

ETAT DE VAUD



Finances cantonales

Stratégie et projets du Conseil d'Etat, le 3 novembre 2004

SOMMAIRE

- 1) Les mesures d'assainissement après l'effet suspensif prononcé par le Tribunal fédéral et l'annulation des votations du 28 novembre.
- 2) Programme de législature (rapport partiel).
- 3) Planification financière (actualisation).
- 4) Suite du processus d'assainissement.

Mesures d'assainissement

SITUATION

- Suite à l'effet suspensif accordé par le Tribunal fédéral, le Conseil d'Etat a annulé les votations prévues pour le 28 novembre.
- Les autorités cantonales ne peuvent pas attendre le jugement du Tribunal fédéral pour adopter le budget 2005.
- L'application de la procédure de vote prévue par l'article 165 (2e alinéa) de la Constitution est suspendue.
- L'exigence financière de l'article 165 (1er alinéa) reste applicable.

Article 165 de la Constitution vaudoise

¹ Si, dans les derniers comptes, les recettes ne couvrent pas les charges avant amortissement, les autorités cantonales prennent sans délai les mesures d'assainissement portant sur le montant du dépassement.

² Les mesures qui nécessitent des modifications de rang législatif sont soumises au vote du corps électoral. Pour chacune de ces mesures, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct d'effet équivalent.

Mesures d'assainissement

PROPOSITION DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

- Les effets financiers de l'actuel projet de budget sont maintenus.
- Les équilibres politiques qui fondent l'actuel projet de budget sont préservés (2/3 d'économies, 1/3 de recettes nouvelles).
- Les mesures législatives du programme d'assainissement (art. 165 Cst) sont reprises sous forme de décrets applicables à l'année 2005, et intégrées au budget selon la procédure ordinaire.

Mesures d'assainissement

RAPPEL DES MESURES LÉGISLATIVES DU PROGRAMME D'ASSAINISSEMENT DES COMPTES 2003

Mesure	Effet financier (en millions de francs)
1) Réduction du soutien financier aux Églises.....	3,1
2) Transfert de routes cantonales aux communes	2,8
3) Suppression du supplément d'insertion au RMR	1,5
4) Suppression de la publication des transferts immobiliers dans la FAO	0,3
5) Suppression de la déduction pour intérêts de capitaux d'épargne.....	25,0
6) Introduction d'un impôt extraordinaire sur la fortune	18,5
7) Introduction d'un impôt extraordinaire sur la dépense.....	2,0
8) Modification du barème d'imposition des gains immobiliers.....	7,5
<ul style="list-style-type: none"> • Les effets financiers de ces mesures sont intégrés dans le projet de budget 2005, sans l'alternative de l'augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct. 	

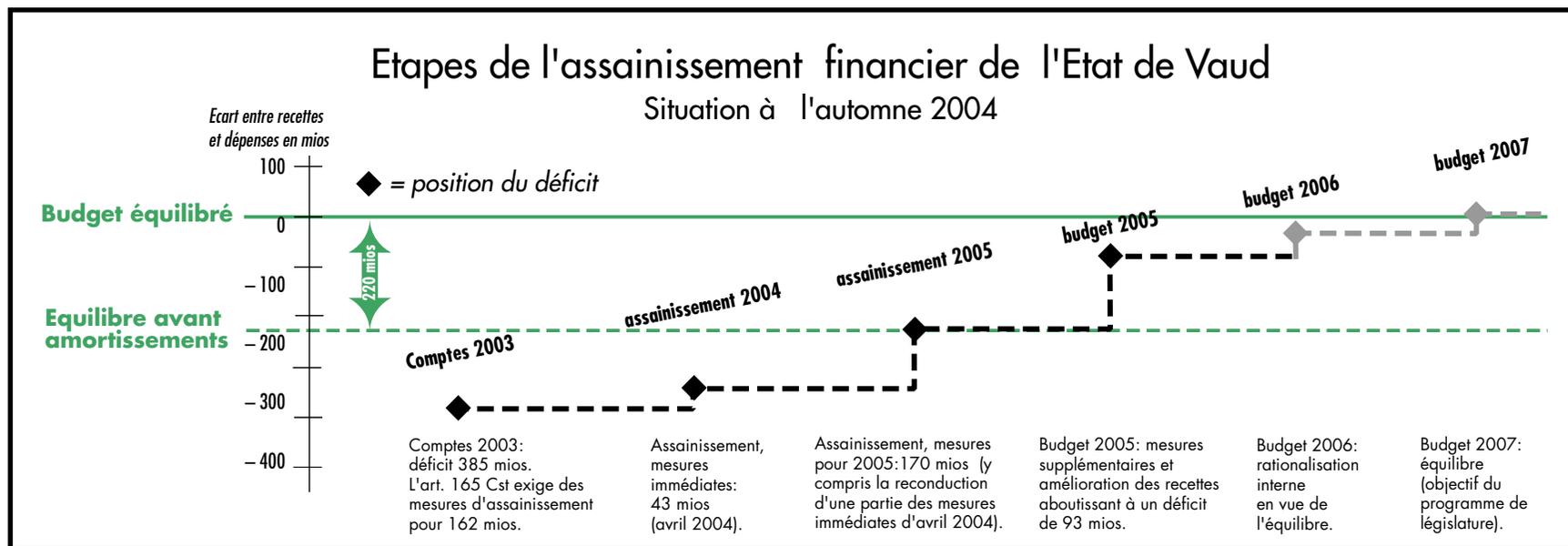
Mesures d'assainissement

PROCÉDURE PRÉVUE

- La mesure sur les routes cantonales se réalise par une modification du règlement d'application de la loi sur les routes. Les sept autres mesures sont présentées sous forme de décrets limités à l'année 2005.
- **Si le Tribunal fédéral déboute les recourants,**
 - la procédure prévue par l'article 165 sera applicable pour 2006,
 - la prorogation de six mesures (sans la mesure sur le RMR, déjà adoptée par le Grand Conseil pour 2006) sera soumise au peuple, qui pourra préférer pour chacune d'entre elles l'augmentation correspondante du coefficient de l'impôt.
- **Si le Tribunal fédéral donne raison aux recourants,**
 - la procédure législative ordinaire sera applicable.
 - la prorogation de ces mesures pour les années suivantes sera soumise au Grand Conseil dans le cadre du projet de budget 2006.

Mesures d'assainissement

PRÉPARATION DES ÉTAPES SUIVANTES



- L'objectif financier du Programme de législature est maintenu.
- Le Programme de législature et la planification financière doivent être ajustés à l'évolution de la prévision des ressources.

Programme de législature, rapport partiel

PRINCIPES

- Les quatre objectifs principaux du programme de législature continuent d'inspirer les réflexions et les décisions du Conseil d'Etat.

Programme de législature 2003-2007

p. 15: « **L'assainissement des finances n'est pas une fin en soi, mais il est nécessaire à la réalisation des projets porteurs d'avenir. Face à cette nécessité, le conseil d'Etat a procédé à des choix drastiques pour éviter l'éparpillement des deniers publics. Ce faisant, il a privilégié les objectifs suivants :**

- **investir pour l'avenir,**
- **voir à long terme,**
- **assainir les finances,**
- **rapprocher l'Etat des citoyens ».**

(avril 2003)

Programme de législature, rapport partiel

RAPPORT PARTIEL

- Le programme de législature s'adapte à l'évolution de l'environnement politique et économique: le niveau des charges et des investissements a été revu à la baisse.
- L'actualisation du programme consiste aussi à remanier le calendrier de réalisation des actions, afin qu'il reste compatible avec les objectifs.
- Une partie des actions inscrites dans le programme sont réalisées ou en voie de l'être, d'autres sont différées ou étalées dans le temps, une est abandonnée.

Programme de législature 2003-2007

p. 19: « **Le Conseil d'Etat est conscient que les incertitudes et risques liés à l'évolution de la conjoncture pourraient accroître les déficit planifiés. De façon à tenir le cap fixé et respecter les objectifs stratégiques définis, il accepte déjà aujourd'hui le principe de reprendre, si nécessaire, la discussion sur des mesures supplémentaires à celles présentées dans le programme de législature** ».

(avril 2003)

Programme de législature, rapport partiel

ETAT DES ACTIONS (liste non exhaustive)

- **Actions entreprises ou abouties**

- École vaudoise : généralisation de la réforme EVM
- Organisation hospitalière : adoption du rapport de politique sanitaire par le Grand Conseil, avancement des travaux de restructuration dans l'Est (Riviera-Chablais) et dans le Nord vaudois,
- Sécurité : expérience de trois zones pilotes en vue de la réalisation de Police 2000
- Métro M2 : début des travaux de construction
- Droit de vote des étrangers : effectif depuis janvier 2004
- Promotion des fusions de communes : loi présentée au Grand Conseil

- **Action suspendues ou abandonnées**

- Installation des directions départementales dans le bâtiment de l'École de chimie
- Nouvelle salle du Grand Conseil (moratoire)

- **Actions prioritaires en attente de financement**

- Accueil de la petite enfance
- Création de logements

Les dotations prévues dans le Programme de législature sont reprises dans la planification financière 2006-2008. Toutefois, le financement des actions reste soumis à l'article 163 de la Constitution, qui exige un financement spécifique ou une compensation des charges nouvelles

Planification financière, actualisation

PROCESSUS

Objectifs politiques et actions prioritaires

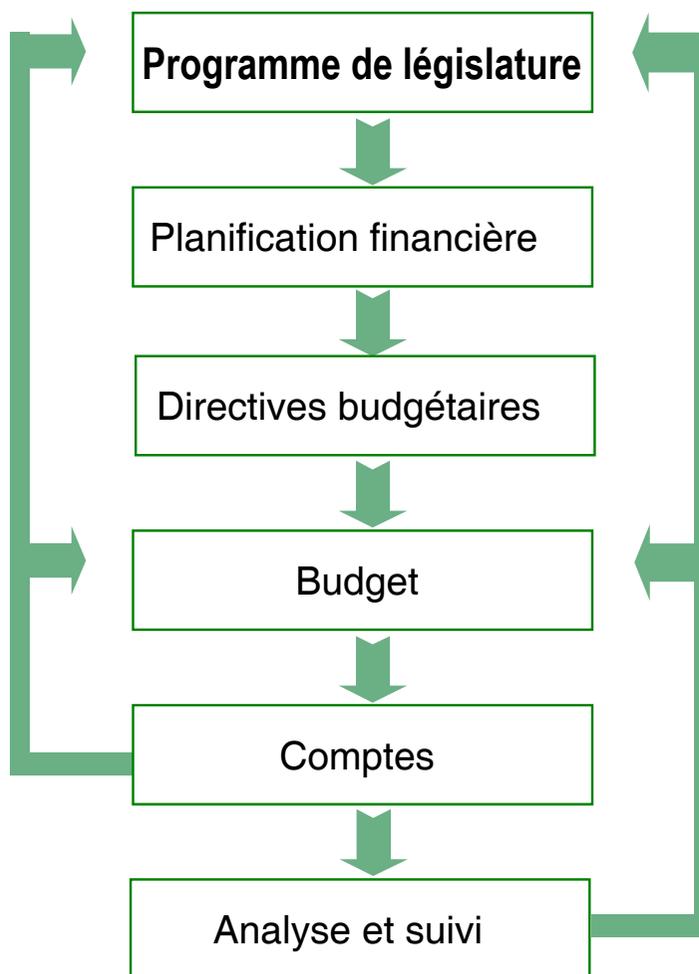
Prévision stratégique

Allocation de moyens

Prévision opérationnelle

Réalisation

Écart prévision-réalisation et mesures correctrices



Constitution cantonale

Art. 105: **Le Grand Conseil prend acte chaque année de la planification financière à moyen terme.**

Programme de législature 2003-2007

P. 3: « **La mise en œuvre des actions du programme de législature s'inscrit dans la planification financière, qui fixe les objectifs financiers pour la période à venir** ».

P. 23: **En particulier, « le Conseil d'Etat réactualiser régulièrement la planification financière pendant cette législature, et tirera les enseignements qui émaneront des données modifiées ».**

(avril 2003)

MÉTHODE DE PLANIFICATION

- Estimer les recettes fiscales sur la base de prévisions économiques actualisées (PIB, inflation).
- Fonder les dotations budgétaires sur les derniers indicateurs démographiques dans la mesure des ressources disponibles.
- Prévoir des mesures complémentaires pour respecter les objectifs du Programme de législature et les contraintes constitutionnelles (Cst-VD, art. 163 à 165).
- Intégrer l'impact financier des projets fédéraux (programmes d'allégement budgétaire).

RAPPEL DE LA PLANIFICATION 2003-2007

- **Hypothèses retenues en 2002 pour élaborer la planification financière 2003-2007 :**
 - Croissance annuelle des dépenses enseignement : 4 %.
 - Croissance annuelle des dépenses santé et social : 3,5 %.
 - Stabilisation de l'effectif administratif au niveau 2003.
 - Financement échelonné des actions nouvelles du Programme de législature.
 - Croissance annuelle moyenne des recettes fiscales : 4 %.

CRISE DES REVENUS ET ACTUALISATION

• **Éléments survenus après l'élaboration de la planification :**

- la situation économique ne s'est pas améliorée comme le prévoyaient tous les instituts de prévision,
- les recettes fiscales 2003 ont enregistré des écarts importants par rapport aux prévisions budgétaires,
- les revenus « basculés » dans le cadre d'EtaCom ne couvrent pas les charges reprises par l'Etat,
- la Confédération a revu ses prévisions pour certains revenus (impôt anticipé, RPLP, or et bénéfice de la BNS, huiles minérales).

➔ Actualisation nécessaire de la planification financière

TENDANCES CONJONCTURELLES

	en %	2005	2006-2008
PIB (réel)*		1,5	1,3
Taux d'inflation*		1,0	1,0
Salaires nominaux*		0,9	1,0
Taux de chômage		3,5	3,8
Taux d'intérêts			
à court terme		2,0	3,5
à long terme		4,0	4,5

* Variation par rapport à l'année précédente

- Rebond de l'économie suisse moins marqué que prévu.
- Incertitudes sur l'économie américaine après élections.
- Tendance à la hausse persistante du prix du pétrole.
- Incertitudes politiques au Proche-Orient.
- Hausse probable des taux d'intérêts.

OBJECTIFS FINANCIERS 2006-2008

- Réduire progressivement le déficit budgétaire pour tendre à l'équilibre des finances en 2007.
- Pré définir une politique salariale pour maîtriser l'évolution de la masse salariale.
- Maintenir le budget d'investissement net à 200 millions par année.
- Stabiliser la dette publique.

CHARGES PLANIFIÉES 2006-2008

• **Hypothèse retenue pour planifier les charges 2006-2008 :**

- effets de la convention salariale 2005-2008,

en %	2006	2007	2008
Dépenses de personnel (Etat) :			
Formation (pol. sal. + 0,25% démographie)	1,30	1,30	2,25
Santé-social (politique salariale)	1,05	1,05	2,00
Solde (politique salariale)	1,05	1,05	2,00
Aides et subventions (parapublic) :			
Formation (pol. sal* + 0,25% démographie)	0,96	0,96	1,61
Santé-social (pol. sal* + 0,25% démo.)	0,96	0,96	1,61

* calculé sur 68% des subventions

- non croissance des biens, services et marchandises,
- croissance de la charge d'intérêts selon taux retenus.

REVENUS PLANIFIES 2006-2008

- **Hypothèses retenues en 2004 pour planifier les revenus 2006-2008 :**
 - croissance annuelle des recettes fiscales de 2 %,
 - diminution des recettes fiscales de 20,5 mios dès 2008 (mesures d'assainissement 2005-2007 non pérennes).

MESURES FINANCIÈRES 2006-2008

- Compensation financière des actions du Programme de législature qui tombent sous le coup de l'art. 163 Cst-VD.
- Reconduction en 2006 de la mesure de stabilisation du personnel administratif (300 postes/3 ans).
- Échelonnement de la contribution demandée aux communes (50 mios en 2006, 25 mios en 2007 et 2008).
- Intégration des effets des programmes d'allègement budgétaire de la Confédération.
- Efforts supplémentaires d'économies, non liés à la Constitution (60 mios en 2006 et 60 mios en 2007).

Planification financière, actualisation

SYNTHÈSE DE LA PLANIFICATION 2006-2008

En milliers de CHF

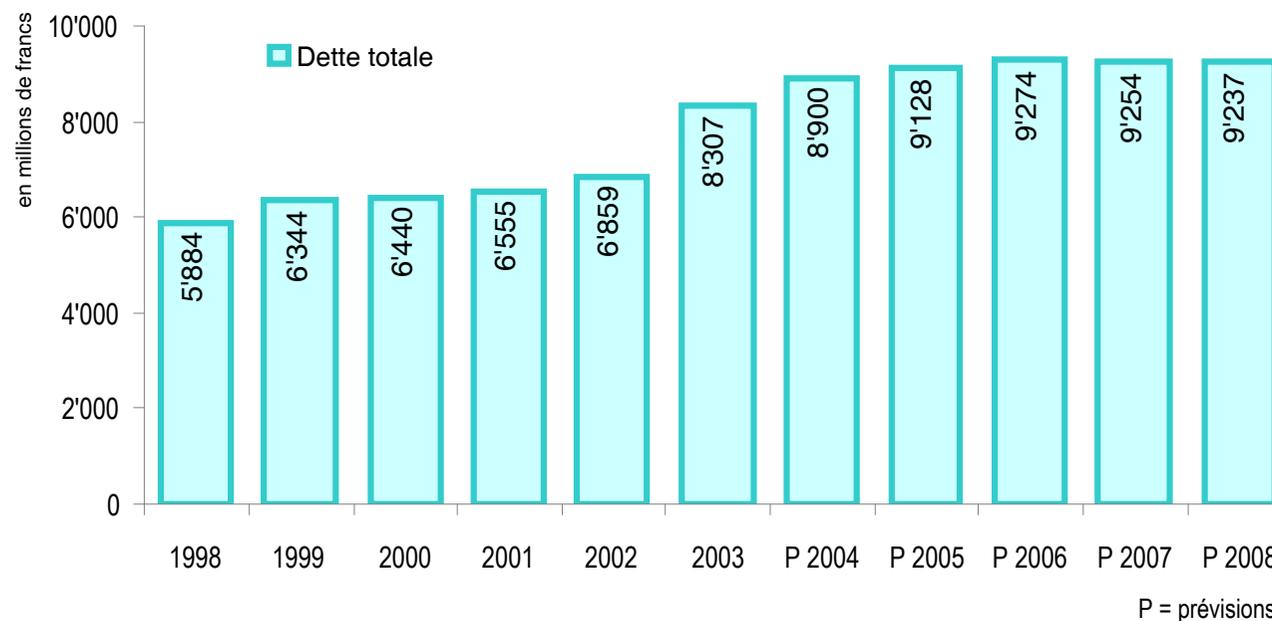
	Estimations financières						
	B 2005 * amendé	2006	%	2007	%	2008	%
Charges (dotations financières)	6 321 978	6 407 001	1,3%	6 455 988	0,8%	6 561 010	1,6%
Revenus	6 229 657	6 282 783	0,9%	6 321 090	0,6%	6 393 974	1,2%
Solde	-92 322	-124 218		-134 898		-167 036	

Actions du programme de législature	-15 343		-38 440		-38 440	
Programme législature :						
15.3 mios en 2006, 23.1 mios en 2007						
Mesures stabilisation du personnel	10 000		15 000		15 000	
Décision CE du 28.01.04 :						
- 300 ETP sur 3 ans soit 30 mios						
Participation des communes	50 000		75 000		100 000	
Selon le programme de législature						
Dossiers fédéraux	-27 390		-30 990		-34 350	
Y c. les effets financiers liés au PAB04						
Mesures d'assainissement	60 000		120 000		120 000	
						+ diminution / - augmentation du déficit
Résultat planifié	-92 322	-46 951	5 672		-4 826	

* Selon décisions de la COFIN et du Grand Conseil

STABILISATION DE LA DETTE 2006-2008

- Evolution de la dette, nouvellement intégrée à la planification.
- Stabilisation de la dette dès 2007.



➔ signal positif aux investisseurs (évite la dégradation des conditions d'emprunt)

RISQUES ET INCERTITUDES 2006-2008

- Charge d'intérêts : hausse des taux, risque 20 mios sur les emprunts à court terme, 6 mios à long terme.
- BNS : modification de la clef de répartition du bénéfice et des actifs libres, risque 43 mios dès 2006.
- RPT : votation fédérale du 28 nov. 2004.
- LAMAL : révisions en préparation.
- CPEV : recapitalisation liée au degré de couverture et garantie du rendement.
- Recettes fiscales : évolution économique et stabilisation du système postnumerando, effet +/- 50 à 100 mios.

Suite du processus d'assainissement

MÉTHODE DE RÉEXAMEN DU FONCTIONNEMENT ET DES PRESTATIONS

- L'objectif, conformément au Programme de législature, est de redresser les finances pour retrouver une véritable marge de manœuvre.
- Au vu des objectifs financiers, il se justifie de revoir l'ensemble des prestations assumées par l'Etat (à l'interne comme vis-à-vis de l'externe) ou financées par lui.
- Il s'agit aussi pour l'administration de simplifier les lourdeurs de ses processus et de son fonctionnement.

Les conditions existent ainsi pour que le Conseil d'Etat initialise *une démarche tendant à réexaminer simultanément le fonctionnement, les processus de l'administration et les prestations, et de fixer des priorités.*

Suite du processus d'assainissement

LIEN AVEC LA PLANIFICATION FINANCIÈRE ET LES BUDGETS

- La planification 2006-2008 transpose en termes financiers la volonté politique du programme de législature.
- La planification financière façonne les budgets de chaque année : les dotations financières générales déterminent les cibles initiales, auxquelles s'ajoutent l'effet des mesures d'assainissement décidées.
- Pour permettre aux services de réaliser leurs budgets, le CE appliquera dès la préparation du budget 2006 **une méthode propre à engendrer des mesures structurelles** qui pourront toucher le fonctionnement comme les prestations.

Suite du processus d'assainissement

CARACTÉRISTIQUES DE LA METHODE

- Durant l'hiver, services et départements analysent leur fonctionnement et leurs prestations selon une méthode commune, portée par l'Unité de conseil et d'appui en management (UCA) rattachée à la Chancellerie d'Etat, en collaboration avec le DFIN.
- Dans la même période, ils formulent des propositions d'assainissement réparties en différents lots
 - selon qu'elles touchent le fonctionnement ou les prestations,
 - selon qu'elles sont simples ou complexes,
 - selon qu'elles sont de leur compétence ou de celle du Conseil d'Etat,
 - selon qu'elles peuvent être retenues pour le budget 2006 déjà ou le budget 2007.
- Le Conseil d'Etat suit le processus. Dès ce printemps, il fixe les premières orientations et détermine les objectifs budgétaires.
- Les mesures nécessitant des modifications législatives et seront soumises au Grand Conseil en accompagnement de projets de budgets 2006 et 2007.

Suite du processus d'assainissement

CARACTÉRISTIQUES DE LA MÉTHODE (SUITE)

- Le champ des prestations revues comprend le secteur subventionné (anticipation de la loi à venir sur les subventions).
- Le processus
 - reposera sur les forces internes et
 - associera étroitement les cadres.
- La conduite politique est déléguée à Jacqueline Maurer, présidente de Conseil d'Etat, qui poursuivra cette mission jusqu'à son terme. Elle sera appuyée par les chef du DINF et du DFIN.

Suite du processus d'assainissement

CONCLUSIONS : ATOUTS ET OPPORTUNITÉS DE LA MÉTHODE

- Méthode
 - **équitable** : même si elle tiendra compte des spécificités de chaque grand domaine d'activités de l'Etat, elle sera appliquée à l'ensemble de l'administration :
 - **visant l'essentiel** ;
 - **agissant simultanément sur le « quoi » et le « comment »** ;
 - amenant chaque acteur (conseillers d'Etat, chefs de départements et chefs de service) à **agir exactement selon la nature et le niveau de sa fonction.**
- Application
 - **limitée à deux ans.**
- Objectifs répondant à des attentes réelles :
 - **simplifier,**
 - **retrouver une marge de manœuvre.**