

EMBARGO : 30.10.2009, 15h10

SEUL LE TEXTE PRONONCE FAIT FOI

## De l'efficacité des prescriptions relatives à l'équilibre budgétaire

Explications du Conseiller d'Etat Christian Wanner, président de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), colloque ASDPO « La crise financière. Conséquences pour les finances publiques de la Confédération, des cantons et des communes », Université de Fribourg, 30 octobre 2009

---

Les perspectives des finances cantonales pour l'année 2010 et au-delà sont moroses. L'horizon est assombri par des changements conjoncturels et structurels et marqué par les trois facteurs suivants :

- **Recettes**

L'évolution conjoncturelle se traduit par une baisse en partie massive des recettes fiscales. A cela s'ajoutent les modifications structurelles apportées au système fiscal de la Confédération (imposition des familles, compensation de la progression à froid) et de certains cantons qui entraîneront elles aussi bientôt une diminution à long terme des recettes.

- **Dépenses**

Dans le même temps, on assiste à une augmentation des dépenses. Alors que les dépenses d'investissement des cantons étaient déjà élevées, elles ont encore en partie progressé en raison de la situation conjoncturelle. A l'avenir, les cantons devront en outre déboursier davantage dans les domaines du financement des hôpitaux et des soins et au titre des prestations de transfert dans le domaine social.

- **Cadre institutionnel**

En sus des facteurs ayant une incidence directe sur les recettes et les dépenses, les finances publiques sont influencées par les conditions en vigueur au plan institutionnel. Ces conditions varient fortement d'un canton à l'autre. Ainsi, la politique financière des cantons dépend-elle, par exemple, des instruments de la gestion publique orientée vers les résultats ou du recours au référendum financier. Les prescriptions relatives à l'équilibre budgétaire et les règles visant à limiter la contraction de nouvelles dettes font partie des conditions qui définissent le cadre

institutionnel de la politique financière. C'est sur ces dispositions que portera mon exposé.

Après avoir brièvement présenté l'arrière-plan théorique des règles relatives à l'équilibre budgétaire, je procéderai à un survol des dispositions cantonales en vigueur, avant de dresser un bilan de l'application de ces règles à la lumière des expériences réalisées. Ce faisant, je m'appuierai sur un sondage mené auprès des membres de la CDF cet été.

## 1. Arrière-plan théorique des prescriptions relatives à l'équilibre budgétaire

Les règles applicables en matière d'équilibre budgétaire offrent plusieurs **avantages**:

- Il est politiquement plus difficile (en raison des référendums obligatoires) d'aboutir à des décisions introduisant des hausses d'impôts que d'obtenir des décisions autorisant des augmentations des dépenses, d'où un risque d'asymétrie entre les décisions relatives aux dépenses et celles concernant les recettes. Edicter des règles en la matière permet d'une part d'éviter un écart croissant entre les deux pendants du budget et d'autre part d'empêcher un report du financement des tâches.
- En période de haute conjoncture, les décideurs politiques sont peu enclins à faire preuve de réserve dans le domaine budgétaire. Il est ainsi politiquement extrêmement difficile d'imposer des excédents conjoncturels, alors que les déficits de nature conjoncturelle obtiennent une large adhésion. Les règles budgétaires permettent aussi de restaurer la symétrie dans cette optique temporelle.
- Les règles peuvent contribuer à éviter la prise de décisions contradictoires et ainsi soutenir la réussite de la politique financière à long terme. Elles peuvent notamment prévenir le risque de voir des décideurs politiques opérer des dépenses extraordinaires juste avant les élections et ainsi atténuer les effets de ce que l'on appelle le « cycle politique ».

L'application de ces règles comporte toutefois aussi des **inconvénients** :

- Les règles sont susceptibles d'entraîner des charges bureaucratiques inutiles et d'amener une politique financière n'ayant pas, à court terme, la préférence de l'électorat.

- Circonscrire la politique au moyen de dispositions budgétaires n'est pas forcément nécessaire, en ce sens que la crédibilité politique peut aussi être le fruit d'une politique financière solide ou que le contrôle politique peut s'exercer autrement (p. ex. réélections annuelles, contrôle social découlant de la petitesse du territoire).
- Les prescriptions relatives à l'équilibre budgétaire peuvent déboucher sur une politique fiscale pro-cyclique, en particulier lorsqu'elles ne laissent aucune possibilité d'intervention aux stabilisateurs automatiques.

Etant donné que les règles budgétaires semblent généralement bien acceptées, ces inconvénients paraissent toutefois bien théoriques. En effet, les citoyennes et citoyens sont largement favorables à la limitation de l'endettement et au respect de l'équilibre budgétaire, comme l'a démontré le taux d'acceptation de 85 % obtenu lors de la votation fédérale sur le frein à l'endettement de 2001. Les électrices et électeurs du canton du Jura l'ont encore confirmé plus récemment, le 17 mai 2009, en disant OUI, par une majorité de 69 % des voix, à l'introduction d'un frein à l'endettement.

Reste la question de l'efficacité de ces règles. Exercent-elles réellement une influence sur les décisions concrètes prises dans le domaine de la politique financière ou s'agit-il de dispositions volatiles pouvant être abrogées sans trop d'encombres ou revêtant même uniquement un caractère déclaratoire ? Un coup d'œil sur les expériences réalisées dans les différents cantons pourrait nous apporter une aide précieuse dans l'évaluation de ces règles.

## **2. Aperçu des règles budgétaires en vigueur dans les cantons**

Vous ne serez pas surpris d'apprendre que la diversité découlant du fédéralisme se retrouve également dans les règles budgétaires. On dénombre en effet autant de solutions qu'il existe de cantons. Si le fédéralisme démontre ainsi son aptitude à innover et à développer des solutions sur mesure, il ne facilite pas la comparaison. C'est pourquoi j'utiliserai comme base de référence pour illustrer les règles en question la loi-modèle sur les finances des cantons et des communes (LMFC), adoptée sous forme de recommandation par la CDF le 25 janvier 2008. Cette loi-modèle sert d'orientation à une législation sur le régime financier et la gestion financière conforme au modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) et

reflète le consensus auquel a abouti la CDF. La LMFC va bien au-delà de simples recommandations comptables d'ordre technique. Elle vise l'harmonisation verticale des finances avec la Confédération, tout en tenant compte des nouveaux textes législatifs cantonaux et des éléments qui ont fait leurs preuves dans le cadre du MCH1. La loi-modèle sur les finances contient plusieurs dispositions régissant l'équilibre budgétaire et la limitation des dettes.

**Art. 33** Equilibre budgétaire

<sup>1</sup> Le résultat cumulé du compte de résultats doit être équilibré à moyen terme.

A l'exception d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Glaris, tous les cantons possèdent actuellement dans leurs constitutions ou leurs lois sur les finances publiques une disposition visant un **équilibre à moyen terme du compte de fonctionnement**. Les cantons de Schwyz, du Tessin, de Thurgovie et de Zoug se contentent toutefois de formuler cet objectif de manière assez vague. Quoi qu'il en soit, ce principe très général de l'équilibre budgétaire à moyen terme fait l'unanimité. Le respecter doit permettre de garantir au canton concerné de bénéficier des moyens financiers annuels dont il a besoin sans s'endetter pour autant. Cette prescription sur l'équilibre budgétaire à moyen terme empêche une accumulation continue de nouvelles dettes, tout en laissant la possibilité de s'endetter à court terme pour couvrir des charges extraordinaires liées aux finances publiques. Dans la pratique, les seules conséquences de cette règle consistent en une restriction des décisions financières des cantons ; il existe un délai au-delà duquel le compte de fonctionnement doit être équilibré. La règle en soi n'entraîne en outre aucune sanction concrète en cas d'écart.

Certains cantons appliquent des **critères plus pointus** en matière d'équilibre budgétaire, notamment en fixant des montants-plafonds au déficit du compte de fonctionnement par rapport aux recettes fiscales ou aux recettes en général, voire en exigeant un équilibre annuel du compte de fonctionnement. Les cantons divergent cependant sur la question de savoir si le résultat visé doit être atteint au moment de l'élaboration du budget ou de la clôture des comptes. Le caractère contraignant des règles augmente ainsi au fur et à mesure du niveau de précision des dispositions cantonales. A partir du moment où l'équilibre budgétaire est soumis à une limitation des déficits et doit respecter des délais fermes, l'influence des règles se fait ressentir plus directement sur les décisions financières concrètes.

Il arrive par ailleurs que des prescriptions cantonales sévères en matière d'équilibre budgétaire contiennent des clauses d'exception permettant d'adopter un budget déficitaire dépassant le plafond fixé. Au plan du contenu, ces **clauses d'exception** sont la plupart du temps liées à des ralentissements conjoncturels importants ou à des catastrophes naturelles. Le caractère exceptionnel de la situation doit généralement être reconnu par un **quorum du parlement cantonal** pour qu'il soit possible de déroger à une disposition stricte portant sur l'équilibre budgétaire. Relevons que les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Fribourg, de Neuchâtel, de Nidwald, d'Obwald et du Valais ne tolèrent aucune exception en matière de règles budgétaires, quelles que soient les circonstances. Les cantons de Berne, Soleure et Vaud, en revanche, prévoient simplement que le parlement cantonal doit atteindre le quorum requis et n'exigent aucunement l'invocation de motifs particuliers pour que le budget puisse être adopté.

Plus les règles sont précises, plus la question des **conséquences d'un** éventuel **écart** par rapport à l'équilibre budgétaire visé se pose clairement. Des sanctions concrètes sont-elles prévues ? Les cantons disposent-ils d'une marge de manœuvre pour assainir leur situation et rétablir l'équilibre budgétaire ? Chaque canton règle ces questions à sa manière. Bien souvent, l'adoption d'un déficit budgétaire est impossible lorsque ce dernier dépasse un certain pourcentage des recettes fiscales. Dans les cantons de Fribourg, Nidwald et St-Gall, l'existence d'un déficit supérieur au plafond fixé entraînera automatiquement, en l'absence d'une baisse des dépenses, une **augmentation équivalente des impôts**. Ce type de règle stricte, qui implique un équilibre financier immédiat dans le cadre du budget, est cependant plutôt rare si l'on considère l'ensemble des cantons. La loi-modèle sur les finances n'impose elle non plus aucun montant-plafond strict ni aucun délai contraignant pour équilibrer les finances publiques.

Reste donc la question de savoir comment traiter et corriger les comptes déficitaires. L'attention se détourne alors de la perspective de planification pour se concentrer sur la gestion des déficits passés et des **obligations et dettes** contractées, qui se répercutent, à travers la charge des intérêts, sur les périodes budgétaires futures. L'une des manières les plus courantes de juguler l'endettement consiste à travailler sur le bilan des finances cantonales. La loi-modèle sur les finances contient à nouveau une réglementation allant dans ce sens:

**Art. 33**

<sup>2</sup> Si le bilan affiche un découvert, ce dernier doit être amorti de 20 % au moins de la valeur résiduelle; les montants correspondants doivent être pris en considération dans le budget.

Le règlement prévoit que lorsque les comptes sont déficitaires à la clôture de l'exercice, il faut utiliser du cash-flow durant les exercices suivants afin de garantir **l'amortissement du découvert du bilan**. L'augmentation des charges d'amortissement ne s'impose donc qu'en l'absence des fonds propres nécessaires pour compenser le déficit. La moitié des cantons recourt à une forme d'amortissement des découverts du bilan par le biais des budgets futurs. Là aussi, les aménagements, en termes de durée et de système des amortissements, varient d'un canton à l'autre. Les cantons de Berne, de St-Gall et du Valais exigent même que le déficit comptable soit intégralement compensé au cours de la période budgétaire d'après.

L'amortissement des découverts du bilan participe à l'équilibre à moyen terme du compte de fonctionnement. Du fait que le besoin d'amortissement supplémentaire **restreint la marge de manœuvre offerte par le compte de fonctionnement**, cette disposition permet d'instaurer une certaine discipline dans la gestion des dépenses. L'avantage de cette règle réside dans le fait qu'elle permet d'amortir le découvert du bilan sur plusieurs années et laisse ainsi une certaine **souplesse** par rapport **au cycle conjoncturel**. Lorsqu'un canton est parvenu à se constituer un capital propre en période de haute conjoncture, cette souplesse s'accroît encore.

Outre la nécessité d'amortir le découvert financier, la loi-modèle sur les finances prévoit de limiter encore davantage tout nouvel endettement lorsque les finances sont déjà grevées de dettes importantes.

**Art. 34** Limitation des dettes

L'augmentation des capitaux de tiers résultant de l'activité d'investissement doit être limitée. Le degré d'autofinancement des investissements nets doit représenter au moins 80 % lorsque le taux d'endettement net (capital de tiers, déduction faite du patrimoine financier, en pourcentage des revenus fiscaux) dépasse 200 %.

Contrairement aux autres réglementations de la loi-modèle sur les finances, cette mesure additionnelle de limitation de l'endettement est relativement peu utilisée par les cantons. Certains cantons s'efforcent toutefois dans le cadre de l'élaboration de leur budget d'atteindre un **degré d'autofinancement** situé entre 80 et 100 pour cent et s'obligent en partie aussi à respecter des valeurs-seuils au moment de la budgétisation. Les cantons de Berne et du Valais n'ont ainsi tout simplement pas le droit de proposer un budget présentant un découvert financier. En principe, les découverts doivent être reportés sur le budget d'après. Les cantons du Jura, de Neuchâtel et d'Obwald recourent eux aussi au degré d'autofinancement, en ce sens que les budgets de ces trois cantons ne peuvent présenter un degré d'autofinancement inférieur à une certaine valeur-seuil. Comme pour les règles relatives à la compensation financière, il existe ici des exceptions et des règles permettant de dépasser les valeurs-seuils lorsque le parlement cantonal atteint un certain quorum.

Seuls quelques cantons ont introduit une disposition établissant un **rapport direct avec le niveau d'endettement**. Ainsi, Nidwald a-t-il fixé le plafond de la dette publique à 75 % de l'ensemble des recettes fiscales, alors que le canton de Bâle-Ville a défini un plafond correspondant à 7,5 ‰ du produit intérieur brut de la Suisse.

Ces règles additionnelles, axées sur **l'endettement dans son ensemble, nouvelles dettes incluses**, viennent renforcer l'objectif de l'équilibre budgétaire en ce sens qu'elles englobent l'endettement dans une perspective à long terme des finances publiques.

La question de la présentation des comptes demeure cependant ouverte. Les règles que je viens d'exposer peuvent en effet être contournées plus ou moins aisément. Il est possible de « **fuir le budget** » en excluant certaines obligations ou en ne les consolidant pas dans les comptes cantonaux. C'est la raison pour laquelle l'un des objectifs du MCH2 consiste à accroître la transparence et à rendre l'application des règles relatives à l'équilibre budgétaire et à l'endettement plus pertinente et plus facile à comparer.

### 3. Expériences réalisées avec les règles relatives à l'équilibre budgétaire et conclusion

Au cours de ces dernières années, les cantons sont parvenus à améliorer leur situation financière, d'une part grâce à l'évolution conjoncturelle qui leur a permis d'augmenter leurs recettes fiscales et d'autre part grâce aux moyens dégagés par la vente de l'or de la Banque nationale suisse, qui les ont aidés à réduire leurs dettes. A partir de 2004, la dette brute nominale a reculé dans l'ensemble des cantons, alors qu'elle n'avait cessé d'augmenter au cours de la période précédente. Certains cantons ont réussi à accumuler suffisamment de **fonds propres** pour se constituer un « **bas de laine** », dans lequel ils peuvent désormais puiser à court terme en cas de déficit. Ce procédé est en principe autorisé par les règles relatives à l'équilibre budgétaire.

De manière générale, l'application concrète des règles relatives à l'équilibre budgétaire semblent **suivre l'orientation donnée par la loi-modèle sur les finances conforme au MCH2**. L'équilibre à moyen terme du compte de fonctionnement et l'amortissement des découverts du bilan peuvent être considérés comme des mesures courantes. Ces derniers temps, le nombre de cantons ne disposant d'aucune règle contraignante à cet égard a diminué. Des cantons comme Glaris, le Tessin, la Thurgovie ou Uri, par exemple, ont l'intention d'introduire ou de reformuler de manière plus précise ces règles applicables à l'équilibre budgétaire. Dans l'ensemble, l'avis émis par les cantons disposant déjà de telles règles – fort différentes les unes des autres – est positif : 15 des 17 cantons qui se sont exprimés (ou ont pu s'exprimer) sur les expériences réalisées se sont déclarés satisfaits. Seuls deux cantons ont émis des critiques, affirmant que leurs règles étaient insuffisantes.

Le nombre de cantons qui ont affiné leurs règles et les ont assorti de mesures concrètes en cas de non-respect a également augmenté. Au vu de la dégradation des perspectives conjoncturelles, ces règles strictes, en particulier, ne pourront être soumises à un test d'efficacité que dans la perspective du budget 2011. Deux cantons prévoient ou vérifient la possibilité d'assouplir leurs règles de manière à mieux pouvoir tenir compte de la situation conjoncturelle.

Les cantons dotés des règles les plus strictes en matière d'équilibre budgétaire bénéficient déjà d'une **longue expérience** dans l'application de ces mécanismes, puis-

que St-Gall les a introduites en 1929 et Fribourg en 1960. Selon ces deux cantons, les règles en question se sont avérées très efficaces, même en période de bouleversements économiques. Huit autres cantons, dont les expériences avec leurs diverses règles sont plus récentes, estiment qu'ils sont en mesure de faire face aux défis de la situation économique actuelle. C'est pourquoi, j'ose affirmer que les règles budgétaires passeront le test d'efficacité de la crise économique que nous traversons aujourd'hui ; pour autant que les milieux concernés aient la **volonté politique d'appliquer une politique financière à long terme**. Cette volonté ne pourra être remplacée par aucune règle !