



---

## Rapport de la Commission des finances

sur

**l'initiative parlementaire du Groupe Adg/LA, déposée par les députés Emmanuel Amoos, Jean-Henri Dumont, Gaël Bourgeois et Raymond Borgeat intitulée : Stop au frein à l'endettement**

---

### 1. Introduction

L'initiative a été déposée le 14 mars 2014 et, en séance du 15 décembre 2014, le Bureau du Grand Conseil a décidé de transmettre, selon l'article 131 du règlement du Grand Conseil, l'initiative citée en titre à la Cofi. Cette dernière a été chargée d'entendre le Conseil d'Etat et de donner un préavis sur l'opportunité de la prendre en considération.

Par courriel du 11 février 2015, la prise de position du Conseil d'Etat du 28 janvier 2015 a été remise aux membres de la Cofi.

La Cofi s'est donc réunie le 23 février 2015 pour donner son préavis sur l'opportunité de la prendre en considération avec la participation suivante :

Cofi	23.02.2015
M. Alex Schwestermann, président	x
M. Patrick Fournier, vice-président	x
M. Daniel Emonet, rapporteur de la langue française	x
M. Niklaus Furger, rapporteur de la langue allemande	x
M. Emmanuel Amoos	x
M. Pierre Contat	x
M. Jean-Henri Dumont	x
Mme Stéphanie Favre	x
M. Laurent Léger	x
Mme Géraldine Marchand-Balet	x
M. Xavier Moret	x
M. Philippe Nantermod	x
M. Manfred Schmid	excusé

Lors de cette séance, les personnes suivantes étaient également présentes :

- M. Maurice Tornay, chef du Département des finances et des institutions
- M. Pierre-André Charbonnet, chef de l'Administration cantonale des finances
- M. Damian Locher, adjoint au chef de service de l'ACF et chef de la Comptabilité générale



## 2. Rappel de l'initiative

L'initiative parlementaire propose la modification de l'article 25 de la Constitution valaisanne comme suit :

### Article 25

*1 Le budget de l'Etat doit présenter un excédent de revenus ~~et un excédent de financement assurant des investissements et participations aux investissements de tiers nécessaires au développement harmonieux du canton et permettant de garantir l'amortissement d'un éventuel découvert au bilan, ainsi qu'un amortissement de la dette.~~*

*2 Si le compte s'écarte du budget et présente un excédent de charges ~~ou une insuffisance de financement~~, l'amortissement de ces découverts doit être prévu au budget du deuxième exercice suivant.*

*3 Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil avant la publication du projet de budget les modifications des dispositions légales ne relevant pas de sa propre compétence et qui sont nécessaires au respect de ce principe.*

*4 Ces modifications sont arrêtées par le Grand Conseil, par la voie du décret, dans la même session que celle où il approuve le budget.*

*5 La législation règle l'application des principes posés dans cet article. Elle pourra prévoir des exceptions en fonction de la conjoncture économique ou en cas de catastrophes naturelles ou d'autres événements extraordinaires. »*

## 3. Réponse du Conseil d'Etat

Selon l'avis du Conseil d'Etat, la proposition de modification de l'art. 25 de la Constitution cantonale est problématique pour les raisons suivantes :

- a) Prétendre que la suppression du frein à l'endettement permettra de renforcer la capacité d'agir sur la politique conjoncturelle et les investissements publics, c'est oublier :
- le niveau élevé actuel des investissements nets (Fr. 190.6 mios au budget 2015, Fr. 201.8 mios au compte 2013 / env. Fr. 210 mios en moyenne entre 2009 et 2013 / env. Fr. 142 mios entre 2004 et 2007 – premières années de l'introduction du frein à l'endettement entrée en vigueur au 01.01.2005) ;
  - la création d'un fonds de soutien à l'économie de Fr. 50 mios de francs avec le compte 2008 ;
  - la création du fonds de financement des grands projets d'infrastructures du XXI<sup>e</sup> siècle avec une dotation initiale de Fr. 300 mios au compte 2012.

Ces éléments ont justement pu être réalisés dans le cadre des dispositions actuelles du frein aux dépenses et à l'endettement.

- b) Affirmer qu'avec les dispositions en vigueur, la génération actuelle est désavantagée par rapport à la prochaine génération, dans la mesure où on lui fait totalement payer aujourd'hui les avantages qu'obtiendra la prochaine génération, c'est ne pas considérer que la génération actuelle bénéficie des investissements payés par les générations passées. En d'autres termes, l'affirmation des initiants se vérifie uniquement dans le cas où aucun investissement n'aurait été réalisé par le passé (« socle de capitaux » nul, notion mentionnée par les initiants).
- c) Le frein à l'endettement renforce la crédibilité du canton à l'égard des citoyens et des créanciers (cf. crise des finances publiques dans les années 90, le cas de Loèche-les-Bains).

- d) Il établit le cadre constitutionnel nécessaire à une politique financière responsable et empêche par conséquent le transfert de charges sur les générations futures. De plus, il est important de préciser qu'il semble à priori être facile de développer de nouvelles prestations ou infrastructures par l'emprunt. Il apparaît, par expérience, qu'abaisser par la suite le niveau d'une dette publique n'est pas une entreprise aisée. A ce titre, il est important de rappeler que les dettes des années 2000 ont été amorties en 2004 par un facteur externe, à savoir la recette constituée par la quote-part du canton au bénéfice extraordinaire de la vente d'or de la BNS. Sans ce facteur externe, des mesures d'assainissement auraient dû être prises afin de réduire les dettes créées au préalable par une génération passée au détriment d'une génération actuelle ou future, violant ainsi en partie le principe d'équité entre les générations.
- e) Le texte proposé supprime totalement la notion d'équilibre du résultat de financement et ce même sur le long terme. S'engager dans une telle direction, sans mécanisme d'arrêt de l'endettement par exemple, risquerait par conséquent de compromettre la santé financière du canton à long terme, canton dans son ensemble (canton-communes).

De plus, prévoir « un mécanisme d'arrêt de l'endettement » n'est pas aisé : à quel niveau positionne-t-on le plafond d'endettement ? quel est le critère de référence (PIB, nombre d'habitants, recettes fiscales, ...) ? dispose-t-on des données les plus récentes ? quelles sont les mesures « de sanction », une fois le plafond dépassé ? A ce titre, l'équilibre actuel du compte d'investissement (frein à l'endettement) est plus « simple » et plus « pratique » dans sa détermination et son application et ce que ce soit lors de l'établissement du budget ou du compte.

Enfin, même si la détermination d'un « plafond d'endettement » reste techniquement possible, il s'approche, une fois atteint, fortement du frein à l'endettement dans son applicabilité et son respect, tout en permettant certes un niveau d'endettement plus élevé.

- f) Avoir des finances saines est un facteur important dans le cadre :
- d'un système fédéraliste à 3 niveaux institutionnels caractérisé notamment par une décentralisation des tâches publiques dans leur conception et leur réalisation et un système de transferts financiers ;
  - d'une concurrence fiscale accrue entre les cantons notamment ;
  - de la capacité de remplir les différentes fonctions de l'Etat que sont les fonctions d'allocation, de redistribution et de stabilisation ;
  - d'une capacité concurrentielle de l'économie.

En cas d'endettement élevé, la position et le rôle de l'Etat dans les situations décrites ci-dessus pourraient être mis à mal.

- g) S'il est vrai que les investissements publics ont un impact important et direct sur l'économie cantonale, il ne faut pas négliger le fait que ceux-ci engendrent des coûts de fonctionnement parfois importants (amortissement, entretien, frais généraux,...), mettant de fait sous pression le compte de fonctionnement, lequel est soumis au frein aux dépenses (même dans le cas des propositions de nouvelles dispositions faites par les initiants). Un niveau d'investissement trop élevé pourrait entraîner de fait une augmentation de la charge fiscale des contribuables et/ou une diminution des prestations publiques. Un recours important à l'emprunt à terme peut mettre à mal les fonctions d'allocation et de redistribution de l'Etat au niveau cantonal, fonctions remplies à l'aide des dépenses de fonctionnement également.

h) A terme, l'augmentation des charges d'intérêts, qu'elle soit la conséquence d'un volume de capitaux étrangers plus important (augmentation de la dette) et/ou d'une croissance des taux, comporte de nombreux risques, parmi lesquels :

- une diminution de la marge de manœuvre du Gouvernement et du Parlement ;
- une réduction des prestations publiques et/ou une pression à la hausse sur la charge fiscale des contribuables (avec comme conséquence probable le départ de certains gros contribuables – au vu de la concurrence fiscale, le développement d'activités illégales telles que le travail au noir,...) ; en d'autres termes, une pression accrue sur le compte de fonctionnement et le frein aux dépenses ;
- une détérioration des conditions de crédits offertes par les bailleurs de fonds, augmentant de fait les charges d'intérêt supportées.

Ces effets seront d'autant plus amplifiés en cas de situation « d'effet boule de neige » de la dette (financement du service de la dette par le recours à un nouvel emprunt).

i) Le mécanisme actuel permet déjà au Gouvernement et au Parlement de mener une politique anticyclique, que ce soit par la création de fonds tels que le fonds de soutien à l'économie (créé en 2008) comme cité précédemment, ou par dérogation décidée par le Grand Conseil en cas de situation économique particulièrement difficile (loi sur le frein aux dépenses et à l'endettement, art. 4).

#### 4. Arguments des initiants

Le président de la Cofi ouvre la séance et passe la parole à M. Emmanuel Amoos, membre de la Cofi et co-signataire de l'initiative. Son intervention peut être résumée comme suit :

- Le frein aux dépenses n'est pas concerné par cette initiative ;
- la suppression du frein à l'endettement est nécessaire afin de renforcer la capacité d'agir sur la politique conjoncturelle et les investissements publics ;
- en cas d'un fléchissement conjoncturel de longue durée et si on devait voir les recettes chuter de manière disproportionnée, les règles strictes du frein à l'endettement conduiraient très rapidement à une politique procyclique aggravant la crise ;
- le frein à l'endettement manque un de ses objectifs principaux, à savoir la sauvegarde de l'intérêt des générations à venir. Le principe d'équité entre les générations rend ainsi injustifiable la règle du frein à l'endettement qui postule obligatoirement un endettement structurel égal à zéro ;
- Les générations actuelles sont désavantagées par rapport à la génération prochaine dans la mesure où on leur fait déjà totalement payer aujourd'hui les avantages qu'obtiendra la génération future ;
- L'expérience du compte 2013 a clairement montré les limites du système valaisan ;
- Une politique budgétaire optimale neutralise les fluctuations passagères des recettes et des dépenses, un budget équilibré chaque année s'y oppose, soit qu'il entraîne des fluctuations trop fortes des dépenses, soit qu'il exige des adaptations des taux d'imposition ;
- La Confédération a également un frein à l'endettement. Sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, le montant total des dépenses ne peut pas excéder celui des recettes. Ce frein permet des dépenses supplémentaires en période de récession. Il devra toutefois garantir simultanément que ces déficits seront compensés par des excédents de recettes en période de prospérité ;

- La Cofi pourrait éventuellement proposer un contre-projet – peut-être en se basant sur le système de la Confédération – mais cette démarche nécessiterait d'accepter l'entrée en matière sur l'initiative déposée.

Suite à cette information, le chef du DFI fait part en bref des arguments du Conseil d'Etat qui figurent dans le chapitre ci-devant pour refuser cette initiative.

## **5. Analyse de la COFI**

La présente phase d'analyse consiste à donner un préavis sur l'opportunité de prendre en considération l'initiative ou de la refuser. En d'autres termes, est-ce qu'on veut supprimer ou maintenir le frein à l'endettement ? Il ne s'agit donc pas à ce stade de proposer d'éventuelles précisions ou adaptations de l'initiative. Ce travail interviendrait au cas où le Parlement accepterait l'opportunité de l'initiative.

Lors de la discussion, en plus des arguments relevés ci-devant, ceux en faveur et en défaveur de l'initiative ont notamment été relevés :

### ***Arguments développés ou avancés en faveur de l'initiative***

- Par le double frein, on a déresponsabilisé le Parlement, ce dernier doit pouvoir mener une politique anticyclique ;
- Le délai actuel d'une année pour équilibrer le budget est trop court, il faut prendre en compte la durée d'un cycle conjoncturel qui est de cinq à sept ans ;
- Les dispositions actuelles ont été contournées par la création de divers fonds, les moyens des fonds ne suffisent pas pour faire face aux investissements en lien avec des projets mis en route (R3, EPFL, etc.) ;
- Suite aux expériences faites en lien avec le compte 2013, la Cofi devrait saisir l'occasion et réfléchir à un éventuel contre-projet ;
- A l'époque, le Conseil d'Etat s'opposait à l'introduction du frein à l'endettement, il était donc conscient des problèmes pratiques qui en découlaient ;
- Les prochaines années seront difficiles. Il faut donc disposer d'une certaine flexibilité et de non pas aggraver la situation par une diminution des investissements ;
- On devrait s'inspirer des instruments mis en place par d'autres cantons pour maîtriser les finances cantonales.

### ***Arguments développés ou avancés en défaveur de l'initiative***

- Le système actuel est satisfaisant et a fait ses preuves ces derniers dix ans ;
- Par l'initiative, on veut augmenter les dépenses, ce qui fera croître l'endettement ;
- Malgré le double frein, ces dernières années les investissements de l'Etat ont été importants et il n'y a pas de demandes de les augmenter ;
- Lors de l'introduction du double frein, le Parlement a insisté sur le frein à l'endettement pour le limiter ;
- Ce frein était nécessaire du fait qu'avant son introduction l'insuffisance de financement annuelle était très importante (certaines années plus de Fr. 100 mios) et la dette consolidée augmentait régulièrement ;
- Les intérêts passifs chargeaient le compte pour environ Fr. 80 mios par année, la diminution des charges d'intérêt a contribué à faire des investissements ;

- Même dans les bonnes années, les collectivités publiques n'arrivaient guère à diminuer l'endettement. En Valais, la diminution est intervenue en 2004 en lien avec la vente de l'or par la BNS ;
- Diverses études démontrent que les programmes anticycliques arrivent rarement au bon moment ;
- Une augmentation des investissements conduit à un accroissement des charges de fonctionnement. Il sera donc encore plus dur de respecter le frein aux dépenses ; aux comptes 2013 et 2014, ce premier frein n'est pas respecté
- La création en décembre 2014 du fonds des fluctuations des recettes devrait contribuer à une application plus souple des dispositions actuelles.

## **6. Proposition de la Cofi**

Suite à l'analyse d'opportunité au sens de l'art. 131 al. 1 du règlement du Grand Conseil la Cofi décide par 10 contre 2 (un membre étant absent) de donner un préavis négatif à l'initiative Stop au frein à l'endettement.

Sion, le 2 mars 2015

### **COMMISSION DES FINANCES DU GRAND CONSEIL :**

<b>Le président :</b>	<b>Le vice-président :</b>	<b>Le rapporteur de langue française :</b>	<b>Le rapporteur de langue allemande :</b>
Alex Schwestermann	Patrick Fournier	Daniel Emonet	Niklaus Furger