

Histoire politique de la dette publique vaudoise

Antoine Michel (2018). La condamnation de l'endettement public. Le cas du Canton de Vaud. 1986 – 2018. Mémoire de science politique dirigé par François Allisson, UNIL-IEPHI-CWP.

Contexte

A l'heure actuelle, la **dette publique** est un fardeau pour de nombreux Etats européens. En Suisse, on se félicite de la maîtriser grâce au **frein à l'endettement**, instrument de finances publiques limitant la possibilité de faire des déficits budgétaires. La Confédération et certains Cantons se sont dotés de ces mesures, parfois jugées drastiques, à la suite d'une «**crise de la dette**» dans les années 1990. La recherche visait à revenir sur ces événements, en examinant le cas vaudois, pour comprendre comment a évolué la crainte de l'endettement et s'est forgée une politique publique orientée vers la réduction du stock de dette.

Cadre scientifique

La **sociologie constructiviste des problèmes publics** était toute indiquée pour analyser le développement d'un sentiment qu'il existait un problème de taille auquel il fallait remédier de toute urgence. La littérature met en avant certains acteurs clés de cette «**problématisation**»: Les médias, des « réseaux de plaidoyer », des « communautés épistémiques » et des « entrepreneurs de morale ». Leur action repose sur des **explications causales**, soit des idées leur permettant de saisir la nature du problème, d'en attribuer la cause et de développer des solutions politiques pour y remédier.

La question de recherche suivante fut formulée :

Comment les acteurs du débat public ont construit la dette publique vaudoise comme un problème politique au cours de la décennie des années 1990?

Méthodologie et sources

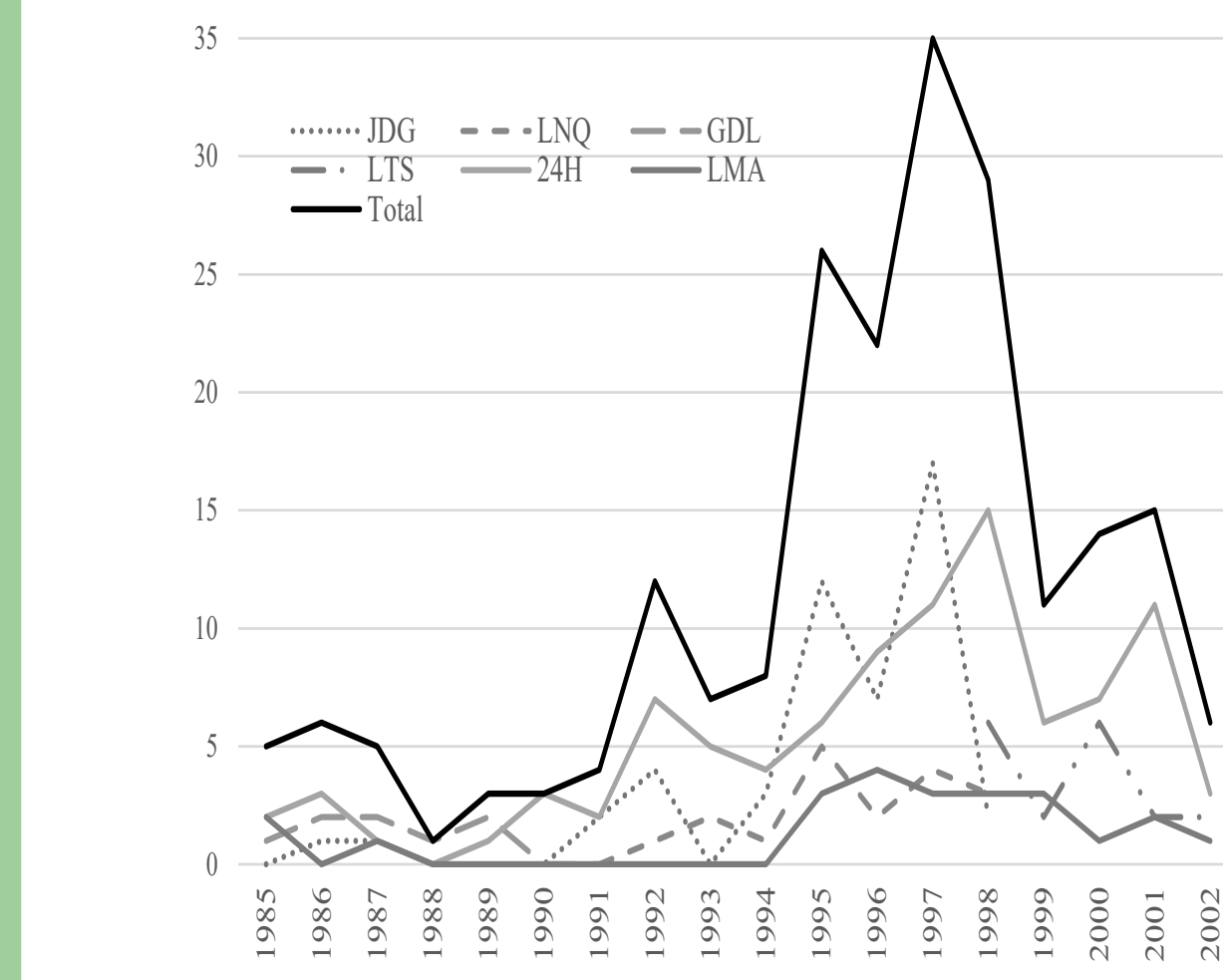
Des **sources d'archives** ont été mobilisées dans une **analyse historique de discours**. Des articles de journaux, des communiqués politiques et des programmes partisans, les documents officiels du Conseil d'État et d'autres sources de moindre importance ont servi à montrer comment a évolué le cadrage des divers acteurs.

En outre, un entretien avec l'ancien Conseiller d'État radical Charles Favre et les statistiques financières de l'État de Vaud ont fourni un éclairage supplémentaire, bien qu'anachronique.

Principaux résultats

Dès 1990, la dette publique devient clairement une thématique importante dans la presse. Avant, les journalistes ne s'intéressent aux finances publiques que deux fois par année, lors des publications du budget et des comptes. Puis, à partir du premier exercice déficitaire, c'est l'explosion. Globalement, les journaux prennent le parti de la **dramatisation** de l'état des finances.

Évolution du nombre de numéros faisant référence par année à la dette cantonale dans la presse romande.



Exemples de cadrage emblématique :

« Recettes fiscales trop optimistes, charges sociales sous-estimées, pour la troisième année consécutive, les comptes de l'État accusent le coup d'une conjoncture mal évaluée »
Journal de Genève, 04.05.1995

« Le budget de l'État de Vaud s'annonce plus catastrophique que jamais ».
Journal de Genève, 03.09.1997

Les Conseillers d'État des finances jouent un rôle moteur d'**entrepreneurs de morale**, de manière idéale-typique : pour eux, un Etat endetté commet une faute morale, celle de dépenser plus que ce qu'il gagne. Il faut donc redresser ce tort, en brimant les agents de l'État, dont la prodigalité irresponsable serait la cause des maux. Ainsi, l'UDC Pierre-François Veillon (jusqu'en 1996) et le radical Charles Favre (jusqu'en 2002) tenteront avant tout de réduire les dépenses. Le dernier proposera d'introduire le frein à l'endettement, rejeté en votation en 1998.

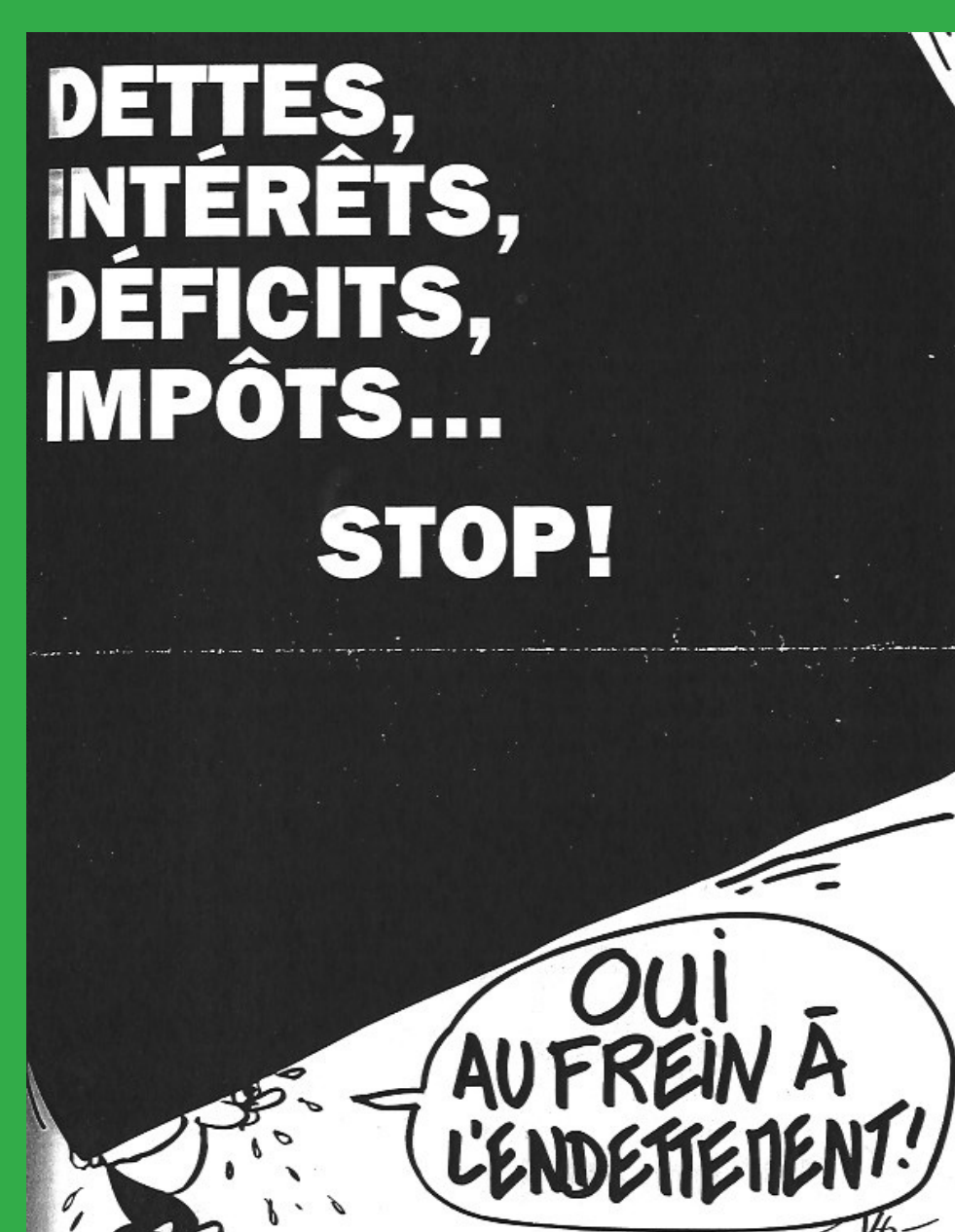
Les partis politiques et les groupes d'intérêts peuvent former des **réseaux de plaidoyer** lorsqu'ils partagent un même constat sur la situation. Par contre, les frontières de ces alliances sont mouvantes, car ils ne partagent pas forcément une même attribution de causalité : la gauche et les syndicats pensent que le problème de la dette vient d'une mauvaise conjoncture, pour la droite et les milieux patronaux, de dépenses incontrôlées. Les tentatives de redressement se heurteront aux dissensions politiques, jusqu'à ce que les deux blocs trouvent un compromis lors de la Constituante en 2003.

On estime souvent que les économistes, regroupés en **communautés épistémiques**, sont les conseillers du prince. Une étude du centre de macro-économie appliquée de l'Unil prend parti contre la politique qu'entend mener le radical Charles Favre contre le déficit grâce au frein à l'endettement. Les savants tempèrent le constat d'un surendettement et estiment qu'un Etat peut tout à fait s'endetter pour investir. Ils militent donc pour réduire légèrement le déficit et contre l'institution d'un frein à l'endettement. Ils ne seront pas écoutés par le ministre des finances.

L'explication causale dominante: les agents de l'État sont trop dépensiers

« [...] Les politiques. L'immense majorité des politiques aussi, parce que, encore une fois, vous êtes élus sur des projets et pas pour dire : « écoutez, les gars, il faut vous serrer la ceinture ». Et, du reste, si on est arrivé dans les années 90 [...], avant que j'arrive au département, dans une situation de pareil endettement, parce que les politiques n'ont pas anticipé le fait qu'il y aurait une croissance des charges fortes et une croissance des revenus plus faible qui ne permettrait pas d'assumer véritablement le ménage courant. »

Charles Favre, entretien (2018)



Tract de campagne. Comité OUI au frein à l'endettement, 1998

Conclusion

La « crise de la dette » aboutit au refus populaire, en 1998, du frein à l'endettement. Pourtant, l'endettement cantonal ne cesse de croître. La recherche a donc confirmé le postulat principal des études constructivistes : les problèmes publics sont « construits », plus qu'ils ne reflètent exactement la réalité. Malgré le refus d'un mécanisme limitant le déficit, la perception d'un mauvais état des finances publiques aura des effets à long terme. Le problème de la dette est définitivement mis à l'agenda. Lors de la Constituante, qui aboutit en 2003, les acteurs de gauche et de droite s'accorderont sur l'objectif du « petit équilibre », acceptant que l'État s'endette pour les investissements, mais pas pour son « ménage courant ». Enfin, le Canton s'engagera sur la voie d'une politique volontariste de réduction du niveau d'endettement.

La dette publique et les économistes

Il n'y a guère de consensus en économie sur la problématique de la dette publique. Pour les keynésiens, la dette publique permet de maintenir un certain niveau de demande agrégée. Dans un article célèbre daté de 2010, Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff ont suggéré qu'un fort taux d'endettement était corrélé avec une récession économique. Néanmoins, leur article reposait sur des calculs erronés...

On comprend donc la difficulté à trancher. La dette publique cantonale vaudoise atteignait-elle des sommets dangereux dans les années 1990? C'est une des questions annexes que posait la recherche. La réponse n'est pas catégorique. Le ratio d'endettement est resté plutôt bas en comparaison avec d'autres pays (25%). Par contre, l'effet « boule de neige » (auto-accumulation de la dette par la charge d'intérêts) s'est produit jusqu'en 2004. Ce qui pouvait néanmoins faire le plus peur était la tendance déficitaire que suivaient les finances cantonales. Sans recul, les acteurs ne savaient pas si la chute allait se poursuivre ou s'arrêter.

Principales références théoriques

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4), 1044-1074.
Becker, H. S. (1985). Outsiders. Études de sociologie de la déviance. Fumeurs de marijuana, musiciens de jazz, entrepreneurs de morale, policiers et délinquants. Paris: Métailié.
Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
Hall, P. A. (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
Keck, M. E., & Sikkink, K. (1999). Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics. *International Social Science Journal*, 51(159), 89-101.
Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2010). Growth in a Time of Debt. *American Economic Review*, 100(2), 573-578.
Stone, D. A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300.