

Zeitschrift: Domaine public

Band: - (2016)

Heft: 2139

Artikel: Contrainte financière ou choix politique : la gestion des finances publiques entre automatisme et raison

Autor: Delley, Jean-Daniel

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1023476>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 19.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Contrainte financière ou choix politique

La gestion des finances publiques entre automatisme et raison

Jean-Daniel Delley - 28 octobre 2016 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/30170>

En comparaison internationale, la Suisse fait figure d'îlot de stabilité financière. Elle gère son budget en bonne mère de famille: on ne dépense pas plus que ce dont on dispose.

Ce comportement d'apparent bon sens figure dans la [Constitution](#) et dans la [loi](#). En effet, en décembre 2001, citoyens et cantons ont plébiscité le mécanisme du frein à l'endettement qui limite sévèrement la liberté d'action budgétaire du Parlement. Et, si l'on en croit un [récent sondage](#) commandé par Avenir Suisse, la population paraît toujours très attachée à cette discipline budgétaire. Du coup, la perspective d'une demande de desserrement du frein par le Conseil fédéral a aussitôt suscité la montée aux barricades de la [NZZ](#), pour qui on ne touche pas à une «*vache sacrée*».

Afin, prétend-il, de sauver l'AVS, le [Parlement](#) prépare un autre frein qui permettrait d'élever automatiquement l'âge de la retraite dans le cas où aucune majorité politique ne se dessinerait pour rééquilibrer les finances du premier pilier. A l'époque, nous avons critiqué ce mécanisme qui consacre la démission des politiques au profit d'automatismes juridiques ([DP 1494](#)).

Le frein à l'endettement

constitue une rigidité peu compatible avec une action en prise sur la conjoncture économique. En effet, l'équilibre des finances implique un autofinancement obligatoire des investissements puisque leurs montants ne peuvent être portés au budget de fonctionnement, contrairement aux amortissements annuels et aux intérêts relatifs. Le cas du patrimoine administratif financé par des taxes affectées demeure évidemment réservé. Par ailleurs, la recherche de l'équilibre budgétaire ne peut miser sur une amélioration des recettes. Enfin, les corrections possibles au frein que nécessiterait la conjoncture économique se réfèrent à l'évolution du produit intérieur brut, une donnée établie avec trop de retard pour donner lieu à une (ré)action efficace.

Ces fameux 3%

L'Union européenne connaît également de tels mécanismes censés garantir la discipline financière de ses membres. Ainsi du critère des 3%, taux maximal de déficit budgétaire toléré en proportion du PIB. L'histoire de la genèse de ce critère montre la faiblesse des fondements économiques d'une prescription jamais remise en question depuis. [Guy Abeille](#), l'un des deux inventeurs de ce critère et ancien haut fonctionnaire au ministère

français des finances, en a retracé les péripéties.

Car il s'agit d'une invention française. A son arrivée au pouvoir en mai 1981, François Mitterrand se voit confronté à un déficit budgétaire beaucoup plus important que prévu par son prédécesseur. Pour 1982, le trou est estimé à 100 milliards de francs. En vue de contrer les appétits financiers de ses ministres, le président commande une norme simple et solide, incontestable, apte à verrouiller le déficit budgétaire.

Guy Abeille, alors chargé de mission au ministère des finances, et l'un de ses collègues se mettent au travail. En une heure, raconte-t-il, l'affaire est réglée. Le choix du PIB? Normal, tout le monde connaît cet agrégat et s'y réfère. Trois pour cent? Le déficit annoncé avoisinait les 100 milliards, soit 2,6% du PIB. Fixer le plafond à 2%? Trop de pression. Alors allons-y pour 3%, taux par ailleurs reconnu comme symboliquement chargé.

Lors des négociations à l'origine du traité de Maastricht (1990-1992), les Etats membres reprennent ce chiffre magique qui devient l'un des critères de convergence pour accéder à la zone euro.

Sans base théorique sérieuse

Ce ratio déficit / PIB ne repose sur aucune base théorique sérieuse. Alors que le déficit budgétaire représente une somme à emprunter dont l'amortissement se fera de manière échelonnée dans le temps, le PIB correspond à la richesse produite l'année du déficit. Les deux indicateurs ne relèvent pas de la même

temporalité. En situation de déficit, il importe davantage d'évaluer la solvabilité future du débiteur que de connaître sa situation présente. Par ailleurs, ce ratio n'a pas la même signification selon qu'il est atteint exceptionnellement ou qu'il se retrouve année après année, comme un résultat habituel. Considérés comme un déficit acceptable, ces 3% contribuent par cumul annuel à l'alourdissement d'une dette qui peut devenir

insupportable.

Au nom de la rigueur financière, les collectivités publiques, plutôt que d'ouvrir un débat sur leurs priorités et sur l'équilibre à trouver entre les économies possibles et les ressources nouvelles, préfèrent s'en remettre à des indicateurs et à des automatismes qui n'ont du sérieux que l'apparence. Quand application mécanique rime avec démission du politique.

Le droit de veto parlementaire se précise

Le Parlement voudrait gouverner plus, quitte à bouleverser l'exécution du droit

Yvette Jaggi - 31 octobre 2016 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/30180>

Les adeptes les plus stricts de la suprématie du peuple souverain se méfient de la démocratie représentative.

A l'instar de l'UDC, ils ne tolèrent en réalité ce mode de fonctionnement que s'il est associé à la possibilité de recourir aux instruments de la démocratie directe - initiative populaire et référendum - dont ils font un intensif usage.

Mais l'UDC ne se contente pas des opportunités déjà offertes par les institutions suisses. Par la voie d'une initiative parlementaire déposée le 19 juin 2014, l'un de ses trois vice-présidents, le conseiller national zougais [Thomas Aeschi](#), propose que le Parlement se dote d'un droit général de veto en matière

d'ordonnances d'exécution édictées par le Conseil fédéral; cet interdit serait opposable aux dispositions jugées contraires à l'esprit des lois dont elles devraient permettre l'application.

Mises en ordre et en œuvre

Autant dire que l'ordre institutionnel s'en trouverait passablement perturbé. Car les compétences sont bien distribuées: le peuple et les cantons écrivent la Constitution fédérale, les Chambres fédérales élaborent les lois et le Conseil fédéral fixe leur mise en œuvre par voie d'ordonnances, signées par l'exécutif tout entier ou, en vertu d'une subdélégation, par l'un des sept départements.

S'agissant de l'application des lois, la Constitution de 1999 contient des précisions que la version antérieure n'avait jamais voulu formuler. L'[article 182](#), intitulé «*législation et mise en œuvre*» signifie clairement que le Conseil fédéral participe à la fonction législative en édictant des règles de droit, «*dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorise*». Outre ces compétences normatives expressément attribuées, le Conseil fédéral a la responsabilité générale de mettre en œuvre les lois et arrêtés de l'Assemblée fédérale ainsi que les jugements rendus par les autorités judiciaires fédérales.

Jusqu'à la fin des années 80 du siècle dernier, on reprochait