

Le Département des finances était composé en 2003 des services/offices suivants (ETP = équivalents temps plein).

Secrétariat général (y compris unité informatique départementale):	69,8 ETP
Administration des impôts:	642,0 ETP
Finances (+ASF):	34,8 ETP
Personnel:	45,8 ETP
Office du Registre foncier:	71,8 ETP
Recherche et information statistiques:	26,8 ETP
Immobilier et logistique:	99,1 ETP
Contrôle cantonal des finances:	18,0 ETP

L'année en quelques chiffres

Le Département des finances gère un certain nombre de budgets transversaux. A ce titre, il gère:

- 2929,0 millions de revenus d'impôts
- 223,0 millions d'amortissements
- 278,4 millions de charges d'intérêt
- 36,1 millions de loyers payés à des tiers
- 2030,8 millions de charges salariales

Après une année 2002 de transition, marquée par l'arrivée de Pascal Broulis à sa tête, le Département des finances a engagé ou conduit en 2003 plusieurs réformes déterminantes pour l'avenir du canton et de son administration. La première touche directement les 385 000 contribuables vaudois: **le passage à la taxation annuelle des personnes physiques** a vécu sa première étape avec la déclaration complémentaire 2001-2002 et la nouvelle formule d'acomptes 2003. Le bouleversement des habitudes fiscales de chacun dans les années à venir implique une profonde mutation de l'Administration cantonale des impôts.

Au plan stratégique, **le renforcement de la fonction financière de l'Etat**, et de l'analyse des risques en particulier, constitue un enjeu majeur pour le département. Le Service d'analyse et de gestion financières a poursuivi son développement en 2003 avec la création en janvier d'un office de l'Autorité de surveillance des fondations, et le lancement en mai d'un système de suivi des participations de l'Etat dans les entreprises publiques ou privées. Futur tenant en matière financière de la nouvelle Constitution vaudoise, le projet de Loi sur les finances a été mis en consultation en décembre. Il précède ainsi de quelques semaines le projet de loi sur les subventions et de quelques mois celui sur les participations, formant au final un arsenal juridique cohérent et performant.

D'un point de vue plus politique enfin, l'année 2003 a été marquée par **la publication du Programme de législation du Conseil d'Etat**. Les choix et les actions prioritaires qui y sont inscrits reposent sur une planification financière dont la construction a mobilisé plusieurs services du département. Au vu de ces prévisions, le Gouvernement

juge «irréaliste et même irresponsable de considérer que les déficits pourront être financés par l'emprunt» (PL-p.21). Aussi la planification prévoit-elle différentes mesures financières destinées à modérer la croissance des charges ou augmenter les revenus, pour parvenir à l'équilibre du budget en 2007. Certaines de ces mesures ont été actionnées immédiatement, dans le cadre de la procédure budgétaire 2004.

Impôts: transition et changements en rafale

L'année 2003 se présentait comme **une période charnière pour les contribuables vaudois**. La déclaration d'impôt 2001-2002 dite «bis» avait pour fonction de clore le système bisannuel en vigueur depuis un demi-siècle. Elle permettait en particulier de déduire les dépenses extraordinaires, d'imposer (pour moitié) les revenus extraordinaires, et déterminait dans certains cas une ultime taxation intermédiaire pour cette période. En outre, la nouvelle formule d'acomptes provisionnels faisait son apparition en 2003: calculés sur la base des revenus 1999-2000 majorés de 8%, ces acomptes étaient ajustables à la hausse ou à la baisse sur demande, lorsque le revenu n'avait pas progressé dans cette proportion. La première taxation annuelle du revenu effectif 2003 s'effectuera pour sa part courant 2004.

Devant l'importance et la complexité des enjeux, le Département des finances a conçu **un dispositif d'information** peu habituel pour le service public, dont l'un des objectifs était de responsabiliser le contribuable face au nouveau système d'acomptes. Deux dépliants tous ménages, plusieurs vagues d'affichage et d'annonces de presse ont ponctué les premiers mois de l'année. De son côté, l'Administration

Après l'annonce, en automne, des mesures d'économie de l'Etat, le chef du Département des finances Pascal Broulis dialogue par mégaphone avec les manifestants de la fonction publique.



cantonale des impôts (ACI) a mis en place des mesures d'accompagnement du contribuable: séances de formation et d'information, ouverture d'une hotline téléphonique, ou encore permanence d'aide à la déclaration, en collaboration avec le fisc lausannois. Prévue à grande échelle, cette campagne a disposé pourtant d'un budget relativement modeste de 200 000 francs, soit l'équivalent de 52 centimes par contribuable.

Si le passage à la taxation annuelle implique des changements majeurs dans les habitudes du public, il entraîne aussi **une réorganisation complète de l'activité du service**. L'effectif à peine rehaussé des taxateurs devra absorber dès 2004 l'annualisation du traitement des déclarations, bisannuel jusque-là. Pour y parvenir, l'ACI,

épaulée par l'Unité informatique départementale, introduit un vaste programme de taxation assistée par ordinateur qui sera opérationnel en 2004. Ce système nécessite la numérisation préalable des déclarations établies par les contribuables. Créé dans ce but à Yverdon-les-Bains, le Centre d'enregistrement des déclarations d'impôt (CEDI) a été inauguré le 4 décembre 2003, en même temps et sous le même toit que l'Office d'impôt des personnes morales, dont la délocalisation avait été décidée l'année précédente par le Conseil d'Etat.

L'administration fiscale a consacré encore cette année de transition à **l'élaboration du contre-projet** que le Conseil d'Etat souhaitait opposer à l'initiative populaire pour la suppression de l'impôt sur les successions et donations en ligne directe et entre conjoints. En mars, le département a lancé auprès des communes une consultation qui portait sur trois variantes destinées à alléger le régime successoral sans plomber les finances du canton. Suivant l'avis majoritaire des municipalités, le Gouvernement a retenu en octobre la variante qui prévoit de supprimer l'impôt entre époux et d'élever la franchise d'impôt pour les héritiers directs. Le Parlement a approuvé ce projet en mars 2004 et le peuple a fait de même lors des votations du 16 mai 2004. Le contre-projet adopté se traduira par une perte de quelque 16 millions de francs par année pour l'Etat. Le Conseil d'Etat, conformément à son programme de législation, proposera des mesures visant les hauts revenus pour compenser cette perte.

De l'introduction du système annuel à l'élaboration du contre-projet en passant par d'autres modernisations administratives planifiées dans le cadre du programme Harmonie 2006, les 700 collaborateurs du service ont dû compter de surcroît cette

année avec **un important changement à leur tête**. Le Conseil d'Etat a désigné en juin M. Philippe Maillard en qualité de nouveau chef de l'ACI. Ce fiscaliste reconnu quitte le secteur privé pour jouer un rôle déterminant dans la politique fiscale du canton, mais aussi au sein de la Conférence suisse des impôts. Pour renforcer la direction du service, le Gouvernement a décidé d'adjoindre au nouveau chef des impôts une valeur confirmée de la gestion administrative en la personne de M. Eric Horisberger, ancien chef de l'Office d'impôt de Lausanne-Ville.

Personnel: directives et ajustements légaux

Fortement sollicité également, le Service du personnel de l'Etat de Vaud (SPEV) a assuré dès le 1er janvier 2003 **la mise en œuvre de la nouvelle Loi sur le personnel**. Il a émis en particulier les nouveaux contrats de travail pour l'ensemble des collaborateurs à l'exception des enseignants et des collaborateurs des Hospices cantonaux. Cette opération avait pour but de remplacer l'ancienne nomination par une relation contractuelle entre l'employeur et ses employés. Le dispositif légal et réglementaire désormais en place, le service a élaboré l'ensemble des directives, pour permettre aux services une application concrète et correcte des nouveaux articles. Négociées en fin d'année avec les associations du personnel, ces directives ont été adoptées par le Conseil d'Etat et sont en vigueur depuis le début 2004.

En outre, le SPEV a dû proposer en septembre **des modifications de la Loi sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud**. En effet, la CPEV n'a pas échappé à la crise généralisée du secteur de la prévoyance

Or de la BNS

Afin de demander à la Confédération le versement direct aux cantons des deux tiers des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale, le Conseil d'Etat a annoncé en février 2003 qu'il proposerait lui-même un projet d'initiative cantonale au Grand Conseil, seul habilité à en déposer la version finale auprès des autorités fédérales. Le Conseil fédéral souhaite préserver durant 30 ans l'avoir spécial constitué par la vente de l'or, et distribuer seulement les revenus du capital, qui pourraient représenter un montant annuel de quelque 500 millions pour les cantons. Les différentes options de répartition seront discutées au Conseil national en juin 2004. La part qui reviendra finalement au Canton de Vaud sera affectée au remboursement de la dette.

professionnelle en 2001 et 2002. Son exposition aux fluctuations toujours plus marquées des marchés boursiers entraîne une accentuation du risque financier pour l'Etat, qui garantit le rendement de ses capitaux. Le Conseil d'Etat puis le Grand Conseil ont statué sur une modification de la mise en action de cette garantie, un report dans le temps du plan complémentaire pour les salaires élevés et de nouvelles modalités d'indexation des rentes. Convaincu que ces dispositions dites « conjoncturelles » ne seront pas suffisantes pour assurer l'équilibre financier à long terme de la Caisse, le Gouvernement présentera des mesures d'ordre structurel dans un proche avenir.

Finances: sécurité renforcée et analyse du risque

Le Conseil d'Etat nouvellement élu a décidé le transfert de l'Autorité de surveillance des fondations (ASF) du DIRE au DFIN dès le 1^{er} janvier 2003. Pour l'office créé à cette occasion et rattaché au Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI), il s'agit de compléter la mission de contrôle juridique par un suivi des risques financiers. Le canton de Vaud compte 1400 fondations, dont 280 caisses de pensions, et toutes doivent soumettre leurs comptes annuels à la surveillance de l'ASF. Entré en fonction en mai 2003, le directeur du nouvel office, M. Dominique Favre, a mis en place immédiatement un programme d'action intensive sous le nom de ARC pour Analyse, rattrapage et classement. Près de la moitié des dossiers en suspens ont été traités à fin décembre 2003, et le programme devrait s'achever en septembre 2004.

Créé également au sein du SAGEFI, le secteur de gestion du risque financier a élaboré durant l'année un système de

suivi des participations de l'Etat dans des entreprises publiques et privées. Le Canton possède des actions et des parts sociales dans près de 90 entreprises. Ce patrimoine est concentré pour l'essentiel dans la BGV et le groupe CVE/Romande énergie, mais s'étend aussi dans les transports publics, au chauffage à distance et au traitement des déchets. Le brutal ralentissement économique de 2001 et le besoin de provisions de la BGV ont mis en évidence les risques courus par l'Etat sur certains de ses engagements. En attendant de présenter en 2004 une nouvelle loi en la matière, le Conseil d'Etat a voulu introduire un suivi concret des participations. Le dispositif qui complètera la future législation instaure des normes de comptabilisation et de représentation, des indicateurs pour suivre l'évolution, ainsi qu'un rapport annuel pour informer le Gouvernement et le Parlement.

En collaboration avec le Secrétariat général du département, le SAGEFI a élaboré encore le projet de nouvelle Loi sur les finances (Lfin). La législation actuelle a fait l'objet d'une révision en 1996, qui a abouti notamment à la création du Contrôle cantonal des finances. Un premier projet de réforme complète a été présenté en 2001. Mais les travaux de l'assemblée constituante menés parallèlement ont interrompu le processus. Le projet mis en consultation en décembre 2003 intègre les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives au financement des charges nouvelles et à l'assainissement des finances (art. 163 et 165 CstVD). Il entend améliorer la qualité et la transparence des comptes de l'Etat et permettre une meilleure interprétation des résultats. En outre, la nouvelle législation précisera les compétences des différentes entités de l'Etat, accroissant en particulier la responsabilité des départements et des services face au suivi périodique du budget.

De plus, le Service d'analyse et de gestion financière a eu pour tâche de présenter pour la première fois l'Etat de Vaud au rating de l'agence de notation Standard & Poor's. Pour prêter des fonds aux collectivités publiques souvent affaiblies ces dernières années, les investisseurs financiers exigent désormais cette notation, qui traduit le degré de solvabilité des débiteurs et influence le coût des emprunts. Le 1^{er} mai 2003, l'agence a attribué à l'Etat de Vaud la note «A», qui reflète selon sa définition «une certaine sensibilité aux effets défavorables des changements de circonstances ou de conditions économiques». Concrètement, le déficit récurrent, la faible capacité d'autofinancement et le niveau élevé de la dette expliquent ce médiocre résultat, qui place le Canton au dernier rang des collectivités publiques de Suisse.

Comptes et budget: des mesures pour contenir le déficit

Les comptes 2003 de l'Etat de Vaud présentent un déficit de 385,3 millions de francs, soit 228 millions de plus que prévu au budget. Trois constats se sont imposés à la clôture de l'exercice: d'abord, les charges effectives ont été inférieures de 1% aux dotations budgétaires, ce qui confirme la maîtrise accrue de l'administration dans l'utilisation du budget. Ensuite, les recettes fiscales ont enregistré un manque à gagner de 312 millions par rapport aux prévisions: le passage au système annuel pour les personnes physiques n'a pas produit pour l'instant l'effet financier escompté, tandis que l'absence de la relance économique annoncée a lourdement péjoré l'impôt des sociétés. Enfin, les dépenses ont progressé de 5,6% par rapport à 2002: pour faire face à la croissance démographique dans

A proximité de l'Université, à la route de Chavannes, à Lausanne, 280 logements pour étudiants ont pu être construits sur un terrain que l'Etat a mis à disposition de la Fondation Maisons pour étudiants. Dans le cadre d'une opération immobilière conduite par le Service immobilier et logistique, une importante partie de la même parcelle (derrière les bâtiments sur la gauche de la photo) a été vendue et permettra la réalisation de 117 logements.



les secteurs demandeurs de prestations (enseignement, sécurité, santé et social), l'Etat a dépensé 236 millions de plus que l'année précédente.

Rendus publics le 19 mars 2003 par le Conseil d'Etat, le programme de législation et sa planification financière ont servi de base à l'élaboration du budget 2004. Mais la dégradation au printemps de la situation économique a provoqué une révision à la baisse des prévisions fiscales. Le Conseil d'Etat a tenu cependant à respecter la planification, qui vise l'équilibre des finances cantonales à l'horizon 2007. Pour y parvenir, il a remanié le calendrier de son Programme de législation, étalant dans le temps la réalisation de projets coûteux et avançant certaines mesures destinées à réduire les dépenses ou à augmenter les recettes. Dans le cadre de la stabilisation du personnel administratif en particulier, il a prévu de ne pas repourvoir 100 postes par année pendant trois ans. Les négociations et les arbitrages conduits tout au long de l'été ont abouti à une véritable «symétrie des efforts demandés» aussi bien à l'administration et au personnel de l'Etat qu'aux secteurs subventionnés et aux contribuables les plus aisés. Au final, le Grand Conseil a adopté en décembre un budget qui prévoit pour 2004 un déficit de 168 millions de francs, conformément à la planification financière.

Dans les autres services et offices du département...

Le Secrétariat général a réorganisé entièrement en 2003 la fonction des ressources humaines au sein du Département des finances. Toutes les forces dans ce domaine, réparties jusqu'alors dans différents services, ont été regroupées dans une unité départementale (URH), rattachée directe-

ment au Secrétariat général et installée depuis octobre dans ses locaux de la rue de la Paix. Ce réaménagement vise d'une part à augmenter l'efficacité et la cohésion départementale en matière de ressources humaines, et d'autre part à introduire une politique départementale dans le domaine du recrutement et de la mobilité. Mme Dominique Errassas, jusque-là responsable RH de l'Administration cantonale des impôts, a été nommée responsable de la nouvelle URH. Son équipe est composée de six personnes déjà expérimentées.

Le Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS) a intégré en janvier 2003 l'ensemble de l'activité statistique de la Ville de Lausanne. Ce transfert sous forme de mandat permet à la statistique lausannoise de bénéficier des infrastructures du service cantonal, qui dispose pour sa part d'un savoir-faire supplémentaire en matière communale. Créée à cette occasion, la section Statistique Lausanne a inauguré en août une série de publications intitulée Communication statistique Lausanne. Cette nouvelle collection complète celle de Communication statistique Vaud, éditée depuis 2002 par le service cantonal. En outre, le SCRIS a débuté l'exploitation des résultats du recensement de la population 2000, en produisant notamment un système de fiches d'information statistique à l'intention de chacune des 382 communes vaudoises.

Le Service immobilier et logistique (SIL) a procédé en 2003 à d'importantes ventes de parcelles appartenant à l'Etat. Dans le cadre de la gestion du parc immobilier de l'Etat de Vaud, le Conseil d'Etat a opté pour une stratégie visant à ne maintenir dans le patrimoine du Canton que les immeubles utiles à l'accomplissement de ses tâches et de ses missions. Une liste de parcelles qui ont trouvé preneurs a été établie, permettant un développement

économique au travers de projets de logements, comme sur le site lausannois de la Bourdonnette par exemple. Le projet de gestion et de valorisation des déchets produits par l'administration vaudoise s'est poursuivi par l'équipement des sites pilotes. L'accueil positif du personnel, en particulier le tri opéré par celui-ci à la source, a permis de maintenir les coûts d'élimination au niveau de l'année 2000.

Le Registre foncier vaudois a poursuivi en 2003 l'objectif initié dix ans auparavant de regrouper les bureaux de district. Après Grandson et Yverdon en 1993, Payerne et Avenches, Oron et Moudon, Cossonay et Echallens en 1998, c'était au tour de Rolle et Aubonne de fusionner au 1er juillet leur registre foncier, à l'occasion de deux départs à la retraite simultanés. Une économie substantielle a résulté de ce regroupement, qui ne préjuge en rien du nouveau découpage constitutionnel et de la future répartition territoriale du Registre foncier, qui découleront de l'application de la nouvelle Constitution vaudoise.

Le Contrôle cantonal des finances (CCF) enfin, a connu lui aussi en 2003 un important changement à sa tête. Le Conseil d'Etat a licencié le 12 mai avec effet immédiat le chef du CCF. Il a désigné à la direction conjointe et ad intérim du service MM. Pierre-André Romanens et Thierry Bonard, tous deux adjoints depuis plusieurs années de l'ancien chef. Le Gouvernement a voulu adjoindre à cette équipe l'appui d'un spécialiste du contrôle des finances d'une autre collectivité publique, en la personne de M. Michel Poirier, chef du Service de l'inspection des finances du canton de Neuchâtel. Cette initiative a été prise au regard de l'étroite collaboration déjà en place entre le Contrôle vaudois et son homologue neuchâtelois. Les deux gouvernements ont signé à cet effet une convention pour la durée de l'intérim.