

Revue de politique économique

La Vie économique

5-2012 85^e année

Tiré à part

Dossier

L'évaluation des mesures de stabilisation 2008–2010

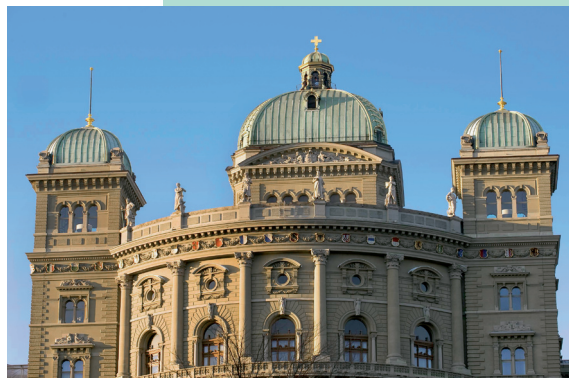


Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Dossier

- 3 La politique de stabilisation menée par la Confédération en 2008–2010: pourquoi la Suisse a rapidement surmonté la crise
Andrea Bonanomi Feuz
- 7 Les mesures conjoncturelles de la Confédération 2008–2010: évaluation de la conception et de la mise en œuvre
Martin Koci



Impressum

Publication

Département fédéral de l'économie DFE
Secrétariat d'État à l'économie SECO

Renseignements

Secrétariat d'État à l'économie SECO
Werner Aeberhardt
Téléphone: 031 322 21 42
werner.aeberhardt@seco.admin.ch

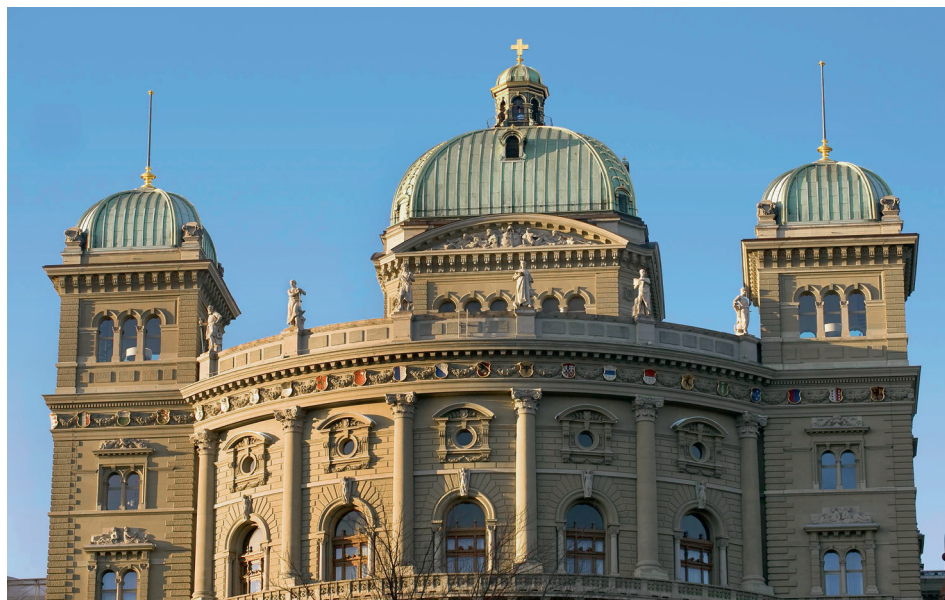
Contrôle Fédéral des Finances CDF
Martin Koci
Téléphone: 031 323 10 83
martin.koci@efk.admin.ch

Rédaction

La Vie économique
Holzikofenweg 36, 3003 Berne
Téléphone: 031 322 29 39
www.seco.admin.ch

La politique de stabilisation menée par la Confédération en 2008–2010: pourquoi la Suisse a rapidement surmonté la crise

En novembre 2008, lorsqu'éclata la crise immobilière et financière aux États-Unis, la conjoncture économique et la situation de l'emploi en Suisse étaient encore relativement bonnes. Cependant, du fait de son économie fortement axée sur les exportations et dotée d'un secteur financier de grande envergure, la Suisse ne tarda pas à être emportée dans le tourbillon de la crise financière et économique mondiale. Les branches exportatrices furent confrontées à un effondrement brutal de la demande. Le produit intérieur brut (PIB) réel se contracta entre le 3^e trimestre 2008 et le 2^e trimestre 2009. La lutte contre la crise a exigé l'adoption de mesures à plusieurs niveaux.



La Suisse a rapidement surmonté la crise de 2008–2009. Les mesures de stabilisation y sont pour beaucoup. Cela dit, la conjoncture économique et la situation budgétaire qui régnaient alors ont joué un rôle au moins aussi important et ont assuré aux pouvoirs publics une marge de manœuvre.

Photo: Services du Parlement

La crise immobilière et financière qui couvrait aux États-Unis depuis le début de 2007 donna lieu à une série de rebondissements. En automne 2007, la banque Northern Rock subit des retraits massifs de la part de ses clients; la crise atteignit son paroxysme en septembre 2008, avec la faillite de Lehman Brothers et le quasi-effondrement d'AIG. Ces événements entraînèrent une chute des Bourses dans une ambiance de panique et une paralysie temporaire du marché interbancaire. Entre septembre et novembre 2008, le fléchissement de la conjoncture mondiale s'accéléra brusquement et se propagea à la Suisse.



Andrea Bonanomi Feuz
Secteur Analyse du marché du travail et politique sociale, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Le présent article se penche sur la politique de stabilisation conjoncturelle adoptée par la Confédération et examine pourquoi la Suisse a traversé la crise sans trop de dommages.

Politique monétaire et stabilisation des marchés financiers

La politique monétaire définie par la Banque nationale suisse (BNS) contribua largement à réduire le niveau général des taux d'intérêt et, par ricochet, à doper la demande globale de l'économie suisse. Les taux d'intérêt rémunérant les placements sans risque ne furent pas les seuls à baisser; les primes de risque, qui avaient pris l'ascenseur durant la crise financière de 2008-2009, retombèrent également. La faiblesse des taux d'intérêt bénéficia tant aux entreprises qu'aux ménages et le resserrement du crédit redouté par de nombreux observateurs n'eut pas lieu. Son expansion fut même meilleure que lors de précédentes récessions.

Par ailleurs, les aspects internationaux de la crise financière exigèrent une collaboration étroite des banques centrales. Face à l'aggravation de la crise consécutive à la

faillite de Lehman Brothers, ces dernières décidèrent, au début d'octobre 2008, d'abaisser simultanément leurs taux directeurs et de se fournir mutuellement des liquidités. Cette action concertée permet de limiter les tensions sur les marchés monétaires internationaux.

Frein à l'endettement

La Suisse dispose d'un mécanisme contraignant et fort, le frein à l'endettement, qui pose des limites claires aux mesures ponctuelles de politique budgétaire. Le frein à l'endettement exige, lors de l'établissement du budget, que les dépenses de la Confédération soient fixées en fonction des recettes escomptées. En principe, les dépenses ne peuvent augmenter que si leur financement est assuré par des recettes supplémentaires ou l'abandon d'autres dépenses d'un montant équivalent. Ce mécanisme est certes contraignant, mais il laisse une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir réagir de manière appropriée à des situations imprévues. En cas de besoin financier exceptionnel, le Parlement peut ainsi décider, à la majorité qualifiée, un relèvement du plafond de dépenses autorisé par le frein à l'endettement.

Politique conjoncturelle discrétionnaire de la Confédération

Les incertitudes quant à l'évolution et à la durée de la crise étaient particulièrement grandes. Il ne s'agissait pas d'un repli conjoncturel «normal» faisant suite à une phase d'essor, mais d'une crise économique mondiale déclenchée par l'éclatement d'une bulle immobilière sans précédent accompagné d'une crise du crédit. Ainsi, l'affaiblissement conjoncturel était aggravé par le désendettement qui s'imposait dans le secteur financier. Il était alors extrêmement difficile de prédire à quelle vitesse et avec quelle intensité se ferait ce processus d'ajustement structurel. Face à cette situation de crise exceptionnelle, le Conseil fédéral opta, lors de la conjoncture commença à s'assombrir, pour une démarche en plusieurs phases, permettant de prendre des mesures supplémentaires en fonction de l'évolution de la crise.

1^{re} phase

À l'époque, la situation conjoncturelle et les prévisions disponibles ne justifiaient pas un dépassement du plafond de dépenses autorisé par le frein à l'endettement. Il paraissait cependant indiqué de faire usage de la marge de manœuvre budgétaire, qui représentait quelque 1 milliard de francs pour 2009. Le 12 novembre 2008, le Con-

seil fédéral proposa une première série de mesures totalisant 432 millions de francs. En matière budgétaire, il recommanda la levée du blocage des crédits et des mesures touchant à l'environnement, à l'énergie et à la promotion des exportations. Il proposa également de donner le feu vert à la dernière libération des réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux. En outre, des dispositions relevant de la politique économique extérieure devaient être prises pour permettre d'améliorer le plus rapidement possible les conditions-cadres des entreprises. Par ailleurs, le Conseil fédéral a annoncé qu'il accélérerait le traitement de projets visant à renforcer le marché intérieur.

2^e phase

Le 11 février 2009, le Conseil fédéral arrêta un deuxième train de mesures. Il s'agissait ainsi d'utiliser les quelque 700 millions de francs du volant budgétaire restant pour 2009. Cette phase mettait, elle aussi, l'accent sur l'anticipation de dépenses projetées. La préférence fut donnée aux dépenses qui bénéficiaient tout particulièrement à l'industrie et au tourisme. Les mesures touchaient entre autres à l'infrastructure routière et ferroviaire, à la recherche, aux rénovations énergétiques et écologiques, et au tourisme. L'augmentation des dépenses était complétée par des mesures qui devaient profiter directement aux branches touchées, à savoir l'adaptation temporaire de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (Asre) et les dispositions régissant l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail. Le Conseil fédéral proposa également une modification de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) permettant une remise anticipée des avances versées au titre de l'abaissement de base.

3^e phase

Au milieu de 2009, la situation sur le marché du travail menaçait de se détériorer, et le risque d'une propagation de la crise à l'économie domestique allait croissant. Le 25 septembre 2009, le Parlement adopta une troisième série de mesures pour un montant total de 944 millions de francs. L'éventail des instruments dont dispose l'assurance-chômage fut complété par des mesures temporaires en faveur des groupes cibles les plus touchés. Par ailleurs, des mesures furent prises pour renforcer l'économie en prévision de la phase d'expansion qui devait succéder à la crise. Celles-ci comprenaient une campagne de perfectionnement professionnel dans le secteur de l'énergie, la promotion des technologies de l'information et de la communi-

Encadré 1

Stabilisateurs automatiques

En matière de politique budgétaire, la Confédération peut compter sur les stabilisateurs automatiques. Ce sont des flux de recettes et de dépenses qui s'adaptent à la situation conjoncturelle, sans que des décisions politiques doivent expressément être prises. Les avantages sont évidents: les stabilisateurs automatiques consistent dans des dépenses politiquement légitimées qui ont prouvé leur efficacité et qui n'entraînent pas de distorsions durables au sein de l'économie; ils déploient leurs effets au moment opportun et ne présentent pratiquement aucun risque inhérent aux prévisions.

L'assurance-chômage (AC) est clairement conçue comme un stabilisateur automatique. En cas de récession accompagnée d'une hausse du chômage, les indemnités journalières versées aux demandeurs d'emploi complètent rapidement et efficacement leurs revenus. Dans le même temps, le taux de cotisation reste généralement inchangé, ce qui permet d'éviter que les ménages et les entreprises soient privés d'une partie de leurs ressources. Une augmentation du nombre des demandeurs d'emploi se traduit automatiquement par un accroissement des moyens accordés. Inversement, les indemnités journalières versées diminuent à mesure que le chômage recule. Un autre instrument est idéal pour lutter contre un ralentissement marqué et très limité dans le temps de l'activité économique: l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail.

Tableau 1

Aperçu des mesures adoptées

En millions de francs	prévues	réalisées		
		2009	2010	Total
Consolidation de la demande publique	984	701	93	794
Soutien aux chômeurs	232	-	3	3
Augmentation du potentiel de croissance de l'économie	223	103	107	210
Soutien aux revenus des ménages	647	-	647	647
Report de l'augmentation de la TVA et introduction anticipée de la réforme de la TVA	1250	-	1250	1250

Source: Bonanomi / La Vie économique

cation, ainsi que la création de plateformes de promotion des exportations pour soutenir les entreprises suisses. La redistribution anticipée des recettes provenant de la taxe sur le CO₂, le report de l'augmentation de la TVA et l'introduction anticipée de la réforme de la TVA ont permis aux entreprises et aux ménages de disposer de liquidités supplémentaires (voir *tableau 1*).

Cantons et communes

Les cantons ont beaucoup contribué à la sortie rapide de la récession. Leur bonne santé financière permet d'assurer les dépenses nécessaires, voire de stimuler la demande. Les dépenses supplémentaires et les recettes réduites des cantons et des communes se sont soldées par une enveloppe globale de 5,3 milliards de francs. Cette situation tranche avec les récessions antérieures, où il a souvent fallu assainir les finances publiques en période de basse conjoncture. Assumant pleinement leurs responsabilités, les cantons ont su répondre à la récente crise par une politique conjoncturelle appropriée et ont largement contribué à la sortie de crise.

Estimation des impulsions

L'estimation des retombées générées par les mesures discrétionnaires doit tenir compte des dépenses consenties par les cantons et les communes (voir *tableau 2*).

Pour calculer les retombées de ces dépenses, on a eu recours aux données empiriques utilisées par l'OCDE pour les multiplicateurs. Compte tenu de la forte propension à importer et du taux d'épargne élevé qui caractérisent la Suisse, on estime que, en 2009 et en 2010, les mesures discrétionnaires ont induit une hausse du PIB d'environ 0,6%.

Même si le programme de stabilisation de la Suisse était relativement modeste par rapport aux plans de relance adoptés par d'autres pays, ses retombées sont appréciables. La relative stabilité des importations a contribué à

la stabilisation de la conjoncture dans les pays limitrophes. Par ailleurs, la Suisse a beaucoup profité de la demande des pays en développement ou en transition, qui est restée soutenue. Bien que les exportations vers la plupart des pays voisins et les États-Unis (entre autres) aient fortement reculé, les programmes conjoncturels étrangers ont atténué la baisse de la demande provenant de ces pays, ce qui a indirectement bénéficié aux exportations suisses.

Éléments à prendre en considération dans l'élaboration d'un programme de stabilisation

Risques inhérents aux prévisions

Les risques inhérents aux prévisions, qui sont particulièrement élevés en période de crise, sont de nature à influencer sur tout programme. La reprise rapide et vigoureuse qui s'est amorcée en 2010 avait certes été annoncée par quelques rares augures, mais elle ne correspondait pas aux prévisions consensuelles. Ce climat d'incertitude aurait pu déboucher sur un programme trop important, à l'image de ce qu'ont fait bon nombre de pays. La démarche échelonnée s'est révélée un excellent choix: elle a permis de prendre en compte les risques inhérents aux prévisions et les mesures ont pu être adoptées en accord avec l'évolution conjoncturelle. Il a ainsi été possible de conserver une marge de manœuvre suffisante pour prendre, si nécessaire, des mesures supplémentaires. De plus, on a évité l'écueil de l'ampleur excessive du programme, ce qui était une bonne chose dans la mesure où l'exploitation des capacités présentes par plusieurs des domaines soutenus – en particulier dans la construction –, était bonne et où un programme trop vaste aurait pu provoquer une surchauffe.

Facteur de déclenchement des mesures

Par ailleurs, il peut être utile de prévoir un facteur de déclenchement, autrement dit de fixer une valeur seuil pour la mise en application d'une mesure donnée. Les conséquences néfastes engendrées par les prévisions erronées s'en trouvent considérablement réduites. Durant l'automne 2009, les prévisionnistes tablaient sur un taux de chômage moyen de plus de 5% en 2010. En conséquence, des moyens importants ont été prévus pour financer les mesures ciblant le marché du travail. En réalité, le taux de chômage n'a pas dépassé 3,9%; le seuil fixé par le Parlement (un taux de chômage de 5%) s'est donc révélé très pertinent. Le dispositif n'a pas été déclenché et les autres mesures n'ont guère été nécessaires au vu du faible taux de chômage.

Encadré 2

La règle des trois T

- «Targeted»: la mesure déploie-t-elle des effets ciblés? En l'espèce, la nature de la récession est particulièrement déterminante. Il s'agit de soutenir les composantes de la demande (consommation, investissement, par exemple) ou les branches (industrie d'exportation, par exemple) qui sont touchées par la récession.
- «Timely»: la mesure déploie-t-elle ses effets au moment opportun? Un grand nombre de mesures de stabilisation envisageables risquent d'agir trop tard en raison d'une longue durée de planification, d'oppositions ou d'autres facteurs de retard.
- «Temporary»: la mesure est-elle limitée dans le temps? Il doit être concevable de mettre fin à la mesure après la crise et, pour la Confédération, de revenir à l'état antérieur.

Tableau 2

Impulsions résultant des mesures fédérales, cantonales et communales

En milliards de francs	Confédération	Cantons et communes	Total
Augmentation des dépenses	1.7	3.4	5.1
Diminution des recettes	1.2	1.9	3.1
Total	2.9	5.3	8.2

Source: Bonanomi / La Vie économique

Mesures discrétionnaires

Pour sélectionner les mesures à prendre, le Conseil fédéral a appliqué la règle des trois T (voir encadré 2), selon laquelle les mesures doivent être ciblées («Targeted»), déployer leurs effets au bon moment («Timely») et être temporaires («Temporary»).

«Targeted»: les mesures de stabilisation conjoncturelle ciblées et efficaces ne sont pas légion. Il a d'ailleurs été difficile d'en trouver en 2009: il était impossible de compenser directement le recul de la demande étrangère auquel les entreprises étaient confrontées et c'est pourquoi il a cherché à éviter une propagation de la crise à l'économie domestique.

«Timely»: les mesures doivent pouvoir être appliquées rapidement. Les projets des pouvoirs publics remplissent rarement cette exigence. Souvent, ils ne peuvent pas être mis en œuvre à temps, notamment lorsque des autorisations préalables sont nécessaires. C'était le cas de certaines mesures en faveur du secteur de la construction décidées lors de la 2^e phase.

«Temporary»: le respect du caractère temporaire des mesures s'est révélé problématique. Si la limitation dans le temps est la raison même du succès de certaines mesures (réserves de crise, par exemple), plusieurs d'entre elles n'ont pas pu être levées comme prévu à l'origine. Ce problème confirme la difficulté, déjà constatée à plusieurs reprises, de limiter les mesures discrétionnaires.

Quelques mesures de stabilisation des 1^{re} et 2^e phases consistaient à avancer la mise en œuvre de projets en gestation, tels que l'augmentation des moyens consacrés à la protection contre les crues ou l'introduction anticipée de la réforme de la TVA. Comme ces projets étaient de toute façon à l'ordre du jour, il s'agissait seulement de faire en sorte qu'ils déploient leurs effets plus tôt. Les effets déployés ici ont par définition un caractère temporaire. Les mesures anticipées doivent néanmoins respecter le critère de l'intervention ciblée. Il ne faut ni porter atteinte aux priorités en matière de dépenses définies par la voie démocratique ni négliger les effets sur la conjoncture. Dans l'application, il convient de prendre en considération les adaptations

qui s'imposent à certains acteurs économiques et veiller à ce que les charges administratives soient réduites. Dans l'ensemble, ces projets comportent moins de risques que les mesures purement discrétionnaires.

L'on est aujourd'hui conscient des limites inhérentes à une politique de stabilisation. C'est la raison pour laquelle les stabilisateurs automatiques connaissent un regain d'intérêt croissant depuis quelques années. Ils consistent non pas dans des mesures ponctuelles, mais dans des dépenses caractérisées par une efficacité économique attestée et une légitimité politique. Ce sont non seulement des instruments appropriés, mais les stabilisateurs automatiques n'entraînent pas non plus de distorsions au sein de l'économie nationale. En outre, ils déploient leurs effets au moment opportuniste.

Conclusion

La Suisse a rapidement surmonté la crise de 2008-2009. Les mesures de stabilisation y sont pour beaucoup. Cela dit, la conjoncture économique et la situation budgétaire qui régnaient alors jouent un rôle au moins aussi important. Une crise ne peut être contrée avec succès que si l'État dispose d'une certaine marge de manœuvre en matière budgétaire. Le frein à l'endettement et les règles cantonales en matière de dépenses ont permis de dégager la souplesse nécessaire lors de la dernière récession.

La résilience d'une économie en situation de crise est également conditionnée par sa capacité à adapter ses structures lorsque la donne change. Toute crise s'accompagne, dans une certaine mesure, d'un choc structurel. Les améliorations structurelles relèvent de la politique de croissance. Or, comme ses objectifs sont à long terme, il s'avère difficile d'en faire mesurer l'importance sur le plan politique. Son intérêt a, cependant, été très clairement démontrée par la dernière crise et les expériences faites en Europe.

Situation budgétaire et économique pendant et après la crise, reprise étonnamment rapide de l'économie mondiale: les conditions étaient idéales pour surmonter les difficultés. Le redémarrage énergétique et généralisé de l'activité économique au niveau mondial a amélioré rapidement les perspectives de l'économie suisse. Cet effet a été renforcé par la conjoncture économique favorable en Allemagne, premier partenaire commercial de la Suisse. Il ne faudrait toutefois pas que d'éventuelles crises futures suscitent les mêmes attentes, car on ne saurait tabler, à chaque fois, sur un ensemble de conditions aussi favorables. ■

Les mesures conjoncturelles de la Confédération 2008–2010: évaluation de la conception et de la mise en œuvre

De nombreux pays ont réagi à la crise financière et économique mondiale, apparue en 2007/2008, par des mesures destinées à stabiliser les marchés financiers et en adoptant d'importants programmes conjoncturels. La Suisse n'a pas fait exception et a notamment pris des mesures de stabilisation réparties en plusieurs phases. À ce propos, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la conception et la mise en œuvre des mesures de stabilisation de la Confédération. Le présent article rend compte de manière succincte des principaux résultats de l'évaluation et expose quelques conclusions.

À la suite d'une crise financière exceptionnelle, le monde a connu depuis l'automne 2008 une récession économique qui a également frappé la Suisse avec un léger retard, notamment par l'intermédiaire des exportations. Au début de la crise, la Suisse affichait un budget en équilibre et disposait de mécanismes automatiques de stabilisation conjoncturelle très élaborés, tels le frein à l'endettement et l'assurance-chômage: néanmoins, l'ampleur et la rapide évolution de la crise exigeaient, dans un environnement à haut risque et marqué de fortes incertitudes, des interventions extraordinaires et une action prompte, coordonnée et résolue de la Confédération. Eu égard à la gravité de la crise et à la portée des aléas de la situation, le Conseil fédéral a décidé d'une approche articulée en plusieurs phases et incluant des mesures de stabilisation discrétionnaires.

Dans ce contexte, le CDF a mené une évaluation et en a publié les résultats, en portant une attention particulière sur la conception et la mise en œuvre des mesures de stabilisation adoptées¹. Simultanément et en accord avec le CDF, le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a rédigé un rapport final sur les aspects généraux de la politique conjoncturelle lors d'interventions pour cause de crise; ses conclusions sont résumées dans un document séparé.

La conception des mesures de stabilisation s'est faite rapidement et sur une base élargie

Les deux premières des trois phases des mesures de stabilisation (novembre 2008 et février 2009) portaient surtout sur des dépenses supplémentaires déjà planifiées et anticipées, qui étaient de 1,1 milliard de francs



Martin Koci
Domaine spécialisé Audit de rentabilité et évaluation, Contrôle fédéral des finances CDF, Berne

en 2009, l'année où la récession est apparue. Les deux offices compétents de la Confédération, l'Administration des finances (AFF) et le Seco, ont uni, dès le début, leurs efforts afin de trouver des solutions. L'ampleur des mesures à prendre a été définie très rapidement dans le cadre du frein à l'endettement, car selon l'appréciation des experts, la situation n'était pas extraordinaire. Pour éviter que la crise (des exportations) ne s'étende à l'ensemble de l'économie nationale, on a entièrement épuisé les possibilités d'investissements anticipés admises par le frein à l'endettement. Les deux premières phases du programme de stabilisation comportaient des mesures de nature très diverse, aux effets et objectifs disparates (voir le *tableau 1* «*Resources*» ainsi que le *tableau 2* «*Évaluation*» pour une vue d'ensemble).

L'administration a rapidement conçu et approuvé les mesures de stabilisation de la première phase. À partir de la deuxième phase, il a été de plus en plus difficile d'imaginer des mesures conjoncturelles pertinentes répondant au mieux aux critères dits des trois T («*timely*», «*targeted*» et «*temporary*»; voir *encadré 1*). Comme cela a déjà été relevé, seule une faible part des mesures a contribué à résoudre directement le problème essentiel de la crise, à savoir le fort recul de la deman-

Encadré 1

Grille d'évaluation du CDF

L'appréciation ex post de la mise en œuvre des mesures se fonde sur les critères de politique conjoncturelle qualifiés de «*Temporary*» (*complément ou anticipation*), «*Timely*» (*rapidité ou respect des délais*) et «*Targeted*» (*ciblage sur un recul de la demande*). On doit ainsi pouvoir déterminer si et dans quelle mesure les critères se sont révélés pertinents dans le cadre de la mise en œuvre des mesures adoptées. La présente appréciation ne concerne pas les aspects de l'économie, de l'efficacité ou de la répartition régionale lors de la mise en œuvre.

L'échelle d'évaluation du CDF comporte plusieurs degrés qualitatifs: *oui* (entièrement ou majoritairement réalisé), *conditionnel* (partiellement réalisé: dans sa globalité, la mesure n'a que partiellement ou pas du tout atteint l'objectif ou seule une partie de la mesure ou du [des] projet[s] a atteint l'objectif), et *non* (non réalisé ou insuffisamment réalisé). D'autres appréciations sont également possibles, lorsqu'une mesure ne peut être évaluée au sens des critères (*non évaluable*) ou lorsque le CDF ne dispose d'aucune indication sur la mesure (*pas d'indications*).

Tableau 1

Ressources de la Confédération planifiées et réellement engagées (en chiffres absolus et en %), 2009–2011

Mesure	Ressources / engagements (en millions de fr.)						Engagements (en %)				
	Planifié	2009	2010	2011	2009–2011	Diff.	2009	2010	2011	2009–2011	Diff.
Levée du blocage des crédits	205	205	0	--	205		100.0		--	100.0	
Aide au logement	50	50	0	--	50		100.0		--	100.0	
Protection contre les crues	66	66	0	--	66		100.0		--	100.0	
Entretien de constructions civiles de la Confédération	20	20	0	--	20		100.0		--	100.0	
Promotion des exportations	10	5	5	--	10		50.0	50.0	--	100.0	
Assainissement énergétique de bâtiments	86	86	0	--	86		100.0		--	100.0	
Total phase 1	437	432	5	--	437		98.9	1.1	--	100.0	
Infrastructure routière	158	15	31	--	46	112	9.5	19.6	--	29.1	70.9
Infrastructure ferroviaire	252	252	0	--	252		100.0		--	100.0	
Nouvelle politique régionale	100	30	37.5	--	67.5	32.5	30.0	37.5	--	67.5	32.5
Priorités nationales de la recherche / TST	10	10	0	--	10		100.0		--	100.0	
Investissements domaine des EPF / calcul à haute performance	16.5	10	0	--	10	6.5	60.6		--	60.6	39.4
Promotion de l'innovation CTI*	21.5	10.75	10.75	--	21.5		50.0	50.0	--	100.0	
Recherche agricole et prévention des catastrophes	2.8	2.8	0	--	2.8		100.0		--	100.0	
Protection de l'environnement	26	15	11	--	26		57.7	42.3	--	100.0	
Rénovation de bâtiments existants	52	12	40	--	52		23.1	76.9	--	100.0	
Suisse Tourisme	12	12	0	--	12		100.0		--	100.0	
Installations photovoltaïques	20	12.5	0	--	12.5	7.5	62.5		--	62.5	37.5
Promotion du chauffage à distance	55	29.5	22.5	--	52	3	53.6	40.9	--	94.5	5.5
Remplacement de chauffages électriques	10	8.4	0	--	8.4	1.6	84.0		--	84.0	16.0
Total phase 2	735.8	419.95	152.75	--	572.7	163.1	57.1	20.8	--	77.8	22.2
Art. 1 LStab : formation continue de personnes sans emploi	40	--	1	2.4	3.4	36.6	--	2.5	6.0	8.5	91.5
Art. 2 LStab : facilitation de l'accès au marché du travail	12	--	0.7	0.9	1.6	10.4	--	5.8	7.5	13.3	86.7
Art. 3 LStab : aide financière à des engagements temporaires	150	--	0	0	0	150	--				
Art. 4 LStab : formation continue en cas d'horaire de travail réduit	30	--	1.3	0.7	2	28	--	4.3	2.3	6.7	93.3
Formation continue dans le domaine de l'énergie	15	--	3.7	6	9.7	5.3	--	24.7	40.0	64.7	35.3
Promotion à l'étranger / plates-formes d'exportation	25	--	23	2	25		--	92.0	8.0	100.0	
TIC (SuisseID et e-Gov)	25	--	24.8		24.8	0.2	--	99.2		99.2	0.8
Redistribution des recettes de la taxe sur le CO ₂	647	--	647		647		--	100.0		100.0	
Total phase 3	944	--	701.5	12.0	713.5	230.5	--	74.3	1.3	75.6	24.4
Total phases 1 à 3	2116.8	851.95	859.25	12.0	1723.2	393.6	40.2	40.6	0.6	81.4	18.6

Légende:

* Pas de données plus précises disponibles: le montant a été comptabilisé par moitié en 2009 et 2010.

-- Pas d'engagement planifié ou prévu.

Source: CDF / La Vie économique

de dans nombre de secteurs exportateurs. On trouve ainsi, dans la deuxième phase, des dépenses de recherche peu pertinentes pour une intervention conjoncturelle à court terme, de même que des projets de constructions à divers stades de la planification, pour lesquels on ne disposait pas toujours de permis de construire définitifs et dans lesquels des retards étaient vraisemblables.

Durant la troisième phase² portant sur le budget 2010, il s'agissait de limiter les décisions procycliques, d'éviter l'aggravation du chômage et de maintenir la croissance en Suisse.

Le Parlement a adopté les mesures contenues dans les première et deuxième phases à de larges majorités. La troisième, en revanche, a fait l'objet de nombreuses controverses

et a failli être rejetée: on doutait de la pertinence des mesures concernant le marché du travail et on percevait les premiers signes d'une amélioration pour 2010. Dans ces circonstances, les mesures touchant le marché du travail ont été modifiées à la dernière minute ou ont fait l'objet de réductions de crédits.

Conclusions sur la conception du programme

Pour ce qui est de la conception globale du programme, on peut tirer les conclusions suivantes:

- seule une faible partie des mesures (Suisse Tourisme, promotion à l'étranger et promotion des exportations) a permis d'affronter directement le problème essentiel de la crise, à savoir le fort recul de la de-

1 Internet: www.efk.admin.ch.

2 Menée sous la direction du Seco en collaboration avec l'AFF.

- mande dans nombre de secteurs exportateurs;
- en lieu et place, d'importants projets de constructions ont bénéficié de soutiens, ce qui a profité à la branche nationale du bâtiment. Il s'agissait d'épuiser toutes les possibilités d'empêcher ou de limiter l'extension de la crise à l'ensemble de notre économie;
- les mesures plus particulièrement prévues pour l'année 2009 (phases 1 et 2) ont été conçues et approuvées très rapidement tout en se fondant sur des procédures de sélection basées sur des critères, sur des auditions des groupes d'intérêts et sur des avis d'experts;
- dès le stade de la conception, on a veillé à ne pas créer de structures durables et irréversibles, si bien que la mise en œuvre n'a nécessité aucune structure fédérale de ce type;
- en comparaison internationale, le programme conjoncturel de la Confédération est resté de faible ampleur.

Une mise en œuvre contrastée: la réalisation rapide et axée sur les objectifs est un facteur critique

La première phase a pour l'essentiel été mise en œuvre rapidement et conformément à la planification. En ce qui concerne la deuxième phase, qui comportait de nombreux projets de constructions importants, seuls 57 % des ressources prévues ont pu être engagés durant la crise aiguë de 2009 (voir *tableau 1*). Les retards proviennent notamment des oppositions et des laborieuses procédures de subventionnement et d'autorisations de construire. Plus dérangent: le secteur suisse de la construction n'a pas connu de récession. Dans le cadre de la troisième phase, la redistribution anticipée des recettes de la taxe sur le CO₂, les mesures relevant des technologies de l'information et de la communication (TIC) et les plateformes d'exportation ont satisfait les objectifs conjoncturels qui leur étaient attribués. En revanche, les mesures de la troisième phase concernant le marché du travail se sont révélées a posteriori inutiles en raison de la rapidité inattendue de la reprise économique vers la fin de l'année 2009 et des mesures existantes et éprouvées prises en faveur du marché du travail par les collectivités locales. Ainsi, les ressources allouées en faveur du marché du travail n'ont guère été sollicitées.

En prenant en considération l'ensemble des trois phases, on constate que toutes les mesures n'ont pas pu répondre entièrement aux critères de politique conjoncturelle retenus, sous l'angle tant des *délais* que des *objec-*

tifs (voir *tableau 2*). L'application en temps utile de mesures isolées (de construction) au moment de la récession a une nouvelle fois été un facteur critique pour la conjoncture. A posteriori, on remarque également que seule une partie des mesures a pu être mise en œuvre de manière ciblée pour pallier la dégradation de la situation conjoncturelle: d'une part, le secteur de la construction ne connaissait pas de récession et, d'autre part, les mesures d'encouragement dans le domaine de la recherche et développement sont plutôt axées sur le long terme et ne peuvent dès lors que difficilement soutenir la conjoncture à brève échéance.

Conclusion et enseignements

Les crises conjoncturelles et les mesures prises pour les endiguer s'inscrivent dans une logique d'intervention administrative et politique complexe, spécifique à la situation et axée sur des objectifs prédéfinis. Il est par conséquent difficile d'en déduire des mesures et des recommandations générales pour d'autres interventions en temps de crise. C'est pourquoi le CDF renonce en toute conscience à en formuler, tout en renvoyant aux enseignements tirés des interventions récentes et aux propositions d'améliorations dont on pourra tenir compte pour des interventions à venir.

Les règles conditionnant le déclenchement de mesures conjoncturelles se sont révélées judicieuses

Lors de crises antérieures, les collectivités publiques locales se voyaient régulièrement contraintes, face au marasme, de lancer des programmes d'économies qui souvent interféraient avec les effets des stabilisateurs automatiques, entravant ainsi une intervention coordonnée et efficace. Par exemple, le programme d'investissements de la Confédération durant les années nonante n'a pas atteint les résultats escomptés parce que les divers échelons institutionnels ont manqué de coordination.

En revanche, aucun programme d'économies n'a été nécessaire durant la crise des années 2008–2010, car la Confédération et certains cantons s'étaient dotés de règles budgétaires adéquates sous la forme d'un frein à l'endettement. De plus, on a constaté que ce dernier laissait une marge d'action suffisante en cas de crise. La discussion politique a été simplifiée par le fait que, dès le départ, le montant financier autorisé par le frein à l'endettement était connu et que l'on a établi une distinction claire entre déficits conjoncturel et structurel.

En particulier, la règle (déclenchement d'une mesure à partir d'un taux de chômage

Tableau 2

Évaluation (ex post) des mesures de stabilisation de la Confédération

■ (Majoritairement) oui ■ Conditionnel ■ (Majoritairement) non ■ Non évaluable ■ Pas d'indications

	En complément / par anticipation?	En temps utile?	Axée sur l'objectif (recul de la demande)?
Phase 1			
Levée du blocage des crédits	■	■	■
Aide au logement	■	■	■
Protection contre les crues	■	■	■
Entretien de constructions civiles de la Confédération	■	■	■
Promotion des exportations	■	■	■
Assainissement énergétique de bâtiments	■	■	■
Phase 2			
Infrastructure routière	■	■	■
Infrastructure ferroviaire	■	■	■
Nouvelle politique régionale	■	■	■
Priorités nationales de la recherche / TST	■	■	■
Investissements domaine des EPF / calcul à haute performance	■	■	■
Promotion de l'innovation CTI	■	■	■
Recherche agricole et prévention des catastrophes	■	■	■
Protection de l'environnement	■	■	■
Rénovation de bâtiments existants	■	■	■
Suisse Tourisme	■	■	■
Installations photovoltaïques	■	■	■
Promotion du chauffage à distance	■	■	■
Remplacement de chauffages électriques	■	■	■
Phase 3			
Art. 1 LStab : formation continue de personnes sans emploi	■	■	■
Art. 2 LStab : facilitation de l'accès au marché du travail	■	■	■
Art. 3 LStab : aide financière à des engagements temporaires	■	■	■
Art. 4 LStab : formation continue en cas d'horaire de travail réduit	■	■	■
Formation continue dans le domaine de l'énergie	■	■	■
Promotion à l'étranger / plates-formes d'exportation	■	■	■
TIC (SuisseID et e-Gov)	■	■	■
Redistribution des recettes de la taxe sur le CO ₂	■	■	■

Source: CDF / La Vie économique

national supérieur à 5 %) et les conditions subsidiaires régissant certaines mesures conjoncturelles telles les aides financières à des engagements temporaires (art. 3 LStab) ont eu l'effet escompté. Cette expérience montre que des mesures déclenchées sous condition promettent de meilleurs résultats que des dépenses négligeant l'évolution conjoncturelle future. Lors de crises ultérieures, il serait par conséquent judicieux que l'administration prépare un concept d'indicateurs qui conditionne le recours aux mesures conjoncturelles générales ou subsidiaires à certaines règles.

Le budget de la Confédération manque de mesures conjoncturelles adéquates

Lors de la crise actuelle, on a pu constater que le budget de la Confédération ne prévoyait que peu de possibilités d'investissements qui, en raison notamment de leur effet

multiplicateur, se prêtent au mieux à des mesures conjoncturelles selon les critères dits des trois T. Plus particulièrement, des limites sévères régissent la prise en compte anticipée de projets d'infrastructure importants, parce que ces derniers sont très exigeants sur le plan de la procédure et ne peuvent guère être reprogrammés. S'y ajoute le fait que diverses mesures de stabilisation de grande portée, notamment la dernière libération générale des réserves de crise ou la redistribution des recettes de la taxe sur le CO₂, sont des interventions à caractère unique et qu'il faut partir de l'idée qu'à l'avenir, la Confédération ne pourra guère mener une politique conjoncturelle discrétionnaire de grande ampleur.

La Confédération a été bien inspirée d'adopter une approche par étapes

Le Conseil fédéral a choisi de répondre à la crise par étapes – soit de façon graduée –

dans le respect des exigences du frein à l'endettement. Eu égard à l'incertitude qui caractérisait la situation, ce choix a eu pour avantage de permettre d'éventuelles mesures conjoncturelles supplémentaires sur la base des informations les plus récentes. Le CDF juge qu'il s'agit d'une réaction appropriée face aux grandes incertitudes générées par la crise économique, qui se sont répercutées très largement et de façon inhabituelle sur les prévisions économiques. Les risques d'erreurs majeures s'en sont trouvés réduits. A contrario, une approche échelonnée présente le risque que l'on perde un temps de réaction précieux par rapport à la conjoncture.

Une mise en œuvre rapide est un facteur essentiel d'efficacité pour la politique conjoncturelle

Une mise en œuvre suffisamment rapide des mesures conjoncturelles est une condition essentielle de l'efficacité des mesures. Cela est non seulement vrai pour les structures et processus politiques et administratifs au sein de l'État fédéral suisse, mais encore pour les institutions chargées de mettre en œuvre les diverses mesures. À cet égard, il sera d'autant plus important de collecter les principales données fournies par l'expérience afin d'optimiser l'exécution de chaque mesure conjoncturelle tout en limitant leurs effets indésirables.

La communication doit porter sur l'ensemble des mesures conjoncturelles

La loi suisse oblige les collectivités locales à mener une politique conjoncturelle adéquate. La Confédération n'est donc pas la seule à prendre des mesures en Suisse, les cantons et les communes en font autant. Les ressources que ces derniers ont alloué durant la crise de 2008-2010 en ce domaine ne représentent pas loin du double de celles fournies par la Confédération. Les mesures conjoncturelles prises en Suisse ont été insuffisamment présentées dans leur globalité, notamment durant la phase d'annonce. Cette lacune dans la perception est un problème, car on gâche ainsi facilement le bénéfice attendu des effets d'annonce et des autres mesures destinées à renforcer le climat de confiance, des éléments psychologiques essentiels.

Les rapports sur les mesures conjoncturelles peuvent être améliorés

Le Seco a mis en place un système de rapports sur les mesures de stabilisation, qui devait permettre à tous les milieux intéressés de se tenir informés de l'état d'avancement des trois phases. Ces rapports montrent en premier lieu les ressources affectées par la

Confédération. La signification de cet indicateur est toutefois très relative pour ce qui est de la mise en œuvre et de l'état d'avancement des mesures adoptées; on ne peut pas non plus en déduire directement l'effet stimulant attendu. De nombreuses mesures ne déploient d'effets pertinents en matière de politique conjoncturelle que lorsque certains jalons sont atteints, par exemple sous la forme de l'octroi ferme d'un crédit, d'une adjudication, de la conclusion d'un contrat d'ouvrage, de la fixation des modalités de paiement ou encore du début ou de la fin effective d'un chantier. Le CDF juge par conséquent qu'il conviendrait d'examiner la possibilité de tenir compte des aspects évoqués précédemment dans les rapports à venir, de sorte que ces informations puissent permettre une évaluation plus précise et une meilleure appréciation de l'état d'avancement des mesures conjoncturelles et de leurs répercussions directes sur l'emploi et la valeur ajoutée. ■