

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

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

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 12 novembre 2020 à la Salle du Bicentenaire, place du Château 6 à Lausanne. Présidée par M. le député A. Berthoud, également rapporteur, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin, C. Richard, F. Gross et A. Baehler Bech ainsi que de MM. les députés, G. Zünd, N. Glauser, G. Mojon, J.-M. Sordet, J.-D. Carrard, P.-A. Pernoud, M. Mischler, P. Dessemontet (motionnaire) et A. Cherubini. M le député H. Buclin était excusé.

Ont également participé à cette séance, M. le Conseiller d'Etat P. Broulis, chef du département des finances et des relations extérieures (DFIRE), P. Rattaz, chef du service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI). M. F. Mascello s'est chargé de la prise des notes de séance.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Cette motion a été déposée dans un contexte particulier, soit à la fin du printemps dernier, lorsque la construction du projet de budget 2021 était incertaine, suite à l'impact de la première vague de la crise sanitaire. A ce moment-là, il était imaginable que ce budget doive faire face d'une part à une baisse massive des ressources financières de l'Etat et d'autre part à une obligation de compensation très forte pour respecter l'art. 164, al. 4 Cst-VD qui stipule que : « *Dans le budget de fonctionnement, les recettes doivent dans tous les cas couvrir les charges avant amortissements* », ou en d'autres termes le respect du petit équilibre.

Dans le courant de l'été, il est apparu que la construction du projet de budget 2021 permettrait de respecter ces normes constitutionnelles. Cette prédiction s'est d'ailleurs vue confirmée lors des visites de la sous-commission COFIN-DFIRE, dont le motionnaire est membre, au début de l'automne où ce dernier a pu constater que le projet de budget était relativement solide. La situation sanitaire reste néanmoins critique en raison de la deuxième vague, avec des pans de l'économie qui vont connaître des moments très difficiles (notamment hôtellerie – restauration) et demander des aides étatiques et fédérales. Dans un contexte d'inquiétudes face aux futures rentrées fiscales et aux aides financières (dépenses extraordinaires) à assumer par l'Etat pour les exercices à venir, sa motion a dès lors perdu en urgence, mais pas en pertinence.

Afin de se donner tous les moyens à disposition pour gérer ce genre de crises, le Conseil d'Etat peut prononcer l'état de nécessité, mais sa base légale ne peut être que de rang législatif, puisque la Constitution cantonale ne le prévoit pas. Faut-il garantir coûte que coûte, et immédiatement, l'équilibre financier quitte à ajouter à la crise une politique d'austérité brutale (augmentation du déficit des exercices) ou alors faut-il maintenir les prestations et prendre le temps de rétablir la situation une fois le paroxysme de la crise passée ? C'est la question fondamentale que pose cette motion, tout en laissant intact le mécanisme de frein à l'endettement.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseiller d'Etat émet les commentaires suivants :

- cette motion, si elle est adoptée, a de très fortes chances de faire l'objet d'un recours auprès de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal pour vice de forme ;
- la temporalité de cette démarche n'est pas idéale, car de nombreux chantiers législatifs importants sont en cours ou à venir dans un laps de temps très court (réforme de caisse de pension, péréquation intercommunale, facture sociale, etc.) ;
- l'environnement macroéconomique est dans une grande phase de turbulence avec, notamment des votations fédérales dont la récurrence est susceptible d'affaiblir le tissu économique vaudois et suisse¹ ;
- le résultat de l'exercice 2020 est incertain, car de grandes inconnues subsistent tant pour les personnes morales que physiques en terme de justesse du calcul des acomptes qui pourraient être supérieurs à la situation réelle des contribuables, avec des remboursements possibles à la clé ;
- le projet de budget 2021 est effectivement solide, mais la situation véritable ne sera connue que lors du bouclage des comptes 2021.

Pour toutes ces raisons, il encourage la commission à ne pas entrer en matière, car la situation actuelle nécessite du calme et du pragmatisme que cette motion n'apporte pas.

4. DISCUSSION GENERALE

Actif dans le monde des entrepreneurs, un député indique qu'aucun signe de diminution des demandes de RHT (réduction horaires de travail) n'est perceptible sur le marché, depuis la fin de la première vague. Cela signifie que les entreprises continuent d'y recourir durant cette seconde vague. Il ne faut dès lors pas modifier les équilibres en place.

Un député reconnaît la tentation d'adapter les règles aux besoins, mais refuse d'y céder. Les cautèles voulues par les constituants sont justement présentes pour gérer les périodes difficiles. Par ailleurs, il n'est pas sain que la structure qui est en charge de la gestion des affaires soit la même que celle qui pourrait en modifier les règles, qui plus est en modifiant la Constitution par voie de décret. Il n'est toutefois pas opposé à une modification du système, mais pour autant que la problématique soit durable et empêche les institutions de travailler, ce qui n'est pas le cas pour le moment. Cet avis est partagé par un autre député.

Une députée estime, au contraire, que la vision des constituants n'est pas immuable et peut être sujette à une adaptation. Si le moment n'est effectivement pas le bon, un questionnement sur les effets pervers des règles introduites doit être possible, car ceux-ci n'avaient pas été pris en compte dans le cadre des travaux de l'Assemblée constituante. La forme de l'intervention – la motion – n'étant peut-être pas appropriée, elle soutiendrait la transformation en postulat qui permettrait une réflexion plus approfondie sur un éventuel assouplissement du système.

Une députée estime que les lois en vigueur sont l'image de la vraie vie et doivent être adaptées en cas de besoin. A des fins de bonne anticipation, il ne faut pas attendre que la situation soit totalement bloquée pour lancer une réflexion sur l'assouplissement de certaines règles.

Le Conseiller d'Etat insiste sur le fait que la situation économique actuelle est tendue, avec des fronts qui s'opposent, avec, par exemple, des demandes de baisse d'impôt. Dans un contexte où certains secteurs vont devoir se réinventer, alors que d'autres sont considérés comme privilégiés, il est trop dangereux de rouvrir un débat constitutionnel pour contourner les règles en place et qui fonctionnent.

Un député partage les arguments du Conseiller d'Etat, mais s'étonne qu'un membre d'un exécutif considère l'assouplissement du petit équilibre comme une encouble, alors que cette proposition permettrait d'augmenter sa marge de manœuvre. Il n'est pas fondamentalement convaincu de la forte opposition décrite, si l'on prend le temps d'expliquer dans les détails le cadre de cette modification qui vise uniquement des situations exceptionnelles. En conclusion, il juge l'idée plutôt raisonnable et la mesure réaliste et plausible.

¹ Votations du 29 novembre 2020 portant sur les deux initiatives "entreprises responsables" et pour l'interdiction du financement des producteurs de matériel de guerre.

Le Conseiller d'Etat martèle que l'ouverture d'un débat constitutionnel serait synonyme d'une situation grave qui pourrait alors provoquer d'une part, la suspension d'autres dossiers déjà lancés (p.ex. discussions avec les communes) et d'autre part des questions sur la dynamique budgétaire de l'Etat. Une vision pragmatique est nécessaire et les outils constitutionnels en place sont suffisants. Sans parler du fait que le Conseil d'Etat n'est pas obligé d'attendre une situation inextricable pour prendre des mesures (augmentations d'impôts – baisses de prestations). S'agissant des RHT, un futur débat sur l'augmentation de la cotisation chômage n'est pas impossible, mettant sous tension la solidarité intergénérationnelle. Plus que jamais une vision pragmatique et calme est nécessaire pour passer ce cap difficile.

Sachant que le budget est essentiellement composé de charges pérennes, le président de la commission questionne le motionnaire sur la mise en œuvre concrète de son texte et des recettes identifiables qui en découleraient, autres que l'augmentation d'impôt ou la baisse de charges.

Le motionnaire tient à rappeler que sa motion ne serait activable qu'en cas de situations exceptionnelles comparables ; la dernière connue étant celle durant la dernière guerre mondiale (1939 – 1945). Le mécanisme proposé est éminemment provisoire pour un ou deux ans et si aucun résultat probant n'apparaît celui du frein à l'endettement pourrait alors être actionné. Il n'a pour l'heure pas de solution miracle à proposer quant à de nouvelles recettes et comprend le manque de motivation à ouvrir un débat constitutionnel. Par contre, il est d'avis qu'un débat entre une application stricte ou plus souple du petit équilibre amènerait une réflexion pertinente sur le fonctionnement de nos institutions en cas de crise majeure. Afin de favoriser cette option et sa motion étant trop impérative, il accepte de la transformer en postulat. Ainsi le Conseil d'Etat pourrait-il y répondre ultérieurement et anticiper la gestion d'une nouvelle situation de crise.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette motion, transformée en postulat, par 5 oui, 9 non et 0 abstention

Montanaire, 14 décembre 2020

*Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Berthoud*