



Rapport de la Commission des finances

sur

Initiative parlementaire du Groupe PLR, déposée par les députés Philippe Nantermod (suppl.), André Vernay, Xavier Moret (suppl.) et David Queloz (suppl.) intitulé : pour un frein à l'expansion de l'Etat

1. Introduction

En séance du 22 mai 2013, le Bureau du Grand Conseil a décidé de transmettre, selon l'article 131 du règlement du Grand Conseil, l'initiative citée en tête 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.

Des premières discussions au sein de la Cofi concernant cette initiative ont eu lieu lors des séances des 26 juin et 26 août 2013 en présence de M. Maurice Tornay, chef du DFI.

Par courrier du 2 septembre 2013, la Cofi a demandé au Conseil d'Etat de lui remettre sa prise de position par rapport à cette initiative. Ce dernier l'a arrêtée le 29 janvier 2014.

La Cofi s'est donc réunie le 19 février 2014 pour donner son préavis sur l'opportunité de la prendre en considération avec la participation suivante :

Cofi	19.02.2014
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	excusé
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	x



2. Rappel de l'initiative

L'initiative parlementaire a la teneur suivante :

« Il est proposé la modification suivante de la Constitution valaisanne :

Article 25

2^{bis} Par rapport au budget de l'année précédente, le budget de l'Etat ne peut présenter une augmentation des charges et des recettes supérieure à la moyenne de la croissance du produit intérieur brut cantonal des cinq années précédentes.

2^{ter} Si le compte s'écarte du budget et présente une augmentation des charges et des recettes supérieure à celle de la moyenne du produit intérieur brut cantonal des cinq années précédentes, l'amortissement de cette augmentation doit être prévu au budget du deuxième exercice suivant.

2^{quater} La loi peut prévoir des exceptions ».

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 tant au niveau de son applicabilité stricte qu'au niveau de sa pertinence et de son efficacité, pour les raisons suivantes :

- ambiguïté des termes utilisés (charges ou dépenses / revenus ou recettes / compte de fonctionnement ou compte d'investissement) et manque de précision (PIB réel ou nominal) ;
- aucune donnée définitive de croissance du PIB par canton, uniquement des estimations, publiées de surcroît avec un important décalage temporel ;
- difficulté, voire impossibilité de mener une politique anticyclique (conformément à l'art. 100 al. 4 de la Constitution fédérale) dans le cadre de l'établissement des budgets futurs ;
- système de sanction, en cas de non-concordance du compte avec la règle proposée, inadapté aux processus actuels et aux réalités démocratiques dans la modification législative des prestations publiques et de leur financement ;
- dépendance à l'évolution passée d'une variable exogène, sans égard aux défis actuels et futurs ;
- politique budgétaire exceptionnellement complexe et contraignante ;
- souveraineté du Gouvernement et du Parlement subordonnée à l'application mécanique d'une formule mathématique ;
- évolution des fonctions de l'Etat sans corrélation avec la croissance économique ;
- risques et conséquences au niveau de l'application de la règle sur les recettes pour le canton et les communes ;
- difficulté d'assurer la durabilité des prestations publiques.

Suite à son analyse, le Conseil d'Etat est de l'avis de refuser les modifications constitutionnelles proposées dans l'initiative « pour un frein à l'expansion de l'Etat ».

4. Analyse faite par la Cofi

Selon les initiants, les charges d'exploitation de l'Etat du Valais ont progressé ces dernières années d'une manière beaucoup plus importante que le PIB. Si, selon leur indication, l'initiative avait été introduite en 2006, les charges d'exploitation seraient inférieures de Fr. 485 millions au budget 2014.

De manière générale, les membres de la Cofi consentent que la quote-part de l'Etat par rapport au produit intérieur brut (PIB) doit être raisonnable. La question se pose par contre si on veut atteindre cet objectif par l'initiative ou, comme jusqu'à présent, par le processus budgétaire et législatif.

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 un frein supplémentaire ou pas ? 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, les arguments suivants en faveur et en défaveur de l'initiative ont notamment été relevés par les membres de la Cofi :

Arguments développés ou avancés en faveur de l'initiative

- La quote-part de l'Etat ne doit plus progresser par rapport au PIB, par l'initiative cet objectif deviendrait atteignable.
- La croissance de l'Etat est devenue incontrôlable.
- Des programmes anticycliques sont possibles (catégorie des exceptions) mais en réalité ces programmes de relance interviennent trop tard et ne sont donc que peu efficaces.
- Les besoins doivent tenir compte des moyens à disposition.
- Il faut responsabiliser les gens, l'Etat ne peut pas tout faire.
- L'initiative prévoit des exceptions.
- L'initiative est modérée, elle ne demande pas une diminution de la quote-part de l'Etat mais seulement que son évolution suive le PIB.
- Les recettes d'impôts ont augmenté plus fortement que le PIB.
- L'influence de l'Etat doit être réduite.
- Il ne faut pas suivre la politique financière de la plupart des pays qui nous entourent caractérisée par une charge fiscale élevée et des coûts sociaux non maîtrisés.

Arguments développés ou avancés en défaveur de l'initiative

- L'augmentation des charges ces dernières années s'explique partiellement par le rattrapage dans divers domaines et de l'évolution de la population et de ses besoins.
- L'augmentation des charges a été également influencée par l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008 de la nouvelle péréquation financière fédérale (RPT). Il peut être cité que, depuis, les institutions pour les personnes handicapées ne sont plus financées par la Confédération. L'augmentation des charges en lien avec un tel transfert de charges de la Confédération en direction des cantons ne peut donc être liée à l'évolution du PIB.
- En situation de crise, l'économie a besoin du soutien de l'Etat par une politique anticyclique. L'Etat doit être en mesure d'entreprendre des mesures anticycliques. En diminuant le budget suite à une évolution négative du PIB, l'Etat aggraverait la situation.
- La situation financière du canton est maîtrisée, le double frein aux dépenses et à l'endettement a porté ses fruits.
- Un troisième frein n'est pas opportun voir dangereux. Le Parlement perdrait sa souveraineté notamment lors d'approbation de différents crédits d'engagement relatifs aux infrastructures scolaires, routières ou autres.
- Même si des exceptions sont prévues dans l'initiative, le risque des les voir se multiplier dans la pratique la rendrait sans substance.
- Il faut être attentif que la quote-part de l'Etat reste appropriée. Dans ce sens, le Parlement devrait être plus restrictif dans la fixation du niveau des prestations lors de l'élaboration des lois. Le Parlement doit mieux fixer les priorités et l'estimation des incidences financières des décisions du Parlement doit être améliorée. Ces objectifs peuvent être atteints sans cette nouvelle disposition.
- Ces dernières années, le Parlement a fait preuve d'une gestion économe des finances publiques. Preuve en est la création au compte 2008 du fonds de Fr. 50 millions pour le soutien à l'économie et la création et l'alimentation du fonds de financement des grands projets d'infrastructures du 21^{ème} siècle. Sans une discipline financière, le Parlement aurait pu utiliser ces moyens pour satisfaire les demandes des différents groupes politiques.
- Une augmentation des recettes conduit d'une manière générale à une augmentation des besoins respectivement des dépenses. Conscient de cette évolution, le Parlement a décidé plusieurs révisions fiscales au courant des dernières années.
- Cette initiative conduit à une déresponsabilisation du Parlement.
- Les coûts en lien avec l'évolution démographique ne dépendent pas du PIB.
- Les prestations et le niveau des prestations doivent être revus. Le projet ETS du Conseil d'Etat va dans la bonne direction.
- Il faut travailler sur les lois et les tâches de l'Etat.
- Le système du double frein en Valais est déjà très restrictif par rapport aux systèmes retenus dans les autres cantons.
- Aucun canton n'a lié l'évolution des charges à celle du PIB.

5. Proposition de la Cofi

Suite à cette analyse, la Cofi a décidé par sept oui contre cinq non (un membre étant absent) de proposer au Parlement de refuser cette initiative.

La Cofi est de l'avis que les instruments actuels sont suffisants pour maîtriser l'évolution des charges de l'Etat par rapport au PIB.

Lors du vote final, il a été annoncé qu'un rapport de minorité sera déposé.

Sion, le 19 février 2014

COMMISSION DES FINANCES DU GRAND CONSEIL :

Le président :

Le vice-président :

**Le rapporteur de
langue française :**

**Le rapporteur de
langue allemande :**

Alex Schwestermann

Patrick Fournier

Daniel Emonet

Niklaus Furger