

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
aux observations de la Commission des finances sur les comptes 2008

1^{re} observation

Les comptes 2007 du SEVEN avaient fait apparaître une activité inférieure aux prévisions budgétaires. L'élaboration de la nouvelle loi sur l'énergie expliquait ce démarrage moins rapide que prévu. Les comptes 2008 montrent que le service n'est actuellement pas en mesure de faire face aux problèmes de démarrage, respectivement de traiter les demandes conformément à la volonté exprimée par le Grand Conseil avec la nouvelle loi sur l'énergie. Si le renforcement des aides et subventions fédérales peut expliquer une partie de cet écart, il y a quand même lieu de relever que les dépenses énergétiques sont inférieures d'environ CHF 4.4 mios au budget.

Au 31 décembre 2008, le solde du Fonds pour l'énergie atteint ainsi le montant de CHF 7.2 mios contre CHF 2.8 mios une année plus tôt ! Les charges du Fonds se sont limitées à CHF 3.5 mios en 2008, dont à peine plus de 1,9 mios pour les rubriques 113.3657 et 113.3667.

Observation

La Commission des finances invite le Conseil d'Etat à expliquer les raisons pour lesquelles l'activité du SEVEN dans le domaine de la promotion énergétique se situe très en dessous des prévisions budgétaires. Elle l'invite également à exposer les mesures qu'il entend prendre pour apporter une solution à ce problème et permettre de respecter les objectifs fixés par le Grand Conseil dans la nouvelle loi sur l'énergie.

Réponse

Au préalable, il convient de relever que l'article 6 de la loi sur les subventions énonce que "d'autres formes d'actions de l'Etat ou de tiers doivent être recherchées préalablement à l'octroi des subventions". Or, dans le domaine de la promotion énergétique, la fondation pour le centime climatique a soutenu des projets dans le Canton de Vaud pour la période 2007-2008 à hauteur de CHF 4'674'209. De nombreux projets qui pourraient être soutenus par le SEVEN le sont donc par la fondation sur le centime climatique.

D'autre part, les prévisions budgétaires sont très délicates à réaliser en raison de l'évolution imprévisible des demandes (environ 900 demandes en 2007, 1500 en 2008). Par ailleurs, il est extrêmement difficile de connaître le moment auquel les dépenses seront effectivement réalisées (CHF 3.2 mios de crédit prévus en 2008 seront finalement versés en 2009).

Enfin, l'évolution très rapide des normes fédérales qui conditionnent le versement des aides ne facilite pas la prévision budgétaire. Ainsi, de janvier à mai 2008, les demandes de subventions pour des projets compatibles avec la norme "Minergie" se sont élevées à CHF 5'387'360. L'évolution des normes applicables a conduit le 1er mai 2008, à l'abandon de ce type d'aides. Si cette subvention n'avait pas été supprimée, il n'est pas déraisonnable de penser que le SEVEN aurait été saisi de demandes d'un montant voisin de 15 mios pour de tels soutiens sur l'ensemble de l'exercice budgétaire 2008. De même, la suppression des subventions pour le solaire photovoltaïque en vue de l'introduction de la reprise au prix coûtant de l'électricité d'origine renouvelable (RPC) a posé un problème de nature semblable : à partir de juillet 2007, les subventions cantonales pour le solaire photovoltaïque n'ont plus été attribuées. Or, sur les exercices budgétaires 2007 et 2008, la demande de subventions pour le solaire photovoltaïque aurait atteint des montants de plusieurs millions. En effet, la reprise par le canton des projets actuellement en liste d'attente au niveau fédéral représenterait, au tarif RPC, une dépense voisine de CHF 10 mios par an. Les options politiques décidées au niveau fédéral pendant les exercices budgétaires 2007 et 2008 ont donc fortement perturbé les prévisions budgétaires du SEVEN.

En 2009, le nombre de projets est en forte augmentation, puisque le montant des réservations pour l'année en cours (CHF 8'147'638) est d'ores et déjà supérieur au montant budgété sur le même exercice (CHF 5'306'300). Cette évolution est

positive et pourrait donc permettre au SEVEN d'atteindre les objectifs budgétaires annuels fixés par le Grand Conseil pour la promotion énergétique. Parallèlement, le SEVEN a pris des dispositions rapides afin de mieux maîtriser l'exécution des paiements (rappels mensualisés pour les projets qui bénéficient d'une décision de soutien) et élabore actuellement des mesures qui seront finalisées cet automne, en vue notamment d'améliorer l'efficacité dans l'allocation des subventions.

2^e observation

Les contrats de prestations ont pris fin en 2004, mais les reports de solde cumulés restaient acquis aux entités. Globalement, ces soldes représentaient un montant de CHF 1'582'273.55. Depuis 2005, ces reports sont présentés dans les comptes et votés par le Parlement.

Observation

Compte tenu du temps écoulé, il est nécessaire désormais de procéder à leur liquidation dans un délai raisonnable, d'ici la fin de l'année 2009 par exemple. La Commission des finances invite le Conseil d'Etat à se déterminer sur cette proposition.

Réponse

Rappel historique

La gestion par contrat de prestations au sein de l'Administration cantonale vaudoise a été introduite pour une durée de 4 ans (1999-2003) par un décret du 14 décembre 1999. Ce dernier a ensuite été prorogé jusqu'à fin 2004.

Pour rappel, la gestion par contrat de prestations introduisait le concept d'enveloppe budgétaire qui était destinée à faciliter et optimiser la gestion des moyens financiers par le biais de l'octroi d'une plus grande autonomie en contrepartie d'une plus grande responsabilité sur l'utilisation des moyens alloués et sur la réalisation des objectifs fixés. Cette typologie de gestion reposait sur trois mécanismes de base : l'enveloppe budgétaire globale, la gestion par objectifs et le contrôle des résultats. En fin d'année, et à certaines conditions, la gestion par contrat de prestations permettait aux entités concernées de reporter une partie des montants non dépensés afin de les utiliser durant les exercices suivants. En cas de dépassement de l'enveloppe, et à certaines conditions, ces dernières devaient également répercuter cette charge sur les ressources de l'exercice suivant tout en prenant des mesures correctrices. Ces bonus/malus sont à l'origine des reports des soldes qui, une fois validés par le Conseil d'Etat, faisaient l'objet d'une présentation dans la brochure des comptes.

Avec l'avènement de la nouvelle LFin et suite à plusieurs exercices, les deux décrets instituant la gestion par contrat de prestations ont été abrogés au 31 décembre 2004.

Le commentaire sur le projet de décret abrogeant ceux ayant introduits les contrats de prestation rappelait ce qui suit:

- le projet de loi sur les finances relève que *"malgré les efforts des acteurs concernés, les contrats de prestations n'ont ni amené l'adhésion ni la transparence escomptées, c'est pourquoi le Conseil d'Etat souhaite mettre fin à cette expérience. Il saisit cette occasion pour uniformiser la gestion budgétaire dans toute l'administration et pour instaurer une certaine souplesse en matière d'exploitation budgétaire en permettant de faire des compensations entre lignes budgétaires d'un même groupe de comptes à deux positions. Ainsi, le Conseil d'Etat propose d'abroger, avec effet au 1er janvier 2005, le décret du 14 décembre 1999 sur les conditions-cadre permettant l'introduction de la gestion par contrat de prestations au sein de l'Administration cantonale vaudoise. Cette modification sera intégrée dans le projet de budget 2005. En ce qui concerne les reports de soldes cumulés à fin 2004, ils restent acquis aux entités, internes à l'Etat, sous contrats de prestations"*.

Au boucllement des comptes 2005, le report de solde à disposition de la DGEP inscrit en page de droite de la brochure des comptes s'élevait à CHF 2.2 mios. Ce montant intégrait CHF 1.8 mio au titre de report de solde 2004, sollicité par les entités sous contrat de prestations à la suite à l'élaboration des rapports de gestion 2004, qui n'a cependant jamais été validé par le Conseil d'Etat. Finalement, suite au boucllement des comptes 2008, le report de solde disponible émergeant à la DGEP s'élève à CHF 1.6 mio.

Après analyse, le montant effectivement acquis à la DGEP fin 2008 s'élève à CHF 0.3 mio. Ce reliquat sera utilisé en 2009 et expliqué dans la brochure des comptes.

Compte tenu des éléments présentés ci-dessus, le Conseil d'Etat adhère à la proposition émise par la Commission des finances. Ainsi, le report de solde restant à disposition de la DGEP au boucllement des comptes 2009 sera supprimé.

3^e observation

Les demandes de subventions fédérales dans le domaine de la formation professionnelle nécessitent des décomptes avec divers services (SIPAL et SAGEFI notamment) pour pouvoir présenter le vrai coût de la formation vaudoise. Beaucoup de charges sont en effet comptabilisées dans des services différents (loyers, conciergerie par exemple).

Observation

Le niveau de précision des décomptes liés aux demandes de subventions fédérales nécessitant un temps important confinant à l'absurde, la Commission des finances propose au Conseil d'Etat de réfléchir à des solutions plus simples pour l'établissement de ces décomptes (comptabilité analytique, sous-location, montants forfaitaires négociés avec la Confédération, réinternalisation de certaines prestations, etc.).

Réponse

Le Conseil d'Etat estime nécessaire de rappeler brièvement les nouvelles dispositions mises en place par loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) du 13.12.2002 notamment en ce qui concerne les subventions versées aux cantons. Le principe de base est celui du forfait. Chaque année, les cantons perçoivent des subventions fédérales calculées au prorata du nombre de contrats d'apprentissage en vigueur sur leur territoire. La subvention fédérale par contrat d'apprentissage et par année est identique pour tous les cantons. Elle s'élève actuellement à env. CHF 2'200 pour les apprentis du système dual et le double pour les apprentis des écoles à plein temps (écoles de métiers, écoles de commerce). Bien que calculée uniquement en fonction du nombre de contrats d'apprentissage, cette subvention fédérale recouvre l'ensemble des prestations de la formation professionnelle tel que par exemple les cours en écoles professionnelles, les subventions aux cours interentreprises, les cours de maturités professionnelles, les filières des écoles supérieures, les cours de formation continue, etc. (voir art. 53 al. 2 LFPr).

Le montant des subventions fédérales par contrat d'apprentissage est calculé chaque année par l'OFFT sur la base de l'enveloppe budgétaire quadriennale attribuée par les chambres fédérales (actuellement env. CHF 520 mios) rapportée au nombre total de contrats d'apprentissage existant en Suisse. Ladite enveloppe budgétaire quadriennale est établie notamment sur la base du coût total, pour les cantons, de la formation professionnelle dans son ensemble.

Le Conseil d'Etat constate par conséquent que les décomptes annuels demandés par l'OFFT aux cantons concernant leurs charges pour la formation professionnelle réparties selon la liste de l'art. 53 al. 2 LFPr n'ont pas une influence directe sur les subventions touchées par les cantons et donc par le Canton de Vaud. Par contre, le Conseil d'Etat, soucieux de fournir à la Confédération des données chiffrées fiables, a demandé à la DGEP de collaborer avec le SAGEFI et le SIPAL pour établir une liste de toutes les charges comptabilisées dans les autres services telles que par exemple les loyers et la conciergerie. Il s'agira pour ces trois services de mettre en place une procédure pour extraire, lors du bouclage des comptes, les données nécessaires à l'établissement total des charges.

4^e observation

La rubrique 308.4371 inclut des amendes de la Gendarmerie, des Préfectures et le résultat de séquestres. Le SPEN n'a aucune responsabilité fonctionnelle ou politique dans le montant des amendes de la Police cantonale et des Préfectures. Il met au budget les montants qui lui sont communiqués et ne fait qu'enregistrer le résultat de ces amendes dans ses comptes.

Observation

La Commission des finances invite le Conseil d'Etat à expliquer au Grand Conseil pourquoi le SPEN enregistre les amendes de la Police cantonale et des Préfectures dans l'une de ses rubriques. Ne serait-il pas plus transparent que les émetteurs de ces amendes en soient aussi responsables dans leur budget et leurs comptes ?

Réponse

Les amendes encaissées par la Polcant et les Préfectures sont enregistrées dans les comptes de l'office d'exécution des peines qui est rattaché depuis le 1er mars 1985 au Service pénitentiaire. Cette pratique existe déjà depuis de nombreuses décennies, la lecture des comptes de 1946 en faisait déjà mention.

Tant au niveau du budget que des comptes, l'office d'exécution des peines ne peut que constater les produits de ces encaissements qui lui sont communiqués sans qu'il puisse entreprendre pour autant une quelconque action. Pour 2008, les amendes encaissées par la Polcant se sont élevées à CHF 16.6 mios et celles des Préfectures à 10.8 mios.

Il n'a pas été possible de trouver trace écrite de la justification du transfert de ces amendes encaissées. Néanmoins, il n'est pas impossible de penser qu'elle provient d'une volonté administrative à l'époque d'enregistrer dans une seule et même rubrique la totalité des amendes encaissées, avec pour logique le dernier intervenant en matière de recouvrement des amendes en l'occurrence l'office d'exécution des peines. Ce dernier enregistre notamment les encaissements lorsque les amendes non recouvrées font l'objet d'une décision de conversion en peine privative de liberté de substitution. Ces montants encaissés représentent environ CHF 1 mio par année.

Le Conseil d'Etat admet la lourdeur administrative d'une telle pratique tant au niveau du budget, des comptes et de leur justification. Enfin, force est de constater qu'elle ne se justifie pas dans l'esprit de la LFin qui précise notamment que les

services sont responsables de leur budget et de leur exploitation. C'est pourquoi et en l'absence d'autre argument que celui cité plus haut, le Conseil d'Etat propose, que dès le budget 2010, les produits des amendes encaissées soient enregistrés directement dans les comptes des services en charge soit la Polcant et les préfectures.

5^e observation

A la rubrique 52.3668.01, soit les coûts des mesures cantonales de réinsertion professionnelle RI, on constate que de manière récurrente, année après année, le montant indiqué dans les comptes présente une diminution importante par rapport au montant inscrit au budget. Le commentaire de la brochure des comptes indique simplement " Il est particulièrement difficile d'évaluer de manière précise l'évolution des dépenses de ce poste tant sur le nombre des bénéficiaires que sur celui du coût moyen annuel des mesures mises à disposition. "

Concernant des mesures de réinsertion professionnelle où la marge de manoeuvre du Canton est entière, puisqu'il s'agit de mesures régies par des dispositions cantonales, cette explication générale mérite quelques précisions à l'intention du Grand Conseil, ce d'autant plus que cet écart se reproduit d'année en année.

Observation

La Commission des finances souhaite connaître les raisons des écarts répétés entre le budget et les comptes en ce qui concerne les coûts relatifs aux mesures cantonales de réinsertion professionnelle RI et demande au Conseil d'Etat d'informer le Grand Conseil sur ce qu'il entend entreprendre pour remédier à cette situation.

Réponse

Le RI résulte de la fusion des régimes d'Aide sociale vaudoise (ASV) et du Revenu minimum de réinsertion (RMR), dont il a notamment repris le principe de répartition entre insertion sociale et professionnelle. Compte tenu de l'élargissement du dispositif (tout bénéficiaire du régime peut bénéficier d'une mesure d'insertion, alors qu'avant seuls les bénéficiaires du RMR avaient cette possibilité), il était à l'origine raisonnable d'anticiper une augmentation du nombre de personnes qui pourrait solliciter l'octroi de mesures d'insertion professionnelle. Dans les faits, après trois exercices pleins, force est de constater que cette augmentation ne s'est pas réalisée et que le budget n'a donc jamais été entièrement exploité. Etabli pour la première fois à 26 mios pour l'exercice 2006, le budget des mesures d'insertion professionnelle a été corrigé une 1ère fois à la baisse en 2007, à CHF 25'820'000 et une seconde en 2008, à 24 mios.

Cette situation de non dépense intégrale du budget résulte de plusieurs facteurs :

- Contrairement à ce qui était envisagé initialement, le nombre de bénéficiaires transférés des CSR vers les ORP, soit d'une dynamique d'insertion sociale vers un suivi visant à l'insertion professionnelle n'a pas connu l'essor souhaité. En conséquence, le nombre de personnes pouvant potentiellement bénéficier de mesures d'insertion professionnelle a été plus faible que prévu.
- La participation aux mesures d'insertion professionnelle a globalement peu varié au cours des différents exercices : 2'405 mesures en 2006, 2'271 en 2007, 2'399 en 2008, et 1'076 pour les 5 premiers mois de l'année 2009. Par contre, la nature des mesures mises en place a considérablement évolué. Les mesures d'insertion professionnelle comprennent aussi bien des mesures de formation et de validation des compétences, que des stages, des allocations d'initiation au travail ou des emplois d'insertion. Le coût d'une mesure varie en fonction de sa nature et de sa durée, la plus importante en terme financier demeurant l'emploi d'insertion. Ces derniers ont un impact plus fort sur le budget que les mesures de formation en raison des salaires versés aux participants, des frais afférents aux charges salariales et des frais d'encadrement dus à l'organisateur. En outre, ils peuvent s'étendre sur 12 mois, ce qui n'est pas le cas des autres mesures. Au fil du temps, la mesure la plus chère, l'emploi d'insertion a perdu en importance quantitative. Cette situation s'explique essentiellement par le développement de nouvelles mesures d'insertion professionnelle spécifiquement adaptées aux problématiques des demandeurs d'emploi au chômage de longue durée. Ainsi, la mesure "transition-emploi" destinée aux personnes en provenance des CSR et durablement éloignées du marché du travail joue à cet égard un rôle prépondérant en amenant le participant à une reprise d'activité progressive et plus adaptée à son rythme. Cette mesure est proche de l'emploi d'insertion, avec des exigences adaptées, toutefois, elle ne procure pas de salaire. La mesure J'EM (Jusqu'à l'emploi), un coaching intensif de 6 mois, est un autre exemple des nouvelles mesures mises en place. Nouvelle Chance, développée en étroite collaboration avec Adecco, constitue un 3ème exemple.
- Enfin, la bonne conjoncture ayant prévalu au cours des 3 dernières années à jouer un rôle fondamental a permis de placer un grand nombre de bénéficiaires du RI en insertion professionnelle. Les ORP ont ainsi permis à plus de 1'200 bénéficiaires du RI de retrouver un emploi en 2008 alors que l'objectif qui leur était assigné était limité à 800 placements. Priorité a donc été clairement donnée au placement des usagers plutôt qu'à l'octroi de mesures d'insertion, chaque fois qu'une reprise d'activité était jugée possible à court terme.

Au total et en résumé, un nombre peu évolutif de bénéficiaires RI inscrits auprès des ORP, une politique axée sur le

placement, la mise en œuvre de mesures spécifiquement adaptées aux besoins des usagers et une situation économique favorable ont donc contribué à l'écart constaté entre le budget et les comptes durant les trois derniers exercices.

Au cours des cinq premiers mois de l'année 2009, des dépenses ont été engagées pour un montant de plus de CHF 12 mios. Comme la dégradation du marché du travail se poursuit à un rythme soutenu, il y aura immanquablement un impact sur le revenu d'insertion en 2009, mais surtout un impact significatif pour les deux ou trois années à venir. Dans ce contexte économique extrêmement défavorable, le nombre de chômeurs arrivant en fin de droits devrait s'intensifier, augmentant ainsi le nombre de bénéficiaires du RI en insertion professionnelle. Cet élément, couplé avec le fait que le Service de l'emploi analyse actuellement la mise en place de mesures d'insertion professionnelles additionnelles, indique qu'il est prudent et pertinent de maintenir le budget des mesures d'insertion professionnelle à son niveau actuel, ce que le Conseil d'Etat propose dans le cadre de son projet de budget 2010.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 septembre 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean