

## **Réponse à la motion de M. Jean-Yves Pidoux "Pour une évaluation des subventions"**

Création d'un catalogue

*Rapport-préavis N° 2002/55*

Lausanne, le 28 novembre 2002

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

### **1. Objet du préavis**

Le présent rapport-préavis a pour but de répondre à la motion de M. Jean-Yves Pidoux "Pour une évaluation des subventions"<sup>1</sup>. Après un bref rappel de quelques notions de base, il est proposé de créer un catalogue des subventions. Ce document paraîtra une fois l'an sitôt après l'arrêt du projet de budget par l'Exécutif. Au surplus, la Municipalité rappelle que l'administration communale évalue régulièrement l'impact des subventions; la documentation y relative peut être consultée par les conseillers communaux qui en font la demande.

### **2. Préambule**

Sans vouloir trop s'attarder à des notions théoriques de base, il paraît tout de même utile de rappeler ce que l'on désigne habituellement sous le terme de "subventions".

D'après le dictionnaire, il s'agit d'une somme versée à fonds perdus à un individu, à une société ou à une association par une collectivité publique; on ajoute, dans certains textes, qu'elle s'effectue sans contre-prestation.

En pratique, la subvention prend la plupart du temps la forme d'un versement en espèces, mais elle revêt parfois aussi la forme de prestations en nature (mise à disposition de locaux, droit de superficie gratuit, etc.). Dans quelques domaines, l'aide allouée est versée directement au bénéficiaire mais, bien souvent, elle transite par une organisation ou une association qui se substitue à la collectivité publique pour fournir la prestation à celui qui en a besoin. Cette seconde procédure a pris un essor croissant au cours des deux dernières décennies, les collectivités publiques ayant compris qu'elles pouvaient mieux atteindre leurs objectifs d'efficacité et d'efficience en s'attachant la collaboration du secteur associatif. Cette modification dans la manière de traiter les subventions implique cependant une définition du partage des rôles, ainsi que la mise en place de méthodes d'évaluation des besoins et de contrôle de l'utilisation des moyens mis à disposition par les collectivités publiques.

---

<sup>1</sup> BCC, 2000, tome I, p. 677 ss.

Hormis les aides individuelles de la Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation et celles de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement, on constate en effet que dans leur majorité les subventions accordées par la Ville transitent par des institutions. Les prestations offertes avec l'aide publique, par les institutions (associations, fondations, etc.), sont destinées soit à un cercle restreint de bénéficiaires (social, santé), soit à l'ensemble de la population, généralement de manière indirecte (soutien à l'économie, au tourisme, à la culture).

Les subventions dites de fonctionnement sont enregistrées au budget de fonctionnement, au chapitre 36; on rencontre également des subventions d'investissements qui sont comptabilisées dans le compte des investissements, au chapitre 56. A Lausanne, les crédits nécessaires pour cette dernière catégorie de subventions sont demandés au Conseil communal par la voie de crédits d'objets; ils n'ont, contrairement aux subventions de fonctionnement, pas de caractère répétitif.

La motion, objet du présent rapport-préavis, vise essentiellement à mieux faire connaître les critères de gestion des subventions dites de fonctionnement. Au sein de celles-ci, il y a toutefois lieu de mentionner les cas particuliers des aides individuelles et de la prise en charge des intérêts hypothécaires des sociétés immobilières à caractère social; ces deux catégories sont fondées sur des dispositions légales précises et n'offrent guère de place à l'interprétation municipale une fois les décisions prises par le Conseil communal.

Depuis une quinzaine d'années, le "new public management" a conduit certaines collectivités publiques à introduire des changements profonds dans la manière d'appréhender les subventions et a donné naissance au système des mandats de prestations. D'une part, on tend vers la suppression du versement d'aides générales aux institutions distributrices pour se diriger vers l'achat de prestations dont on va fixer préalablement l'étendue, la quantité, la qualité et le prix. D'autre part, en fin d'exercice comptable, on s'assure de l'adéquation entre les critères fixés pour le budget et la performance réalisée; on ne se contente plus de procéder à un contrôle des comptes. Cette nouvelle méthodologie prévaut déjà à l'Etat de Vaud dans le domaine des transports publics.

Dès lors que l'on parle de contrats de prestations plutôt que de subventions, se pose la question de savoir si l'enregistrement comptable continue de se faire au chapitre 36 "Subventions" ou au chapitre 318 "Prestations de tiers". Toutefois, dans un cas comme dans l'autre, la nécessité de disposer d'une documentation précise et régulièrement mise à jour pour chaque somme allouée est indiscutable.

### **3. De l'importance des subventions dans le budget communal**

Dans leur ensemble, de 1991 à 2001, les subventions ont enregistré une progression proche, en chiffres relatifs, de celle du total des charges de fonctionnement de la Ville (imputations internes déduites) ainsi qu'en témoignent les chiffres ci-dessous. Pour être complets, il convient encore de préciser que dans le tableau ci-après, les montants repris des comptes pour les subventions de 1991 et de 1992 ont été diminués des contributions aux transports publics, lesquelles sont enregistrées au chapitre 351 "Contributions à des charges cantonales" dès le 1<sup>er</sup> janvier 1993, à la suite de l'introduction de la nouvelle loi cantonale sur les transports.

<b>Année</b>	<b>Total des subventions</b> (milliers de francs)	<b>Total des charges, sans écritures internes</b> (milliers de francs)	<b>Part proportionnelle des subventions</b> %
1991	60 056	910 078	6.60
1992	61 648	931 238	6.62
1993	64 637	973 077	6.64
1994	64 009	1 000 566	6.40
1995	65 032	1 040 596	6.25
1996	66 694	1 075 869	6.20
1997	69 084	1 072 780	6.44
1998	71 663	1 142 326	6.27
1999	72 521	1 116 468	6.50
2000	72 680	1 131 727	6.42
2001	72 395	1 155 438	6.27

Sans pourtant représenter, en chiffres absolus, un élément prépondérant du budget global, avec un coût annuel un peu supérieur à 70 millions de francs, les subventions n'en ont pas moins un impact significatif sur le plan financier et même très sensible sur le plan politique. Au cours des dix dernières années, les subventions représentaient en moyenne 6.4 % du total des charges du budget de fonctionnement. En 2001, ce ratio s'inscrit en légère baisse; cette évolution résulte de la reprise par EtaCom des subventions au Gymnase du soir et aux écoles de musique pour leurs sections d'enseignement professionnel, soit globalement 3.4 millions de francs.

#### **4. Résumé de la motion**

Le 13 février 2001<sup>2</sup>, le Conseil communal décidait de prendre en considération et de renvoyer à la Municipalité pour étude et rapport la motion de M. Jean-Yves Pidoux intitulée "Pour une évaluation des subventions". Celle-ci porte essentiellement sur deux points, à savoir :

- a) l'établissement d'un catalogue des subventions, à renouveler chaque année;
- b) l'évaluation périodique de l'apport des institutions subventionnées au bien public (par les institutions elles-mêmes ou par l'administration).

Le motionnaire estime que les indications fournies par la Municipalité à l'appui des comptes et des budgets annuels sont certes utiles et intéressantes, mais il conviendrait de disposer d'une information plus large. Celle-ci devrait fournir aux conseillers communaux une idée plus précise de la politique municipale en matière de subventions. De plus, pour chaque secteur d'intervention, on devrait pouvoir établir sans difficulté la liste des organismes soutenus par la Commune et la part de subventions qui lui est allouée. En outre, des indications complémentaires du type historique, évolution du montant, base légales, sont souhaitées.

<sup>2</sup> BCC, 2001, tome I, p. 166 ss.

## 5. Création d'un catalogue des subventions

Du tour d'horizon effectué auprès des services qui gèrent des budgets de subventions, on peut dégager les principales données suivantes :

- à quelques exceptions près, en application des directives émises au fil des ans par la Municipalité, les services disposent d'un dossier bien documenté pour chaque ligne de subvention;
- ces dossiers sont et ont toujours été à la disposition des commissaires aux finances qui émettent le désir d'obtenir des informations plus complètes sur un point précis;
- d'un service à l'autre, on constate des différences dans la manière de constituer les dossiers; cela tient essentiellement aux spécificités des différents secteurs d'intervention; ainsi, par exemple, l'aide au logement diffère notablement dans ses règles d'attribution d'une garantie de déficit pour une manifestation sportive;
- il n'est dès lors pas souhaitable d'imposer une manière unique de constituer et de gérer les dossiers de subventions.

Dans son souci de renseigner le mieux possible les conseillers communaux chargés du contrôle de la gestion et des finances, la Municipalité propose la création d'un catalogue des subventions élaboré à partir d'un registre de fiches normalisées des subventions. Ce catalogue comprendra quatre parties distinctes, à savoir :

1. Détail des subventions.
2. Répertoire alphabétique global des subventions par destinataire avec l'indication du nom du bénéficiaire, du domaine d'intervention et du montant alloué.
3. Répertoire des subventions par secteur d'activité.
4. Récapitulation des subventions par imputations comptables.

Les institutions au bénéfice de subventions en provenance de deux ou de plusieurs services nécessiteront l'établissement d'une fiche par position du budget communal. En outre, pour éviter une inflation de papier, les subventions aux logements seront récapitulées sur une seule fiche; il en ira de même pour les aides individuelles (Service dentaire, aide à la famille, aide sociale lausannoise complémentaire, par exemple).

Sur le plan pratique, les services communaux seront priés de créer les fiches de subventions, notamment de rechercher les données historiques de manière à pouvoir les présenter pour la première fois à la Commission de gestion et à la Commission des finances à l'automne 2003, au moment de la parution du projet de budget 2004.

Un spécimen de la fiche individuelle normalisée de subvention est présenté ci-après :

---

L a u s a n n e

---

## Fiche de subvention

1. Destinataire :
2. Domaine d'intervention :
 

<input type="checkbox"/> Social	<input type="checkbox"/> Sportif
<input type="checkbox"/> Sanitaire	<input type="checkbox"/> Associatif
<input type="checkbox"/> Educatif	<input type="checkbox"/> Economique
<input type="checkbox"/> Logement	<input type="checkbox"/> Touristique
<input type="checkbox"/> Culturel	<input type="checkbox"/> Autres
3. Sous-groupe éventuel :
4. Service communal de référence :
5. Base légale :
6. Date de la première décision de subventionnement :
7. Objectif visé :
8. Description des tâches soutenues :
9. Public cible :
10. Nature de la subvention :
 

<input type="checkbox"/> Espèces	<input type="checkbox"/> Autre
<input type="checkbox"/> Loyer	
11. Autres partenaires au financement :
12. Part proportionnelle de la subvention au total des revenus :
13. Evolution cinq dernières années
 

	Espèces	Nature	Total
2001			
2000			
1999			
1998			
1997			
14. Justification du maintien et, ou, de l'évolution:
15. Date dernière mise à jour :

## 6. Evaluation de l'apport des organismes subventionnés au bien public

La Municipalité admet volontiers la remarque exprimée par le motionnaire au sujet de la nécessité de contrôler si l'impact des subventions répond bien aux objectifs visés par les autorités politiques, aussi bien en quantité qu'en qualité. L'expérience lui a cependant appris que cette mission est sujette à bien des critiques dans la mesure où la détermination de l'apport d'une institution au bien public repose, pour une part importante, sur une appréciation et non pas sur des éléments mesurables en chiffres absolus. Il est dès lors d'autant plus délicat de confier cette tâche aux organismes bénéficiant de l'aide publique.

Par voie de conséquence, sans vouloir mettre en doute la capacité des institutions à fournir une information de qualité, il apparaît plus opportun que celui qui verse de l'argent pour une mission précise en contrôle l'exécution. Dans le cas d'espèce, la Municipalité entend continuer de confier aux services communaux intéressés le travail d'analyse de l'adéquation entre les subventions octroyées et les résultats obtenus.

Les rapports relatifs aux investigations et enquêtes faites ont toujours été tenus à la disposition des commissaires à la gestion ou aux finances qui en ont fait la demande et il en ira de même dans le futur.

Rappelons pour terminer que les comptes de la plupart des institutions subventionnées sont régulièrement examinés par le Service de la révision qui délivre un rapport écrit à chacune de ses interventions.

## 7. Conclusion

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous demande, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre la résolution suivante:

*Le Conseil communal de Lausanne,*

vu le rapport-préavis N° 2002/55 de la Municipalité, du 28 novembre 2002;

où le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire;

considérant que l'objet a été porté à l'ordre du jour,

*décide :*

d'approuver la réponse de la Municipalité à la motion de M. Jean-Yves Pidoux "Pour une évaluation des subventions".

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :  
Daniel Brélaz

Le secrétaire :  
François Pasche