



## Rapport de la Commission des finances à l'attention du Conseil d'Etat sur la planification intégrée pluriannuelle (PIP) 2013-2016

### Introduction

Conformément au mandat donné par l'article 45 alinéa 2 lettre c du règlement du Grand Conseil, la Cofi a analysé la planification intégrée pluriannuelle (PIP) 2013-2016.

En préambule, la Cofi relève que le Conseil d'Etat doit établir, selon l'art. 23 de la LGCAF, la PIP. Le rôle du Grand Conseil consiste à proposer des modifications matérielles et temporelles. La PIP est un donc un acte gouvernemental.

La Cofi s'est réunie le 9 novembre 2012 pour l'analyse de la PIP 2013-2016 avec la participation suivante :

Cofi	09.11.2012
M. Georges Emery, président	x
M. Jérôme Favez, vice-président	x
M. Daniel Porcellana, rapporteur de langue française	excusé
M. Alex Schwestermann, rap. de langue allemande	x
M. Alexandre Caillet	x
M. Gilbert Loretan	x
Mme Marianne Maret	x
M. Frédéric Mivelaz	excusé
M. Manfred Schmid	x
M. Christophe Perruchoud	x
M. Freddy Philippoz	x
M. Markus Truffer	x
Mme Marylène Volpi Fournier	x

### **Préambule**

Dans ses derniers deux rapports sur la PIP, la Cofi avait demandé, afin de mieux pouvoir suivre l'évolution des finances cantonales, que la PIP soit complétée par les chiffres du dernier compte et du budget en cours. La Cofi constate avec satisfaction que le Conseil d'Etat a donné suite à cette demande.

Toutefois, elle regrette que sa demande de publier les investissements bruts dans la PIP n'ait pas été suivie.



## Nouvelle approche pour l'élaboration de la PIP 2013-2016

Le Gouvernement a retenu une nouvelle approche pour l'élaboration de la PIP. Cela consiste à déterminer dans une première phase les moyens libres d'affectation et ensuite, sur cette base, à définir les enveloppes d'investissement et de fonctionnement.

Cette démarche peut être résumée comme suit :

Détermination des moyens libres d'affectation
./ Investissements
./ Éléments de politique sectorielle
= Enveloppe globale de fonctionnement

En chiffres, cette procédure ressort du tableau suivant :

en mios de francs (arrondi)	Budget 2012	Budget 2013	Plan financier		
			2014	2015	2016
<b>Moyens libres d'affectation</b>					
Recettes fiscales	1'183.5	1'203.8	1'234.3	1'272.5	1'314.7
Part à des recettes fédérales	639.8	672.9	667.9	697.9	718.6
<b>Moyens libres d'affectation</b>	<b>1'823.3</b>	<b>1'876.7</b>	<b>1'902.2</b>	<b>1'970.3</b>	<b>2'033.3</b>
./ Investissements nets	182.7	177.1	150.0	160.0	160.0
<b>Solde intermédiaire</b>	<b>1'640.6</b>	<b>1'699.6</b>	<b>1'752.2</b>	<b>1'810.3</b>	<b>1'873.3</b>
<b>Autres éléments de politique sectorielle</b>					
./ Politique salariale	960.4	975.9	1'000.5	1'024.0	1'046.0
./ Intérêts passifs et amort. financiers	52.9	52.0	52.1	52.0	52.2
./ Péréquation financière intercommunale	30.4	30.3	31.5	32.6	33.6
Excédent de financement planifié	1.9	0.7	0.5	0.5	0.5
<b>= Enveloppe globale de fonctionnement</b>	<b>595.0</b>	<b>640.6</b>	<b>667.6</b>	<b>701.3</b>	<b>741.0</b>

L'évolution des moyens libres d'affectation et de l'enveloppe globale de fonctionnement est la suivante :

en mios de francs (arrondi)	Budget 2012	Budget 2013	Plan financier		
			2014	2015	2016
<b>Moyens libres d'affectation</b>	1'823.3	1'876.7	1'902.2	1'970.3	2'033.3
Augmentation en mios		53.4	25.5	68.1	63.0
Augmentation en %		2.9%	1.4%	3.6%	3.2%
<b>Enveloppe globale de fonctionnement</b>	595.0	640.6	667.6	701.3	741.0
Augmentation en mios		45.6	27.0	33.7	39.7
Augmentation en %		7.7%	4.2%	5.1%	5.7%



Au niveau des salaires, le Conseil d'Etat a retenu un renchérissement de 0.5% par année. L'enveloppe de fonctionnement, qui n'englobe pas les salaires, augmente dans la PIP d'environ 5% par année.

La Cofi ne partage pas la vision du Conseil d'Etat concernant l'augmentation des enveloppes globales de fonctionnement. Elle demande que l'évolution des charges soit mieux maîtrisée et que, parallèlement, les investissements soient augmentés en conséquence.

### Planification financière par département

Dans le message de la PIP 2013-2016, le Conseil d'Etat a publié le résultat net du compte de fonctionnement (sans les amortissements sur le patrimoine administratif) ainsi que les investissements nets par département. Pour les trois pouvoirs (législatif, exécutif, judiciaire), ces informations n'ont pas été publiées du fait qu'elles ne sont pas gérées par mandats de prestations au sens strict.

L'évolution de ses résultats ressort du tableau suivant :

Fonctionnement net (en mios de francs / arrondi)	Compte 2011	Budget 2012	Budget 2013	Plan financier		
				2014	2015	2016
Présidence	-15.8	-11.4	-11.5	-11.7	-12.0	-12.4
DFIS	1'120.7	1'073.7	1'059.0	1'061.5	1'095.1	1'125.5
DSSI	-147.8	-165.2	-150.7	-155.8	-159.9	-164.7
DECS	-637.6	-643.5	-657.0	-673.0	-688.6	-703.2
DEET	106.7	72.9	75.2	76.2	81.7	80.2
DTEE	-120.9	-104.5	-98.5	-101.4	-103.9	-106.6
<b>Total intermédiaire</b>	<b>305.3</b>	<b>222.0</b>	<b>216.5</b>	<b>195.8</b>	<b>212.4</b>	<b>218.8</b>
Pouvoir législatif	-5.3	-5.2	-5.6			
Pouvoir exécutif	-2.3	-2.2	-2.2			
Pouvoir judiciaire	-28.9	-30.0	-31.0			
<b>Marge d'autofinancement</b>	<b>268.7</b>	<b>184.6</b>	<b>177.8</b>	<b>150.5</b>	<b>160.5</b>	<b>160.5</b>

L'évolution des charges et des revenus par département ne ressort pas de cette présentation. Néanmoins, les résultats nets par département donnent le cadre que les départements devront respecter. Les mesures prioritaires à l'intérieur d'un département devront donc être fixées en fonction du résultat net à respecter.

Investissement net (en mios de francs / arrondi)	Compte 2011	Budget 2012	Budget 2013	Plan financier		
				2014	2015	2016
Présidence	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
DFIS	37.4	15.8	13.9	11.8	12.6	12.6
DSSI	17.4	14.5	12.4	10.5	11.2	11.2
DECS	15.8	9.6	11.8	10.0	10.7	10.7
DEET	16.8	21.4	18.9	16.0	17.0	17.0
DTEE	140.0	120.2	119.7	101.4	108.2	108.2
<b>Total intermédiaire</b>	<b>227.4</b>	<b>181.5</b>	<b>176.7</b>	<b>149.7</b>	<b>159.7</b>	<b>159.7</b>
Pouvoir législatif	0.4	1	0.2			
Pouvoir exécutif	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	0.3
Pouvoir judiciaire	0.1	0	0			
<b>Total investissements nets</b>	<b>228.0</b>	<b>182.7</b>	<b>177.1</b>	<b>150</b>	<b>160</b>	<b>160</b>

Selon la PIP, les investissements nets ont été fixés à Fr. 150 mios pour 2014 et à Fr. 160 mios par année en 2015 et 2016.

La Cofi rappelle que, selon la loi sur les subventions, les subventions d'investissements ne peuvent être versées que dans le cadre des crédits accordés (art. 23). Si les crédits ne sont pas suffisants, un ordre de priorité qui régit le traitement des demandes ainsi que la promesse et le versement des subventions doit être établi. Dans le même article, il est stipulé que l'ordre de priorité doit être coordonné avec le plan financier quadriennal.

La Cofi demande au Conseil d'Etat de prendre les mesures assurant que les promesses de subventions soient coordonnées avec le plan financier. Cette mesure est nécessaire afin que les subventions puissent être payées dans les délais fixés dans les décisions de subventions.

Par la présentation retenue par le Gouvernement, les investissements bruts ne ressortent pas de la PIP. Etant donné que les pronostics conjoncturels pour les prochaines années reflètent une tendance plutôt négative, la Cofi aurait souhaité connaître quels investissements sont priorisés par le Gouvernement notamment ceux entraînant un effet de levier important sur les investissements bruts.

### Vue financière

Le tableau suivant donne un aperçu du plan financier 2013-2016 concernant l'évolution du compte de fonctionnement (y.c. imputations internes), du compte d'investissement et de l'excédent de financement :

en mios de francs (taux et écarts arrondis)	Compte 2011	Budget 2012	Budget 2013	Plan financier		
				2014	2015	2016
<b>Compte de fonctionnement</b>						
Revenus	3'052.7	3'044.7	3'143.7	3'208.2	3'335.6	3'462.0
<i>Augmentation en %</i>				2.1%	4.0%	3.8%
Charges (sans les amortissements sur le PA)	2'783.9	2'860.2	2'965.9	3'057.7	3'175.0	3'301.5
<i>Augmentation en %</i>				3.1%	3.8%	4.0%
<b>Marge d'autofinancement</b>	<b>268.7</b>	<b>184.6</b>	<b>177.8</b>	<b>150.5</b>	<b>160.5</b>	<b>160.5</b>
Amortissements ordinaires	143.7	157.1	147.8	140.5	146.3	149.1
Amortissements supplémentaires	118.1	24.7	23.7	0.0	0.0	0.0
Total amortissements	261.8	181.8	171.5	140.5	146.3	149.1
<b>Excédent des revenus</b>	<b>6.9</b>	<b>2.7</b>	<b>6.3</b>	<b>10.0</b>	<b>14.3</b>	<b>11.4</b>
<b>Compte des investissements</b>						
Dépenses d'investissements	532.2	540.9	497.0			
Recettes d'investissements	304.1	358.2	319.9			
Investissements nets	228.0	182.7	177.1	150.0	160.0	160.0
<b>Excédent de financement</b>	<b>40.7</b>	<b>1.9</b>	<b>0.7</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>

Comme relevé ci-devant, les départements doivent organiser leurs activités en respectant l'enveloppe attribuée dans le cadre de cette PIP.



De manière générale, les charges augmentent plus vite que les revenus. La Cofi demande que l'augmentation des charges soit au moins limitée à celle des revenus.

Pour rappel, dans la PIP 2012-2015, le Conseil d'Etat avait prévu un programme de maîtrise des dépenses qui devrait dégager les économies suivantes :

2013 : Fr. 73.2 mios

2014 : Fr. 138.8 mios

2015 : Fr. 176.5 mios

La PIP 2013-2016 ne prévoit plus un programme de maîtrise des dépenses. Ce fait s'explique par le changement dans l'élaboration de la PIP. La PIP 2012-2015 a été établie sur la base des données fournies par les services. Afin d'arriver à l'équilibre financier, le Gouvernement était obligé de prévoir un programme de maîtrise des dépenses.

Dans la présente PIP, les enveloppes par département ont été attribuées sur la base des moyens à disposition pour l'ensemble de l'Etat. Les départements sont donc responsables de fixer les priorités des années 2014 et suivantes en fonction de l'enveloppe budgétaire à disposition.

## Remarques concernant le compte de fonctionnement

### Charges de personnel

L'évolution des charges salariales ressort du tableau suivant :

en mios de francs (totaux et écarts arrondis)	Compte 2011	Budget 2012	Budget 2013	Plan financier		
				2014	2015	2016
Charges salariales (déductions faites des récupérations)	947.0	960.4	975.9	1'000.5	1'024.0	1'046.0
Augmentation en mios		13.4	15.5	24.6	23.5	22.0
Augmentation en %		1.41%	1.61%	2.52%	2.35%	2.15%

Le Gouvernement s'est fixé les objectifs suivants concernant la politique salariale 2014-2016 :

- octroi du plein renchérissement (estimé à 0.5% par année)
- maintien du coefficient de 1 sur les augmentations individuelles
- création de 50 postes par an y compris le personnel enseignant.

Les charges salariales comprennent également la poursuite de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur le CO introduite en 2012 sur 3 ans ainsi que les coûts prévisibles de la mise en application du projet de loi sur l'enseignement primaire.

La Cofi constate que, selon les objectifs fixés dans la PIP, l'Etat du Valais remplit ses obligations en tant qu'employeur social (renchérissement et coefficient de 1). C'est un signe positif de pouvoir maintenir ces objectifs dans le contexte économique d'aujourd'hui. Pour rappel, uniquement sept cantons bouclent leur budget 2013 avec un excédent de revenus.

### Nouveaux postes

La Cofi ne partage pas la vision du Conseil d'Etat concernant la création linéaire de 50 nouveaux postes par année.



La Cofi rappelle son appréciation à ce sujet dans ses rapports précédents sur la PIP :

*La Cofi estime que l'Etat doit être encore plus restrictif en ce qui concerne l'extension des prestations actuelles et dans la création de nouvelles offres au niveau des services et des prestations.  
Elle rappelle également que les importants investissements consentis ces dernières années, notamment dans le domaine informatique, doivent dégager des économies d'échelle, respectivement des synergies permettant d'absorber les nouveaux besoins en personnel.*

La Cofi regrette que le Gouvernement ne tienne pas compte de ces observations dans la nouvelle PIP.

### Subventions sans caractère d'investissement

Par la nouvelle présentation de la PIP, les charges et recettes ne sont plus publiées par rubrique comptable à deux positions selon le modèle comptable harmonisé (MCH). C'est pourquoi, la Cofi n'a pas connaissance de leur évolution et ainsi elle ne peut donc pas apporter une appréciation sur l'évolution des subventions de la rubrique 36.

L'augmentation de cette rubrique était très importante ces dernières années. A plusieurs reprises, la Cofi a demandé que l'évolution de ces charges soit mieux maîtrisée. Pourtant elle n'a pu que constater une progression constante de ces dépenses. C'est pourquoi, la Cofi demande au Conseil d'Etat de développer une stratégie de maîtrise des dépenses de cette rubrique.

### Impôts

L'évolution des recettes d'impôts retenue dans la PIP ressort du tableau suivant :

en mios de francs (totaux et écarts arrondis)	Compte 2011	Budget 2012	Budget 2013	Plan financier		
				2014	2015	2016
Impôts sur le revenu et la fortune	773.9	818.0	816.0	842.0	869.6	908.0
<i>Augmentation en %</i>				3.2%	3.3%	4.4%
Impôts sur le bénéfice et le capital	147.0	133.7	151.1	154.0	157.0	160.0
<i>Augmentation en %</i>				1.9%	1.9%	1.9%
Impôts fonciers	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0
Impôts sur les gains en capital	48.3	40.5	45.0	45.0	45.0	45.0
Droits de mutation et de timbre	94.9	65.6	71.2	71.2	71.2	71.2
Impôts sur les successions et donations	24.9	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0
Impôts véhicules, bateaux et autres impôts sur la propriété et la dépense	57.1	59.6	61.4	62.6	63.8	65.0
Impôts sur les forces hydrauliques	76.4	83.5	83.0	83.0	91.3	91.3
Amendes fiscales	0.2	1.0	0.5	0.5	0.5	0.5
<b>Total</b>	<b>1'238.7</b>	<b>1'233.0</b>	<b>1'259.2</b>	<b>1'289.4</b>	<b>1'329.5</b>	<b>1'372.1</b>
<i>Augmentation en %</i>				2.3%	3.0%	3.1%

Le Gouvernement justifie l'augmentation des impôts des personnes physiques par les prévisions conjoncturelles et l'augmentation de la population (2013 : 1.3%, 2014 : 1.2%, 2015 : 1%, 2016 : 1%). La révision fiscale 2012 (allègements de Fr. 40 mios) a été prise en considération dans la PIP (2013 : Fr. 21.8 mios, 2014 : Fr. 9 mios, 2015 : Fr. 9 mios).

La Cofi relève que, jusqu'à présent, le Conseil d'Etat a toujours fait preuve d'une estimation prudente des recettes d'impôts.

### Part à des recettes et à des contributions sans affectation

Par rapport au budget 2013, les recettes passent de Fr. 672.9 mios à Fr. 718.6 mios en 2016, soit une augmentation de Fr. 45.7 mios ou de 6.8%.

Les recettes de cette rubrique dépendent essentiellement de l'évolution de la péréquation financière fédérale. Les montants suivants ont été retenus dans la PIP :

en mios de francs	Budget 2013	Plan financier		
		2014	2015	2016
Péréquation des ressources	456.6	449.7	474.3	492.1
Péréquation , compensation des charges géo-topographiques	72.4	72.5	72.8	73.3
<b>Total</b>	<b>529.0</b>	<b>522.2</b>	<b>547.1</b>	<b>565.4</b>

Selon les informations obtenues lors de l'analyse de la dernière PIP, les estimations pour la péréquation intercantonale sont établies sur mandat du Groupe d'études des finances cantonales par le Canton de Bâle-ville et le BAK Basel Economic AG. La Confédération ne fait pas d'estimation.

La Cofi relève que, dans la PIP 2012-2015, les montants suivants pour la péréquation des ressources ont été retenus :

2014 : Fr. 400.2 mios                      2015 : Fr. 392.5 mios

La Cofi s'étonne de ces écarts importants. Ces différences démontrent la difficulté de pouvoir disposer de données fiables pour l'élaboration d'une PIP.

### Investissements

Les investissements nets ont été fixés par le Conseil d'Etat à Fr. 150 mios en 2014 et à Fr. 160 mios pour les années 2015 et 2016.

La Cofi réitère sa remarque quant au volume des investissements qui devrait être revu à la hausse par une diminution de la progression des charges du compte de fonctionnement.

Selon l'art. 24 LGCAF, la PIP doit comporter l'inventaire des investissements et des participations aux investissements ordonnés selon leur priorité. Actuellement, ces informations ne ressortent pas de la PIP.

Cette disposition est à respecter pour la prochaine PIP. Parallèlement, la Cofi demande par courrier séparé au Gouvernement qu'il lui remette avant la session de décembre l'inventaire des investissements prévus dans la PIP 2013-2016.

### **Fonds de financement des grands projets d'infrastructures du 21<sup>ème</sup> siècle**

La Cofi constate qu'une éventuelle utilisation du fonds pour la réalisation d'un grand projet d'infrastructure ne ressort pas de la PIP.



## Conclusion

### ***Nouvelle procédure pour l'élaboration de la PIP***

Le Gouvernement a retenu une nouvelle procédure pour l'élaboration de la PIP 2013-2016 qui consiste à déterminer dans une première phase les moyens libres d'affectation et, ensuite, sur cette base, de définir les enveloppes d'investissements et de fonctionnement. Par cette nouvelle approche, l'évolution du compte de fonctionnement n'est plus présentée par rubrique comptable à deux positions selon le MCH. L'évolution des charges du personnel, les recettes d'impôts et les parts aux recettes fédérales, éléments clés du compte de fonctionnement, sont expliquées d'une manière détaillée dans le message du Conseil d'Etat.

L'évolution des charges et des revenus par service respectivement par département ne ressort plus de la PIP. Par contre, pour chaque département, l'évolution du résultat net du compte de fonctionnement et les investissements nets sont indiqués. Selon la conception de cette méthodologie, les départements sont tenus de fixer leurs priorités en fonction des résultats nets à leur disposition. L'avantage de cette méthode est que la PIP est établie en fonction des moyens à disposition pour respecter le double frein aux dépenses et à l'endettement. L'inconvénient de cette méthode est que la PIP n'est plus établie en tenant compte des demandes des services. Pourtant, ce constat est à relativiser. Preuve en est la PIP 2012-2015 qui a été élaborée en fonction des demandes des services. Pour pouvoir respecter le double frein aux dépenses et à l'endettement, un programme de maîtrise des dépenses a dû être annoncé pour dégager des économies de Fr. 73.2 mios en 2013 et même de Fr. 176.5 mios en 2015.

En tenant compte de ces remarques, la solution retenue pour la PIP 2013-2016 va dans la bonne direction. Néanmoins, la question se pose si l'évolution des charges et des recettes par département ne devrait pas être publiée dans le message. Selon l'art. 24 LGCAF, la PIP doit comporter l'inventaire des investissements et des participations aux investissements ordonnés selon leur priorité. Actuellement, ces informations ne ressortent pas de la PIP. Cette exigence est à respecter dans la prochaine PIP.

### ***Résultat de la PIP 2013-2016***

Par la méthode retenue, les exigences du double frein aux dépenses et à l'endettement sont obligatoirement remplies.

Pourtant la Cofi ne partage pas la vision du Conseil d'Etat concernant :

- l'augmentation des enveloppes globales de fonctionnement. Elle demande que l'évolution des charges soit mieux maîtrisée et que, parallèlement, les investissements soient augmentés en conséquence.
- la création linéaire de 50 nouveaux postes par année.

Pour réussir l'exercice, il est important que les départements fixent les priorités en respectant l'enveloppe financière qui leur a été attribuée.

Une attention particulière doit être accordée aux subventions d'investissements. La Cofi rappelle que, selon la loi sur les subventions, les subventions d'investissements ne peuvent être versées que dans le cadre des crédits accordés (art. 23). Si les crédits ne sont pas suffisants, un ordre de priorité qui régit le traitement des demandes ainsi que la promesse et le versement des subventions doit être établi. Dans le même article, il est stipulé que l'ordre de priorité doit être coordonné avec le plan financier quadriennal.



C'est pourquoi, la Cofi demande au Conseil d'Etat de prendre les mesures assurant que les promesses de subventions soient coordonnées avec le plan financier. Cette mesure est nécessaire afin que les subventions puissent être payées dans les délais fixés dans les décisions de subventions.

Du fait que la PIP 2013-2016 ne comporte pas l'inventaire des investissements et des participations aux investissements ordonnés selon leur priorité, la Cofi a demandé par courrier séparé au Gouvernement qu'il lui remette avant la session de décembre l'inventaire des investissements prévus dans la PIP 2013-2016.

Ce rapport a été approuvé à l'unanimité des membres présents.

Sion, le 14 novembre 2012

**COMMISSION DES FINANCES DU GRAND CONSEIL :**

<b>Le président :</b>	<b>Le vice-président :</b>	<b>Le rapporteur de langue française :</b>	<b>Le rapporteur de langue allemande :</b>
Georges Emery	Jérôme Favez	Daniel Porcellana	Alex Schwestermann

