

**RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT**  
**aux observations de la Commission des finances sur le budget 2011**

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

**DSE – Service de la sécurité civile et militaire (SSCM – 109)**

*L'évolution du service de la sécurité civile et militaire laisse apparaître année après année une diminution d'activité, aussi bien dans le domaine militaire que dans la protection civile.*

**Observation:** *Le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur l'avenir à moyen et long terme du SSCM et à envisager son regroupement au sein de la Police cantonale.*

**Réponse**

Sur le plan de la Protection de la population et de l'Etat-major cantonal de conduite, les activités de gestion de crise, respectivement de planification, ont connu une croissance exponentielle. Les quelques exemples suivants démontrent cette réalité :

a) dans le domaine de l'engagement :

- Participation significative à l'opération LAROUSSE (sommet de la Francophonie 2010) ;
- Pandémie A/H1N1 (2009) ;
- Interventions lors d'intempéries (Vallon du Nozon 2010, Chablais 2007, etc.).

b) dans le domaine de la planification :

- L'analyse des dangers et des risques avec l'édition du catalogue des risques ;
- Les 31 plans de coordination pour l'intervention ;
- Les 12 modules transversaux (nombreux morts, effondrement total de bâtiment, hébergement, etc.).

c) dans le domaine de l'exercice :

- Accident ferroviaire en exercice d'Etat-major (TRANO 11), puis à l'échelle 1 :1 (TRANO 12) ;
- Exercice d'accident d'aviation en exercice d'Etat-major (GVA 08), puis à l'échelle 1 :1 (GVA 09) ;
- Exercice Epizootie (Pédiluve 07).

Dans les domaines de l'Armée et de la Protection de la population, les réformes sont nombreuses et importantes, et la Confédération entend poursuivre dans cette voie, exigeant ainsi du SSCM d'importantes mutations afin de s'adapter aux nouvelles structures organisationnelles voulues par ces réformes. De plus, il convient de relever que la décision de créer un réseau national de sécurité, adoptée récemment par les cantons et la Confédération, aura des conséquences organisationnelles à l'échelon des cantons et donnera un poids encore plus important au concept de protection de la

population.

Enfin, le domaine de la taxe d'exemption du service militaire a également connu un accroissement d'activité suite à l'augmentation du nombre d'assujettis et des taxes encaissées.

En dépit de cet engagement important, l'analyse des comptes du SSCM démontre une bonne stabilité au cours des 5 dernières années, la croissance des charges étant maîtrisée. Ainsi, le SSCM assume de nombreuses missions dans le souci constant d'employer les deniers publics à bon escient.

Chaque entité ayant ses tâches propres qui sont complémentaires, mais ne peuvent se confondre, le Conseil d'Etat n'a pas engagé de démarches concrètes qui tendraient à regrouper le SSCM et la police cantonale. Dans le cadre de réflexions engagées en 2004 et en 2007, deux rapports ont abordé la question d'une fusion éventuelle entre ces deux services. Ils étaient arrivés à la conclusion qu'une telle décision aurait des conséquences insignifiantes sur le plan opérationnel, comme au niveau des ressources humaines ou des finances. Au demeurant, la cohabitation civils et militaires est mal acceptée par les syndicats de police.

Il est significatif qu'aucun canton n'a décidé d'intégrer la protection civile au sein des corps de police cantonale. Au niveau de la Confédération, ces deux entités sont même attachées à des départements distincts.

Le Conseil d'Etat ouvre néanmoins une réflexion autour des synergies possibles entre ces entités dans le cadre plus large de sa réorganisation de l'administration.

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

### ***DSE – Service de l'environnement et de l'énergie (SEVEN – 113 / 31852.8)***

*Le budget 2011 consacré à l'assainissement du bruit ferroviaire est en nette diminution par rapport au budget 2010 (2010 : CHF 2.685 mio et 2011 : CHF 995'500). Déjà les comptes 2009 avaient montré une large non-dépense de ce poste (budget CHF 1.6 mio / comptes : CHF 90'977). Le budget 2011 n'est dès lors qu'une adaptation à la tendance relevée en 2009.*

*Le SEVEN a la charge de la coordination et du suivi des mesures d'insonorisation sur les bâtiments existants, en octroyant des subventions par le biais d'un financement fédéral sur la base de la Loi sur la réduction du bruit émis par les chemins de fer datant d'octobre 2000. Le programme fédéral prendra fin en 2015.*

*Le bruit ferroviaire, notamment dû au trafic marchandise, n'est-il plus un problème ? Ou seraient-ce les moyens d'action qui ne sont pas connus ?*

***Observation*** : *Le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur les raisons de cet éventuel désintérêt constaté. Il est également prié d'entreprendre des actions pour faire connaître ce dispositif, afin que les communes et/ou les propriétaires concernés puissent prendre les mesures nécessaires pour lutter contre le bruit au niveau de leur bâtiment dans les délais.*

## **Réponse**

Les procédures d'assainissement du bruit ferroviaire sont placées sous la responsabilité de l'Office fédéral des transports (OFT). Le financement est assuré par le fonds des grands projets ferroviaires (fonds FTP).

Le but de l'assainissement est de réduire les nuisances sonores pour les riverains le long des voies de manière à ce que 2/3 de ceux-ci soient exposés à un bruit inférieur aux valeurs limites après assainissement.

L'assainissement se déroule en 3 étapes : réduction des émissions sonores du matériel roulant, réalisation d'ouvrages antibruit et, en cas de dépassement des valeurs limites, pose de fenêtres phoniques sur les bâtiments touchés.

L'OFT a estimé qu'environ 13'000 fenêtres devront être changées pour l'ensemble du Canton d'ici au 31 décembre 2015. Le financement du changement de fenêtres est totalement supporté par la Confédération, y compris le coût du suivi technique et administratif réalisé par le SEVEN.

A fin 2010, 18 décisions de l'OFT sont entrées en force. Le SEVEN a donc été chargé de faire procéder au changement des fenêtres des bâtiments exposés au bruit ferroviaire pour des communes principalement situées le long de la ligne du Simplon.

Par rapport au budget 2010 (CHF 2'685'000) et en tenant compte des dépenses effectives pour 2010 (CHF 641'734.20), le SEVEN a proposé un montant réduit pour 2011. En effet, le rythme des travaux est dicté, d'une part, par les durées des procédures de l'OFT et, d'autre part, par les disponibilités des entreprises de construction spécialisées dans le changement des fenêtres. Plusieurs décisions font l'objet de recours au niveau fédéral, ce qui entraîne des retards dans la réalisation des mesures d'assainissement pour les communes concernées.

Si les dépenses en 2011 devaient être plus importantes que celles budgétisées, le SEVEN ferait une demande complémentaire à la Confédération, opération neutre pour le Canton vu que le financement est totalement supporté par cette dernière.

Par ailleurs, les études d'assainissement mises à l'enquête établissent la liste des bénéficiaires d'un financement. Le Canton n'a ainsi pas de marge de manœuvre dans le choix des bâtiments à assainir et chaque propriétaire est systématiquement contacté afin de savoir s'il désire procéder au changement de fenêtres.

En guise de conclusion, il est rappelé qu'il ne s'agit pas de subventions. En effet, c'est une prise en charge de la Confédération de la totalité des frais pour le changement des fenêtres des pièces dont l'exposition au bruit dépasse la valeur d'alarme et d'une participation de 50% pour le remplacement des fenêtres dont l'exposition est comprise entre les valeurs limites d'immission et la valeur d'alarme (la part restante étant prise en charge par le propriétaire du bâtiment).

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

***DSE – Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH - 131)***

***DFJC – Service de la protection de la jeunesse (SPJ – 281)***

*Les rapports des commissions rattachées aux DSE et DFJC présentent les problématiques et enjeux en relations avec l'accueil de la petite enfance. Il en ressort que:*

- la participation globale du Canton augmente et sera de CHF 15'202'600 en 2011, alors qu'elle devrait être selon l'EMPD voté de CHF 17.5 millions*
- les montants prévus à la rubrique 131.3161 destinés à l'achat de places en garderie n'ont pas été utilisés en 2010 et supprimés pour 2011*
- un montant est inscrit au budget pour une définition du contour d'une nouvelle politique en la matière*
- les mesures d'aide au démarrage et de rétrocession devraient prendre fin en 2012.*

*Hormis les problématiques en relation avec des grands groupes d'employés de l'Etat tels par exemple l'UNIL ou le CHUV où les horaires présentent une problématique particulière, les parents privilégient généralement une place d'accueil près de leur domicile ou de l'école.*

*Ces constats laissent à penser que la problématique de l'accueil de la petite enfance, essentielle en termes sociaux et économiques, est encore insuffisamment soutenue, en particulier en ce qui concerne la responsabilité de l'Etat employeur.*

***Observation*** : *Le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur le rôle qu'il entend assumer en tant qu'employeur par exemple en entrant dans des réseaux locaux et expliquer les mesures et préciser les intentions qu'il entend prendre dans sa participation à la FAJE (en lien avec*

*les engagements pris dans l'EMPD). En outre, le Conseil d'Etat ne craint-il pas que la disparition de l'aide au démarrage et de la rétrocession en 2012 entraîne une baisse de l'engagement et la motivation à la création de places d'accueil ?*

### **Réponse**

Le Conseil d'Etat souligne que la subvention ordinaire de l'Etat à la FAJE a régulièrement augmenté ces dernières années, passant de CHF 6.1 mios en 2006 à CHF 11.2 mios dans le projet de budget 2011. De plus, alors qu'il avait annoncé dans l'EMPD qu'il demanderait la rétrocession de sa participation en tant qu'employeur (comme le permet la loi jusqu'en 2011), le Conseil d'Etat a chaque année renoncé à cette requête, marquant ainsi un effort financier supplémentaire d'environ CHF 1.8 mio en faveur du budget de la FAJE. En tenant compte des versements liés à l'aide au démarrage (CHF 2.2 mios), le financement étatique pour 2011 s'élève à CHF 15.2 mios. Par ailleurs, une délégation ad hoc du Conseil d'Etat a rencontré une délégation du Conseil de Fondation de la FAJE pour élaborer un document conjoint définissant le cadre financier de l'engagement de l'Etat au budget de la FAJE de 2011 à 2012, avec une augmentation annuelle de la subvention ordinaire de CHF 0.5 mio par an.

S'agissant de l'aide au démarrage, le Conseil d'Etat considère qu'il dispose des bases légales permettant encore d'alimenter ces prochaines années le Fonds pour la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée (ci-après : le Fonds) par un cinquième du montant des taxes perçues par l'Etat sur les loteries. Tant que ce Fonds est ainsi alimenté, le Conseil d'Etat prévoit le versement par ce Fonds de CHF 2.2 mios par an au budget de la FAJE pour l'aide au démarrage. Par contre, si à moyen terme cette alimentation du Fonds n'était plus possible sur la base du dispositif légal actuel, le Conseil d'Etat ne pourra pas envisager de compenser cette contribution extraordinaire par une nouvelle augmentation de la subvention ordinaire.

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

#### **DFJC – Direction générale de l'enseignement postobligatoire (DGEP – 232 / comptes 3021 et ss)**

*En automne 2010, la sous-estimation chronique des charges salariales des enseignants a nécessité d'importants correctifs au budget 2011, ainsi que le lancement d'un audit complet par le CCF sur la gestion des charges salariales (appréciation de l'état actuel et propositions d'amélioration). Les résultats de cet audit devraient permettre une meilleure maîtrise de la masse salariale de cette catégorie de collaborateurs.*

**Observation:** *En complément à cet audit du CCF, le Conseil d'Etat est invité à préciser au Grand Conseil les bases actuelles de fixation du taux d'encadrement dans les établissements d'enseignement professionnel, dans les gymnases et à l'OPTI (bases légales, calcul des taux, évolution des cinq dernières années, comparaison intercantonale).*

### **Réponse**

- Loi sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS) du 17 septembre 1985, 412.11
- Loi sur la formation professionnelle (LVLFPPr) du 9 juin 2009, 413.01
- Règlement d'application de la loi du 9 juin 2009 sur la formation professionnelle (RLVLFPPr), 413.01.1
- Règlement des gymnases (RGY) du 13 août 2008, 412.11.1

#### **Calcul des taux**

Il n'existe pas de formule unique pour fixer les taux d'encadrement dans les différents types d'établissements de l'enseignement postobligatoire. La question est réglée de manière sectorielle

(écoles professionnelles, gymnases, écoles de la transition).

Le nombre de classes maximum pouvant être ouvertes lors de la prochaine rentrée scolaire est fixé en début d'année civile par la DGEP pour tous les établissements, en tenant compte des moyens mis à disposition de la DGEP par le budget voté par le Grand Conseil.

#### *Tableau de l'évolution du nombre de classes*

Ce tableau montre l'évolution du nombre de classes entre 2007 et 2010 pour les gymnases et les écoles professionnelles. L'accroissement du nombre de classes est la conséquence de l'augmentation du nombre d'élèves suivant les cours dans les différents établissements, de la création de nouvelles filières/professions pendant cette période ainsi que de certaines adaptations réglementaires.

| <u>Etablissements</u>                 | <u>Année</u> | <u>2007</u> | <u>2008</u> | <u>2009</u> | <u>2010</u> |
|---------------------------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Gymnases (sans le GYB)                |              | 428.7       | 440.2       | 461.9       | 481.4       |
| Ecoles professionnelles (y c. l'OPTI) |              | 377.83      | 404.33      | 408.75      | 431.75      |

Pour les établissements de type "gymnase", l'enveloppe pédagogique (ECU), au sens de l'art. 31 du RGY est utilisée pour réguler ce secteur de formation en se fondant sur le budget à disposition. Cette enveloppe pédagogique est basée sur un taux de périodes par élève fixé par le département pour chaque année scolaire et pour chaque établissement. Une disposition d'application fixe les règles de calcul de l'ECU. L'évolution de l'ECU dépend des adaptations apportées à la grille horaire (dispositions fédérales) et des adaptations réglementaires décidées par le Conseil d'Etat.

#### *Tableau de l'évolution de la valeur de l'ECU pédagogique (2006-2010)*

| <u>Années scolaires</u> | <u>Périodes</u> | <u>Elèves</u> | <u>ECU cible</u> |
|-------------------------|-----------------|---------------|------------------|
| 2007-2008               | 17'290.55       | 9'679.41      | 1.8000           |
| 2008-2009               | 17'986.03       | 9'942.49      | 1.8300           |
| 2009-2010               | 19'562.37       | 10'135.43     | 1.9479           |
| 2010-2011               | 21'006.88       | 10'375.65     | 1.9767           |

Pour les établissements de type "écoles professionnelles" et "écoles de la transition", il n'existait pas, jusqu'à l'année scolaire 2009-2010, d'outil similaire aux gymnases. La DGEP a introduit, dès 2010, dans ces écoles un outil de référence dénommé REPENSE (Répartition de l'enseignement) qui permettra à chaque établissement, dès juillet 2011, de procéder à une répartition des périodes d'enseignement par type de formation et par enseignant. Ce nouvel outil permettra également de vérifier l'adéquation du taux d'activité attribué contractuellement à l'enseignant en fonction du nombre de périodes réparties, ce qui se traduira par une meilleure maîtrise des coûts salariaux par la DGEP.

#### **Comparaison intercantonale**

Vu que la mise en œuvre des fonctions est de la compétence des cantons et que les moyens mis à disposition de l'enseignement postobligatoire dépendent des priorités politiques de chacun d'entre eux, il n'existe pas, à ce jour, d'échange d'informations permettant des comparaisons intercantionales.

De plus, même si ces comparaisons existaient, le statut horaire des enseignants ne suit pas les mêmes règles dans tous les cantons, ce qui influence les éventuels indicateurs permettant de comparer les taux entre les cantons.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat ne peut fournir les données demandées.

## 5<sup>e</sup> observation

### **DINT – Service juridique et législatif (S JL – 303)**

Depuis plusieurs exercices, les rubriques suivantes :

- 31853 Indemnités payées aux témoins
- 31855 Indemnités dues aux avocats d'office
- 3186 Frais de justice AJ

affichent des montants nettement supérieurs aux comptes que ceux budgétés. Des crédits supplémentaires non compensés sont alors demandés, afin de prendre en compte la réalité des prestations fournies pour l'assistance judiciaire, les indemnités aux avocats commis d'office, etc. Le budget 2011 de ces comptes est par ailleurs nettement plus réduit que les montants enregistrés pour l'exercice 2009.

**Observation** : Au vu de la hausse continue et durable à prévoir pour l'assistance judiciaire au sens large, le Conseil d'Etat est invité à considérer la réalité des derniers comptes ainsi que des perspectives dans le domaine, pour établir le budget 2012 et d'en informer le Grand Conseil.

### **Réponse**

Les trois rubriques mentionnées par la Commission des finances ont toutes trait à l'assistance judiciaire. Les montants portés aux comptes 31853 et 3186 servent à payer les frais de justice (frais des tribunaux, frais d'expertise et indemnités aux témoins), alors que le compte 31855, le plus largement doté, est débité des indemnités versées aux avocats d'office. Il s'agit là de dépenses non maîtrisables, liées à des décisions d'octroi de l'assistance judiciaire entrées en force. Les versements interviennent sur la base de listes de frais établies par les tribunaux devant lesquels le procès a eu lieu. Le Service juridique et législatif, qui assume le paiement de ces frais, n'a donc aucune marge de manœuvre quant aux montants à verser.

D'une manière générale, la somme des dépenses engagées au titre de l'assistance judiciaire est difficile à estimer. Elle dépend du nombre, nécessairement aléatoire, de procès qui se terminent dans une même année et dans lesquels des parties plaident au bénéfice de l'assistance judiciaire. Il est donc délicat d'estimer de manière précise les montants devant être budgétés aux rubriques mentionnées dans l'observation.

A titre d'exemple, pour la rubrique 31855, les comptes 2007 ont enregistré un montant de CHF 9'700'317, qui a diminué à CHF 9'024'683 en 2008, pour remonter à CHF 10'644'726 en 2009. Ce dernier chiffre s'explique notamment par l'important travail de rattrapage du retard accumulé du fait de l'absence de certains collaborateurs pour cause de maladie. Il ne peut donc être considéré comme révélateur d'une augmentation sensible des montants payés aux avocats d'office.

Pour cette raison, le Conseil d'Etat a jusqu'à présent choisi de faire preuve de prudence dans la dotation budgétaire de ces rubriques. Il est toutefois manifeste que la tendance générale est à l'augmentation des dépenses liées à l'assistance judiciaire. Le Conseil d'Etat examinera donc, dans le cadre du budget 2012, dans quelle mesure il y a lieu d'augmenter la dotation budgétaire des rubriques considérées, conformément au principe de sincérité du budget.

## 6<sup>e</sup> observation

### **DFIRE – Administration cantonale des impôts (ACI – 703)**

Les écarts entre budgets et comptes de certaines recettes fiscales sont souvent extrêmement importants lorsqu'ils ne se creusent pas, année après année, particulièrement pour les impôts sur le revenu, sur la fortune ou encore sur le bénéfice.

**Observation** : Le Conseil d'Etat est invité à présenter au Grand Conseil cette évolution, d'en expliquer

*les causes et de préciser les mesures mises ou à mettre en place pour corriger cet état de fait.*

## **Réponse**

### **1. Introduction**

A titre liminaire, il convient de rappeler les bases légales qui fondent la perception échelonnée de l'impôt auprès des contribuables.

L'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques (PP) est facturé sous la forme d'acomptes (ou tranches) selon les dispositions de l'art. 217, al. 2 LI qui mentionne : "*Les tranches sont fixées sur la base de la dernière taxation ou du montant probable de l'impôt dû pour l'année fiscale en cours. Le Conseil d'Etat peut décider d'adapter, dans leur ensemble, le montant des tranches de l'année en cours à l'évolution des revenus ou aux incidences de modifications législatives sur la charge fiscale*".

L'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales (PM) est facturé sous la forme d'acomptes selon les dispositions de l'art. 220 LI : "*Des acomptes doivent être acquittés sur l'impôt sur le bénéfice et sur le capital, ainsi que l'impôt minimum dus pour la période fiscale. Ces acomptes, à l'exception du dernier, sont arrêtés sur la base des acomptes de la période fiscale précédente ou, à défaut, par estimation des impôts dus. Le dernier acompte de la période fiscale est déterminé par le contribuable et doit équivaloir à la différence entre la somme des acomptes arrêtés pour la période et le montant des impôts dus pour la période fiscale*".

La perception échelonnée sous forme d'acomptes est par la suite corrigée lors de la taxation effectuée par l'ACI sur la base de la déclaration fiscale déposée par le contribuable. Dans les faits, pour les PP par exemple, un décalage d'environ 18 mois intervient entre le paiement du 1er acompte et la taxation (par ex. : 1er acompte 01/2010, déclaration fiscale 03/2011, taxation 06/2011).

Ainsi, les dispositions légales et le principe même du système postnumerando annuel impliquent des incertitudes dans les estimations budgétaires ceci était nettement moins problématique avant 2003 sous l'empire du système praenumerando bisannuel.

Les chapitres suivants visent à répondre à l'observation. Il est utile de préciser que les informations relatives à l'année 2010 sont des données provisoires au 18 février 2011 et non encore auditées.

### **2. Paramètre à prendre en considération pour l'estimation du budget**

Pour les PP, à la fin de l'été de chaque année, les estimations budgétaires de l'année suivante (N+1) sont fondées sur:

- l'avancement des taxations des années N-1 (30% à 35% de dossiers taxés) et N-2
- les acomptes facturés de l'année en cours N
- des hypothèses quant aux écarts attendus entre taxations et acomptes de l'année N et du solde à taxer pour les années N-1 et antérieurs
- les indicateurs économiques de l'année en cours N impliquant ou non une majoration des acomptes de l'année N+1.

Pour les PM, les estimations se basent:

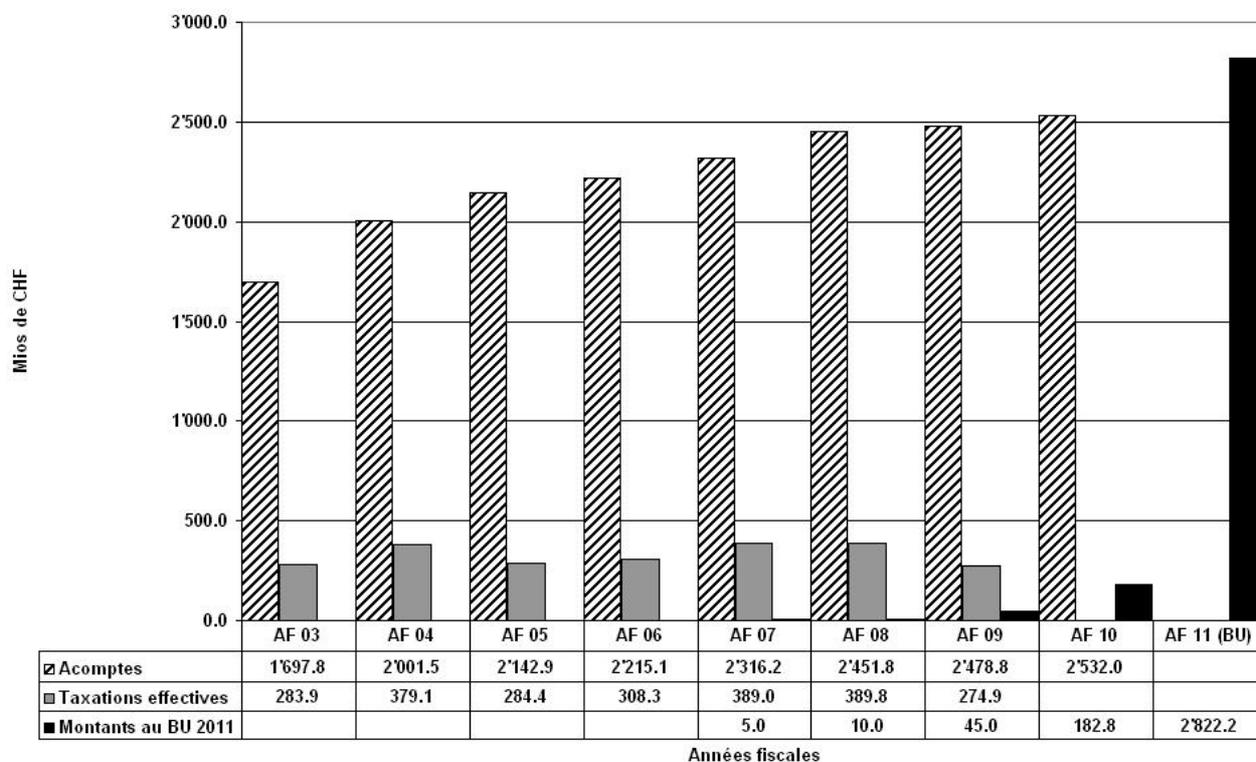
- sur les facturations des acomptes de l'année en cours N qui eux-mêmes reposent sur l'acompte final N-1 payé en juin de l'année N (auto-taxation des sociétés en fonction de leur résultat N-1) ou sur les dernières taxations connues
- des hypothèses quant aux écarts attendus entre taxations et acomptes de l'année N et du solde à taxer pour les années N-1 et antérieurs
- les indicateurs économiques de l'année en cours N.

Tant pour les PP que les PM, entrent aussi en considération des éventuelles modifications de la Loi du 4 juillet 2000 sur les impôts cantonaux (LIC), à l'instar des récentes modifications entrées en

vigueur le 1er janvier 2009.

### 3. Evolution par année fiscale des montants facturés au titre des acomptes et au titre des taxations entre 2003 et 2011

Revenu des PP (c/4001.1) – années fiscales

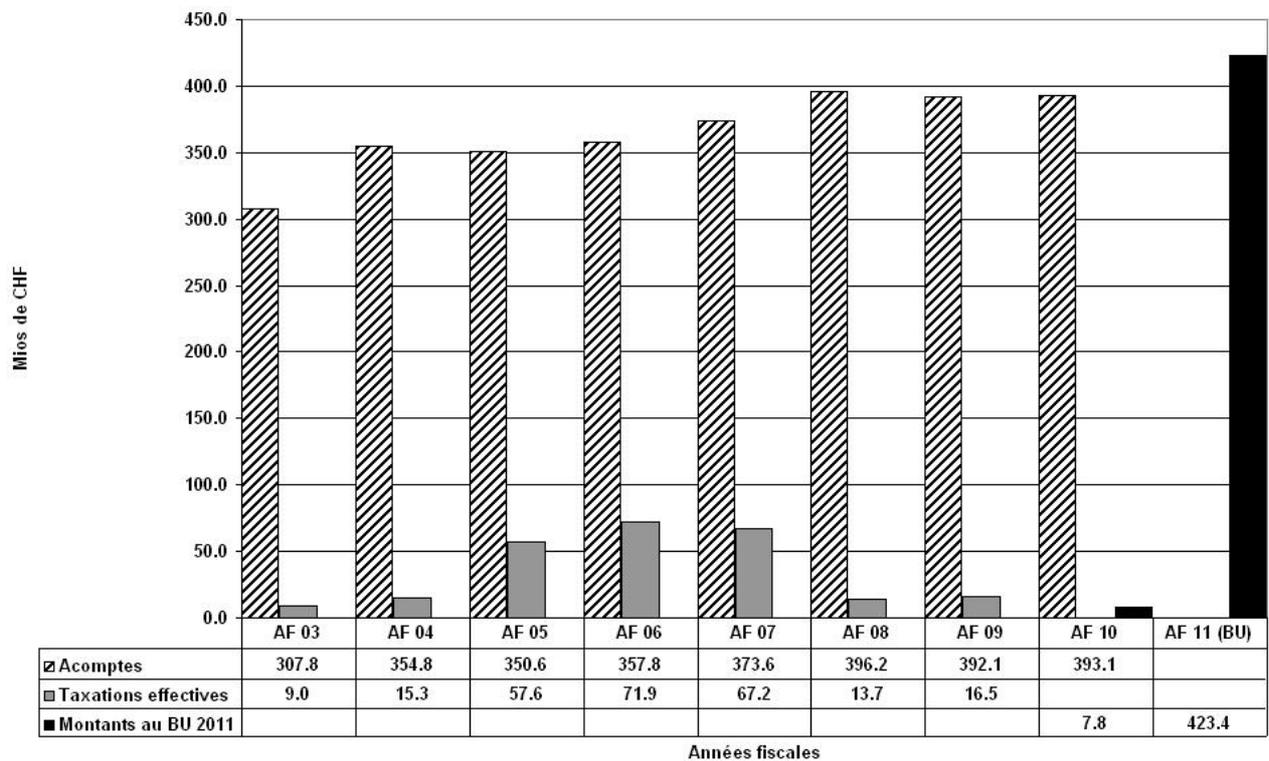


Pour les années fiscales 2003 à 2009, les montants comptabilisés au titre des taxations représentent en moyenne environ 15% des acomptes initialement payés par les contribuables (écarts entre acomptes et taxations). Ces taxations sont enregistrées dans les comptes de l'Etat au fur et à mesure des décisions de l'ACI pour chaque contribuable. Comme mentionné en introduction, il existe un décalage d'au minimum 18 mois, mais pouvant aller jusqu'à 24 à 30 mois selon la complexité des dossiers. En conséquence, l'écart de 15% va se répartir dans les comptes de l'Etat sur environ trois ans (par exemple, pour l'année fiscale 2006 où l'écart est de CHF 308.3 mios : CHF 105.1 mios ont été comptabilisés en 2007, CHF 152.5 mios en 2008, CHF 32.8 mios en 2009 et CHF 17.9 mios en 2010).

En terme de budgétisation, le 85% du produit de l'impôt sur le revenu des PP est relativement aisé à prévoir. La difficulté de prévision réside dans les hypothèses qui prévalent pour estimer les 15% restant et leur répartition dans les années suivantes. Ceci explique pour l'essentiel les écarts comptes / budgets qui interpellent la Commission des finances.

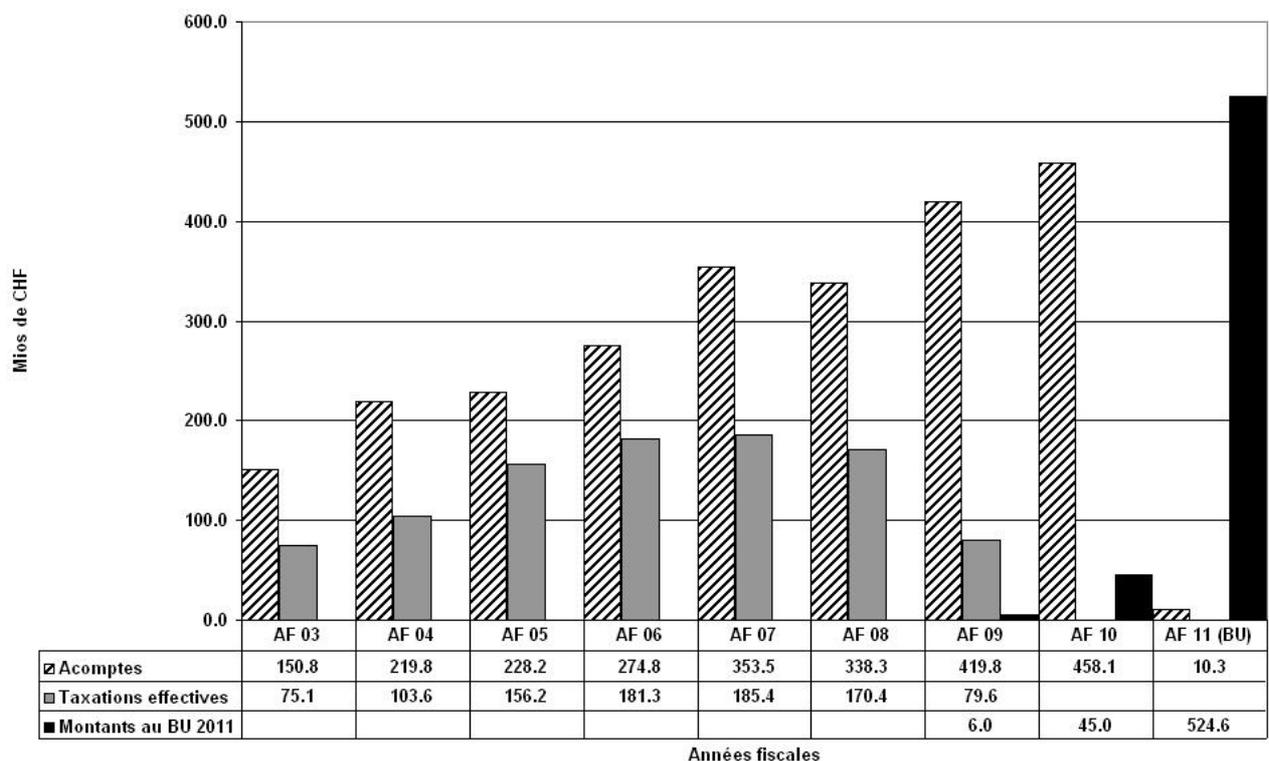
On notera finalement que les acomptes prévus dans le budget 2011 (CHF 2'822.2 mios) pour l'année fiscale 2011 sont en sensible augmentation par rapport à 2010 (CHF 2'532.0 mios, soit CHF +290.2 mios) et ceux des années précédentes. Environ 1/3 s'explique par la bascule de 6 pts de coefficient d'impôt des communes vers le Canton, le solde, environ 2/3 représente une adaptation significative du budget. Le budget 2011 représente, compte tenu des acomptes et du solde des taxations des années antérieures, un montant de CHF 3'065 mios.

## Fortune des PP (c/4002.1) – années fiscales



Les écarts sur les taxations des années fiscales 2006 et 2007 découlent de la flambée des valeurs mobilières sur les marchés financiers pour ces années-là. On notera que les faibles écarts sur taxations des années 2008 et 2009 proviennent du brutal correctif intervenu sur les valeurs boursières dans le cadre de la crise financière de l'automne 2008.

## Bénéfice des PM (c/4011.1) – années fiscales



La volatilité des résultats des entreprises rend difficile l'anticipation des évolutions conjoncturelles. Le

graphique ci-dessus montre que l'évolution des acomptes, bien qu'en augmentation continue, est toujours en décalage lors de la phase de hausse conjoncturelle (2003 à 2007).

Malgré l'inversion de conjoncture qui est intervenue en 2008, on remarque que les acomptes ne diminuent pas du fait du rattrapage des années précédentes. En conséquence, si les entreprises ne devaient pas avoir répercuté de manière correcte leur situation comptable des années 2008 et 2009 dans le paiement de l'acompte final en juin 2009 et 2010, il n'est pas invraisemblable que le budget 2011 soit trop optimiste. Il pourrait en résulter des écarts sur taxations négatifs en 2011 et 2012.

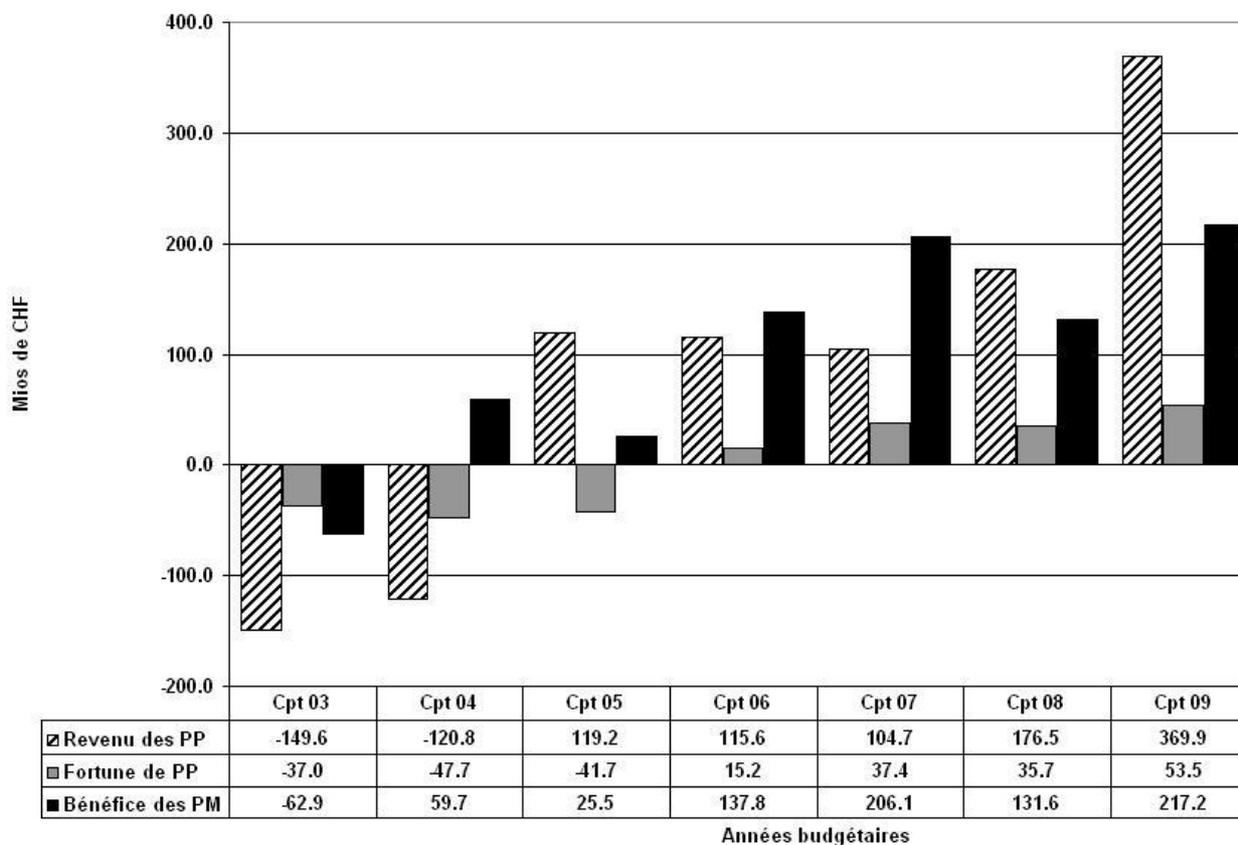
#### 4. Evolution des écarts entre comptes et budgets

Cette présentation répond à la question de la Commission des finances en terme d'évolution. Il est indéniable que des écarts importants existent. Il convient donc d'en expliquer les causes.

Comme indiqué plus haut, sur le plan comptable les écarts annuels découlent principalement de la difficulté de mesurer par anticipation les différences futures sur les taxations non encore effectuées. Les paramètres annuels pris en considération pour estimer le montant à porter au budget ont été présentés au point 2 ci-dessus.

Pour les trois impôts considérés, revenu des PP (c/4001), fortune des PP (c/4002) et bénéfice des PM (c/4011), les écarts entre comptes et budgets sont présentés dans le graphique ci-dessous.

##### Ecarts comptes – budgets



Mieux que de commenter ces écarts année par année, il est plus pertinent de les expliquer selon des tendances pluriannuelles:

##### Période 2003-2006(revenu et fortune des PP) :

Pour les PP, l'année 2003 marque le passage au système postnumerando annuel qui impliquait une brèche fiscale. Les taxations de la période fiscale 1999-2000, elle-même basée sur les revenus des

années 1997-1998, avaient été majorées de +8% pour calculer les acomptes de l'année 2003. Ce changement fondamental de système a été difficile à maîtriser sur le plan budgétaire par manque de recul historique et par l'absence à cette époque-là d'outils informatiques. En conséquence, les hypothèses budgétaires des années 2003 et 2004 ont été trop optimistes. Dès lors, compte tenu des recettes fiscales effectivement constatées dans les comptes de ces années-là, ainsi que le constat d'une récession en 2003 (PIB -0.2%), la prudence budgétaire a prévalu pour les années 2005 et 2006. Cependant, en 2005 et 2006, les taxations des années fiscales 2003 et 2004 ont dégagé des montants substantiellement plus importants que la majoration de +8% susmentionnée (effets de décalage du système postnumerando).

Période 2007-2009(revenu et fortune des PP) :

A l'issue de la période 2005-2006, où le nouveau système commençait à se stabiliser, la conjoncture économique a été excellente (PIB 2006 +3.4%, 2007 +3.3%). Cette forte conjoncture a généré des revenus fiscaux plus importants et créé un nouveau décalage entre acomptes et taxations. L'écart de l'année 2009, particulièrement élevé, s'explique notamment par le changement de pratique comptable consistant à considérer les BVR+ payés par les contribuables comme des acomptes dits montants intégrés directement dans les revenus de l'année.

Période 2003-2009(bénéfice des PM) :

Les écarts sur les PM sont la conséquence des variations conjoncturelles dont on constate que les cycles sont de plus en plus court et donc difficile à intégrer dans les prévisions du budget.

Année 2010

L'année 2010 avait quant à elle été estimée avec beaucoup de prudence compte tenu des effets de la crise économique de 2009 et des modifications de la LI entrée en vigueur le 1er janvier 2009. Les écarts budgets/comptes 2010 restent importants et seront expliqués dans le cadre de la présentation des comptes 2010 en avril 2011.

## **5. Conclusions**

De l'avis du Conseil d'Etat, l'amélioration des prévisions fiscales repose sur:

- des moyens informatiques modernes qui mettent à disposition des informations de gestion plus performantes que par le passé. Depuis l'introduction de SIPF en 2008, pleinement opérationnel l'année suivante, l'ACI dispose de tels outils (datawarehouse)
- un processus de taxation maîtrisé et régulier par lequel, en fin d'année, entre 75% et 80% des dossiers fiscaux de l'année précédente sont taxés. Ceci est le cas depuis 2009
- la prise en compte dans les processus budgétaires et comptables des montants payés volontairement par les contribuables (BVR+). Ceci a été mis en place depuis la fin de l'année 2009
- Un historique de données suffisamment long pour procéder à des approches de nature statistique pour corréliser les évolutions conjoncturelles et les évolutions des revenus fiscaux. En l'état, les sept années de pratique du postnumerando, durant lesquelles deux récessions sont intervenues, ne sont pas suffisantes.

Pour le budget 2011, le Conseil d'Etat a très sensiblement adapté à la hausse les hypothèses budgétaires de 2010. Il estime que le budget 2011 répond au principe de sincérité du budget. Ce budget pourrait même, à posteriori, se révéler trop optimiste pour l'impôt sur la fortune des PP et pour l'impôt sur le bénéfice des PM en effet, la récession de 2009 n'a pas encore totalement déployé ses effets au niveau des taxations encore pendantes.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 16 mars 2011.

Le président :

*P. Broulis*

Le chancelier :

*V. Grandjean*