



CONTROLE CANTONAL
DES FINANCES

Chemin du Trabandan 28
1014 Lausanne

Service d'analyse et de gestion
financières (SAGEFI)
Service juridique et législatif (SJL)
Chancellerie d'Etat

Analyse des retards et délais dans l'utilisation du budget d'investissement

Septembre 2010

La décision de diffuser ce rapport, en tout ou partie, auprès des médias et du public, respectivement de ne pas le diffuser, temporairement ou à titre définitif, relève de la seule compétence du Conseil d'Etat.

1 Table des matières

	Page
1 Table des matières	2
1.1 Fiche signalétique du déroulement de l'audit	3
Première partie	4
2 Synthèse	5
2.1 Liminaire	5
2.2 Objectifs de nos contrôles	5
2.2.1 Définition du mandat	5
2.2.2 Périmètre du mandat	6
2.2.3 Période d'examen sélectionnée	6
2.3 Examen et compréhension des données	6
2.4 Motifs de retards avancés par les services	7
2.5 Examen des causes de retards et délais dans l'utilisation du budget d'investissement	7
2.6 Examen de pistes d'amélioration (adéquation et pertinence des démarches en place)	9
2.7 Position du CCF quant au suivi de ses constats	9
3 Conclusions	10
4 Liste des recommandations	12
Deuxième partie	14
5 Détail des constats et recommandations	15
5.1 Examen et compréhension des données	15
5.1.1 Investissements – Comptes	15
5.1.2 Investissements – TCA	16
5.1.3 Investissements – Services concernés	17
5.2 Motifs de retard avancés par les services	18
5.3 Examen des causes de retards et délais dans l'utilisation du budget d'investissement	19
5.3.1 Gestion administrative des TCA	19
5.3.2 Gestion des crédits d'investissement	21
5.3.3 Gestion des nouveaux objets – EMPD	23
5.3.4 Traitement d'un EMPD par le Grand Conseil	25
5.3.5 Incidences d'autres contraintes légales ou administratives	26
5.4 Examen de pistes d'amélioration (adéquation et pertinence des démarches en place)	27
5.4.1 Réalisation des travaux – Paiement des factures	27
5.4.2 Modification de l'approche métier	28
5.4.3 Services « gérants »	29
5.4.4 « Réserve » de planification	30
5.4.5 Modalités d'établissement des crédits d'investissement	31
5.4.6 Suivi des TCA	33
5.4.7 Planification du Grand Conseil	33

Troisième partie		35
6	Réponse à la consultation de la Chancellerie d'Etat	36
7	Réponse à la consultation du Service d'analyse et de gestion financières	39
8	Réponse à la consultation du Service juridique et législatif	40
9	Généralités	43
9.1	Présentation succincte de diverses notions relatives aux investissements	43
9.1.1	Budget annuel d'investissement	43
9.1.2	Groupes de priorisation	43
9.1.3	Suivi des crédits d'investissement – Tranches de crédit annuel (TCA)	43
9.2	Textes légaux, données de base	44
9.3	Planification type d'un EMPD (<i>à titre indicatif, document non officiel</i>)	45
9.4	Lois, règlements et directives régissant les investissements	46
10	Liste des abréviations et des acronymes utilisés	47
11	Lexique	48

1.1 Fiche signalétique du déroulement de l'audit

Informations liées au déroulement de l'audit	
Mandant	COFIN, COGES
LFin	58.1
Période d'intervention	Du 12 mai 2010 au 13 juillet 2010
Date de l'entretien final	5 juillet 2010 (SJL) – 13 juillet 2010 (SAGEFI) – 9 août 2010 (Chancellerie d'Etat, Collège des Secrétaires généraux)
Référent de la direction	Thierry Bonard, expert-comptable diplômé
Chef de mandat d'audit	Thierry Bonard, expert-comptable diplômé
Auditrice	Sandrine Kursner, spécialiste en finance et comptabilité avec brevet fédéral

* * * * *

Première partie

Synthèse et conclusions

2 Synthèse

2.1 Liminaire

Selon le mandat qu'il a reçu de la Commission des finances (COFIN) et de la Commission de gestion (COGES) du Grand Conseil, suite à leur séance commune du 19 novembre 2009, le CCF doit se déterminer afin de répondre aux interrogations des Commissions qui ont été précisées comme suit, notamment dans le cadre de l'observation N° 1 mentionnée dans le rapport de la Commission des finances relatif au projet de budget 2010.

Depuis plusieurs années, les dépenses d'investissement effectives sont systématiquement inférieures de 15 à 25 % aux montants alloués dans le budget. Cette situation contribue naturellement à l'amélioration du résultat financier, mais n'est pas souhaitable lorsque, particulièrement dans le cadre d'une politique de relance économique mais pas seulement, l'Etat devrait investir au maximum de ses possibilités. A la suite de ses travaux d'analyse, la Commission des finances, constatant depuis plusieurs années que le montant des investissements prévus au budget n'est atteint qu'à hauteur de 75 à 85 % dans les faits, se demande si, durant l'année, les services ne sont pas réticents à annoncer rapidement des montants qu'ils ne pourront pas dépenser, ce qui permettrait à d'autres de faire accélérer la réalisation des objets inscrits dans le budget annuel qui ne rencontrent pas d'obstacles. Ainsi le budget alloué pourrait être utilisé dans sa totalité.

De plus, les Commissions nous ont précisé que :

Si, dans le cadre de ses investigations, le CCF constate que le dysfonctionnement précité ne se limite pas à un problème de retenue des services mais touche d'autres domaines liés aux investissements, il est bien entendu invité à investiguer autant que nécessaire afin d'obtenir une vision la plus complète de la situation.

2.2 Objectifs de nos contrôles

2.2.1 Définition du mandat

Afin d'identifier les causes des retards et délais dans l'utilisation du budget d'investissement, le CCF a compris qu'il devait effectuer les travaux nécessaires, afin de s'assurer du respect et de la compréhension par les services des procédures et démarches existantes au sein de l'administration en relation avec le plan des investissements, l'établissement et le suivi du budget des investissements et le dispositif des tranches de crédits annuels (TCA). Il a analysé également les motifs invoqués par les services pour expliquer les retards.

Le CCF a examiné également l'adéquation et la pertinence des démarches en place par rapport à leurs objectifs ; il a été également attentif à l'incidence des diverses contraintes légales et administratives (loi sur les marchés publics, art. 163 Cst-VD. par exemple) dans le cadre de la gestion des investissements. Ces examens permettent au CCF de proposer des pistes d'amélioration quant à une utilisation plus conséquente du budget d'investissement. Par contre, le CCF n'a pas apprécié dans le cadre de ce mandat la capacité des services à conduire et suivre efficacement leurs objets selon les normes et usages de leur domaine d'activité.

De plus, le CCF tient à préciser pour une bonne compréhension de ses constats que, quel que soit le pourcentage de réalisation du budget d'investissement et donc le montant dépensé sur l'exercice, il n'exerce aucune influence sur le compte de fonctionnement et donc le résultat de l'exercice. Selon les dispositions de l'article 54 LFin et une pratique constante, l'amortissement des objets d'investissement ne s'effectue pas sur la base des dépenses effectuées, mais bien sur la base du montant décrété.

2.2.2 Périmètre du mandat

Le CCF a considéré qu'il ne devait pas s'agir d'un contrôle exhaustif des crédits d'investissement ouverts. Nous avons interpellé les services en charge des principaux crédits d'investissement et présentant des écarts entre les dépenses annuelles budgétées, et revues par TCA, et les dépenses effectives afin d'obtenir toutes informations et documents utiles à la compréhension des écarts. Les services « gérants » tels que le SIPAL et la DSI ont été sollicités à ce titre. Concernés par le domaine des investissements, les services « transversaux » tels que le SAGEFI ou le SJL ou « spécialisés » tels que le Secrétariat général du Grand Conseil l'ont été également.

Les crédits sélectionnés sont de natures différentes (crédits d'objets et crédits-cadres), concernent des propres investissements de l'Etat ainsi que des subventions d'investissement octroyées. Le CCF a veillé à ce que les différents domaines soient investigués (construction, informatique, ouvrages de génie civil, etc.). De même, les différents « Groupes de priorisation » institués dans le cadre de la gestion des TCA (informatique, territoire & mobilité, santé, parc immobilier, etc.) par l'intermédiaire de leur président, ont fait l'objet d'un entretien. Le CCF s'est intéressé également aux crédits délégués à la Direction des constructions du CHUV, mais n'a pas compris dans son audit le Bureau des constructions universitaires de Dorigny (BUD) qui font l'objet de mandats distincts.

2.2.3 Période d'examen sélectionnée

L'exercice 2009 a été privilégié pour les contrôles qui ont été entrepris. Le CCF a considéré plus opportun de retenir l'exercice comptable bouclé le plus récent. En effet, l'augmentation du budget des investissements en 2009 (augmentation confirmée pour le budget 2010), à CHF 300 mios modifie de fait le fonctionnement de certaines procédures et démarches.

Des comparaisons critiques ont été effectuées avec l'exercice 2008, même si, ou à cause du fait que le taux de réalisation du budget a été en 2009 particulièrement bas 55.2 %, par rapport aux exercices précédents, ainsi que le montre le tableau ci-dessous présentant le budget et les dépenses nets :

(En mios de CHF)	2006	2007	2008	2009	2010
Budget	200	200	215	301	300
Comptes	157.8	140.9	153.8	166.3	

Ratio de réalisation en %	78.9	70.5	71.5	55.2
----------------------------------	------	------	------	------

2.3 Examen et compréhension des données

Il ressort de l'analyse des données disponibles pour l'exercice 2009 (budget, comptes, TCA), les informations suivantes (*Tableaux en pages 15-18*) :

L'approche par **Groupe de priorisation** (voir Annexe 9.1.2) fait apparaître que le faible taux global de réalisation du budget d'investissement de 55.2 % se retrouve dans la plupart des Groupes, à l'exception du Groupe Université où les particularités du BUD et des objets qu'il conduit expliquent un taux plus élevé (82.8 %).

L'analyse par **genre** (investissements propres 46.7 % – subventions à l'investissement 90.1 %) met en exergue l'intérêt de cibler notre examen sur les investissements propres, compte tenu du fait qu'au niveau budgétaire, les subventions ne représentent qu'une part de moins de 20 %.

Le **suivi des TCA**, notamment au 30 septembre 2009, met en évidence que les services avaient considéré, encore à trois mois de la fin de l'année, accomplir près de 40 % de travaux en plus que ce qui a été en finalité réalisé. Les causes doivent être identifiées : réticence à annoncer les retards ou optimisme constant des services quant à leur capacité à réaliser les objets jusqu'à la fin de l'année.

La majorité des objets d'investissement est sous la responsabilité d'un nombre limité de services. Les **services-clés** qui représentent en 2009 69.4 % du nombre des objets budgétés (56.3 % en valeur) sont le SESA, le SR, le CHUV, le SIPAL et la DSI, ces deux derniers agissant principalement en tant que service « gérant ». Le CCF a concentré ses investigations sur ces cinq services.

2.4 Motifs de retards avancés par les services

Les motifs invoqués par les services quant à la réalisation des objets d'investissement en 2009, par ordre d'importance décroissante, sont les suivants (*Tableau en page 18*) :

- Retards annoncés par les services :
 - Objets nouveaux que les services n'ont pas eu le temps de finaliser et de présenter au Grand Conseil.
 - Facteurs externes : oppositions, nouvelles études, concours retardé.
 - Facteurs internes : retards dans l'établissement d'EMPD, replanification du projet, indisponibilité de collaborateurs, attentes de la part du service « propriétaire ».
- Retard dans le traitement par le Grand Conseil ou adoption trop tardive du décret (RCV4b, ISREC, Simplon 43).
- Décision politique consécutive à des votations (réforme policière, Musée des Beaux-arts), retrait par le Conseil d'Etat (SIEF par exemple).
- Avancement de l'objet dépendant d'un partenaire, collectivités publiques ou tiers (CFF, communes) ou retards consécutifs à un recours (bâtiment du Grand Conseil).
- Divers volets de l'informatique de l'ACI ont été repriorisés et la réorganisation de l'informatique cantonale a occasionné de nouvelles planifications.

Des causes peuvent être identifiées, sur lesquelles l'administration peut difficilement agir : recours, opposition, décision politique. Par contre, les causes des retards inhérents à des procédures en place au sein de l'administration à exécuter par les services doivent être cernées.

2.5 Examen des causes de retards et délais dans l'utilisation du budget d'investissement

Gestion administrative des TCA

Le CCF relève le caractère optimiste des montants introduits par les services dans le budget d'investissement annuel, s'agissant d'objets d'investissement en cours ou de nouveaux objets à décréter par le Grand Conseil ; l'option arrêtée, considérée comme nécessaire par les services, est un déroulement normal, sans problème, de l'objet.

Les services sont effectivement réticents à annoncer des retards et ainsi remettre à disposition des Groupes de priorisation en cours d'année les TCA. Il en résulte que les situations de TCA, apparaissent comme trop favorables quant à leur réalisation possible. Les mesures éventuelles de redistribution au niveau des Groupes ne peuvent avoir lieu pour le volume réellement disponible et suffisamment tôt.

Toutefois, ce constat doit être nuancé, pour l'exercice 2009, compte tenu du volume de budget d'investissement accordé en hausse de 50 % supplémentaires par rapport aux exercices précédents. Les demandes d'augmentation de tranches ont été satisfaites et les arbitrages au niveau des Groupes de priorisation n'ont pas été nécessaires. Dès lors, le facteur « réticence dans l'annonce des retards » n'a pas été décisif dans le faible taux de réalisation observé en 2009.

Gestion des crédits d'investissement

Le CCF considère que les dispositions de l'article 36 LFin quant au suivi des investissements sont respectées. Le SAGEFI, en charge de la consolidation des informations, établit les documents nécessaires à la bonne compréhension de l'évolution du budget voté. Les directives existantes sont complètes, suffisamment explicites et détaillées. Par ailleurs, elles sont connues par les services, avec une restriction importante quant à leur application et compréhension : le respect du principe d'échéance.

Les dépenses d'investissement sont enregistrées par une large majorité des services uniquement lors du paiement de la facture. Dès lors, en fin d'exercice, les factures reçues et non payées ne sont pas comptabilisées sur l'exercice. A fortiori, aucune estimation sur les travaux réalisés et pour lesquels des factures ou décomptes n'ont pas été reçus à la date du bouclage n'est effectuée.

A relever que ces limites dans l'application du principe d'échéance avaient déjà été signalées par le CCF dans ses rapports sur les comptes annuels. Les recommandations émises avaient conduit à des modifications dans les directives concernées.

L'impact limité à l'exercice 2009, compte tenu du budget d'investissement en augmentation à CHF 300 millions, peut être estimé ponctuellement à CHF 30-40 millions, à ajouter aux dépenses d'investissement de l'année, si les services dans leur ensemble avaient appliqué le principe d'échéance. Le CCF considère que la loi sur les finances n'est pas respectée et émet une recommandation afin de rappeler aux services leur obligation.

Gestion des nouveaux objets – EMPD

Le CCF confirme que le planning d'un exposé des motifs et projet de décret (EMPD), que l'on pourrait considérer comme standard, de son établissement par un service à l'adoption du décret par le Grand Conseil, se déroule sur environ 9 mois. Le cheminement du projet de décret implique un passage auprès des services transversaux (SJM, SAGEFI).

Suite à la nouvelle Constitution de 2003 et à l'application de l'article 163 Cst-VD (appréciation de la question des charges nouvelles), la procédure s'est allongée. Les services et responsables rencontrés considèrent majoritairement que la démarche de justification d'une éventuelle charge nouvelle est désormais connue. Ils estiment qu'à l'exception des cas spécifiques, la démarche fait partie intégrante de leur planification quant à un passage d'un EMPD au Grand Conseil. Le CCF émet une recommandation d'allègement du dispositif du traitement des EMPD quant à l'application de l'article 163 Cst-VD par le SJM.

Traitement d'un EMPD par le Grand Conseil

Le respect des dispositions légales implique qu'outre le vote du budget dans son ensemble, le Grand Conseil se prononce sur chaque objet d'investissement avant que les services puissent engager une première dépense. Il relève des informations disponibles que le Grand Conseil a adopté, en 2009, 40 objets. L'administration, par le Conseil d'Etat, aurait dû présenter 90 objets prévus au budget ; tel n'a pas été le cas (chapitre 2.4).

Néanmoins, on peut souligner que lors de l'adoption du budget 2009 en décembre 2008, le Grand Conseil n'avait, d'ores et déjà, sans doute pas la possibilité, compte tenu des contraintes qui lui sont propres, d'absorber le volume d'objets attendus dans le budget.

Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil doivent acquiescer a priori que le budget d'investissement peut effectivement être réalisé et notamment que le Grand Conseil peut avoir la certitude raisonnable qu'il sera à même de traiter le nombre d'objets attendu.

2.6 Examen de pistes d'amélioration (adéquation et pertinence des démarches en place)

Nous avons émis plusieurs recommandations d'amélioration qui doivent donner des pistes afin que les procédures en place soient améliorées ou que des règles de gestion évoluent.

Les informations quant à la **réalisation des travaux** d'une part et le **paiement des factures** d'autre part ne sont pas comparables ; la compréhension des chiffres dans le cadre du suivi du budget est biaisée. Les services doivent appréhender cette problématique.

Les services constructeurs doivent étudier l'opportunité de **modifier leur approche métier** afin de dégager des avantages quant à la maîtrise des délais dans la phase de planification et de réalisation.

Les **services « gérants »** peuvent conduire une démarche de clarification et de simplification dans leurs relations avec les services « propriétaires ».

Une « **réserve** » de **planification** pourrait être constituée afin de pallier les inconvénients de la survenance d'impondérables dans la gestion d'objets d'investissement.

Les **modalités d'établissement de crédits d'investissement** peuvent être rappelées en mettant en avant des alternatives : un EMPD comprenant plusieurs décrets ; des crédits-cadres regroupant des dépenses enregistrées historiquement en fonctionnement.

Le **suivi des TCA** doit se focaliser sur les situations au 31 janvier et surtout au 31 mai, les seules à même d'infléchir une situation et de permettre des effets financiers encore sur l'exercice.

La **planification du Grand Conseil** déjà orientée récemment dans l'objectif que les objets soient adoptés dans les meilleurs délais est encore perfectible.

2.7 Position du CCF quant au suivi de ses constats

Le CCF se propose pour ses prochains exercices d'effectuer un suivi à la fois de la compréhension du taux de réalisation du budget d'investissement et de l'évolution des recommandations émises. Le CCF établira un rapport suite à ses travaux. Par ailleurs, il continuera dans le cadre de son programme annuel à effectuer des audits métiers liés au contrôle de la bonne réalisation et / ou au suivi par les services de leurs objets d'investissement, ce point n'étant pas couvert par le présent audit.

* * * * *

3 Conclusions

Au terme de nos travaux d'audit et sur la base des informations et documents portés à notre connaissance, nous répondons comme suit à la question quant aux raisons pour lesquelles le budget d'investissement n'est pas utilisé dans sa totalité :

Les montants annoncés par les services dans le cadre du budget d'investissement sont optimistes. Ils tablent sur un déroulement sans problème des travaux. Cette attitude est considérée comme nécessaire par les services.

La réticence des services à annoncer les retards est effective. Ils annoncent des réductions attendues sur l'avancement de l'objet, mais par prudence, ces réductions demeurent bien inférieures aux dépenses effectives constatées en fin d'année. La gestion du suivi des TCA n'en est pas facilitée.

En parallèle, la majorité des services tiennent leurs comptes d'investissement « au paiement ». Aucune écriture relative aux factures à recevoir ou estimation pour travaux réalisés n'est enregistrée dans les comptes. Cette situation génère également un écart de perception conséquent : dans le cadre de l'établissement du budget et du suivi des TCA. Trois fois par année, les services mettent en avant le montant des travaux ou prestations qu'ils comptent réaliser durant la période. En regard, ce ne sont que les factures payées qui ressortent des comptabilités.

La combinaison de la réticence à annoncer les retards avec le constat de l'enregistrement comptable effectué par les services « au paiement », contribue à biaiser les appréciations effectuées dans le cadre du suivi des TCA. Ces dernières doivent permettre de cerner le degré de réalisation effective des objets d'investissement et de prendre les décisions qui en découlent. L'information de gestion disponible n'est donc pas pertinente. Les données disponibles étant incomplètes, elle doit être améliorée.

Les complications administratives, consécutives notamment à l'application de l'art. 163 Cst-VD, doivent être relativisées. Les services ne les considèrent pas comme un obstacle majeur dans les cas ordinaires et les incluent dans leur planification. Des améliorations doivent être trouvées notamment dans les relations entre services « gérants » et « propriétaires ».

Les possibilités de traitement d'EMPD par le Grand Conseil ne sont pas extensibles et des contraintes ont été identifiées. En 2009, le Grand Conseil n'a pu adopter le nombre d'objets prévus au budget sur l'année, ce d'autant plus que des objets d'investissement doivent être décrétés dans le 1^{er} semestre pour être « exploitables » par les services sur l'année. Des mesures au niveau de l'organisation et des priorités sont prises ou en train de l'être.

Par ailleurs, les objets d'investissement, nouveaux ou déjà adoptés, rencontrent des impondérables (décision politique, recours, attentes sur les partenaires) sur lesquels les services ne peuvent que difficilement agir et dont une compensation par un avancement plus rapide d'autres objets ne peut être que partielle.

Le CCF considère donc que les causes et facteurs pour lesquels le budget n'est pas atteint sont multiples et se combinent. Les services doivent conduire une démarche afin d'améliorer le taux de réalisation du budget d'investissement de ces derniers exercices, en agissant sur les causes internes, mais le CCF considère qu'un maximum incompressible existe. En effet, améliorer et souligner les procédures de gestion des investissements sont réalisables ; par contre, trop contraindre les services à dépenser l'ensemble de leur TCA n'est pas un objectif opportun. Le CCF a pu constater, dans des audits qu'il a menés, que des services, focalisant sur la dépense intégrale de leur budget, ont conduit des démarches non acceptables (négligence de la surveillance, opérations insolites, versements anticipés, etc.).

Dépenser **plus** est souhaitable, mais **bien** dépenser avec le souci de la bonne utilisation des deniers publics doit prévaloir.

Nous avons établi ce rapport en toute bonne foi, sur la base des livres et documents qui nous ont été soumis, des vérifications auxquelles nous nous sommes livrés et des renseignements qui nous ont été fournis par les personnes avec lesquelles nous avons été en contact.

Nos travaux de révision ont englobé les procédures de vérification jugées nécessaires selon les circonstances. Néanmoins, nous précisons qu'il n'a pas été fait d'autres vérifications que celles expressément mentionnées dans le présent rapport ou consignées dans nos notes de révision.

Nous formulons les réserves d'usage au cas où des documents, des renseignements ou des faits susceptibles de modifier nos considérations n'auraient pas été portés à notre connaissance au cours de nos travaux qui se sont achevés le 13 juillet 2010.

Conformément à l'article 13 du règlement du 2 juin 1999 sur le Contrôle cantonal des finances, un projet de rapport a été remis en consultation, en date du 9 août 2010, à Monsieur Vincent Grandjean, Chancelier d'Etat et Président du Collège des Secrétaires généraux, Monsieur Eric Birchmeier, Chef du Service d'analyse et de gestion financière, ainsi qu'à Monsieur Jean-Luc Schwaar, Chef du Service juridique et législatif. Nous avons incorporé à notre rapport les commentaires contenus dans les réponses qu'ils nous ont adressées respectivement le 5 septembre 2010, le 31 août 2010 et le 20 août 2010. Nous joignons également en annexes, chapitre 6, 7 et 8, lesdites correspondances. Par ailleurs, nous avons accepté une modification formulée dans la correspondance du SAGEFI et avons apporté le complément nécessaire directement dans le corps du rapport sur le point suivant :

- 5.1.1 – Investissements – Comptes, p. 16

Lausanne, le 8 septembre 2010

Contrôle cantonal des finances

M. Kellenberger
Experte-comptable
diplômée

Th. Bonard
Expert-comptable
diplômé

Distribution

1 exemplaire à Monsieur le Président du Conseil d'Etat
 3 exemplaires à Monsieur le Chef du Département des finances et des relations extérieures dont
 1 exemplaire destiné à Monsieur le Chancelier d'Etat
 1 exemplaire destiné à Monsieur le Chef du Service d'analyse et de gestion financières
 2 exemplaires à Monsieur le Chef du Département de l'intérieur dont
 1 exemplaire destiné à Monsieur le Chef du Service juridique et législatif
 1 exemplaire à Monsieur le Président de la COFIN
 1 exemplaire à Madame la Présidente de la COGES
 1 exemplaire à la Cour des comptes

* * * * *

4 Liste des recommandations

Page	N°	Portée	Urgence	Type	Recommandation (Présentation synthétique)	Délai
20	1	M	M	A	Les présidents des Groupes de priorisation doivent rappeler aux services concernés les bonnes pratiques en matière d'annonces.	Néant
22	2	H	M	A	Le SAGEFI doit rappeler aux services en charge de crédits d'investissement qu'ils doivent dans le cadre de la gestion des objets respecter le principe d'échéance.	Néant
24	3	M	B	A	Le SJL doit étudier la faisabilité des propositions que nous émettons, afin de simplifier administrativement le passage d'un EMPD auprès du service juridique.	Néant
27	4	M	B	A	Le SAGEFI doit rappeler la question de la compréhension des chiffres annoncés pour le suivi des TCA.	Néant
28	5	M	B	A	Les Groupes de priorisation doivent informer les services de l'interprétation erronée qui peut être faite de leurs prévisions.	Néant
29	6	M	B	A	Les Groupes de priorisation doivent informer les services constructeurs de l'opportunité d'étudier la réalisation de constructions selon de nouvelles approches.	Néant
30	7	M	B	A	Une démarche tendant à simplifier les procédures en vigueur doit être conduite entre le SIPAL, service « gérant » du domaine des constructions et les services « propriétaires ».	Néant
31	8	M	B	A	Une réflexion doit être effectuée sur le gain éventuel de réalisation du budget qui serait obtenu par la constitution de cette « réserve ».	Néant
32	9	B	B	A	Le SAGEFI doit poursuivre la diffusion ou / et de rappeler aux services les simplifications pouvant exister quant à l'établissement d'EMPD et les opportunités quant à l'établissement de crédits-cadres.	Néant
33	10	M	B	A	Mettre un accent particulier sur la situation de suivi des TCA au 31 mai.	Néant

Liste d'informations à destination du Grand Conseil

Page	N°	Portée	Urgence	Type	Information
26	1	M	B	A	Le Grand Conseil doit, en relation avec le Conseil d'Etat, avoir la conviction qu'il est à même de traiter le nombre des objets nouveaux prévus au budget. Cette interrogation devrait trouver une réponse préalablement au vote du budget.
34	2	M	B	A	Le Grand Conseil par son Bureau doit, en relation avec le Conseil d'Etat, poursuivre sa réflexion afin de contribuer à raccourcir et / ou optimiser les délais autorisant les services concernés à engager des dépenses.

Légende :

Portée Ampleur du problème identifié faisant l'objet de la recommandation

Importance	Basse	Moyenne	Haute
Portée	B	M	H

Urgence Probabilité de la survenance d'un événement consécutif au problème identifié

Importance	Basse	Moyenne	Haute
Urgence	B	M	H

Types Classification des recommandations selon les mesures à prendre par l'entité contrôlée

Exécution	Amélioration	Plan d'action	Transversale
E	A	PA	T

- Exécution Nécessite une intervention rapide ou une correction immédiate d'une erreur, d'un manquement ou d'un non-respect de dispositions légales.
- Amélioration Nécessite l'amélioration à terme d'une faiblesse d'un processus, d'une procédure incomplète ou insuffisamment performante, de directives ou dispositions légales inadéquates.
- Plan d'action Recommandation comprise dans un ensemble de recommandations nécessitant un traitement global de la problématique identifiée.
- Transversale Recommandation devant être traitée avec l'appui d'un service transversal (S JL, DSI, SIPAL, SAGEFI, SPEV, etc.).

* * * * *

Deuxième partie

Détail des travaux

5 Détail des constats et recommandations

Nous nous limitons à présenter, dans le présent rapport, les éléments nécessitant une attention particulière et n'énumérons donc pas l'intégralité des résultats des contrôles et analyses effectués.

5.1 Examen et compréhension des données

5.1.1 Investissements – Comptes

Description du contexte

Nous avons examiné les documents disponibles au sein de l'administration, spécifiquement pour l'exercice comptable 2009, mais également pour l'exercice précédent 2008 et pour l'exercice en cours.

Il s'agit des tableaux détaillés en annexes aux projets de budget, des états constitués par les Groupes de priorisation (les rôles et missions des Groupes de priorisation sont présentés en Annexe sous chapitre 9.1.2) aux 31 janvier, 31 mai et 30 septembre, ainsi que des informations ressortant des Comptes d'Etat relatives aux investissements.

Nous faisons état ci-après de deux tableaux (A et B) présentant des informations consolidées par Groupe de priorisation et par genre d'investissement.

Tableau A

Les données consolidées des comptes en regard du budget se présentent comme suit par Groupe de priorisation et pour l'exercice 2009, tout en rappelant que les taux de réalisation des dépenses nettes étaient entre 2006 et 2008 compris entre 70 et 80 %

Répartition par Groupe de priorisation des dépenses 2009 en regard du budget

Groupe <i>(En milliers de CHF)</i>	Comptes 2009			Budget 2009			Brut	Net
	Dépenses	Recettes	Dépenses nettes	Dépenses	Recettes	Dépenses nettes	%	%
Informatique	14'983	0	14'983	28'132	32	28'100	53.26	53.32
Territoire & mobilité	61'484	14'753	46'731	134'650	28'850	105'800	45.66	44.17
Université	42'261	12'605	29'656	42'894	7'094	35'800	98.52	82.84
Santé	41'481	2'000	39'481	52'800	1'000	51'800	78.56	76.22
Parc immobilier	35'836	327	35'509	71'885	3'385	68'500	49.85	51.84
Stratégie	0	0	0	11'000	0	11'000		
Total	196'045	29'685	166'360	341'361	40'361	301'000	57.43	55.27

Constat

Le tableau fait apparaître que le faible taux de réalisation en 2009 (taux global net de 55.27 %) des investissements est apparent pour la plupart des groupes. Le Groupe Territoire & mobilité présente le taux le plus faible : 44.17 %. Les taux supérieurs enregistrés par les Groupes Université et Santé sont liés, à notre sens, respectivement au statut particulier du BUD (qui fait l'objet de mandats en cours de la part du CCF) d'une part et à la nature des subventions à l'investissement octroyées par le SSP d'autre part. Par ailleurs, il y a lieu de relever que la position des « Recettes » (kCHF 40'341 au budget pour une réalisation de kCHF 29'685), soit les participations de tiers (Confédération, communes notamment) n'influencent que faiblement l'évolution du taux. Les subventions à recevoir ne représentant en effet que 14.40 % du budget et leur réalisation en 2009 est de 73.55 %. Le CCF relève également que l'amendement au budget 2009 de kCHF 11'000 mentionnée sous Groupe Stratégie n'a pas été utilisé. Il était composé d'un montant de CHF 3 mio permettant de préfinancer

la 4^{ème} voie Lausanne-Renens, ainsi qu'un montant de CHF 8 mio visant à financer des mesures permettant de rendre les bâtiments plus économes en énergie. Ce dernier a finalement été financé par le budget de fonctionnement par le biais du fonds pour l'énergie, conformément aux dispositions prévues par la loi sur l'énergie (LVLEne).

Incidences

En fonction de ces informations, le CCF a orienté ses travaux sur les Groupes Informatique, Territoire & mobilité, Santé et Parc immobilier. Le Groupe Université, compte tenu des particularités du Bureau des constructions universitaires de Lausanne-Dorigny (BUD) qui ne sont pas, selon notre appréciation, reportables aux autres services de l'administration et d'un mandat en cours du CCF, ne sera pas investigué dans le cadre de présent mandat. De même, le CCF n'apportera pas de constat particulier en ce qui concerne les subventions à recevoir, compte tenu du caractère difficilement prévisible par le canton de ces recettes, notamment des recettes en provenance de la Confédération qui dépendent de la gestion de leur propre budget par les offices fédéraux concernés.

Tableau B

Au sens de l'article 30 al. 2 LFin, les dépenses d'investissement se répartissent en investissements propres et en subventions à l'investissement.

Répartition par genre d'investissement des dépenses 2009 en regard du budget

Genre <i>(En milliers de CHF)</i>	Comptes 2009			Budget 2009			Brut	Net
	Dépenses	Recettes	Dépenses nettes	Dépenses	Recettes	Dépenses nettes	%	%
Investissements propres	134'992	22'273	112'719	276'570	35'081	241'489	48.81	46.68
Subventions à l'investissement	61'053	7'412	53'641	64'791	5'280	59'511	94.23	90.14
Total	196'045	29'685	166'360	341'361	40'361	301'000	57.43	55.27

Constat

Il est intéressant de relever que la part des subventions à l'investissement (les principaux services concernés sont le SSP, le SDT et le SESA) aux dépenses nettes totales est de 32.24 % (budget : 19.77 %) et que le taux de réalisation du budget est supérieur à 90.00 %. L'explication de ce taux favorable est relativement simple ; près des 2/3 du budget concernent les subventions aux hôpitaux (renouvellement équipements, investissements périodiques) pour lesquels les attentes sont importantes de la part des subventionnés, de même en ce qui concerne les syndicats d'améliorations foncières.

Incidences

L'identification de la « performance » est donc aisée (situation particulière) et les audits effectués par le CCF dans le domaine des subventions à l'investissement nous ayant permis de nous forger les certitudes nécessaires, nous n'effectuerons pas de contrôle particulier concernant ce genre de dépenses d'investissement pour concentrer nos travaux sur les investissements propres.

5.1.2 Investissements – TCA

Description du contexte

Le suivi de la réalisation du budget d'investissement s'effectue par la procédure de révision des tranches de crédit annuelles (TCA). La mise à jour de ces informations s'effectue trois fois par année. (voir sous Annexe, chapitre 9.1.3.). Il est significatif de se rendre compte si, lors de la 3^{ème} révision, les modifications annoncées vont dans le sens des dépenses effectives de l'exercice.

Répartition par Groupe de priorisation des dépenses 2009 et TCA au 30 septembre

Genre <i>(En milliers de CHF)</i>	Comptes 2009			TCA septembre 2009			Brut	Net
	Dépenses	Recettes	Dépenses nettes	Dépenses	Recettes	Dépenses nettes	%	%
Informatique	14'983	0	14'983	20'916	32	20'884	71.63	71.74
Territoire & mobilité	61'484	14'753	46'731	105'301	34'090	71'211	58.39	65.62
Université	42'261	12'605	29'656	55'091	9'509	45'582	76.71	65.06
Santé	41'481	2'000	39'481	47'707	2'000	45'707	86.95	86.38
Parc immobilier	35'836	327	35'509	49'117	1'493	47'624	72.96	74.56
Stratégie	0	0	0	0	0	0		
Total	196'045	29'685	166'360	278'132	47'124	231'008	70.49	72.01

Constat

Globalement, le taux de 72.01 % (2008 : 71.54 %) pour les dépenses nettes par rapport aux comptes 2009 n'est pas bon. Il y a lieu de comprendre que les services pensaient encore à trois mois de la fin de l'année accomplir près de 40 % de travaux en plus que ce qui a été en finalité réalisé. Cet écart dans l'évaluation se retrouve peu ou prou dans les cinq groupes de priorisation.

Incidences

Les facteurs qui conduisent les services à mettre en avant des évaluations de travaux à réaliser qui s'avèrent en définitive erronées doivent être effectivement identifiés : réticence à annoncer les retards ou optimisme constant des services. Il s'agit a priori d'un phénomène récurrent non rattaché à l'augmentation du budget survenu sur l'exercice 2009 (voir chapitre 5.3.1).

5.1.3 Investissements – Services concernés

Description du contexte

Un nombre relativement restreint de services regroupe sous leur gestion la majorité des objets d'investissement et une part également importante du budget annuel octroyé.

Tableau des principaux services en charge de crédits d'investissement – Exercice 2009

Nom du service <i>(En milliers de CHF)</i>	Objets budgétés Nombre	Budget des dépenses nettes	Dépenses nettes réalisées	Ratio de réalisation en %
Service des eaux, sols et assainissement (SESA)	16	20'011	7'450	37.23
Service des routes (SR)	28	42'540	15'737	36.99
Service immeubles, patrimoine et logistique (SIPAL)	41	65'893	35'764	54.28
Direction des systèmes d'information (DSI)	16	15'661	7'973	51.00
CHUV	15	25'425	11'498	45.22
Total des principaux services	116	169'530	78'422	46.26
<i>Total en % des investissements de l'Etat</i>	<i>69.46</i>	<i>56.32</i>	<i>47.13</i>	
Total des investissements de l'Etat	167	301'000	166'360	55.27

Constat

Nous notons que le SIPAL a sous gestion près d'un quart des objets bénéficiant d'un budget en 2009. Les 41 objets mentionnés recouvrent tant des objets où le service agit en tant que « propriétaire », que des objets où il intervient en tant que « gérant ». A l'exception de quelques autres cas, seule la DSI intervient également en tant que service « gérant ».

Il est à relever que les cinq services mis en exergue présentent un ratio de réalisation du budget inférieur à la moyenne, de 36.99 % pour le Service des routes à 51.00 % pour la DSI.

Incidences

Il est dès lors pertinent pour le CCF d'avoir une entrevue avec le SESA, le SR, le SIPAL la DSI ainsi que la Direction des constructions du CHUV (CIT-CHUV), afin d'identifier les problèmes de gestion de crédits d'investissements qu'ils rencontrent, tout en étant conscient que cette approche peut exclure des problématiques que rencontrent les autres services de l'administration dans leur gestion des investissements.

5.2 Motifs de retard avancés par les services

Description du contexte

Dans le cadre du suivi des investissements effectués par le SAGEFI, les services doivent donner les motifs des écarts négatifs par rapport au budget pour les objets les concernant.

Nous avons consolidé les informations obtenues pour des écarts annotés supérieurs à kCHF 200. Ces données sont à considérer avec précaution. Derrière un motif donné, plusieurs causes peuvent exister.

Récapitulation des motifs invoqués par les services quant aux retards de réalisation

Motifs invoqués (En milliers de CHF)	Objets Nombre	Budget des dépenses nettes	Dépenses nettes réalisées	Ecart
Décision politique, conséquences de votation ou retrait d'objet par décision du Conseil d'Etat ou Département	21	32'173	560	-31'613
Replanification d'objets suite à réorganisation (informatique)	16	17'471	11'402	-6'069
Retard dans le traitement par le Grand Conseil ou octroi trop tardif pour engager les dépenses	19	46'811	1'005	-45'806
Retard de la part des services	40	109'150	45'806	-63'344
Recours, négociations avec communes, partenaires, date butoir	11	29'119	5'958	-23'161
Objets liés à des subventions de la Confédération	5	4'038	2'599	-1'439
Objets en avancement plus rapide que prévu	7	24'475	37'052	12'577
Dépenses relatives à objets 2008	2	0	2'936	2'936
Objets pas au budget 2009, adopté par le Grand Conseil en 2009	4	0	15'315	15'315
Total	125	263'237	122'633	-140'604

Constat

Il est intéressant de relever que pour près de 45 % des écarts de réalisation du budget d'investissement, il s'agit de retards sur les objets annoncés par les services. Sur les 40 objets concernés, 15 sont des objets nouveaux qui n'ont pu être présentés par les services au Grand Conseil durant l'année ; le retard pour les objets revêt diverses formes :

- Externes : consécutifs à des oppositions, nouvelles études, concours retardé.
- Internes : retards dans l'établissement d'EMPD, indisponibilité de collaborateurs, difficulté quant à la planification et le suivi de projets, problèmes internes au service, attentes de la part du service « propriétaire », etc.

Une part du retard de la part des services est indubitablement liée à l'augmentation du budget d'investissement de près de 50 % en 2009, qui a généré le besoin de création d'un nombre d'objets inaccoutumé que les services ont eu du mal à absorber et qui devrait se résorber les exercices suivants.

Les trois autres explications principales sont les suivantes :

- Décision politique consécutive à des votations (réforme policière, Musée des Beaux-arts), retrait par le Conseil d'Etat (SIEF par exemple).
- Retard dans le traitement par le Grand Conseil ou adoption trop tardive du décret (RCV4b, ISREC, Simplon 43).
- Avancement de l'objet dépendant d'un partenaire, collectivités publiques ou tiers (CFF, communes) ou retards consécutifs à un recours (bâtiment du Grand Conseil).

Par ailleurs, les divers volets de l'informatique de l'ACI ont été repriorisés et la réorganisation de l'informatique cantonale a occasionné de nouvelles planifications.

Incidences

Les motifs avancés par les services permettent d'obtenir des explications sur les retards. Des causes peuvent être identifiées sur lesquelles l'administration peut difficilement agir (recours, opposition, décision politique) et qui ne peuvent être que partiellement comblées par des objets dont la réalisation est avancée, ou passés au Grand Conseil sans avoir été mentionnés au budget. Par contre, les causes des retards inhérents à des procédures en place au sein de l'administration à exécuter par les services doivent être cernées. Ces examens font l'objet du chapitre suivant.

5.3 Examen des causes de retards et délais dans l'utilisation du budget d'investissement

5.3.1 Gestion administrative des TCA

Description du contexte

Le CCF s'est attaché à identifier si les services avaient une compréhension correcte des procédures et directives en place quant à la gestion des tranches de crédit.

Au préalable, il y a lieu de relever que l'administration ne dispose pas d'une application de gestion de projet centralisée. Les informations nécessaires pour le traitement des TCA proviennent de fichiers Excel, des services disposant de l'information par leurs propres logiciels (IDB par exemple pour le SIPAL et le CIT-CHUV). Par ailleurs, certains services confient la réalisation des objets à des mandataires et n'en effectuant que le suivi, l'appréciation des travaux à exécuter découle de l'estimation de ces derniers.

Constat

Les constats sont les suivants :

Caractère optimiste des annonces

Les montants introduits par les services dans le budget d'investissement annuel, s'agissant d'objets d'investissement en cours ou de nouveaux objets à décréter par le Grand Conseil, sont clairement optimistes. L'option de base qui prévaut est que le projet se déroulera sans problème, dans les délais prévisibles et, en ce qui concerne les nouveaux objets, selon la planification attendue pour le passage d'un EMPD au Grand Conseil. Cette attitude est, en fonction du système, considérée comme nécessaire, le service désirant de manière prioritaire éviter de se trouver dans une situation où, pessimiste, il n'aurait pas de financement pour un projet disponible.

Annnonce des retards

La même logique conduit les services à être réticents à annoncer des retards et ainsi remettre à disposition des Groupes de priorisation en cours d'année les TCA mis à leur disposition. La crainte qu'un événement survienne (qu'un objet puisse être décrété, une opposition levée, un mandataire disponible) sans que le financement initialement accordé ne soit encore disponible n'est pas acceptable par un service. Cette attitude correspond à l'adage « *Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras* ».

L'analyse par décret du suivi des TCA aux 31 janvier, 31 mai, 30 septembre et finalement les dépenses annuelles font clairement apparaître des réductions successives, surtout dans les situations aux 31 mai et 30 septembre, annoncées par les services, ces réductions demeurant en définitive bien inférieures aux dépenses effectives constatées en fin d'année.

Conséquences

Les situations de TCA, et donc de consommation attendue du budget d'investissement, apparaissent comme trop favorables quant à leur réalisation possible. Les mesures éventuelles de redistribution au niveau des Groupes ne peuvent avoir lieu pour le volume réellement disponible et suffisamment tôt dans l'année.

Il y a lieu de nuancer ce constat pour l'exercice 2009, compte tenu du volume de budget d'investissement accordé de 50 % supplémentaires aux exercices précédents. Les demandes d'augmentations de tranches ont été satisfaites et les arbitrages au niveau des Groupes de priorisation ont été inexistant. Dès lors, le facteur « réticence dans l'annonce des retards » n'a pas été décisif dans le faible taux de réalisation observé en 2009.

Recommandation 1

Exécution	Amélioration	Plan d'action	Transversale
-----------	---------------------	---------------	--------------

Les mesures à prendre ne sont a priori qu'incitatives. Par l'intermédiaire du Collège des Secrétaires généraux, les présidents des Groupes de priorisation doivent rappeler aux services concernés les bonnes pratiques en matière d'annonces, indispensables pour un fonctionnement adéquat du suivi des TCA par les Groupes de priorisation.

Importance	Basse	Moyenne	Haute
Portée		✓	
Urgence		✓	

Délai de résolution : Néant

Détermination de la Chancellerie d'Etat et du Collège des Secrétaires généraux

... Nous ajoutons à votre analyse le facteur d'une certaine crainte de la part des services de renoncer trop vite à des moyens, finalement tout ou partie indispensables, qui leur seront refusés par la suite ou qui seront obtenus de manière compliquée et génératrice de beaucoup de travail. Le problème existe et risque bien de perdurer si l'on ne prévoit pas, pour ceux qui se découvrent ainsi, un mécanisme simple pour leur donner une garantie qu'ils obtiendront, cas échéant, les quelques fonds qui leur manquent (gestion interdépartementale du budget d'investissement dans ce cas de figure).

5.3.2 Gestion des crédits d'investissement

Description du contexte

Il s'agit d'examiner si les dispositions légales de l'article 36 LFin relatives au suivi des investissements sont respectées et si les directives existantes sont adéquates et appliquées, notamment :

- Directive d'exécution N° 23 – Gestion administrative, budgétaire et comptable des investissements au sens des articles 29 à 38 de la loi sur les finances (LFin).
- Directives budgétaires relatives aux investissements.
- DRUIDE – Directives et règles à l'usage interne de l'Etat, chapitre 7.2 Application de l'article 163, alinéa 2, Cst-VD « Gestion des finances ».

Constat

Nos travaux nous permettent de considérer que les dispositions de l'article 36 LFin quant au suivi sont respectées. Le SAGEFI en charge de la consolidation des informations établit les documents nécessaires à la bonne compréhension de l'évolution du budget d'investissement voté. Les directives susmentionnées sont complètes, suffisamment explicites et détaillées. Par ailleurs, elles sont connues et comprises par les services. Quant à leur application, nous relevons une restriction conséquente :

Application du principe d'échéance

La directive d'exécution N° 23 susmentionnée, ainsi que la directive N° 10 relative au principe d'échéance font expressément état que les dépenses d'investissement doivent respecter ce principe comptable inscrit dans la loi sur les finances dont l'objectif est de rattacher une dépense ou recette à l'exercice au cours duquel s'est produit sa naissance économique.

Nous avons constaté qu'une large majorité des services enregistre les dépenses d'investissement uniquement lors du paiement de la facture. Dès lors, en fin d'exercice, les factures reçues et non payées ne sont pas enregistrées. A fortiori, aucune estimation sur les travaux réalisés et pour lesquels des factures ou décomptes n'ont pas été reçus à la date du bouclage n'est effectuée. Il en résulte que pour les objets d'investissement gérés par ces services, des dépenses relatives à des travaux ou prestations de service effectués sur les derniers mois de l'année ne peuvent être comptabilisées que l'exercice suivant.

La problématique que nous relevons au niveau des investissements propres se pose également, mais dans une moindre mesure, en ce qui concerne les subventions à l'investissement.

A relever que le CCF avait à plusieurs reprises signalé, dans ses rapports sur les comptes annuels, les limites dans l'application du principe d'échéance dans le domaine des investissements. Nos recommandations avaient conduit à des modifications dans les directives concernées.

Conséquences

La loi sur les finances n'est pas respectée sur ce point. Toutefois, si l'on considère un volume égal de dépenses d'investissement et des délais de paiement stables, l'incidence doit être faible, un décalage s'effectuant d'un exercice sur l'autre.

Il faut signaler néanmoins que ce ne fut pas le cas en 2009, le budget étant de près de 50 % supérieur à celui de l'exercice précédent. Une estimation donne une incidence, limitée à l'exercice 2009, de l'ordre de CHF 30-40 millions à ajouter aux dépenses d'investissement si les services avaient respecté le principe d'échéance.

Recommandation 2

Exécution	Amélioration	Plan d'action	Transversale
-----------	---------------------	---------------	--------------

Nous demandons au SAGEFI de rappeler aux services en charge de crédits d'investissement qu'ils doivent, dans le cadre de la gestion des objets, respecter le principe d'échéance, les dispositions y relatives étant déjà décrites dans les directives existantes (N° 10 et 23 notamment).

Les services doivent suivre, dans le cadre de la procédure de boucllement, le processus suivant, qu'ils doivent être à même de réaliser par ordre de priorité :

- Rappeler, suffisamment tôt, aux fournisseurs de remettre, avant la date limite (env. 25 janvier) fixée dans les instructions de boucllement, leurs factures, décomptes et / ou demandes d'acomptes consécutifs aux travaux effectués. Ces factures seront enregistrées en principe sous « Créanciers ».
- Chiffrer les travaux aisément déterminables (charges répétitives, acomptes sur des bases contractuelles par exemple) pour lesquels des factures n'ont pas été reçues. Les montants des travaux seront enregistrés en principe sous « Passifs transitoires ».

Une fois et une fois seulement, ces deux étapes acquises et maîtrisées :

- Réaliser une estimation prudente des travaux et / ou prestations effectués, en tenant compte du seuil de matérialité spécifique mentionné dans la directive N° 10 de CHF 100'000. Cette tâche, notamment pour les services constructeurs, peut être déléguée au bureau en charge de la surveillance des travaux (bureau d'architecte). Le service s'assurera préalablement de la possibilité d'effectuer une évaluation fiable des travaux ; sinon il y renoncera. En finalité, ces estimations seront enregistrées sous « Passifs transitoires ».

Il est certain que l'application de cette dernière étape de la recommandation ne sera pas aisée, les services, notamment les services constructeurs, s'étant montrés constamment réticents d'entrer dans une démarche d'estimation. Outre une démarche non usuelle pour eux, la gestion des écarts sur estimation est considérée comme trop complexe. De plus, des services sont dépendants de leur mandataire pour cette démarche.

Importance	Basse	Moyenne	Haute
Portée			✓
Urgence		✓	

Délai de résolution :	Néant
-----------------------	--------------

Détermination de la Chancellerie d'Etat et du Collège des Secrétaires généraux

Nous ne pouvons que soutenir cette recommandation incontestable sur le principe, en nous demandant si le progiciel comptable et financier actuellement en service permet, sans autres, une mise en œuvre rapide et simple.

Détermination du SAGEFI

Bien que nous comprenions la problématique évoquée, nous ne disposons actuellement pas d'outils permettant de généraliser l'introduction du principe d'échéance. Cette question devrait cependant faire l'objet d'une analyse dans le cadre du projet SIF afin qu'une comptabilité axée sur les engagements soit développée au sein de l'ACV. En l'état, il nous semblerait plus pertinent d'appliquer le principe d'échéance à des objets à fort impact financier, soit par exemple les projets supérieur ou égaux à CHF 30 millions tels que le MBCA, le bâtiment Leu ou la H144 Rennaz-Les Evouettes.

5.3.3 Gestion des nouveaux objets – EMPD

Description du contexte

Nous avons effectué une revue du planning d'un exposé des motifs et projet de décret (EMPD) de son élaboration à son adoption par le Grand Conseil, l'objectif étant de cerner les problèmes, les goulets d'étranglement, les complications administratives, le rôle des services transversaux dans le déroulement ou l'éventuelle absence de maîtrise par les services de tout ou partie de la démarche.

Il est intéressant de retenir que dans le cadre de l'utilisation du budget, un tiers des objets d'investissement, voire jusqu'à la moitié, sont de nouveaux objets à décréter sur l'exercice par le Grand Conseil.

Constat

Préalablement, le CCF peut confirmer que le planning d'un EMPD que l'on pourrait considérer comme standard se déroule sur 9 mois. Deux services transversaux doivent intervenir obligatoirement en l'état : le SJL qui doit se prononcer afin de déterminer si le projet entraîne des charges nouvelles (examen du principe, de la quotité et du moment de la dépense) et le SAGEFI à qui sont nécessairement soumis les projets à caractère financier.

Nous présentons en Annexe sous point 9.3 un tableau décrivant une planification-type d'EMPD.

Art 163 Cst-VD – Charge nouvelle

Force est de relever que si, suite à la nouvelle Constitution de 2003 et à l'application de l'article 163 Cst-VD, la procédure s'est allongée, les services et responsables rencontrés considèrent majoritairement que la démarche de justification d'une éventuelle charge nouvelle est désormais connue. Ils estiment qu'à l'exception des cas spécifiques, la démarche fait partie intégrante de leur planification quant à un passage d'un EMPD au Grand Conseil.

A l'examen des EMPD 2009, le CCF a remarqué effectivement une certaine standardisation des textes présentés liés à la conformité de l'application de l'art. 163 Cst-VD et pour des EMPD de contenu similaire (exemple des EMPD relatifs aux investissements périodiques hospitaliers), le constat du SJL est identique. Dès lors, le CCF préconiserait non plus un passage obligatoire par le SJL, mais à un passage conditionnel et / ou sur demande exprès du service concerné ou du SAGEFI. Une autre option, qui peut se combiner avec notre dernière proposition, est de réduire l'examen au principe qui est proprement dit l'examen juridique, l'examen de la quotité et du moment relevant d'une appréciation également technique.

L'option envisagée permettrait d'alléger la charge de travail du SJL dans une période où le nombre d'EMPD qui lui est soumis est tout naturellement en conséquente hausse liée à l'augmentation du budget d'investissement. Cet allègement entrerait également dans la logique de simplification administrative voulue par le Conseil d'Etat et permettrait dans les cas concernés de réduire de trois à quatre semaines, temps moyen de passage au SJL, la procédure de passage d'un EMPD.

Incidences

Le changement de procédure proposée requiert la modification du chapitre 7.1 du DRUIDE à avaliser par le Conseil d'Etat.

Recommandation 3

Exécution	Amélioration	Plan d'action	Transversale
-----------	---------------------	---------------	--------------

Nous demandons au SJL d'étudier la faisabilité des propositions que nous émettons afin de simplifier administrativement le passage d'un EMPD auprès du Service juridique. Il pourra lui-même émettre des propositions basées sur son expérience.

Importance	Basse	Moyenne	Haute
Portée		✓	
Urgence	✓		

Délai de résolution :	Néant
-----------------------	--------------

Détermination du SJL

Le SJL rejoint les services métiers lorsqu'ils affirment que la démarche relative à la justification des charges induites par les décrets d'investissements sous l'angle de l'article 163, alinéa 2 de la Constitution cantonale (Cst-VD) est désormais connue. De fait, les EMPD qui nous sont soumis sont souvent bien documentés et contiennent déjà une argumentation relativement complète quant à la question de savoir si les charges qu'ils entraînent sont liées ou nouvelles. De ce fait, la procédure d'adoption, qui a pu être parfois considérablement allongée par les échanges entre le SJL et certains services métiers jusqu'à ce que le premier puisse rendre un préavis définitif, n'est plus guère freinée par cette problématique. On peut ajouter que dans plusieurs cas, nous sommes saisis de projets qui, ensuite, ne sont soumis au Conseil d'Etat que plusieurs semaines, voire plusieurs mois après notre réponse. Dès lors, si l'allongement de la procédure du fait du passage au SJL ne peut être nié, on ne saurait y voir une cause du retard pris dans les projets d'investissement soumis au Conseil d'Etat, puis au Grand Conseil.

Quant aux pistes de solutions que vous abordez et à la recommandation que vous émettez, trois observations me semble devoir être faites :

- en premier lieu, **quant à la forme**, vous indiquez vous-même dans votre rapport que la procédure d'adoption des EMPD est ancrée dans une directive du Conseil d'Etat (Directive DRUIDE n° 7.1 "Application de l'article 163, alinéa 2, Cst-VD « Gestion des finances"). De fait, c'est bien ce dernier qui a confié au SJL la tâche de revoir l'intégralité des EMPL et EMPD entraînant des charges financières pour déterminer si celles-ci devaient être qualifiées de nouvelles ou de liées. Dès lors, si le SJL n'est pas opposé à étudier des pistes de solutions, l'impulsion doit venir du Conseil d'Etat, seul habilité à décider s'il entend modifier la directive qu'il a adoptée. Je souhaite donc que ce dernier soit interpellé préalablement à toute étude relative à la modification de la pratique relative à l'application de l'article 163, alinéa 2 Cst-VD;
- en deuxième lieu, **sur le fond**, si la piste consistant à ne soumettre des projets au SJL qu'à la demande du service concerné ou du SAGEFI, auxquels il faudrait naturellement ajouter le Conseil d'Etat lui-même, pourrait être étudiée, sa justification me paraît délicate. En effet, à de rares exceptions près, on ne peut dire que les EMPD soumis au SJL se ressemblent vraiment, respectivement que les charges qu'ils engendrent reposent sur des bases légales identiques. Ainsi, l'apparente ressemblance formelle entre les divers EMPD d'investissement ne doit pas faire oublier que chacun d'entre eux est différent et doit être soigneusement examiné sous l'angle de l'article 163, alinéa 2 Cst-VD et de ses dispositions d'application, les bases légales pouvant permettre de considérer les charges qu'ils induisent comme liées pouvant sensiblement diverger. De ce point de vue, on ne saurait parler de standardisation des EMPD et il serait périlleux de définir la nature des charges induites par l'un d'eux simplement en le comparant avec d'autres supposés semblables. En outre, comme je vous l'ai expliqué lors de notre dernier entretien, lorsque des EMPD reposant réellement sur des bases légales identiques sont soumis au SJL, celui-ci est en mesure de répondre très rapidement au service concerné, de sorte que la procédure d'adoption ne s'en trouve guère retardée. Dans ces conditions, il me semble délicat de rendre aléatoire la consultation du SJL, du moins quant au principe des dépenses envisagées, et de le faire dépendre du bon vouloir du service concerné, le risque étant que l'article 163, alinéa 2 Cst-VD ne soit pas respecté dans certains cas;

- en troisième lieu, la seconde piste, qui consisterait à limiter l'examen du SJL au seul principe de la dépense, me semble en revanche bien plus intéressante. Dans la plupart de ses avis, le SJL relève lui-même qu'il ne dispose pas des connaissances requises pour apprécier la question de la quotité de la dépense, qui relève essentiellement de critères techniques (choix de matériaux, agencement de la structure, etc...). La seule question réellement juridique dans l'examen des EMPD sous l'angle de l'article 163, alinéa 2 Cst-VD a trait au principe de la dépense. Dans ces conditions, il paraît possible de limiter l'examen du SJL à cette seule question, les autres devant être le cas échéant confiées à des experts du domaine concerné. Cela étant, comme relevé ci-dessus, il appartiendrait en finalité au Conseil d'Etat de décider s'il entend prendre une telle mesure.

Détermination de la Chancellerie d'Etat et du Collège des Secrétaires généraux

Nous souscrivons pleinement aux propos du chef du SJL, qui [...] met l'accent sur l'intérêt de la piste consistant à ce que l'examen effectué par ce service se limite au seul principe de la dépense.

Détermination du SAGEFI

Nous laissons le soin au SJL de se déterminer sur cette mesure.

5.3.4 Traitement d'un EMPD par le Grand Conseil

Description du contexte

Le respect des dispositions légales implique qu'outre le vote du budget dans son ensemble, le Grand Conseil se prononce sur chaque objet d'investissement avant que les services puissent engager une première dépense. Le tableau ci-dessous met en exergue le nombre de décrets sur lequel le Grand Conseil devrait se prononcer pour que le budget d'investissement soit réalisé.

(En mios de CHF)	2006	2007	2008	2009	2010
Budget	200	200	215	301	300
Nombre d'objets	113	123	144	167	169
Dont à décréter	49	48	74	90	67

Constat

Il relève des informations disponibles que le Grand Conseil a adopté 40 objets. L'administration, par le Conseil d'Etat, n'a pas été à même de présenter les 90 objets prévus. Les causes sont diverses (analyse dans le chapitre 5.2). 12 objets ont été adoptés par le Grand Conseil alors qu'ils n'étaient pas prévus dans la liste annexée au budget 2009 et des objets transférés au Grand Conseil n'ont pu être décrétés avant la fin de l'année (7 objets) ou trop tardivement pour que des dépenses soient enregistrées sur l'année (12 objets).

En valeur, les chiffres sont les suivants : les nouveaux objets représentaient CHF 76.5 mios, soit environ un quart du budget d'investissement de l'année ; CHF 30.9 mios ont été octroyés et donc CHF 45.6 mios n'ont pu l'être dont CHF 24 mios par suite de retard au Grand Conseil.

Néanmoins, on peut souligner que lors de l'adoption du budget 2009 en décembre 2008, le Grand Conseil n'avait, d'ores et déjà, sans doute pas la possibilité, compte tenu des contraintes qui lui sont propres, d'absorber le volume d'objets attendus dans le budget.

Incidences

En considérant, le maintien d'un volume d'investissements à CHF 300 millions pour ces prochains exercices, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil doivent acquérir la conviction a priori que le budget d'investissement peut effectivement être réalisé et notamment que le Grand Conseil peut avoir la certitude raisonnable qu'il sera à même de traiter le nombre d'objets attendu.

Information 1

Exécution	Amélioration	Plan d'action	Transversale
-----------	---------------------	---------------	--------------

Le Grand Conseil doit, en relation avec le Conseil d'Etat, avoir la conviction qu'il est à même de traiter le nombre des objets nouveaux prévus au budget. Cette interrogation devrait trouver une réponse préalablement au vote du budget.

Importance	Basse	Moyenne	Haute
Portée		✓	
Urgence	✓		

Délai de résolution :	Néant
-----------------------	--------------

5.3.5 Incidences d'autres contraintes légales ou administratives

Description du contexte

D'autres causes sont avancées pour expliquer les délais, la difficulté à réaliser le budget d'investissement ; on peut mettre en avant les suivantes :

- Recours, oppositions suite à une mise à l'enquête ou autres en vertu de diverses dispositions légales.
- Procédures marchés publics y compris recours éventuelles.
- Contraintes liées aux projets en partenariat avec d'autres cantons, communes ou tiers nécessitant des accords préalables et / ou des décisions du partenaire.
- Manque d'effectifs dans le service.

Constat

Il s'agit pour les trois premières nommées, de causes inhérentes à la réalisation des investissements dans les domaines concernés au sujet desquels les services n'ont que peu d'emprises directes, mais sur lesquels les risques peuvent être limités avec une bonne préparation des dossiers. Si elles sont en augmentation, il ne s'agit pas d'un phénomène contribuant majoritairement au retard général observé. Il est à relever, dans le domaine des marchés publics, une décision récente, au niveau fédéral, d'abaisser les seuils à partir desquels les marchés sont soumis aux traités internationaux, ce qui en augmentera le nombre.

Le manque d'effectifs n'est pas mis en avant systématiquement comme cause de retard. Par ailleurs, l'option prise de manière plus large d'engagement de personnel en CDD (contrat à durée déterminée) pour les objets d'investissement est une solution dont il s'agira d'apprécier l'efficacité à moyen terme. Il en va de même en ce qui concerne les mandataires appelés à suppléer auprès de certains services.

Incidences

En tous les cas, la majorité des services et Groupes de priorisation ne mettent pas en avant ces causes comme étant des éléments majeurs dans la gestion des investissements. Il s'agit de les identifier et de les mettre en avant pour la compréhension de l'évolution générale de la gestion des objets d'investissement.

Détermination de la Chancellerie d'Etat et du Collège des Secrétaires généraux

L'abaissement des seuils à partir desquels les marchés sont soumis aux traités internationaux augmenterait le nombre de recours. Cette remarque n'est pas pertinente dans la mesure où les entreprises étrangères ne déposent pas plus de recours avec des seuils abaissés de CHF 383'000.— à CHF 350'000.— pour les services et fournitures et de CHF 9'575'000.— à CHF 8'700'000.— pour les travaux. En effet, le nombre d'offres déposées par des entreprises étrangères juste au-dessus des seuils avant cette baisse était très faible, voire nul.

5.4 Examen de pistes d'amélioration (adéquation et pertinence des démarches en place)

5.4.1 Réalisation des travaux – Paiement des factures

Description du contexte

Nous avons relevé, sous chapitre 5.3.2, le problème de l'application seulement très partielle du principe d'échéance dans les objets d'investissement. Nous précisons également qu'il en résulte que les crédits étaient gérés au niveau comptable et budgétaire sur la base des paiements.

Constat

Nous pouvons mettre en avant un problème que nous considérons comme essentiel pour une bonne perception des chiffres qui sont avancés dans le cadre du budget d'investissement et du suivi des TCA. Les services, par l'intermédiaire des personnes en charge des objets (architectes, ingénieurs, informaticiens), font état du coût prévisible des travaux ou prestations de services qui vont être exécutés sur une année ou une partie d'année. Par contre, les chiffres qui ressortent des comptabilités des services sont ceux résultant des paiements des fournisseurs ou prestataires de services qui ont remis leurs factures. Dès lors, les montants ne sont pas comparables. La réalisation effective des objets est clairement sous-estimée. Il en va de même pour le suivi des TCA.

Comme nous l'avons expliqué, tout autre élément restant inchangé, les montants globaux de réalisation des crédits ne sont que peu touchés par notre constat ; un décalage s'effectue d'un exercice sur l'autre. Par contre, des facteurs tels que :

- la hausse du budget, du nombre d'objets et des engagements qui en découlent,
- une situation conjoncturelle sectorielle favorable n'incitant pas, pour des raisons fiscales évidentes, les entreprises à envoyer leurs factures dans les délais usuels,
- le rappel par l'administration de procédures métiers (contrôle des métrés),

augmentent l'effet d'une reconnaissance des travaux réalisés par un enregistrement comptable au paiement.

Conséquences

Aussi longtemps que le suivi du budget d'investissement ne reflète pas l'état des travaux réalisés par une comptabilité d'engagements – et non de paiements –, il faut rester extrêmement attentif à l'interprétation des montants proposés en tant que prévisions de réalisations dans les planifications, tant dans le cadre budgétaire que dans le cadre du suivi des TCA. La compréhension des chiffres présentés est biaisée puisque non comparable avec l'état du dépensé. Si au niveau du bouclage annuel des comptes, la situation peut être améliorée (voir Recommandation 1), nous sommes plus réservés sur l'application des mêmes contraintes sur les points de situation ponctuels (31 janvier, 31 mai et 30 septembre) liés au suivi des TCA.

Recommandation 4

Exécution	Amélioration	Plan d'action	Transversale
-----------	---------------------	---------------	--------------

Nous demandons au SAGEFI de rappeler la question de la compréhension des chiffres annoncés pour le suivi des TCA dans le cadre des directives budgétaires et de suivi des TCA.

Importance	Basse	Moyenne	Haute
Portée		✓	
Urgence	✓		

Délai de résolution :	Néant
-----------------------	--------------

Recommandation 5

Exécution	Amélioration	Plan d'action	Transversale
-----------	---------------------	---------------	--------------

Par l'intermédiaire du Collège des Secrétaires généraux, les Groupes de priorisation doivent informer les services de l'interprétation erronée qui peut être faite de leurs prévisions.

Importance	Basse	Moyenne	Haute
Portée		✓	
Urgence	✓		

Délai de résolution :	Néant
-----------------------	-------

Détermination de la Chancellerie d'Etat et du Collège des Secrétaires généraux

... Nous ajoutons à votre analyse le facteur d'une certaine crainte de la part des services de renoncer trop vite à des moyens, finalement tout ou partie indispensables, qui leur seront refusés par la suite ou qui seront obtenus de manière compliquée et génératrice de beaucoup de travail. Le problème existe et risque bien de perdurer si l'on ne prévoit pas, pour ceux qui se découvrent ainsi, un mécanisme simple pour leur donner une garantie qu'ils obtiendront, cas échéant, les quelques fonds qui leur manquent (gestion interdépartementale du budget d'investissement dans ce cas de figure).

5.4.2 Modification de l'approche métier

Description du contexte

D'une part, les services en charge d'objets d'investissement font face dans leur activité à diverses contraintes ou circonstances imprévisibles qui peuvent entraver, décaler, ralentir ou perturber le déroulement normal des projets qu'ils mènent (recours, oppositions, marchés publics, etc.). D'autre part, le nombre d'objets sous gestion peut augmenter sans que le personnel à disposition ne suive la même tendance.

Face à ces situations, les services devraient être ouverts à des démarches leur permettant de limiter les risques évoqués ci-avant et examiner les possibilités de raccourcir les délais d'étude et de réalisation des projets. Cela implique de repenser leur approche métier au niveau des procédures de gestion ou des relations contractuelles, sans pour autant s'aventurer hors du cadre légal et réglementaire.

Constat

Services constructeurs

Les services constructeurs demeurent dans une logique de réalisation traditionnelle, soit en procédant d'abord au choix des mandataires (architectes et ingénieurs), par appels d'offres ou concours d'architecture, puis, une fois les études effectuées et le dossier d'exécution établi, à la mise en soumission des travaux des différents corps de métier nécessaires à l'édification de la construction.

La directive DRUIDE N° 9.2.3 concernant les constructions nouvelles et transformations importantes, dans lesquelles l'Etat est le maître de l'ouvrage, ne prescrit pas explicitement le mode de réalisation traditionnel décrit plus haut. A notre sens, elle laisse la possibilité aux services constructeurs d'envisager d'autres modes de réalisation, en entreprise générale ou en entreprise totale notamment. En fonction de la nature de l'objet à construire, ces autres modes de réalisation peuvent présenter des avantages intéressants et mériteraient d'être étudiés. Il s'agit notamment des délais de planification et de réalisation, ainsi que du respect des coûts, ceux-ci étant convenus contractuellement avec l'entreprise.

La restriction que nous devons toutefois évoquer est la nécessaire parfaite approche des dispositions contractuelles et l'assurance de disposer des compétences juridiques, techniques et commerciales adéquates pour l'établissement et le suivi de l'exécution des contrats de ce type.

Le BUD réalise le bâtiment de La Mouline pour l'Université dans le cadre d'un contrat d'entreprise totale. La Direction des constructions du CHUV est plus dubitative pour des raisons de contraintes propres aux domaines hospitaliers. Le SIPAL effectue une première expérience sous cette forme. Nous signalons que le KBOB a mis au point un modèle de contrat d'entreprise totale.

Par ailleurs, le SR nous a également fait savoir un changement dans sa logique de gestion de ses projets, en privilégiant désormais une amélioration de la planification, une externalisation plus grande des travaux et dès lors une logique de surveillance à développer.

Recommandation 6

Exécution	Amélioration	Plan d'action	Transversale
-----------	---------------------	---------------	--------------

Par l'intermédiaire du Collège des Secrétaires généraux, les Groupes de priorisation doivent informer les services constructeurs de l'opportunité d'étudier la réalisation de constructions selon de nouvelles approches, permettant de mieux établir la planification et d'assurer la maîtrise, voire de raccourcir les délais de réalisation. La conclusion de contrats d'entreprise générale ou d'entreprise totale est par exemple à évaluer pour des objets qui s'y prêtent. Des enseignements doivent être tirés des réalisations en cours et les expériences échangées entre services constructeurs.

Importance	Basse	Moyenne	Haute
Portée		✓	
Urgence	✓		

Délai de résolution :	Néant
-----------------------	--------------

Détermination de la Chancellerie d'Etat et du Collège des Secrétaires généraux

On peut comprendre l'intérêt a priori pour les contrats d'entreprises, qui offrent l'avantage d'une certaine souplesse dans la gestion des marchés. Dans l'idée de rechercher précisément des instruments présentant ce même avantage, on peut envisager l'examen d'autres voies : le partenariat public-privé ou encore l'utilisation des structures existantes tels que les entreprises de corrections fluviales ou les syndicats d'améliorations foncières.

Ceci étant, la recommandation suscite des réserves. Le recours fréquent à des entreprises générales pourrait poser des problèmes, car les appels d'offres deviendraient difficilement accessibles aux PME locales. De plus les problèmes liés à la sous-traitance (dumping salarial, travail au noir) seront encore plus difficiles à maîtriser. Le Parlement s'est déjà plusieurs fois inquiété de cette problématique.

5.4.3 Services « gérants »

Description du contexte

Dans le cadre de la gestion des objets d'investissement, il y a lieu de différencier le service « propriétaire » du service « gérant ».

Tous deux collaborent tout au long du processus de réalisation des investissements défini dans la directive DRUIDE N° 9.2.3. Durant les phases initiales d'études, soit la phase de planification et la phase de programmation, le groupe, respectivement le comité en charge des études, est subordonné directement au chef du département intéressé (utilisateur, propriétaire) et présidé par le délégué dudit département. Lors de la création de la Commission de construction, chargée de la phase de réalisation, la directive précise que la responsabilité est transférée au Département des infrastructures qui prend en charge toutes les procédures nécessaires, y compris la demande de crédit d'ouvrage. Le département intéressé par la construction demeure compétent pour toute question touchant au programme.

La DSI a un rôle similaire dans certains projets informatiques, en fonction de notre compréhension des nouvelles orientations relatives à l'informatique cantonale. Ce rôle devrait être plus systématique et les responsabilités et tâches respectives décrites. A l'exception de quelques autres objets d'investissement particuliers, le SIPAL et la DSI sont les seuls services à assumer ce rôle de service « gérant ».

Constat

Le SIPAL considère que les relations entre service « gérant » et services « propriétaires » peuvent être clarifiées ou / et simplifiées, notamment en attribuant au service « gérant » un rôle leader plus avant dans la démarche et non plus dès la fin de la phase de programmation. Le SIPAL, service en charge de la réalisation, pourrait ainsi être mieux à même de planifier ses travaux en étant plus maître du calendrier.

La DSI doit, dans un rôle qui s'élargit, préciser ses attentes à l'attention des services « propriétaires ». Notamment, la DSI met en avant un point également souligné par le CCF dans un audit récent, soit l'importance qu'il y a à ne pas sous-estimer le temps nécessaire de mise à disposition de personnel par le service utilisateur de l'application dans la phase de définition des besoins, mais également dans celle de recettage (test de conformité à la réception du produit).

Recommandation 7

Exécution	Amélioration	Plan d'action	Transversale
-----------	---------------------	---------------	--------------

Sous l'égide du Collège des Secrétaires généraux et du Groupe de priorisation « Parc immobilier », une démarche tendant à simplifier les procédures en vigueur doit être conduite entre le SIPAL, service « gérant » du domaine des constructions et les services « propriétaires ».

Importance	Basse	Moyenne	Haute
Portée		✓	
Urgence	✓		

Délai de résolution :	Néant
-----------------------	--------------

Des démarches d'amélioration à effectuer par la DSI (gestion de projet, recettage) font l'objet d'un suivi dans le cadre de recommandations émises dans un autre rapport établi par le CCF.

5.4.4 « Réserve » de planification

Description du contexte

La planification du budget d'investissement s'effectue en fonction de l'enveloppe arrêtée par le Conseil d'Etat. Les services proposent une utilisation, les tranches, en fonction de leur connaissance des objets anciens ou à décréter.

Constat

Si les services peuvent améliorer leur planification, les procédures d'élaboration des EMPD par exemple, nous avons pu observer qu'ils demeurent tributaires d'impondérables qui ne permettent pas la réalisation prévue des objets (votation, différend avec des partenaires, oppositions, etc.).

Une piste à explorer serait la constitution d'une « réserve » de planification, les services présentant en complément de l'enveloppe arrêtée par le Conseil d'Etat, une « réserve » constituée d'objets à priorité moindre ou de tranches d'objets déjà décrétés mais dont la réalisation pourrait être accélérée, qui seraient susceptibles d'être activées en cours d'année en cas d'impossibilité manifeste de réaliser un objet ou des objets pour les motifs relevant d'impondérables. L'ampleur de cette « réserve » pourrait être de l'ordre de 10 % de l'enveloppe.

Il y a lieu de préciser que, s'il s'agit de nouveaux objets, ces derniers devraient nécessairement passer par le Grand Conseil.

Recommandation 8

Exécution	Amélioration	Plan d'action	Transversale
-----------	---------------------	---------------	--------------

Le Collège des Secrétaires généraux, avec l'appui du SJL et du SAGEFI, doit conduire une réflexion sur le gain éventuel de réalisation du budget qui serait obtenu par la constitution de cette « réserve » et sur la possibilité pratique pour les services d'élaborer des projets d'objets d'investissement remplissant cette fonction.

Importance	Basse	Moyenne	Haute
Portée		✓	
Urgence	✓		

Délai de résolution :	Néant
-----------------------	--------------

Détermination du SAGEFI

Avec une bonne planification de la part des services la réserve de planification proposée par le CCF ne devrait pas être nécessaire, ce travail est déjà effectué dans le cadre des modifications de TCA. Sa mise en œuvre engendrera à notre sens du travail supplémentaire et pourrait également rendre plus complexe à moyen terme le respect du plafond voté par le Grand Conseil.

Détermination de la Chancellerie d'Etat et du Collège des Secrétaires généraux

Nous estimons que la constitution d'une réserve dans la forme esquissée présente plusieurs défauts. Nous saisissons aussi l'occasion de nos remarques sur cette recommandation pour avancer d'autres pistes.

Le statut et le mode de gestion d'une catégorie d'objets à « priorité moindre » pose question. Soit un objet est de priorité moindre, et alors l'autorité le renvoie à des jours meilleurs ou le supprime. Si elle le renvoie, elle le mettra, si l'on ose dire, au congélateur et non au réfrigérateur, parce qu'en pratique la planification des objets d'investissements ne se prête que difficilement au *stand by*. D'ailleurs, le recours il y a quelques années à des « volants de réserve » n'a pas forcément fonctionné de manière optimale.

En réalité, il convient bien plutôt d'assouplir la gestion des cibles des groupes de priorisation en lien avec un examen périodique plus pointu des TCA. Par exemple, avec des cibles majorées en début d'années puis dégressives jusqu'à revenir à 0% d'augmentation lors de l'examen des TCA en septembre, on pourrait améliorer le système. Parallèlement, il faut optimiser les réallocations entre projets ou entre groupes de priorisation. Il faut aussi penser à libérer les crédits disponibles faute d'utilisation au profit des subventions à l'investissement qui sont à maturité.

Au passage, nous nous permettons par ailleurs de rappeler ici la possibilité ouverte par l'article 36 alinéa 5 LFin :

Le Conseil d'Etat peut dépasser le total du budget net d'investissement voté pour l'année en cours jusqu'à concurrence d'un pour cent de son montant total annuel. Au-delà, il requiert au préalable l'approbation de la Commission des finances.

Dans un autre ordre d'idée, nous constatons que le pourcentage initial des dotations respectives aux groupes de priorisation n'est pas revu périodiquement, comme il devrait l'être à tout le moins une fois tous les cinq ans - un minimum en vérité - sur la base des priorités politiques formulées dans le Programme de législature.

Enfin, la politique du budget d'investissement pourrait mieux traduire les besoins de la planification des objets en fixant un objectif moyen sur cinq ans et en admettant corollairement que certaines années, le budget est inférieur alors que pour d'autres il est supérieur à cette moyenne.

5.4.5 Modalités d'établissement des crédits d'investissement

Description du contexte

La nature des objets d'investissement est décrite dans la loi sur les finances (art. 32, 33 LFin) :

- Crédits d'objet.
- Crédits-cadres.

L'établissement d'un EMPD est une opération conséquente pour les services et plus particulièrement pour ceux qui n'en n'établissent qu'occasionnellement. Le document s'est étoffé au fil des années consécutivement à des dispositions légales ou à des demandes parlementaires (art. 163 Cst-VD, conséquences pour les communes, effectif du personnel, environnement, RPT, programme de législation, etc.).

Le crédit-cadre, sous la forme voulue lors de la dernière modification de la loi sur les finances en 2005, n'est peut-être pas encore bien maîtrisé par les services.

Constat

EMPD

A l'instigation du SAGEFI et du SJL, des cours ont été organisés à l'attention des services afin de faciliter l'établissement des EMPD et de réduire les erreurs susceptibles de conduire pour les services à des retards dans le déroulement de présentation de leur objet d'investissement. Cette démarche est à saluer. Par contre, toute évolution dans la forme du document, conduisant à un allègement de ce dernier, doit trouver un consensus car relevant pour certaines, de requêtes émises par le Grand Conseil.

En ce qui concerne des objets concomitants, l'opportunité déjà initiée de présenter plusieurs décrets dans un seul EMPD est une source de simplification dans certains domaines.

Crédits-cadres

L'article 31 de la LFin fait état qu'un crédit d'investissement doit porter sur un montant supérieur à CHF 1 million pour être considéré dans le compte d'investissement. Dès lors, des dépenses qui ont le caractère de dépenses d'investissement au sens de la LFin : « durablement affectés à l'exécution de tâches publiques » et selon une approche économique, peuvent être enregistrées dans le compte de fonctionnement car prise individuellement, la dépense est inférieure à CHF 1 million.

Dans ce cas de figure, la possibilité de proposer un crédit-cadre, regroupant plusieurs dépenses de cette nature inférieures à CHF 1 mio, n'est pas encore suffisamment utilisée par certains services, alors même que l'enveloppe budgétaire l'autorise.

Recommandation 9

Exécution	Amélioration	Plan d'action	Transversale
-----------	---------------------	---------------	--------------

Nous recommandons au SAGEFI, par l'intermédiaire des directives existantes, budgétaires notamment, de poursuivre la diffusion ou / et de rappeler aux services :

- Les simplifications ou opportunités pouvant exister quant à l'établissement d'EMPD.
- Les opportunités quant à l'établissement de crédits-cadres.

Importance	Basse	Moyenne	Haute
Portée	✓		
Urgence	✓		

Délai de résolution :	Néant
-----------------------	--------------

Détermination de la Chancellerie d'Etat et du Collège des Secrétaires généraux

Cette recommandation est utile et importante. L'utilisation de crédits-cadres doit ainsi permettre de financer des petits objets d'investissements informatiques nécessaires aux services, ne trouvant pas leur financement dans le budget de fonctionnement, pour peu évidemment qu'ils répondent à la définition de la dépense d'investissement (« durablement affecté à l'exécution de tâches publiques »). Nous constatons qu'en ce domaine, bien des dépenses d'investissement mineures pourraient être regroupées de manière parfaitement cohérente, car affectées à un même but, dans des EMPD / créditcadre, en conformité à la LFin.

Il conviendrait aussi de prévenir une pratique tendant à ce que l'on exige une précision excessive, par trop rigide et limitative, dans la désignation des objets du crédit-cadre.

Concernant les EMPD d'investissements en général, une amélioration consisterait à regrouper de manière plus systématique plusieurs décrets dans un seul exposé des motifs.

5.4.6 Suivi des TCA

Description du contexte

Le suivi des TCA, et donc de l'utilisation du budget, s'effectue selon une procédure que nous avons décrite succinctement en Annexe sous chapitre 9.1.3.

Constat

Suite à notre examen, nous considérons que la démarche en place de suivi des TCA fonctionne. A défaut d'un système d'informations ad hoc, la consolidation périodique des informations est nécessaire et indispensable afin que le Conseil d'Etat soit à même de prendre les décisions opportunes qui sont proposées par les Groupes de priorisation.

Le constat que nous pouvons mettre en avant est l'importance des situations au 31 janvier et surtout au 31 mai ; le dernier point au 30 septembre est nettement moins probant. L'inflexion qui peut être donnée à ce stade est trop tardive pour avoir un effet financier réel sur l'exercice ou pour modifier le budget de l'exercice suivant.

Recommandation 10

Exécution	Amélioration	Plan d'action	Transversale
-----------	---------------------	---------------	--------------

Nous recommandons au SAGEFI et au Collège des Secrétaires généraux, avec l'appui des Groupes de priorisation, de mettre un accent particulier, en sensibilisant les services sur la situation de suivi des TCA au 31 mai, ultime situation permettant notamment pour les investissements propres, d'infléchir la réalisation du budget.

Importance	Basse	Moyenne	Haute
Portée		✓	
Urgence	✓		

Délai de résolution :	Néant
-----------------------	--------------

5.4.7 Planification du Grand Conseil

Description du contexte

Comme nous l'avons déjà évoqué, un tiers, voire une moitié, du budget voté comprend des nouveaux objets d'investissement qui doivent être adoptés pendant l'exercice par le Grand Conseil, avant que des dépenses puissent être engagées. Une planification efficace et opportune par le Grand Conseil, tenant compte de ses contraintes et de celles de l'administration, doit être réalisée.

Constat

Les analyses effectuées par décret démontrent que, pour permettre une réalisation des tranches relatives à de nouveaux objets d'investissement, il est important que les décrets soient adoptés plus tôt dans l'année. Le chiffre suivant peut être mis en avant : pour des objets adoptés par le Grand Conseil durant le deuxième semestre 2009, représentant kCHF 19'235 au budget, seul un montant de kCHF 2'759 a été dépensé, soit à peine 15 %.

S'agissant d'objets concernant des constructions (bâtiments, routes, génie civil) ou des projets informatiques qui, de par leur contrainte propre, connaissent une certaine inertie dans la phase initiale, une adoption de l'objet dans le premier semestre est quasi indispensable. De plus, des motifs d'ordre climatique peuvent également survenir. Des travaux routiers ou de génie civil seront plus difficiles, voire impossibles à réaliser en période hivernale.

Il apparaît que des mesures concrètes sont déjà prises, ou en voie de l'être, qui ont déjà pu déployer leurs effets, comme nous avons pu l'observer en juin 2010 notamment :

- 2^{ème} débat sur l'EMPD durant la même séance.
- Priorisation des EMPD dans l'ordre du jour.
- Caractère « urgent » de l'objet.

Le complément que nous mettons en avant serait de tenir compte des contraintes métier ou climatiques des services constructeurs, qui nécessitent une prise en compte particulière dans les priorités données au traitement des EMPD les concernant.

Information 2

Exécution	Amélioration	Plan d'action	Transversale
-----------	---------------------	---------------	--------------

Le Grand Conseil par son Bureau doit, en relation avec le Conseil d'Etat, poursuivre sa réflexion afin de contribuer à raccourcir et / ou optimiser les délais autorisant les services concernés à engager des dépenses.

Importance	Basse	Moyenne	Haute
Portée		✓	
Urgence	✓		

Délai de résolution :	Néant
-----------------------	--------------

* * * * *

Troisième partie

Annexes

6 Réponse à la consultation de la Chancellerie d'Etat



Le chancelier

Château cantonal
1014 Lausanne

- 8 SEP. 2010

Contrôle cantonal des finances
Att. Mme Marinette Kellenberger et M.
Thierry Bonard
28, ch. du Trabandan
1014 Lausanne

Lausanne, le 5 septembre 2010

Projet de rapport sur l'analyse des retards et délais dans l'utilisation du budget d'investissement

Chère Madame, cher Monsieur,

Je vous remercie de m'avoir remis en consultation le document précité. Je me permets de vous livrer la synthèse des remarques qu'il suscite auprès de la chancellerie d'Etat et à travers ce service, du Collège des secrétaires généraux.

En préambule, nous sommes reconnaissants au CCF d'avoir non seulement analysé les causes du problème soulevé mais également, au travers des recommandations, évoqué des pistes d'améliorations intéressantes.

Nous nous exprimons sur les recommandations et passages suivants ; les autres ne suscitent ni commentaires ni réserves.

Recommandations n°1 et n°5

Ces deux recommandations sont en lien avec les constats relatifs aux prévisions. Nous ajoutons à votre analyse le facteur d'une certaine crainte de la part des services de renoncer trop vite à des moyens, finalement tout ou partie indispensables, qui leur seront refusés par la suite ou qui seront obtenus de manière compliquée et génératrice de beaucoup de travail. Le problème existe et risque bien de perdurer si l'on ne prévoit pas, pour ceux qui se découvrent ainsi, un mécanisme simple pour leur donner une garantie qu'ils obtiendront, cas échéant, les quelques fonds qui leur manquent (gestion interdépartementale du budget d'investissement dans ce cas de figure).

Recommandation n°2

Nous ne pouvons que soutenir cette recommandation incontestable sur le principe, en nous demandant si le progiciel comptable et financier actuellement en service permet, sans autres, une mise en œuvre rapide et simple.

Chancellerie d'Etat
www.vd.ch – T 41 21 316 40 42 – F 41 21 316 40 33

- 2 -

Recommandation n°3

Nous souscrivons pleinement aux propos du chef du SJL qui, dans sa lettre du 20 août 2010, met l'accent sur l'intérêt de la piste consistant à ce que l'examen effectué par ce service se limite au seul principe de la dépense.

Chapitre 5.3.5 - Incidences d'autres contraintes légales et administratives

Selon le constat de la page 25, l'abaissement des seuils à partir desquels les marchés sont soumis aux traités internationaux augmenterait le nombre de recours. Cette remarque n'est pas pertinente dans la mesure où les entreprises étrangères ne déposeront pas plus de recours avec des seuils abaissés de CHF 383'000.- à CHF 350'000.- pour les services et fournitures et de CHF 9'575'000.- à CHF 8'700'000.- pour les travaux. En effet, le nombre d'offres déposées par des entreprises étrangères juste au-dessus des seuils avant cette baisse était très faible, voire nul.

Recommandation n°6

On peut comprendre l'intérêt a priori pour les contrats d'entreprises, qui offrent l'avantage d'une certaine souplesse dans la gestion des marchés. Dans l'idée de rechercher précisément des instruments présentant ce même avantage, on peut envisager l'examen d'autres voies : le partenariat public-privé ou encore l'utilisation des structures existantes tels que les entreprises de corrections fluviales ou les syndicats d'améliorations foncières.

Ceci étant, la recommandation suscite des réserves. Le recours fréquent à des entreprises générales pourrait poser des problèmes, car les appels d'offres deviendraient difficilement accessibles aux PME locales. De plus les problèmes liés à la sous-traitance (dumping salarial, travail au noir) seront encore plus difficiles à maîtriser. Le Parlement s'est déjà plusieurs fois inquiété de cette problématique.

Recommandation n°8

Nous estimons que la constitution d'une réserve dans la forme esquissée présente plusieurs défauts. Nous saisissons aussi l'occasion de nos remarques sur cette recommandation pour avancer d'autres pistes.

Le statut et le mode de gestion d'une catégorie d'objets à « priorité moindre » pose question. Soit un objet est de priorité moindre, et alors l'autorité le renvoie à des jours meilleurs ou le supprime. Si elle le renvoie, elle le mettra, si l'on ose dire, au congélateur et non au réfrigérateur, parce qu'en pratique la planification des objets d'investissements ne se prête que difficilement au *stand by*. D'ailleurs, le recours il y a quelques années à des « volants de réserve » n'a pas forcément fonctionné de manière optimale.

En réalité, il convient bien plutôt d'assouplir la gestion des cibles des groupes de priorisation en lien avec un examen périodique plus pointu des TCA. Par exemple, avec des cibles majorées en début d'années puis dégressives jusqu'à revenir à 0% d'augmentation lors de l'examen des TCA en septembre, on pourrait améliorer le système. Parallèlement, il faut optimiser les réallocations entre projets ou entre groupes de priorisation. Il faut aussi penser à libérer les crédits disponibles faute d'utilisation au profit des subventions à l'investissement qui sont à maturité.

- 3 -

Au passage, nous nous permettons par ailleurs de rappeler ici la possibilité ouverte par l'article 36 alinéa 5 LFin :

Le Conseil d'Etat peut dépasser le total du budget net d'investissement voté pour l'année en cours jusqu'à concurrence d'un pour cent de son montant total annuel. Au-delà, il requiert au préalable l'approbation de la Commission des finances.

Dans un autre ordre d'idée, nous constatons que le pourcentage initial des dotations respectives aux groupes de priorisation n'est pas revu périodiquement, comme il devrait l'être à tout le moins une fois tous les cinq ans - un minimum en vérité - sur la base des priorités politiques formulées dans le Programme de législation.

Enfin, la politique du budget d'investissement pourrait mieux traduire les besoins de la planification des objets en fixant un objectif moyen sur cinq ans et en admettant corollairement que certaines années, le budget est inférieur alors que pour d'autres il est supérieur à cette moyenne.

Recommandation n°9

Cette recommandation est utile et importante. L'utilisation de crédits-cadres doit ainsi permettre de financer des petits objets d'investissements informatiques nécessaires aux services, ne trouvant pas leur financement dans le budget de fonctionnement, pour peu évidemment qu'ils répondent à la définition de la dépense d'investissement (« durablement affecté à l'exécution de tâches publiques »). Nous constatons qu'en ce domaine, bien des dépenses d'investissement mineures pourraient être regroupées de manière parfaitement cohérente, car affectées à un même but, dans des EMPD / crédit-cadre, en conformité à la LFin.

Il conviendrait aussi de prévenir une pratique tendant à ce que l'on exige une précision excessive, par trop rigide et limitative, dans la désignation des objets du crédit-cadre.

Concernant les EMPD d'investissements en général, une amélioration consisterait à regrouper de manière plus systématique plusieurs décrets dans un seul exposé des motifs.

* * *

Je vous remercie vivement de l'attention que vous voudrez bien porter à ce document et vous prie de croire, chère Madame, cher Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Vincent Grandjean

7 Réponse à la consultation du Service d'analyse et de gestion financières



Emmanuel
Bourquin/SAGEFI/admin-VD
D
31.08.2010 11:59

A Marinette Kellenberger/CCF/admin-VD@admin-VD
cc Eric Birchmeier/SAGEFI/admin-VD@admin-VD, Pascal
Rattaz/SAGEFI/admin-VD@admin-VD
ccc
Objet Projet de rapport - Analyse des retards et délais dans
l'utilisation du budget d'investissement

Madame la Cheffe de service,

Conformément à votre demande adressée à M. Birchmeier, nous nous vous soumettons notre prise de position par rapport à l'objet mentionné en titre.

Après lecture du document soumis, qui est de très bonne facture, un seul élément mérite à notre sens d'être modifié. Il s'agit plus particulièrement de l'explication présentée au point 5.5.1 de votre projet inhérente à la non utilisation du montants de CHF 11 mios introduit par voie d'amendement par le Grand Conseil. En effet, ce dernier est notamment composé d'un amendement de CHF 8 mios afin de financer des mesures permettant de rendre les bâtiments plus économes en énergie.

En 2009, et tel que présenté dans le cadre de la conférence de presse sur les comptes, le Conseil d'Etat a soutenu à concurrence de CHF 8 mios des projets d'assainissement énergétique de bâtiments. Ces derniers ont cependant été financés par le budget de fonctionnement, par le biais du fonds pour l'énergie, conformément aux dispositions de la loi sur l'énergie. Cette manière de faire avait été envisagée et évoquée par le CDFIRE durant les débats du Grand Conseil sur le budget investissement 2009.

Compte tenu de ce qui précède nous vous proposons la formulation suivante :

Le CCF relève également que l'amendement au budget 2009 de CHF 11 mios sous groupe Stratégie, n'a pas été utilisé. Il était composé d'un montant de CHF 3 mios permettant de préfinancer la 4ème voie Lausanne-Renens, ainsi qu'un montant de CHF 8 mios visant à financer des mesures permettant de rendre les bâtiments plus économes en énergie. Ce dernier a finalement été financé par le budget de fonctionnement par le biais du fonds pour l'énergie, conformément aux dispositions prévues par la loi sur l'énergie (LVLEne).

Finalement, s'agissant des autres points, nous souhaitons apporter les commentaires suivants s'agissant des solutions proposée par le CCF :

1. **Principe d'échéance.** Bien que nous comprenions la problématique évoquée, nous ne disposons actuellement pas d'outils permettant de généraliser l'introduction du principe d'échéance. Cette question devrait cependant faire l'objet d'une analyse dans le cadre du projet SIF afin qu'une comptabilité axée sur les engagements soit développée au sein de l'ACV. En l'état, il nous semblerait plus pertinent d'appliquer le principe d'échéance à des objets à fort impact financier, soit par exemple les projets supérieur ou égaux à CHF 30 mios tels que le MBCA, le bâtiment Leu ou la H144 Rennaz-Les Evouettes ;
2. **Assouplissement application 163.** Nous laissons le soin au SJL de se déterminer sur cette mesure ;
3. **Réserve de planification.** Avec une bonne planification de la part des services la réserve de planification proposée par le CCF ne devrait pas être nécessaire, ce travail est déjà effectué dans le cadre des modifications de TCA. Sa mise en œuvre engendrera à notre sens du travail supplémentaire et pourrait également rendre plus complexe à moyen terme le respect du plafond voté par le Grand Conseil.

En restant à votre entière disposition en cas de question ou besoin, je vous prie de recevoir, Madame la Cheffe de service, mes salutations les meilleures.

Emmanuel Bourquin
Département des finances et des relations extérieures
Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI)

8 Réponse à la consultation du Service juridique et législatif



Service juridique et législatif

Direction

Place du Château 1
1014 Lausanne

Madame
Marinette Kellenberger
Cheffe du Contrôle cantonal des finances
Chemin du Trabandan 28
1014 Lausanne

Réf. : jls

Lausanne, le 20 août 2010

Service d'analyse et de gestion financière (SAGEFI) – Service juridique et législatif (SJL) – Chancellerie d'Etat – Analyse des retards et délais dans l'utilisation du budget d'investissement

Madame la Cheffe de service,
Chère Collègue,

J'ai bien reçu le projet de rapport cité en titre, qu vous avez eu l'amabilité de me soumettre.

La plupart des points abordés dans ce dernier échappant à la compétence du SJL, je me concentrerai exclusivement sur le chiffre 5.3.3, que vous avez d'ailleurs mis en exergue dans votre courrier, sachant que celui-ci est résumé en page 8 du projet.

Le SJL rejoint les services métiers lorsqu'ils affirment que la démarche relative à la justification des charges induites par les décrets d'investissements sous l'angle de l'article 163, alinéa 2 de la Constitution cantonale (Cst-VD) est désormais connue. De fait, les EMPD qui nous sont soumis sont souvent bien documentés et contiennent déjà une argumentation relativement complète quant à la question de savoir si les charges qu'ils entraînent sont liées ou nouvelles. De ce fait, la procédure d'adoption, qui a pu être parfois considérablement allongée par les échanges entre le SJL et certains services métiers jusqu'à ce que le premier puisse rendre un préavis définitif, n'est plus guère freinée par cette problématique. On peut ajouter que dans plusieurs cas, nous sommes saisis de projets qui, ensuite, ne sont soumis au Conseil d'Etat que plusieurs semaines, voire plusieurs mois après notre réponse. Dès lors, si l'allongement de la procédure du fait du passage au SJL ne peut être nié, on ne saurait y voir une cause du retard pris dans les projets d'investissement soumis au Conseil d'Etat, puis au Grand Conseil.

Quant aux pistes de solutions que vous abordez et à la recommandation que vous émettez, trois observations me semble devoir être faites :

Service juridique et législatif – Département de l'intérieur
T 41 21 316 45 63 F 41 21 316 45 59
www.vd.ch
e-mail : jean-luc.schwaar@vd.ch



- en premier lieu, **quant à la forme**, vous indiquez vous-même dans votre rapport que la procédure d'adoption des EMPD est ancrée dans une directive du Conseil d'Etat (Directive DRUIDE n° 7.1 "Application de l'article 163, alinéa 2, Cst-VD « Gestion des finances"). De fait, c'est bien ce dernier qui a confié au SJL la tâche de revoir l'intégralité des EMPL et EMPD entraînant des charges financières pour déterminer si celles-ci devaient être qualifiées de nouvelles ou de liées. Dès lors, si le SJL n'est pas opposé à étudier des pistes de solutions, l'impulsion doit venir du Conseil d'Etat, seul habilité à décider s'il entend modifier la directive qu'il a adoptée. Je souhaite donc que ce dernier soit interpellé préalablement à toute étude relative à la modification de la pratique relative à l'application de l'article 163, alinéa 2 Cst-VD;
- en deuxième lieu, **sur le fond**, si la piste consistant à ne soumettre des projets au SJL qu'à la demande du service concerné ou du SAGEFI, auxquels il faudrait naturellement ajouter le Conseil d'Etat lui-même, pourrait être étudiée, sa justification me paraît délicate. En effet, à de rares exceptions près, on ne peut dire que les EMPD soumis au SJL se ressemblent vraiment, respectivement que les charges qu'ils engendrent reposent sur des bases légales identiques. Ainsi, l'apparente ressemblance formelle entre les divers EMPD d'investissement ne doit pas faire oublier que chacun d'entre eux est différent et doit être soigneusement examiné sous l'angle de l'article 163, alinéa 2 Cst-VD et de ses dispositions d'application, les bases légales pouvant permettre de considérer les charges qu'ils induisent comme liées pouvant sensiblement diverger. De ce point de vue, on ne saurait parler de standardisation des EMPD et il serait périlleux de définir la nature des charges induites par l'un d'eux simplement en le comparant avec d'autres supposés semblables. En outre, comme je vous l'ai expliqué lors de notre dernier entretien, lorsque des EMPD reposant réellement sur des bases légales identiques sont soumis au SJL, celui-ci est en mesure de répondre très rapidement au service concerné, de sorte que la procédure d'adoption ne s'en trouve guère retardée. Dans ces conditions, il me semble délicat de rendre aléatoire la consultation du SJL, du moins quant au principe des dépenses envisagées, et de le faire dépendre du bon vouloir du service concerné, le risque étant que l'article 163, alinéa 2 Cst-VD ne soit pas respecté dans certains cas;
- en troisième lieu, la seconde piste, qui consisterait à limiter l'examen du SJL au seul principe de la dépense, me semble en revanche bien plus intéressante. Dans la plupart de ses avis, le SJL relève lui-même qu'il ne dispose pas des connaissances requises pour apprécier la question de la quotité de la dépense, qui relève essentiellement de critères techniques (choix de matériaux, agencement de la structure, etc...). La seule question réellement juridique dans l'examen des EMPD sous l'angle de l'article 163, alinéa 2 Cst-VD a trait au principe de la dépense. Dans ces conditions, il paraît possible de limiter l'examen du SJL à cette seule question, les autres devant être le cas échéant confiées à des experts du domaine concerné. Cela étant, comme relevé ci-dessus, il appartiendrait en finalité au Conseil d'Etat de décider s'il entend prendre une telle mesure.



Service juridique et législatif

3

Pour le surplus, le projet de rapport que vous m'avez soumis n'appelle pas de commentaire particulier de ma part.

Je demeure à votre disposition pour tout renseignement complémentaire et vous prie d'agrèer, Madame la Cheffe de service, chère Collègue, mes salutations les meilleures.

Jean-Luc
Schwaar
(Qualified
Signature)

Signature numérique de Jean-Luc
Schwaar (Qualified Signature)
CN: Jean-Luc Schwaar (Qualified
Signature), O=C=, OU=Canton
de Vaud, CN=Schwaar
Service de Rapport, email=jean-luc.
schwaar@vd.ch
serialNumber=C000-0001-0315-0004
Date: 2010.09.29 11:28:10 +0200

Jean-Luc Schwaar
Chef de service

Service juridique et législatif – Département de l'intérieur
www.vaud.ch – T 41 21 316 45 63 – F 41 21 316 45 59
mail : jean-luc.schwaar@vd.ch

9 Généralités

9.1 Présentation succincte de diverses notions relatives aux investissements

9.1.1 Budget annuel d'investissement

Le budget annuel d'investissement se compose de tranches de crédits annuels (TCA), soit une répartition des parts de crédits d'investissement obtenus, donc déjà décrétés, ou à obtenir par décret du Grand Conseil.

Le budget annuel d'investissement n + 1, adopté globalement par le Grand Conseil au mois de décembre de l'année n, résulte d'une démarche conduite par les services de l'administration, sur la base de directives validées par le Conseil d'Etat. La procédure est initiée au mois de mars, date de l'élaboration par les services de leurs besoins, puis analysée par les départements, par le SAGEFI, la démarche est poursuivie notamment par le passage du projet auprès des Groupes de priorisation et finalisée au mois d'août, date de la décision du Conseil d'Etat relative au projet de budget d'investissement de l'année n + 1.

9.1.2 Groupes de priorisation

La gestion des investissements par groupe et la constitution de Groupes de priorisation résultent d'une décision du Conseil d'Etat de février 2004. Cette approche a succédé à la notion de Groupe de Détermination en matière d'Investissement (GDI) en vigueur depuis 1996. La composition des Groupes est la suivante :

Groupe	Présidence	Principaux services concernés
Informatique	Collège des Secrétaires généraux	DSI, ACI
Territoire & Mobilité	Secrétaire général du DSE	SESA, SFFN, SDT, SR
Université	Secrétaire général du DFJC	DGES (par le BUD)
Santé	Secrétaire général du DSAS	SSP, CHUV
Parc immobilier	Secrétaire général du DINF	SIPAL (en tant que service « gérant »)

Le 6^{ème} groupe historique dit « Investissements stratégiques » n'a plus cours depuis 2008.

La tâche des Groupes est de procéder aux arbitrages nécessaires sur les objets afin de se conformer aux enveloppes octroyées par le Conseil d'Etat. Les Groupes de priorisation ont la même fonction dans le cadre du suivi des investissements – TCA qui est traité ci-après.

9.1.3 Suivi des crédits d'investissement – Tranches de crédit annuel (TCA)

Le suivi de l'utilisation du budget d'investissement pour l'année en cours est réalisé par le contrôle de l'utilisation des TCA. Cette démarche effectuée aux 31 janvier, 31 mai et 30 septembre vise à mettre à jour les TCA prévues dans le cadre du budget voté. La mise à jour des TCA (augmentations, diminutions d'objets par rapport au budget, voire nouveaux objets après adoption par le Grand Conseil), s'opère par le biais d'une proposition au Conseil d'Etat. L'enveloppe globale mise à disposition par le Grand Conseil doit être respectée sous réserve de la marge de manœuvre de dépassement de 1 % prévue à l'art. 36 al. 5 LFin.

9.2 Textes légaux, données de base

Les dispositions de la loi sur les finances du 20 septembre 2005 précisent à son chapitre V comme suit les notions de dépenses d'investissement, de crédits d'investissement et de suivi du budget d'investissement.

Art. 30 Dépenses d'investissement ²

¹ Les dépenses d'investissement sont celles qui ont pour but la constitution d'actifs administratifs durablement affectés à l'exécution de tâches publiques (patrimoine administratif).

² Les dépenses d'investissement prennent la forme d'investissements propres, de subventions à l'investissement, de prêts ou de participations à une personne morale.

⁴ Le coût de travaux ordinaires d'entretien ou de simple réparation d'ouvrages, de bâtiments ou d'infrastructures existants ne constitue pas une dépense d'investissement.

⁵ Les tranches annuelles de dépenses d'investissement figurent au budget d'investissement.

Art. 31 Crédits d'investissement ²

a) Généralités

¹ Les dépenses et les recettes d'investissement dont le montant à charge de l'Etat est supérieur à un million de francs sont enregistrées dans le compte d'investissement sous forme de crédits d'investissement.

² Les dépenses et les recettes d'investissement dont le montant à charge de l'Etat est égal ou inférieur à un million de francs et qui ne figurent pas dans un crédit-cadre sont enregistrées dans le compte de fonctionnement.

³ Les prêts et les participations à des personnes morales sont enregistrés dans le compte d'investissement quel que soit le montant à charge de l'Etat.

⁴ Les crédits d'investissement peuvent être autorisés sous forme de crédits d'objet ou de crédits-cadres.

...

Art. 36 Suivi du budget d'investissement

¹ Le budget d'investissement et les crédits d'investissement font l'objet d'un suivi régulier.

² Le suivi est de la responsabilité des services de l'administration et du Tribunal cantonal. Il est consolidé par le département concerné, respectivement par le Tribunal cantonal.

³ Le résultat du suivi est consolidé par le département en charge des finances. Il est transmis au Conseil d'Etat. Sur cette base, celui-ci s'assure, en cours d'année, du respect du budget d'investissement et des crédits d'investissement.

⁴ Le Conseil d'Etat informe périodiquement, mais au moins une fois par semestre, la Commission des finances du résultat du suivi du budget d'investissement en même temps que de celui du budget de fonctionnement.

⁵ Le Conseil d'Etat peut dépasser le total du budget net d'investissement voté pour l'année en cours jusqu'à concurrence d'un pour cent de son montant total annuel. Au-delà, il requiert au préalable l'approbation de la Commission des finances.

9.3 Planification type d'un EMPD (à titre indicatif, document non officiel)

EMPD - Planification type

Phase / semaines		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35			
Service	Elaboration EMPD + PCE	■	■	■	■																																		
	Préconsultation éventuelle SAGEFI & SJL			■	■																																		
	Préannonce au GC				■	■																																	
	Dépose EMPD + PCE EVI au SG du département					■	■																																
Secrétariat général	Consultation EMPD à UFD et adapt. si nécessaire							■	■																														
	Préavis SJL (2)									■	■	■	■																										
	Adaptation EMPD si nécessaire													■																									
	Signature 1 chef de département													■																									
	Préavis SAGEFI (2)														■	■	■																						
	Adaptation EMPD si nécessaire																		■																				
	Signature 2 chefs de département (si EMPD a été modifié)																			■																			
	VISA SAGEFI																				■																		
	Annonce CE																					■	■																
	Adoption EMPD par CE																						■	■															
	Grand Conseil	Annonce EMPD au GC (1x/mois)																										■	■										
		Nomination commission par GC (1x/mois)																											■	■									
Etude + rapport comm GC sur EMPD																														■	■	■	■						
Travail et acceptation EMPD par GC (1)																																						■	■
Publication FAO et délai de référendaire																																							■
		6 semaines dans le service						17 semaines env. au SG											12 semaines env. au GC																				

(1) Publication FAO et délai de référendaire de 7 semaines pour charges nouvelles
 (2) Y compris aller et retour avec les services

■ Service
 ■ Secrétariat général
 ■ Grand Conseil

9.4 Lois, règlements et directives régissant les investissements

- Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD).
- Loi sur les finances du 20 septembre 2005 (LFin), chapitre V Investissement.
- Loi sur les subventions du 22 février 2005 (LSubv).
- DRUIDE – Directives et règles à l’usage interne de l’Etat, chapitre 7.2 Application de l’article 163, alinéa 2, Cst-VD « Gestion des finances ».
- Directive d’exécution N° 23 – Gestion administrative, budgétaire et comptable des investissements au sens des articles 29 à 38 de la loi sur les finances (LFin).
- Directives budgétaires relatives aux investissements – établie annuellement à destination des services dans le cadre de l’élaboration du budget.
- Directives concernant les constructions nouvelles et transformations importantes dans lesquelles l’Etat est maître de l’ouvrage (DRUIDE – 9.2.3).

* * * * *

10 Liste des abréviations et des acronymes utilisés

ACI	Administration cantonale des impôts
BUD	Bureau des constructions universitaires de Lausanne-Dorigny
CCF	Contrôle cantonal des finances
CE	Conseil d'Etat
CHF	Francs suisses
CHUV	Centre hospitalier universitaire vaudois
CIT-CHUV	Direction des constructions, ingénierie et technique du CHUV
COFIN	Commission des finances
COGES	Commission de gestion
DFIRE	Département des finances et des relations extérieures
DFJC	Département de la formation, de la jeunesse et de la culture
DGES	Direction générale de l'enseignement supérieur
DINF	Département des infrastructures
DRUIDE	Directives et règles à usage interne de l'Etat
DSAS	Département de la santé et de l'action sociale
DSE	Département de la sécurité et de l'environnement
DSI	Direction des systèmes d'information
EMPD	Exposé des motifs et projet de décret
GC	Grand Conseil
KBOB	Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres de l'ouvrage public
SAGEFI	Service d'analyse et de gestion financières
SDT	Service du développement territorial
SESA	Service des eaux, sols et assainissement
SFFN	Service des forêts, de la faune et de la nature
SG	Secrétariat général
SIPAL	Service immeubles, patrimoine et logistique
SJL	Service juridique et législatif
SPEV	Service du personnel de l'Etat de Vaud
SR	Service des routes
SSP	Service de la santé publique
TCA	Tranche de crédit annuel

* * * * *

11 Lexique

<p>Système de contrôle interne</p>	<p>Le système de contrôle interne (SCI) est un processus mis en œuvre par la direction d'une organisation, destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La réalisation et l'optimisation des opérations. • La fiabilité des informations financières. • La conformité aux lois et aux réglementations en vigueur. • La protection du patrimoine et des ressources.
<p>Dimensions du SCI</p>	<p>Le SCI est composé de cinq éléments :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'environnement de contrôle : Adéquation de l'organisation de l'entité, compétences et intégrité des collaborateurs. • L'évaluation des risques : Existence d'une politique d'identification, d'évaluation et de gestion des risques. • Les activités de contrôle : Mises en place de contrôles pertinents à même de couvrir les principaux risques. • L'information et la communication : Communication fiable et rapide des informations pertinentes. • Le pilotage : Existence d'outils de surveillance sur l'évolution de l'activité.
<p>Efficacité du SCI</p>	<p>Les différents niveaux de système de contrôle interne sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Peu fiable : Insuffisance de contrôles ; s'ils existent, ils sont peu fiables. • Informel : Des contrôles existent mais ils ne sont pas documentés et exécutés de manière systématique. • Standardisé : Les processus clés sont documentés. La traçabilité des contrôles est assurée et ces derniers sont revus. Les collaborateurs sont au bénéfice d'une formation de base. • Évalué : Les principes, les activités de contrôle sont documentés selon un procédé standardisé et régulièrement ajustés en fonction des risques. Des rapports sont émis sur l'évaluation du SCI (efficacité, traçabilité, efficience). • Optimisé : La gestion des risques et le SCI sont exploités comme un système intégré. Les activités de contrôle sont largement automatisées.
<p>Principes comptables et budgétaires de la LFin</p>	<p>Annualité : Les budgets et les comptes sont établis pour l'année civile.</p> <p>Clarté : La comptabilité doit être lisible, claire et précise.</p> <p>Exactitude : Les données intégralement saisies doivent être imputées sans falsification et être comptabilisées, conformément au système comptable choisi. Les montants inscrits au budget doivent être estimés de manière rigoureuse.</p> <p>Sincérité : Les comptes de l'Etat doivent refléter la situation de l'Etat.</p> <p>Produit brut : Les opérations de compensation entre les charges et les revenus, d'une part, et entre les dépenses et les recettes, d'autre part, sont interdites.</p> <p>Échéance : Les charges et les dépenses, ainsi que les revenus et les recettes, sont comptabilisés dans l'exercice au cours duquel s'est produite leur naissance économique.</p> <p>Spécialité qualitative, quantitative et temporelle : Un crédit ne peut être utilisé que pour l'objectif visé par la rubrique et dans les limites des montants autorisés dans le budget. Les crédits budgétaires non utilisés sont en principe périmés à la fin de chaque exercice.</p> <p>Publicité : Le budget et les comptes, y compris les crédits supplémentaires, doivent être publiés et traités en séance publique.</p> <p>Intégralité : La comptabilité doit enregistrer toutes les opérations dans la période correspondante. Aucune provision ni réserve n'est enregistrée dans le compte d'Etat.</p> <p>Antériorité du vote du budget : Le budget doit être voté avant le début de l'exercice qu'il concerne. L'article 19, alinéa 3 est réservé.</p>