

## ***Déficit du Canton. Un ajustement sauvage sans réelle urgence***

Alors que les messages les plus contradictoires circulent sur l'état des finances du Canton de Vaud, le Grand Conseil vient d'adopter des mesures d'économie totalement arbitraires (telles que la réduction de 20 % du budget d'achat de livres par la bibliothèque cantonale universitaire). La situation des finances cantonales justifie-t-elle un tel empressement ?

Les observations suivantes s'imposent. Premièrement, en 1996 (la dernière année pour laquelle on dispose d'informations comptables complètes) la situation du canton était loin d'être catastrophique. Deuxièmement, il est trop tôt pour se prononcer sur la situation pour les années suivantes et le Département des finances ne dispose pas des informations nécessaires à une évaluation sereine de l'ajustement qui serait nécessaire. Troisièmement, le niveau d'endettement du canton est tel qu'un déficit même important peut être supporté pendant quelques années sans difficultés.

Un objectif de stabilisation du ratio entre la dette publique et le produit cantonal est un objectif raisonnable qui fait l'unanimité. Il s'agit là d'une politique financière dite « soutenable », c'est-à-dire ne conduisant pas à terme à l'explosion de la part des charges d'intérêt dans les dépenses cantonales, un objectif minimal mais acceptable en raison de la situation financière favorable héritée des années huitante.

Or avec une dette approximant 17 % du produit cantonal et sous l'hypothèse d'un sentier normal de croissance pour l'économie vaudoise proche de 2%, cet objectif est compatible avec un déficit du budget global du Canton net des amortissements mais incluant les dépenses d'investissements- c'est-à-dire des besoins d'emprunt net - de l'ordre de 0,3% du revenu cantonal ou environ 90 millions de francs. Dans les comptes 1996, la grandeur équivalente était de 300 millions de francs; dans la perspective d'une politique financière soutenable, parce que ne conduisant pas à une augmentation du poids relatif de la dette, le Canton a emprunté 210 millions de francs en trop en 1996.

Cette constatation n'est cependant pas suffisante pour se prononcer sur des mesures d'économie. Le déficit de toute collectivité publique est influencé par la conjoncture. En période de boom économique les recettes (fiscales) sont florissantes et les dépenses (de chômage, par exemple) réduites tandis que l'inverse est vrai dans les périodes de récession ou de stagnation comme celle qui se termine. Or l'Etat, encore moins qu'un ménage privé, n'est pas tenu d'équilibrer son budget année après année. Le contraire est même désirable: à cause de l'impact de son action sur l'activité économique, il est normal que l'Etat soit déficitaire en période de récession et compense ses déficits de récession par les excédents enregistrés en phase d'expansion. Pour décider du degré de gravité de la situation présente, il faut donc évaluer la mesure dans laquelle le retour à la santé macro-économique s'accompagnera "automatiquement" d'une amélioration des finances de l'Etat. La manière la plus commune de le faire est de calculer un budget « structurel », encore dit « de plein emploi », et de mesurer ainsi la part du déficit imputable à la conjoncture.

Le chiffre de 90 millions de francs mentionnés ci-dessus devrait donc se rapporter au budget structurel ou encore à une sorte de budget moyen et non pas aux comptes ou budget d'une année particulière. Curieusement, il semble qu'aucun donnée fiable concernant le déficit structurel ne soit disponible pour le Canton de Vaud. C'est d'autant plus dommage qu'un

accord sur une estimation du budget structurel serait de nature à éclairer le débat sur les finances publiques et lui enlever beaucoup de son caractère polémique.

Un premier coup d'oeil aux chiffres permet les constatations suivantes. Du côté des dépenses, l'influence conjoncturelle sur le budget cantonal semble relativement faible: les années 80 suggèrent plutôt que « quand il y a de l'argent, on le dépense » avec en conséquence des dépenses au profil pro-cyclique quand les recettes augmentent sans automatisme dans le cas contraire: c'est sans doute la source du drame actuel.

Quant aux recettes, une analyse économétrique préliminaire de la mesure dans laquelle elles réagissent aux variations du revenu cantonal conduit à estimer à 70 mios de francs l'écart (pour 1996) entre recettes effectives et recettes tendanciennes. Si ce chiffre était confirmé par une étude plus sérieuse, ce serait à 140 mios de francs (300 moins 90 moins 70) qu'il faudrait donc chiffrer l'effort minimal à demander à moyen terme à la collectivité vaudoise sur base des chiffres 1996. De ce point de vue, la situation des finances du canton est ainsi loin d'être catastrophique.

Le budget de l'année 1997 donne une image différente et laisse apparaître un déficit structurel plus important (de même que le budget pour 1998). Etant donné l'écart souvent important que l'on observe entre budget et comptes définitifs, il semble cependant prématuré de conclure à une aggravation importante des finances cantonales qui justifierait un ajustement rapide. Le département des finances semble d'ailleurs incapable d'évaluer les effets de la conjoncture en 1997 et 1998. De toute évidence, le Grand Conseil ne dispose pas des informations nécessaires pour prendre des décisions aussi radicales que celles qu'il vient d'adopter. Avant de proposer un ajustement "sauvage", un minimum d'analyse semblerait indispensable.

Observons en outre qu'en contrepartie de sa dette, le canton a accumulé des actifs importants; plutôt que d'emprunter pour consommer, le canton a surtout emprunté pour investir. Ainsi, la dette nette du canton (ses emprunts moins ses actifs) s'élève à quelque 6 % du revenu cantonal. Dans une telle situation, un déficit temporaire, même important, ne met pas à mal une situation d'endettement qui reste globalement saine. En ce sens, ni le plan d'ajustement du Conseil d'Etat, ni les décisions arbitraires prises cette semaine par le Grand Conseil ne peuvent être justifiées par l'urgence.

Jean-Pierre Danthine  
Damien Neven  
Jean-Jacques Schwartz  
Thomas von Ungern  
Ernst-Ludwig von Thadden

Professeurs à l'Ecole des HEC de l'Université de Lausanne