

**RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT**  
**aux observations de la Commission des finances sur les comptes 2009**

*1<sup>re</sup> observation*

**DSE – Observation transversale**

*Deux ans après le démarrage des conventions – programme au SFFN et au SESA, l'Etat de Vaud a accumulé à fin 2009 un important retard dans leur mise en œuvre. Les dépenses effectives du canton sont en effet très sensiblement inférieures aux tranches de crédit reçues de la Confédération.*

**Observation**

*Le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur les causes de ce retard sur les possibilités de tenir les programmes et cas échéant sur les mesures d'ores et déjà prises ou envisagées pour y parvenir. De plus, il est également prié d'analyser si cette situation qui prévaut dans le Canton de Vaud est différente ou non de celle prévalant dans les autres cantons suisses.*

**Réponse**

La RPT devait débiter au 1er janvier 2008. Les conventions-programmes n'ont été signées que le 4 août de la même année par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Les dernières instructions d'application concrètes et définitives n'ont été livrées par la Confédération que dans la foulée, occasionnant un retard au niveau de la mise en œuvre du dispositif cantonal de près de 9 mois.

Par ailleurs, les autres causes des retards sont naturellement différentes au SFFN et au SESA, raison pour laquelle elles sont abordées séparément ci-après.

**- Déterminations du SFFN**

*Remarques préliminaires*

Les règles d'octroi, de suivi et de contrôle des subventions ont profondément changé avec l'introduction des conventions-programmes, de même que les rôles du canton et de la Confédération. 50% du budget du SFFN est concerné par cette réforme. Huit conventions-programmes sont ainsi gérées et placées sous la responsabilité du service dans le cadre d'une réforme qui implique un report de charges de la Confédération sur le canton dans le domaine de la gestion et du contrôle des projets.

*Motifs du retard*

Au-delà du retard pris par la Confédération pour la mise en œuvre des conventions-programmes (ci-avant mentionné), les obstacles suivants ont été rencontrés par le SFFN:

1. Retard dans la mise en œuvre des applications informatiques exigées par les conventions-programmes

Le renouvellement de l'application informatique utilisée pour la gestion des subventions, initié par le service conjointement avec la DSI dès 2006, en prévision de l'entrée en vigueur des conventions-programmes, a été retardé pour des raisons indépendantes de la volonté du SFFN. En effet, au moment des appels d'offres pour la réalisation de l'application informatique, il s'est avéré indispensable de coordonner ce développement avec le nouveau système informatique des finances (SIF). Une solution de rechange provisoire a donc été adoptée, qui a posé des problèmes de fonctionnement. A ce jour, une deuxième adaptation provisoire fait que l'outil est opérationnel depuis l'été 2010, seulement.

## 2. Difficultés opérationnelles dans quelques conventions-programmes en lien avec d'autres dossiers sensibles

Dans le domaine de la biodiversité en forêt, l'un des principaux montant financier a été prévu pour la mise en œuvre de mesures de sylviculture favorables au grand tétras dans le Haut-Jura. Ces mesures concernent le même périmètre que celui faisant l'objet de plans sectoriels sur la circulation motorisée en forêt. Or, ce dernier dossier est en procédure auprès de la CDAP (Tribunal administratif) depuis bientôt deux ans. Cette situation incertaine, qui oppose, notamment, le canton aux communes, a fortement limité la volonté des propriétaires forestiers publics de s'engager dans des projets en faveur de la biodiversité en forêt dans le périmètre en question, du moins tant que la procédure concernant les routes forestières n'est pas réglée. L'arrêt de la CDAP est attendu pour fin juillet 2010.

## 3. Retard dans l'octroi de la part cantonale de financement pour certaines conventions-programmes

Dans le domaine de la prévention des dangers naturels, une part importante du financement cantonal des conventions-programmes est inscrite dans l'EMPD accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 4.9 mios destiné à financer la part cantonale des frais de prévention et de réparation des catastrophes naturelles par la construction de 48 ouvrages et infrastructures de protection contre les avalanches, les chutes de pierres, les glissements de terrain et les coulées de boue. Cet EMPD a été adopté par le Conseil d'Etat le 1er avril 2009 et par le Grand Conseil le 3 novembre 2009 seulement. Dans l'intervalle, les projets ont dû être mis en attente.

## 4. Important renouvellement des cadres du SFFN et manque d'effectifs au cours de l'année 2009

Au cours de l'année 2009, un important renouvellement des cadres du service est intervenu (départ à la retraite de l'inspecteur cantonal des forêts le 31.12.2008 ; départ du responsable de la section "Gestion forestière" le 31.01.2009 ; départ du conservateur de la nature le 31.08.2009 ; mise au concours d'un poste à 50% de "responsable biodiversité en forêt" et engagement avec un délai de certains des successeurs au postes précités, conduisant à plusieurs mois de vacance de différentes fonctions).

### *Comparaison intercantonale*

En ce qui concerne la situation dans les autres cantons, elle varie d'une convention-programme (ci-après CP) à l'autre. Toutefois, d'une manière générale, des retards comparables à ceux que connaît le Canton de Vaud sont constatés dans plusieurs autres cantons.

Voici, par catégorie de conventions-programmes, un succinct résumé de la situation :

### 1. Prévention des dangers naturels et forêts de protection (2 CP)

De façon générale, il apparaît que la mise en œuvre de la RPT ne s'est pas faite partout de façon aisée, ceci dépendant aussi des mécanismes internes à chaque canton. La planification annoncée en 2007 a dû être revue dans plusieurs cantons. L'expérience a aussi montré que la flexibilité du système est insuffisante. La nature des difficultés éprouvées par le Canton de Vaud dans ce domaine n'est donc pas exceptionnelle.

### 2. Biodiversité en forêt (1 CP)

La situation est très différente d'un canton à l'autre. En comparaison intercantonale, le Canton de Vaud

n'est pas lanterne rouge dans ce domaine où les retards dans les engagements sont parmi les plus importants. D'autres cantons, notamment ceux du plateau suisse, ont également de la peine à réaliser certaines prestations (ex : réserves forestières et îlots de sénescence). Le Canton de Vaud est toutefois en avance sur d'autres cantons concernant le programme de conservation des espèces prioritaires (24 espèces avec fiches et plans d'action).

### 3. Economie forestière (1 CP)

Dans ce domaine, la plupart des cantons ont du retard. De l'avis général, les critères fixés par la Confédération, notamment pour inciter au regroupement des propriétaires forestiers (groupements forestiers), sont trop exigeants. Le Canton de Vaud se trouve cependant au-dessus de la moyenne, au niveau national.

### 4. Nature et paysage, parcs naturels (3 CP)

Dans ce domaine, la plupart des cantons n'ont pas de retard. La situation vaudoise, avec un léger retard, s'explique ici essentiellement par l'entrée en fonction d'une nouvelle conservatrice de la nature après le départ de M. Gmür au SDT. Ce retard devrait pouvoir être comblé, s'agissant essentiellement d'un retard de traitement des dossiers et demandes, qui sont, par ailleurs, en suffisance pour atteindre les objectifs des CP.

### 5. Faune sauvage et chasse (1 CP)

Cette convention-programme fonctionne parfaitement entre les cantons et la Confédération. Les tranches sont payées à temps et les prestations réalisées comme convenu. Aucun retard particulier n'est à signaler, ni dans notre canton, ni dans les autres cantons suisses.

#### *Mesures prises par le service*

Depuis la fin mars, le SFFN a entamé des discussions avec l'OFEV en vue de réallouer les disponibilités ou de prolonger l'échéance du 31 décembre 2011 pour l'atteinte de certains objectifs fixés dans les conventions-programmes. Selon les responsables des CP au sein du service, les objectifs pourront être atteints par ces programmes de rattrapage. Ainsi, dans le domaine le plus critique de la biodiversité en forêt, selon le bilan effectué le 30 juin 2010, la situation s'améliore et les montants engagés ont une certaine ampleur.

Comme cela a été indiqué plus haut, plusieurs cantons ont du retard. Selon l'OFEV, les cantons en question vont soit rattraper le retard d'ici fin 2011 (selon leurs rapports annuels), soit demander une adaptation de la CP (ou ont déjà adapté la CP).

En outre, différentes mesures à envisager pour la prochaine période 2012-2015 sont déjà en discussion avec l'OFEV, notamment afin d'introduire davantage de flexibilité dans l'affectation des moyens aux projets, en fonction de leur urgence (cette remarque est particulièrement pertinente dans le domaine de la prévention des dangers naturels).

Enfin, il est à relever qu'il existe une réelle difficulté à planifier certains types de projets sur quatre ans lorsqu'ils ne dépendent pas seulement des priorités cantonales, mais aussi du bon vouloir des maîtres d'oeuvre (le SFFN n'est pas un service constructeur et ne fait que subventionner des projets qui sont portés par des maîtres d'oeuvre tels que les communes, CFF, etc.)

En conclusion, le SFFN a mis en œuvre une série de mesures pour combler le retard de manière concertée avec l'OFEV et s'attend donc à pouvoir atteindre la plupart des objectifs fixés d'ici à la fin de la période, y compris l'année supplémentaire prévue par les conventions-programmes. La Confédération, dans son courrier de synthèse sur les rapports de controlling 2009, daté du 30 juin 2010, souligne d'ailleurs que le Canton de Vaud a globalement réalisé les objectifs des conventions-programmes lors de l'analyse intermédiaire et formule des recommandations pour les cas où il paraît difficile de réaliser les objectifs à 100%. Ces recommandations seront ou sont déjà, en partie, mises en œuvre.

## **- Détermination du SESA**

### *Remarques préliminaires*

Le SESA gère deux conventions-programmes traitant les domaines des ouvrages de protection contre les crues et de la renaturation des cours d'eau. A la différence d'autres secteurs d'activité de l'Etat concernés par l'entrée en vigueur de la RPT, les conventions-programmes gérées par le SESA ne couvrent pas tous les projets mais concernent uniquement ceux dont le coût est inférieur à CHF 1 mio. Pour les objets, de plus grande importance, le subventionnement fédéral est réglé projet par projet en dehors du cadre des conventions-programmes.

On peut donc dire que l'introduction de la RPT a eu peu d'impact sur les gros projets, mais qu'elle a considérablement modifié la gestion des projets de plus petite importance. Pour ces derniers, le SESA doit en effet gérer la part du subventionnement fédéral (déterminer si les travaux sont susceptibles de recevoir une subvention, en déterminer le montant, en assurer le versement) et s'assurer que les objectifs des conventions soient atteints et que "l'enveloppe" financière soit respectée.

### *Motifs du retard*

Au-delà du retard pris par la Confédération pour la mise en œuvre des conventions-programmes (ci-avant mentionné), il convient de relever un retard dans la mise en route des chantiers (1) et de prendre acte que le SESA n'est pas toujours le maître d'ouvrage (2).

1. En ce qui concerne le retard dans la mise en route des chantiers : une planification précise des chantiers n'est pas toujours réalisable compte tenu des possibilités d'oppositions et de recours. Certains projets peuvent ainsi rester bloqués pendant des mois alors que le financement est assuré (par exemple le projet de dépôt du Bévieux où une opposition déposée en avril 2008 a reporté l'acquisition du terrain au 29 novembre 2009).
2. En ce qui concerne le fait que le SESA n'est pas toujours le maître d'ouvrage : lorsque ce rôle incombe aux communes, le SESA ne peut pas imposer une planification des travaux. Les versements de subventions seront donc tributaires du planning fixé par la commune et de l'état d'avancement effectif des travaux.

### *Comparaison intercantonale*

Sur la base de contacts établis avec l'OFEV, la situation peut varier d'un canton à l'autre (par exemple, Zoug n'a encore rien entrepris alors que Lucerne a tout consommé). Cependant, selon la même source, le retard du Canton de Vaud serait dans la "moyenne" de celle des autres cantons.

### *Mesures prises par le service*

Au niveau de la protection contre les crues, de nombreux chantiers devraient être ouverts entre 2010 et 2011. Il est par ailleurs possible que certains travaux d'entretien d'ouvrages sur des tronçons corrigés puissent bénéficier d'une participation fédérale.

En ce qui concerne la renaturation, des modifications législatives en cours au niveau fédéral et un projet d'ordonnance actuellement en consultation instaurent une obligation pour les cantons de disposer d'un programme de renaturation. Pour l'ensemble de la Suisse, les montants en jeu sont estimés à terme à CHF 40 mios par an. Les montants prévus dans la convention-programme renaturation devraient donc être consommés dans leur intégralité.

### *2<sup>e</sup> observation*

#### ***DINT - Service des communes et des relations institutionnelles (309 - 3011)***

*De manière anecdotique, mais à régler de façon transversale, le salaire de l'organiste de la Cathédrale est en dépassement de budget au SeCRI depuis plusieurs années, alors que la Cathédrale, partagée entre de multiples utilisateurs, ne peut pas le prendre à sa charge tant que sa gouvernance n'est pas réglée.*

### **Observation**

*Le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur l'évolution de cette situation.*

### **Réponse**

La gouvernance de la Cathédrale est en discussion depuis plusieurs années, sa complexité actuelle – liée à l'engagement de nombreux intervenants – appelant à la mise en place de simplifications de fonctionnement. Dans ce contexte, le poste de l'organiste de la Cathédrale avait été supprimé dans l'idée que celui-ci soit repris par une institution de droit public à créer. Les choses ont cependant pris plus de temps que prévu, notamment en raison des lourds investissements qui doivent encore être consacrés à la Cathédrale sous l'égide de l'Etat. Cette solution intermédiaire tendant à se prolonger, le Département va prendre les mesures nécessaires pour régulariser la situation de l'organiste au cours de l'année 2011.

### *3<sup>e</sup> observation*

### **DEC / Service de l'emploi / DSAS (52 - 3668.1)**

*Une sous-consommation importante de l'enveloppe budgétaire est constatée (-33%, soit CHF 16,73 mios sur CHF 24,4 mios) de manière récurrente. La problématique des mesures de réinsertion touche deux départements : DEC et DSAS.*

### **Observation**

*Le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur les raisons de cette forte sous-consommation, ainsi que sur les actions conjointes ou spécifiques qui sont menées par les deux départements cités ci-dessus pour optimiser les mesures de réinsertion.*

### **Réponse**

Dans un premier temps, le Conseil d'Etat explique la sous-consommation du budget des mesures d'insertion professionnelle (MIP) en 2009 par les éléments exposés ci-dessous. Dans un deuxième temps, il présente les mesures engagées et les dispositions prévues pour l'année 2010 et 2011.

Les principales raisons expliquant l'état de consommation des comptes 2009 sont les suivantes:

- a. L'objectif posé aux CSR par le Conseil d'Etat d'orienter au moins 30% des personnes adultes au bénéfice du RI vers les Offices Régionaux de Placement (ORP) n'a jamais été atteint. En moyenne sur l'année 2009, cette proportion est de 22% selon les données publiées par le SCRIS. Dès lors, les personnes susceptibles de participer aux MIP ont été moins nombreuses qu'initialement prévu.
- b. Au début de l'année 2009, les perspectives conjoncturelles étaient clairement défavorables. Dans les faits, les retours en emploi des bénéficiaires du RI ont bien été freinés, en revanche, il n'y a pas eu d'augmentation massive des nouveaux arrivants. Deux raisons l'expliquent. Premièrement, la dégradation rapide et brutale du marché du travail a prioritairement eu des conséquences négatives sur l'assurance-chômage (nombreuses demandes de réduction de l'horaire de travail, augmentation du nombre de personnes au bénéfice d'indemnités de chômage). La deuxième raison réside dans la décision du Conseil fédéral, prise suite à une demande du Conseil d'Etat, d'octroyer 120 indemnités de chômage supplémentaires aux chômeurs vaudois.
- c. Une diminution progressive de la participation aux emplois d'insertion - mesures les plus onéreuses car elles permettent aux participants de toucher un salaire - en faveur d'autres mesures plus prometteuses en terme d'insertion et moins coûteuses a également eu un impact

immédiat sur les comptes 2009.

- d. Enfin, des difficultés existent pour amener certains bénéficiaires du RI à prendre part à des mesures d'insertion professionnelles.

Le Conseil d'Etat tient à souligner que tous les besoins de mesures en faveur des bénéficiaires du RI ont pu être satisfaits. Il n'y a pas de rétention de mesure ou de freins posés à leur octroi. A aucun moment, un bénéficiaire du RI souhaitant participer à une mesure n'a été empêché de le faire. Au contraire, le Service de l'emploi poursuit un objectif d'activation des bénéficiaires du RI, lesquels ont besoin d'un accompagnement plus intensif tant sur la forme que sur la durée.

Aux fins de tenir compte de l'impact à venir de la crise que l'économie a traversé et de densifier sa politique d'intégration professionnelle des bénéficiaires du RI, le Service de l'emploi a développé et mis en œuvre une série de nouvelles prestations qui viennent améliorer et compléter le dispositif d'insertion destiné aux chômeurs de longue durée.

L'efficacité des nouvelles prestations réside notamment dans leur diversité, leur complémentarité et, en général, leur durée plus importante dans le temps. De ce fait, ces prestations sont relativement coûteuses avec un effet important sur le budget des MIP pour les années 2010 et 2011, il s'agit de:

- a. INGEUS : accompagnement et coaching intensif et individualisé des bénéficiaires du RI sur une période de 9 à 12 mois avant la prise d'emploi, à laquelle s'ajoutent 6 mois de suivi pour consolider le retour en emploi. Un montant maximum de CHF 1.8 mio est prévu pour l'année 2010. En 2011 un montant identique y sera consacré.
- b. AVDEMS : le programme "Réorienter sa carrière en EMS" est une prestation innovante fondée sur 3 axes, la formation, l'expérience en emploi et l'intégration d'un réseau professionnel d'employeurs. Les participants sont formés et placés dans des emplois en EMS, tout en étant accompagné tout au long de la démarche. Un montant de CHF 1.7 mio est prévu pour cette prestation en 2010, l'opération doit se répéter en 2011.
- c. ProTravail : est un projet novateur d'entreprise sociale, active dans la récupération de matériaux de construction et la création d'une bourse pour les revendre. L'entreprise permet la création de 30 places de travail destinées à des personnes au RI en grande difficulté et durablement exclues du marché de l'emploi. Une somme de CHF 500'000 est prévue au budget 2010 pour la mise en œuvre du projet. En 2011 un montant de CHF 1.5 mio y sera consacré.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat rend attentif aux effets de la prochaine révision LACI, qui pourrait se déployer déjà en 2011. Le projet prévoit une restriction de la durée des indemnités de chômage versées, ce qui aura inmanquablement pour effet l'augmentation du nombre des bénéficiaires du RI et en particulier les personnes en recherche d'emploi, c'est-à-dire les personnes qui ont besoin des mesures d'insertion professionnelle.

L'Exécutif cantonal tient aussi à rappeler qu'une enveloppe budgétaire n'est pas une obligation de dépenser, mais doit être considérée comme un moyen de mettre en place une politique publique efficace et efficiente. Il ne saurait être question de multiplier les mesures et des dépenses dans le seul but de dépenser l'intégralité d'un budget.

Le Conseil d'Etat relève enfin que le budget dont bénéficie le DSAS pour organiser des mesures d'insertion sociale (MIS) destinées aux bénéficiaires du RI qui ne sont pas dirigés vers les ORP, car pas aptes à envisager une réinsertion de nature professionnelle, a été significativement augmenté, passant de CHF 4.6 mios en 2006 à CHF 17 mios en 2010.

Les MIS peuvent être catégorisées selon 3 types d'objectifs : les mesures de formation, visant à recouvrer l'aptitude au placement, les mesures de préservation de la situation économique et les mesures de préservation du lien social. Elles présentent des résultats probants, comme l'attestent les

exemples suivants :

- Le programme FORJAD (formation pour jeunes adultes en difficulté) permet à des jeunes adultes en difficulté, dont plus de 75% n'ont aucune formation professionnelle, d'acquérir une formation certifiante. Il leur garantit également un revenu suffisant pour vivre et la prise en charge de leurs frais de formation. Il prévoit en outre une préparation à l'entrée en formation professionnelle sous forme de mesures d'insertion sociale spécifiques, ainsi qu'un accompagnement durant leur apprentissage, éléments qui contribuent aux bons résultats de ce programme.  
L'insertion des jeunes adultes constitue un objectif prioritaire en matière d'insertion des bénéficiaires du RI. Les mesures de préparation à l'entrée en apprentissage représentent ainsi près de 50% du budget total du catalogue des MIS.
- Les MIS "Coaching+" offerte par l'OSEO-Vaud et "Transition vers l'emploi et l'apprentissage" offerte par la Fondation Mode d'Emploi sont des exemples de mesures permettant à des bénéficiaires de tout âge de retrouver une aptitude au placement, une formation ou un emploi. Elles s'articulent en trois principales phases, la remise à niveau des compétences, la validation du projet professionnel et la préparation à l'emploi ou à la formation par le biais de stage ou de mise en activité. Globalement, ces objectifs sont atteints pour plus de 75% des participants achevant la mesure, et 70% de ces bénéficiaires trouvent un emploi ou sont orientés vers un ORP.

Les mesures du premier type (les mesures de formation, visant à recouvrer l'aptitude au placement) sont privilégiées lors de l'élaboration du catalogue annuel des MIS afin de créer un canal spécifique d'accès aux ORP, le projet d'insertion professionnel devant dès lors être validé dans le cadre de la prise en charge RI. Ceci impliquant alors une priorisation de l'attribution de l'enveloppe budgétaire à ce type de mesures. Il faut préciser que le budget pour les mesures d'insertion sociale (MIS) est entièrement utilisé chaque année, la plupart des MIS connaissent même une liste d'attente.

#### *4<sup>e</sup> observation*

#### ***DEC / Service de l'agriculture (54 – 4313)***

*Une baisse significative des revenus (-48%) de la rubrique "émoluments" du SAGR a été constatée. Ces émoluments concernent essentiellement des autorisations délivrées pour la vente d'exploitations agricoles et viticoles à des acquéreurs non exploitants. Des explications entendues, il ressort que cette baisse résulte de recours déposés et gagnés par le département contre des décisions prises par la commission foncière I.*

#### ***Observation***

*Le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur les éléments qui ont conduit le département à déposer de nombreux recours contre les décisions de la commission foncière I en matière de vente d'exploitations agricoles et viticoles à des acquéreurs non exploitants.*

#### **Réponse**

La diminution significative du nombre d'autorisations délivrées par la commission foncière I (CF I) et donc des émoluments n'est pas une conséquence directe liée proportionnellement au nombre de recours déposés par le département en tant qu'autorité de haute surveillance.

En fait, l'évolution du droit et de la jurisprudence ont imposé à la CF I la fixation d'un prix licite pour les parcelles agricoles isolées bâties vendues à des non exploitants. Antérieurement, la CF I renonçait à déterminer un prix licite en raison de la difficulté d'estimer la valeur d'un bâtiment, souvent vétuste, et qui avait perdu son utilité pour l'exploitation agricole actuelle.

La diminution du nombre de dossiers traités, donc la baisse des émoluments dans l'exercice en cause,

est la conséquence de deux causes concomitantes : d'une part la suspension de toute nouvelle prise de décision jusqu'à droit connu ; d'autre part, vu l'issue du ou des recours, la nécessité pour la CF I de développer une méthode comparative de détermination du prix licite pour ces cas à la fois particuliers et fort différents les uns des autres.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1 septembre 2010.

Le vice-président :

*P.- Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*