

Motion Jean-Michel Favez et consorts visant à modifier la loi sur les finances pour permettre le déroulement en toute transparence des débats budgétaires

Développement

Le budget remis par le Conseil d'Etat à la Commission des finances puis à l'ensemble des députés est établi durant l'été et les chiffres portés au titre des recettes fiscales ne peuvent dès lors tenir compte que d'estimations, basées notamment sur la facturation des acomptes de l'année en cours, l'évaluation de la progression économique ou encore les écarts entre taxation et acomptes pour l'année précédente et l'année en cours. Ces estimations souffrent souvent d'une imprécision qui s'explique en grande partie par l'échéance pour laquelle elles sont établies.

C'est sans doute en raison de l'évolution constante de ces éléments déterminants que, dans son rapport, la Commission des finances dresse un tableau qui introduit des estimations plus récentes des recettes fiscales de l'année en cours, en regard des montants inscrits au budget de cette même année. Comme on a pu le constater lors de l'examen du budget de ces deux dernières années, il n'est pas rare que ces estimations soient supérieures aux montants inscrits au budget que nous avons à examiner.

Pourtant ces estimations sont souvent loin des résultats réels publiés au printemps de l'année suivante, comme nous avons pu encore une fois le constater cette année. Une des explications tient au fait qu'elles sont basées sur des chiffres arrêtés en septembre, soit des données qui, au moment de l'examen même du budget ont déjà passablement vieilli et ne permettent donc d'avoir qu'une vision limitée de la situation réelle des ressources de l'Etat.

Il paraît dès lors légitime que notre parlement qui doit, dans le courant du mois de décembre, se prononcer sur le budget de l'année suivante, ait les chiffres les plus récents possibles. C'est d'ailleurs comme cela que ça se passe au niveau fédéral ou dans d'autres cantons. Malheureusement, on a pu constater que malgré de réitérées demandes qui ont été faites lors du dernier examen du budget, il n'a pas été possible d'obtenir ces chiffres.

Il convient dès lors, pour que ce processus budgétaire puisse se dérouler dans une parfaite transparence, d'introduire dans la loi sur les finances un alinéa à l'article 20 qui indique qu'au moment où le parlement examine le budget, celui-ci est nanti des dernières estimations des rentrées fiscales en possession des services concernés.

Je crois qu'il n'y a pas de temps à perdre pour que cette modification entre en application avant l'examen par notre parlement du prochain budget ; c'est pourquoi je vous invite à renvoyer cette motion directement au Conseil d'Etat de manière à ce que nous soyons saisis d'un exposé des motifs et projet de loi dans les meilleurs délais.

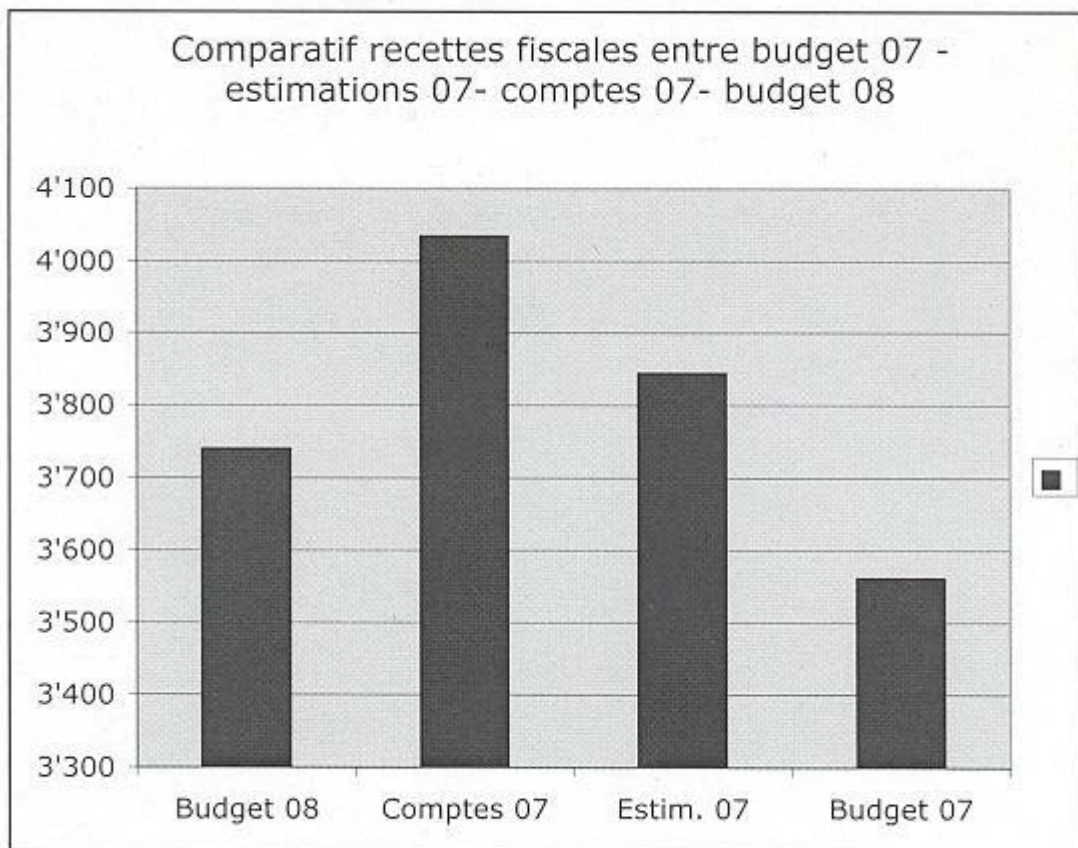
Gland, le 9 septembre 2008.

(Signé) *Jean-Michel Favez et 27 cosignataires*

M. Jean-Michel Favez : — Lorsque, le 1er avril, je développais à cette même tribune une motion-gag demandant la suppression de la colonne "recettes" du Département des finances, mon argumentation ne différait guère de celle qui motive la motion que je vous propose aujourd'hui.

Partant du constat que, depuis plusieurs années, des écarts très importants existent entre le budget, les estimations de la Commission des finances et les comptes pour ce qui concerne les recettes fiscales, comme parlementaires nous devons nous demander quels outils pourraient nous

permettre de discuter du budget en étant saisis des éléments qui collent le mieux à l'actualité. Il ne s'agit là nullement de polémiquer sur les chiffres inscrits au budget, comme je l'ai écrit, puisqu'ils ressortent de données émises au courant de l'été. Mais ces chiffres peuvent évoluer fortement durant le deuxième semestre de l'année, comme le montre le graphique qui vous est présenté.



Dès lors, il paraît tout à fait légitime que les dernières données en mains de l'administration cantonale des impôts et du Conseil d'Etat soient portées à la connaissance du parlement lorsque celui-ci débat, en décembre, des moyens dont l'Etat dispose pour assumer les tâches qui lui incombent. Et j'ose espérer que cette démarche ne fera pas l'objet d'une confrontation stérile entre la gauche et la droite, car il paraît évident que chacun des députés, dans ce parlement, a beaucoup à gagner si le débat budgétaire peut se faire en toute transparence et avec beaucoup moins d'irritation et de nervosité réciproques provoquées par une rétention d'informations assez mal comprise et ressentie.

Ma proposition vise donc à ajouter un alinéa à l'article 20 de la loi sur les finances, alinéa précisant donc que le parlement est nanti des dernières estimations des rentrées fiscales de l'année en cours au moment où il examine le budget. En renvoyant directement cette motion au Conseil d'Etat, comme j'en fais la demande, cela permettrait peut-être à notre assemblée de pouvoir bénéficier en décembre de cette année déjà d'une amélioration certaine de notre fonctionnement grâce à une plus grande transparence et à une meilleure information. Je vous remercie donc de soutenir le renvoi direct de cette motion au Conseil d'Etat.

La discussion est ouverte.

M. Armand Rod : — Comme mes collègues, j'ai pris acte de la motion qui vient d'être développée par notre collègue Jean-Michel Favez. Je comprends le souci légitime qui peut animer sa démarche. Mais sans vouloir retarder les choses ni éviter que le budget 2009 nous soit présenté sans que nous connaissions la situation en matière de rentrées fiscales lors de son examen — il ne s'agit pas de cela — il m'apparaît tout de même que c'est une démarche qui devrait être discutée et dont il faudrait débattre dans ce parlement. C'est la raison pour laquelle je souhaite que la motion soit, au moins, renvoyée à l'examen d'une commission.

M. Jean-Marie Surer : — Je rejoins les propos de M. Rod, président de la Commission des finances, et je tiens à dire à M. Favez que pour éviter que ce débat ne devienne un combat gauche droite, il serait judicieux que votre motion demande aussi une estimation des dépenses de l'Etat afin de mieux coller à l'actualité. On éviterait ainsi une rupture entre la gauche et la droite. J'estime donc qu'il faudrait renvoyer la question en commission pour que nous en discutions en tout cas dans l'optique du budget 2010.

M. Pierre Zwahlen : — Ce que demande notre collègue Favez correspond tout simplement à ce qui se passe dans la plupart des autres collectivités publiques. Pour l'année 2008, la Confédération ou le canton de Genève, par exemple, ont annoncé l'estimation des recettes pour la fin de l'année déjà cet été. Nous sommes bientôt la dernière entité publique qui ne procède pas à cet exercice, pourtant tout à fait normal. Pour nos travaux, nous avons tous besoin de savoir avec réalisme quelles sont les entrées pour pouvoir en tenir compte effectivement.

Monsieur Surer, reconnaissons qu'en matière de dépenses, le budget est beaucoup plus sincère qu'en termes de recettes. Nous devons simplement entreprendre ce que doit faire tout responsable d'une collectivité publique. Il n'y a pas de secret en matière de recettes, c'est contraire à tous les usages. Dans la conduite budgétaire, nous avons un principe de sincérité que nous devons appliquer dans le domaine des recettes aussi. Il n'y a là aucun enjeu gauche-droite ; nous demandons d'appliquer une bonne gestion et une bonne gouvernance, cela également dans le canton de Vaud. C'est une évidence qui ne nécessite guère de débat en commission. Je vous suggère de renvoyer directement cette motion au Conseil d'Etat.

M. Pierre-Yves Rapaz : — La transparence que demande M. Favez est toujours demandée quand cela nous arrange. Depuis treize ans que je siége dans ce Grand Conseil, je ne me rappelle pas avoir entendu la gauche de l'assemblée demander la transparence, ni surtout restreindre le budget lorsque nos comptes étaient mauvais. Ils savaient très bien que sinon, les budgets auraient été coupés non pas à la hache, comme ils le disaient, mais à la double hache. Et que dire de l'augmentation de la facture sociale, monsieur Favez, que les communes reçoivent fort tard, avec même encore des compléments en cours d'année contre lesquels elles ne peuvent rien ? Non, monsieur. Quand on demande la transparence, il faut la donner à tous les niveaux et c'est pourquoi je demande en tout cas qu'on fasse toute la transparence sur cette motion en commission.

M. Jean-Michel Favez : — Merci, monsieur Zwahlen, d'avoir rappelé la grande transparence qui existe, en effet, dans d'autres parlements de ce pays, que ce soit au parlement fédéral ou dans d'autres parlements cantonaux où il n'est pas besoin que des députés demandent quatre, cinq ou six fois au Conseil d'Etat les chiffres des dernières estimations des recettes fiscales, ainsi que nous avons dû le faire ces deux dernières années.

Pour répondre à M. Surer, les écarts entre le budget et les comptes sont sans commune mesure avec les dépenses, en ce qui concerne les recettes fiscales. Il n'y a aucune comparaison possible. Les écarts aux recettes fiscales sont tout simplement gigantesques ces deux dernières années. Le

Conseil d'Etat, l'administration cantonale — comme probablement aussi une partie au moins des membres de la Commission des finances, si ce n'est tous — savent pertinemment que certaines des recettes fiscales seront beaucoup plus élevées que ce qui est présenté au moment où nous examinons le budget. Comme parlementaires, que nous soyons de gauche ou de droite, nous devons tous nous interroger sur cet écart. Quand nous avons des chiffres tels que ceux qui figurent sur le graphique présenté, entre le budget 2007 tout à droite et le budget 2008 tout à gauche, on voit une progression qui est normale entre les deux budgets. Entre ces deux éléments, nous avons les informations fournies par la Commission des finances sur la base de chiffres de la fin du mois d'août ou du début du mois de septembre. On constate déjà là un écart immense entre les chiffres inscrits au budget par le Conseil d'Etat — auquel je ne reproche pas du tout d'inscrire ces chiffres-là, qui ressortent simplement de la situation au moment où il prépare le budget. Deux ou trois mois plus tard, on a les estimations de la Commission des finances qui figurent sur le graphique. Ensuite, nous avons les comptes 2007 et on voit encore une gigantesque différence entre les estimations de la Commission des finances et les comptes. Ce qu'on pourrait avoir au mois de décembre, c'est un rapprochement entre les estimations de septembre et les comptes, aboutissant à une situation intermédiaire. Je crois que c'est tout à fait possible et il serait tout à fait profitable à l'ensemble des députés de l'assemblée d'avoir des chiffres fiables sur lesquels baser un budget correct. Je comprends difficilement les arguments de celles et ceux qui demandent le renvoi en commission. Cette motion est d'une telle simplicité qu'elle ne devrait pas faire l'objet d'une polémique politique telle que celle que tentent d'initier les députés UDC, par exemple.

M. Armand Rod : — Loin de moi l'intention de polariser le débat entre gauche et droite, ce qui n'est effectivement pas l'objet de cette motion. J'aimerais tout de même justifier, ici, ma proposition de renvoi en commission ; simplement, comme je l'ai dit, c'est parce que nous devrions pouvoir en débattre sur des bases claires, voire même transparentes pour reprendre les propos de certains. Je m'explique : le motionnaire, dans son texte, dit qu'il souhaite que nous modifiions la loi sur les finances de manière à ce que le parlement dispose des chiffres les plus récents possible. Et maintenant, il vient de dire dans son propos — en remerciant du reste M. Zwahlen — qu'il souhaite que le parlement ait les plus proches estimations. Alors il faut savoir de quoi l'on parle ! Soit l'on veut les chiffres précis, soit on veut les dernières estimations, ce qui n'est pas tout à fait la même chose. Il y a la réalité et il y a les estimations qui peuvent s'éloigner de la réalité.

Je voulais également souligner un autre élément qui justifie ma demande de renvoi en commission. Comme nous le savons tous, ces cinq dernières années ont été amputées des impôts dits de rattrapage. J'aurais d'ailleurs aimé, par objectivité, que le graphique présenté montre aussi la part des impôts de rattrapage dans ces estimations. Il est arrivé que les travaux de taxation pour le rattrapage se fassent plus vite ou moins vite que prévu, ce qui a aussi pu influencer les différences entre les estimations et les montants portés au budget. A mon avis, il ne s'agit pas de régler un débat gauche-droite, mais simplement de pouvoir travailler sagement. Il me paraîtrait utile que le parlement puisse en débattre. Je vous propose donc d'accepter ma proposition de renvoi en commission.

M. Jean-Michel Favez : — J'invite le Grand Conseil à renvoyer, tout de même, la motion au Conseil d'Etat directement, mais je n'en ferai pas une maladie si elle devait passer devant une commission. Tout simplement, si la motion devait passer en commission, j'espère que lors du débat budgétaire nous aurons immédiatement les réponses aux questions que nous posons et que nous ne serons pas obligés, comme les deux dernières années, de devoir poser cinq fois de suite au Conseil d'Etat nos questions légitimes sur la situation financière exacte du canton. C'est tout ce que demande la motion : que nous n'ayons pas besoin de poser cinq fois les questions mais que les éléments nous soient donnés avant que les débats ne commencent, afin que dans les préparations dans les groupes nous disposions des éléments clairs et complets sur la situation

financière de l'Etat. Ce ne me semble pas être une demande qui dépasse tellement ce qui peut être considéré comme recevable.

M. Michel Renaud : — Ce débat me semble inutile, car nous devons simplement prendre une position. Pourquoi aller devant une commission ? Y a-t-il ici des députés qui souhaitent être moins renseignés ou, du moins, qui ne souhaitent pas être mieux renseignés ? Il appartient au Conseil d'Etat de répondre à cette motion pour nous dire dans quelle mesure il peut ou ne peut pas le faire, sans quoi cela n'a aucun sens. Il me semble du moins avoir compris le sens dans lequel M. Favez a rédigé sa motion. Je vous demande vivement de la transmettre directement au Conseil d'Etat, sans quoi nous ferons encore quelques élucubrations inutiles.

Mme Sandrine Bavaud : — Les Verts l'ont déjà dit lors du débat sur la fiscalité : nous souhaitons davantage de transparence. Par ailleurs, il paraît aussi normal que les députés puissent s'approprier les recettes, qu'il s'agisse d'estimations ou de montants précis. Par ailleurs, il me semblerait bon que nous puissions voter sur cet objet au moins cet après-midi. Il me paraîtrait normal que le Conseil d'Etat s'exprime sur la demande de M. Favez, sans que nous devions attendre la fin de l'année prochaine pour une éventuelle réponse à cette motion, dans la mesure où il paraît pratiquement certain qu'elle sera renvoyée en commission.

Formellement, je demande que nous puissions voter sur cet objet cet après-midi, de manière à ce que le Conseil d'Etat puisse répondre à la question de M. Favez.

Le président : — M. le conseiller d'Etat responsable ne sera pas là cet après-midi. Par conséquent, je préfère vous faire voter maintenant et choisir entre la prise en considération immédiate et le renvoi en commission.

Mme Bavaud, avez-vous formellement déposé une motion d'ordre ? Je vous avertis qu'il n'y aura personne pour répondre.

La discussion sur la motion d'ordre n'est pas demandée.

La motion d'ordre Sandrine Bavaud est refusée par 75 voix contre 38 et 9 abstentions.

Le renvoi en commission, opposé à la prise en considération immédiate, est choisi par 63 voix contre 61 et 1 abstention.

M. Stéphane Montangero : — Vu la très faible marge d'écart, je demande un appel nominal.

La demande d'appel nominal est appuyée par plus de 20 membres.

A l'appel nominal, le renvoi en commission, opposé à la prise en considération immédiate, est choisi par 65 voix contre 59 et 1 abstention.

Ont voté oui : Jacques Ansermet, Frédéric Borloz, Christa Calpini, Gloria Capt, Christine Chevalley, François Debluë, Anne Décaillet, Michel Desmeules, Olivier Feller, Martine Fiora-Guttman, Jean-François Cachin, Olivier Golaz, Pierre Grandjean, Frédéric Grognez, Frédéric Haenni, Rémy Jaquier, Alain Monod, Philippe Reymond, Marc-Olivier Buffat, Laurent Chappuis, Philippe Ducommun, Claude-Eric Dufour, Maximilien Bernhard, Isabelle Chevalley, Jaqueline Bottlang-Pittet, Régis Courdesse, Jacques-André Haury, Claudine Amstein, Guy-Philippe Bolay, Dominique Bonny, Albert Chapalay, Grégory Devaud, Jacques Halcy, Hans Rudolf Kappeler, Catherine Labouchère, Pierre-Alain Mercier, Rémy Pache, Gil Reichen, Pierre Rochat, Jacqueline Rostan, Elisabeth Ruey-Ray, Jean-Marie Surer, Jean-Jacques Truffer, Claudine Wyssa, Raphaël Abbet, Jean-Robert Aebi, Eric Bonjour, François Brélaz, Michael Buffat, Fabienne Despot, Armand Rod, Pierre Volet, Jacques Nicolet, Pierre Guignard, Félix Glutz, José Durussel, Michel Miéville, Philippe Modoux, Pierre-André Pernoud, Pierre-André Pidoux, Gabriel Poncet, Pierre-Yves Rapaz, Alette Rey-Marion, Jean-Marc Sordet, Christian Streit. (65)

Ont voté non : Anne Baehler Bech, Alexis Bally, Sandrine Bavaud, Valérie Cornaz-Rovelli, Claudine Dind, Susanne Jungclaus Delarze, Raphaël Mahaim, Jean-Yves Pidoux, Marianne Savary, Jérôme Christen, Bernard Borel, Cesla Amarelle, Nicolas Rochat, Michel Cornut, Anne-Marie Depoisier, Philippe Deriaz, Fabienne Freymond Cantone, Michèle Gay Vallotton, Florence Golaz, Nuria Gorrite, Jean Guignard, Nicole Jufer Tissot, Grégoire Junod, Olivier Kernen, Denis-Olivier Maillefer, Pascale Manzini, André Marendaz, Stéphanie Apothéloz, Nicolas Mattenberger, Stéphane Montangero, Lise Peters, Philippe Randin, Michel Renaud, Roger Saugy, Jean-Christophe Schwaab, Claude Schwab, Filip Uffer, Sylvie Villa, Monique Weber-Jobé, Jean-Robert Yersin, Michele Mossi, Pierre Zwahlen, Lucas Girardet, André Chatelain, Jean-Marc Chollet, Olivier Epars, Yves Ferrari, Julien Glardon, Olivier Mayor, Tinetta Maystre, Béatrice Metraux, Jean-Michel Dolivo, Christiane Jaquet-Berger, Laurent Ballif, Edna Chevalley, Ginette Duvoisin, Jean-Michel Favez, Olivier Gfeller, Alessandra Silauri. (59)

S'est abstenu : Serge Melly. (1)