



XXX 2004

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

– sur les subventions

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

– sur le postulat Philippe Martinet et consorts pour un meilleur soutien des milieux associatifs dans notre canton.

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	3
1.1 Contexte	3
1.2 Situation actuelle.....	3
1.3 Périmètre de la loi	5
1.4. Structure de projet	6
2. OBJECTIFS DE LA LOI SUR LES SUBVENTIONS	7
2.1 Vue d'ensemble des subventions	7
2.2 Cadre légal cohérent	7
2.3 Suivi et examen des subventions	8
2.4 Maîtrise des déficits budgétaires.....	8
2.5 Concrétisation des objectifs	9
3. LOI SUR LES SUBVENTIONS	10
3.1 But, principes et champ d'application.....	10
3.1.1 But	10
3.1.2 Principes	10
3.1.3 Champ d'application.....	11
3.2 Principes applicables en matière de législation.....	12
3.3 Dispositions directement applicables aux subventions	13
3.3.2 Calcul.....	15
3.3.3 Suivi et examen des subventions	15
3.3.4 Révocation des subventions.....	17
3.3.5 Gestion des subventions	18
3.4 Prescriptions et voies de droit	19
3.5 Dispositions transitoires.....	19
4. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU POSTULAT PHILIPPE MARTINET POUR UN MEILLEUR SOUTIEN DES MILIEUX ASSOCIATIFS DANS NOTRE CANTON	20
4.1 Rappel du postulat.....	20
4.2 Rapport du Conseil d'Etat.....	21
5. CONSEQUENCES DU PROJET DE LOI	24
5.1 Conséquences légales et réglementaires	24
5.2 Incidences financières	24
5.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique	24
5.4 Conséquences sur le personnel	24
5.5 Conséquences sur les communes	24

5.6 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie	24
5.7 Conséquences sur le programme de législature	24
5.8 Conséquences sur le programme législatif de mise en œuvre de la nouvelle Constitution	24
5.9 Conséquences sur le plan directeur cantonal	24
5.10 Simplifications administratives.....	24

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte

La nécessité de doter les collectivités publiques fédérales, respectivement cantonales, d'une législation sur les subventions s'est concrétisée pour la première fois il y a une vingtaine d'années, avec l'adoption d'une loi sur les subventions par le canton de Bâle-Ville. Depuis lors, la Confédération, ainsi que les cantons de Berne, du Valais, du Jura, de Neuchâtel et du Tessin, ont édicté une telle législation.

Dans le canton de Vaud, le besoin d'une législation sur les subventions a été mis en évidence de manière pressante à l'issue des travaux de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur l'adéquation des moyens mis en œuvre par le Conseil d'Etat pour exercer la surveillance des EMS. Ainsi cette Commission observait, en pages 181 et 182 de son rapport du 30 janvier 2001, qu'une loi sur les subventions était « le moyen de régler l'action de l'Etat de manière efficiente dans tous les secteurs ». Elle constatait en outre le besoin du canton de se donner des règles relatives à la mise à disposition de l'argent public et au contrôle de l'usage qui en est fait.

Le Contrôle cantonal des finances (CCF) a aussi régulièrement mis en évidence, dans le cadre de ses rapports, l'absence persistante d'une loi cantonale sur les subventions, qui permettrait de donner un cadre légal cohérent aux procédures d'attributions des subventions et au contrôle de leur utilisation (Rapport sur les comptes annuels de l'Etat de mai 2003, p. 11). La nécessité d'instituer un contrôle sur l'utilisation de ces fonds et les activités qui en découlent a également été mise en exergue par la Commission de gestion dans ses observations sur les comptes 2001.

Aussi le Conseil d'Etat a-t-il fixé l'élaboration d'une loi cantonale sur les subventions comme l'une des priorités de son programme de législature 2003-2007. Le Conseil d'Etat attend ainsi de la loi sur les subventions qu'elle permette de disposer d'une vue d'ensemble de ce poste du budget qui s'alourdit de manière préoccupante. Cette vision lui donnerait la possibilité de mesurer l'efficacité des subventions et d'opérer des choix (Programme de législature, p. 8). L'élaboration de la loi figure ainsi parmi les quatre actions destinées à contenir le déficit budgétaire, afin notamment d'établir avec les organisations subventionnées un partenariat fondé sur une contractualisation des prestations et de déléguer les tâches de manière rationnelle et coordonnée entre partenaires complémentaires ; les contrats de prestations devraient être englobés dans la loi

(Programme de législature, p. 15). La présente loi s'inscrit également dans les actions découlant du programme de législature, soit en particulier celle qui a trait à l'évaluation des politiques publiques, qui vise notamment à étendre le processus d'évaluation des politiques publiques (Programme de législature, p. 14).

Le présent Exposé des motifs et projet de loi a pour ambition de répondre aux attentes du Parlement et du Contrôle cantonal des finances et de contribuer à atteindre les objectifs financiers que s'est assigné le Conseil d'Etat dans son Programme de législature 2003-2007.

1.2 Situation actuelle

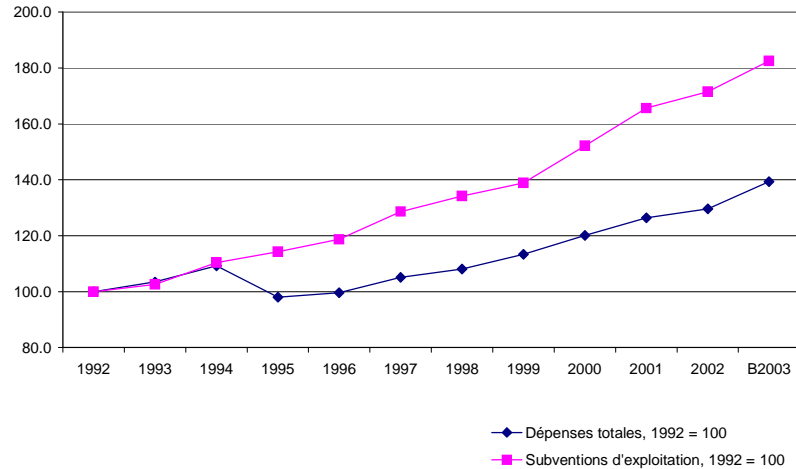
En 2002, on peut estimer le montant des subventions versées directement par le compte de fonctionnement de l'Etat à des institutions privées à environ 1'656 millions de francs (groupes 35 et 365), sans tenir compte des aides redistribuées (de l'ordre de 270 millions de francs au groupe 37). Les aides individuelles (groupe 366), non comprises dans le montant mentionné ci-dessus (voir point 1.3. ci-dessous « périmètre du projet de loi »), s'élèvent à environ 864 millions de francs.

A ces montants s'ajoutent les subventions à l'investissement et les garanties octroyées par l'Etat, dont l'inventaire est en cours, et qui sont incluses dans le périmètre du présent projet de loi.

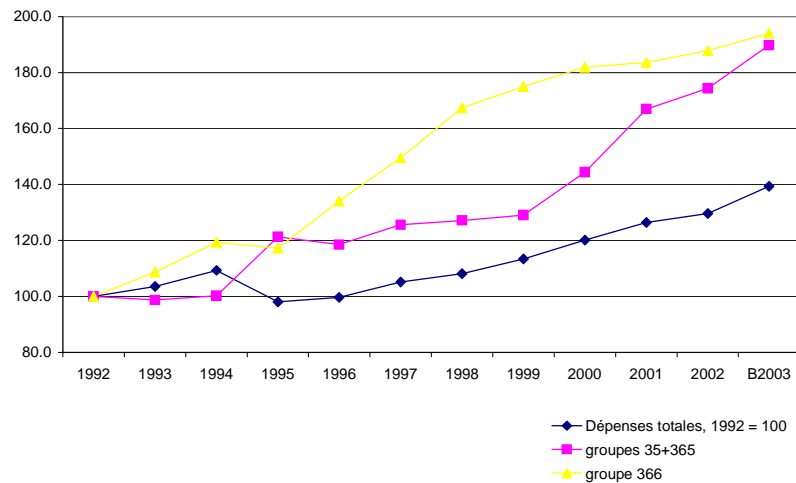
La progression des subventions ces dix dernières années est significative et supérieure à l'évolution des dépenses totales de l'Etat, comme le révèlent les tableaux ci-dessous, qui représentent l'évolution comparative 1992 – budget 2003 des dépenses de l'Etat et des aides et subventions. Ces subventions sont ajustées de 1992 à 1994 pour les hospices cantonaux.

Les tableaux ci-dessous illustrent cette évolution.

Evolution des aides et subventions (groupes 35, 36 et 37) par rapport aux dépenses totales



Evolution des subventions (groupes 35 et 365) et des aides individuelles (groupe 366) par rapport aux dépenses totales



Le système actuel des subventions cantonales vaudoises se caractérise par une grande diversité, à plusieurs égards.

Sur un plan purement comptable, on constate que les subventions (d'exploitation) devraient être regroupées dans les groupes 35 (Remboursements, participations et subventions à des collectivités publiques) et 36 (Aides et subventions à des institutions privées) du plan de compte. Une analyse plus détaillée des différentes rubriques du plan de compte montre toutefois que toutes les charges portées dans les groupes 35 et 36 ne se recoupent pas nécessairement avec la notion de subvention telle que définie dans le présent projet de loi. L'ordonnancement du plan de compte devra être mis en rapport avec ces définitions, et les données chiffrées citées plus haut n'ont ainsi qu'une valeur indicative.

Par ailleurs, le système actuel des subventions repose sur une multitude de dispositions légales. La coexistence de nombreux régimes de subventionnement entraîne l'application de règles différentes pour chaque subvention, que ce soit pour les conditions applicables à leur octroi, leur calcul, leur suivi ou encore leur révocation.

La grande disparité des dispositions légales ayant trait aux subventions se manifeste tout d'abord au niveau de la terminologie ; en effet, les subventions sont désignées comme *prêts, contributions, aides financières, aides ponctuelles, contrats de confiance, subventions, participations au service des crédits, cautionnements, arrière cautionnements, aides, soutiens financiers, garanties de couverture de déficit*, etc. On ne trouve dans ce contexte pas de définition uniforme de la notion de subvention.

Cette diversité se retrouve ensuite dans les procédures applicables à l'octroi et au contrôle des subventions.

Les institutions juridiques régissant les subventions, telles que la prescription, les conditions de révocation des subventions, les éléments constitutifs d'infraction en matière de subventionnement, sont également très diverses.

Quant à la densité normative, elle varie d'une disposition légale à l'autre. Certaines lois contiennent en effet des règles très détaillées, précisées parfois dans des règlements d'application en ce qui concerne les subventions (exemple : Règlement du 18 décembre 2000 sur l'aide financière aux entreprises), alors que d'autres contiennent des règles rudimentaires, voire lacunaires.

Il convient cependant de relever que la plupart des dispositions légales en vigueur qui se rapportent aux subventions offrent déjà aux autorités compétentes les moyens de procéder au suivi et à l'examen des subventions.

Ceux-ci se déploient au niveau de l'octroi des subventions, de leur suivi et de l'évaluation des risques encourus par l'Etat en raison des engagements pris à l'égard des entités subventionnées. De surcroît, en vertu de l'article 47 alinéa 2 de la loi du 27 novembre 1972 sur les finances et du Règlement du 2 juin 1999 sur le Contrôle cantonal des finances, ce dernier doit s'assurer que l'aide de l'Etat est utilisée conformément au but pour lequel elle a été allouée et peut, à ce titre, contrôler toutes les entités qui bénéficient d'aides financières de la part de l'Etat.

Nonobstant l'existence de ces dispositions légales, une absence de surveillance adéquate de l'ensemble des subventions a été constatée à maintes reprises, que ce soit par rapport à l'utilisation conforme des subventions octroyées, aux conséquences (notamment économiques) pour l'Etat, et à la vérification régulière de la réalisation des conditions posées pour l'octroi des subventions.

La constitution d'un inventaire des subventions, établi sur la base des informations que chacune des autorités désignées par la loi devra recueillir auprès des bénéficiaires des subventions, permettra à l'Etat d'avoir une vue sur la totalité des subventions allouées et comprises dans le périmètre du présent projet. Cette vue d'ensemble présupposera aussi un travail sur le plan de compte et sur son contenu, afin de permettre d'identifier les subventions telles que définies par la loi à la seule lecture des états financiers de l'Etat.

L'élaboration d'une loi sur les subventions vise ainsi non seulement à doter le système de subventionnement d'un cadre légal uniforme mais à contribuer à pallier les carences constatées actuellement, et attribuer clairement les rôles en matière de subventions.

1.3 Périmètre de la loi

Le Conseil d'Etat conçoit le présent projet comme une loi cadre, au champ d'application par conséquent large.

C'est ainsi qu'il entend soumettre à la loi sur les subventions les indemnités et les aides financières. Ces notions sont définies aux articles 8 et 9 du projet de loi.

Les indemnités correspondent à des subventions versées à des bénéficiaires externes à l'administration cantonale, ayant pour but d'atténuer ou de compenser les charges financières résultant de l'accomplissement de tâches déléguées par l'Etat.

Les aides financières sont accordées à des bénéficiaires externes à l'administration cantonale afin d'assurer ou de promouvoir la réalisation de tâches d'intérêt public qu'ils ont décidé d'assumer.

Un commentaire détaillé de ces notions et du champ d'application du projet de loi est donné ci-dessous, dans le commentaire par article.

D'emblée, le Conseil d'Etat tient toutefois à mettre en évidence le fait qu'il a exclu du périmètre du présent projet de loi les aides individuelles.

L'aide individuelle est une aide financière que l'Etat octroie à des bénéficiaires mais qui ne présuppose pas l'accomplissement d'une tâche d'intérêt public par ceux-ci. En cela, elle se distingue des aides financières, qui impliquent une tâche d'intérêt public. La distinction entre aides financières et aides individuelles est difficile à faire et le plan de compte de l'Etat est, à ce titre encore, inadapté, puisque certaines aides individuelles, qui figurent actuellement principalement dans le groupe 366, devraient être qualifiées d'aides financières au regard du présent projet de loi.

La question d'étendre le champ d'application aux aides individuelles a été soulevée lors de la rédaction du projet de loi sur les subventions. Cette solution a été retenue par certains législateurs cantonaux, dont celui de Fribourg, et retient trois catégories de subventions : les indemnités, les aides financières et les aides individuelles. Le Conseil d'Etat est par ailleurs sensible au fait que la nécessité d'une loi sur les subventions s'est fait jour dans le canton de Vaud à l'occasion du rapport de la Commission d'enquête parlementaire concernant les EMS ; or le mode de subventionnement des EMS intervient, pour partie, indirectement par le biais d'aides individuelles octroyées aux pensionnaires qui ne sont pas en mesure d'assumer eux-mêmes les frais de leur hébergement.

Après réflexions, le Conseil d'Etat a néanmoins décidé de ne pas étendre le périmètre de la loi sur les subventions aux aides individuelles, ceci pour les raisons suivantes.

Les aides individuelles concernent essentiellement le domaine social. Il y a lieu en effet d'admettre que le subventionnement d'activités culturelles contribue à réaliser une tâche d'intérêt public. L'article 53 Cst-VD stipule ainsi que « *l'Etat et les communes encouragent et soutiennent la vie culturelle ainsi que la création artistique. Ils conduisent une politique culturelle favorisant l'accès et la participation à la culture* ». Par conséquent, il convient de ranger les aides à la culture dans les aides financières, et non dans les aides individuelles. Le compte d'Etat se conforme d'ailleurs déjà à cette qualification puisque les aides versées dans le domaine culturel ne sont pas enregistrées dans le groupe 366, mais dans les groupes 3523, 3652 et 3653.

S'agissant précisément des aides sociales, il y a lieu d'admettre que ces aides ne sont pas subordonnées à l'exécution, par le bénéficiaire, d'une tâche publique ou d'une tâche d'intérêt public. De plus, les aides individuelles sont

régies par des lois spéciales fédérales ou cantonales, qui renferment des règles très spécifiques relatives à leur calcul, leur octroi, leur suivi. L'Etat n'a ainsi aucune marge de manœuvre en ce qui concerne le montant de sa contribution au financement des prestations de l'assurance vieillesse et survivants (article 103 de la loi fédérale du 20 décembre 1946, RS 831.10) : c'est le Conseil fédéral qui en règle le calcul. Il en va de même pour la subvention cantonale au financement de l'assurance invalidité au sens des articles 78 et 78bis de la loi du 19 juin 1959 sur l'assurance invalidité (LAI) (RS 831.20). Les dispositions de la loi sur les subventions ne sont donc pas adaptées aux aides individuelles, ou ne le sont que très partiellement. Force est ainsi de constater que les aides individuelles diffèrent des autres aides tant par leur nature que par le régime légal auquel elles obéissent. Leur intégration dans le présent projet risquerait ainsi de faire perdre à ce dernier sa cohérence.

Pour ces motifs, les aides individuelles ont été soustraites du champ d'application de la loi sur les subventions.

Le Conseil d'Etat n'en demeure pas moins conscient que le cadre légal applicable aux aides individuelles, en particulier aux aides sociales, doit sur certains plans être revu, et que le système de suivi et d'examen de la distribution de ces aides doit être renforcé. C'est ainsi que le Conseil d'Etat proposera au Grand Conseil un projet de loi sur les EMS dans le courant 2004, de telle sorte que la loi puisse entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2005.

1.4. Structure de projet

Le Conseil d'Etat a décidé de confier au Département des finances la responsabilité d'élaborer un projet de loi sur les subventions.

Sur proposition du Département des finances, un groupe de travail, composé de personnes déléguées par les départements, a été constitué à cette fin. Celui-ci était composé de représentants de tous les départements, soit le chef du Service de la santé publique, le directeur financier des Hospices-CHUV, le secrétaire général du Département de la formation et de la jeunesse, le chef du Service de l'économie et du tourisme, la cheffe du Service des affaires culturelles, un des chefs de Service a.i. du Contrôle cantonal des finances (CCF), le Premier Conseiller juridique de l'Etat de Vaud, le responsable financier du Département de la sécurité et de l'environnement, le responsable financier du Département des infrastructures, un collaborateur du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI) et la juriste du Secrétariat général du Département des finances. Ce groupe était présidé par la secrétaire générale du Département des finances.

Le groupe de travail s'est réuni à cinq reprises en séances plénières. Il a travaillé sur la base de projets élaborés par le département des finances, de la loi fédérale et de plusieurs lois cantonales sur les subventions. Il a entendu le Trésorier de l'Etat de Fribourg et l'un de ses collaborateurs, qui lui ont présenté les expériences du canton de Fribourg dans le cadre de sa loi sur les subventions. Le groupe de travail a désigné en son sein un comité de rédaction, qui s'est réuni à quatre reprises.

2. OBJECTIFS DE LA LOI SUR LES SUBVENTIONS

Aux yeux du Conseil d'Etat, les objectifs qu'il entend poursuivre avec une loi sur les subventions, tels que présentés dans son programme de législature 2003-2007, rejoignent ceux que le Grand Conseil et le CCF ont évoqués à plusieurs reprises. Ces objectifs se déclinent à quatre niveaux :

- **Transparence** ; la loi sur les subventions doit permettre aux autorités politiques de disposer d'une vue d'ensemble des subventions, préalable nécessaire à la possibilité d'exercer des choix (voir 2.1. ci-dessous).
- **Cohérence** ; loi cadre, la loi sur les subventions doit être un outil d'harmonisation des lois spéciales applicables aux subventions. Les règles en matière de subventions devront ainsi être unifiées et simplifiées, par conséquent devenir plus accessibles, tout en conservant les spécificités de chaque domaine (voir 2.2 ci-dessous).
- **Sécurité** ; la loi sur les subventions doit tendre à donner un cadre aux règles relatives à la mise à disposition de l'argent public. Elle doit consacrer le suivi et l'examen de l'usage qui en est fait (voir 2.3 ci-dessous).
- **Economie et efficacité** ; en dotant les autorités d'une vision d'ensemble leur permettant d'opérer des choix en connaissance de cause, et en mettant à leur disposition des moyens de gérer efficacement la masse globale des subventions, la loi sur les subventions devrait constituer un outil d'aide à la décision des autorités, en vue de contenir les déficits budgétaires. Il faut toutefois souligner d'emblée qu'en soi, une loi sur les subventions ne se substituera jamais aux décisions parfois douloureuses que présuppose l'assainissement des finances (voir 2.4 ci-dessous).

2.1 Vue d'ensemble des subventions

En 2002, la part estimée des subventions, y compris les aides individuelles, dans le budget de l'Etat, s'élevait à 43,4% (en tenant compte des subventions redistribuées, ce pourcentage s'élevait à 46,7% du budget). La part des aides individuelles représente 14,9% du budget, soit 34,3% de la part de la totalité des subventions. Or l'Etat ne dispose d'aucune liste exhaustive des subventions, et les inventaires tenus par les départements ne sont pas standardisés. Le compte d'Etat ne constitue par ailleurs pas la source de renseignements la plus pertinente, car il n'est pas orienté aux fins de disposer d'une vue analytique des subventions. En effet, les rubriques du plan de compte ne se recoupent pas exactement avec la notion de subvention, telle que définie dans le présent projet de loi.

Le projet de loi institue un inventaire des subventions, qui fournira des indications relatives à l'étendue des subventions, à leur base légale et qui recensera toutes les subventions versées par l'Etat. La constitution de cet inventaire imposera à chaque département d'inventorier les subventions qu'il verse à des tiers.

Dans ce contexte et sur la demande du SAGEFI, les services ont été chargés, en juin 2003, de dresser une liste des subventions qu'ils distribuent. Cette liste devait notamment contenir la base légale de la subvention, ainsi que les documents qui permettent le contrôle des subventions. Cette démarche constitue un premier pas vers un inventaire cohérent et systématique des subventions. Il ressort néanmoins des informations obtenues de la part des services de l'administration que la tenue d'un inventaire des subventions impliquera sans doute des modifications de la manière dont certains services comptabilisent leurs charges, voire des modifications du plan de compte. Un important travail sera encore nécessaire aux services pour établir un inventaire cohérent et systématique.

Une fois constitué, cet inventaire servira de base pour les services, aux fins de vérifier si les subventions actuelles sont conformes aux principes sur lesquels repose le présent projet de loi. Ils devront, le cas échéant, procéder aux modifications y relatives.

2.2 Cadre légal cohérent

Loi cadre, la loi sur les subventions s'appliquera à deux niveaux.

Elle s'adressera d'une part aux autorités exécutives, en fixant un certain nombre de critères relatifs notamment à l'octroi, au calcul, à la révocation, au suivi, à l'examen et à la gestion des subventions.

Elle s'adressera d'autre part au législateur, en lui fixant un certain nombre de principes qui favoriseront la création d'une législation cohérente et harmonisée en matière de subventions. Dans cette perspective, le projet de loi contient les principes que le Conseil d'Etat juge essentiel de respecter dans le cadre de l'élaboration d'une loi spéciale concernant les subventions. La loi sur les subventions étant une loi cadre, le législateur pourra certes s'écarter des principes qu'elle consacre lorsqu'il élaborera une loi spéciale. De telles dérogations devront toutefois demeurer l'exception, et devront surtout faire l'objet de justifications.

Les principes essentiels contenus dans le projet de loi sont les suivants.

Tout d'abord, le projet de loi consacre le principe de l'absence de droit de l'éventuel bénéficiaire à l'octroi d'une subvention, des dispositions spéciales

expresses pouvant toutefois prévoir des dérogations à ce principe. Ces dérogations devront toutefois demeurer exceptionnelles, et recevoir une solide justification de la part du législateur.

Ensuite, toute subvention doit reposer sur une base légale. Il n'est prévu aucune exception à ce principe, quel que soit le montant de la subvention concernée et au contraire de ce que prévoient d'autres cantons. En effet, l'article 161 de la Constitution ne confère aucune marge de manoeuvre à cet effet, stipulant que toute dépense doit reposer sur une base légale.

Les subventions devront par ailleurs répondre au principe de l'opportunité. Cela implique notamment qu'elles devront répondre à un intérêt public, que leurs répercussions financières devront avoir été estimées et que, au regard de ces éléments, elles seront adaptées aux disponibilités financières de l'Etat.

L'octroi de subventions devra enfin respecter le principe de subsidiarité. Ce principe oblige l'éventuel bénéficiaire à rechercher d'autres formes d'actions de l'Etat ou de tiers préalablement à l'octroi d'une subvention. La contribution financière de l'Etat doit ainsi apparaître comme nécessaire à l'accomplissement de la tâche, dont on vérifiera au surplus si elle ne peut être accomplie d'une manière plus économe et efficace.

2.3 Suivi et examen des subventions

A ce jour, plusieurs lois spéciales consacrent des systèmes de suivi et d'examen des subventions. Ainsi, par exemple, la loi du 5 décembre 1978 sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public et de réseaux de soins, respectivement le règlement d'application de ladite loi, imposent notamment aux établissements visés par la loi de fournir au Département de la santé et de l'action sociale une formule de « reporting », validée par la déclaration d'intégralité (article 7 du règlement du 12 avril 2000 fixant les normes relatives à la comptabilité, au contrôle des comptes et à l'analyse des établissements médico-sociaux et des divisions pour les malades chroniques des hôpitaux et des centres de traitement et de réadaptation reconnus d'intérêt public). Le Département de la santé et de l'action sociale effectue également une analyse approfondie de chaque établissement, sur la base des pièces produites par ce dernier (article 13 du règlement précité). Un système de suivi et d'examen des subventions est également prévu par la loi du 15 septembre 1999 sur la promotion économique (LPE), respectivement le règlement d'application de ladite loi (articles 55 et 69). En outre, la LPE prévoit que le Conseil d'Etat fait procéder régulièrement, par un organisme indépendant, à l'évaluation des effets et de l'efficacité des mesures prises en

application de la loi, ceci dans un rapport mis à disposition du Grand Conseil (article 3 alinéa 2 LPE). Ce rapport sera élaboré en 2004.

Des services ont également mis en place de tels systèmes. La loi sur les finances (LFIN), par les dispositions qu'elle consacre au CCF, confère par ailleurs des moyens de contrôle financier au sein d'entités subventionnées.

Le présent projet doit généraliser l'obligation pour les autorités compétentes d'assurer un suivi des subventions qu'elles servent par le biais de procédures efficaces et dûment documentées, en créant un cadre minimal à cet effet. Les lois spéciales définiront les détails et l'ampleur des mesures de suivi, en fonction des subventions concernées. Cette démarche est essentielle afin de donner une réponse aux constats de manquement relevés à de nombreuses reprises par le CCF.

Le présent projet propose également un système d'examen des subventions. L'objet de cet examen est différent du contrôle effectué par le CCF, dont les compétences sont d'ailleurs réservées. Le système d'examen visé par le présent projet a davantage trait à une appréciation des politiques publiques financées au moyen de subventions, et à une mesure de leur efficacité en particulier. Dans ce contexte, les examens porteront tant sur le respect des principes et conditions fixées dans la loi et dans l'acte instituant la subvention que sur l'adéquation des dispositions des lois spéciales applicables en l'espèce. Au contraire de ce qu'ont prévu d'autres cantons, notamment Berne et Fribourg, le système proposé demeure relativement léger. Ce choix est guidé par la volonté du Conseil d'Etat de limiter les ressources administratives et de simplifier les procédures.

2.4 Maîtrise des déficits budgétaires

Réclamée depuis plusieurs années, la loi sur les subventions concentre sur elle beaucoup d'attentes de la part du monde politique vaudois. A elle seule, la loi sur les subventions n'aura toutefois pas d'influence sur les dépenses du canton.

En mettant à la disposition des autorités politiques une meilleure vision des subventions, la loi sur les subventions leur offrira les outils qui leur permettront de faire des choix éclairés sur l'un des groupes de charges les plus lourds du budget cantonal. En créant des outils de gestion des subventions, par exemple en consacrant la possibilité de procéder à des coupes temporaires par domaine ou type de subventions, la loi sur les subventions donnera aux autorités politiques des moyens concrets de prendre des mesures d'économies ciblées. Sur cette base, le Conseil d'Etat pourrait proposer au Grand Conseil de procéder à des choix les plus fins possibles. Ainsi des coupes jugées

indispensables sur des subventions pourraient ne pas concerner des secteurs prioritaires ou particulièrement sensibles.

Force est ainsi de constater que le projet de loi sur les subventions ne peut poursuivre l'ambition de pallier le courage politique que nécessitent les décisions, souvent douloureuses, de limitation ou de réduction des charges de l'Etat. En revanche, le cadre qu'offre le projet de loi, allié à une volonté politique claire d'assainir les finances de l'Etat, contribuera à une meilleure maîtrise, à moyen terme, de l'évolution globale des dépenses de subventionnement. Il permet aussi des choix cohérents et responsables dans cette maîtrise des dépenses.

2.5 Concrétisation des objectifs

Les objectifs décrits plus haut se déclinent ainsi dans le projet de loi selon le plan suivant :

- Chapitre I : But, principes et champ d'application
- Chapitre II : Principes applicables en matière de législation
- Chapitre III : Dispositions directement applicables aux subventions
 - Section I : Octroi des subventions
 - Section II : Calcul des subventions
 - Section III : Suivi et examen des subventions
 - Section IV : Révocation des subventions
 - Section V : Gestion des subventions
- Chapitre IV : Prescriptions et sanctions
- Chapitre V : Dispositions transitoires.

3. LOI SUR LES SUBVENTIONS

La loi sur les subventions comporte deux catégories de dispositions. La première catégorie (articles 1 à 14) vise à atteindre de manière indirecte les objectifs visés par la loi, en s'assurant que les dispositions légales relatives aux subventions respectent certaines règles et certains principes. Ces dispositions sont destinées au législateur. La loi comporte une deuxième catégorie de dispositions légales (articles 15 à 38), qui sont directement applicables. Elles s'adressent non seulement aux autorités chargées d'appliquer la loi, mais à tous les bénéficiaires des subventions.

3.1 But, principes et champ d'application

3.1.1 But

L'article premier expose le but de la loi sur les subventions, qui est de définir les règles applicables aux subventions accordées par l'Etat.

3.1.2 Principes

Les articles 2 à 6 régissent les principes généraux de la loi sur les subventions, qui sont ceux de l'absence du droit à la subvention, de la légalité, de l'opportunité et de la subsidiarité. Ces principes s'appliquent non seulement à l'élaboration ou la modification des lois spéciales relatives aux subventions, mais également à l'octroi de ces dernières, leur calcul, leur suivi, leur examen et leur gestion.

Absence de droit à la subvention

Le premier de ces principes est l'absence de droit à l'octroi de la subvention. La place qu'occupe ce principe dans la systématique de la loi n'est pas anodine : elle vise à consacrer l'absence de droit à la subvention comme principe général. Pour que la législation confère un droit à l'octroi d'une subvention, il faudra que cela soit expressément stipulé et que les conditions dont dépend l'octroi de la subvention soient définies de manière exhaustive. Le législateur devra alors justifier le choix qu'il fera, en adoptant une loi spéciale, de conférer un droit à la subvention ; une telle option devra demeurer l'exception. Enfin, la décision d'octroi ne doit pas être laissée à l'appréciation de l'autorité compétente, mais celle-ci doit la prendre sur la base de critères énumérés par la loi.

Légalité

Le principe de la légalité (*article 4*) découle de l'article 161 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (Cst-VD), qui stipule que toute dépense repose sur une base légale. Par base légale il faut entendre base légale au sens formel, c'est-à-dire les lois et les décrets, soumis au référendum.

Il est en effet admis par la doctrine unanime et la jurisprudence du Tribunal fédéral que le principe de la légalité ne s'applique pas seulement aux restrictions étatiques à un droit fondamental, mais aussi à l'administration de prestations. Cette exigence repose sur des considérations démocratiques et découlant de l'Etat de droit. Le principe de la base légale signifie, premièrement, que la matière doit être réglée par des normes juridiques d'une densité normative suffisante par rapport à l'objet. En particulier, les principes de l'égalité de traitement et de la prévisibilité du droit doivent être respectés. L'administration ne saurait fournir ou refuser des avantages à des tiers selon son bon vouloir ; elle doit se conformer à des critères objectifs, définis par une norme. Le principe de la base légale signifie deuxièmement que, si les normes juridiques relatives aux subventions sont de niveau réglementaire, ces normes doivent reposer sur une délégation légale adéquate.

Afin que ce principe soit respecté par l'ensemble des dispositions relatives aux subventions, les dispositions transitoires de la loi impartissent, d'une part, un délai de trois ans pour doter les subventions de base légale et, d'autre part, un délai de cinq ans pour doter les subventions octroyées par l'Etat de bases légales conformes à la loi (*article 38*).

Opportunité

Le deuxième principe est celui de l'opportunité (*article 5*). Les conditions posées aux lettres a à c sont cumulatives. Pour être opportune, la subvention doit répondre à un intérêt public, faire l'objet d'une estimation des répercussions financières qu'elle entraîne et être adaptée aux disponibilités financières de l'Etat. Ce dernier critère s'apparente à celui de la proportionnalité.

Subsidiarité

Trois critères sont fournis à l'article 6 en ce qui concerne le principe de la subsidiarité. Premièrement, d'autres formes d'actions doivent être recherchées préalablement à l'octroi de la subvention. La notion de recherche sous-entend un rôle actif de la part du bénéficiaire qui doit épuiser les possibilités de financement de la tâche envisagée avant de recourir à l'aide financière de l'Etat. Ce terme recouvre également les demandes que le bénéficiaire a faites,

mais qui n'ont pas abouti ou qui sont encore en suspens lorsqu'il requiert la subvention. Deuxièmement, il faut que la contribution financière de l'Etat soit indispensable à l'accomplissement de la tâche. Enfin, le critère d'économie et d'efficacité correspond à l'article 163 alinéa 1 Cst-VD, qui stipule que la gestion des finances doit être économe et efficace. Cette règle s'impose également à la gestion des tâches déléguées par l'Etat, ainsi que celles effectuées par les tiers à des fins d'intérêt public, pour lesquelles ils perçoivent une aide financière de l'Etat. Cependant, dans ces derniers cas, la notion d'économie et d'efficacité devra être interprétée avec circonspection.

3.1.3 Champ d'application

La loi sur les subventions est une loi cadre ; son champ d'application est donc large puisqu'il s'étend à toutes les subventions octroyées directement ou indirectement par l'Etat. Le dispositif légal proposé par le Conseil d'Etat dans le cadre du présent projet se veut ainsi complémentaire à la législation fédérale spéciale et sur les subventions. La précision *indirectement* (article 7) vise les cas où le bénéficiaire est chargé de distribuer des subventions (comme par exemple l'Organisme Médico-Social Vaudois, qui est une institution de droit public, indépendante de l'Etat, dotée de la personnalité morale, qui peut notamment confier des tâches particulières à des institutions privées). Dans ce cas, ces entités sont également tenues de respecter les dispositions de la loi sur les subventions.

L'application de la loi sur les subventions, en particulier des dispositions directement applicables (articles 15 et suivants), n'est pas absolue dans le sens où les dispositions légales expresses qui y dérogeraient sont réservées. Cette réserve, qui constitue un principe général du droit, n'a toutefois pas été reprise dans la loi. L'inapplicabilité totale ou partielle de la loi sur les subventions pourrait ainsi résulter soit d'une disposition particulière de la loi spéciale, qui exclurait l'application de certains articles de la loi sur les subventions (par exemple : les articles x à y de la loi sur les subventions ne sont pas applicables), soit d'une disposition de la loi spéciale qui prévoirait, sur un point particulier, une réglementation différente (par exemple : sauf disposition contraire de la présente loi, la loi sur les subventions est applicable).

La définition des subventions est contenue à l'article 8 de la loi. La distinction entre indemnité et aide financière, qui est unanimement utilisée dans les lois fédérale et cantonales des subventions, a été reprise.

L'*indemnité* comporte trois aspects cumulatifs.

- Premièrement, il s'agit d'une prestation pécuniaire ou d'un avantage économique. Les formes que peuvent revêtir ces deux notions sont énumérées à l'article 13 de la loi.
- Deuxièmement, les indemnités doivent être accordées à des bénéficiaires externes à l'administration cantonale. Le terme bénéficiaire recouvre à la fois les personnes physiques et morales. Aucune restriction n'est donc faite dans la loi cadre par rapport à la forme juridique que doivent revêtir les bénéficiaires des subventions. Il sera néanmoins possible aux autorités compétentes, selon la nature de la subvention, d'imposer au bénéficiaire une structure juridique particulière. Par conséquent, les aides financières apportées à des entités administratives internes à l'Etat ne sont pas régies par la présente loi. Le critère déterminant à ce sujet sera de savoir si l'entité en cause dispose ou non de la personnalité juridique. En son absence, la loi sur les subventions ne sera pas applicable à l'entité, qui sera soumise au régime ordinaire prévu par la loi sur les finances (à ce jour, tel serait par exemple le cas des Hospices-CHUV). Dans le cas où l'entité bénéficie de la personnalité juridique, la loi sur les subventions lui sera en revanche applicable (tel serait par exemple le cas de l'UNIL).
- Troisièmement, l'indemnité vise à atténuer ou compenser les charges financières résultant de l'accomplissement d'une tâche publique déléguée par l'Etat. Cette délégation peut notamment résulter d'un acte législatif, de la création, par voie législative, d'un organisme de droit public ou par une concession.

L'*aide financière* répond, elle, à quatre critères cumulatifs.

- Les deux premiers se recoupent avec les indemnités dans le sens où il s'agit de prestations pécuniaires ou d'avantages économiques accordés à un bénéficiaire extérieur à l'Etat.
- En revanche, l'accomplissement de la tâche pour laquelle l'aide financière est accordée ne résulte pas d'une délégation de l'Etat, mais de la seule volonté du bénéficiaire, qui décide d'assumer une tâche d'intérêt public. En d'autres termes, l'aide financière vient financer l'accomplissement d'une activité qui n'appartient pas aux missions de l'Etat.
- Enfin, l'aide financière est accordée en vue de la réalisation d'une tâche d'intérêt public. Cette tâche peut correspondre à une activité propre du bénéficiaire potentiel (par exemple, une association qui déploie des activités dans un certain secteur, etc.) ; ce qui importe, c'est qu'elle relève de l'intérêt public.

Comme cela a été exposé plus haut (1.3), le champ d'application du présent projet de loi ne s'étend pas aux aides individuelles.

L'article 9 renferme un catalogue des prestations pécuniaires ou avantages économiques qui, bien qu'entrant dans la définition de l'article 8, sont exclues de la loi sur les subventions. Figurent notamment dans cette liste les sommes versées par d'autres collectivités publiques et que l'Etat ne fait que redistribuer (article 9 lettre a). En effet, dans ces cas-là, l'Etat ne dispose pas de marge de manœuvre ; en outre, des conditions strictes sont contenues dans les lois spéciales. Sont principalement visées ici les subventions fédérales, qui sont également régies par la loi fédérale du 5 novembre 1990 sur les aides financières et les indemnités (LSu), qui s'applique à toutes les aides financières et indemnités prévues par le droit fédéral (article 2 alinéa 1 LSu). Il n'est pas exclu que l'entrée en vigueur de la péréquation financière fédérale (RPT), prévue pour 2007, conduise à la modification de cette lettre a. Le Conseil d'Etat a cependant renoncé à ce stade à la prendre en considération.

Les participations de l'Etat aux personnes morales sont également exclues du champ d'application de la loi (article 9 lettre b). Ces participations seront en effet régies par une loi spéciale sur les participations, qui sera élaborée pour mettre en œuvre les articles 108 et 162 Cst-VD. Cette loi contiendra des règles spécifiques applicables au suivi des participations, ainsi qu'aux relations entre l'Etat et les organes des personnes morales dans lesquelles il participe.

Il est en outre rappelé, à titre didactique, que les aides individuelles ne sont pas régies par la loi sur les subventions (article 9 lettre c).

Les prix ou récompenses attribués à des projets sont également soustraits au champ d'application de la loi, car les critères relatifs à leur octroi ne sont pas applicables (article 9 lettre d).

Les exonérations fiscales sont régies par la loi sur les impôts directs cantonaux (articles 17, 90, 91 et 189 de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux), qui contient des règles spécifiques en la matière (article 9 lettre e). De surcroît, la décision d'exonération relève d'une appréciation politique qui ne permet pas l'application stricte des critères énumérés dans la loi sur les subventions.

Les parties d'impôts, taxes, amendes revenant aux communes sont également exclues de la loi (article 9 lettre f).

Enfin, les montants versés dans le cadre de péréquations financières intercantionales ou intracantoniales sont également soustraits au champ d'application de la loi (article 9 lettre g). Cette lettre pourrait, à l'instar de la lettre a, être modifiée lors de l'entrée en vigueur de la RPT.

Inventaire

L'article 10 institue un inventaire des subventions, qui contiendra une liste exhaustive des subventions versées par l'Etat. Cet inventaire poursuit deux buts : celui de doter l'administration d'une vue d'ensemble des subventions, et impliquer de manière plus importante les différentes autorités compétentes en matière de subventions, qui devront collaborer directement à son établissement.

Il n'existe à l'heure actuelle aucun inventaire harmonisé et systématique des subventions versées par l'Etat ; en outre, un travail de qualification des prestations pécuniaires versées par l'Etat et figurant sous la dénomination de *subventions* dans les comptes de l'Etat devra être effectué par les services, qui devront notamment répartir les indemnités des aides financières.

Par conséquent, les règles relatives à la tenue de l'inventaire seront contenues dans le règlement d'application de la loi.

3.2 Principes applicables en matière de législation

Le chapitre II s'adresse aux autorités cantonales appelées, à un titre ou à un autre, à élaborer des lois. Il vise à assurer une cohérence entre les différents actes normatifs sur lesquels reposent les subventions. L'effet contraignant de ces dispositions n'est pas absolu dans la mesure où elles ne s'imposent pas impérativement aux autorités chargées d'élaborer ou de modifier des dispositions légales ; cela étant, les dérogations devront demeurer l'exception et être justifiées en détail.

En sus des principes de légalité, d'opportunité et de subsidiarité contenus aux articles 3 et suivants de la loi, les autorités législatives devront vérifier si les dispositions légales qu'elles élaborent ou modifient contiennent les éléments énumérés par l'article 12.

En ce qui concerne la catégorie de bénéficiaire (article 12 lettre c), elle ne se rapporte pas forcément à des critères formels tels que la forme juridique du bénéficiaire.

L'autorité compétente (article 12 lettre g) en matière d'octroi et de suivi des subventions est désignée dans les lois spéciales ainsi que, cas échéant, dans la loi sur les finances. Au cas où une délégation de compétences est prévue en matière de suivi des subventions, cette délégation devra apparaître clairement dans la loi spéciale.

Certaines lois cantonales sont déjà conformes à cette disposition et contiennent tous les éléments énumérés.

L'article 13 contient une liste exhaustive des formes sous lesquelles les subventions peuvent être octroyées. Le système légal cantonal actuel comporte des subventions octroyées sous des formes diverses. Le terme de *prestations pécuniaires* recouvrera la majeure partie des subventions octroyées par l'Etat.

Les avantages économiques (par exemple, mise à disposition gratuite de locaux) devront faire l'objet d'une estimation de la part de l'autorité compétente et être inscrits dans les comptes de l'Etat, qui ne les contient pas à l'heure actuelle (d'autres collectivités publiques, notamment la Confédération, ont la volonté d'entreprendre une démarche analogue). Cela entraînera une modification du plan de compte de l'Etat.

Pour ce qui est des cautionnements et autres garanties, cette disposition reprend le projet de loi sur les finances.

3.3 Dispositions directement applicables aux subventions

Les dispositions du chapitre III du projet de loi sont directement applicables. Elles s'adressent donc directement aux autorités chargées de l'exécution en matière de subventionnement. Dans l'esprit de la loi cadre que sera la loi sur les subventions, ces dispositions seront destinées à être précisées ou complétées par des règles élaborées au niveau de lois spéciales ou de règlements. Comme pour toutes les dispositions du projet de loi sur les subventions, elles pourront faire l'objet de dérogations dans des bases légales spéciales. Des dispositions dérogatoires devront toutefois demeurer l'exception, et leur introduction devra être dûment justifiée.

Section I – Octroi des subventions

L'article 14 traite de la forme juridique des subventions. Le projet offre la possibilité d'octroyer une subvention soit par le biais d'une décision, soit par celui d'une convention. La révocation de la subvention obéit au principe du parallélisme des formes.

La subvention est accordée en règle générale par une décision, c'est-à-dire un acte juridique unilatéral pris par une autorité compétente sur un fondement de droit public et sortissant ses effets dans une situation concrète. Dans les cas où les dispositions légales concernant les subventions définissent les tâches, ainsi que les conditions applicables à l'octroi ou à la révocation des subventions, la subvention est octroyée par une décision.

En revanche, la convention est un échange de volontés concordantes et réciproques entre deux ou plusieurs sujets de droit. L'octroi d'une subvention par le biais d'une convention est plus rare, et peut intervenir lorsque l'autorité

compétente agit au bénéfice d'un large pouvoir d'appréciation. Dans ce contexte, les conditions d'octroi de la subvention feront l'objet de pourparlers préalables. La convention reflètera l'accord auquel les parties sont parvenues à l'issue de leurs discussions.

Les conditions de résolution ou résiliation d'un contrat étant plus limitées que celles qui s'appliquent à la révocation d'une décision, la subvention ne fera l'objet d'une convention que lorsque certaines conditions strictes seront réunies, soit notamment lorsque la loi le permet, que l'accomplissement des tâches est garanti et qu'il y a lieu d'exclure que le bénéficiaire renonce unilatéralement à l'accomplissement de sa tâche. Cela étant, il convient de rappeler que le contrat de droit public permet à l'autorité compétente, respectivement à l'Etat, d'exiger que le bénéficiaire remplisse ses obligations contractuelles et qu'il dispose, à cette fin, des voies d'exécutions prévues en droit public.

L'autorité compétente pour rendre la décision ou conclure la convention est celle qui est désignée dans la loi ayant trait à la subvention concernée.

Le terme de convention doit être interprété largement et regroupe notamment les contrats de droit public, les contrats de confiance et les conventions de subventionnement.

En particulier, les contrats de prestations conclus avec des entités externes à l'administration appartiennent à la catégorie des conventions de subventionnement.

Le Conseil d'Etat rappelle dans ce contexte que les contrats de prestations ont été introduits par le décret du 14 décembre 1999 sur les conditions-cadres permettant l'introduction de la gestion par contrat de prestations au sein de l'administration cantonale vaudoise. De fait, la majorité des contrats de prestations sont conclus entre un département et une unité interne à l'Etat. Ils sont ainsi exclus du champ d'application de la loi sur les subventions, qui ne porte que sur des bénéficiaires externes à l'Etat. Comme le Conseil d'Etat a eu l'occasion de l'indiquer dans sa réponse de septembre 2003 à la seconde observation de la Commission de gestion, les entités internes à l'administration actuellement gérées par contrats de prestations seront soumises au régime ordinaire prévu par le projet de nouvelle loi sur les finances, dès que celui-ci sera adopté.

Demeurent ainsi seuls visés par la loi sur les subventions les contrats de prestations conclus avec des entités externes à l'Etat. Ces contrats et les relations entre les autorités compétentes et les bénéficiaires seront ainsi soumis

au régime prévu par la loi sur les subventions. Il n'apparaît pas nécessaire de prévoir de dispositions particulières les concernant.

Quant à l'alinéa 3 de l'*article 14*, il nécessitera une grande attention de la part du législateur, lorsqu'il élaborera des dispositions spéciales concernant les subventions. La règle consistera en effet à faire primer celles-ci sur les dispositions conventionnelles préexistantes. Toutefois, dans certains cas, il est possible que des co-contractants souhaitent obtenir des engagements de l'Etat à long terme et refusent de conclure une convention soumises aux aléas de modifications légales ultérieures et inconnues lors de la signature. Dans ces cas, le législateur devra prévoir des règles particulières, par exemple dans le cadre de dispositions transitoires.

L'*article 15* se concentre sur la tâche subventionnée, et non sur l'ensemble de l'activité du bénéficiaire. Dans ce cadre, seuls les coûts engendrés par l'accomplissement économe et efficace de la tâche peuvent être subventionnés. Aussi l'*article 15* n'exclut-il pas, par exemple, que le bénéficiaire dégage un profit de l'ensemble de son activité.

L'*article 16* limite la durée des subventions à un maximum de cinq ans. Cette disposition s'applique avant tout aux subventions périodiques, relatives à une tâche dont la durée n'est pas nécessairement limitée. Elle implique que, faute de renouvellement, la subvention est supprimée de plein droit à l'expiration de cette durée. Cette règle a pour but d'amener l'autorité compétente et le bénéficiaire de la subvention à examiner, à l'échéance de la subvention, si les conditions d'octroi sont toujours remplies et si le versement de la subvention est toujours justifié. Une dérogation à cette durée maximale peut intervenir dans deux situations: soit si une disposition légale le prévoit expressément ; soit si la tâche subventionnée nécessite l'engagement de dépenses pendant une durée supérieure à cinq ans. Dans ce dernier cas, l'autorité compétente peut décider d'une dérogation à la durée maximale de cinq ans. Cette dérogation devra faire l'objet de justifications précises.

Il arrive qu'un même bénéficiaire dispose de plusieurs subventions, octroyées par différentes autorités en vertu de différentes lois. Il est dès lors indispensable d'avoir une vision transversale de la subvention. Aussi l'*article 17* dispose-t-il que les autorités désignent l'autorité compétente pour la coordination des procédures et du suivi. Si les autorités n'arrivent pas à s'entendre, celle qui accorde la subvention la plus élevée est compétente pour assurer de cette coordination.

L'*article 18* précise que l'autorité compétente impose au bénéficiaire des charges et des conditions. Ces charges et conditions peuvent être très diverses, comme, par exemple, la fourniture de sûretés (hypothèques, gages, etc.),

l'obligation de former une entente avec un autre bénéficiaire de subventions (comme le prévoient, par exemple, l'article 11 alinéa 2 de la loi du 11 décembre 1990 sur les transports publics, selon lequel la contribution financière de l'Etat peut être subordonnée à une fusion avec d'autres entreprises, ainsi que l'article 32 de la loi du 19 septembre 1978 sur les activités culturelles, selon lequel l'Etat peut subordonner ses aides à l'existence d'arrangements intercommunaux conclus dans le but de soutenir des institutions ou des activités culturelles), etc. Il est en effet admis que le bénéficiaire d'une subvention entre dans un système qui suppose des restrictions à la liberté économique dont il pourrait se prévaloir. L'Etat peut dès lors lui imposer des restrictions et des contrôles. La condition prévue à l'alinéa 2 de l'article 18 ne constitue dès lors qu'un exemple de conditions auxquelles l'autorité compétente peut soumettre l'octroi des subventions.

L'*article 19* dispose que la demande de subvention doit revêtir la forme écrite. Le requérant doit fournir à l'autorité tous les documents qu'elle requiert, ainsi que les documents qui pourraient être utiles à l'octroi de sa décision. Le requérant doit en tous les cas fournir ses comptes et son budget, ainsi qu'un document énumérant toutes les aides dont il bénéficie. Bien que ces éléments figurent dans les comptes, il est utile que le bénéficiaire les indique à l'autorité compétente dans un document distinct, notamment lorsqu'elle devra vérifier le respect du principe de la subsidiarité. Il va de soi que l'autorité compétente peut requérir toutes autres informations. Le bénéficiaire est également tenu de les fournir spontanément.

Pour bénéficier de la subvention, le bénéficiaire doit fournir à l'autorité compétente tous les renseignements ayant une incidence sur les subventions ; l'autorité compétente décidera donc quels sont les documents ou informations que le bénéficiaire doit fournir. Cette obligation vise non seulement à permettre à l'autorité compétente de vérifier si les conditions d'octroi de la subvention sont réalisées, mais encore que ces conditions subsistent pendant toute la durée d'octroi des subventions. Les documents à fournir dépendront de la nature des subventions, ainsi que de la forme juridique du bénéficiaire. L'obligation de renseigner s'étend également au bénéficiaire indirect d'une subvention.

L'*article 22* est une application du principe de la subsidiarité ; contrairement à l'article 6, dont la réalisation des conditions doit être démontrée par l'autorité qui verse la subvention, cet article s'adresse directement au bénéficiaire de la subvention. Le bénéficiaire doit démontrer à l'autorité compétente qu'il tire pleinement parti de ses propres ressources, ainsi que des autres aides financières déjà accordées. En outre, il doit démontrer être le bénéficiaire direct

de la subvention ; il arrive cependant que le bénéficiaire de la subvention la redistribue à un tiers. Ce cas-là doit cependant être prévu par la loi.

La subvention est octroyée pour la réalisation d'un objectif précis ; par conséquent, l'article 23 impose l'accord préalable de l'autorité compétente en cas de modification importante des objets ou des tâches pour lesquels le bénéficiaire perçoit une subvention. Les lois spéciales préciseront ce qu'il faut entendre par *modification importante*. L'engagement de l'objet subventionné en vue de garantir le financement d'autres activités est également subordonné à l'accord préalable de l'autorité compétente. Cela sera notamment le cas lorsque le bénéficiaire d'une subvention à l'investissement doit remettre le bien immobilier en gage afin d'obtenir un crédit bancaire.

3.3.2 Calcul

Les subventions à l'exploitation dépendent de la prestation fournie par le bénéficiaire. Par conséquent, l'article 24 stipule que les états financiers du bénéficiaire (c'est-à-dire les comptes et les budgets) sont déterminants. Il arrive cependant que le requérant ne dispose pas encore d'états financiers ; ce sera le cas, notamment, des entreprises non encore constituées qui requièrent une aide à l'Etat. Ainsi, à défaut de budgets ou de comptes, le requérant fournira à l'autorité compétente des prévisions financières.

L'octroi de la subvention se fait notamment sous forme d'un montant forfaitaire global ou sous forme de couverture du déficit, bien que cette dernière ne soit en règle générale pas privilégiée.

L'autorité compétente calcule la subvention en se basant sur les états ou prévisions financiers du bénéficiaire, qui reflètent notamment les conditions pratiquées par le bénéficiaire en matière d'amortissements ou de conditions salariales. Si les normes appliquées par le bénéficiaire excèdent celles de l'Etat, l'autorité compétente pourrait calculer le montant de la subvention en se fondant sur ces dernières, et non sur celles du bénéficiaire. Ce dernier demeure libre de pratiquer des standards supérieurs à ceux de l'Etat. L'autorité devra aussi examiner, par exemple, si les états financiers produits par le bénéficiaire ne se trouvent pas affaiblis par un taux d'amortissement trop élevé.

L'article 25 stipule que les subventions à l'investissement sont octroyées sous forme d'un forfait ou en fonction d'un certain pourcentage du montant total de l'objet à subventionner ; dans ce dernier cas, un plafond doit être prévu. La loi du 11 décembre 1990 sur les transports prévoit ainsi, à son article 17, que l'Etat participe aux lignes de trafic urbain à raison de 50 pour cent de la contribution financière d'investissement ; ce montant ne peut toutefois dépasser certains seuils, fixés à l'article 18 de dite loi.

L'alinéa 3 poursuit un but didactique en rappelant que les règles des marchés publics doivent être respectées. Elles ne s'appliquent évidemment que si les conditions des dispositions légales applicables aux marchés publics (qualité du soumissionnaire, seuils, etc.) sont réunies.

En principe, les subventions octroyées en fonction de dépenses sont versées au bénéficiaire après présentation d'un budget, de comptes (subvention à l'exploitation), d'un décompte final (subvention à l'investissement), ou lorsque la dépense est imminente. Il est possible, dans certains cas, d'en verser une partie de manière provisionnelle (article 26). Ce paiement provisionnel ne peut cependant dépasser 80 pour cent du montant total de la subvention. Cette limitation vise à inciter le requérant à envoyer rapidement son décompte final une fois le projet terminé.

3.3.3 Suivi et examen des subventions

Le projet de loi institue des procédures de suivi et d'examen des subventions à deux niveaux.

Suivi des subventions

L'article 28 porte sur le suivi ordinaire et constant des subventions par l'autorité compétente pour l'octroi. Si cette autorité est le Conseil d'Etat, les lois spéciales topiques pourront prévoir, cas échéant, une délégation à un département ou à un service.

L'obligation d'assurer un suivi de la subvention découle du fait que son octroi n'est fondé que si la contre-prestation du bénéficiaire est conforme à la décision ou à la convention, ainsi qu'aux principes ancrés dans la loi spéciale et dans la présente loi. Par conséquent, l'affectation appropriée des ressources, ainsi que la réalisation des charges et des conditions imposées au bénéficiaire, doivent faire l'objet d'une surveillance.

Il est nécessaire dans ce contexte de rappeler que la question du suivi des subventions a fait l'objet de recommandations du CCF consécutivement à de nombreux audits effectués auprès d'établissements subventionnés. De plus, dans le cadre de ses rapports sur les comptes annuels de l'Etat de Vaud, le CCF a émis une remarque mettant en exergue que : « les services ont rarement mis en place des systèmes efficaces de contrôle quant au suivi des subventions octroyées et que dès lors des deniers publics peuvent ne pas être utilisés conformément au but assigné ».

On peut, à titre illustratif, mettre en évidence l'absence constatée de prise de conscience par un service qu'une relation doit être ancrée au niveau du suivi

entre le bon usage de la subvention octroyée pour un projet donné et la situation financière du bénéficiaire dont la dégradation pourrait réduire à néant les effets de l'aide octroyée (Glaciers 3000). Ce type de situation doit pouvoir être identifié et compris dans une procédure de suivi correctement définie.

Selon la nature, le montant ainsi que la qualité du bénéficiaire, les mesures de suivi et leur intensité pourront varier. Les moyens engagés dans le cadre des procédures de suivi devront être proportionnés en fonction du but visé dans l'octroi de la subvention. Les services doivent dans cette logique être incités à inclure dans leur procédure de suivi une démarche "orientées risques" tendant à identifier les bénéficiaires sur lesquels les forces et compétences à disposition devront être ciblées.

De même, les procédures de suivi devront comprendre des instructions appropriées à l'attention des bénéficiaires, et de leurs organes dans le cadre de personnes morales, afin que les attentes des services soient clairement exprimées vis-à-vis des bénéficiaires quant à la qualité et la nature des informations à fournir.

Dans ce contexte, le projet de loi cadre se limite toutefois à imposer à l'autorité compétente de mettre en place une procédure de suivi des subventions sous l'angle de leur adéquation aux principes définis par le présent projet. Les grandes lignes de cette procédure et la périodicité des examens devront être définis dans la loi spéciale, éventuellement par voie réglementaire. En tous les cas, le projet de loi impose que le système et la procédure de suivi soient documentés.

Afin de permettre la mise en place au sein de l'administration de systèmes et procédures de suivi relevant d'une méthodologie commune, il est également proposé la constitution, pour une période transitoire, d'une cellule spécifique comprenant un représentant du SAGEFI et du CCF et des représentants des différents départements. Cette cellule devrait élaborer une méthodologie commune à l'administration, qui devrait tendre à améliorer la qualité du suivi sans pour autant alourdir le système et nécessiter des ressources supplémentaires. Le travail de cette cellule devrait se concrétiser dans le règlement d'application du présent projet de loi. L'objectif serait de finaliser ce texte dans un délai d'une année après l'entrée en vigueur de la loi sur les subventions.

Examen des subventions

Dans son travail ordinaire de contrôle du travail de l'administration, notamment dans le cadre de la gestion des subventions, le Conseil d'Etat peut avoir recours aux compétences du SAGEFI et à celles du CCF.

Le SAGEFI, directement ou en sa qualité d'appui au chef du Département des finances, est compétent pour vérifier la conformité de l'action d'un service aux dispositions de la loi sur les finances, au respect de la planification financière édictée par le Conseil d'Etat et à la disponibilité de trésorerie pour financer l'action de subvention.

Le CCF intervient quant à lui a posteriori pour exercer une surveillance financière sous l'angle du respect des principes de légalité, de régularité et d'efficacité.

Les Commissions des finances et de gestion du Grand Conseil assurent de leur côté, outre les compétences décisionnelles qui leur sont propres, une supervision indépendante de l'action générale de l'administration. Elles interviennent en aval de l'action du Conseil d'Etat, respectivement de l'administration, et surveillent en particulier la conformité des actions menées aux objectifs définis par le législateur.

Ainsi, le contrôle structurel de l'activité de l'administration est d'ores et déjà assuré par plusieurs organismes, qui interviennent à des titres divers.

Le Conseil d'Etat souhaite néanmoins instituer une procédure d'examen distinct des activités de contrôle mentionnées plus haut. Ces examens devraient permettre d'examiner de manière indépendante et régulière les politiques publiques dont la réalisation dépend en grande partie du versement de subventions. Le champ d'application de ces examens recouvrirait non seulement celui des mesures de suivi, mais porterait également sur l'appréciation des bases légales concernées et sur l'opportunité et le résultat des politiques publiques à la base de l'octroi des subventions. C'est dire que la mission de cette entité est à la fois politique et technique.

Le double caractère politique et technique des examens, ainsi que l'indépendance nécessaire de l'organe chargé de cet examen, qui devrait par ailleurs intervenir en amont de l'activité du Conseil d'Etat, a conduit ce dernier à ne pas proposer de confier cette mission à l'un ou l'autre des organismes susmentionnés. En effet, aucun de ceux-ci ne paraissait approprié pour exercer cette activité, soit en raison de sa mission, soit en raison de sa position dans le système de nos institutions.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il (article 29) d'instituer une commission des subventions, composée de 5 à 7 membres. Ceux-ci devraient être choisis par le Conseil d'Etat en fonction de leur capacité d'appréhender les enjeux d'éventuelles mesures touchant le monde subventionné, ainsi que de leurs compétences, qui devraient être complémentaires et assurer l'examen à la fois politique et technique des subventions. A titre de compétences techniques, on

devrait notamment retrouver au sein de la Commission des compétences analytiques, systémiques, organisationnelles, de gestion, juridiques et financières. La Commission aurait pour tâche de compléter le processus de contrôle ordinaire déjà existant, dans le sens décrit plus haut.

Le champ de compétence de la Commission des subventions porterait essentiellement sur l'appréciation des bases légales en relation avec le but recherché par la politique publique en question, ainsi que sur l'adéquation entre les résultats recherchés et l'intensité ou l'efficacité des moyens mis en œuvre pour les atteindre. Il s'agit ainsi pour la Commission des subventions de se concentrer sur l'efficacité des politiques publiques qui ont recours aux subventions. La surveillance ou l'audit de la gestion directe des organismes subventionnés ne font dès lors pas partie de son champ d'observation. Néanmoins, le travail de la Commission pourrait l'amener à recommander au Conseil d'Etat d'ordonner un audit complet d'un organisme subventionné, ou d'un service de l'administration.

La Commission soumettra au Conseil d'Etat un programme annuel de travail pour approbation. Elle pourra demander au Conseil d'Etat d'utiliser les compétences techniques des services transversaux de l'administration, tels le SAGEFI, dans le cadre d'un examen, et pour des missions clairement définies. Par ailleurs, l'administration tiendra à sa disposition, de manière permanente, des ressources pour assurer son secrétariat et préparer ses séances.

Dans certains cas limités, la Commission pourra également faire appel à des compétences externes. Un budget ad hoc lui sera confié à cet effet.

Le coût et le financement du dispositif qui précède sont décrits aux chiffres 4.1 et 4.2 ci-dessous.

Par ailleurs, une fois par législature, le Conseil d'Etat rapportera au Grand Conseil sur l'activité de la Commission des subventions.

Sur la base des rapports de la Commission des subventions, le Conseil d'Etat pourra:

- ordonner des investigations complémentaires auprès des autorités compétentes ;
- ordonner des investigations complémentaires auprès des bénéficiaires des subventions ;
- mandater le CCF afin qu'il procède à des contrôles, conformément aux dispositions topiques de la loi sur les finances ;
- prendre lui-même les mesures relevant de sa compétence ;

- proposer au Grand Conseil de prendre des mesures.

En proposant cette procédure d'examen, le Conseil d'Etat souhaite mettre en place un système qui représente un compromis entre

- d'une part, un système qui ne repose que sur le suivi des autorités compétentes, sans regard extérieur hormis celui, technique, du CCF ;
- d'autre part un système plus élaboré, comme on le rencontre dans d'autres cantons, qui impose un contrôle systématique de toutes les subventions à chaque législature, à l'aide d'une méthode d'examen périodique dont l'application s'avère lourde pour les autorités concernées.

Le Conseil d'Etat considère en effet que cette seconde voie entraînerait l'implication de ressources administratives importantes, qu'il n'entend à l'heure actuelle pas engager. La solution proposée par le Conseil d'Etat aura certes des conséquences en termes de personnel, en particulier pour préparer le travail de la Commission des subventions et tenir son secrétariat. Ces ressources seront prélevées dans les effectifs existants. Par ailleurs, si les membres de la Commission des subventions sont des collaborateurs de l'Etat, cette mission sera intégrée à leur cahier des charges. L'indemnisation des membres de la Commission des subventions externes à l'administration correspondra à celle versée aux membres des Commissions extraparlimentaires. Le budget de la Commission de subvention sera assuré par le prélèvement, sur chaque subvention accordée, d'un émolument fixé par le Conseil d'Etat.

3.3.4 Révocation des subventions

La section IV contient les dispositions relatives à la révocation des subventions.

L'article 30 énumère les conditions dans lesquelles les subventions doivent être supprimées, réduites ou restituées totalement ou partiellement. Cette disposition concerne à la fois les subventions à l'exploitation ou à l'investissement.

Les dispositions de l'article 30 permettent, cas échéant, de révoquer la subvention après un certain délai, si elle n'est pas utilisée par son bénéficiaire qui n'accomplit dès lors pas la tâche pour laquelle il s'est vu octroyer une subvention.

La révocation des subventions n'est pas toujours une mesure sanctionnant le comportement du bénéficiaire ; elle peut également résulter de la réduction des subventions, prévue à l'article 35. L'alinéa 3 réserve donc cette hypothèse.

La subvention est accordée en vue de l'exécution d'une tâche publique ou d'intérêt public ; il convient dès lors d'exiger la restitution de la subvention au cas où le bien mobilier ou immobilier est désaffecté ou vendu (*article 31*). La désaffectation recouvre également le changement d'affectation. Le montant à restituer sera fixé par l'autorité compétente.

L'alinéa 2, qui prévoit que le bénéficiaire informe sans tarder l'autorité de toute désaffectation ou aliénation, découle de l'obligation générale de renseigner qui repose sur le bénéficiaire durant toute la durée de la subvention.

L'alinéa 3 dote l'Etat d'une garantie particulière au cas où le bénéficiaire ne disposerait pas des fonds nécessaires à la restitution de la subvention. L'hypothèque légale en faveur de l'Etat s'apparente à celle qui est prévue à l'article 236 de la loi sur les impôts directs cantonaux. Dorénavant, les subventions qui se rapportent à des immeubles seront garanties par une hypothèque légale primant tout autre droit de gage ou charge des immeubles grevés.

L'*article 32* prévoit deux cas dans lesquels l'autorité compétente peut renoncer à la restitution de la subvention. Le premier cas vise à protéger le bénéficiaire de bonne foi des conséquences d'une restitution ; les conditions énumérées à l'alinéa 1 sont cumulatives. L'autorité compétente peut également renoncer à la restitution dans le cas où le repreneur des biens remplit les conditions d'octroi de la subvention. Cela ne peut toutefois se faire que moyennant l'autorisation préalable de l'autorité compétente, qui doit vérifier que les conditions d'octroi sont remplies par le repreneur, et qu'il assume les charges et conditions auxquelles la subvention a été soumise.

3.3.5 Gestion des subventions

Ordre de priorité

L'*article 33* contient une réserve quant aux crédits accordés par le Grand Conseil. Les départements sont tenus d'établir des ordres de priorité dans les domaines où les demandes remplissant les conditions d'octroi dépassent les ressources disponibles. Cette disposition vise à fournir une aide aux gestionnaires, afin de leur permettre de rejeter les demandes de subventions. Il sera de la responsabilité des autorités compétentes de l'appliquer. Les dispositions de la loi sur les finances demeurent par ailleurs expressément réservées.

Réduction des subventions

Un des outils mis à disposition du Grand Conseil pour réaliser des économies et contenir le volume des subventions est la réduction des subventions (*article 34*).

La plupart des subventions cantonales sont prévues par des lois, dont la modification requiert une longue procédure. Il n'est dès lors pas possible de prendre rapidement des mesures au cas où la détérioration de la situation financière cantonale requiert l'adoption de mesures d'assainissement. Aussi l'*article 34* permet-il au Grand Conseil d'agir rapidement en édictant un décret pour réduire linéairement ou non des subventions cantonales. Lorsqu'il fera usage de cet outil, le Grand Conseil devra déterminer quelles sont les catégories des subventions touchées par la réduction, et devra fixer le pourcentage de la réduction. En fonction des choix opérés par le Grand Conseil, la réduction concernera soit toutes les catégories de subventions, soit seulement certaines d'entre elles.

Cette disposition est de nature conjoncturelle et ne vise pas à réduire à long terme l'enveloppe des subventions. Elle vise à laisser du temps pour trouver des solutions pérennes propres à contenir le volume des subventions, que ce soit par la modification des lois spéciales de subventionnement, la suppression de missions, etc.

Les réductions des subventions seront donc temporaires, et ne pourront pas dépasser 20 pour cent du montant des subventions concernées. Ce pourcentage est repris des lois bernoise et valaisanne sur les subventions. On note toutefois que ces cantons n'ont encore jamais fait usage de cette disposition. Quant au canton de Fribourg, le décret relatif à la réduction linéaire des subventions cantonales durant les années 1993 à 2004 prévoit une réduction de 5 ou 10 pour cent des subventions. Force est en effet de constater que la réduction d'une subvention à hauteur de 20 pour cent, au contraire d'une quotité inférieure, pourrait, dans certains cas, mettre définitivement en péril des prestations. C'est pourquoi le Conseil d'Etat s'efforcera, s'il propose au Grand Conseil d'appliquer l'article 34 de la loi, de l'orienter sur des choix fins quant aux subventions touchées. Les réductions qu'il proposera ne devront par ailleurs avoir pour effet, dans toute la mesure possible, que de réduire les standards en évitant de mettre en péril les prestations.

Le caractère temporel et structurel de cette disposition se retrouve dans la forme que revêt l'acte par lequel le Grand Conseil effectue la réduction, qui est le décret. La réduction ne peut donc pas être permanente ; au cas de prorogation du décret, le bien-fondé de la réduction des subventions devra faire l'objet d'un nouvel examen.

3.4 Prescriptions et voies de droit

Le besoin d'harmoniser le droit applicable aux subventions se manifeste dans le domaine de la prescription.

Conformément à la règle générale reconnue par le Tribunal fédéral en matière de créances de droit public, l'*article 35* prévoit un délai de cinq ans pour la prescription des créances relatives aux subventions. En ce qui concerne les subventions indûment allouées, la loi reprend le système prévu en cas d'enrichissement illégitime (article 67 du Code des obligations), selon lequel l'action se prescrit par un an à compter du jour où la partie lésée a eu connaissance de son droit à la répétition et, dans tous les cas, par dix ans dès la naissance de ce droit. Ces délais de prescription ne sont parfois pas appropriés à certaines subventions ; les lois spéciales pourront y déroger, cas échéant.

Les délais de prescriptions qui s'appliquent aux actes délictueux prévalent ceux prévus par la loi sur les subventions.

Les actes interruptifs de la prescription sont les mêmes qu'en procédure ordinaire.

Les voies de recours contre les décisions prises en application de la loi sont celles de la procédure administrative vaudoise. Les dispositions de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administrative (LJPA) sont applicables. En revanche, les litiges afférents à des subventions faisant l'objet de conventions sont soumis à la juridiction civile ordinaire. Dans la mesure où il s'agit de règles générales, elles n'ont pas été ancrées dans la loi sur les subventions.

Les dispositions pénales prévues à l'*article 36* de la loi permettront de sanctionner les bénéficiaires ayant frauduleusement obtenu des subventions de la part de l'Etat.

L'*article 37* poursuit un but didactique. En effet, les collaborateurs de l'Etat sont soumis à la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers) ; il n'était donc pas nécessaire de la mentionner ici pour qu'elle trouve application. Il a cependant été considéré utile de rappeler que, en cas de violation des dispositions de la loi sur les subventions, les collaborateurs s'exposaient aux mesures prévues par la LPers.

3.5 Dispositions transitoires

En vue d'assurer l'uniformisation des dispositions légales ayant trait aux subventions, il convient d'impartir un délai au-delà duquel les subventions ne disposant pas de bases légales conformes à la loi ne pourront plus être

octroyées. Un délai de 5 ans paraît suffisant pour adapter l'ensemble des subventions cantonales à la présente loi.

S'agissant de l'exigence de la base légale conforme au présent projet, l'alinéa 3 prévoit que toutes les subventions devront être dotées d'une base légale, faute de quoi elle ne pourront être octroyées.

4. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU POSTULAT PHILIPPE MARTINET ET CONSORTS POUR UN MEILLEUR SOUTIEN DES MILIEUX ASSOCIATIFS DANS NOTRE CANTON

4.1 Rappel du postulat

Constatant que :

1. *La vie associative est une richesse pour notre pays ; elle consolide au quotidien les indispensables liens sociaux. L'appartenance à des sociétés locales est une source reconnue d'intégration, de prévention des déviances et d'expression personnelle de grande valeur, pour un faible coût étatique.*
2. *Si les députés montrent par leur engagement pour la chose publique un attachement sincère au canton, l'individualisme ambiant et l'abstentionnisme croissant donnent à penser que le sens civique ou le sens de la collectivité n'ont rien d'automatique. A témoin les conseils communaux des villes, dont on abaisse l'effectif faute de candidat-es, ou les clubs sportifs formant des jeunes, menacés dans leur existence faute de comité.*
3. *L'action du mouvement associatif se déploie dans tous les secteurs : artistique, culturel, sportif, social, environnemental. Elle participe à la bonne gouvernance du canton en représentant les usagers des services publics et en offrant des interlocuteurs aux autorités.*
4. *La reconnaissance de l'utilité des associations dans les lois est très variable. Certaines sont reconnues comme des partenaires incontournables et indispensables au bon fonctionnement de l'Etat, comme par exemple les associations de promotion de la famille, de parents d'élèves, de sauvegarde de la nature, des intérêts des consommateurs, etc.*
5. *L'évaluation des politiques publiques passe par des prises d'informations auprès des usagers — patients — clients, d'où la nécessité de trouver des interlocuteurs représentatifs.*
6. *En l'état, comme on l'a vu à propos des subventions aux sociétés de musique et conservatoires non professionnels, il n'y a pas d'égalité de traitement au plan financier ; il n'est pas souhaitable, comme c'est le cas chaque année, que ce soit lors du vote du budget que s'expriment leurs demandes.*

7. *De nombreux comités consacrent plus d'énergie à chercher des locaux et des fonds qu'à animer la vie sociale et poursuivre le but originel de leur activité (exemple la formation des juniors), d'où une usure prématurée des responsables.*
8. *Actuellement, le Conseil d'Etat travaille notamment sur une loi sur les subventions, ainsi que sur d'autres textes législatifs touchant au subventionnement des associations (au sens large), d'où l'opportunité d'intégrer dans ses réflexions les préoccupations du présent postulat.*
9. *La Table Ronde financière vaudoise a adopté en 1999 une recommandation (1.055) visant à « reconnaître et renforcer le rôle des associations ».*
10. *La Constituante réfléchit, elle aussi, à la question du lien social et du rôle respectif du canton et des communes en matière de soutien à la vie associative ; elle va nettement dans le sens d'une reconnaissance de l'importance des associations.*

Les constats ci-dessus montrent à l'évidence qu'un Etat qui se soucie de l'avenir de la communauté cantonale et de sa cohésion, au-delà des grands événements (telle Expo 02), se devrait de réfléchir au moyen d'épauler celles et ceux qui animent et enrichissent au quotidien la vie sociale de notre canton.

Aussi, le présent postulat demande-t-il au Conseil d'Etat, en collaboration avec les communes et les associations elles-mêmes :

- a. *de réfléchir aux moyens de lutter contre l'affaiblissement du lien social, en particulier via le soutien aux milieux associatifs,*
- b. *de faire un état des lieux des pratiques de l'Etat dans ce domaine (associations reconnues, subventionnées, consultées - au sens d'une obligation légale — voire mandatées¹) pour exécuter des tâches publiques),*
- c. *d'explicitier les modalités pratiques aboutissant à la reconnaissance juridique des associations considérées comme « d'utilité publique »,*
- d. *d'imaginer des formes de « conventions de collaboration » entre l'Etat et les associations, tenant compte des fonctionnements spécifiques de ces dernières),*
- e. *d'élaborer des règles générales permettant de fonder un soutien logistique ou financier de l'Etat pour une association,*

- f. *d'envisager la création d'un « observatoire », voire d'un « guichet » traitant les demandes de reconnaissance d'aide, et rendant compte au Grand Conseil des investissements consacrés à ce titre.*

Ce rapport a été pris en considération par le Grand Conseil et a été transmis au Conseil d'Etat.

4.2 Rapport du Conseil d'Etat

La nouvelle Constitution (Cst-VD) consacre, à son article 70, la vie associative et le bénévolat :

L'Etat et les communes prennent en considération le rôle de la vie associative et reconnaissent son importance.

Ils peuvent accorder aux associations reconnues un soutien pour leurs activités d'intérêt général.

Ils peuvent leur déléguer des tâches dans le cadre de contrats de partenariat.

Ils facilitent le bénévolat et la formation des bénévoles.

Le rôle considérable joué dans le canton de Vaud par les associations est ainsi reconnu par la nouvelle Constitution. Cette disposition, à caractère programmatique, est inscrite dans le Titre III du texte fondamental, qui traite des tâches et responsabilité de l'Etat et des communes.

Cette disposition prévoit ainsi que l'Etat et les communes peuvent soutenir les associations pour leurs activités d'intérêt général. Ce soutien peut revêtir plusieurs formes, comme par exemple la mise à disposition de locaux, d'infrastructures, de services ou encore le versement de contributions financières. La Commission 2 à l'Assemblée constituante a voulu toutefois restreindre le soutien de l'Etat et des communes aux seules associations reconnues (Bulletin de séance du 8 juin 2001, p. 72). Les travaux ne renferment cependant pas d'indication sur les conditions de cette reconnaissance. Selon le Commentaire de la Constitution, il revient au législateur de définir les conditions auxquelles la reconnaissance d'une association est subordonnée. Les travaux de l'Assemblée constituante révèlent cependant clairement que la reconnaissance de l'article 70 alinéa 2 Cst-VD ne donne nullement droit à une aide de l'Etat ou des communes (Bulletin de séance du 8 juin 2001, p. 72).

La Constitution va plus loin qu'une simple reconnaissance des prestations offertes par les associations, puisqu'elle prévoit que l'Etat et les communes peuvent déléguer certaines compétences et activités aux associations. Ces relations sont formalisées par des contrats de partenariat afin de tenir compte

du mode de fonctionnement spécifique des associations, caractérisé par la motivation spontanée (rapport de la Commission 2 à l'Assemblée constituante, pp. 22 et 23). Lors de ses travaux, l'Assemblée constituante a en effet rejeté un amendement tendant au remplacement du terme de « contrat de partenariat » par celui de « contrat de prestations » au motif, notamment, que ce dernier sous-entendait une logique de rentabilité, ainsi qu'une notion d'exécution de tâches de l'Etat par les associations (Bulletin de séance du 8 juin 2001, pp. 68 et ss).

Les milieux associatifs sont actifs dans des domaines très divers tels que la culture, le social, le sport, les loisirs. En vertu des dispositions légales spéciales, ils peuvent requérir des aides de la part de l'Etat, que ce soit le versement de subventions, la prise en charge de frais d'exploitation, la mise à disposition de locaux (voir par exemple l'article 28 de la loi sur les activités culturelles, l'article 3 du règlement concernant le Fonds d'aide à la création théâtrale indépendant et professionnelle dans le canton de Vaud, l'article 6 de la loi sur la prévoyance et l'aide sociale). Ces aides sont accordées aux bénéficiaires par décisions, conventions de collaboration, conventions de subventionnement, ou encore contrats de confiance.

La loi sur les subventions est une loi cadre qui définit les règles applicables aux subventions accordées par l'Etat. En fixant un certain nombre de critères relatifs notamment à l'octroi et au calcul des subventions et en exigeant que chaque subvention repose sur une base légale, la loi vise notamment à assurer une égalité de traitement entre les bénéficiaires des subventions. De cette manière, toute personne souhaitant requérir le versement d'une aide financière de l'Etat pourra se référer aux conditions posées par la loi afin de vérifier si elle les réunit ; si tel est le cas, elle pourra déposer sa demande. Elle n'aura toutefois pas un droit à la subvention du seul fait de remplir les conditions posées par la loi, l'article 2 alinéa 1 de la loi posant le principe de l'absence de droit à la subvention.

Sur la base de ce qui précède, le Conseil d'Etat répond dès lors comme suit aux questions du postulant :

- a. *réfléchir aux moyens de lutter contre l'affaiblissement du lien social, en particulier via le soutien aux milieux associatifs*

Les milieux associatifs sont caractérisés par l'engagement libre de personnes motivées à déployer des activités dans un domaine particulier. Le rôle important que ces milieux jouent dans la société, de même que leurs actions, qui sont souvent complémentaires à celles de l'Etat, doivent donc être soutenus. Cela étant, le soutien financier ou logistique de l'Etat ne peut pallier la volonté des personnes de s'associer.

Le soutien aux milieux associatifs résulte avant tout d'options politiques que prend le Conseil d'Etat en proposant des lois spéciales et ne peut être réglé par une loi cadre telle que la loi sur les subventions.

Par le biais de la loi sur les subventions, l'Etat entend toutefois veiller à ce que les aides reposent sur des bases légales, assurer que leur contenu soit suffisamment précis sur les conditions d'octroi des aides, clarifier les procédures relatives à l'octroi d'aides financières et poser des principes généraux assurant l'égalité de traitement entre les différentes associations. Aussi la loi sur les subventions impose-t-elle au législateur des principes que le Conseil d'Etat juge essentiel de respecter dans le cadre de l'élaboration d'une loi spéciale concernant les subventions. La loi fixe également des règles directement applicables aux subventions, qui s'adressent principalement aux autorités compétentes en matière d'octroi des subventions.

- b. *de faire un état des lieux des pratiques de l'Etat dans ce domaine (associations reconnues, subventionnées, consultées - au sens d'une obligation légale — voire mandatées pour exécuter des tâches publiques)*

A l'heure actuelle, l'Etat ne dispose pas d'outils qui lui permette de faire un état des lieux exhaustif des subventions versées à des bénéficiaires, soit notamment à des associations, ni des conditions auxquelles son soutien financier est subordonné. C'est pourquoi la loi sur les subventions institue un inventaire des subventions (article 10), qui énumérera de manière exhaustive les subventions versées par l'Etat. L'établissement de cet inventaire ne se fera cependant pas sans difficultés, dès lors que chacune des subventions versées par l'Etat devra être qualifiée selon sa catégorie (indemnité ou aide financière), ce qui présuppose également la modification du plan de compte de l'Etat.

Les procédures de suivi et d'examen des subventions, confiées respectivement aux services de l'administration, au Conseil d'Etat et à la Commission des subventions, permettront elles aussi d'avoir une vue d'ensemble sur les pratiques de l'Etat en matière de soutien aux associations.

- c. *d'expliciter les modalités pratiques aboutissant à la reconnaissance juridique des associations considérées comme « d'utilité publique »*

Comme il l'a expliqué le 11 mars 1998 dans sa réponse à l'interpellation Claire Garin relative à la notion d'utilité publique des associations (125/96), le Conseil d'Etat relève que ni la doctrine, ni la jurisprudence n'ont réussi à dégager une définition unique de l'utilité publique. Bien

qu'il l'ait inscrite dans plusieurs lois cantonales, le législateur vaudois n'a pas non plus défini la notion d'utilité publique. La reconnaissance n'intervient que dans le cadre d'une loi particulière, dans un but particulier. Cela étant, il n'existe pas de critères communs valables dans tous les domaines et la reconnaissance obtenue, par exemple, dans le cadre de la loi sur les loteries ne signifie pas forcément que l'association pourra bénéficier d'une exonération fiscale. En matière de soutien financier de l'Etat, la reconnaissance d'association est ainsi effectuée selon plusieurs critères, définis dans les lois topiques. Ainsi, par exemple, la loi sur la prévoyance professionnelle prévoit que le soutien financier de l'Etat n'est accordé qu'à des établissements privés reconnus d'utilité publique ; la loi sur le financement des institutions et organismes pour personnes handicapées énumère les conditions de reconnaissance par le Département de la santé publique (article 7) ; selon la loi sur le tourisme (article 5), les organes de développement touristique reconnus par l'Etat sont les associations de tourisme qui sont des membres de l'Office du tourisme du canton de Vaud.

A la troisième question posée par Madame la Députée Claire Garin dans l'interpellation précitée, qui demandait d'assouplir les critères fondant le refus ou l'octroi du statut d'utilité publique afin de permettre la reconnaissance d'un plus grand nombre d'associations offrant des places aux personnes astreintes à un travail d'utilité publique ou d'intérêt général, le Conseil d'Etat donnait la réponse suivante : « *vu la diversité des domaines qui font appel à la notion d'utilité publique, il n'apparaît pas opportun d'établir un catalogue des critères permettant d'obtenir une reconnaissance d'utilité publique* ».

Le Conseil d'Etat maintient cette position et estime dès lors qu'il n'y a pas lieu de fixer dans la loi sur les subventions un catalogue les critères conduisant à une reconnaissance d'utilité publique. La loi précitée pose toutefois le principe général de l'opportunité selon lequel la subvention doit répondre à un intérêt public, faire l'objet d'une estimation des répercussions financières qu'elle entraîne et être adaptée aux disponibilités financières de l'Etat.

- d. *d'imaginer des formes de « conventions de collaboration » entre l'Etat et les associations, tenant compte des fonctionnements spécifiques de ces dernières*

Selon l'article 14 de la loi sur les subventions, cette dernière peut être octroyée par une décision ou par une convention en la forme écrite. Les éléments essentiels seront fixés par le Conseil d'Etat dans le règlement

d'application de la loi. La caractéristique de la convention est qu'elle résulte d'un échange de volontés concordantes et réciproques entre deux ou plusieurs sujets de droit. Ainsi, les conditions d'octroi de la subvention feront l'objet de pourparlers et correspondront à l'accord auquel les parties sont parvenues. La pratique révèle que les conventions de collaboration revêtent d'innombrables formes, chacune d'entre elles étant choisies par les parties en fonction de ses caractéristiques propres. Il convient de conserver cette souplesse et de ne pas imposer de forme de conventions de collaboration ou partenariat, selon les termes voulus par l'Assemblée constituante, raison pour laquelle la loi sur les subventions ne pose aucune exigence de forme, si ce n'est la forme écrite. Cela étant, la loi sur les subventions constituera une sorte de « check list » qui pourra servir de guide aux signataires des conventions.

C'est la raison pour laquelle le terme de convention utilisé dans la loi sur les subventions doit être interprété largement puisqu'il regroupe aussi bien les contrats de droit public, les contrats de confiance et les conventions de subventionnement.

e. d'élaborer des règles générales permettant de fonder un soutien logistique ou financier de l'Etat pour une association

La loi sur les subventions contient des règles générales sur les conditions d'octroi et de calcul des subventions, qui sont applicables quels que soient les bénéficiaires. Les associations y sont donc également soumises. La loi sur les subventions étant une loi cadre, il convient cependant de laisser aux lois cantonales spéciales le soin de fixer des règles générales particulières pour les associations, qui puissent correspondre aux besoins spécifiques des associations en matière de soutien.

f. d'envisager la création d'un « observatoire », voire d'un « guichet » traitant les demandes de reconnaissance d'aide, et rendant compte au Grand Conseil des investissements consacrés à ce titre.

La tenue d'un inventaire des subventions (article 10) dotera le gouvernement d'une vue d'ensemble sur les subventions et leur permettra de rapporter au Grand Conseil les montants versés aux associations. Grâce à la mise en place d'un système de suivi, puis d'examen par la Commission des subventions, le Conseil d'Etat sera également en mesure de rapporter au Grand Conseil la politique de l'Etat en matière de subventionnement en général, et en matière d'aide aux milieux associatifs en particulier.

De plus, au cas où le bénéficiaire dispose de plusieurs subventions octroyées par plusieurs autorités, la loi sur les subventions prévoit une coordination entre elles, qui devra être assurée par l'autorité qu'elles auront désignée ; à défaut, la coordination sera assurée par l'autorité qui verse la subvention la plus élevée (article 17).

5. CONSEQUENCES DU PROJET DE LOI

5.1 Conséquences légales et réglementaires

Les dispositions transitoires de la loi (article 38) prévoient que les dispositions légales régissant les subventions seront adaptées à la présente loi dans les cinq ans qui suivent son entrée en vigueur. De surcroît, dans les trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, les subventions qui ne reposent pas sur une base légale conforme à la présente loi ne pourront plus être octroyées. Cela entraînera dès lors certaines modifications légales et réglementaires.

5.2 Incidences financières

Les incidences financières de la présente loi ont trait à la Commission des subventions. Selon une première évaluation, le Conseil d'Etat estime que la Commission se réunira chaque année pour 20 séances d'une demi-journée. Au cas où la Commission est composée de membres externes à l'administration, ces derniers recevront les indemnités correspondant à celles allouées aux Commissions extraparlimentaires. Quant au secrétariat de la Commission, il doit être assuré à l'interne de l'Etat. Cela entraîne dès lors la création d'un équivalent temps plein (ETP), qui devra être entièrement compensé. Enfin, le budget de la Commission doit comprendre un montant pour les mandats que cette dernière peut confier en cas de besoin de compétences externes.

Les incidences financières de la présente loi peuvent donc être estimées à environ CHF 200'000.- par année.

S'agissant de charges nouvelles, le Conseil d'Etat doit en proposer le financement, conformément à l'article 163 alinéa 2 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de prélever, sur chaque subvention, un émolument équivalent à une proportion de la subvention accordée.

5.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Aucune.

5.4 Conséquences sur le personnel

Création d'un équivalent temps plein (ETP) destiné à assurer le secrétariat permanent de la Commission des subventions (voir chiffre 4.2 ci-dessus).

5.5 Conséquences sur les communes

Les dispositions du présent projet s'appliqueront aux communes lorsqu'elles sont bénéficiaires de subventions entrant dans le champ d'application du projet de loi sur les subventions.

5.6 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Aucune.

5.7 Conséquences sur le programme de législature

Le présent exposé des motifs et projet de loi permet de mettre en œuvre une des quatre actions du programme de législature 2003-2007 tendant à assainir les finances publiques, soit l'action n° 54, « loi sur les subventions ».

5.8 Conséquences sur le programme législatif de mise en œuvre de la nouvelle Constitution

Aucune.

5.9 Conséquences sur le plan directeur cantonal

Aucune.

5.10 Simplifications administratives

Par sa décision d'instituer une méthodologie commune à l'ensemble des départements pour le suivi des subventions, le Conseil d'Etat attend que les processus de travail gagnent en simplicité et en efficacité.

PROJET DE LOI

sur les subventions

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décède

Chapitre I Champ d'application et principes

But	Article premier. – La présente loi a pour but de définir les règles applicables aux subventions accordées par l'Etat.
Principes	Art. 2. – Il n'existe pas de droit à l'octroi de la subvention.
1. Absence de droit à la subvention	Les dispositions contraires expresses sont réservées.
2. Principes généraux	Art. 3. – Les subventions doivent notamment répondre aux principes de légalité, d'opportunité et de subsidiarité.
Principe de la légalité	Art. 4. – Les subventions reposent sur une base légale.
Principe de l'opportunité	Art. 5. – Sont opportunes, au sens de la présente loi, les subventions : a) qui répondent à un intérêt public ; b) dont les répercussions financières ont fait l'objet d'une estimation ; c) qui sont adaptées aux disponibilités financières de l'Etat.
Principe de la subsidiarité	Art. 6. – Le principe de la subsidiarité signifie que : a) d'autres formes d'actions de l'Etat ou de tiers doivent être recherchées préalablement à l'octroi des subventions ; b) la tâche en question ne peut être accomplie sans la contribution financière de l'Etat ;

c) la tâche ne peut être remplie de manière plus économe et efficace.

Champ d'application

Art. 7. – La présente loi s'applique à toutes les subventions octroyées directement ou indirectement par l'Etat.

Définitions

Art. 8. – Les subventions cantonales consistent en des indemnités ou des aides financières.

Les indemnités sont des prestations pécuniaires ou des avantages économiques, accordés à des bénéficiaires externes à l'administration cantonale, ayant pour but d'atténuer ou de compenser les charges financières résultant de l'accomplissement de tâches publiques déléguées par l'Etat.

Les aides financières sont des prestations pécuniaires ou des avantages économiques accordés à des bénéficiaires externes à l'administration cantonale afin d'assurer ou de promouvoir la réalisation de tâches d'intérêt public qu'ils ont décidé d'assumer.

Exceptions

Art. 9. – Ne sont pas considérées comme des subventions au sens de la présente loi :

- a) la redistribution de sommes versées par d'autres collectivités publiques ;
- b) les participations de l'Etat aux personnes morales ;
- c) les contributions pécuniaires ou avantages économiques accordés à des bénéficiaires externes à l'Etat qui n'impliquent pas l'accomplissement d'une tâche d'intérêt public par ceux-ci (aides individuelles) ;
- d) les prix ou récompenses attribués à des projets ou à des œuvres lors de concours ;
- e) les exonérations fiscales ;
- f) les parties d'impôts, taxes, amendes revenant aux communes ;

- g) les montants versés dans le cadre de péréquation financière intercantonale ou intracantonale.

Inventaire **Art. 10.** – Les subventions sont répertoriées dans un inventaire.
Le Conseil d'Etat définit les règles applicables à la tenue de cet inventaire.

Chapitre II Principes applicables en matière de législation

Section I Octroi

Principes applicables **Art. 11.** – Les autorités cantonales se conforment, dans l'élaboration, la promulgation et la révision des actes normatifs régissant les subventions, aux principes de la légalité, de l'opportunité et de la subsidiarité.

Contenu de la base légale **Art. 12.** – Les dispositions légales régissant les subventions doivent notamment contenir des règles relatives à :

- a) la définition des objectifs visés ;
- b) la description des tâches pour lesquelles les subventions peuvent être accordées ;
- c) les catégories des bénéficiaires ;
- d) les formes des subventions ;
- e) les conditions spécifiques d'octroi et de révocation ;
- f) les bases et les modalités de calcul des subventions ;
- g) l'autorité compétente pour l'octroi et le suivi des subventions ;
- h) la procédure de suivi des subventions ;
- i) les charges ou conditions auxquelles les subventions sont subordonnées ;
- j) la durée d'octroi de la subvention ;

- k) l'obligation de renseigner du bénéficiaire ;

- l) la forme juridique du bénéficiaire ;

- m) les sanctions prévues en cas de non-respect des obligations incombant au bénéficiaire, y compris la restitution.

Forme de la subvention

Art. 13. – Les subventions peuvent être accordées sous forme de prestations pécuniaires, d'avantages économiques, de prêts à des conditions préférentielles, de cautionnements ou autres garanties.

Chapitre III Dispositions directement applicables aux subventions

Forme juridique **Art. 14.** – Une subvention peut être octroyée ou révoquée par une décision ou par une convention.

Les conventions sont conclues par écrit et contiennent des clauses de résiliation. Le Conseil d'Etat en fixe les éléments essentiels dans le règlement.

Les modifications législatives ultérieures à la signature de la convention priment dans tous les cas lesdites conventions. Les dispositions légales contraires sont réservées.

Coûts pris en compte

Art. 15. – Seuls les coûts engendrés par l'accomplissement économe et efficace de la tâche peuvent être pris en compte pour le calcul de la subvention.

Durée

Art. 16. – Les subventions sont octroyées pour une durée limitée qui ne peut excéder cinq ans.

Une subvention peut être octroyée pour une durée excédant cinq ans :

- a) si une disposition légale le prévoit expressément ;
- b) si la tâche subventionnée nécessite de la part du bénéficiaire l'engagement de dépenses pendant une durée excédant cinq ans.

Les subventions peuvent être renouvelées moyennant un réexamen des principes et conditions fixés dans la présente loi.

Subventions multiples **Art. 17.** – Au cas où un bénéficiaire touche plusieurs subventions, les autorités concernées désignent l'autorité compétente pour assurer la coordination de la procédure et du suivi.

A défaut d'entente, l'autorité qui accorde la subvention la plus élevée est compétente pour assurer la coordination de la procédure et du suivi.

Charges et conditions **Art. 18.** – L'autorité compétente impartit au bénéficiaire des charges et des conditions.

L'autorité compétente peut obliger le bénéficiaire à faire réviser ses comptes par un organe de révision. Le Conseil d'Etat détermine les conditions d'un tel contrôle, ainsi que les qualifications de l'organe de révision.

Forme de la demande **Art. 19.** – La demande de subvention doit être formulée par écrit et accompagnée de tous les documents utiles ou requis par l'autorité compétente.

Elle doit être dûment motivée par le requérant, qui doit démontrer que les principes et conditions de la présente loi sont respectés.

Le requérant doit en tous les cas joindre à la demande les documents suivants :

- a) ses comptes et ses budgets ;
- b) un document énumérant toutes les subventions, aides et crédits obtenus.

Obligation de renseigner et de collaborer **Art. 20.** – L'autorité compétente est autorisée à consulter les dossiers et à accéder aux locaux ou aux établissements que le bénéficiaire utilise pour la réalisation de la tâche concernée par les subventions.

L'obligation de renseigner et de collaborer subsiste pendant toute la durée de la subvention.

Protection des données **Art. 21.** – Les organes chargés d'appliquer la présente loi ou d'en surveiller l'exécution traitent les données transmises de manière confidentielle. Ils communiquent aux autres services de l'administration cantonale les données nécessaires à l'accomplissement des tâches que leur assigne la loi.

Garanties de la part du bénéficiaire **Art. 22.** – Le requérant doit démontrer qu'il tire pleinement parti de ses propres ressources, ainsi que des autres aides financières déjà accordées.

Sauf exception prévue par la loi, il doit démontrer être le bénéficiaire direct de la subvention.

Modifications **Art. 23.** – Le bénéficiaire ne peut procéder à d'importantes modifications des objets ou tâches pour lesquels il a obtenu des subventions sans l'accord préalable de l'autorité compétente.

Les biens acquis grâce aux subventions ne peuvent pas être engagés par le bénéficiaire en vue de garantir le financement d'autres activités sans l'accord préalable de l'autorité compétente.

Section II Calcul des subventions

Subventions à l'exploitation **Art. 24.** – Les subventions à l'exploitation sont notamment octroyées sous forme de prise en charge des frais financiers, de forfait ou de couverture du déficit.

Les subventions à l'exploitation se basent sur les états et prévisions financiers du bénéficiaire.

Règles particulières à l'investissement **Art. 25.** – Les subventions à l'investissement sont octroyées sous forme d'un forfait ou, exceptionnellement, d'un pourcentage.

Lorsque les subventions sont allouées sous forme de pourcentage, le montant maximum des coûts à prendre en considération doit être défini à l'avance.

Les règles applicables aux marchés publics doivent être respectées.

**Versement
provisionnel**

Art. 26. – Les subventions ne peuvent être versées au bénéficiaire que lorsque les dépenses sont imminentes.

En principe, la somme des acomptes versés n'excède pas 80 pour cent du montant total de la subvention.

Indexation

Art. 27. – Les subventions ne sont pas indexées, sauf disposition légale expresse.

Il n'est servi aucun intérêt moratoire sur le versement des subventions.

Section III Suivi et examen des subventions

**Par l'autorité
compétente**

Art. 28. – L'autorité compétente s'assure que les subventions accordées sont utilisées de manière conforme à l'affectation prévue et que les conditions et les charges auxquelles elles sont soumises sont respectées par le bénéficiaire.

L'autorité compétente met en place une procédure de suivi des subventions sous l'angle de leur adéquation aux principes définis par la loi.

Le système et la procédure de suivi sont documentés.

**Par le Conseil
d'Etat**

Art. 29. – Le Conseil d'Etat institue une Commission des subventions chargée d'examiner les subventions et de formuler des propositions à l'attention du Conseil d'Etat.

A cette fin, la Commission des subventions peut demander toutes les informations utiles aux autorités compétentes.

Le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires, respectivement les propose au Grand Conseil. Le Conseil d'Etat peut notamment ordonner des investigations complémentaires auprès des autorités compétentes et des entités subventionnées.

La Commission des subventions soumet chaque année son programme de travail pour approbation au Conseil d'Etat.

L'examen de la Commission des subventions porte sur le respect

des principes et conditions fixés dans la loi, ainsi que dans l'acte instituant la subvention. Il porte également sur la conformité des dispositions légales régissant les subventions aux principes fixés dans la présente loi.

Le Conseil d'Etat rapporte au Grand Conseil sur les subventions, une fois par législature.

Le financement des frais de la Commission est assuré par un émolument et prélevé pour chaque subvention accordée. Le Conseil d'Etat en fixe la quotité.

Section IV Révocation des subventions

**Révocation des
subventions**

Art. 30. – L'autorité supprime ou réduit la subvention ou en exige la restitution totale ou partielle :

En général

- a) lorsque le bénéficiaire n'utilise pas la subvention de manière conforme à l'affectation prévue ;
- b) lorsque le bénéficiaire n'accomplit pas ou accomplit incorrectement la tâche subventionnée ;
- c) lorsque les conditions ou charges auxquelles la subvention est subordonnée ne sont pas respectées ;
- d) lorsque les subventions ont été accordées indûment, que ce soit sur la base de déclarations inexactes ou incomplètes ou en violation du droit.

En cas de faute du bénéficiaire ou lorsque d'autres circonstances le justifient, un intérêt peut être requis à ce dernier, dont le taux est fixé par le Conseil d'Etat.

La réduction des subventions prévue à l'article 34 est expressément réservée.

**Désaffectation et
aliénation**

Art. 31. – Lorsque les biens mobiliers ou immobiliers pour lesquels les subventions ont été accordées sont aliénés ou désaffectés, l'autorité compétente exige la restitution totale ou partielle des subventions. Le montant à restituer tient compte, d'une part, de la durée pendant laquelle le bénéficiaire a

effectivement utilisé le bien conformément à l'affectation prévue et, d'autre part, de la durée qui avait été fixée lors de l'octroi de la subvention.

Le bénéficiaire informe sans tarder et par écrit l'autorité compétente de toute désaffectation ou aliénation.

La créance en restitution est garantie par une hypothèque légale privilégiée, conformément aux articles 188 à 190 de la loi du 30 novembre 1910 d'introduction dans le canton de Vaud du Code civil suisse (LVCC).

Renonciation à la restitution

Art. 32. – L'autorité compétente peut renoncer totalement ou partiellement au remboursement de la subvention lorsque :

- a) le bénéficiaire a pris, sur la base de la décision d'octroi de la subvention, des mesures importantes qui ne peuvent être annulées sans entraîner des pertes financières difficiles à supporter ;
- b) il était difficile au bénéficiaire de déceler la violation du droit sur lequel la demande de subvention se fondait ;
- c) la constatation inexacte ou incomplète des faits ne lui est pas imputable.

Dans le cas où le repreneur des biens mobiliers ou immobiliers remplit les conditions d'octroi de la subvention et qu'il est en mesure d'assumer toutes les obligations du bénéficiaire précédent, l'autorité compétente peut renoncer au remboursement de la subvention. L'autorisation préalable de l'autorité compétente doit cependant être recueillie par le bénéficiaire avant l'aliénation des biens.

Section V Gestion des subventions

Ordre de priorité

Art. 33. – Les subventions cantonales sont accordées dans les limites des crédits accordés par le Grand Conseil.

Lorsque le volume des crédits ne suffit pas à donner suite à la totalité des demandes de subventions remplissant les conditions d'octroi, le département établit un ordre de priorité qui

s'applique aux demandes pendantes et à celles qui seront déposées ultérieurement.

Les demandes qui ne peuvent être traitées en raison de l'insuffisance des crédits disponibles ou compte tenu des priorités établies sont rejetées.

Réduction des subventions

Art. 34. – Pour réaliser l'assainissement financier de l'Etat, le Grand Conseil peut, par voie de décret, réduire de manière linéaire et temporaire les ou des subventions.

Cette réduction ne peut cependant pas dépasser 20 pour cent du montant des subventions concernées.

Le décret désigne les catégories des subventions touchées par la réduction, et arrête l'importance de cette réduction.

La durée du décret est de deux ans ; il peut être renouvelé.

Chapitre IV Prescription, voies de droit et dispositions pénales

Prescription

Art. 35. – Les créances afférentes aux subventions se prescrivent par cinq ans à compter de leur naissance.

Le droit au remboursement des subventions se prescrit par un an à compter du jour où l'autorité compétente a eu connaissance des motifs du remboursement, mais au plus tard dix ans après sa naissance.

Si le droit découle d'un acte punissable pour lequel le droit pénal prévoit un délai de prescription plus long, ce dernier est applicable.

Dispositions pénales

Art. 36. – Celui qui, intentionnellement ou par négligence grave, donne des indications inexactes ou incomplètes, ou tait des faits, en vue d'obtenir des subventions, ou pour les conserver, sera puni d'une amende jusqu'à 100'000 francs.

Si l'auteur du délit agit à son profit, l'amende s'élèvera à 500'000 francs au plus. Cette amende peut venir en sus du remboursement des subventions.

L'instigation et la complicité sont punissables.

Violation des
devoirs imposés
par la loi

Art. 37. – En cas de violation des dispositions de la présente loi par les collaborateurs de l'Etat, les dispositions de la loi sur le personnel de l'Etat sont applicables.

Dispositions transitoires

Dispositions
transitoires

Art. 38. – Dès son entrée en vigueur, la présente loi est applicable à toutes les demandes de subventions, y compris celles qui sont déjà en cours et n'ont pas encore fait l'objet d'une décision ou d'une convention.

Les dispositions légales régissant les subventions seront adaptées à la présente loi dans les 5 ans qui suivent son entrée en vigueur.

A l'expiration d'un délai de trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, les subventions qui ne reposent pas sur une base légale conforme à la présente loi ne pourront plus être octroyées.

Art. 2. – Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84 alinéa 1 lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Donné, etc.

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le ...

Le président :

Le chancelier :

J. Maurer-Mayor

V. Grandjean