

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion Guy-Philippe Bolay et consorts pour une meilleure prise de conscience des amendements budgétaires à la hausse

1. PREAMBULE

La commission nommée pour traiter de la motion Guy-Philippe Bolay et consorts s'est réunie en date du 19 juin 2014, à la salle de conférence du SCRIS, Rue de la Paix 6, à Lausanne.

Elle était composée de M. Michel Renaud (président – rapporteur de minorité), Mmes Anne Baehler Bech, Graziella Schaller et Valérie Schwaar, ainsi que de MM. Alexandre Berthoud (soussigné rapporteur de majorité), Guy-Philippe Bolay, Didier Divorne, Philippe Ducommun, Pierre Grandjean, Axel Marion, Stéphane Montangero, Gérard Mojon et Pierre-André Pernoud.

Le Conseil d'Etat était représenté par Monsieur le Conseiller d'Etat Pascal Broulis, chef du DFIRE.

Mme Fanny Krug, secrétaire de la commission, a pris et rédigé les notes de séance.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire définit cette motion comme un moyen pour freiner les dépenses. Il souhaite conserver des finances publiques saines afin de maintenir la qualité des politiques publiques et favoriser des choix raisonnés. Si la situation financière actuelle est bonne, il importe d'être d'autant plus attentif aux dépenses que par le passé.

Le motionnaire convient que la démarche réduit l'initiative des députés. Toutefois, elle a l'avantage de les obliger à rester vigilants sur l'équilibre budgétaire. Cette mesure existe déjà à Fribourg depuis 1996 et ne semble pas incommoder les députés fribourgeois dans l'exercice de leurs activités.

Au niveau vaudois, la loi sur les finances (LFin) prévoit que le Conseil d'Etat présente des compensations pour le financement d'une charge nouvelle. La présente motion vise à imposer la même obligation aux députés afin qu'ils participent à la même démarche en faveur de l'équilibre budgétaire.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Monsieur le Conseiller d'Etat fait une lecture différente de la motion, soit en termes de responsabilisation plutôt que d'économies. Ce texte est intéressant car il oblige chaque responsable politique, qu'il soit Conseiller d'Etat ou parlementaire, à proposer une source de financement pour chaque nouvelle dépense. La démarche devrait s'appliquer dans les deux sens, y compris aux coupes budgétaires, afin d'éviter que le parlement ne se décharge sur le gouvernement.

Monsieur le Conseiller d'Etat est également d'avis que la motion offre l'occasion de réfléchir également à des améliorations au niveau des procédures, en rappelant que la procédure budgétaire vaudoise est la plus complexe de Suisse.

Le mécanisme de la motion qui consiste à obtenir des sources de financement pour chaque nouvelle dépense, permettra de réduire la durée des débats budgétaires et n'empêchera pas pour autant de développer des motions, des postulats et des initiatives, en dehors du cadre du débat budgétaire.

4. DISCUSSION GENERALE

Les positions des commissaires sont variées quant au contenu de la motion.

Il est tout d'abord relevé que si la motion part d'une bonne intention en termes de responsabilité des députés et de finances saines et équilibrées, la mesure n'est pas bonne pour autant car elle pourrait introduire de la cogestion. Sa mise en œuvre nécessiterait un appui de l'administration pour garantir des propositions de non-dépense responsables et informées. Cette démarche nécessiterait un amendement au texte dans ce sens. Pour le motionnaire, l'assentiment de l'administration n'est pas indispensable pour formuler des propositions de financement.

Un député regrette que la motion se limite à des compensations au niveau des dépenses, sans proposer la possibilité d'augmentation de recette équivalente à la dépense proposée. A son avis, le raisonnement devrait pouvoir se faire dans les deux sens si le but de la motion est celui de l'équilibre budgétaire. Il propose également la possibilité de compenser les dépenses par une baisse correspondante sur un projet d'investissement. Pour répondre à cela, des députés expliquent que les propositions doivent être obtenues au niveau des dépenses car les règles relatives aux dépenses et aux recettes sont différentes.

Le motionnaire est d'avis d'une part qu'un mécanisme par la hausse des recettes serait trop facile et que d'autre part il serait injuste de compenser des dépenses pérennes par des investissements qui ne le sont pas. Sur ce dernier point, le Conseiller d'Etat explique que les coupes dans les investissements ne rapportent que peu d'argent.

Un député indique qu'il ne partage pas le principe sous-jacent de la motion qui postule, selon lui, qu'une nouvelle dépense implique qu'un autre domaine soit doté d'un budget trop important. Il considère que les arbitrages sont fondés sur de réels besoins. D'autres députés n'adhèrent pas à cette analyse du principe de la motion et considèrent que les coupes compensatoires sont fondées sur des choix politiques dans le cadre du budget disponible. De ce fait, le parlement peut demander des rocamboles, privilégier une dépense dans un domaine plutôt que dans un autre, fixer des priorités, sans pour autant estimer que le gouvernement dépense trop dans un autre domaine. Le parlement doit faire des propositions concrètes et cohérentes

Un député relève que la responsabilité du Conseil d'Etat est de proposer un budget et que celle-ci devient relative par rapport au budget tel qu'il ressort de la discussion au Grand Conseil. Si on considère que le budget est un acte politique, il est délicat de priver le Grand Conseil de sa capacité à pouvoir souverainement décider d'un certain nombre de politiques. Si une dépense s'avère indispensable, il est artificiel de devoir proposer une réduction de dépense équivalente. D'autres commissaires relèvent que la motion ne diminuera pas nécessairement le nombre de propositions de dépense à la hausse, respectivement de coupes, et risque de déboucher sur des propositions de contreparties plus ou moins « farfelues ». Des considérations stratégiques pourraient également amener à des coupes irréflectives. La motion ne règle pas non plus la question des amendements à la baisse, lesquels posent également problème. Pour le surplus, le risque est de voir augmenter le nombre de dépôts de motions, de postulats et d'initiatives si le débat budgétaire est limité à un exercice administratif. Avec pour conséquence une surcharge de l'administration qui devra prendre en considération ces dépôts et y répondre. Il est également observé que le débat budgétaire n'est pas uniquement financier ; c'est un exercice politique qui touche à la substance et au fonctionnement de l'administration, ainsi qu'à la relation entre le législatif et l'exécutif. Pour un député, se priver d'une discussion budgétaire équivaut ainsi à de l'autocensure.

Le motionnaire répond que le mécanisme de la motion vise également à éviter une remise en question au dernier moment de l'équilibre budgétaire tel qu'abouti à la fin du processus. En effet, le parlement devra être doublement convaincu, par l'amendement à la hausse et par l'amendement relatif au financement équivalent de la nouvelle dépense. De surcroît, le mécanisme proposé limitera le nombre d'amendements à la hausse, en particulier ceux qui ne font actuellement plus débat et qui sont systématiquement refusés par le parlement. Le texte de la motion équivaut certes à une forme

d'autocensure du parlement mais celle-ci n'est pas complète. Pour les propositions nouvelles, les motions, postulats ou initiatives seront privilégiés. Ceux-ci favorisent des réflexions plus complètes et des décisions plus consensuelles, lesquelles entrent en force ensuite dans le cadre de l'exercice budgétaire suivant.

Dans le cadre de la discussion, il est relevé que la lecture de la motion par le Conseiller d'Etat est différente à celle du motionnaire. Le motionnaire indique que la sienne correspond à celle du Conseiller d'Etat, à la différence que le mécanisme proposé ne concerne que les dépenses, domaine dans lequel le parlement a une meilleure capacité d'action. Il lui est répondu que la motion ne dit pas de dépenser un peu moins pour un poste et un peu plus pour un autre, mais de trouver une solution pour financer toute nouvelle augmentation de dépense. Le Conseiller d'Etat ne partage pas ce point de vue. Selon lui, le texte de la motion permet de responsabiliser le parlement. Les députés devraient aussi combattre les amendements à la hache. Ces derniers sont une incohérence, ils sont le fruit d'une certaine « créativité » de la part des députés et génèrent des tensions. Pour le Conseiller d'Etat, les motions, les interpellations, les initiatives ou les simples questions écrites sont plus appropriées que le débat budgétaire pour intervenir. A tout le moins, les amendements devraient être déposés suffisamment à l'avance pour pouvoir être examinés par le gouvernement.

Plusieurs députés préfèrent les termes de clarification et de responsabilisation à ceux de cogestion et d'autocensure. La motion permettra de rétablir un équilibre de traitement au niveau de la gestion financière du canton entre le gouvernement et le parlement, les deux pouvoirs étant astreints aux mêmes règles de compensation. La motion responsabilisera les proposant à une gestion saine et une maîtrise des charges.

Un député s'interroge sur l'opportunité de retirer la motion et la redessiner en fonction de l'objet du débat, à savoir : un mécanisme de fonctionnement institutionnel ou un mécanisme destiné à supprimer des dépenses supplémentaires.

A l'issue du débat, le Conseiller d'Etat se dit prêt à réexaminer juridiquement la possibilité d'élargir le mécanisme en intégrant des possibilités de compensations au niveau des dépenses et des recettes.

Le motionnaire indique qu'il ne souhaite pas transformer sa motion en postulat. Il indique que le gouvernement pourra répondre plus largement que le texte à la motion avec une proposition de modification de la loi sur les finances (LFin), par exemple, dans le sens d'un élargissement de la mécanique.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion par 7 voix contre 6 et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Un rapport de minorité est annoncé.

Montanaire, le 8 novembre 2014

*Le rapporteur de majorité :
(Signé) Alexandre Berthoud*