

Motion

**Inscription dans la loi sur les finances (LFin) d'indicateurs permettant
de mieux comprendre la démarche budgétaire
et d'oeuvrer le sens de la continuité et de l'efficacité de l'action étatique**

Lorsque le parlement est amené à contribuer aux décisions budgétaires, les députés qui ne sont pas membres de la commission des finances découvrent qu'ils manquent d'instruments de pilotage pour mieux appréhender la démarche budgétaire. Le Conseil d'Etat est sûrement nanti de tels instruments.

Si l'on veut bien admettre que l'examen et l'approbation du budget sont des démarches politiques et non seulement administratives, la comparaison entre « comptes de l'année n-2, budget de l'année n-1 et budget de l'année n », pour décider de la légitimité des propositions faites à propos de ce dernier, n'est de loin pas suffisante. La volonté d'améliorer la lisibilité de la démarche budgétaire, lorsque est prise en compte son apport à une gouvernance transparente, semble d'ailleurs être partagée par d'autres autorités cantonales. Ainsi la presse nous apprend-elle que le Conseil d'Etat genevois a fondamentalement révisé la structure du budget qu'il présente au Grand Conseil (*Le Courrier*, 17.9.10 : « Ce document est désormais décliné en seize politiques publiques »).

Sans aller dans l'immédiat jusqu'à une révision aussi déchirante, nous souhaiterions que le Grand Conseil vaudois dispose d'instruments de visibilité et de pilotage qui lui permettent de voter un budget avec l'assurance que ses membres sont dotés des outils de compréhension nécessaires. Ces outils doivent aider à percevoir les évolutions structurelles des finances publiques et la manière dont l'Etat assume durablement ses tâches en tenant compte des mutations cantonales. La continuité de l'Etat, c'est certes sa constance ; mais c'est aussi la manière dont il appréhende et accompagne les transformations de la société.

Le rôle de l'état n'est pas seulement d'être garant d'une bonne gestion mais de se montrer gérant du devenir de la société. Il n'est donc pas suffisant de disposer de l'évolution des dépenses de l'Etat sur une brève période, en fonction d'entités administratives et de natures comptables. Il faut aussi pouvoir mettre en évidence et en corrélation cette évolution des dépenses avec d'autres facteurs : population, revenu fiscal (respectivement du canton et des communes) et typologie des contribuables, évolution des flux financiers entre niveaux institutionnels (communes, canton(s) et Confédération), charges de l'Etat selon les domaines.

En d'autres termes, il est nécessaire que, au moment où ils prennent connaissance du budget, les députés puissent disposer d'indicateurs, au sens technique de ce concept : mesures synthétiques et agrégées. Il serait donc utile de disposer de ratios, c'est-à-dire de données chiffrées permettant la mise en relation des flux financiers avec la manière dont l'Etat fixe des priorités, définit une conduite cohérente et assume ses tâches. Il s'agit aussi de pouvoir percevoir la manière dont les opérations comptables exceptionnelles contribuent à – ou distraient de – la bonne gouvernance, telle qu'elle est explicitée à long terme. Les « indicateurs du développement durable » disponibles auprès de l'unité du même nom, sont des mesures très simples, desquelles le Conseil d'Etat pourrait s'inspirer pour fournir des tableaux de bords un peu plus sophistiqués, afin d'avoir une « vue d'hélicoptère » sur la manière dont l'Etat assume financièrement ses nombreuses responsabilités.

On entend donc bien par là que les indicateurs à construire incluent une dimension financière – tels ceux qui ont récemment été mis en avant par l'IDHEAP, et qui permettent de mesurer la « santé financière » et la « qualité de la gestion financière » des cantons (*PME Magazine*, novembre 2010). Mais ils devraient aussi permettre de mesurer l'évolution de l'intervention de l'Etat dans les tâches et les missions qu'il se donne. Ces indicateurs devraient également permettre aux députés et à la population d'évaluer les ressources et les prestations de l'Etat sur une base pluriannuelle. Ils permettraient de vérifier à la fois la manière dont l'Etat accomplit ses missions (dans les domaines

économique, social, sanitaire, environnemental, éducatif, judiciaire, etc.) et aussi la manière dont il a géré les évolutions récentes. Une prévision adéquate du futur à court et moyen terme nécessite une estimation probante des ressources dont pourra disposer la collectivité publique, et qu'elle affectera à son propre fonctionnement, à l'amortissement d'investissements dans de grands projets, ainsi qu'au soutien à des activités endossées par des tiers. Incidemment, des indicateurs permettant d'évaluer la manière dont les services de l'Etat voient leurs prédictions financières vérifiées ou au contraire falsifiées, seraient très utiles ; il n'est en l'occurrence qu'à penser à la manière dont les services de planification financière se sont trompés de manière récurrente et systématique dans leur manière d'anticiper les recettes de l'Etat depuis quelques années.

Des indicateurs pluriannuels « internes » pourraient être inspirés de la liste suivante :

1. définition d'une liste de politiques publiques, élaboration de "comptes-satellites" permettant de regrouper les dépenses cantonales en fonction de ces politiques
2. répartition et évolution des montants affectés aux différentes tâches de l'Etat, régaliennes, structurelles et conjoncturelles.
3. conduite de projets sous l'angle RH : ratio entre montants réservés aux mandataires externes, au personnel auxiliaire ou en CDD, au personnel titularisé
4. politique d'investissement de l'Etat : ratio entre amortissements et investissements ; ratio entre montants d'investissements consentis par l'Etat et montants consentis par d'autres contributeurs (communes, Confédération), etc.
5. fiabilité des instruments de planification : évolution des écarts entre budgets et comptes, en particulier s'agissant des recettes fiscales

Des indicateurs « externes », liés au territoire lui-même, pourraient être listés ainsi :

1. indicateurs liés à l'évolution démographique avec classes d'âge,
2. indicateurs territoriaux, tels l'indication du nombre de permis de construire délivrés,
3. indicateurs divers liés à la mobilité tels le nombre de véhicules immatriculés, le nombre de permis de conduire, sans oublier les transports publics, par ex le nombre d'abonnements inter et extra urbains,
4. indicateurs en matière de sécurité: par ex, le taux d'élucidation des crimes sur sol vaudois,
5. indicateurs en matière scolaire, le nombre de classes ouvertes/fermées,
6. indicateur d'analyse de la qualité du service rendu : par exemple, la qualité du service de délivrance des autorisations d'urbanisme, mesurée par le pourcentage de dossiers respectant les délais réglementaires, la durée d'une décision de justice, par ex. Ces indicateurs ont toute leur importance dans la définition d'une politique RH cohérente
7. un indicateur fondé sur le benchmark, serait également extrêmement révélateur pour les députés. En effet, l'évolution de la politique budgétaire peut également être appréhendée par une toute autre approche consistant à comparer l'évolution des proportions des recettes et des dépenses publiques (dans le budget ou dans le PIB) à une norme (internationale, généralement la croissance nominale du PIB potentiel).

Pour conclure, les soussignés estiment que :

- Du point de vue du citoyen : les indicateurs permettent de mesurer l'amélioration de la réalité économique, sociale, sanitaire, culturelle et environnementale dans laquelle vivent les citoyens ;
- Du point de vue de l'utilisateur : les indicateurs de qualité mesurent l'amélioration de la qualité de service rendue à l'utilisateur ;
- Du point de vue du contribuable : les indicateurs d'efficacité mesurent l'optimisation des moyens employés :

Il s'agit donc de s'assurer de la pertinence des moyens alloués au regard des objectifs fixés, de l'efficacité de l'utilisation des moyens par rapport aux réalisations, ainsi que de l'efficacité de ces dernières par rapport aux objectifs poursuivis.

Les listes susmentionnées ne sont évidemment pas exhaustives. Il est même préférable qu'elles soient discutées, et puissent être complétées et optimisées, en concertation entre les groupes politiques du Grand Conseil, le Conseil d'Etat et les responsables de l'administration. L'époque à laquelle ces indicateurs seront remis au Grand Conseil devra également être déterminée, de même que leurs périodes de référence.

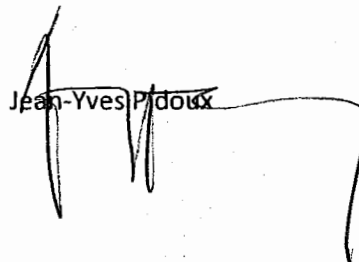
Les soussignés demandent l'inscription dans la loi sur les finances (LFin) du principe de présentation d'indicateurs internes et externes à une date déterminée au Grand Conseil, avec une liste exhaustive de ces indicateurs. Ils demandent le renvoi de cette motion en commission.

Bottens, Lausanne, le 15 novembre 2010

Béatrice Métraux

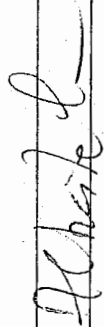

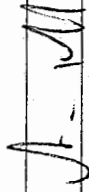

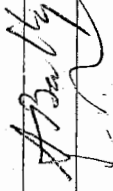

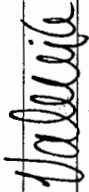





Jean-Yves Pidoux


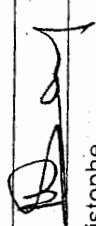
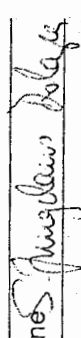



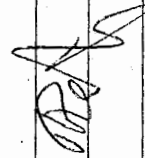


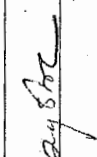


(Souhaite développer)

Liste des députés signataires – état au 24 août 2010

Abbet Raphaël	Cachin Jean-François	Dolivo Jean-Michel
Aebi Jean-Robert	Calpini Christa	Ducommun Philippe
Aellen Catherine	Capt Gloria	Dufour Claude-Eric
Amarelle Cesla	Chapalay Albert	Durussel José
Amstein Claudine	Chappuis Laurent	Duvoisin Ginette
Ansermet Jacques	Chatelain André 	Epars Olivier 
Apothéoz Stéphanie	Chevalley Christine	Fardel Claude-André
Attinger Doepper Claire	Chevalley Edna	Favez Jean-Michel
Aubert Mireille	Chevalley Isabelle	Favrod Pierre-Alain
Baehler Bech Anne 	Cherix François	Feller Olivier
Ballif Laurent	Chollet Jean-Luc	Ferrari Yves 
Bally Alexis 	Chollet Jean-Marc 	Fiora-Guttman Martine
Bavaud Sandrine	Christen Jérôme	Freymond Cantone Fabienne
Bernhard Maximilien	Clot Bertrand	Gaille Pierre-André
Berseth Verena	Cornamusaz Philippe	Gay Vallotton Michèle
Bolay Guy-Philippe	Cornaz-Rovelli Valérie 	Girardet Lucas
Bonjour Eric	Courdesse Régis	Glardon Julien 
Bonny Dominique-Richard	Debluë François	Glutz Félix
Borel Bernard	Décosterd Anne 	Golaz Florence
Borloz Frédéric	Depoquier Anne-Marie	Golaz Olivier
Bory Marc-André	Deriaz Philippe	Gorrite Nuria
Bottlang-Pittet Jaqueline	Desmeules Michel	Grandjean Pierre
Bréaz François	Despot Fabienne	Grobéty Philippe
Buffat Marc-Olivier	Devaud Grégory	Grognoz Frédéric
Buffat Michaël	Dind Claudine 	Guignard Jean

Liste des députés signataires – état au 24 août 2010

Guignard Pierre	Meyer Roxanne	Rochat Nicolas
Haenni Frédéric	Miéville Michel	Rostan Jacqueline
Haldy Jacques	Modoux Philippe	Roulet Catherine 
Haury Jacques-André	Monod Alain	Ruey-Ray Elisabeth
Hurni Véronique	Montangero Stéphane	Saugy Roger
Jaquet-Berger Christiane	Mossi Michele	Savary Marianne 
Jaquier Rémy	Mouquin Michel	Schwaab Jean Christophe
Jobin Philippe	Nicolet Jacques	Schwaar Valérie
Jungclaus Delarze Suzanne 	Pache Rémy	Schwab Claude
Junod Grégoire	Papilloud Anne	Silauri Alessandra 
Kappeler Hans Rudolf	Payot François	Sonnay Eric
Kernen Olivier	Pernoud Pierre-André	Sordet Jean-Marc
Labouchère Catherine	Perrin Jacques	Surer Jean-Marie
Mahaim Raphaël 	Pertusio Mario-Charles	Truffer Jean-Jacques
Maillefer Denis-Olivier	Pidoux Jean-Yves	Uffer Filip
Mange Daniel	Pidoux Pierre-André	Venzelos Vassilis 
Manzini Pascale	Poncet Gabriel	Villa Sylvie
Marendaz André	Randin Philippe	Volet Pierre
Martinet Philippe 	Rapaz Pierre-Yves	Vuillemin Philippe
Mattenberger Nicolas	Rau Michel	Walther Eric 
Mayor Olivier 	Reichen Gil	Weber-Jobé Monique
Maystre Tinetta 	Renaud Michel	Wehrli Laurent
Melly Serge	Rey-Marion Alette	Wyssa Claudine
Mercier Pierre-Alain	Reymond Philippe	Yersin Jean-Robert
Métraux Béatrice	Rithener Christiane	Zwahlen Pierre