

La politique budgétaire du canton de Genève de 1970 à 1995 : un divorce inévitable entre le discours politique et l'évolution des finances publiques?

Autor(en): **Pujol, Francesc**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **56 (1998)**

Heft 3

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140733>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DU CANTON DE GENÈVE DE 1970 A 1995. UN DIVORCE INÉVITABLE ENTRE LE DISCOURS POLITIQUE ET L'ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES ?¹

Francesc PUJOL

Département d'économie politique

Université de Genève

En faisant un effort d'imagination on pourrait se placer à l'échéance du prochain budget équilibré du canton de Genève, par exemple celui de 2'002. Il serait alors le premier à ne pas présenter un déficit du compte de fonctionnement en 14 ans. Comment serait assuré l'équilibre budgétaire des exercices suivants ? Il convient de poser cette question fondamentale maintenant plutôt que dans quatre ans, car elle n'est pas rhétorique. On est en droit de se demander si les efforts consentis ces dernières années et ceux qui restent encore à faire auront valu la peine si les déséquilibres budgétaires réapparaissent après le tournant du siècle. Cette éventualité s'avère encore plus décevante si l'on tient compte des sacrifices supportés par la population genevoise, consentis dans un cadre de morosité économique qui impose des contraintes supplémentaires.

Le meilleur moyen de voir plus clair dans l'avenir est de jeter un regard sur le passé. Quelle a été la politique d'endettement suivie par le canton de Genève durant ces dernières années ? L'endettement croissant du canton est-il un phénomène voulu, simplement consenti, ou voire même subi ? En d'autres termes, les règles budgétaires du canton se sont-elles montrées efficaces ? Comment sommes-nous arrivés à la difficile situation actuelle des finances du canton ? La réponse à ces questions et donc la connaissance des choix et des expériences du passé concernant le budget et l'endettement ne revêt pas seulement un intérêt sous l'angle historique ou descriptif : ces renseignements peuvent s'avérer utiles afin de tirer des leçons des obstacles et des torts du passé et pour mieux planifier les politiques budgétaires de demain.

Pour tenter de déterminer quel est le contour de la politique budgétaire souhaitée par les autorités nous proposons un modèle dont les composantes sont présentées dans les deux premières sections. Le modèle produit une matrice servant à «décoder» le discours des responsables de la politique budgétaire cantonale concernant les arguments pour ou contre l'endettement. Nous montrons dans la troisième section de l'article l'évolution réelle du déficit et de la dette du Canton de Genève et nous la contrastons à l'évolution de quelques variables économiques. Les sections 4 et 5 présentent les principaux résultats obtenus en appliquant au canton de Genève la méthode d'analyse politique. Nous arrivons ainsi à la conclusion que la matrice proposée se révèle être une grille de lecture du discours politique utile parce qu'elle capte d'une façon synthétique et claire tous les arguments avancés par les politiciens en relation avec l'endettement. La section 5 décortique l'influence de chacun des arguments en présence et tente de donner une explication de leur comportement. La section 6 montre qu'il y a un écart notable entre le discours politique (qui se veut très attaché au principe de l'équilibre budgétaire) et la réalité des faits (les comptes cantonaux sont lourdement déficitaires depuis la fin des années 1980). Cependant, ce divorce n'est pas inévitable, car il n'a pas été toujours présent. L'auteur de l'article soutient qu'une part de l'explication se trouve dans l'introduction du nouveau plan de comptes au début des années 1980. Bien qu'il réponde à une logique d'équilibre budgétaire, il comporte une série de faiblesses institutionnelles qui devraient être corrigées pour atteindre le but légal. La dernière section propose quatre éléments qui devraient donner une plus grande efficacité aux normes budgétaires : les deux premiers changements concernent l'introduction de limites quantitatives à la formation des déficits. Les deux derniers portent sur le traitement comptable spécial qu'il conviendrait de donner aux recettes qui ont une forte composante conjoncturelle.

1. Elaboration d'un modèle d'analyse de la politique budgétaire

Lorsqu'on essaie d'analyser l'évolution de la dette, on s'aperçoit qu'il faut nécessairement passer par l'étude de la politique d'endettement. Il semble en effet impossible de donner une explication à l'évolution budgétaire du canton sans établir des liens avec la théorie économique. Comment autrement donner une réponse à des questions du type : à partir de quel montant la dette totale devient-elle

excessive en tenant compte de la dimension du canton et à partir de quel moment faut-il faire des efforts pour infléchir l'évolution du déficit ? Faut-il que le budget de fonctionnement soit normalement équilibré ? Pourquoi est-il conseillé de s'endetter dans des périodes de ralentissement économique ?

1.1. Les enseignements des grands systèmes de l'économie politique

L'analyse des modèles provenant de l'économie politique s'impose par la force des choses. Les présentations de ces modèles sont nombreuses, mais elles peuvent être rassemblées en un nombre limité de modèles explicatifs. Les manuels d'économie politique s'attellent souvent à cette tâche, et il en découle la présentation de deux grands systèmes, complétés parfois par d'autres mineurs. Sans entrer dans le détail du descriptif de ces systèmes, on peut énoncer d'une façon succincte les deux modèles économiques qui ont porté leur regard sur les finances publiques et auxquels tous les auteurs se réfèrent. La présentation des théories concurrentes de la dette sont dépendantes des grands courants de la pensée économique. Ceci s'explique parce que la dette occupe une place principale dans le rôle que chacune de ces écoles octroient à l'Etat en tant qu'acteur économique au sein de la société.

L'approche classique met l'accent sur les aspects micro-économiques liés à l'endettement. L'illustration de la théorie de la dette peut se faire en comparant la dette publique et l'impôt comme moyens de financement d'une dépense publique donnée. D'un point de vue économique il n'y a pas de différence notable entre les deux moyens de financement, si on fait abstraction de l'origine des fonds : tant l'achat des titres de la dette que la pression fiscale drainent des fonds du secteur privé (épargnants ou contribuables) au moment où la dépense du secteur public est payée, dans la période initiale. Par contre, d'un point de vue financier, une différence apparaît dans cette période initiale. En effet, avec l'émission de la dette, les épargnants qui ont cédé une partie de leur revenu reçoivent en contrepartie un titre du trésor, qui leur donne droit à un revenu futur, (remboursement du principal plus intérêts annuels). Si la dépense a été financée par l'impôt, les contribuables ne reçoivent aucune contre-prestation directe ni aucun droit à un revenu futur². Dans la période initiale donc, les contribuables supportent la charge de la dépense si elle est financée par l'impôt. Par contre, si la dépense est financée par l'emprunt, il n'y a pas de charge nette pour la collectivité : les contribuables ne sont

pas sollicités et les acheteurs des titres réalisent un placement volontaire. Pour compléter l'analyse, il faut encore étudier la situation dans la période future, lorsque l'Etat doit rembourser l'emprunt contracté lors de la période initiale³. Du point de vue de l'allocation des ressources entre le secteur public et le secteur privé les effets sont identiques, indépendamment du moyen de financement utilisé dans la période initiale. Par contre, les flux financiers sont encore différents. Si la dépense avait été financée avec l'impôt, il est évident qu'aucun mouvement économique ne se produit dans la période future. Par contre, le financement par l'emprunt exige que l'Etat perçoive des impôts supplémentaires pour rembourser la dette aux détenteurs des obligations de l'Etat⁴. La situation nette de ces derniers agents est neutre, car leur accroissement de revenu est compensé par l'abandon du titre de la dette. Par contre, les contribuables ne reçoivent aucune compensation directe pour leur perte de revenu. Ils supportent donc la charge de la dépense qui a été consentie dans la période initiale.

L'analyse de l'ensemble des mouvements montre que le recours à l'endettement permet de reporter la charge de la dépense vers des périodes futures. Ce constat est à la base des principes de l'école classique concernant la gestion de la dette et du budget. C'est à ce stade du raisonnement que la nature de la dépense publique joue un rôle déterminant. S'il s'agit d'une dépense de consommation, il sera proposé de la financer par des impôts et des taxes; s'il s'agit d'un investissement, il sera préférable de faire recours à l'emprunt pour le financer, car ce type de prestation rendra service durant plusieurs années. Deux sont les raisons qui sont avancées pour procéder de la sorte, en tenant compte de l'analyse précédente. Il y a une raison d'équité sociale, car on propose d'approcher au maximum dans le temps le cercle des bénéficiaires du cercle des payeurs (pris ici au niveau de la collectivité, et non individuellement). Il est aussi convenable de proposer ce traitement différencié pour éviter des distorsions dans les conditions de l'allocation des ressources entre le secteur public et le secteur privé. Etant donné que la dette permet le report de la charge des dépenses vers des périodes futures, ce phénomène peut provoquer une mauvaise évaluation des coûts des politiques publiques. Ce mauvais calcul peut aller dans les deux sens. Il est possible de sous-estimer les coûts lorsqu'on cherche à financer des dépenses courantes par la dette, en raison de l'illusion fiscale ou du calcul politique. A l'opposé, on pourrait surévaluer les coûts s'il était nécessaire de couvrir toutes les grandes dépenses d'investissement par des prélèvements fiscaux.

En termes de gestion du budget, ces prescriptions exigent l'équilibre annuel du compte de fonctionnement, qui doit contenir impérativement le service de la dette et l'amortissement de la part correspondante des investissements publics.

L'approche keynésienne ou des finances fonctionnelles place le rôle de la dette publique et surtout du déficit dans le cadre méthodologique de la macro-économie. Pour les tenants de cette école, qui ont forgé la légitimité de l'intervention économique de l'Etat, rien n'est moins automatique que l'équilibre global de l'économie avec la pleine utilisation des ressources. Au contraire, la demande de la collectivité (consommation et investissements) peut se révéler insuffisante pour absorber la production réalisable en se servant des capacités disponibles. Dans cette situation, l'Etat peut apporter un secours inestimable à la collectivité s'il augmente le rythme des dépenses, principalement d'investissement. Pour que les effets de cette politique de relance soient plus marqués, il est conseillé de financer la plupart de ces dépenses en faisant recours à l'emprunt. On peut supposer en effet que, sous un certain nombre d'hypothèses, l'épargne attirée par la vente des obligations de l'Etat n'ait pas de placement alternatif en situation de creux conjoncturel. La ponction de ce revenu privé ne déprime pas le niveau la demande globale. Pour qu'il y ait symétrie dans le raisonnement il faut que l'Etat pratique ce rôle stabilisateur aussi en cas de surchauffe conjoncturelle, en encaissant des recettes fiscales excédant le niveau des dépenses publiques.

Enfin, on peut rappeler également que l'Etat peut être confronté à des déficits s'il suit les prescriptions économiques que nous venons de formuler, même s'il ne pratique pas une politique de relance économique volontariste. En effet, l'Etat peut renoncer à assurer l'équilibre annuel des comptes s'il laisse jouer les stabilisateurs automatiques. Il s'agit du jeu des dépenses publiques qui augmentent automatiquement en cas de crise économique (prestations de chômage par exemple) et des recettes qui diminuent ou sont freinées (impôts sur les bénéfiques des sociétés, impôts sur les transactions immobilières, etc.). Si l'Etat s'engage dans un rôle anti-cyclique, il n'évitera pas la formation de ce déficit conjoncturel. S'il maintient ce comportement sur l'ensemble du cycle, l'excédent des dépenses sera éliminé lors des périodes de croissance économique. Dans cette perspective, le principe de l'équilibre annuel des comptes est remplacé par l'équilibre sur l'ensemble du cycle.

L'école des **anticipations rationnelles**, qui a en Robert Barro son représentant principal dans le domaine fiscal, propose une théorie de la dette qui ne peut pas être assumée directement par les approches antérieures. Le modèle part de l'hypothèse de la rationalité complète des agents dans leur comportement économique. Dans le cas qui nous occupe, cela se manifeste par le fait que le contribuable est indifférent à l'égard du moyen dont l'Etat se sert pour financer ses dépenses. Si on décide de faire recours à l'emprunt pour financer une partie de la dette le citoyen adaptera automatiquement son comportement : il augmentera son taux d'épargne en prévision de l'augmentation future d'impôts nécessaire au remboursement de la dépense. L'effet net est donc identique à celui provoqué par le financement de la dépense par impôt. Cette présentation théorique, qui requiert le respect d'un nombre important d'hypothèses, enlève toute portée pratique à l'utilisation volontariste du budget comme moyen pour contrer les aléas du cycle économique. En même temps, on arrive à des conclusions différentes de celles de la théorie classique de la dette car tant les impôts comme la dette peuvent servir à financer les dépenses courantes et l'investissement, indifféremment. En fait, la dette ne conserve qu'un rôle résiduel et indirect : le recours à l'endettement est conseillé lorsque cela permet d'éviter des modifications inattendues du taux d'imposition. Dans le cadre théorique proposé par Barro, seuls les changements imprévisibles sont susceptibles de provoquer une modification du comportement des agents économiques et sont à proscrire en raison des dommages qu'ils peuvent occasionner.

On constate que les prescriptions concernant la gestion de la dette sont très tenues dans cette troisième option théorique. Les enjeux politiques se réduisent au simple souci de ne pas entraver la détermination de la taxe optimale d'imposition. Toutes les considérations macro-économiques, redistributives et d'allocation optimale des ressources liées à la dette disparaissent du raisonnement économique. On peut noter tout de même que les arguments déployés peuvent être utilisés par les tenants des autres approches, chacun se servant de la partie qui convient à ses intérêts. Cependant, si on pousse la logique de la présentation à l'extrême, on en arrive à un système de gestion du budget où les décisions d'endettement deviennent entièrement discrétionnaires.

1.2. *Les avantages et les inconvénients liés à l'endettement*

Il ne faut pas s'attendre à ce que les politiciens fassent recours à des cadres théoriques complets et cohérents, tels qu'ils ont été présentés dans la section précédente, chaque fois qu'ils cherchent à appuyer une décision politique qui entraîne un impact sur le niveau des recettes ou des dépenses. Par contre, il est à espérer qu'ils ont tous une vision de l'Etat et du rôle qu'ils lui octroient au sein de l'économie et de la société. Etant donné que le lien entre endettement et vision de l'Etat est très étroit, des références sur l'opportunité de s'endetter peuvent être proposées sans être véhiculées par un modèle théorique précis. Néanmoins, ces appréciations les sous-entendent. C'est pourquoi chercher à identifier la filiation des choix politiques concernant l'endettement en se basant uniquement sur les références globales au système classique ou keynésien donnerait une vision trop étroite de leur influence réelle sur la politique budgétaire. Pour saisir leur impact il convient de faire un pas supplémentaire et décanter quels sont les arguments concrets utilisés par les tenants de chacune des approches concernant le recours à l'endettement. La majorité des prescriptions découlent directement des systèmes que nous avons esquissés. D'autres en sont tout simplement compatibles, sans être nécessairement dépendantes. Ce sont donc ces prescriptions plus concrètes (toutes celles avancées par des économistes) qui doivent nous permettre de faire le lien direct avec le discours politique, et rendre intelligible ce dernier en termes de théorie économique de la dette.

Il s'agit donc de dresser une liste des arguments avancés pour et contre le recours à l'endettement. Les éléments suivants ont été décelés :

Figure 1

ARGUMENTS POUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

- 1. Donner la taille désirée à l'Etat :** le financement des dépenses publiques par des impôts serait le meilleur instrument pour donner un 'prix' aux prestations. Ce cadre donne la meilleure indication sur le coût des prestations publiques. D'autres voient également dans le respect de ce principe le seul moyen efficace pour assurer le contrôle des dépenses publiques, qui sont supposées suivre une dynamique de croissance propre et politiquement injustifiée.
- 2. Identification dans le temps entre le cercle des payeurs et des bénéficiaires (ne pas charger les générations futures).** La dette impose des charges futures, car elle doit être remboursée

à l'avenir par une ponction fiscale supplémentaire. Lorsqu'il s'agit de financer les dépenses de fonctionnement ce choix doit être évité pour des raisons d'équité.

3. Ne pas limiter la marge de **liberté d'action publique future**. Des déficits importants et persistants impliquent une part grandissante du service de la dette et des amortissements dans la composition des budgets futurs. Ces dépenses étant incompressibles (surtout le paiement des intérêts passifs), elles diminuent d'autant la marge de décision pour l'application des véritables choix politiques.
4. **Risques liés à un endettement excessif**. Il s'agit d'une considération qui est souvent associée aux limites techniques de l'endettement total de la collectivité. Dans ce contexte les déficits sont contrôlés en raison des effets futurs qu'ils peuvent entraîner si la tendance est maintenue. Trois types d'arguments sont avancés ici :
 - * Par rapport à une règle qu'on se donne
 - * Selon le jugement du marché des capitaux
 - * Effet de boule de neige
5. **Règle d'application claire** et univoque. Par rapport à d'autres règles de gestion budgétaire, elle ne permet pas une lecture ambiguë. Cela limite la force politique des intérêts de groupe ou de l'administration.

ARGUMENTS POUR L'ENDETTEMENT DISCRÉTIONNAIRE

1. Composante indispensable à la pratique d'une **politique de relance économique**. L'Etat est appelé à jouer un rôle économique actif pour atténuer les effets négatifs des cycles économiques. La variation des soldes budgétaires devient un instrument précieux pour mener à bien cette tâche, que ce soit par le truchement de politiques volontaristes ou par le simple jeu des stabilisateurs automatiques.
2. **Eviter des distorsions fiscales temporaires**. L'Etat doit veiller à ne pas imposer des distorsions au fonctionnement du secteur privé. Il en provoquerait s'il était appelé à modifier constamment les lois fiscales simplement pour assurer l'équilibre budgétaire annuel.
3. **Eviter d'annualiser les politiques**. Le respect de l'équilibre budgétaire annuel peut provoquer une adaptation des fonds alloués aux politiques publiques sans rapport avec l'utilité sociale qu'elles apportent. Ce principe peut favoriser aussi une définition des politiques trop axée sur le court terme, afin de les rendre compatibles avec les contraintes de l'exercice comptable annuel.

4. La dette permet un **financement des dépenses favorable aux contribuables**. L'Etat jouit souvent d'un capital de confiance supérieur à celui des individus concernant la capacité d'honorer les engagements financiers. Ceci fait que le marché des capitaux octroie des prêts au secteur public à des conditions financières favorables. Il serait donc préférable que ce soit l'Etat qui emprunte pour financer une partie de ses dépenses, plutôt que d'obliger les contribuables à contracter des emprunts personnels.

On notera que la plupart de ces arguments peuvent être utilisés dans l'autre sens quand ils sont critiqués par les tenants de l'option budgétaire contraire. On pourra avancer par exemple que le problème d'équité entre les générations ne se pose pas lorsque l'on fait recours à l'endettement, si le contribuable agit en tant qu'agent entièrement rationnel et escompte les obligations fiscales futures. On pourra dire aussi que le paiement du service de la dette ne constitue pas une véritable contrainte pour les décideurs publics dans la mesure où ces dépenses peuvent être financées à leur tour en faisant recours à l'emprunt. D'un autre côté, on peut attaquer le besoin de s'endetter pour soutenir la politique de relance lorsqu'on met en cause la capacité de l'Etat à jouer un rôle efficace dans ce domaine. On fera ressortir alors les effets négatifs de son intervention, comme par exemple le phénomène de l'éviction des investissements privés, la lenteur dans la prise des décisions politiques et le retard des effets des mesures prises, qui peuvent finalement avoir des implications pro-cycliques.

1.2. Les règles financières du Canton de Genève

Pour comprendre quels ont été les choix budgétaires de la période retenue il a fallu entreprendre une étape supplémentaire de simplification. Il s'agit d'identifier les règles financières de type constitutionnel, légal et comptable adoptées par le canton de Genève se rapportant à l'endettement. Ces règles marquent la cadre politique général et devraient jouer un rôle prépondérant dans la modulation de la

politique budgétaire. La figure 2 donne un bref aperçu de leur contenu.

Figure 2

RÈGLES FINANCIÈRES DU CANTON DE GENÈVE

- **Couverture financière totale des lois nouvelles** (art. 128 et 129, Loi règlement du Grand Conseil, du 13 septembre 1985). Toute nouvelle dépense votée doit prévoir les moyens de financement qui seront utilisés, à l'exclusion du recours à l'endettement.
- **Amendements** du Grand Conseil au projet de **budget** : ils doivent être assurés d'une **couverture financière totale** (art. 81 de la Constitution de la République et canton de Genève).
- **Politique des investissements** : La loi du 24 juin 1982 stipule que les amortissements, d'un taux de 10 % de la valeur résiduelle des investissements totaux, sont passés au budget de fonctionnement.
- Adoption du **principe de l'équilibre budgétaire** comme principe de la gestion financière du canton (art. 3 de la Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993). L'article 7 de la même loi spécifie que "le compte de fonctionnement doit être équilibré à moyen terme".

Cette analyse permet d'établir le dernier chaînon assurant la communication entre la théorie pure des finances publiques et les décisions budgétaires concrètes prises par le canton de Genève. Il convient donc d'établir un lien entre ces dispositions et les principes théoriques développés auparavant. L'analyse de ces mesures montre que le canton de Genève a mis sur place un dispositif clairement favorable à l'application de finances cantonales de type classique, d'équilibre annuel des comptes. Cette volonté politique doit être relativisée dans la mesure où il existe une marge de liberté et d'interprétation suffisante pour s'écarter des prescriptions classiques sans enfreindre les règles légales. A la limite, elles peuvent devenir dans la pratique compatibles avec des finances fonctionnelles.

L'analyse des règles budgétaires est essentielle pour l'ensemble de la méthodologie proposée. Elles constituent en effet la principale traduction juridique des préférences politiques concernant la gestion du budget et la politique d'endettement. Les procédures budgétaires sont avant tout de nature instrumentale et ne constituent pas un but en soi. Le décodage du discours politique que nous propo-

sons doit faire montrer dans quelle mesure ces règles assurent effectivement leur rôle de relais entre volonté politique et évolution budgétaire. Le jugement sur l'efficacité des contraintes institutionnelles se fera donc à travers la force de la corrélation entre les préférences politiques exprimées concernant le déficit et son évolution réelle. La modification du cadre institutionnel et l'évolution de la concordance donneront aussi des indications précieuses sur l'efficacité relative des différentes règles budgétaires.

2. L'analyse politique de l'endettement cantonal

La dernière étape consiste à identifier la volonté politique explicite des autorités du canton concernant la politique d'endettement. Ceci a été rendu possible grâce à l'utilisation des différents outils émanant des sections théoriques du travail.

La méthode employée pour entreprendre cette analyse politique est à notre sens originale. Le 'décodage' de la volonté politique a été fait à partir de ce que nous avons appelé **la matrice d'analyse politique de la dette**. Il s'agit d'un tableau à deux dimensions qui contient sur un axe les arguments pour ou contre l'équilibre budgétaire annuel et sur l'autre l'utilisation qui peut en être faite, de type classique ou de type keynésien. En effet, comme nous avons illustré plus haut, même les arguments qui sont originaires des tenants de l'équilibre budgétaire peuvent être critiqués par les partisans de l'endettement discrétionnaire. Le contre-argument devient ainsi un appui pour la défense de leurs thèses. Le scénario contraire est évidemment aussi possible.

Il s'agit en somme de décortiquer toutes les interventions officielles et pertinentes se référant à la politique d'endettement et de déceler les arguments donnés par les autorités genevoises pour justifier le recours à l'emprunt ou pour en proposer la limitation. Il faut ensuite rapprocher chaque argument isolé aux arguments proposés par les écoles théoriques que nous avons retenues. Si le lien peut être établi, une référence à la citation est insérée dans la case correspondante de la matrice.

Tableau 1: Matrice d'analyse politique de la dette

Argument	Vision classique	Vision keynésienne
Equilibre budgétaire		
Taille désirée de l'Etat		
Union bénéficiaires-payeurs		
Liberté d'action publique		
Risques par trop de dette, dont		
par rapport à une règle		
jugement du marché		
effet de boule de neige		
Règle d'application claire		
Endettement discrétionnaire		
Politique conjoncturelle		
Eviter les distorsions fiscales		
Eviter d'annualiser les politiques		
Meilleur financement		
AUTRES ARGUMENTS		

Les critères suivis pour retenir les documents politiques servant de base à l'analyse sont les suivants :

Figure 3 : critères de sélection des documents

- Emanent des **acteurs qui ont un pouvoir décisionnel direct** sur l'élaboration de la politique budgétaire, à savoir : le Conseil d'Etat, le Grand Conseil et leurs organes compétents. Les rapports des minorités sans responsabilité gouvernementale ont été écartés.
- Ce sont des **documents écrits et publics**. Ceci sous-entend le lien existant entre le jeu démocratique et l'élaboration de la politique budgétaire.
- Représentent des **prises de position officielles**. Les interventions individuelles des députés lors des débats pour l'approbation du budget et autres actes parlementaires ont été écartés.
- Les documents sont présents tout au long de la période d'étude ou une partie significative de la même. Nous avons ainsi écarté le plan quadriennal des dépenses de fonctionnement.

Figure 4 : les documents cantonaux sur la politique d'endettement retenus

- Discours du président du Conseil d'Etat en la Cathédrale de Saint-Pierre, discours officiel de législature, quadriennal.
- Discours du Président du Grand Conseil, qui rappelle les faits marquants de la législature précédente, quadriennal.
- L'exposé des motifs du projet de budget, élaboré par le Conseil d'Etat, annuel.
- La présentation du projet de budget au Grand Conseil, en préconsultation, par le chef du département des finances, annuel.
- Le rapport général de la Commission des Finances du Grand Conseil, sur le projet de budget, annuel.
- L'exposé des motifs accompagnant le Compte d'Etat, annuel.

La figure 5 montre les différentes étapes de l'analyse, d'une façon schématique.

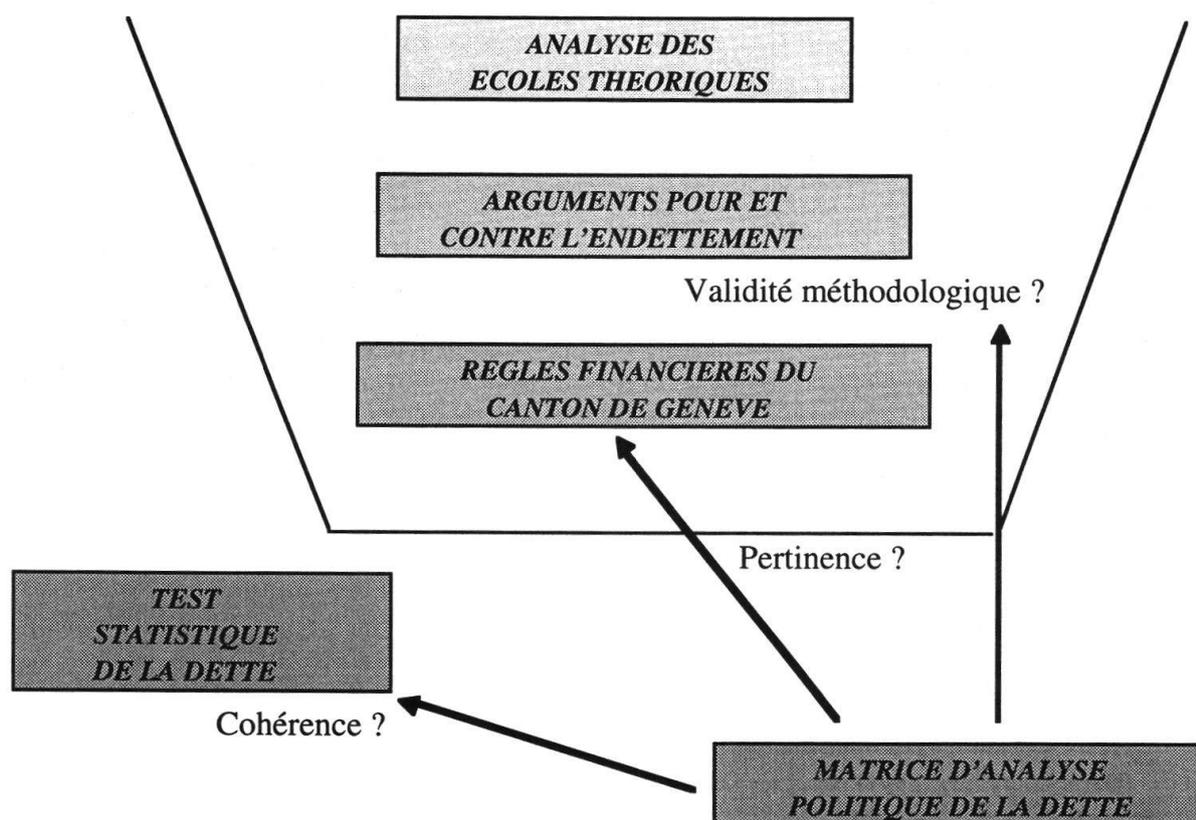


Fig. 5 : Méthodologie de l'analyse de la dette

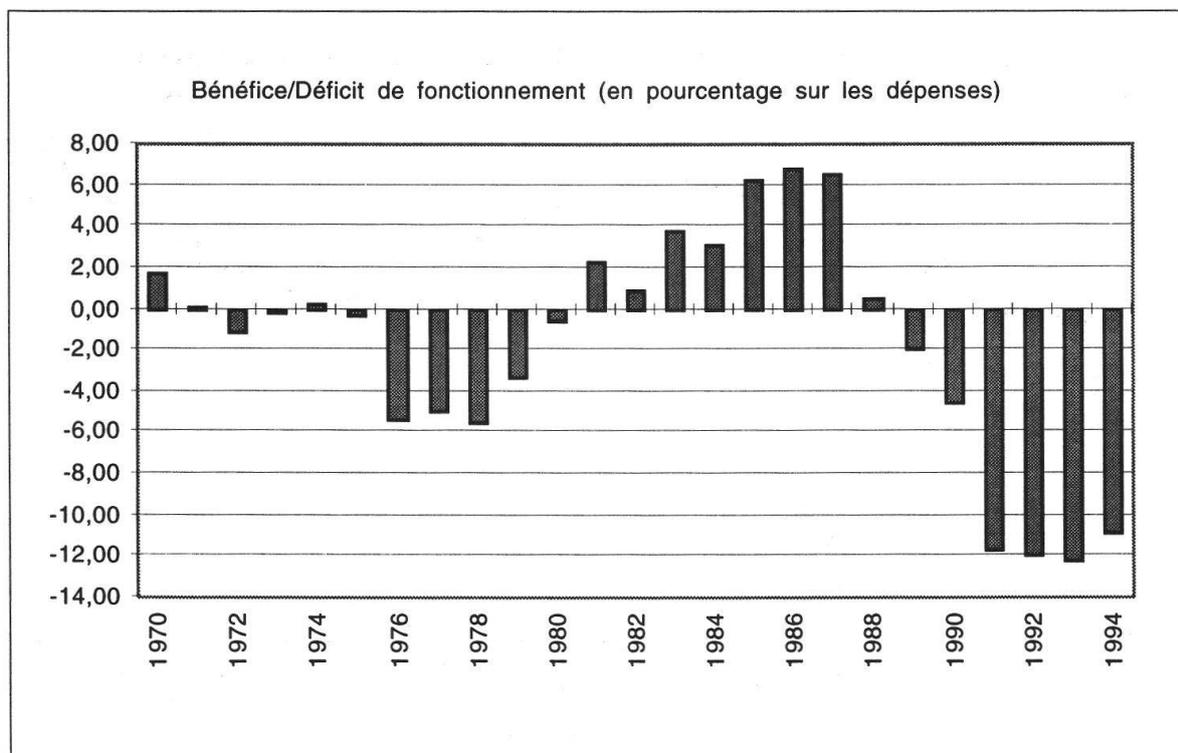
3. Déficit, dette et variables économiques explicatives.

3.1. *Evolution du déficit et de l'endettement cantonal*

Bénéfice/déficit de fonctionnement. L'excédent des recettes correspond à la différence positive entre les revenus et les charges du compte de fonctionnement du Canton. Quelques uns des mouvements sont uniquement comptables, et ne correspondent pas à des mouvements de trésorerie. Le solde annuel constitue l'élément clé dans la définition de la politique financière d'une collectivité locale. De même, la plupart des arguments pour ou contre le recours à l'endettement ont pour objectif principal de justifier le montant du déficit encouru (ou son absence). Enfin, la référence légale du Canton de Genève est en rapport avec l'équilibre des comptes annuels, bien que l'objectif doit être atteint sur le moyen terme.

Nous prenons pour notre calcul les données homogènes calculées par l'Office cantonal de la statistique (OCSTAT). Nous avons modifié le montant des charges durant la période 1992-1994 car nous avons corrigé la valeur des amortissements comptables. Le taux d'amortissement a été abaissé à partir de 1992 à 6%, par dérogation à la norme légale d'amortissement minimum de 10%. Etant donné qu'il n'y avait pas de réserve constituée (un sur-amortissement préalable), la réduction comptable qui s'en suit du déficit de fonctionnement ne doit pas être prise en compte. Durant la période allant de 1978 à 1983 le taux pratiqué a été de 6'5%. Nous ne modifions pas ce montant parce qu'il suivait la période 1970-1977 où le taux d'amortissement était de 20'6%. En plus, avant 1984 il n'y avait pas de contraintes légales concernant le taux d'amortissement minimum. Le graphique 1 nous montre l'évolution du déficit ainsi calculé pour la période 1970-1994. Les données sont présentées en pourcentage des dépenses publiques du budget pour permettre une comparaison temporelle plus claire.

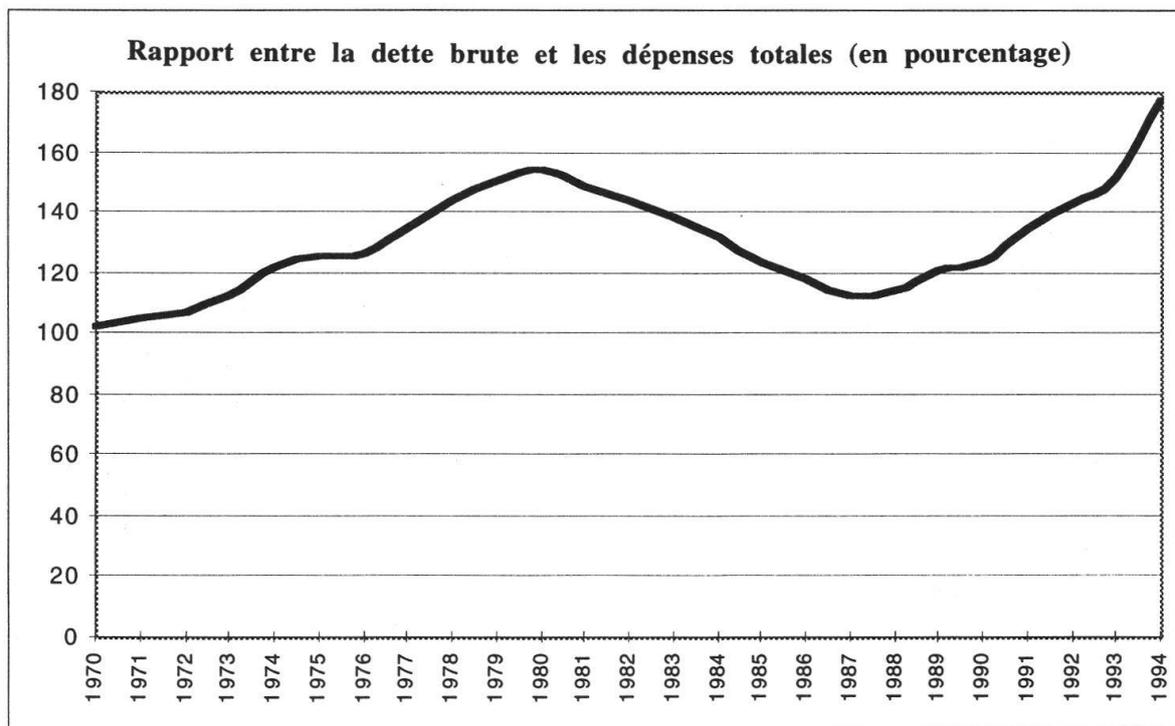
Graphique 1 : Résultat du compte de fonctionnement du Canton de Genève



La dette brute équivaut au total des engagements financiers pris par une collectivité. Bien que le montant de la dette totale du canton n'est que rarement employé pour justifier la direction budgétaire prise, c'est une valeur qui a son importance dans la gestion de la politique budgétaire. L'évolution de la dette donne une indication complémentaire sur l'influence dans le temps des choix budgétaires passés. Elle donne aussi des indications nécessaires pour juger de la durabilité des choix budgétaires. La valeur absolue ne donne pas trop d'informations, mais elle acquiert du sens lorsqu'elle est présentée en forme de *ratio*, par exemple par rapport au revenu cantonal ou par tête d'habitant. Cette notion est finalement importante par le fait qu'elle donne la mesure des intérêts passifs qu'il faut payer.

Pour mesurer l'étendue de la dette brute on tient compte de tous les engagements financiers envers des tiers. Ceci exclut les dettes internes de la collectivité. On inclut par contre les dettes d'établissements publics autonomes mais sans personnalité juridique propre. Nous présentons l'évolution de la dette brute en pourcentage sur l'ensemble des dépenses cantonales dans le graphique 2.

Graphique 2 : évolution de la dette brute du Canton de Genève



3.2. Analyse statistique de l'endettement cantonal

Avec tout le bagage théorique proposé jusqu'à ce point il est possible de se questionner sur la nature de la politique budgétaire suivie par le canton. Il faut d'abord procéder au traitement statistique de l'évolution du déficit annuel du canton pour tester l'influence des écoles des finances publiques que nous avons décrites. L'influence de l'option classique est évaluée par la corrélation entre l'évolution du déficit annuel et celle des investissements publics nets. L'influence keynésienne est testée par la relation entre le déficit et l'état de la conjoncture économique, identifié à l'aide de plusieurs indicateurs. L'hypothèse des anticipations rationnelles semble difficile à tester avec des instruments statistiques. Il est en effet trop difficile de séparer la composante volontaire de la composante forcée dans la variation des taux d'imposition. Nous avons néanmoins mentionné que les apports de cette école pouvaient être repris partiellement par les deux autres écoles (surtout celle des finances fonctionnelles), sans craindre une perte importante du degré explicatif du modèle.

Tableau 2 : Matrice d'analyse statistique de la dette publique du canton de Genève. Résultats du test statistique

VARIABLE	DECISION D'ENDETTEMENT	
	Ecole classique	Ecole keynésienne
Macro-économiques		
Croissance rev. cant.	antikeynésien (relation peu consistante)	
Chômage		keynésien
Impôts / bén. entreprises	antikeynésien (faible)	
Investissements privés		keynésien
Finances publiques		
Investissements	classique (relation forte, surtout de 1970 à 1983)	

Les données synthétiques du tableau nous apportent des informations brutes sur la politique budgétaire. Les résultats sont cependant peu concluants : d'une part, on constate l'influence de la conjoncture sur l'évolution des finances cantonales (hypothèse de politique budgétaire de type keynésien); d'autre part, le montant des investissements (hypothèse de gestion budgétaire classique) est une variable qui explique une partie importante de l'évolution du déficit annuel. Nous nous en servons plus loin pour analyser dans quelle mesure on peut établir une relation avec le discours politique.

4. Utilité de la matrice d'analyse politique de la dette

La matrice que nous avons présenté dans la section 2 (tableau 1) reprend d'une façon synthétique les raisonnements donnés par les partisans de chaque école pour ou contre l'endettement. Avant cela, des liens ont été établis entre ces arguments et les options théoriques de base qui les soutiennent, classique ou key-

nésienne. On peut donc considérer que la matrice proposée contient les arguments clés présentés par chaque école. L'analyse des textes devait donner des indications sur l'utilité cognitive de la méthode; de sa capacité de mettre en évidence les préférences politiques concernant l'équilibre budgétaire et l'endettement. Après avoir appliqué cette méthode au cas du canton de Genève durant la période 1970-1995, nous pouvons tirer la conclusion suivante : *l'exercice d'analyse méticuleuse et dans le détail des documents, avec l'inconvénient formel des répétitions qu'elle entraîne, montre comment la matrice politique d'analyse de la dette s'avère être un outil de décodage prouvant pour établir un lien entre les propositions théoriques des économistes et le discours des décideurs de la politique budgétaire cantonale. En effet, l'immense majorité des extraits sélectionnés concernant les éléments de la politique budgétaire du canton ont pu être intégrés dans l'une des cases prévues de la matrice d'analyse. A l'aide de la grille de lecture, l'analyse des commentaires politiques sur l'endettement se prête peu à l'ambivalence. La méthode permet d'augmenter la lisibilité du discours politique au point d'en révéler les préférences politiques. L'exploitation des renseignements contenus dans la matrice peut s'avérer alors très utile pour de nombreuses études en relation avec l'analyse de la politique budgétaire.*

Il convient de dire logiquement que nous avons essayé de ne pas faire la sélection des arguments en fonction de la matrice : tous les arguments se référant à la question de l'endettement ont été pris en compte. On a relevé les cas où une même notion prend un contour et un contenu variables, parfois à cause de l'existence de règles financières différentes. Par ailleurs, la méthode de la matrice permet aussi de mettre en évidence l'évolution dans le temps de la présentation de ces arguments, comme nous verrons plus loin.

La force interprétative des textes à l'aide de la matrice permet donc de valider l'ensemble de la méthode, au moins dans ses lignes générales et sur la base de l'application qui en a été faite au canton de Genève. La sélection des arguments pour et contre l'endettement acquiert de la pertinence, ainsi que la sélection des modèles théoriques sous-jacents. Aussi, l'abandon d'autres modèles théoriques en dehors de l'école classique et de l'école keynésienne ne semble pas porter un grand préjudice à la compréhension des décisions politiques concernant l'endettement.

5. Enseignements concernant la politique d'endettement du canton de Genève

5.1. L'analyse des textes politiques à l'aide de la matrice politique porte à conclure que la **volonté politique affichée** concernant la politique de l'endettement est **de nature classique**, réponse qui confirme l'impression dégagée avec l'analyse des normes financières du canton et, dans une moindre mesure, avec les résultats de l'analyse statistique. Le tableau 3 montre l'attachement constant à ce principe tout au long de la période.

Tableau 3 : Matrice politique de la dette. Arguments (généraux) en faveur de l'équilibre budgétaire

LEGISLATURE	Vision classique	Vision keynésienne
1970-1973	PL69 , EMPB70, EMPB71, EMPB72, EMPB73, PB70, PB71, RCF73, PLGC73	
1974-1977	PL73 , EMPB74, PB74, EMPB75, RCF75, EMAC75, EMPB76, EMPB77	RCF77
1978-1981	EMPB78, RCF78, PB79, RCF79, EMPB80, EMPB81	
1982-1985	PL81 , PB82, RCF82, RCF84, EMAC84, EMAC85	
1986-1989	PL85 , (RCF86)*, EMAC87, EMPB88, RCF88, EMAC88, EMAC89	
1990-1993	(PL89), EMPB90, RCF90, EMPB91, PB91, EMAC91, EMPB92, PB92, EMAC92, EMPB93, PB93, RCF93, EMAC93	
1994-1997	PL93 , EMPB94, RCF94, EMAC94, EMPB95	

Notes :

PL : Programme d'intentions de législature, discours du président du Conseil d'Etat

PLGC : Discours du président du Grand Conseil sur la législature conclue

EMPB : Exposé des motifs du Conseil d'Etat à l'appui du projet de budget

PB : Présentation du budget. Présentation du Conseil d'Etat au Grand Conseil

RCF : Rapport sur les comptes d'Etat. Rapport de la Commission des finances

EMAC : Exposé des motifs du Conseil d'Etat pour l'approbation des comptes

* Lorsque les arguments sont simplement énoncés sans qu'il y ait une prise de position politique, les références sont inscrites entre parenthèses.

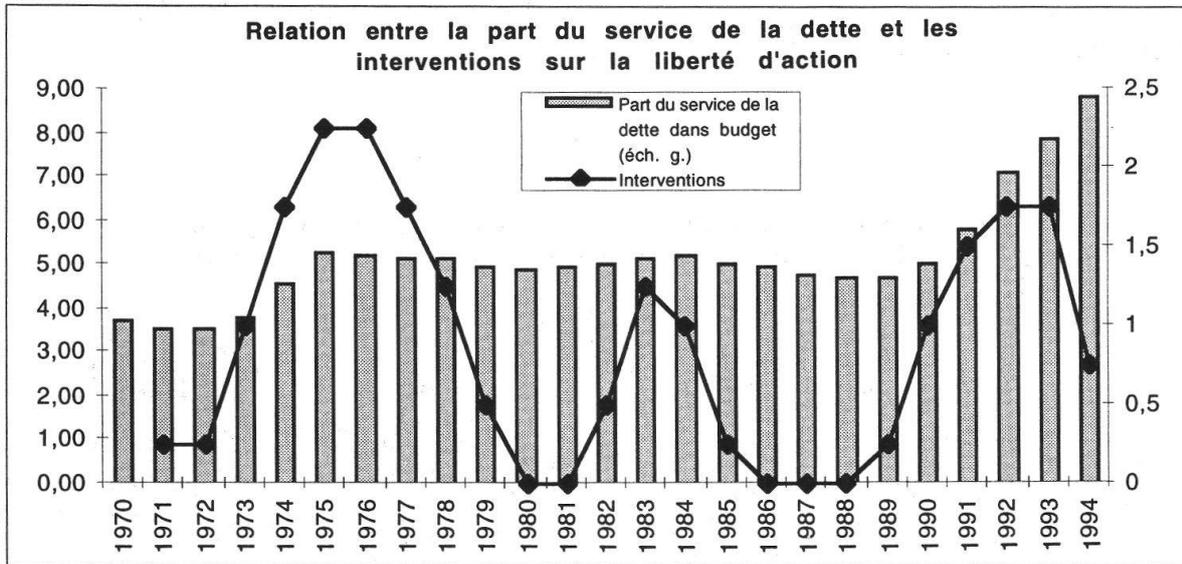
5.2. Les arguments concrets utilisés à l'appui du principe de l'équilibre budgétaire sont relayés tout au long de la période sous revue. En plus, on n'observe que des attaques ponctuelles sur le bien fondé de ces arguments.

a) La notion de contrôle du déficit comme meilleur garant pour atteindre **la taille désirée de l'Etat** suit une certaine évolution dans le temps. Dans les premières législatures, elle est assimilée au meilleur moyen pour que les citoyens demandent le volume optimal des services publics. Le contrôle de la dette a dans ce cas un rôle d'outil démocratique pour assurer la qualité de l'action publique. Dans la deuxième partie il y a une tendance à utiliser cet argument pour montrer que l'équilibre budgétaire facilite la tâche de hiérarchisation entre des demandes concurrentes. Il devient alors davantage un outil de contrôle de la croissance des dépenses.

b) L'argument concernant **l'union entre le cercle des payeurs et le cercle des bénéficiaires** (l'équité entre les générations) a été souvent utilisé pour limiter le recours à l'emprunt. Il a été attaqué lorsqu'on dilue la différence de nature entre les dépenses d'investissement et les dépenses courantes. Cet argument est moins utilisé en deuxième partie de la période, au profit d'autres arguments plus 'techniques', comme ceux concernant la notion de surendettement. On observe un retournement de tendance tout à la fin de la période, lorsque la crise budgétaire devient plus claire et persistante.

c) L'utilisation de l'argument de la **liberté d'action** semble être celui qui a la composante 'conjoncturelle' la plus forte, variant au gré de l'état de santé des finances cantonales. Le graphique 3 met en relation le nombre des arguments (lissés sur une moyenne mobile sur 3 ans $t-1$, t et $t+1$ avec une double pondération pour l'année courante) et la part du budget de l'Etat absorbée par le service de la dette. Comme il fallait s'attendre, lorsqu'un retournement de tendance se produit, on assiste à une augmentation marquée du nombre des intervention faisant référence aux limites que l'endettement peut entraîner pour la poursuite des politiques publiques.

Graphique 3

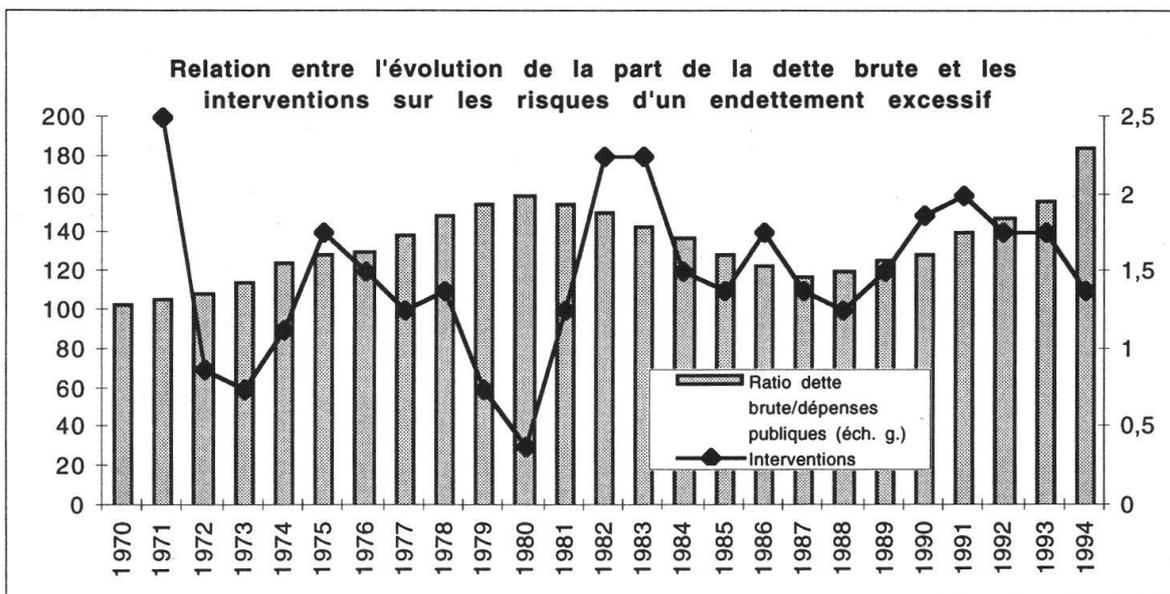


La théorie voudrait aussi que cet argument soit utilisé comme signal d'alerte sur les implications futures des engagements présents. La densité d'utilisation des arguments devrait donc augmenter même avant que la part du service de la dette le fasse, sauf lorsque l'augmentation du stock de la dette vient des chocs extérieurs, imprévisibles. Le fort endettement des années 1970 étant provoqué par la crise du pétrole, exportée et inattendue, il est logique que les mises en garde concernant la dégradation des finances suivent les événements, sans les annoncer. Une explication similaire ne peut pas être appliquée pour ce qui est de la montée du service de la dette à partir de 1989, car on pouvait s'attendre à ce que le rythme de croissance diminue par rapport au niveau atteint les années précédente. Plus étonnant encore, on remarquera qu'aucune référence de ce type apparaît durant toute la législature 1986-1989, alors que l'Etat de Genève procède à des pratiques devant entraîner inéluctablement à l'impasse budgétaire. Le rapport que nous venons de proposer ici semble confirmer le sentiment de laxisme ou pour le moins du manque de vision prospective des autorités responsables de la politique budgétaire. Ce comportement expliquerait en partie la crise budgétaire des années suivantes.

d) Les arguments sur les **risques liés à un endettement excessif** sont utilisés sous les trois formes avancées par la théorie. Lors des premières législatures il est surtout question du **jugement que le marché des capitaux peut porter**.

Le développement progressif du marché des capitaux genevois enlève de l'importance à cet argument par la suite. **La notion d'évolution incontrôlée des intérêts passifs** intervient principalement en fin de période.

Graphique 4



Le graphique 4 nous montre la relation entre l'évolution de la dette brute totale (mesurée en pourcentage sur les dépenses publiques du budget cantonal) et le nombre des interventions ayant trait aux dangers liés à l'endettement excessif (calculées en moyenne mobile sur 3 ans t-1, t et t+1 avec une double pondération pour l'année courante). Le lien entre les deux variables est assez fort, comme il fallait s'y attendre. Le comportement contraire à la tendance décrite durant la période comprise entre 1976 et 1980 s'explique en partie par l'influence de la conjoncture, qui s'améliore notablement à la fin des années 1970. En fait, le comportement anti-cyclique de la densité des interventions est très marqué pour l'ensemble de la période sous étude. Par contre, l'augmentation du nombre des remarques durant la période 1981-1983 s'explique mal et pour des raisons conjoncturelles et en raison de l'évolution de la dette. Une possible explication est l'introduction du nouveau plan comptable.

5.3. Les arguments en faveur de l'endettement discrétionnaire. A différence des arguments classiques, les arguments de filiation keynésienne sont utili-

sés tout autant pour être défendus que pour être attaqués. Trois types de raisons sont avancés lorsque l'abandon des postulats keynésiens est proposé dans les textes : a) on doute de leur consistance théorique; b) tout en acceptant leur validité, on les rejette parce qu'ils ne sont pas applicables à la dimension cantonale, trop exigüe; c) tout en acceptant leur utilité, on les écarte parce que subordonnés au maintien de l'équilibre budgétaire, qui est choisi comme principe recteur des finances cantonales.

a) Le rôle de l'endettement dans la politique conjoncturelle fait l'objet d'un débat passionné tout au long de la période. Le tableau 4 montre le partage des opinions sur cette question. La conscience du rôle anti-cyclique que l'Etat peut jouer dans l'économie semble peu présent dans l'esprit des décideurs au début des années 1970. La preuve en est la pratique d'une politique véritablement anti-cyclique avec un fort sur-amortissement des investissements sans qu'il y ait une seule citation qui mette en exergue cet élément. Lorsque le canton est touché par la crise économique de 1975 et 1978, la notion de budget de relance apparaît plus clairement, mais d'une façon timide. Cette politique reste en fait subordonnée au respect du principe des finances saines, car le soutien conjoncturel se fait seulement par la voie d'un accroissement des investissements. Dans la période de forte croissance des années 1980 la référence à la politique conjoncturelle disparaît presque entièrement. Les budgets sont équilibrés, mais on ne cherche pas à atteindre un excès conjoncturel des recettes. L'argument de la relance réapparaît avec la crise économique des années 1990, étant cette fois-ci subordonné au redressement des finances cantonales.

Tableau 4 : Matrice politique de la dette. Arguments en faveur des finances fonctionnelles

LEGISLATURE	Vision classique	Vision keynésienne
1970-1973	PL69 , RCF73, PB72	(EMPB70), (RCF70), (RCF71), (PB72)
1974-1977	EMPB74, RCF74, EMPB75, RCF75, EMAC75, PB76, EMPB76, EMPB77	(EMPB74), (PB74), RCF74, (EMPB76), PB76, EMPB77,
1978-1981	PL77 , EMPB78, RCF78, EMAC78, PB80, EMAC80, RCF81	(PB79)
1982-1985	(PL81), RCF82, EMAC84, (EMPB84)	
1986-1989		
1990-1993	<i>EMPB92, EMPB93</i>	<i>EMPB92, EMPB93</i>
1994-1997	EMPB94	

Notes :

PL : Programme d'intentions de législature, discours du président du Conseil d'Etat

PLGC : Discours du président du Grand Conseil sur la législature conclue

EMPB : Exposé des motifs du Conseil d'Etat à l'appui du projet de budget

PB : Présentation du budget. Présentation du Conseil d'Etat au Grand Conseil

RCF : Rapport sur les comptes d'Etat. Rapport de la Commission des finances

EMAC : Exposé des motifs du Conseil d'Etat pour l'approbation des comptes

b) **Eviter les frictions fiscales.** Le principe de la stabilité de la charge fiscale est reconnu à plusieurs reprises, mais il est parfois sacrifié lorsqu'il se fait nécessaire pour assurer l'équilibre budgétaire, surtout dans la première partie de la période. L'ordre des priorités est inversé à partir de 1989 lorsque, après la suppression de la progression à froid, on part du postulat politique que le seuil de la tolérance fiscale est atteint.

c) **L'annualisation des politiques et le moindre coût de financement** ne sont pas présents dans les différents textes analysés, du moins d'une façon suffisamment explicite.

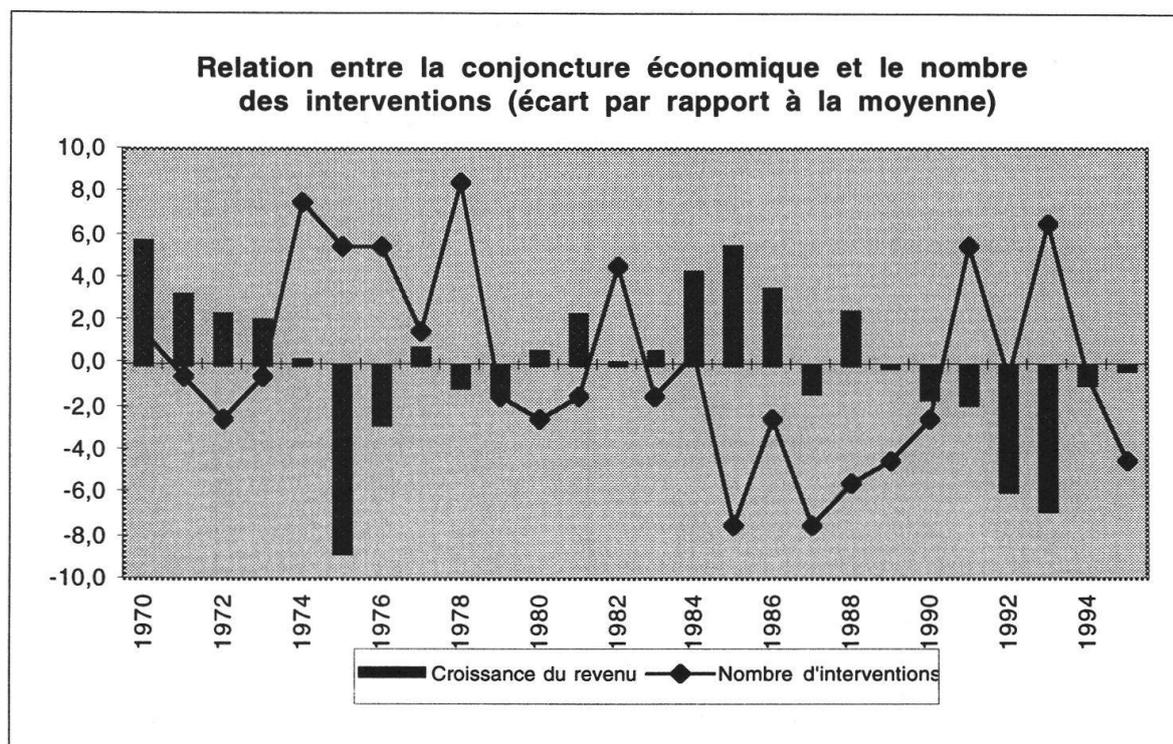
5.4. **L'analyse par législatures.** La division de la période en législatures facilite la lecture des textes politiques. On retrouve en effet une certaine suite dans les arguments lorsque la même équipe gouvernementale est en place.

5.5. **Le rôle politique de l'équilibre budgétaire.** On observe un glissement temporel dans l'usage que les décideurs publics font de ce principe. Au début de la période il semble constituer un objectif politique spécifique. Il devient peu à peu un des instruments nécessaires pour atteindre les autres objectifs politiques recherchés. Dans les premières législatures, la notion des finances saines semble être un principe qui se justifie en soi, et il n'est pas rare de trouver des parallélismes entre la gestion des deniers publics et ceux du ménage privé.

5.6. **Le rôle stabilisateur de l'Etat** et de la dette est rendu explicite principalement dans les périodes de crise économique. Ces références disparaissent dans les périodes de croissance économique. Si le changement de préférences politiques se transmet dans les choix budgétaires, l'efficacité attendue de la politique keynésienne disparaît.

5.7. **Densité des arguments théoriques.** On peut observer une variation du nombre des arguments avancés en fonction du contexte économique du canton. La relation entre les deux phénomènes est frappante, tel comme nous le montre le graphique 5. Le graphique est construit en faisant la différence entre chaque observation et la moyenne obtenue pour chacune des variables pour la période 1970-1995. La moyenne de la croissance du revenu cantonal est de 1.73% annuel et la moyenne du nombre des interventions politiques en relation avec le déficit est de 9'5 par an. On peut observer un fort comportement "anti-cyclique" de la fréquence des interventions. Si la période est trouble, on note une tendance à l'augmentation du nombre d'arguments théoriques à l'appui des décisions prises. En période de croissance stable la politique budgétaire semble devenir un simple outil de gestion, car les objectifs politiques sont atteints pratiquement d'une façon automatique.

Graphique 5



5.8. Opportunisme dans le recours aux théories économiques ? La dépendance du discours théorique par rapport à la situation conjoncturelle peut être poussée jusqu'à en arriver à la conclusion que l'appareil théorique est utilisé, dans le sens négatif du terme, pour renforcer la légitimité des options prises. C'est une conclusion que l'auteur du travail ne saurait pas partager d'une façon générale. D'une façon provisoire on peut dire que pendant les deux premières législatures l'argumentation théorique semble guider clairement les choix budgétaires, tandis qu'à partir de 1983-1985 les arguments donnés semblent suivre l'évolution budgétaire. Un nouveau renversement de tendance est perceptible à partir de 1993.

5.9. D'autres **voies d'analyse** peuvent être explorées à partir de la documentation et de la méthode employée :

- La construction d'un indicateur numérique de "conservatisme budgétaire"
- Le rapport entre le type d'argument employé et le type de document ou les autorités qui les proposent (couleur politique, pouvoir législatif ou exécutif).

- Le lien entre le programme de législature et la politique suivie durant la période.
- La comparaison dans l'emploi de l'argumentaire entre des collectivités similaires dans une même période de temps.
- L'évaluation des performances relatives de règles budgétaires différentes, en fonction des préférences politiques affichées dans le domaine de l'endettement.

6. Un divorce inévitable entre le discours politique et la réalité des faits ? Regard critique sur l'efficacité des règles budgétaire du canton de Genève.

Si l'attachement du canton de Genève au principe de l'équilibre budgétaire est continu et renouvelé, comment expliquer l'impasse dans laquelle se trouvent les finances cantonales depuis 1989 ? Cette préférence politique a exigé la mise sur pied d'un douloureux plan de redressement des finances, dans une période de crise économique sans précédents par sa persistance. L'effort est d'autant plus remarquable qu'il a été renforcé dans sa légitimité par une consultation populaire. La réponse est complexe et exige la prise en compte de plusieurs dimensions, mais l'analyse entreprise peut aider à donner une explication.

L'analyse politique montre comment, avec l'introduction du nouveau plan comptable en 1982, le changement de la règle fiscale introduit des modifications notables dans la configuration de la politique budgétaire. Avant ce changement, les comptes du canton étaient présentés d'une façon unitaire, sous un seul compte. Les données concernant la définition du déficit public étaient confuses, car le résultat négatif global était souvent perçu à tort comme une aggravation des finances cantonales alors que le compte de la fortune pouvait être positif. En même temps, le système de financement des investissements par des impôts affectés menait à un sur-amortissement notable. Ces deux biais presque automatiques étaient nettement favorables à l'équilibre budgétaire au sens classique. Lorsque la crise énergétique arrive, les deux éléments mentionnés soutiennent la maîtrise de l'évolution des finances publiques : le sur-amortissement passé, considéré comme une avance, est converti en sous-amortissement transitoire et l'image trop négative des comptes empêche le canton d'aller trop loin dans la formation des déficits structurels.

Avec la réforme de 1982, ces deux distorsions disparaissent. L'affectation des impôts est supprimée et les amortissements sont calculés selon la valeur résiduelle des investissements. Malgré la situation économique très favorable, le canton décide d'appliquer le taux d'amortissement minimum prévu par la loi. Deuxièmement, la transparence de l'état des finances est fortement accrue avec la séparation nette entre le compte de fonctionnement et le compte d'investissement, avec des modes de financement spécifiques : seul le compte de fonctionnement doit présenter des comptes en équilibre. Cette transparence plus grande élimine la surestimation des déficits. La pression politique est alors très grande pour résorber tout excédent des recettes. Ce sera paradoxalement l'introduction du changement comptable dans une période d'expansion économique qui mènera les finances à l'impasse. Les boni du compte de fonctionnement sont rapidement absorbés principalement par la voie des déductions fiscales, d'effets durables. Le rythme des investissements est également accru, en faisant peu d'attention aux charges financières qu'ils entraînent. Le maintien de l'équilibre fragile des comptes construit sur la base d'une forte progression des recettes conjoncturelles disparaît finalement par le jeu de trois facteurs : l'élimination de la progression à froid, qui enlève les automatismes de la croissance des recettes, l'arrêté fédéral d'urgence pour contrer la spéculation immobilière et l'arrivée de la crise conjoncturelle.

7. Dépasser la crise actuelle des finances du canton. Des pistes pour une réforme du processus budgétaire.

Ce qui surprend le plus lorsque l'on procède à cette analyse fouillée de la politique budgétaire du canton de Genève est que la crise budgétaire arrive précisément lorsque le canton se dote de moyens de pilotage bien plus performants que ceux des années 1970. Une des explications est à chercher précisément du côté de la définition de la règle financière. Elle est plus performante, mais elle est incomplète. Les nouvelles réformes introduisent des dynamiques politiques différentes, dans deux domaines essentiels : la politique des investissements et la visibilité de l'état des finances. Le législateur aurait dû veiller en conséquence à se doter de moyens supplémentaires pour contrer les forces qui se libèrent par la soudaine amélioration apparente des comptes, qui poussent à un équilibre formel sans se soucier outre mesure pour sa durabilité. La règle fiscale pourrait être complétée dans quatre domaines principaux :

- Introduction de limites claires (quantitatives) et contraignantes à la formation du déficit du compte de fonctionnement. De préférence de nature constitutionnelle car son acceptation requiert un consensus politique large, ce qui constitue le meilleur gage de son respect ultérieur
- Si l'Etat compte garder une certaine marge de manoeuvre budgétaire pour se servir de la politique de relance conjoncturelle en renonçant à assurer l'équilibre annuel du compte de fonctionnement, il faut introduire un deuxième verrou consistant à imposer une limite au montant de la dette totale, en pour-cent du revenu cantonal. Cette mesure oblige le canton à redresser les finances lors des périodes de croissance économique. Il s'agit en somme d'adopter la procédure suivie par les pays membres de l'Union monétaire européenne, tout en l'adaptant aux conditions cantonales.
- Politique de financement durable des investissements : possibilité d'engager des investissements en tenant compte principalement des recettes courantes et traitant différemment celles d'origine conjoncturelle.
- Prescriptions concernant la présentation comptable et l'usage des excédents des recettes conjoncturelles. Ceci peut être fait en se servant de taux d'amortissement variables. Dans la pratique, les cantons n'ont pas utilisé ce moyen avec la flexibilité requise. En plus, cette option pose des problèmes pour mener une gestion correcte des investissements. Une voie alternative serait de constituer des provisions conjoncturelles, comme il en existe dans la plupart des Etats des Etats-Unis (les "rainy day reserve funds"). Malheureusement, le nouveau modèle de comptes interdit une telle solution. Cette contrainte n'est pourtant pas active actuellement dans la mesure où le compte de la fortune nette du canton est fortement négatif et les excédents des recettes peuvent servir directement à rembourser le découvert accumulé. Quoiqu'il en soit, et au vu de l'expérience du canton, on peut se poser légitimement la question sur le sens de l'interdiction des provisions. S'il était possible de créer des provisions, il serait bien plus facile de générer des surplus conjoncturels des recettes. Etant donné qu'ils n'apparaîtraient pas comme tels dans la comptabilité, les pressions politiques pour faire usage immédiat de l'excédent réel des recettes seraient moindres. Si le cadre qui est retenu est celui de l'équilibre annuel, le fonds servirait à couvrir des déficits imprévus en raison d'un retournement de tendance économique, pour faire

face à des crises exceptionnelles ou pour financer de grands projets. Si on préfère le principe de l'équilibre du budget sur la durée du cycle, la constitution des provisions rendrait politiquement crédible le respect des prescriptions keynésiennes sur l'ensemble du cycle économique.

Ces mesures ont été prises en partie avec la loi sur la gestion administrative et financière du 7 octobre de 1993, mais elles ne semblent pas être suffisantes pour assurer un cadre stable des finances cantonales, une fois que le redressement complet des finances sera atteint. Pourtant, ce n'est pas la volonté populaire qui est à la traîne des réformes budgétaires. Au contraire, on est dans une situation où le processus budgétaire tel qu'il est conçu aujourd'hui ne répond plus aux aspirations exprimées en consultation populaire. Le déséquilibre est d'autant plus frappant que cet attachement à l'équilibre budgétaire n'est pas un simple effet de mode. Il suppose une constante dans l'esprit et le discours des élus cantonaux au moins durant ces vingt-cinq dernières années, comme nous avons essayé de le montrer.

Le redressement des finances du canton se fait au prix d'efforts considérables, ressentis d'une façon d'autant plus claire qu'ils sont mis en oeuvre dans une situation de forte et durable crise économique. Il serait regrettable que tous ces efforts soient anéantis si les représentants du peuple ne se dotent pas d'instruments suffisamment performants. Une réforme prudente et consensuelle du processus budgétaire aiderait à éviter une nouvelle impasse budgétaire dans le futur, lorsque les efforts actuellement consentis pour s'en sortir ne seront plus qu'un souvenir diffus.

Notes :

- 1 Cet article a été rédigé sur la base du mémoire du Diplôme d'Etudes Supérieures en Management et Analyse des Politiques Publiques, La politique d'endettement du canton de Genève de 1970 à 1995, Université de Genève, 1996, 213 pages (monographie non publiée). Nous renvoyons le lecteur à cet ouvrage pour prendre connaissance des références bibliographiques utilisées pour l'élaboration de cette recherche.
- 2 Il est évident que leur contribution sert à financer une prestation publique. Nous pouvons supposer que ce nouveau service apporte un gain de bien-être pour la collectivité qui compense la perte de bien-être du contribuable. Cependant, ce raisonnement peut être développé également lorsqu'on considère le financement de la dépense par l'emprunt. La nature de la dépense ne joue aucun rôle dans l'analyse, au moins à ce stade de la réflexion.
- 3 Nous faisons ici abstraction du paiement annuel des intérêts de la dette, que nous pouvons ignorer pour rendre la présentation plus claire.

- 4 Lorsque les comptes de fonctionnement de l'Etat présentent un déficit il y a une reconduction totale ou partielle de la dette qui arrive à échéance. Cela ne doit pas être pris en compte pour le développement de l'analyse, car il y a toujours un remboursement de la dette. La croyance en une dépense qui n'est jamais payée grâce au report constant de la dette n'est qu'un mythe, qui ne devient réalité que lorsque l'Etat se voit contraint au défaut de paiement. Dans ce cas critique le financement de la dépense devient encore plus onéreux, car le taux de rémunération des nouveaux emprunts doit être très généreux pour gagner la confiance de nouveaux épargnants. Il est pourtant vrai que la croissance économique réelle et nominale (effet de l'inflation) pourrait alléger le poids de la dette. Cependant, la portée de ce financement automatique est à relativiser car ces deux éléments sont pour le moins partiellement pris en compte par le taux de rémunération des obligations, qui varie selon les conditions du marché.