

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

Motion Hadrien Buclin et consorts - Assouplissons le frein au déficit pour préserver le service public et donner plus de marge de manœuvre à l'État en cas d'événements défavorables

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 19 juin 2025 à la salle du Bicentenaire, pl. du Château 6, dans le bâtiment du Parlement cantonal à Lausanne. Présidée par Mme la députée F. Gross, également rapporteuse, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin et G. Schaller ainsi que de MM. les députés S. Aschwanden, A. Berthoud, H. Buclin, A. Démétriadès K. Duggan, D. Dumartheray, J. Eggenberger, J.-C. Favre, Ph. Miauton, J.-F. Paillard et T. Schenker. M. le député Ph. Jobin était excusé.

Ont participé à cette séance, Mme la conseillère d'Etat, Ch. Luisier Brodard, cheffe du Département des finances, du territoire et du sport (DFTS), MM. P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI).

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Cette motion est d'actualité puisqu'une procédure d'assainissement est actuellement lancée dans le cadre des comptes 2024. Cette situation est paradoxale dans la mesure où, parallèlement, la dette continue à se réduire, puisqu'un emprunt n'a pas eu besoin d'être renouvelé, car la trésorerie de l'État est suffisante. La situation financière de l'Etat de Vaud continue à être confortable avec les agences de notation qui continuent de noter le Canton de Vaud avec un AAA, ce qui est synonyme de grande confiance des marchés et des éventuels créanciers. Dès lors, cette nécessité de porter des mesures d'économie et de les réaliser à marche forcée ne se justifie pas. Le délai entre le bouclage des comptes, avec le constat du non-respect du petit équilibre, et la mise en œuvre des mesures d'économie n'a duré que quelques semaines et pourrait poser un problème démocratique, car ce « frein à l'endettement » est trop rigide.

Un historique de la situation n'est pas inutile, car la situation financière de Canton a été fortement impactée par des crises multiples, comme avec la pandémie du COVID 19 qui a nécessité de débloquer des moyens supplémentaires extraordinaires importants. Sans parler de la crise climatique qui provoque également des investissements majeurs, de la Banque nationale suisse (BNS) qui a coupé abruptement ses rétrocessions à l'Etat de Vaud et ce pour un délai indéterminé, ou encore des initiatives populaires visant à diminuer la charge fiscale cantonale. Pour toutes ces raisons et même si pour ce dernier point, c'est le peuple qui aura le dernier mot, le motionnaire estime pertinent d'assouplir quelque peu ce frein au déficit, mais ce qui présuppose une modification des articles 164 et 165 de la Constitution cantonale.

La motion repose dès lors sur deux axes : le premier est de tolérer un déficit de 3% des dépenses de fonctionnement (97% de couverture des charges), alors que le second vise à étaler sur une durée plus longue de 3 ans les éventuelles mesures d'assainissement qui doivent être prises. Cette double proposition est à

discuter et le motionnaire se dit d'ores et déjà ouvert à une prise en considération partielle par la Commission des finances de son texte.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La conseillère d'Etat invite d'emblée la Commission à ne pas entrer en matière sur ce texte, car les deux mesures, outre un processus de modification constitutionnelle relativement lourd, pourraient avoir un impact financier important.

Historiquement, il faut se souvenir que la Constitution de 2003 a vu le jour dans un contexte financier extrêmement difficile, avec une dette cantonale de 8 ou 9 mrds. L'objectif des constituants était de sortir de cette spirale des déficits en instaurant un mécanisme d'assainissement financier permettant d'éviter la situation du début des années fin 1990 / début 2000. Un recours au Tribunal fédéral a donné lieu à la mise en œuvre de la loi sur l'assainissement financier (LAFin) appliquée pour la première fois aux comptes 2024.

D'un point de vue technique, elle mentionne notamment les éléments suivants :

- Le budget 2025 répond dans une certaine mesure aux préoccupations du motionnaire, en intégrant des revenus extraordinaires, preuve d'une certaine souplesse budgétaire.
- Pour rappel, les comptes 2024 ont enregistré un résultat opérationnel déficitaire de 369 mios qui ne respecte pas le cadre constitutionnel prévu du petit équilibre (275 mios), à raison d'un dépassement de 94 mios qui a fait l'objet de mesures d'assainissement réparties sur les budgets 2025 et 2026. Dit autrement, le système en place tolère ainsi un dépassement de 275 mios, sans aucun besoin de mettre en place des mesures.
- Avec la méthode des 3% de déficit autorisé prôné par le motionnaire, les mesures d'assainissement précitées de 94 mios n'auraient non seulement pas été jugées nécessaires, mais le résultat opérationnel de l'exercice, déjà déficitaire de 263 mios, aurait encore pu être grevé de 263 mios supplémentaire le portant à de 358 mios supplémentaires, soit un résultat opérationnel négatif de plus de 630 mios ; cette situation pouvant se répéter sur plusieurs exercices, les mesures d'assainissements n'auraient été mises en place qu'après 3 ans. Cette méthode affaiblirait clairement les finances cantonales avec un risque réel de déjoration, sans savoir ce que les agences de notations en penseraient.
- Le fait que les recettes de la BNS soient effectivement très volatiles ; que les mesures du programme de législature se montent à 143 mios sur 2 ans et que les charges de l'Etat augmentent annuellement de 5% contre une augmentation des revenus de 2 % participe également à la situation financière délicate du Canton.
- Malgré les baisses fiscales annoncées, les charges de l'Etat sont très importantes et la mise en place de mesures tend à éviter la spirale des déficits, sans pour autant toucher à sa dynamique vertueuse d'investissements qui continuent à être massifs.
- Les mécanismes comptables de certains autres cantons sont plus contraignants, car ceux-ci exigent un résultat à l'équilibre et non au petit équilibre.

Le chef du SAGEFI rappelle que jusqu' en 2022, les résultats financiers permettaient d'autofinancer les investissements, mais la tendance s'est inversée dès 2023 et que la succession d'exercices déficitaires peut avoir des effets négatifs très rapide. Sur les comptes 2023, la trésorerie est passée de 4,89 mrds à 4,52 mrds, soit une baisse d'environ 350 mios. En 2024, elle s'est réduite de 1.02 mrd, passant de 4.67 mrds à 3.65 mrds. Ceci découle de 3 facteurs expliqués dans le tableau des flux de trésorerie annexé aux comptes 2024, soit les flux opérationnels (-416 mios équivalant plus ou moins au résultat des comptes 2024 y c. variation fonds de roulement), les flux d'investissements (-404 mios) et le remboursement d'un emprunt à long terme (-200 mios). Pour rappel, un compte de résultat opérationnel bénéficiaire permet de dégager des liquidités et du *cash flow*, sans besoin de s'endetter pour investir.

4. DISCUSSION GENERALE

Arguments complémentaires du motionnaire

Le motionnaire émet les commentaires suivants :

- La diabolisation du déficit et de l'endettement est problématique, car elle restreint drastiquement les marges budgétaires, avec comme conséquence des coupes à la hache dans les politiques publiques (facilités tarifaires dans les transports publics, par exemple).
- Avec une telle dynamique, les promesses du programme de législatures ne pourront pas être tenues.
- Une comparaison avec d'autres collectivités publiques en Europe démontre que ce seuil de 3% de déficit du compte de fonctionnement reste encore très strict. Un pays comme la France est fréquemment cité dans les débats, comme un exemple à ne pas suivre, mais avec 450 mrd de dépenses et 140 mrd de déficits, soit environ 30% des recettes. Les Etats-Unis peuvent également être cités comme un exemple de largesse déficitaire incomparable à celle de la Suisse, respectivement du Canton de Vaud.

Arguments de la majorité de la commission, défavorable à la motion

La modification de la Constitution proposée ne convient pas puisque celle-ci est justement conçue pour éviter des dérives financières. Un député relève que la France n'a pas bouclé un budget positif depuis 1973 ; la situation pour les Etats-Unis est différente, car pour ce pays, le déficit n'est pas un sujet, le dollar étant le problème des autres pays du monde. Les mesures prises pour combler ce dépassement de 74 mios ne sont pas des « coupes à la hache ».

Il est rappelé que certains cantons appliquent l'équilibre budgétaire de manière stricte, sans petit équilibre. Même si ce mécanisme n'a jamais été utilisé, il faut lui laisser le temps pour bien mesurer ses effets. Le prolongement du délai à 3 ans est une mauvaise idée et ne ferait que retarder les mesures à mettre en œuvre ; l'idée derrière étant de pouvoir continuer à mener des politiques dispendieuses en fermant les yeux sur les conséquences concrètes. A titre d'exemple, les montants importants dépensés pour la pandémie de COVID mettront bien plus que 3 ans à être digérés par l'Etat.

Pour la majorité de la commission, le problème n'est pas la croissance des charges (+5%) versus celles des recettes cantonales (+2 %), mais plutôt le lien qui existe entre ces deux paramètres ; ce problème est à régler le plus tôt possible. Aujourd'hui, les mesures d'assainissement de 79 mios représentent environ 0,6% de total des charges. Si les mesures mises en place avec ce seuil sont comparées à des « coupes à la hache » par le motionnaire, qu'en sera-t-il quand il faudra en prendre pour combler un découvert de 3% ? Le fait d'attendre les comptes 2025 ne ferait qu'empirer les choses, avec des mesures à prendre encore plus dures. A titre personnel, un député n'est pas favorable à une baisse des revenus, mais est partisan d'un juste équilibre entre les revenus et les charges. S'agissant de la Confédération, il est précisé que le mécanisme ne repose pas sur le petit équilibre, mais sur le principe des résultats nets. Dans les comptes 2024 et grâce au petit équilibre, un montant de 275 mios est déjà toléré et permet de continuer à investir. Pour rappel, la planification d'investissements bruts avoisine les 500 mios par an. Dans un autre registre, il rend attentifs les commissaires au fait que la COFIN va devoir traiter prochainement un certain nombre de demandes de crédits supplémentaires (compétence de la commission) d'un montant total supérieur à 200 mios, dont seule la moitié est compensée ; ces montants viendront se cumuler aux comptes 2025 ; exercice qui sera clairement très difficile, d'où le besoin d'agir rapidement.

D'autres se joignent aux critiques et ne soutiendront pas non plus le texte, car la situation financière de l'Etat continue de se détériorer. Les mesures sont nécessaires et un assouplissement n'est pas pertinent. Il est en effet important de pouvoir couvrir les dépenses courantes sans avoir à emprunter. La situation de l'Etat est délicate et la réaction rapide est nécessaire afin d'éviter une péjoration.

Compléments d'information du Conseil d'Etat

La conseillère d'Etat prend position de la manière suivante :

- Le comparatif avec des pays européens qui n'ont pas une structure institutionnelle comparable est intéressant, mais a ses limites, car le système fédéraliste suisse promeut des responsabilités et des compétences différentes.

- Le mécanisme en place avant la LAFin découle de l'expérience traumatisante de la fin des années 90, avec une spirale d'endettement spectaculaire, car justement sans frein à l'endettement, qui pouvaient provoquer des charges d'intérêts annuels allant jusqu'à 320 mios, pour une dette de 8 à 9 mrds. Une des décisions a été notamment l'abolition du référendum obligatoire sur certains objets au profit d'un mécanisme indirect de frein à l'endettement. L'objectif de ce mécanisme est justement fait pour préserver une marge de manœuvre afin de pouvoir faire face aux défis à venir, avec une réaction rapide, dès le dépassement du petit équilibre.
- La mise en place immédiate de mesures permet d'éviter d'autres beaucoup plus dures, en cas d'attente, car la situation budgétaire cantonale n'est pas optimale, avec des revenus exceptionnels dans le budget qui couvrent des charges pérennes.
- La gestion de la liste des risques est également en train d'évoluer, avec une prise en compte de certaines sous-dotations budgétaires.
- Les mesures d'assainissement appliquées aux comptes 2024 sont de compétence du Conseil d'Etat, mais le mécanisme permet également la mise en œuvre de mesures de compétence du Grand Conseil qui font l'objet d'un référendum obligatoire, décision éminemment démocratique.

Conclusions du motionnaire

L'objectif n'est bien entendu pas de laisser filer les déficits, sans contrôle, mais une pesée d'intérêt doit prévaloir, car il en va du maintien de certaines politiques publiques. La protection des personnes en difficulté est au moins aussi importante que ces enjeux d'équilibre budgétaire.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette motion par 8 non, 6 oui et 0 abstention.

Un rapport de minorité est annoncé.

Epresses, le 28 août 2025.

*La rapporteuse :
(Signé) Florence Gross*