

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
aux observations de la Commission des finances sur le budget 2010

1^{re} observation

Observation transversale

Depuis plusieurs années, les dépenses d'investissement effectives sont systématiquement inférieures de 15 à 25% aux montants alloués dans le budget. Cette situation contribue naturellement à l'amélioration du résultat financier, mais n'est pas souhaitable lorsque, dans le cadre d'une politique de relance économique, l'Etat devrait investir au maximum de ses possibilités.

Observation: *La Commission des finances, constatant depuis plusieurs années que le montant des investissements prévus au budget n'est atteint qu'à hauteur de 75 à 85% dans les faits, se demande si, durant l'année, les services ne sont pas réticents d'annoncer rapidement des montants qu'ils ne pourront dépenser, ce qui permettrait à d'autres de faire accélérer la réalisation des objets inscrits dans le budget annuel qui ne rencontrent pas d'obstacles. Ainsi, le budget alloué pourrait être utilisé dans sa totalité. La Commission des finances demande au Conseil d'Etat quelles mesures il entend prendre pour que cet état de fait ne perdure pas.*

Réponse

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des dépenses d'investissement nettes de 1998 à 2008 ainsi que leur degré d'utilisation par rapport au budget:

(en millions de CHF)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Budget	300.0	207.6	201.9	213.5	231.7	250.6	219.8	200.0	200.0	200.0	215.0
Comptes	263.7	196.3	165.6	207.7	221.6	201.4	187.1	160.4	157.8	140.9	153.8
Ratio d'efficacité	87.9%	94.5%	82.0%	97.3%	95.6%	80.4%	85.1%	80.2%	78.9%	70.5%	71.5%

Sur la période considérée, la consommation moyenne du budget d'investissement en termes nets s'élève à 84%.

Le Conseil d'Etat estime que la sous-consommation du budget d'investissement résulte de la conjonction de raisons multiples qui doivent être analysées plus finement. Ces dernières peuvent prendre notamment la forme de décisions juridiques (oppositions), constitutionnelles (mise en application des dispositions de l'art. 163, al. 3 Cst-VD) ou organisationnelles.

Dans tous les cas, il ne s'agit pas d'une réticence de la part des services à annoncer rapidement les montants qu'ils ne pourront dépenser, tel que mentionné dans l'observation. En effet, ces derniers identifient des montants disponibles dès la première modification des tranches de crédit d'investissement (TCA) effectuée au mois de janvier. Ils peuvent ensuite être efficacement attribués à d'autres objets jugés prioritaires ou qui nécessitent plus de moyens, ce qui permet de soutenir la consommation du budget d'investissement. Cet état de situation est présenté dans le tableau ci-dessous:

TCA (en mios de CHF)		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1ère TCA - janvier	Montants disponibles	-17.6	-25.9	-17.7	-32.8	-39.4	-44.1	-79.4
	Montants réattribués	15.9	25.8	17.1	34.8	41.4	44.1	79.4
2ème TCA - mai	Montants disponibles	-20.5	-31.3	-23.6	-18.0	-22.1	-37.2	-61.9
	Montants réattribués	16.4	26.1	13.4	16.9	21.6	31.7	49.7
3ème TCA - septembre	Montants disponibles	-21.3	-13.9	-19.1	-21.7	-32.2	-46.4	-70.4
	Montants réattribués	10.9	19.7	6.0	10.8	10.1	23.2	12.4
Total		-16.3	0.5	-23.8	-10.0	-20.7	-28.8	-70.0

Ainsi, dans le cadre de la première TCA de l'année 2009, les montants disponibles qui ont été annoncés par les services pour ensuite être réattribués à d'autres objets se sont élevés à CHF 79.4 mios. A titre illustratif, le groupe "Université" a pu bénéficier d'un montant de CHF 10.6 mios supplémentaires pour des besoins identifiés au niveau de l'objet lié à la construction du BFSH 3 de l'Université de Lausanne. Cette augmentation d'enveloppe a notamment été possible grâce à des non dépenses annoncées par le groupe "Parc immobilier". A la lumière de ce qui précède, il est aisé de remarquer que les services utilisent les TCA de manière active et ceci dès le mois de janvier. Ce procédé, également très utilisé lors des modifications des mois de mai et septembre, permet de stimuler efficacement la consommation du Budget d'investissement.

Le Conseil d'Etat tient cependant à souligner que si la sous-consommation du budget d'investissement est fonction de problématiques diverses, elle doit également être appréciée en prenant en considération les effets liés aux mesures d'assainissement 2004-2005 et leur impact sur les investissements relatifs au moratoire portant sur un effet global de CHF326 mios (conférence de presse du Conseil d'Etat du 5 avril 2004). Dans ce contexte, certains projets ont été reportés ou tout simplement abandonnés provoquant ainsi un tassement des dépenses y relatives.

Depuis lors la situation financière du Canton s'est largement améliorée. Le budget d'investissement a été augmenté de CHF 100 mios pour tenir compte des besoins découlant du Programme de Législature 2007-2012 du Conseil d'Etat. En conséquence, le nombre d'objets inscrits dans le plan d'investissement sur la période 2007 à 2010 a augmenté de manière considérable et développera des besoins importants ces prochaines années (durant l'année 2009 le Grand Conseil a décrété 40 objets pour un montant de CHF 364.1 mios). Cet état de situation est synthétisé dans le tableau ci-dessous:

(en mios de CHF)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	B2010
Budget	250.6	219.8	200.0	200.0	200.0	215.0	301.0	300.0
Nombre d'objets	135	100	102	113	123	144	167	169
Dont décrétés	79	68	70	64	75	70	77	102

Finalement, il est important de souligner que parmi tous les projets planifiés plusieurs objets d'investissement développeront une consommation d'enveloppe très significative. Il s'agit notamment du BFSH 3 de l'Université de Lausanne (CHF 121 mios), du Centre universitaire de l'enfant et de l'adolescent (CHF 154 mios), de la rénovation du bâtiment hospitalier CHUV (CHF 166 mios) ainsi

que du Centre d'enseignement ouest lausannois (CHF 70 mios). Ces projets impliqueront d'importantes charges d'exploitation supplémentaires qui devront trouver leur pendant dans le cadre du budget de fonctionnement. En outre, ils nécessiteront un suivi particulier afin d'éviter les dépassements d'enveloppe tout en garantissant suffisamment de marge pour le financement des autres objets d'investissement notamment les projets nouveaux. Ces derniers impliquent des besoins à hauteur de CHF 1.5 mrds dont CHF 0.9 mrd à partir de l'année 2014.

Compte tenu de ces enjeux, le Conseil d'Etat, veillera à ce que le plafond d'investissement annuel soit respecté et son utilisation stimulée, ceci par le biais des modifications de tranches de crédit d'investissement (TCA), présentées aux mois de janvier, mai, et septembre de chaque année par les services. Le cas échéant le Conseil d'Etat dispose également de la possibilité d'augmenter le plafond d'investissement de 1%, conformément à l'art. 36 LFin.

En outre, afin d'évaluer financièrement les projets inscrits dans le plan d'investissement et en établir le degré de finalisation, le Conseil d'Etat demandera à chaque service de compléter une fiche technique permettant de définir les impacts financiers d'un objet en termes de coûts d'investissement, d'ETP ainsi que de coûts d'exploitation. Ainsi le plan d'investissement de l'Etat intégrera uniquement des projets ayant atteint un degré de maturité suffisant tout en livrant d'importantes informations au niveau des charges de fonctionnement à prioriser dans le cadre du budget.

Enfin, le Conseil d'Etat a sollicité en 2009 la création d'une formation spécialement dédiée aux EMPD d'investissement par le biais de deux services transversaux (SAGEFI et SJL). Cette formation, qui s'adresse aux personnes responsables d'établir des documents à caractère financier de type EMPD, vise à former les utilisateurs afin qu'ils renseignent valablement dans le respect de la loi et de ses directives d'exécution les documents qui seront soumis à l'approbation du Conseil d'Etat. Par ce biais, ce dernier entend obtenir d'emblée des documents de bonne facture ce qui entraînera une simplification du processus administratif et une réduction des délais de production. En 2009, 4 séminaires liés aux investissements ont été organisés. Ils ont permis de former 72 personnes. Les formations 2010, qui font désormais partie de l'offre de cours réguliers du CEP, seront délivrées à partir du mois de mars 2010.

Pour conclure, le Conseil d'Etat estime que la sous-consommation du budget d'investissement n'est pas à mettre en lien avec une réticence de la part des services à annoncer rapidement les montants qu'ils ne pourront dépenser mais doit être analysée de manière plus large. Compte tenu des enjeux futurs, il veillera cependant à une utilisation efficace du budget d'investissement, dans le respect du plafond accordé par le Grand Conseil, principalement par le biais des modifications annuelles de TCA ainsi que par une documentation plus précise des projets intégrés au plan d'investissement. Il poursuivra également les formations spécialement dédiées aux EMPD d'investissement dans le but de réduire les procédures administratives et optimiser la réalisation de documents tout en garantissant leur adéquation avec les lois et directives en vigueur.

2^e observation

Observation transversale

L'imputation de recettes et de dépenses depuis des fonds rend la compréhension du budget et des comptes très difficile, comme au Service des forêts, de la faune et de la nature.

Observation: *Le Conseil d'Etat est invité à procéder à l'ensemble de ses opérations comptables (recettes et dépenses) directement depuis le budget de fonctionnement et à ne procéder qu'une fois, en fin d'exercice, à des opérations de prélèvement (rubriques 4801 et 4802) ou d'attribution (rubriques 3801 et 3802) de et à des fonds au bilan ou hors bilan. Par ailleurs, la Commission des finances invite le Conseil d'Etat à supprimer les fonds qui n'ont pas de base légale, ainsi que ceux dont les opérations financières sont prévisibles et régulières et qui pourraient donc tout aussi bien être intégrées dans le budget de fonctionnement.*

Réponse

Le Conseil d'Etat précise que selon l'article 48, 2^{ème} al. Lfin, les fonds servent obligatoirement à l'exercice de tâches publiques, notamment à des tâches attribuées à l'Etat prévues par la Constitution ou par des lois spécifiques. Les dépenses et recettes y relatives sont donc distinctes des tâches financées par le budget ordinaire de l'Etat. Ainsi toutes les dépenses relevant des fonds doivent être comptabilisées en premier lieu dans ces derniers et non dans le budget de fonctionnement.

Ce n'est que dans un deuxième temps, au minimum une fois par année, mais au plus tard lors du bouclage des comptes annuels de l'Etat, que les dépenses des fonds sont ventilées par nature dans les comptes de fonctionnement de l'Etat. Ces opérations comptables permettent ainsi de mesurer l'effort de la collectivité dans des domaines relevant d'un financement de tâches publiques dont les sources de financement proviendraient tant des fonds que du budget ordinaire. Cette pratique s'inscrit en ligne avec les normes en vigueur pour la comptabilisation des mouvements des fonds du bilan tel que préconisé par le modèle du plan de comptes harmonisé. Au niveau du budget de fonctionnement, l'incidence est somme toute relative, les éventuels dépassements budgétaires s'expliquant par les prélèvements sur les fonds enregistrés en recettes de fonctionnement.

A connaissance du Conseil d'Etat, tous les fonds du bilan disposent d'une base légale et seules les opérations financières prévues par ces dispositions doivent y être enregistrées. Il appartient aux services propriétaires et gérants d'y veiller avec attention. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat souhaite poursuivre et consolider cette démarche saluée du reste par certains services de l'ACV qui relèvent le caractère certes contraignant mais transparent de ces opérations.

3^e observation

DFJC – Secrétariat général

Après plusieurs années d'efforts infructueux et un audit complet, le Conseil d'Etat a décidé de recadrer le Système d'Information des Etablissements de Formation (SIEF) et d'en transférer sa responsabilité à la DSI (DINF). On peut considérer que le projet SIEF était manifestement trop ambitieux et qu'il n'a pas bénéficié des conditions de base nécessaires à sa réussite. Pour la suite, et surtout pour éviter de répéter de telles opérations, il convient de clarifier les responsabilités engagées et les erreurs commises.

Observation: *La Commission des finances demande au Conseil d'Etat de préciser, sur la base de l'audit reçu, la suite qu'il entend donner au dossier SIEF et les procédures qu'il prévoit de mettre en place pour éviter la répétition d'un développement aussi malheureux.*

Réponse

Comme mentionné dans son communiqué de presse du 9 octobre 2009, le Conseil d'Etat a décidé de limiter l'usage du logiciel e*SA au domaine de la formation professionnelle, de stabiliser l'application pour une utilisation de quelques années et de moderniser les logiciels utilisés dans les autres ordres d'enseignement et que l'on avait négligé dans la perspective d'une introduction rapide de e*SA. C'est ainsi que LAGAPES, une application généralisée dans l'enseignement obligatoire, a bénéficié d'une mise à niveau du système de gestion de base de données et est maintenant déployée dans les établissements.

De plus, le projet informatique ainsi que la partie de l'informatique administrative, jusque là sous la conduite du DFJC, ont été transférés à la Direction des systèmes d'information (DSI) du Département des infrastructures, avec les ressources qui leur sont liées. Les besoins informatiques des secteurs de l'enseignement seront ainsi intégrés dans la stratégie de l'informatique cantonale telle que définie par le Plan directeur des systèmes d'information.

Parallèlement à cet effort de stabilisation, le DFJC et la DSI vont dresser un état des solutions déployées dans les autres cantons suisses, avec une attention particulière pour celles susceptibles d'être mutualisées entre plusieurs cantons sous licence GPL de la CSI (open source). Il est hors de question pour le Conseil d'Etat d'initialiser un nouveau projet spécifiquement vaudois.

C'est d'ailleurs là un des principaux enseignements qu'il tire des difficultés qu'a rencontré le projet SIEF. En outre, la nouvelle démarche évitera la mise en œuvre d'un système d'information complexe, monolithique et unique pour tous les ordres d'enseignement au profit d'un socle commun complété par des solutions répondant aux besoins spécifiques des différents secteurs d'enseignement.

Les modalités de conduite des grands projets informatiques ont été clarifiées, formalisées et renforcées à la DSI en marge du programme PACE (programme d'action du CE pour stabiliser l'informatique cantonale et décidé en janvier 2008). Le Conseil d'Etat vient de transmettre au Grand Conseil une demande de crédit de CHF 2,05 millions afin que la DSI dispose d'un logiciel de gestion de portefeuille de projet (PPMS - Project Portfolio Management System) supportant les procédures de gestion de projet et assurant le pilotage de ces projets. Dans ce sens, un effort de formation des responsables de projets informatiques a été entrepris et se poursuivra. De même, la demande d'investissement comprend un outil performant de gestion de l'exploitation et des incidents ainsi que de prise en main à distance des postes de travail (commun à la DSI et au secteur de l'informatique pédagogique du DFJC).

Enfin, qu'il s'agisse de la rédaction des appels d'offres, des conditions générales, des contrats et de leurs avenants, ou encore de la réception formelle des versions d'un logiciel en développement, la DSI a déployé une palette de modèles et de référentiels standards qui ont été récemment audités par le CCF et jugés conformes aux meilleures pratiques. Les faiblesses au plan contractuel identifiées par l'audit du CCF sur le projet SIEF ne devraient donc pas se reproduire. Au demeurant, les recommandations complémentaires faites par le CCF lors de l'audit du projet SIEF ont une portée qui vise tout projet informatique complexe : elles sont prises en compte dans l'amélioration des procédures en matière de gestion contractuelle et de gestion de projet.

Cela étant, les règles qui cadrent les projets informatiques sont à ce jour moins bien établies que celles qui régissent depuis plus d'un siècle le secteur de la construction. Probablement que l'évolution rapide et constante des technologies de l'information empêche en partie que ces cadres formels se mettent en place et se généralisent. On ne peut donc pas exclure d'autres mésaventures, en particulier sur des projets de la taille du SIEF, raison pour laquelle le CE a décidé de relancer ce projet sous la forme de modules et d'améliorations successives. Les développements informatiques de l'Etat de Vaud, petits et grands, représentent un investissement annuel de quelque CHF 15 millions, auxquels il faut ajouter CHF 5 millions, compris dans le budget de fonctionnement de la DSI, dédiés aux projets de développement. Cela représente un total dédiés aux projets d'environ CHF 200 millions pour la dernière décennie : il convient d'avoir à l'esprit ce montant en regard du nombre de projets qui, durant cette période, ont connu des difficultés majeures avant d'être fondamentalement réorientés ; ils sont au nombre de trois, Bistrada pour le SAN, la TAO pour l'ACI et SIEF. Il faut aussi préciser que l'Etat a obtenu un remboursement complet de ce qui avait été investi dans Bistrada et qu'une solution conventionnelle a été trouvée avec le fournisseur de la TAO, le cas du dossier SIEF étant pendant.

4^e observation

DFJC – Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation

Dans le cadre du projet de budget 2010, avec des contributions complémentaires fédérales, le Conseil d'Etat a prévu l'engagement de moyens importants en terme d'ETP pour favoriser l'intégration professionnelle des jeunes (programmes FORJAD, Transition 1 et Case management). Cet effort important mérite un suivi adéquat des mesures mises en place et de leurs effets.

Observation: *La Commission des finances demande au Conseil d'Etat, dans le but d'optimiser le*

suivi des mesures prévues pour favoriser l'intégration professionnelle des jeunes, de mettre en place un tableau de bord avec un choix d'indicateurs adéquats et de présenter périodiquement un rapport au Grand Conseil sur les résultats des actions lancées.

Réponse

Le Conseil d'Etat, par sa délégation à la formation et aux sports, a institué une direction interservices de la Transition1 (T1), composée des six chef-fes des services concernés par la politique d'intégration des jeunes par la formation professionnelle, à savoir DGEO, DGEP, SESAF, SPJ, SDE, SPAS, sous la présidence du SESAF. La direction interservices pour la T1 a pour mandat d'évaluer, de coordonner, de faire des propositions de régulation des mesures visant à assurer l'intégration des jeunes par la formation professionnelle ou par l'emploi. Sur le plan opérationnel, elle a également le mandat de mettre en œuvre le "Case management pour la formation professionnelle" dans le Canton. L'Office d'orientation scolaire et professionnel (OCOSP) assure la mise en œuvre de cette mission, par l'institution dans ses cinq Centres régionaux de prestations de "Guichets pour la T1".

Le suivi de ce projet est assuré de plusieurs manières:

- comme pour tous les projets subventionnés par l'OFFT, la Confédération impose sa propre batterie d'indicateurs ainsi qu'un rapport final d'évaluation, outre des points de situation réguliers. Elle met à disposition un système d'information (la plate-forme CaseNet) permettant de produire des statistiques. La subvention elle-même est versée en quatre fois, après que le Canton a démontré qu'il remplit les conditions posées par la Confédération et que le projet est suivi d'effets probants ;
- les six chef-fes de services tiennent des séances régulières ("monitoring" du projet) et un mandat d'évaluation portant sur les effets du "Case management" est en cours d'adoption avec l'URSP[1], appuyé pour certains aspects – financiers ou organisationnels - par l'UCA[2] ;
- le SESAF a procédé à une évaluation des premiers éléments mis en œuvre en 2009 et élabore un certain nombre d'indicateurs (quantitatifs, ex. : 2475 demandes de mesures de T1 ont été traitées et qualitatifs, ex. : dans quelle proportion les souhaits pré-professionnels des jeunes ont-ils été satisfaits et pourquoi ?).

Ces différents travaux doivent également permettre l'ajustement du nombre de places de pré-formation à la demande. Cependant, au-delà du fait qu'un travail conséquent est réalisé, il restera le fait que le succès d'un tel projet est largement conditionné par la conjoncture économique et le nombre de places de stages, puis de formation en entreprise.

Les différents éléments mentionnés ci-dessus permettront d'élaborer des rapports périodiques qui seront bien évidemment transmis au Grand Conseil.

[1] URSP : Unité de Recherche pour le pilotage des Systèmes Pédagogiques

[2] UCA : Unité de Conseil et d'Appui

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 février 2010.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean