

Motion Béatrice Métraux et consorts demandant l'inscription dans la loi sur les finances (LFin) d'indicateurs permettant de mieux comprendre la démarche budgétaire et d'oeuvrer dans le sens de la continuité et de l'efficacité de l'action étatique

Développement

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, lorsqu'est pris 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'Etat 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 nature comptable. 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 bord 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 permettront 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 exemple le nombre d'abonnements inter et extra urbains.
4. Indicateurs en matière de sécurité : par exemple 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. 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

du service rendu 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.

Souhaite développer.

Bottens, Lausanne, le 15 novembre 2010.

(Signé) *Béatrice Métraux et 23 cosignataires*