

**Motion Pierre Dessemontet – Pour une suspension provisoire du respect du petit équilibre budgétaire en cas de circonstances exceptionnelles**

*Texte déposé*

Nous venons de traverser une grave crise sanitaire qui a eu comme effet de provoquer un très sévère coup d'arrêt d'une grande partie des activités économiques. Au moment présent, les prévisions économiques font toute état d'une profonde récession cette année, pronostiquant une baisse du produit intérieur brut (PIB) suisse et vaudois de plusieurs points, soit d'une ampleur inédite depuis au moins un demi-siècle et le choc pétrolier de 1973-1974.

Dans ce cadre, il est malheureusement prévisible que nombre d'entreprises et d'indépendants, confrontés à une baisse importante de leurs revenus, soient contraints de revoir leurs dépenses et investissements à la baisse, ce qui va contribuer à allonger et aggraver la crise économique initiée par la crise sanitaire, et risque de faire entrer l'économie vaudoise dans un cercle vicieux, ce d'autant plus que confrontées à des risques accrus, les institutions financières pourraient dans le même temps resserrer leur politique de crédit une fois les garanties fédérales et cantonales liées au COVID-19 épuisées ou suspendues.

Dans ces circonstances, il est peu d'institutions capables de garantir l'activité économique. Les collectivités publiques, au premier rang desquelles l'Etat de Vaud lui-même, peuvent jouer dans ce cadre un rôle déterminant, en tant qu'institutions ayant les reins assez solides pour pouvoir s'endetter, et donc assurer de la liquidité, à un moment où elles sont pratiquement les seules qui inspirent une confiance suffisante aux prêteurs pour pouvoir le faire. D'ailleurs, ce rôle étatique est expressément cité à l'article 163, alinéa 1, de la Constitution vaudoise : « La gestion des finances de l'Etat doit être économe et efficace ; elle tend à atténuer les effets des cycles économiques. ».

Encore faut-il qu'il puisse le faire. Les articles 164 et 165 de la Constitution vaudoise précisent en effet d'une part à l'article 164, alinéa 2, que l'Etat doit en règle générale respecter l'équilibre budgétaire, et à l'alinéa 3 qu'il ne peut en principe pas établir de budget de fonctionnement qui ne respecterait pas le petit équilibre, c'est-à-dire comportant des recettes ne couvrant pas les dépenses une fois les amortissements déduits, et d'autre part à l'article 165 que l'Etat doit respecter le principe du frein à l'endettement en prenant des mesures immédiates dans le cas où les comptes révéleraient le non-respect dudit petit équilibre lors d'un exercice donné.

Toutefois, un arrêt du Tribunal fédéral — arrêt 1P.572/2004 du 10 décembre 2004 in ATF 131 I 126 — a indiqué que l'article 165 n'était pas directement applicable, ce qui laisse une marge de manœuvre au législateur. Par extension, la même logique pourrait s'étendre à l'article 164, alinéa 3, ce qui s'appliquant aux comptes devant pouvoir s'appliquer à la procédure budgétaire. Par ailleurs, la Constitution prévoit à l'article 163 la menée d'une politique financière anticyclique, qui est antinomique à l'article 164, alinéa 3, imposant le petit équilibre ; il est dès lors possible de procéder à une pesée d'intérêts entre ces deux dispositions, la première apparaissant d'ailleurs plus forte car programmatique, par rapport à la seconde qui est d'ordre technique.

Ces mesures s'appliquant exclusivement au budget de fonctionnement, les investissements en sont implicitement exclus : l'Etat peut donc lancer une politique d'investissements comme bon lui semble sans être corseté par les mesures prévues aux articles 164 et 165 de la Constitution. Toutefois, une grande partie des politiques publiques passent bel et bien via le budget de fonctionnement — une masse annuelle de dix milliards de francs tout de même, notamment dans les domaines de la santé, de l'action sociale et de la formation. On pourrait ainsi imaginer que, par exemple, la crise provoque une hausse brutale du recours aux prestations sociales de l'Etat — notamment de par la situation extrêmement précaire de nombre de petits indépendants et entrepreneurs — de telle manière à ce qu'il soit ensuite obligé, afin de respecter son mandat constitutionnel, de tailler dans d'autres services et prestations au moment de l'établissement du budget — exactement ce qu'il convient d'éviter à un

moment où l'Etat est, on l'a déjà mentionné, l'une des seules institutions à pouvoir assurer le roulement des activités économiques.

Les mécanismes d'incitation à l'équilibre budgétaire et de frein à l'endettement ont été introduits dans la Constitution dans l'idée d'empêcher l'Etat de s'endetter indûment et de laisser filer les dépenses publiques, dans les circonstances habituelles de la vie économique et sociale. Ces règles ont toujours été respectées, et au carré, par l'Etat depuis leur introduction, au début de ce siècle. Toutefois, et malheureusement, elles ne prennent pas en compte la possibilité de vivre des circonstances extraordinaires ; or, c'est précisément ce qui s'est passé en ce début d'année 2020, avec les conséquences désormais prévisibles que l'on sait.

Le but de ce texte est de prendre en compte la possibilité, désormais avérée, de la survenue de circonstances extraordinaires, et de permettre à l'Etat de déroger, dans ce cas uniquement, et très provisoirement, aux règles fixées par la Loi sur les finances. L'arrêt du Tribunal fédéral laisse en effet une marge de manœuvre au législateur dans l'interprétation de cette loi. Il s'agit ici de tenir compte de circonstances extraordinaires qui n'avaient pas été envisagées lors de l'adoption du mécanisme de frein à l'endettement.

Le mécanisme envisagé ici propose d'autoriser le Conseil d'Etat à adjoindre dans la loi d'application budgétaire un décret du Grand Conseil l'autorisant, en cas de circonstances extraordinaires, à adopter un budget de fonctionnement qui ne respecterait pas le « petit équilibre ». L'article 165 de la Constitution — frein à l'endettement — serait lui maintenu en l'état, de sorte qu'il ne serait pas possible d'appliquer ce décret à plus de deux reprises — les comptes du premier exercice visé par la mesure étant en effet publiés dix-huit mois après l'adoption du budget concerné et entraînant, cas échéant, la mise en route de la procédure de frein à l'endettement prévue à l'article 165 de la Constitution.

Par voie de motion, nous demandons donc au Conseil d'Etat d'adjoindre dans la loi d'application budgétaire un décret du Grand Conseil autorisant le Conseil d'Etat, en cas de circonstances extraordinaires, à adopter un budget de fonctionnement ne respectant pas le petit équilibre pour une durée limitée à un exercice, renouvelable une fois. Le mécanisme de frein à l'endettement est explicitement exclu de cette démarche.

*Prise en considération immédiate.*

*(Signé) Pierre Dessemontet  
et 37 cosignataires*

#### *Développement*

**M. Pierre Dessemontet (SOC) :** — La motion que nous vous présentons aujourd'hui a pour but de tenter la résolution d'un problème à notre sens extrêmement important. La situation économique extraordinaire que nous vivons depuis le mois de mars est en passe de provoquer une crise économique grave qui, parmi d'autres très nombreuses conséquences, pourrait provoquer une baisse sensible des rentrées fiscales prévisibles dans notre canton. Le cadre constitutionnel actuel issu de la Constituante du début du siècle, comporte en particulier deux articles : l'article 167 qui impose le maintien du « petit équilibre » budgétaire, au minimum, et l'article 165 qui présente un mécanisme de frein à l'endettement. Au niveau du budget 2021, actuellement en cours d'élaboration dans les départements, une prévision de baisse de 300 millions sur les rentrées fiscales, par exemple, devrait se traduire de manière automatique par une baisse des dépenses d'au moins 150 millions, puisqu'à l'heure actuelle, le « petit équilibre » correspondrait à un déficit budgétaire de l'ordre de 150 millions de francs. C'est précisément ce qui nous fait peur : ajouter la crise à la crise, dans des circonstances exceptionnelles.

Il nous semble possible d'intervenir sur ce déroulé, d'une part parce que l'article 163 de la Constitution prône, entre autres, une politique anticyclique de l'Etat et entre donc en dissonance avec l'article 164 qui impose le maintien du « petit équilibre ». D'autre part, la Constitution vaudoise issue de la Constituante du début de ce siècle ne comporte aucune disposition pour cas de circonstances exceptionnelles et n'est donc pas tout à fait adaptée au type de situation dans laquelle nous nous

trouvons depuis le mois de mars. Au contraire, le droit fédéral reconnaît l'état de « situation exceptionnelle » et d'ailleurs, le Conseil fédéral en a fait un large usage cette année.

L'idée de manœuvre consiste à reconnaître le caractère exceptionnel de la situation dans laquelle nous nous trouvons afin d'éviter d'ajouter à la crise économique qui se profile une politique d'austérité qu'il faudrait mettre en place en catastrophe. Afin d'éviter les mesures drastiques immédiates et se donner le temps de faire les choses « correctement », il faudrait reconnaître — c'est très important — le caractère éminemment provisoire d'une telle mesure, qui ne pourrait se déployer que sur un, voire au maximum deux exercices. En effet, contrairement à ce qui a été affirmé dans la presse, nous ne touchons pas au mécanisme du frein à l'endettement prévu à l'article 165 de la Constitution vaudoise. Nous ne souhaitons pas une discussion théorique ni forcément immédiate, mais nous souhaitons que la motion soit traitée dans le cadre de l'établissement du budget 2021. Après réflexion, même si nous avons annoncé une demande de renvoi immédiat au Conseil d'Etat, nous revenons sur ce point et désirons désormais le renvoi en commission et je formule le vœu que la motion soit renvoyée à la Commission des finances.

**La motion, cosignée par au moins 20 députés, est renvoyée à l'examen d'une commission.**