID et GenèveID. Le Canton de Genève participe également à ces efforts.

Ces investissements ne seront pas perdus avec l'arrivée de l'eID fédérale, car la plupart des travaux d'intégration auront déjà été réalisés. De plus, les éditeurs de logiciels auront acquis une expertise précieuse dans le domaine des eID. La VaudID-santé, également utilisée par des professionnels frontaliers non-résidents en Suisse, restera valide pour cinq ans, garantissant son utilisation même après le lancement de l'eID fédérale.

Conscient des possibles évolutions des conditions-cadres fédérales autour du DEP, le Conseil d'Etat prévoit d'ajuster sa stratégie en fonction des décisions nationales. En attendant, il estime essentiel de maintenir les investissements dans les outils de santé numérique intercantonaux romands. Ces projets représentent un potentiel significatif pour améliorer la qualité, la sécurité et la rentabilité des soins, tout en contribuant à atténuer les effets de la pénurie de professionnels de la santé.

Il convient finalement de relever que, selon l'article 27, alinéa 2, de la convention intercantonale en matière de santé numérique, une résiliation de celle-ci n'exonère pas un canton de ses engagements financiers pour les trois années suivant le retrait. Ainsi, si le Canton de Vaud devait venir à envisager de se retirer de la convention d'ici au 31 décembre 2025, il resterait contractuellement tenu de verser sa contribution jusqu'au 31 décembre 2028. Néanmoins, le Canton de Vaud s'est clairement positionné

au sein de la communauté CARA pour que le budget annuel, déjà réduit en 2025, soit stabilisé à minima jusqu'en 2028, de manière à contenir les coûts et prioriser les travaux à mener.

**DEPARTEMENT DE LA SANTE ET DE L'ACTION SOCIALE (DSAS)
Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**

« Frais de fonctionnement des CSR/CSR-ORP/Agences d'assurance sociale »

Observation n° 12

Constat

Depuis 2022, les frais de fonctionnement pour les Centres Sociaux Régionaux, les unités communes CSR-ORP et les Agences d'Assurances Sociales sont entièrement à charges du Canton. Ces montants globaux et donc le fonctionnement de ces centres et unités, méritent, toujours dans un souci d'efficacité, d'être analysés.

Au vu du constat, la COFIN, toujours dans un souci d'efficacité, souhaite une analyse des processus et frais de fonctionnement des CSR assurant une comparaison avec les unités communes CSR-ORP.

Les objectifs fixés et résultats de ces différentes unités doivent en outre permettre d'identifier les actions de simplification à mettre en place pour diminuer la part du travail administratif institutionnel des collaborateurs et faciliter l'accès aux prestations des bénéficiaires, notamment en :

- *Simplifiant le processus d'ouverture des dossiers*
- *Optimisant la gestion courante des prestations financières*
- *Favorisant les contrôles à posteriori plutôt qu'à priori*
- *Fluidifiant la collaboration inter-institutionnelle*

Réponse du Conseil d'Etat

Avant 2022, le Canton finançait les régions d'action sociale selon la répartition suivante : les Centres Sociaux Régionaux (CSR) à hauteur de 50% sur la base d'un calcul principalement basé sur le nombre de dossiers et les Centres Régionaux de décisions PC Familles (CRD) à 100% sous forme d'un forfait par ETP, le nombre d'ETP étant basé sur le nombre de droits ouverts. Aucun financement cantonal ne contribuait aux coûts des agences d'assurances sociales. Dans le cadre de l'accord Canton - Communes sur la participation à la cohésion sociale (PCS), le financement de l'ensemble de ces activités a été repris dès 2022 à 100% par le Canton. Cela a correspondu à un transfert de charge d'environ 60 millions de francs des communes vers le budget du Canton.

Dans ce paysage, les unités communes ORP-CSR (UC), qui réunissent en un seul lieu les compétences des spécialistes de la réinsertion professionnelle des offices régionaux de placement (ORP) et les spécialistes de la réinsertion sociale des CSR, sont à part. Elles se sont constituées progressivement à partir de 2017 grâce à la réunion sous un même toit des conseiller·ère·s en personnel (CP) et des assistant·e·s sociaux·ales (AS). Par cette collaboration interprofessionnelle, le Conseil d'Etat vise une meilleure intégration sur le marché du travail des bénéficiaires du revenu d'insertion afin de les aider à retrouver ainsi une autonomie financière et une inclusion sociale au sens large.

Les UC sont financées en majeure partie au travers du budget ordinaire des CSR et des ORP par délégation de personnel (le personnel transféré aux UC n'est pas remplacé dans les unités d'origine), auquel s'ajoute un surcoût lié principalement au moins grand nombre de dossiers par collaborateur pour le personnel ORP (un CP de l'UC s'occupe du suivi de 75 personnes au lieu de 120 à 130 ordinairement). Le budget ordinaire des ORP lié aux UC, de même que le surcoût, de l'ordre de 3 millions de francs en 2024, ont été jusqu'à aujourd'hui couverts par les crédits fédéraux du SECO dans le cadre du financement des frais d'exécution de la LACI selon l'accord qui lie le Canton et la Confédération. Ce dispositif se justifie par l'amélioration du retour à l'emploi des bénéficiaires. En effet,

l'évaluation¹ qui a suivi le projet-pilote à Lausanne, réalisée par l'IDHEAP, a montré un effet positif de la prise en charge commune et il a été constaté une baisse des coûts moyens des prestations versées en lien avec l'aide sociale sur la durée par un retour plus précoce à l'emploi. Les UC ne couvrent donc pas un nouveau public mais un public qui était auparavant suivi par les CSR.

Dans ce cadre, les CSR doivent orienter l'ensemble des bénéficiaires RI vers les UC, pour autant que les critères d'accès soient remplis. Les critères d'accès sont les suivants : ne pas être en incapacité de travail durable (>2 mois) ; ne pas avoir une demande AI en cours ; avoir une capacité de taux d'activité > 50% ; ne pas être en situation d'indépendants ; ne pas être éligible au dispositif JAD (jeunes en difficulté), ni à la rente-pont cantonale. En moyenne, un-e bénéficiaire RI sur six respecte ces critères et est orienté-e vers une UC (14% des bénéficiaires du RI (CSR) sont suivis à l'UC en 2024).

Aujourd'hui, l'ensemble des régions du canton est couvert par des unités communes. Les bénéficiaires RI les plus autonomes et les plus proches du marché de l'emploi, sans frein direct à leur insertion, sont ainsi suivis par les UC alors que le public pour lequel les problématiques d'insertion sociale sont plus complexes et multifactorielles demeure suivi par les CSR. Dans ce contexte, les processus et les frais de fonctionnement ne sont donc pas directement comparables entre UC et CSR.

Cela étant, l'État reste toujours attentif à une utilisation rationnelle et efficace des deniers publics et poursuit constamment des réflexions sur l'adéquation des coûts administratifs. Par exemple, l'efficacité de l'orientation et la collaboration entre CSR et unités communes a récemment (en octobre 2024) fait l'objet d'une évaluation par le bureau ÉCOPLAN en collaboration avec l'IDHEAP et les mesures préconisées rentrent dans des réflexions plus larges concernant l'organisation des Régions d'action sociale.

Le financement des Régions d'actions sociales a été repris, franc pour franc, en 2022 par le Canton. Les modèles de financement des prestations délivrées dans les régions – CSR, CRD et agences d'assurances sociales – n'ont pas été modifiés depuis. Les représentants des Régions d'action sociale et du canton convergent sur le fait que ce financement historique doit évoluer vers un modèle unique.

Les Régions d'action sociale sont toujours constituées en association de communes au sens de la loi sur les communes, même si les communes ne les financent plus. A ce sujet aussi, tant les Régions d'action sociale que le canton ont estimé que cette forme juridique devra évoluer.

C'est pourquoi le Canton a entamé avec les représentants des Régions d'action sociale une réflexion qui vise à définir une nouvelle gouvernance et un nouveau financement de l'ensemble des prestations délivrées dans les régions. Cette réforme est co-construite avec les Régions d'action sociales dans un but de simplification, de transparence et d'efficacité. Il s'agit de s'accorder sur des bases mesurables et des objectifs globaux d'atteinte de résultats de type SMART.

Désormais, le Conseil d'Etat et le Conseil de politique sociale sont d'accord sur le modèle suivant :

- Maintien du Conseil de Politique Sociale (CPS) dans son rôle d'organe politique et ses prérogatives actuelles et notamment son rôle de surveillance globale du dispositif.
- Création d'Établissement Régionaux d'Action Sociale (ERAS) dont la forme juridique est l'établissement autonome de droit public. Les ERAS reprendront les tâches des associations Régionales d'Action Sociale actuelles qui sont des associations de communes. Les RAS seront donc progressivement dissoutes ou, dans les régions où elles pilotent la mission d'accueil de jour, elles modifieront leurs statuts.
- Dotation de chaque ERAS d'un Conseil d'établissement (composé de 7 à 9 personnes) comprenant une majorité de municipaux, complété par des représentants non élus issus du monde de la santé, du médico-social, du social ou de l'économie, et présidé, en principe par un municipal.
- Mise en place d'un dispositif conjoint resserré comprenant les directions DGCS et ERAS pour piloter le dispositif social cantonal.

¹ Bonoli, Giuliano ; Lalive, Rafael ; Oesch, Daniel; e.a. (2017): Evaluation de l'Unité commune ORP-CSR en Ville de Lausanne. Lausanne

- Attribution du rôle d'employeur à l'Établissement régional d'action sociale ; le Conseil d'Établissement exerce à l'égard du personnel les droits et obligations de l'employeur. La politique salariale est fixée par chaque ERAS et validée par le Canton selon le cadre fixé par un règlement validé par le Conseil d'État. L'indexation des salaires est identique à celle fixée par l'ACV. Au moment de la bascule, l'emploi et les salaires sont garantis pour l'ensemble du personnel.
- Nouveau financement unique, simple et qui laisse une marge d'autonomie aux acteurs sur le terrain dans le respect de l'atteinte des objectifs fixés par le canton. Un groupe de travail a été mis sur pied pour formuler une proposition qui se basera en partie sur les caractéristiques de la population desservie (évolution lente) et en partie sur l'activité liée aux prestations (évolution rapide). L'enveloppe globale doit demeurer inchangée.
- Cas particulier du Service social de Lausanne (SSL) : Le SSL n'est pas un ERAS mais un service de la Ville de Lausanne. Ses missions et objectifs sont toutefois identiques à ceux des ERAS. Les conditions salariales de la Ville de Lausanne s'appliquent. L'éventuel différentiel d'indexation entre le canton et la Ville est assumé par la Ville de Lausanne.

Le Conseil d'Etat constate que l'action sociale doit se préparer à assumer notamment les enjeux suivants au cours des prochaines années :

- Jeunes : défi d'insertion, forte croissance des problèmes de santé mentale.
- Vieillesse : la forte croissance du nombre de personnes âgées (doublement des personnes de plus de 80 ans d'ici 2040) exige une collaboration forte entre le secteur social et celui de la santé, afin de prévenir.
- Approche universelle : la cohésion sociale cantonale doit reposer sur un dispositif de proximité, non stigmatisant, ouvert à toute la population, adapté à ses besoins et à chaque situation, capable d'analyser (anamnèse) et d'orienter de manière spécifique (comme la médecine de premier recours).
- Pénurie de personnel : relève pour les métiers de la santé et du social, conduite d'actions de promotion, d'accompagnement et de formation auprès de personnes soutenues par le tissu social cantonal.
- Non recours : selon les études, les régimes sociaux connaissent des taux de non-recours de l'ordre de 20% ; c'est autant de personnes, de familles qui vivent des situations difficiles, avec un risque de dégradation et ensuite d'interventions beaucoup plus longues et profondes.

Il a été décidé par le Conseil d'Etat et le Conseil de politique sociale que le périmètre d'action de ces futurs ERAS correspondrait à celui des associations et fondations actives (A/F) dans l'aide et les soins à domicile. En effet les A/F comptent déjà des professionnels (parmi lesquels des assistants sociaux) qui s'occupent d'une population en partie déjà suivie par les acteurs de l'action sociale ou qui pourrait l'être (bénéficiaires de régimes sociaux, personnes fragiles, rentiers ou personnes en attente d'une rente d'invalidité, etc.). Symétriquement, une partie de la population suivie régulièrement par les RAS actuelles, tels que les bénéficiaires PC AVS/AI, est parfois inconnue du CMS alors que des besoins se développent dans le temps. Ce rapprochement entre les secteurs médico-social et social permettra de renforcer la coordination et la proximité entre un réseau de 30 agences d'assurances et de 49 centres médico-sociaux sociales. La gouvernance régionale de ces lieux couvrira à chaque fois le même territoire, ce qui évitera de devoir gérer des situations dans un cadre décisionnel à géométrie variable parce que les choix relèveraient d'une autre entité en fonction de la commune de domicile de la personne suivie.

De plus, la diminution de 3 du nombre de régions permettra des gains en matière de gestion et améliorera l'efficacité des processus financiers. La diminution du nombre d'interlocuteurs sera source de simplification ce qui facilitera le travail sur la convergence des pratiques et l'harmonisation des règles et processus comme la recherche de solutions. L'atteinte des objectifs par chacun des ERAS (mesure de l'efficacité de gestion) sera plus facilement comparable. Financièrement, les charges fixes seront mieux réparties, des synergies pourront être développées et les coûts indirects seront réduits (contrôles par la DGCS, informatique, etc.).

Afin d'ancrer légalement cette réforme, un EMPL est en cours d'élaboration, en partenariat avec les directions des RAS. Il sera soumis au Conseil de politique sociale et au Conseil d'Etat au début du mois octobre 2025. Le calendrier prévoit une adoption par le Grand Conseil au cours du printemps 2026 afin

que le cadre juridique soit clarifié au moment de l'installation des nouvelles autorités communales pendant l'été 2026.

**DEPARTEMENT DE L'ECONOMIE, DE L'INNOVATION, DE L'EMPLOI
ET DU PATRIMOINE (DEIEP)
Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP)**

« Achat d'électricité »

Observation n° 13

La COFIN constate que l'Etat ne dispose pas de stratégie en matière d'achats d'électricité. Il en ressort que certains services sont sortis du marché contrôlé pour rejoindre le marché libre, alors que la plupart des services utilisent le fournisseur du lieu de situation de l'immeuble. Bien que l'expérience des trois dernières années ait montré un avantage financier à rester dans le marché contrôlé, on ne saurait limiter l'analyse au court terme. L'Etat au sens large semble être un consommateur important et en mutualisant les demandes, il pourrait peser dans le cadre d'appels d'offres.

Sur la base de ce constat, le Conseil d'Etat est invité à communiquer au Grand Conseil sa stratégie en matière d'acquisition d'électricité, dans un but de maîtrise des charges.

Réponse du Conseil d'Etat

Les achats d'électricité pour les bâtiments de l'Etat sont gérés de la façon suivante :

- **ACV** : La DGIP s'approvisionne sur le marché régulé, à l'exception du site de Longemalle qui héberge le datacenter de la DGNSI. Ce site est géré par la DGNSI qui s'approvisionne sur le marché libre.
- **CHUV** : Le CIT-S s'approvisionne également sur le marché régulé.
- **UNIL** : Elle gère de manière indépendante son approvisionnement électrique sur le marché libre.

Dans le cadre des travaux sur les risques de pénurie, la délégation du Conseil d'Etat (DCE), avec l'appui du délégué cantonal à la transition énergétique, avait analysé cette question. La DCE était arrivée à la conclusion que suite à la crise énergétique de février 2022, le recours au marché libre pour l'ACV était trop risqué. Quoi qu'il en soit, la DGIP et le CIT-S du CHUV, en collaboration avec la DGE, suivent de manière active l'évolution du marché afin de saisir toutes les possibilités d'acquérir de l'électricité à prix réduit, tout en limitant les risques et en privilégiant un courant produit de façon durable. Pour l'heure, et notamment en raison de la volatilité de la situation géo-politico-énergétique mondiale qui peut rapidement évoluer, le Conseil d'Etat privilégie sa stratégie d'approvisionnement sur le marché régulé majoritairement.

**DEPARTEMENT DES INSTITUTIONS, DE LA CULTURE, DES INFRASTRUCTURES ET DES
RESSOURCES HUMAINES (DICIRH)
Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR)**

« Financement et efficience des transports publics »

Observation n° 14

Le financement des transports publics, par le biais de subventionnements, connaît une augmentation importante et régulière, budget après budget. De manière générale, la COFIN ne dispose pas d'éléments qui lui permettent d'établir un lien de causalité univoque entre l'augmentation desdites subventions et l'amélioration de l'offre en transports publics correspondante. De plus, la multiplication de prestataires de mobilité dans notre canton – plus de 16 – sans compter les CFF et les prestataires communaux – pourrait indiquer une certaine inefficience dans la délivrance de la prestation. Cette inefficience peut prendre plusieurs formes, en particulier en matière de prestations de support, de marketing/communication, où chaque prestataire développe sa propre solution, souvent incompatible avec celle du prestataire voisin. Les projets de renouvellement du matériel et/ou d'infrastructures sont souvent d'une telle ampleur que certains prestataires de taille plus modeste ne disposent pas de compétence et/ou d'expérience en la matière.

La COFIN étant particulièrement attachée à la qualité et au développement des transports publics dans le Canton de Vaud, le Conseil d'Etat est invité à présenter au Grand Conseil les modalités de financement alternatives à une couverture de déficit afin de développer un incitatif pour un fonctionnement efficient du système de transports publics. Par ailleurs, la commission souhaite également connaître les pistes qu'envisage le Conseil d'Etat pour simplifier la multiplicité des prestataires et les mesures de rapprochement (collaboration renforcée, fusions, etc...) qui en découleraient.

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Ce préambule rappelle les principes régissant le financement des transports publics.

Financement des transports publics (TP)

Trafic Grandes lignes (TGL)

Les lignes ferroviaires rapides entre les centres de grande et moyenne importance, en règle générale desservis par des trains InterCity et InterRegio, forment le réseau du TGL.

Le TGL n'est pas indemnisé, car il doit être autofinancé.

Trafic régional de voyageurs (TRV)

Le TRV se divise en deux catégories : avec fonction de desserte (commandé et cofinancé par la Confédération et les cantons) et sans fonction de desserte (non commandé/non financé par la Confédération).

TRV avec fonction de desserte

Le TRV avec fonction de desserte est commandé et indemnisé conjointement par la Confédération et les cantons. Il englobe le transport au sein d'une région, y compris la desserte de base des localités, ainsi que celui vers des régions voisines ou limitrophes.

Aux termes de l'article 5 de l'ordonnance sur le transport de voyageurs du 4 novembre 2009 (OTV ; RS 745.11), une ligne revêt une fonction de desserte lorsqu'il y a un point de jonction avec le réseau supérieur des transports publics à au moins une des extrémités de la ligne et une localité à l'autre extrémité ou entre les extrémités. En outre, la localité desservie par le réseau des transports publics doit compter au moins 100 habitants permanents à l'année, faute de quoi la fonction de desserte n'est pas donnée.

La Confédération et les cantons définissent en amont l'offre de prestations du TRV qui sera commandée conjointement tous les deux ans (période de commande biennale : par exemple 2025-2026). Les entreprises de transports concessionnaires (ETC) soumettent alors aux commanditaires des offres pour ces deux années d'horaire et y attestent, pour chaque ligne de transport, les coûts planifiés ainsi que les produits attendus issus de la vente de titres de transport. Les recettes de transport ne couvrent que 50% des coûts du TRV en moyenne en Suisse ; c'est pourquoi la Confédération et les cantons prennent en charge les coûts non couverts planifiés du TRV. Les indemnités correspondantes sont contraignantes. Conformément à l'article 36 de la loi sur le transport de voyageurs du 20 mars 2009 (LTV ; RS 745.1), en cas d'écart entre les comptes planifiés et les comptes effectifs, les excédents éventuels sont attribués à raison d'une moitié à une réserve à affectation obligatoire (le solde pouvant être utilisé librement par les ETC) ; les éventuels déficits y sont, en revanche, affectés entièrement. Enfin, la réserve du TRV ne peut être utilisée que pour absorber d'éventuels futurs déficits du TRV.

La Confédération et les cantons se partagent en moyenne la moitié des coûts non couverts, conformément à la LTV. L'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs du 11 novembre 2009 (OITRV ; RS 745.16) fixe dans le détail les participations cantonales pour une période de quatre ans ; la part de la Confédération (50% des coûts non couverts) est ainsi répartie entre les cantons en tenant compte de leur densité démographique. Pour la période 2020-2023, le Canton participe à raison de 53% des indemnités des prestations du TRV commandées conjointement, respectivement 47% pour la Confédération.

Sur chaque territoire cantonal, la Confédération participe à l'indemnisation des prestations du TRV commandées conjointement avec le canton concerné, mais jusqu'à concurrence d'un certain montant ; l'ensemble des moyens alloués par canton (parts fédérale et cantonale) est appelé « quote-part cantonale ». Si le montant des indemnités de l'ensemble des prestations du TRV commandées conjointement sur un canton est supérieur au montant de la quote-part cantonale, le dépassement de la quote-part est à la charge intégrale du canton concerné.

A noter que la Confédération ne commande pas les offres régionales qui ne satisfont pas ses critères de commande :

- Localités desservies comptant moins de 100 habitants permanents à l'année (ligne sans fonction de desserte régionale, au sens de la Confédération) ;
- Prescriptions de rentabilité minimale (taux de couverture des coûts par les revenus) ;
- Offre excédentaire par rapport à la demande.

TRV sans fonction de desserte

Si la fonction de desserte d'une ligne de transport régionale n'est pas réunie, on parle alors de lignes sans fonction de desserte.

Le TRV sans fonction de desserte n'est pas indemnisé par la Confédération, mais commandé et financé uniquement par les cantons, voire par certaines collectivités locales. Dans le canton de Vaud, les lignes suivantes, à caractère touristique (trafic touristique TT), ne sont donc pas cofinancées par la Confédération, bien que reconnues d'intérêt régional au niveau cantonal dans la loi sur la mobilité et les transports publics du 11 décembre 1990 (LMTP ; BLV 740.21) et assimilées aux lignes de trafic régional :

- les lignes ou tronçons de lignes touristiques de navigation sur le lac Léman (CGN) et sur les lacs de Neuchâtel et de Morat (LNM) ;
- les sections touristiques de lignes de chemins de fer de montagne en prolongement de sections de trafic régional :
 - Transports Montreux – Vevey – Riviera SA (MVR) : Lally – Les Pléiades, Haut-de-Caux – Rochers-de-Naye ;

- Transports publics du Chablais SA (TPC) : Villars-Bretaye.

Les prestations des lignes de trafic en site propre (TUSP ; métros, tram), bien que faisant partie du trafic local, donc sans cofinancement fédéral, sont également reconnues d'intérêt régional dans la LMTP et assimilées aux lignes de trafic régional.

La contribution financière d'un canton aux lignes du TRV est, en partie, répercutée sur les communes, conformément à la législation en vigueur dans chaque canton. Dans le canton de Vaud, les communes participent à raison de 30% des indemnités cantonales, en vertu de l'article 15 de la LMTP.

Trafic local (urbain)

Le trafic local comprend des lignes servant à la desserte fine des localités. Selon les prescriptions de l'article 3 de l'OITRV, une ligne sert à cette desserte lorsque les arrêts se trouvent, en règle générale, à moins de 1,5 km du point de liaison le plus proche avec le réseau supérieur des transports publics (par exemple une gare CFF) et que la distance entre les arrêts est courte.

Dans le canton de Vaud, les prestations des lignes de trafic en site propre (métros), bien que faisant partie du trafic local, sont reconnues d'intérêt régional dans la LMTP et sont ainsi assimilées aux lignes de trafic régional, mais sans cofinancement fédéral.

La Confédération n'indemnise pas le trafic local, lequel est pris en charge par les cantons et les communes, selon la législation propre à chaque canton. Dans le canton de Vaud, l'État de Vaud n'est pas commanditaire et limite sa participation financière à 50% du déficit d'exploitation au plus, mais elle ne peut dépasser au maximum la somme des montants suivants (article 18 de la LMTP) :

- 50% des intérêts des emprunts, garantis par l'État et les communes ;
- 50% des amortissements comptables des installations et équipements ;
- 12,5% des autres charges d'exploitation, y compris les intérêts sur les engagements courants.

Ces taux de participation par types de charges ont, jusqu'à présent, toujours été appliqués par l'État de Vaud, dans une optique de soutien au développement des TP urbains ; le Canton finance le trafic urbain au maximum des plafonds définis par la LMTP.

Le solde des coûts est à charge des communes commanditaires, après déduction de l'intégralité des recettes.

Évolution du budget des subventions accordées aux entreprises privées (rubrique 3635)

Entre 2017 et 2025, le budget des subventions accordées aux entreprises privées a augmenté de plus de 90 millions de francs (+48%). Il est à noter que les montants des budgets s'entendent hors mesures mises en œuvre du décret du Plan Climat vaudois pour les bus régionaux (crédit d'investissement).

3635 Subventions accordées aux entreprises privées en millions CHF	Budget 2017	Budget 2018	Budget 2019	Budget 2020	Budget 2021	Budget 2022	Budget 2023	Budget 2024	Budget 2025
Budget initial	189.6	198.1	198.6	202.4	203.9	206.0	215.0	254.4	280.0
Crédits supplémentaires	-	-	-	37.4	42.1	24.6	39.9	9.4	-
dont COVID	-	-	-	37.4	40.0	20.8	-	-	-
Total général	189.6	198.1	198.6	239.8	246.0	230.5	254.9	245.0	280.0

Tableau 1 : Extraits des brochures budget de l'Etat de Vaud de 2017 à 2025 et crédits supplémentaires

Comme nous le verrons plus loin, l'augmentation successive des budgets s'explique principalement par les aménagements d'offres. La période 2020-2023 a été significativement impactée par la pandémie de COVID-19, notamment en termes de fréquentation. En 2023 est venue s'ajouter l'inflation aux facteurs de production des entreprises de transport concessionnaires (ETC) (énergie, matières, salaires). En 2024, bien que les aménagements d'offres aient continué à se déployer, les subventions se sont stabilisées (avant déduction des bons résultats de fréquentation du m2 de 2022 qui impactent comptablement l'année 2023 par effets de décalage des décomptes effectifs), grâce à la bonne reprise des recettes (notamment due à une hausse tarifaire des titres de transport) et des reports de charges sur 2025. L'année 2025 est marquée par les effets des investissements reportés de 2024 et par les effets de l'horaire Romandie 2025, la première étape des mesures tarifaires et les coûts d'intégration et de mise en service (IMEX) du tram.

Dès l'année 2027, les mesures expérimentales du Plan Climat vaudois pour les bus régionaux (crédit d'investissement jusqu'en 2026) seront intégrées dans le budget de fonctionnement si elles sont pérennisées.

L'offre des transports publics dans le canton de Vaud est en constante évolution. En regard des cantons suisses, le Canton de Vaud et la Confédération ont indemnisé en 2023 les ETC opérant sur le territoire vaudois à hauteur d'environ CHF 300.- par habitant pour le TRV reconnu par la Confédération :

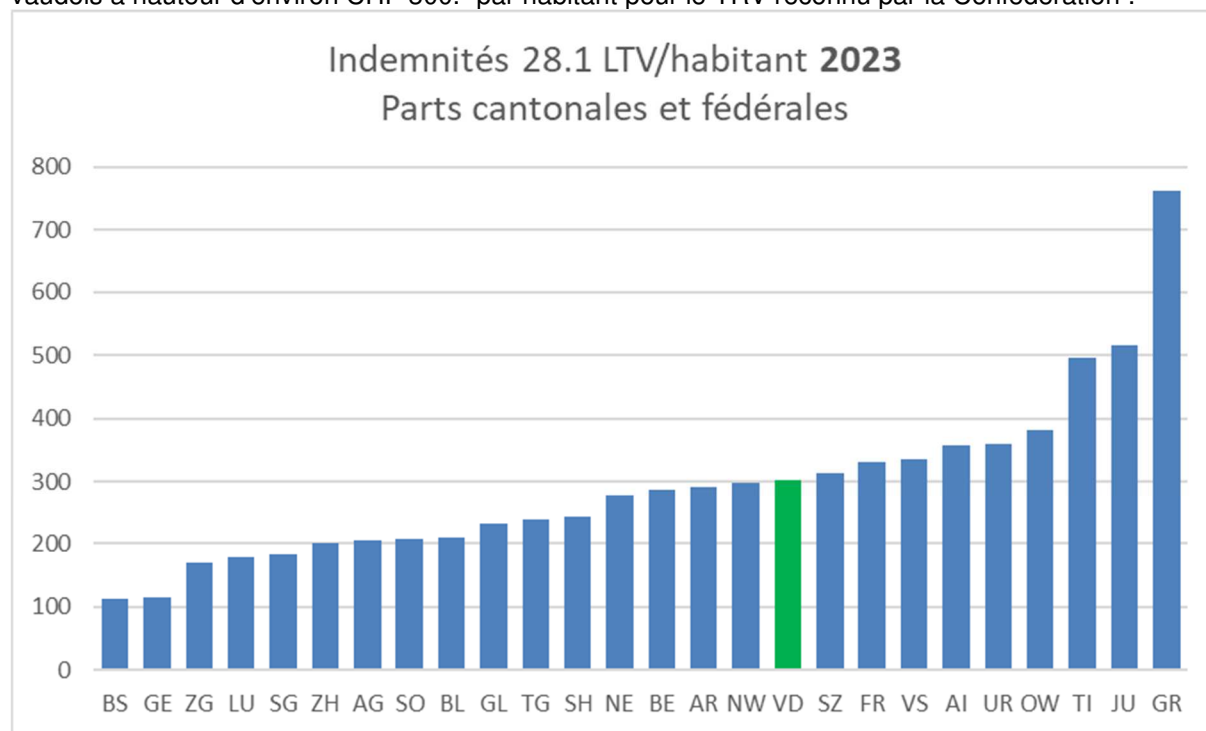


Figure 1 : Indemnités selon art. 28, al. 1 LTV par habitant pour l'année 2023 - Parts cantonales et fédérales

La volonté du Conseil d'État est de mettre en œuvre des aménagements d'offres afin d'attirer la demande, en vue de favoriser le report modal du transport individuel motorisé à la faveur des transports publics.

Réponse aux observations

1. Lien de causalité entre l'augmentation des subventions et l'amélioration de l'offre

L'offre en transport public peut se mesurer à partir de plusieurs indicateurs, notamment les kilomètres. A partir des unités d'œuvres communes entre les différentes offres financières des entreprises de transport des secteurs TRV, TU et TUSP, soit les kilomètres induits par l'offre de transport, le ratio des indemnités par kilomètres permet de constater l'évolution globale entre les subventions et le niveau d'offre. À titre de première observation, le ratio du budget 2025 n'est pas le plus élevé par kilomètre sur les neuf dernières années.

A noter que les budget 2020 et 2021 ne comptaient pas les soutiens COVID versés aux entreprises de transport. En effet, durant la période 2020-2021, les indemnités étaient calculées sur la base de recettes de transport sans effet COVID.

Point d'attention : les indemnités présentées ci-dessous correspondent aux indemnités totales selon les conventions de subventionnement, soit les parts cantonales et fédérales. Ainsi, les ratios permettent de comparer l'ensemble des indemnités par rapport à l'entier des prestations commandées, notamment les prestations Plan Climat vaudois pour les bus régionaux (crédit d'investissement) ainsi que les extensions d'offre sur les lignes partagées entre le Canton de Vaud et les autres cantons commanditaires. Pour le TUSP, les indemnités versées aux TI pour les IMEX du tram sont exclues étant donné qu'il n'y a encore aucune prestation effectuée.

Subventions accordées aux entreprises de transport par km totaux									
En CHF	Budget 2017	Budget 2018	Budget 2019	Budget 2020	Budget 2021	Budget 2022	Budget 2023	Budget 2024	Budget 2025
Indemnités TRV+TT par km totaux	8.5	8.7	8.7	9.3	9.1	9.2	9.5	9.0	9.2
Indemnités TUSP par km totaux	23.3	20.1	18.0	14.6	17.7	19.9	25.0	24.8	21.8
Indemnités TU par km totaux	8.3	8.3	8.6	8.6	9.6	9.9	11.1	10.7	10.1
Indemnités totales par km totaux	9.0	9.0	9.1	9.3	9.6	9.8	10.6	10.1	9.9

Tableau 2 : Ratios de subvention par km totaux

A l'échelle du TRV, plusieurs indicateurs représentant le niveau d'offre en transport publics sont disponibles et permettent de constater les évolutions suivantes. Parmi ces indicateurs, des unités d'œuvre, permettent de constater les évolutions de l'offre au niveau des kilomètres commerciaux, des places-km ainsi que des heures de l'horaire.

1.1 Indemnités TRV et assimilés par places offertes au kilomètre

L'indicateur des places-kilomètres représente le nombre de places offertes, multiplié par le nombre de kilomètres parcourus à l'heure.

Indemnités/Pl-km - En CHF	Budget 2017	Budget 2018	Budget 2019	Budget 2020	Budget 2021	Budget 2022	Budget 2023	Budget 2024	Budget 2025
Indemnités TRV+TT par places-km	0.064	0.065	0.064	0.067	0.065	0.066	0.067	0.063	0.061
Indemnités TUSP par places-km	0.063	0.057	0.052	0.049	0.046	0.057	0.079	0.080	0.072
Indemnités totales par places-km	0.064	0.063	0.062	0.065	0.062	0.065	0.068	0.065	0.062

Tableau 3 : Indemnités TRV, TT et TUSP par places-km

1.2 Indemnités TRV et assimilés par kilomètres productifs

L'indicateur des kilomètres productifs représente le nombre de kilomètres offerts aux voyageurs, sans les kilomètres des courses à vide.

Indemnités/Km prod - En CHF	Budget 2017	Budget 2018	Budget 2019	Budget 2020	Budget 2021	Budget 2022	Budget 2023	Budget 2024	Budget 2025
Indemnités TRV+TT par km productifs	8.9	9.3	9.1	9.8	9.5	9.9	10.1	9.6	9.6
Indemnités TUSP par km productifs	22.2	20.1	18.0	15.3	16.8	19.9	25.0	24.7	22.0
Indemnités totales par km productifs	9.8	10.1	9.8	10.2	10.0	10.5	11.0	10.5	10.3

Tableau 4 : Indemnités TRV, TT et TUSP par kilomètres productifs

1.3 Indemnités TRV et assimilé par heures de l'horaire

L'indicateur des heures de l'horaire représente les heures publiées dans l'horaire depuis les stations de départ jusqu'aux stations d'arrivées.

Indemnités/Heures de l'horaire - En CHF	Budget 2017	Budget 2018	Budget 2019	Budget 2020	Budget 2021	Budget 2022	Budget 2023	Budget 2024	Budget 2025
Indemnités TRV+TT par heures de l'horaire	282.6	301.2	295.1	315.6	309.9	326.7	330.2	319.2	324.3
Indemnités TUSP par heures de l'horaire	466.2	421.3	378.2	318.8	335.0	401.0	502.7	488.9	445.0
Indemnités totales par heures de l'horaire	301.4	314.0	303.8	315.9	312.4	334.0	346.1	335.1	334.2

Tableau 5 : Indemnités TRV, TT et TUSP par heures de l'horaire

Au niveau global, les ratios d'indemnités par indicateurs d'offre sont stables depuis les dernières années ; le pic de l'année 2023, dû essentiellement à la hausse des prix de l'énergie, a pu être réduit les années suivantes pour approcher le niveau global de l'année 2022.

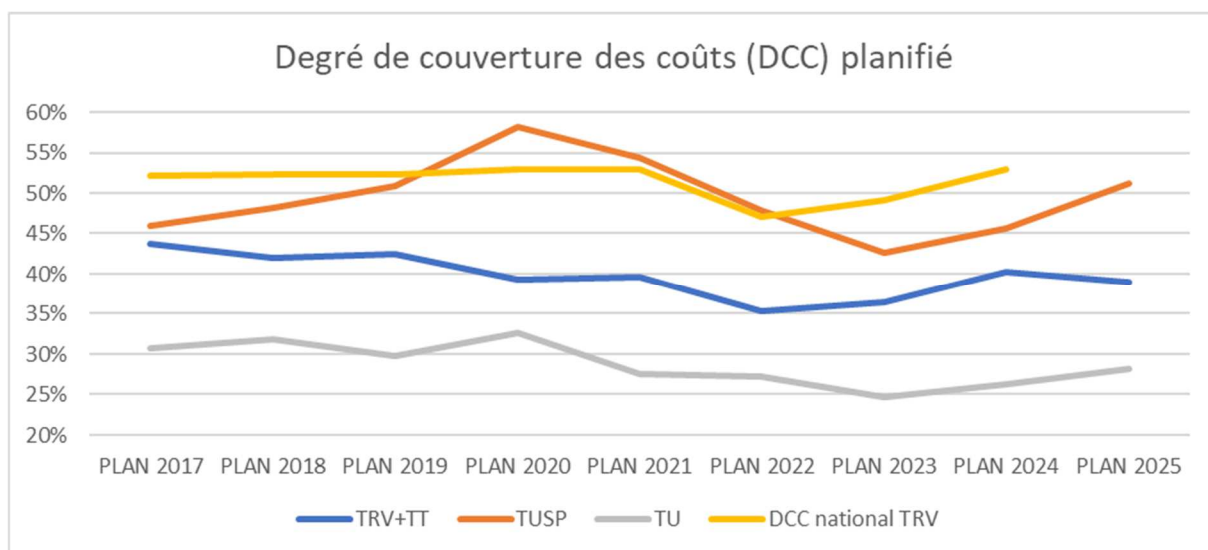


Figure 2 : Evolution du degré de couverture général des coûts (DCC) planifié par trafic

Dans le TRV en 2025, le taux de couverture est en légère baisse par rapport à celui de 2024. Cet écart s'explique par une hausse des coûts causée par le nouvel horaire Romandie 2025 ainsi que des incertitudes sur les recettes qui lui sont liées.

En conclusion, l'augmentation du budget de l'État s'avère globalement corrélée à la progression des prestations offertes. Les reports d'investissement, les hausses tarifaires ou les effets liés au COVID-19 expliquent les variations annuelles budgétaires ou des comptes effectifs.

Sans hausse massive des tarifs des transports publics, l'évolution du taux de couverture des lignes ferroviaires vaudoises devrait baisser à l'avenir, car ils sont dans un cycle de renouvellement lourd de leurs moyens d'exploitation (rames, dépôts) ; celui des lignes de bus devrait subir la même tendance également en raison de la décarbonation. À l'exemple de ce qui se passe sur le canton de Vaud, le renchérissement subi par les entreprises de transport public sur les chantiers (dépôts, mais également chez les gestionnaires d'infrastructure) ou sur l'acquisition de nouveaux véhicules dépasse amplement la simple évolution de l'indice des prix à la consommation ; le niveau des taux d'intérêt et des prix des matériaux, la meilleure prise en compte de la durabilité et de la décarbonation dans la construction des bâtiments, ainsi que la situation de quasi-monopole sur le marché de la fourniture de matériels ferroviaires ou routiers à propulsion électrique y participent indéniablement.

1.4 Qualité et développement des prestations des transports publics

Système de qualité national

Un système de mesure de la qualité (QMS), permettant aux cantons de suivre les résultats des entreprises du TRV a été mis en place par l'Office fédéral des transports depuis plusieurs années. Les résultats sont suivis de manière régulière et font l'objet de discussions avec les ETC.

De manière générale, pour la qualité aux arrêts et dans les véhicules, les résultats cantonaux sont tous satisfaisants depuis 2022 et atteignent les valeurs d'acceptation fixées au niveau national. Cette

progression ne s'est pas faite sans efforts financiers et a nécessité une hausse des indemnités versée aux ETC.

Valeurs en %	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*
Qualité aux arrêt	86.66	87.31	87.72	87.25	91.10	93.90	95.23	95.06
Qualité dans les bus	92.34	93.44	94.84	95.93	96.64	96.48	96.99	97.03
Qualité dans les trains	92.88	92.75	91.75	91.27	93.23	94.32	94.84	94.07

2024* : données provisoires

Tableau 6 : résultats de qualité QMS TRV de 2016 à 2024*

Le suivi régulier de la qualité dans les véhicules et aux arrêts a, dans un premier temps, permis d'augmenter la qualité, puis de maintenir le niveau en-dessus des cibles nationales.

Evolution de l'offre en transport publics

L'offre en transport publics, représentées par les indicateurs de kilomètres totaux pour l'ensemble des trafics, ainsi que les kilomètres productifs, places-kilomètres et les heures de l'horaire pour le TRV+TT et le TUSP, est en constante évolution.

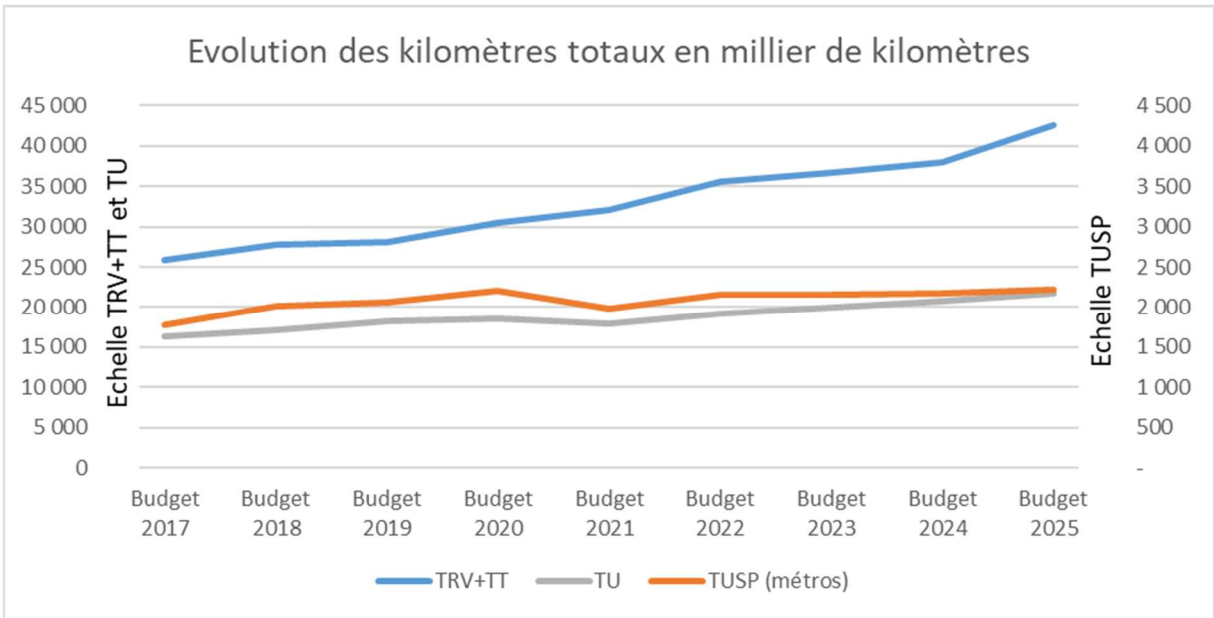


Figure 3 : Evolution des kilomètres totaux en millier de kilomètres

Entre 2017 et 2025, les kilomètres totaux ont augmenté de plus de 50% pour l'ensemble des trafics.

Pour ce qui est du TRV+TT ainsi que du TUSP, les indicateurs de l'offre ont évolution de la manière suivante entre 2017 et 2025 :

	Places-km	Kilomètres productifs	Heures de l'horaire
TRV+TT	+88%	+64%	+55%
TUSP (métros)	+2%	+17%	+22%
Total	+75%	+61%	+52%

Tableau 7 : Evolution 2017-2025 des unités d'œuvre planifiées de l'offre

Ces chiffres doivent être mis en regard de l'évolution du budget des subventions accordées aux entreprises privées, qui a évolué de manière similaire sur la même période (+48%).

Hormis la période COVID, l'évolution de la demande en nombre de voyageurs transportés suit une courbe ascendante, en lien avec l'évolution de l'offre.

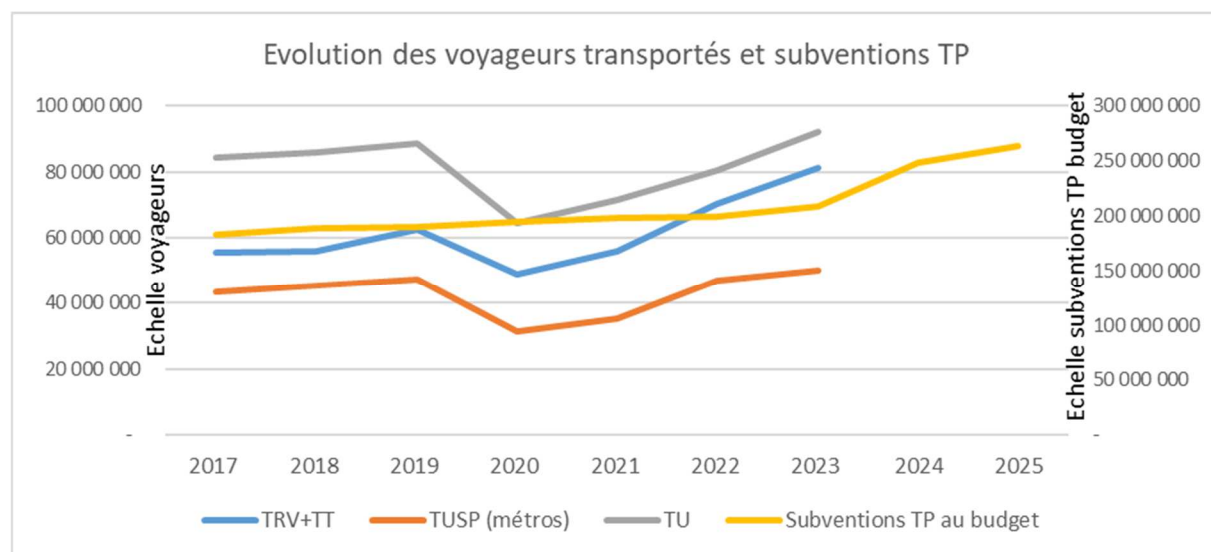


Figure 4 : Evolution des voyageurs transportés des trafics TRV, TT et TUSP

2. Optimisation de la gestion des prestataires de transport

Le Canton encourage activement les entreprises à mutualiser leurs ressources. Ainsi, certaines entreprises se regroupent ponctuellement (achat de carburant, électricité) ou structurellement (appels d'offres pour acquérir des moyens d'exploitation, notamment du matériel roulant, entretien des bogies). La digitalisation tend à standardiser les canaux de distribution des titres de transports et l'information voyageurs sans pour autant aboutir à un système unique pour le moment.

Etude en cours sur le rapprochement d'entreprises (fusion)

Les ETC vaudoises n'ont plus la taille critique permettant de faire face aux exigences de conformité des domaines informatiques, juridiques, financiers dans le cadre de la gestion ni aux exigences normatives du secteur ferroviaire et de la construction d'infrastructures. Par ailleurs, le volume global de l'offre de transport s'est largement accru au fil des années (cf. chiffre 1) imposant aux entreprises de revoir leur organisation. Ce constat a été partagé par la Cheffe du Département de la culture des infrastructures et des ressources humaines (DCIRH) avec les Conseils d'administration des ETC de la compagnie du Lausanne-Echallens-Bercher (LEB), des Transports de la Vallée de Joux, Yverdon-les-Bains - Sainte-Croix (TRAVYS), du Morges – Bière – Cossonay (MBC) et du Nyon – St-Cergue – Morez (NStCM), ces sociétés ayant entamé des réflexions relatives à des rapprochements d'entreprises durant la période 2022/2023. L'intégration du LEB aux Transports publics de la région lausannoise (tl) est également questionnée. C'est dans ce contexte qu'un comité de pilotage réunissant les présidents de Conseils d'administration des ETC que la Direction générale de la mobilité et des routes, en collaboration avec l'Office fédéral des transports conduit une étude visant à identifier le scénario de fusions adéquat pour assurer un avenir commun aux ETC vaudoises. Une orientation du COPIL est attendue pour la fin du 1^{er} trimestre 2025, puis une décision lors des assemblée générales des entreprises concernées à la fin du second trimestre 2025 est attendue selon la planification actuelle.

Renforcement de la gouvernance des entreprises de transport et clarification des rôles de l'État

Au-delà des réflexions sur les rapprochements d'entreprises, le Conseil d'État a engagé une réflexion plus large sur la gouvernance des entités de transport dans lesquelles l'État détient des participations. Dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance des entreprises de transport public, le Conseil d'État entend renforcer le suivi stratégique des entités dans lesquelles l'État de Vaud détient des participations. Pour ce faire, une distinction claire sera désormais établie entre le rôle de commanditaire de l'offre de transport, qui restera dévolu à la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR), et celui de

propriétaire institutionnel, qui sera transféré au Secrétariat général du Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines (SG-DCIRH) dans le cadre du suivi des participations de l'État.

Cette réorganisation s'inscrit dans les bonnes pratiques de gouvernance reconnues au sein de la branche, notamment celles mises en œuvre au niveau fédéral par le DETEC, visant à assurer une gestion plus efficiente et cohérente des entreprises publiques. En distinguant les responsabilités opérationnelles de celles liées à la stratégie propriétaire, l'État pourra jouer plus activement son rôle de propriétaire en définissant des objectifs stratégiques clairs pour les entreprises de transport, en veillant à la cohérence des orientations à long terme, tout en garantissant l'autonomie nécessaire à leur gestion courante.

Par ailleurs, cette évolution de la gouvernance favorisera le développement de synergies renforcées entre les entreprises de transport, en alignant les attentes stratégiques de l'État sur des objectifs communs en matière d'efficacité, de mutualisation des ressources et de coordination des offres. Elle permettra ainsi d'optimiser la collaboration inter-entreprises, tout en assurant un suivi rigoureux de la performance financière et des résultats opérationnels.

3. Modalités de financement alternatifs

La procédure de commande du TRV est nationale : les entreprises de transport soumettent leurs offres financières, puis sont évaluées par les commanditaires. Des optimisations sont, de manière générale, demandées aux entreprises de transport afin que les chances et risques soient partagés équitablement entre les entreprises et les commanditaires. Les indemnités convenues étant figées (« contraignantes »), il n'y a pas de système de couverture de déficit pour le TRV, même pour les lignes sans financement fédéral (p.ex. lignes touristiques de la CGN) ; lors des bouclages annuels, les résultats sont soit virés intégralement dans une réserve spéciale en cas de pertes, soit partiellement en cas d'excédents (50% au maximum). Le solde des excédents peut être utilisé librement par les entreprises. À noter enfin que les entreprises de transport vaudoises ne versent pas de dividendes aux actionnaires.

Le financement des lignes de trafic urbain en site propre (métros et tram) prévoit encore une couverture de déficit, car les projections de recettes et des effets des investissements sont actuellement trop incertaines pour permettre la mise en place d'un mécanisme d'offres contraignantes, d'autant que l'ampleur des répercussions financières est importante en cas de déviation par rapport à la planification. Dans le cadre des modifications d'ordonnances fédérales, l'outil de conventions d'objectifs (CO), déjà en place de manière facultative au niveau national, est renforcé dès le 1^{er} janvier 2025. Cette modification est un élément essentiel de la réforme du TRV. Ainsi, une CO est un instrument complémentaire, qui a pour but de renforcer la sécurité de la planification et l'efficacité des prestations. En cours d'étude en vue d'un déploiement pour la période 2027 - 2030, cet outil permettra de fixer des seuils financiers aux entreprises de transport pour le TRV. Bien que la loi ne prévoit pas de conventions d'objectifs obligatoires pour les lignes de trafic urbain en site propre, le Département étudie également leur intégration dans le système de conventions d'objectifs.

Pour le surplus, le Canton subventionne les lignes de trafic urbain sur la base d'une couverture de déficit, car il n'est pas commanditaire des prestations de l'offre de ce type de transport, et les communes utilisent généralement ce mécanisme pour indemniser les entreprises. Le Canton ne prévoit pas pour l'heure de conventions d'objectifs pour le trafic urbain, car il n'est pas commanditaire de l'offre de prestations et leur mise en place serait la prérogative des communes commanditaires. En revanche, le Canton souhaite renforcer l'analyse d'opportunité des aménagements d'offres sur les réseaux urbains sur la base de critères préétablis et univoques, voire, en cas d'arbitrage budgétaire, plafonner les subventions en faveur du trafic urbain ou n'en subventionner que les lignes structurantes, car le Canton doit concentrer son financement en priorité sur les prestations dont il est commanditaire ; actuellement, le trafic urbain est indemnisé par le Canton selon les modalités maximales prévues dans la LMTP.

**DEPARTEMENT DES INSTITUTIONS, DE LA CULTURE, DES INFRASTRUCTURES ET DES
RESSOURCES HUMAINES (DICIRH)
Service des automobiles et de la navigation (SAN)**

« Nouveau bâtiment du Service des automobiles et de la navigation (SAN) »

Observation n° 15

La construction du nouveau bâtiment du SAN est un sujet d'attention depuis de nombreuses années. Régulièrement, on annonce aux commissaires de la COFIN que le projet est « en cours ». Il apparaît désormais qu'un budget d'investissement de 85 millions est prévu pour la construction de ce bâtiment.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat est invité à documenter le Grand Conseil quant à une possible délégation des premières expertises de voiture à des garages privés. En effet, cela permettrait de revoir à la baisse le coût du projet d'investissement, sachant que cette pratique a déjà cours dans le Canton de Fribourg.

Réponse du Conseil d'Etat

En premier lieu, le Conseil d'Etat rappelle que l'autorité d'immatriculation peut effectivement déléguer les contrôles techniques subséquents à des entreprises ou organisations externes (garages, concessionnaires, TCS, etc.) pour autant que celles-ci garantissent une exécution irréprochable (art. 34a de l'ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV ; RS 741.41)). Ainsi, ces entreprises doivent remplir certaines conditions au niveau de la formation du personnel et des installations.

Le personnel attribué à ces tâches doit suivre une formation de base ponctuée d'un examen donnant droit au brevet fédéral asa (association des services des automobiles) d'expert en automobile. Les installations techniques requises doivent également répondre à des normes précises et nécessitent des investissements conséquents (par exemple : acquisition des derniers appareils pour mesurer les nanoparticules, pour un coût d'environ CHF 20'000.- par appareil).

S'agissant d'une tâche relevant de la puissance publique, la responsabilité finale incombe dans tous les cas à l'Etat ce qui exige la mise en place de contrôles et besoins de coordination importants, notamment en ce qui concerne les tâches administratives, la planification des retours, les envois des convocations ou encore notamment la gestion du contentieux.

A noter qu'au niveau européen, la directive 96/96/CE du Conseil du 20 décembre 1996 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques est très claire. Elle précise que *le contrôle technique prévu par la présente directive doit être effectué par l'Etat, ou par un organe à vocation publique chargé par lui de cette tâche, ou par des organismes ou des établissements, à caractère éventuellement privé, désignés par lui, habilités pour la circonstance et agissant sous sa surveillance directe. Lorsque les établissements chargés du contrôle technique exercent en même temps des activités de réparation des véhicules, les Etats membres veillent tout particulièrement à ce que soient préservées l'objectivité et une haute qualité du contrôle.*

Au vu de ces exigences, la grande majorité des prestations de contrôles est effectuée au sein des services automobiles des différents cantons. Toutefois, forcés de trouver des solutions, certains cantons ont tout de même recours à la délégation, par exemple, en Valais, pour respecter la périodicité et les délais légaux des contrôles (plus de 30 mois de retard en 2008) et à Genève et Neuchâtel par manque de capacité et d'infrastructure. En revanche, le canton de Fribourg ne délègue aucun contrôle technique subséquent à des organes privés. En ce qui concerne le canton de Vaud, cette solution pourrait servir d'alternative au cas où l'augmentation des prestations à fournir ne pourrait plus être absorbée au sein du SAN ou par une augmentation de la productivité.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat rappelle que la délégation des contrôles techniques devrait se faire dans le respect du droit des marchés publics. Une procédure sur invitation s'impose à partir d'un montant de CHF 150'000.-, soit l'équivalent de 2'300 contrôles techniques. La procédure ouverte devrait être appliquée dès 3'800 contrôles.

Si l'on tient compte des aspects légaux, du personnel et des installations nécessaires précitées, seules des grandes structures seraient en mesure de répondre à ces exigences dans le cadre d'un appel d'offres. Cela poserait un problème de concurrence au sein de la branche vaudoise des garagistes respectivement un dilemme pour définir les emplacements où ces contrôles pourraient être effectués sur le territoire cantonal. A cet égard, il convient encore de préciser que la section vaudoise de l'UPSA (Union des professionnels suisse de l'automobile) s'est déclarée opposée à une délégation de ces contrôles et souhaite garder le statu quo.

Une telle délégation pourrait même entraîner des répercussions négatives sur la répartition, la coordination et l'optimisation des activités et des ressources au sein du SAN. Des contrôles supplémentaires, permettant de s'assurer de l'exécution irréprochable des contrôles, devraient également être mis en place. Il faut noter qu'actuellement 10% des véhicules présentés par des professionnel·le·s ne sont pas conformes au premier contrôle technique ; cette moyenne de non-conformité – pour tous les véhicules présentés au premier contrôle technique – est 16%.

Au vu des éléments qui précèdent et des différentes analyses effectuées dans le cadre du projet « Avenir du SAN », il conviendrait de déléguer environ 30'000 contrôles subséquents pour économiser une piste de contrôle dans le nouveau bâtiment, ce qui ne permettrait pas forcément de réaliser des économies substantielles sur le montant global des investissements. En revanche, ceci aurait pour conséquence une péjoration très nette de l'efficacité du service et une perte de revenus avoisinant 1 million par an.

**DEPARTEMENT DE L'AGRICULTURE, DE LA DURABILITE, DU CLIMAT ET DU NUMERIQUE
(DADN)**

Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI)

« Développements informatiques »

Observation n° 16

Le modèle financier des fournisseurs de programmes informatiques a considérablement changé ces dernières années. Ces changements ne sont pas sans conséquences pour les finances de l'Etat de Vaud. En effet, s'il y a encore un certain nombre d'années, les programmes nécessaires au bon fonctionnement de l'Etat se réglaient par licence, il est désormais usuel de payer le programme par le biais de licence au nombre d'utilisateurs. Ainsi désormais, au lieu d'une somme portée aux investissements et amortie sur un certain nombre d'années, l'Etat se retrouve avec des licences à payer par le biais des comptes d'exploitation. Vu le nombre d'employés de l'Etat, ces sommes peuvent se révéler importantes et posent par ailleurs de nouvelles questions de cartographie des réels besoins dans les services de l'Etat afin de contenir les coûts grandissants des programmes informatiques.

Sur la base de ce constat, le Conseil d'Etat est invité à documenter le Grand Conseil quant aux intentions gouvernementales pour la mise en place de mesures visant une réduction de ces coûts.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est conscient qu'un changement du modèle d'affaire des éditeurs de logiciels s'est amorcé depuis de nombreuses années, en passant d'un mode d'acquisition à un mode de souscription annuel. Ce changement a effectivement eu des conséquences budgétaires, en reportant sur le budget de fonctionnement, une charge normalement portée par le budget d'investissement.

Pour l'informatique de l'Etat de Vaud, sous gestion de la DGNSI, l'essentiel des licences sont déjà en mode souscription. Le changement a dès lors été opéré et absorbé par budget de fonctionnement, grâce à des rationalisations internes et à l'octroi d'augmentation budgétaire.

Dans le budget informatique, la part des licences est cependant en augmentation constante, sous l'effet d'une tendance du marché à pratiquer des augmentations tarifaires d'un niveau encore jamais observés. La hausse continue des coûts, liée à des augmentations tarifaires du marché, appelle une réponse stratégique. Ainsi, le Conseil d'Etat s'engage à :

- Établir une gestion fine des licences, optimiser par une évaluation régulière et une analyse des besoins réels en collaboration avec les services ;
- Anticiper les échéances de renouvellement pour réévaluer les besoins, se focaliser sur les fonctionnalités essentielles et rechercher les produits présentant le meilleur rapport utilité/coûts
- Renégocier les contrats avec les fournisseurs majeurs pour obtenir des conditions plus favorables
- Poursuivre des alternatives technologiques, notamment des solutions open-source, pour limiter les dépendances

Enfin, une analyse budgétaire détaillée sera présentée dans le cadre des prochains budgets, afin de documenter l'évolution des coûts des licences logicielles et les économies réalisées grâce aux mesures de rationalisation.

De manière générale et conformément à son plan directeur cantonal des SI 2023-2028, le Conseil d'Etat s'est engagé à « Piloter les évolutions des SI par la valeur » et à « Développer la sobriété à tous les niveaux ». Ces objectifs stratégiques visent notamment à gagner en efficacité et leurs réalisations actuelles ont déjà permis à la DGNSI de dégager une économie de 3 Mio sur l'exercice 2025, dont 400'000 CHF de licences.

**DEPARTEMENT DES INSTITUTIONS, DE LA CULTURE, DES INFRASTRUCTURES ET DES
RESSOURCES HUMAINES (DCIRH)
Direction générale de la culture (DGC)**

« Loi sur les Ecoles de musique (LEM) du 3 mai 2011 »

Observation n° 17

Le budget en lien avec la Loi sur les Ecoles de musique (LEM) du 3 mai 2011 est présent au sein de la Direction générale de la Culture, sous rubrique 3636 « Subventions accordées aux organisations privées à but non lucratif ». Cette politique publique concerne de l'enseignement.

Au vu de ce constat, le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil quant à l'opportunité de transférer cette politique publique au sein du Département de l'enseignement et la formation professionnelle. La même démarche est attendue pour l'enseignement de la danse.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines (DCIRH) et le Département de l'enseignement et de la formation professionnelle (DEF) ont engagé des réflexions préliminaires sur l'opportunité de transférer au DEF la politique publique d'enseignement de la musique, incluant le budget lié à la Loi sur les Écoles de musique (LEM) du 3 mai 2011 ainsi que la surveillance de la Fondation pour l'enseignement de la musique (FEM).

La FEM a pour mission d'harmoniser et d'encadrer la reconnaissance et le processus d'enseignement musical et d'écolage dans le canton. Hormis la mise en œuvre de la LEM, le DCIRH n'exerce pas de compétences spécifiques en matière de formation ou d'enseignement. Le DEF dispose, a contrario, d'un ensemble de bases légales en lien avec ces missions. Afin d'explorer les possibilités de mutualisation de certaines ressources du domaine de l'enseignement avec la thématique de la formation musicale, les deux départements vont ouvrir les travaux nécessaires au cours du printemps 2025. Seront notamment étudiées des thématiques telles que musique-école, le programme fédéral "Jeunes Talents Musique" ou encore la formation pré-HEM.

La mise en œuvre de ce transfert de compétences impliquera une modification de la LEM et de son règlement d'application, afin de confier au DEF la responsabilité de la surveillance de la FEM ainsi que celle de l'exécution de la loi. Les travaux seront conduits pour permettre, en principe, un déploiement en parallèle de la rédaction du prochain décret de financement de la FEM, lequel couvrira la période 2027-2031.

Dans la même perspective, le DCIRH et le DEF ont convenu d'étudier également le transfert de la responsabilité de la filière SAE Danse, ainsi que du budget qui y est associé.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 août 2025.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni