

Rapport du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) sur les mesures de stabilisation 2009-2010

Date 15 mai 2012

Condensé

La débâcle de Lehman Brothers, en automne 2008, a entraîné l'économie suisse dans les turbulences de l'économie mondiale. Dès novembre 2008, la Confédération réagissait par un premier train de mesures. Dans l'ensemble, la Confédération a décidé d'investir quelque 2 milliards de francs dans des mesures de stabilisation ventilées en trois phases.

Action coordonnée des différentes politiques

La politique de stabilisation conduite pendant la crise de 2008-2009 ne s'est pas limitée aux seules mesures budgétaires de la Confédération, car d'autres secteurs de la politique économique ont joué un rôle important. La Confédération n'était d'ailleurs pas la seule à agir, les collectivités territoriales et les assurances sociales fournissant elles aussi une contribution substantielle.

- La politique économique et la politique de croissance conduites antérieurement ont contribué à la bonne santé de la Suisse au début de la crise et à ce qu'elle soit bien armée pour la surmonter. On citera entre autres l'assurance-chômage et le frein à l'endettement, qui a fixé le cadre budgétaire des nouvelles mesures.
- Un autre facteur déterminant a été la politique monétaire de la Banque nationale. En abaissant les taux d'intérêt, elle a contribué à soutenir la demande, et en injectant généreusement des liquidités dans le système bancaire, elle a garanti le bon fonctionnement du marché du crédit. Ces deux stratégies ont empêché la formation d'une spirale descendante et ont contribué à ce que la crise ne se propage pas à l'économie domestique.
- La stabilisation du secteur financier – autre facteur crucial – obtenue en collaboration avec l'étranger a permis d'écarter les risques systémiques.
- Enfin, les cantons ont joué un rôle notable dans la rapidité avec laquelle la récession a été surmontée. Grâce à la santé de leurs finances, ils étaient en effet en mesure de consolider leurs dépenses, voire de fournir des impulsions à la demande, contrairement à des récessions antérieures, où il avait fallu fréquemment commencer par assainir les budgets publics en période de fléchissement économique.

Stabilisation par le budget

En matière de politique budgétaire, la Confédération s'en remet par expérience aux stabilisateurs automatiques et se montre réservée vis-à-vis des mesures discrétionnaires. Un de ces stabilisateurs est l'assurance-chômage, qui remplace les revenus en cas de récession, mais sans qu'il faille relever les cotisations. Quant au frein à l'endettement, il confère automatiquement un effet stabilisateur aux impôts fédéraux dans la mesure où, dans les creux conjoncturels, il autorise un niveau de dépenses supérieur par rapport aux recettes.

Les stabilisateurs automatiques concernent des dépenses qui ont fait leurs preuves sur le plan économique et qui sont légitimées par le politique. Ils s'étaient déjà avérés appropriés avant la récession et n'entraînent pas de distorsion durable de l'économie. En outre, ils ne déploient leurs effets qu'au moment opportun. Leur portée s'adapte aux nécessités économiques sans qu'ils soient exposés au risque inhérent aux prévisions.

Etant donné la sévérité exceptionnelle de la crise, le Conseil fédéral a cependant lancé aussi des mesures discrétionnaires ciblées. Pour ce faire, il lui fallait respecter tant les grands objectifs de la

politique économique et la hiérarchisation des dépenses décidée démocratiquement auparavant que le cadre budgétaire fixé par le frein à l'endettement. L'essentiel était que ces dépenses, extraordinaires et justifiées à court terme, ne se transforment pas en charge permanente pour l'Etat.

Du fait de la dimension particulière des risques pronostiqués lors de la récession de 2008, le Conseil fédéral a choisi de lancer ses mesures discrétionnaires par étapes. Dans une petite économie ouverte, le problème est que les effets de dépenses additionnelles sur le produit intérieur brut sont très faibles, vu qu'une partie importante du surcroît de la demande est importée ou économisée, que ce soit directement ou indirectement. Pour cette raison, les mesures budgétaires doivent remplir des critères sévères.

Les différentes phases

Les trois phases de la stabilisation comprenaient des mesures aussi bien de soutien de la demande que de consolidation de la reprise ou de la croissance à long terme, mesures réparties comme suit:

<i>Indications 2009-2010 en millions de francs</i>	Dépenses réalisées		
	2009	2010	Total
Consolidation de la demande publique	701	93	794
Renforcement des occasions de croissance de l'économie	103	107	210
Mesures relatives au marché du travail	0	3	3
Soutien des revenus des ménages	-	647	647
Report du relèvement de la TVA et introduction anticipée de la réforme de la TVA	-	1250	1250

(cf. ch. 5.2.2)

Ces mesures répondaient à la règle des trois T (*targeted, timely et temporary*, cf. ch. 5.2.1):

- elles devaient être ciblées (*targeted*): étant donné que la demande étrangère ne peut être soutenue directement, il était judicieux de stimuler la demande publique et d'empêcher ainsi que la récession ne se propage à la demande intérieure;
- elles devaient déployer leurs effets en temps utile (*timely*): les deux premières phases des mesures de stabilisation ont été conçues et réalisées pour agir avant tout en 2009. Comme on ne pouvait s'attendre à une reprise rapide, certaines dépenses étaient également prévues pour 2010. Quelques projets d'infrastructures n'ont pu être réalisés dans les temps prévus, ce qui confirme les expériences antérieures, à savoir qu'il peut s'avérer difficile de trouver des projets réalisables à temps.
- elles devaient revêtir un caractère provisoire (*temporary*): ce critère conjoncturel a été respecté, avant tout en ce qui concerne les dépenses anticipées, le report du relèvement de la TVA en faveur de l'AI et la réforme anticipée de la TVA. En revanche, des risques de pérennisation des mesures sont apparus çà et là, par exemple dans l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE) et dans le chômage partiel. (cf. ch. 5.2.2)

Lors de la phase 3, le facteur de déclenchement (*opting-in*) ajoutée par le Parlement aux mesures relatives au marché du travail s'est révélée judicieuse. La reprise économique est survenue plus vite et a été plus vive que prévu, si bien que le taux de chômage n'a pas atteint le seuil de 5 % fixé par le

Parlement. De ce fait, les mesures ont été mises en œuvre avec mesure, voire pas déclenchées du tout.

Les effets en chiffres

Pour calculer les effets des mesures, nous avons fait appel aux valeurs empiriques utilisées par l'OCDE pour les coefficients, et nous avons tenu compte du taux d'épargne élevé et de la tendance à importer observées en Suisse. On peut admettre qu'en 2009 et 2010, les mesures discrétionnaires ont relevé le PIB de quelque 0,6 % en tout (cf. ch. 6.1).

Bien que le programme de stabilisation suisse ait été relativement limité en comparaison avec les programmes des autres pays, il présente un bilan appréciable. La robustesse de la demande intérieure et les impulsions résultant de la stabilité relative des importations ont même contribué à stabiliser les pays voisins.

D'un autre côté, la Suisse a continué à profiter de la robustesse de la demande des pays émergents ou en développement. En fort recul, les exportations suisses vers la plupart des pays voisins et les Etats-Unis (et d'autres) ont néanmoins bénéficié des programmes conjoncturels de ces pays, qui ont atténué le fléchissement de la demande (cf. ch. 6.3).

Bilan général

La crise de 2008-2009 a été surmontée rapidement, et ce pour de nombreuses raisons. Premièrement, l'économie intérieure se portait bien quand la crise a commencé. Deuxièmement, la reprise rapide de l'économie mondiale a donné de solides impulsions. Troisièmement, la politique monétaire de la Banque nationale, axée sur la stabilité, ainsi que la stabilisation rapide du secteur financier, ont eu des effets positifs. Quatrièmement, enfin, la convergence des politiques budgétaires de la Confédération, des cantons et des communes a contribué de façon importante à stabiliser le secteur domestique. Lors de la phase de reprise, un facteur particulièrement important a été que les mécanismes de frein à l'endettement appliqués dans les cantons et au niveau fédéral, de même que l'échelonnement des mesures discrétionnaires ont empêché que les finances publiques ne soient déstabilisées (comme cela s'est produit dans d'autres pays).

La crise, dans laquelle la Suisse avait été entraînée par un recul de la demande étrangère, a bien montré les limites d'une stabilisation budgétaire discrétionnaire. Les possibilités de stabiliser la conjoncture par des mesures judicieuses étaient limitées. Contrairement aux années 90, il ne s'agissait pas de combattre une crise aiguë sur le marché domestique, mais d'empêcher que la contraction du commerce extérieur ne gagne la demande intérieure. Il fallait s'accommoder du fait que les fonds ne pouvaient pas être engagés de façon aussi ciblée que cela avait été par exemple le cas dans le cadre des programmes de construction des années 90. Mais, alors que ces programmes avaient suscité d'importants effets d'aubaine et qu'une partie d'entre eux n'avaient pas pu être réalisés à temps, ces risques ont pu être pris en compte et contenus lors de la crise 2008-2009. Du point de vue comptable, les mesures discrétionnaires de stabilisation sont du même ordre de grandeur que les programmes de construction des années 90.

Sommaire

Condensé.....	2
1 But du rapport.....	7
2 Escalade de la crise financière et effets sur la Suisse.....	7
3 Situation politico-économique de départ	9
3.1 Politique de croissance.....	9
3.2 Stabilisateurs automatiques.....	10
4 Mesures.....	10
4.1 Politique monétaire.....	10
4.1.1 Mesures de politique monétaire	11
4.1.2 Coopération entre les banques centrales	12
4.1.3 Impact des mesures monétaires	12
4.2 Stabilisation des marchés financiers	12
4.3 Echelonnement des mesures budgétaires	13
4.4 Phase 1 des mesures de stabilisation.....	13
4.4.1 La situation économique au 4 ^e trimestre 2008	13
4.4.2 Train de mesures de la phase 1.....	14
4.5 Phase 2 des mesures de stabilisation.....	15
4.5.1 Détérioration de la situation économique au premier semestre 2009	15
4.5.2 Train de mesures de la phase 2.....	15
4.6 Phase 3 des mesures de stabilisation.....	16
4.6.1 Situation économique au second semestre 2009	16
4.6.2 Train de mesures de la phase 3.....	17
4.7 Les trois phases des mesures de stabilisation.....	17
5 Evaluation des mesures du point de vue conjoncturel.....	18
5.1 Stabilisation automatique due à l'assurance-chômage	19
5.1.1 Critères d'évaluation	19
5.1.2 Evaluation.....	19
5.2 Soutien de la demande.....	19
5.2.1 Critères d'évaluation	19
5.2.2 Evaluation.....	20
5.3 Mesures de la phase 3 ciblées sur le marché du travail.....	22
5.3.1 Critères d'évaluation	22
5.3.2 Evaluation.....	23
6 Impact quantitatif.....	23

6.1	Mesures appliquées à l'intérieur.....	23
6.2	Orientation de la politique budgétaire.....	24
6.3	Effet des mesures du point de vue international.....	25
7	Appréciation d'ensemble	27
7.1	Action coordonnée des différentes politiques.....	27
7.2	Stabilisation par le budget.....	28
7.3	Leçons à tirer de la crise	28
7.4	Conclusion	29

1 But du rapport

Lors de l'élaboration des mesures de stabilisation, le Conseil fédéral a promis au Parlement qu'elles seraient évaluées après coup. En complément, le Contrôle fédéral des finances a procédé à une évaluation sous l'angle de la politique budgétaire et à une appréciation de l'efficacité de la mise en œuvre. Aussi le présent rapport se borne-t-il à évaluer les mesures du point de vue conjoncturel. Il s'en tient en outre strictement à la crise 2008-2009 et aux mesures de stabilisation 2009-2010, excluant donc par là toute discussion sur la force du franc.

Le rapport est structuré comme suit. Le **chapitre 2** retrace la montée en puissance de la crise financière et son impact sur la Suisse. Le **chapitre 3** expose ensuite la situation politico-économique de départ. Le **chapitre 4** esquisse les mesures prises en Suisse; outre les mesures de la Confédération, il traite aussi des impulsions des cantons et communes, ainsi que de mesures qui n'étaient pas principalement d'ordre conjoncturel. Le **chapitre 5** évalue les mesures de la Confédération sous l'angle de leur efficacité par rapport aux objectifs de la politique conjoncturelle. Le **chapitre 6** présente une estimation des impulsions d'ordre budgétaire et les compare aux programmes conjoncturels mis en œuvre à l'étranger. Le **chapitre 7** tire les leçons des expériences faites pendant la crise.

2 Escalade de la crise financière et effets sur la Suisse

En 2007, la crise immobilière et financière qui sévit en Amérique depuis le début de l'année se transforme en incendie généralisé. Un premier sommet est atteint en automne avec la ruée sur la banque britannique Northern Rock, d'où les clients retirent massivement leurs dépôts. S'ensuivent pratiquement chaque semaine de mauvaises nouvelles du secteur financier, qui culminent en septembre 2008 dans la reprise de Fanny Mae et Freddie Mac par l'autorité de surveillance compétente, soit la *Federal Housing Finance Agency*, l'insolvabilité de Lehman Brothers et l'effondrement de l'American International Group (AIG). La simultanéité de ces événements déclenche la panique dans les Bourses et provoque le gel temporaire des transactions interbancaires.

Tableau 1: Escalade de la crise financière – chronologie des principaux événements

Date	Événement
Janvier-juillet 2007	Multiplication des défauts de paiement liés aux crédits <i>subprime</i> ; divers articles de journaux signalent un risque accru sur le marché des hypothèques. Ces signaux d'alarme sont certes reconnus comme tels, mais la portée en est plutôt sous-estimée. 17.7: Bear Stearns annonce qu'en mai et juin, deux <i>hedge funds</i> se sont dépréciés massivement.
Septembre 2007	A cause de pénuries de liquidités, l'incertitude croît à tel point que les clients de la banque britannique Northern Rock retirent massivement leurs avoirs (2 milliards de livres env.). La Banque d'Angleterre et l'Etat accordent des garanties. Tout le secteur bancaire redoute la contagion. Un rapport du Fonds monétaire international (FMI) relève la nécessité de procéder à des corrections du système financier et signale un risque accru quant à la stabilité des marchés financiers. Etant donné cependant la bonne évolution de l'économie jusque-là, la portée de ces «turbulences» reste obscure.
Octobre-décembre 2007	Divers établissements financiers, dont UBS, annoncent des pertes.

Mars 2008	Dans une transaction soutenue par la banque centrale des Etats-Unis (<i>Federal Reserve</i>), JPMorgan reprend Bear Stearns.
Juillet 2008	Des rumeurs contradictoires, mais le plus souvent négatives, circulent quant à l'état des sociétés de prêts hypothécaires Fannie Mae et Freddie Mac. Le gouvernement américain travaille à un plan de sauvetage.
Septembre 2008	<p>6.9: le gouvernement américain prend le contrôle de Fannie Mae et Freddie Mac.</p> <p>15.9: après de vaines tentatives de vente, la banque Lehman Brothers se déclare en faillite; Bank of America rachète Merrill Lynch.</p> <p>16.9: les conséquences d'une éventuelle insolvabilité de l'AIG sont jugées plus catastrophiques que dans le cas de Lehman Brothers. La Fed sauve l'AIG par un crédit allant jusqu'à 85 milliards de dollars; le gouvernement américain reprend 80 % du groupe.</p> <p>18.9: le prix du pétrole baisse, alors que celui de l'or ne cesse de monter; l'économie réelle ressent de plus en plus la tendance baissière.</p> <p>29.9: effondrement mondial des Bourses après le rejet, par la Chambre des représentants, du plan de sauvetage projeté par le gouvernement américain; le Dow Jones boucle avec une perte record de 778 points.</p> <p>30.9: Belgique, France et Luxembourg accordent 6,4 milliards d'euros d'aide financière au groupe financier belge Dexia.</p> <p>A partir de fin septembre, les craintes d'une récession font place à des annonces de récession effective. L'économie réelle suisse est certes touchée par le fléchissement mondial de la demande, mais reste encore relativement stable. Les prévisions conjoncturelles sont cependant revues à la baisse, y compris pour la Suisse.</p>
Octobre 2008	<p>3.10: approbation d'une version révisée du plan de sauvetage américain en faveur du secteur financier; son volume est de 700 milliards de dollars.</p> <p>9.10: sur la base d'une loi d'urgence votée quelques jours auparavant, la banque islandaise Kaupthing est placée sous le contrôle de l'Etat.</p> <p>Les gouvernements européens ficellent divers programmes d'aide d'un volume de plusieurs centaines de milliards d'euros.</p> <p>Après l'Irlande, d'autres Etats introduisent des garanties pour les dépôts bancaires.</p>
Novembre-décembre 2008	<p>15.11: sommet financier du G20 et déclarations d'intention concernant les mesures censées stabiliser les marchés financiers.</p> <p>Divers fabricants d'automobiles (Chrysler, General Motors et sa filiale Opel, etc.) annoncent des pertes massives et demandent l'aide de l'Etat.</p>
Janvier 2009	L'Allemagne présente un nouveau programme conjoncturel, plafonné à 50 milliards d'euros, pour atténuer l'impact de la crise sur l'économie réelle. Un de ses éléments est la «prime à la casse».
Février 2009	<p>Adoption d'un programme conjoncturel américain d'un volume de presque 790 milliards de dollars.</p> <p>UBS annonce une perte de 20 milliards de francs et des sorties de fonds de 226 milliards. Oswald Grübel remplacera Marcel Rohner à la tête du groupe.</p>
Avril-juillet 2009	<p>2.4: second sommet financier du G20 et adoption de diverses mesures. La Suisse est placée sur la liste grise des paradis fiscaux.</p> <p>Malgré l'aide de l'Etat, General Motors se déclare insolvable et fonde un nouveau groupe en juillet.</p>

De par sa forte orientation sur le commerce extérieur et l'importance de son secteur financier, la Suisse ne pouvait échapper à la crise économique et financière mondiale, et entre à son tour en récession à partir de l'automne 2008. Le bilan très négatif du commerce extérieur et le recul du

secteur financier font qu'entre le 3^e trimestre 2008 et le 2^e trimestre 2009, le PIB réel se contracte pendant quatre trimestres consécutifs. Suite à l'effondrement sans précédent du commerce mondial, les exportations suisses chutent en quelques mois de 15 %, ce qui grève fortement les investissements des entreprises en équipements. La cassure conjoncturelle est foudroyante, mais s'avère finalement de brève durée. Dès mi-2009, suite à la stabilisation de l'économie mondiale, la reprise s'installe en Suisse.

En 2009, une contraction du PIB de 1,9 % fait subir à l'économie suisse son plus fort recul annuel depuis 1975. La cassure est cependant nettement moins prononcée que dans de nombreux pays voisins. La conjoncture domestique joue un rôle stabilisateur, notamment la consommation privée et publique, ainsi que les investissements dans la construction, qui tempèrent les résultats négatifs du commerce extérieur et du secteur financier. Autre facteur important: l'économie suisse a abordé la crise dans un état comparativement favorable. En outre, l'octroi de crédits à l'économie est resté garanti en tout temps et la croissance démographique due aux immigrants en provenance de l'UE a soutenu la consommation privée.

Sur le marché du travail, la situation se détériore visiblement du fait de la récession. Alors que le nombre des chômeurs était d'environ 100 000 en 2008, il remonte à plus de 160 000 au cours de 2009. A fin 2009, le taux de chômage désaisonnalisé est passé de 2,5 à 4,2 %.

3 Situation politico-économique de départ

3.1 Politique de croissance

La politique de croissance agit sur la demande économique. Elle influe sur les possibilités de production et, par là, sur la croissance tendancielle à long terme. La croissance tendancielle est également d'une grande importance pour la politique conjoncturelle. Si elle est forte, elle rend l'économie plus résistante aux chocs conjoncturels, parce que la vitalité de cette dernière fait qu'elle retrouvera plus rapidement le chemin de la croissance et que les taux de croissance baisseront souvent moins fortement, même en période de récession.

En 2002, le Conseil fédéral formulait explicitement sa politique de croissance. Grâce à différentes mesures, il a fait depuis du relèvement de la croissance tendancielle une priorité de sa politique économique. Les incitations à la réforme qui en ont résulté ont contribué à ce qu'en 2008, l'économie suisse se trouvait en bon état et était ainsi mieux préparée à la récession qu'au début des récessions antérieures.

Rappelons ici à titre d'exemple deux mesures, qui illustrent deux orientations de la politique de croissance:

- Reconfirmée par le souverain en février 2009, la *libre circulation des personnes* entre la Suisse et l'UE est un élément crucial des succès enregistrés. Jusqu'en 2008, puis pendant la crise et la reprise consécutive, la complémentarité de la main-d'œuvre et immigrée a soutenu l'économie suisse.
- Les *programmes d'allégement* et la discipline budgétaire concomitante ont permis que les périodes conjoncturelles faibles soient abordées avec une marge de manœuvre budgétaire.

Ces dernières années, la Suisse a donc procédé à plusieurs réformes efficaces du point de vue de la politique de croissance, mais elle a aussi conservé des atouts de longue date, comme la flexibilité du marché du travail. C'est là un autre facteur explicatif de la bonne santé de l'économie suisse, qui lui a permis de maîtriser son fléchissement et de retrouver rapidement le chemin de la croissance lors de la reprise.

3.2 Stabilisateurs automatiques

Avec le frein à l'endettement, la législation dispose d'un mécanisme puissant pour limiter les mesures budgétaires *ad hoc*. Ce frein exige que, lors de l'établissement du budget, les dépenses soient accordées aux recettes. Elles ne peuvent être augmentées que si leur financement est garanti par des recettes supplémentaires ou des renoncements parallèles; une réduction d'impôt doit être accompagnée d'une réduction parallèle des dépenses. Le système est contraignant, mais il laisse suffisamment de marge pour réagir convenablement aux événements. En cas de besoins exceptionnels de trésorerie, le Parlement peut relever, à la majorité qualifiée, le plafond prescrit par le frein. Dans le message relatif au frein à l'endettement, les «récessions sévères» sont d'ailleurs mentionnées explicitement comme un de ces cas, à l'instar des catastrophes naturelles. Depuis quelques années, divers cantons connaissent également des règles budgétaires.

Par analogie avec le frein à l'endettement, l'assurance-chômage (AC) a aussi été conçue explicitement comme un stabilisateur automatique. En cas de récession et de croissance du chômage, les indemnités journalières versées aux demandeurs d'emploi soutiennent efficacement et rapidement leur revenu. Le taux de cotisation reste en général inchangé, de sorte que ni les ménages ni les entreprises ne se voient ponctionnés en sus. Plus le nombre des demandeurs d'emploi augmente, plus il y a d'argent versé. Le système est aussi autorégulé à la baisse (*phasing out*), puisque les indemnités journalières diminuent dès que le chômage baisse.

A long terme, l'équilibre financier de l'AC est réglé comme suit: si, à la fin de l'année, la dette du fonds de compensation de l'AC atteint 2,5 % de la masse salariale soumise à cotisation, le Conseil fédéral doit présenter dans l'année qui suit une révision de loi, avec un nouveau règlement du financement. Il relève au préalable le taux de cotisation de 0,3 % au plus du salaire et le salaire soumis à cotisation de deux fois et demie au plus du gain assuré. Pour les montants situés entre le plafond et le gain assuré (multiplié par 2,5), le taux de cotisation ne peut dépasser 1 %. Dès que les capitaux propres du fonds de compensation (moins les 2 milliards de francs de capital nécessaires pour l'exploitation) atteignent à la fin de l'année 2,5 % de la masse salariale soumise à cotisation, le Conseil fédéral est tenu d'abaisser les taux de cotisation dans l'année qui suit.

4 Mesures

4.1 Politique monétaire

NB: le chapitre se fonde sur une contribution de la Banque nationale suisse (BNS). Le présent rapport n'a pas pour objet d'évaluer les mesures d'ordre monétaire.

«En sa qualité de banque centrale indépendante, la Banque nationale suisse mène une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays» (art. 99 Cst.). L'art. 5 de la loi sur la Banque nationale lui confie en outre un mandat général de stabilisation: «Elle assure la stabilité des prix. Ce faisant, elle tient compte de l'évolution de la conjoncture.»

En matière de politique monétaire, la stratégie de la BNS se fonde sur trois éléments: une définition de la stabilité des prix (augmentation de l'indice suisse des prix à la consommation de moins de 2 % par an), une prévision conditionnelle, à moyen terme, de l'inflation et, sur le plan opérationnel, une fourchette cible du taux de référence pour les placements en francs à trois mois, soit le Libor (*London Interbank Offered Rate*). Par ailleurs, la BNS fait actuellement prévaloir un cours plancher pour l'euro.

Les mesures de politique monétaire prises entre 2007 et 2010 avaient pour but de contenir les effets de la crise financière et d'empêcher que l'économie ne sombre dans la déflation et la dépression. La BNS a donc assoupli sa politique et injecté des liquidités dans l'économie, avant d'abaisser pratiquement à zéro les taux d'intérêt à court terme et d'intervenir sur le marché des devises pour empêcher que les conditions monétaires ne se durcissent encore par le biais des cours de change.

4.1.1 Mesures de politique monétaire

Au second semestre 2007, les turbulences secouant les marchés monétaires internationaux déclenchent des pénuries de liquidités et une augmentation significative des primes de risque. La BNS réagit à la montée consécutive du Libor en offrant des liquidités à plus long terme et en abaissant les taux repo facturés, tout en laissant inchangée la fourchette cible des intérêts (de 2,25 à 3,25 %). Elle tient ainsi compte à la fois d'une conjoncture toujours robuste et de l'augmentation du renchérissement, dont le niveau dépasse 2 % les dix premiers mois de 2008 et se situe donc au-dessus du plafond définissant la stabilité des prix.

En septembre 2008, la crise financière s'aggrave de façon dramatique et les primes de risque atteignent de nouveaux records. La cause en est la débâcle de la banque américaine d'investissement Lehman Brothers. La BNS y réagit en abaissant fortement ses taux d'intérêt. Jusqu'à mi-décembre, elle abaisse la fourchette cible du Libor à trois mois à 0-1 %; en mars 2009, elle la réduit encore à 0-0,75 % et prévient qu'elle vise une valeur dans le bas de la cible. L'abaissement en cinq étapes de la fourchette cible aura totalisé 2,5 points de pourcentage.

A partir de mars 2009, la BNS ne peut pratiquement plus agir sur les conditions monétaires en continuant d'abaisser le Libor. Pour atténuer les effets de la crise économique et financière, et limiter le risque de déflation, elle continue à offrir des liquidités illimitées par le biais de transactions repo et en prolonge les échéances. Son instrument principal est dès lors l'intervention sur le marché des devises, soit l'achat de devises étrangères en échange de francs. En mars 2009, la BNS annonce qu'elle va intervenir sur le marché des changes pour empêcher une nouvelle appréciation du franc par rapport à l'euro. Les mois suivants, le franc reste stable par rapport à l'euro, mais s'apprécie face au dollar américain.

Au second semestre 2009, le début de la reprise conjoncturelle réduit le risque de déflation. En décembre 2009, la BNS annonce donc qu'elle n'interviendra plus qu'en cas d'appréciation excessive du franc et admet une augmentation modérée du franc par rapport à l'euro. Comme le franc a tendance à s'affaiblir face au dollar américain, l'augmentation du taux de change du franc, pondéré en fonction des échanges extérieurs, reste modeste.

En juin 2010, la BNS cesse d'intervenir sur le marché des devises, la conjoncture s'étant stabilisée en Suisse et à l'étranger au point d'effacer pratiquement le risque de déflation. De l'avis de la BNS, l'appréciation du franc ne comporte plus le même danger qu'auparavant pour la stabilité des prix et la reprise économique.

En plus de devises, la BNS achète également à partir de mars 2009 des obligations en francs de débiteurs privés suisses, dans l'idée d'améliorer les conditions de financement sur le marché suisse des capitaux. Après que les augmentations des primes de risque se sont résorbées, grâce en particulier à la détente survenue sur les marchés financiers mondiaux, la BNS annonce en décembre 2009 qu'elle met fin à ses achats d'obligations.

4.1.2 Coopération entre les banques centrales

Les aspects internationaux de la crise financière exigent la coopération étroite des banques centrales. A l'aggravation de la crise suite à la faillite de Lehman Brothers, celles-ci réagissent début octobre 2008 en abaissant simultanément les taux d'intérêt à court terme. Y participent les centrales d'émission de l'eurozone, des Etats-Unis, de Grande-Bretagne, du Canada et de la Suède, ainsi que la BNS.

Les banques centrales concluent également des accords de crédit croisé (*swap*) par lesquels elles se fournissent réciproquement des liquidités. Elles réagissent ainsi aux dysfonctionnements des marchés financiers internationaux, qui compliquent l'approvisionnement en liquidités dans une certaine monnaie hors de son pays d'origine. Le problème se pose surtout sur le marché du dollar, mais aussi, dans une moindre mesure, sur celui du franc. La BNS procède à des appels d'offres pour pensions de titres contre dollars américains (*repos*), sur la base d'un accord de *swap* avec la Réserve fédérale des Etats-Unis. Inversement, mais toujours dans le cadre d'un accord de *swap*, elle met à disposition de la Réserve fédérale et de la banque centrale de Pologne, puis de celle de Hongrie, des liquidités en francs, que ces banques peuvent allouer par appel d'offres aux établissements situés dans leur zone d'influence. Ces mesures parviennent à limiter les tensions sur les marchés monétaires internationaux.

4.1.3 Impact des mesures monétaires

La politique monétaire de la BNS a contribué de façon décisive à abaisser très largement le niveau des intérêts et à soutenir ainsi la demande économique globale. Ont été réduits non seulement les taux sur les placements sans risque, mais encore les primes de risque, qui avaient fortement augmenté pendant la crise financière de 2008-2009. A fin 2010, la prime de risque sur le marché du franc était de nouveau proche du niveau d'avant la crise. Sur le marché des capitaux, les primes de risque calculées d'après les différences de rendement des obligations en fonction de leur qualité se sont également réduites nettement. Tant les entreprises que les ménages ont profité de la faiblesse des taux d'intérêt. Malgré la crise financière globale, l'assèchement des crédits redouté par de nombreux observateurs ne s'est pas produit. La croissance des crédits a même été plus robuste que lors des précédentes récessions.

4.2 Stabilisation des marchés financiers

En octobre 2008, la Confédération et la BNS annoncent un plan de sauvetage de l'UBS d'environ 68 milliards de francs. La Confédération accorde 6 milliards à titre d'emprunt à conversion obligatoire, tandis que la Banque nationale suisse crée une société de portage pour permettre la défaisance d'actifs toxiques de l'UBS pour 54 milliards de dollars. En décembre de la même année, le Parlement accepte ce plan.

4.3 Echelonnement des mesures budgétaires

L'incertitude quant au cours et à la durée de la crise était inhabituellement forte. Il ne s'agissait en effet pas d'un fléchissement conjoncturel «normal» après une période de boom économique, mais d'un effondrement de l'économie mondiale déclenché par l'éclatement d'une bulle immobilière et de crédit exceptionnelle. Au fléchissement conjoncturel se superposait donc la nécessité d'assainir les structures du secteur financier en le désendettant (*deleveraging*). Or il était pratiquement impossible d'évaluer à quelle vitesse et à quel prix ce processus d'adaptation se déroulerait, ni à quel point le secteur financier en serait affecté.

Au début de la crise, la Suisse se trouvait dans une situation favorable.

- Jusque très avant dans l'été 2008, elle avait bénéficié longtemps d'une conjoncture au beau fixe. Contrairement à de nombreux pays de l'OCDE, la situation économique est d'ailleurs restée bonne pour une grande partie de l'économie pendant la crise. En outre, la Suisse n'a pas connu de surchauffe immobilière.
- Grâce aux règles budgétaires et à la bonne évolution de l'économie, les finances publiques étaient saines tant au niveau de la Confédération que des cantons, ce qui leur laissait une marge de manœuvre.
- L'orientation de la politique monétaire sur la stabilité bridait l'inflation et les taux d'intérêt restaient faibles.
- Si nécessaire, les stabilisateurs automatiques permettaient d'augmenter rapidement les dépenses, en particulier dans l'assurance-chômage.

Etant donné le caractère exceptionnel de la crise, le Conseil fédéral a choisi au début du tassement conjoncturel de procéder par étapes, avec la possibilité de prendre des mesures supplémentaires selon l'évolution de la crise. Les prévisions d'organisations internationales comme l'OCDE et le FMI militaient d'ailleurs aussi en faveur d'un tel échelonnement. Elles prédisaient une reprise relativement rapide et donc un nouvel essor dès 2010. Parallèlement, elles soulignaient cependant les incertitudes considérables et les risques prévisionnels dans les deux sens. Un facteur inquiétant était la rapidité avec laquelle les indicateurs économiques basculaient dans le rouge. Les trois phases des mesures de stabilisation ayant été lancées sur la base des prévisions les plus récentes, les mesures de chacune devaient être élaborées sous la pression des délais, si bien qu'il n'a été possible d'y impliquer les cantons que dans une mesure limitée.

4.4 Phase 1 des mesures de stabilisation

4.4.1 La situation économique au 4^e trimestre 2008

Suite à l'aggravation dramatique de la crise financière internationale, le tassement conjoncturel de l'économie mondiale s'était accéléré de façon foudroyante entre septembre et novembre 2008. Les Etats-Unis, la plupart des pays de l'UE et le Japon se trouvaient soit en récession, soit tout au bord. L'économie était en un recul depuis quelques trimestres. Même les pays émergents à forte croissance, qui ne connaissaient pas de récession, subissaient un net ralentissement, à commencer par la Chine.

En novembre 2008, la Suisse se trouvait certes toujours dans une situation relativement bonne sur le plan économique et de l'emploi, mais les perspectives s'étaient nettement assombries du fait de l'évolution de l'économie mondiale. La détérioration prononcée de l'horizon conjoncturel international et l'aggravation de la crise financière frapperait l'économie suisse les premiers trimestres de 2009. On s'attendait à des chiffres négatifs du côté des exportations et des investissements. En revanche, vu le recul du renchérissement et la situation encore bonne sur le marché de l'emploi, la consommation privée soutiendrait la croissance.

4.4.2 Train de mesures de la phase 1

Dans ces circonstances, le 12 novembre 2008, le Conseil fédéral propose au Parlement des mesures dans trois domaines: politique budgétaire, réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux, politique économique extérieure. Il annonce en outre vouloir accélérer le traitement des projets de renforcement de l'économie domestique.

De l'avis du Conseil fédéral, ni la situation conjoncturelle du moment ni les prévisions disponibles ne justifient le dépassement du plafond fixé par le frein à l'endettement, mais la marge de manœuvre qu'il permet sur le plan budgétaire doit être exploitée. Elle est de 1 milliard de francs pour l'exercice 2009. Vu l'incertitude quant à l'ampleur et à la durée du fléchissement, le Conseil fédéral décide de procéder par étapes.

A la phase 1, les mesures adoptées sont les suivantes:

- Politique budgétaire. Pour anticiper des dépenses déjà décidées, le Conseil fédéral lève le blocage des crédits 2009. En outre, il augmente ou anticipe certaines dépenses en matière de protection contre les crues et les risques naturels, d'assainissement énergétique de logements construits par des sociétés d'utilité publique et de travaux d'entretien des constructions civiles de la Confédération. Mandaté par la Confédération pour mettre en œuvre la promotion des exportations, l'Osec est chargé par convention de prestations d'appliquer des mesures supplémentaires. Il renforcera l'offre des services existants et élaborera de nouvelles mesures, qui tiendront compte des nouveaux besoins des PME. Sont prévus pour l'ensemble de ces mesures 432 millions de francs.
- Dernière libération des réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux. Celles-ci ont été supprimées avec la réforme de l'imposition des entreprises II. On ne peut plus en former de nouvelles. A fin 2008, les réserves non encore libérées s'élèvent à 550 millions de francs. Le Département fédéral de l'économie (DFE) les libère au 1^{er} janvier 2009. Les 650 entreprises qui ont constitué de telles réserves peuvent donc les exploiter. Comme il s'agit de la dernière libération, elles sont tenues de dissoudre toutes leurs réserves avant fin 2010.
- Economie extérieure. Les mesures ont pour but d'améliorer le plus rapidement possible les débouchés pour les entreprises. Le Conseil fédéral s'engage à soumettre rapidement au Parlement les accords de libre-échange déjà négociés avec le Japon, le Canada et les Etats du Conseil de coopération du Golfe (CCG), et à les mettre en œuvre dès que possible. Les accords avec le Canada et le Japon entrent respectivement en vigueur les 1^{er} juillet et 1^{er} septembre 2009; début 2012, celui avec les Etats du Golfe attend toujours d'avoir été ratifié par certains Etats du CCG.

- Pour renforcer rapidement la croissance, le Conseil fédéral recommande au Parlement de traiter sans délai la révision de la loi sur les entraves techniques au commerce et la première partie de la révision de la loi sur la TVA. Ces mesures devraient renforcer le pouvoir d'achat et améliorer les conditions générales pour les entreprises.

4.5 Phase 2 des mesures de stabilisation

4.5.1 Détérioration de la situation économique au premier semestre 2009

Au début de 2009, tant les Etats-Unis que l'UE et le Japon se trouvent en profonde récession. Le tassement pourrait bien durer plusieurs trimestres, admet-on. Bien qu'ils aient prouvé longtemps leur résistance face aux turbulences des marchés financiers, les pays émergents ou en développement à forte croissance se mettent eux aussi à chanceler à cause de la baisse de la demande dans les pays industrialisés et de la détérioration des conditions de financement suite à la crise. Le ralentissement de leur croissance économique affaiblit aussi la contribution positive de leur demande auprès des pays industrialisés.

Du fait de sa forte dépendance du commerce extérieur, l'économie suisse ne peut échapper au ralentissement général de l'expansion. A partir d'octobre 2008, les exportations de biens reculent nettement. Les industries exportatrices se voient confrontées à une baisse notable des commandes et à des réductions de production. Les industries axées plutôt sur le marché domestique souffrent également comme sous-traitantes du tassement de la demande.

La crise des marchés financiers internationaux affecte aussi le secteur financier, connu sinon pour sa forte croissance. En février 2009, l'annonce par UBS d'une perte de 20 milliards de francs et d'une sortie de fonds de 226 milliards est une source particulière d'inquiétude.

En comparaison, les secteurs des services axés sur le marché domestique s'en tirent mieux grâce à la robustesse relative de la conjoncture intérieure. La consommation privée est soutenue par l'évolution encore satisfaisante du marché du travail (emploi en hausse et faiblesse du nombre des chômeurs). On enregistre cependant des signes accrus de détérioration.

4.5.2 Train de mesures de la phase 2

A la phase 2 des mesures de stabilisation, décidée par le Conseil fédéral le 11 février 2009, toute la marge de manœuvre budgétaire restante en vertu du frein à l'endettement 2009 est exploitée, soit quelque 700 millions de francs. Une nouvelle fois, la stratégie consiste à anticiper des dépenses déjà envisagées. Préférence est donnée à celles qui profiteront particulièrement à l'industrie et au tourisme.

Les dépenses anticipées concernent essentiellement les domaines suivants:

- Infrastructures routières et ferroviaires: 410 millions de francs.
- Projets liés à la nouvelle politique régionale: 100 millions de francs.
- Recherche appliquée (Commission pour la technologie et l'innovation), recherche fondamentale (Fonds national suisse, EPF) et recherche en agronomie: 50 millions de francs.

- Protection des forêts, de la nature et du paysage, installations photovoltaïques, chauffage à distance et remplacement des chauffages électriques: 86 millions de francs.
- Rénovation et entretien de bâtiments existants des EPF et d'armasuisse: 52 millions de francs.
- Marketing touristique: 12 millions de francs.

A ces augmentations de dépenses s'ajoutent des mesures visant directement les secteurs concernés:

- adaptation temporaire de l'assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE) pour réduire les coûts de financement des exportateurs et faciliter l'accès au financement des exportations;
- proposition de modifier la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) pour permettre la remise avant terme des avances au titre de l'abaissement de base et entraîner ainsi une augmentation des rénovations. On renoncera à exiger le remboursement des avances pour logements locatifs si ceux-ci ont au moins 20 ans et que des investissements comparables ont été effectués dans les améliorations d'ordre énergétique. Pour déclencher des investissements rapides, la mesure est limitée à fin 2012;
- indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail pour empêcher qu'en période de conjoncture difficile, les entreprises ne licencient du personnel à cause de la baisse temporaire des commandes. Pour prolonger l'effet de cette indemnisation, le Conseil fédéral en porte la durée de 12 à 18 mois pour la période allant du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2011, exploitant ainsi la marge de manœuvre accordée par la loi. Le délai de carence est réduit à 1 jour. Pendant la durée de la réduction de l'horaire de travail, les entreprises peuvent faire de la formation continue, sans charges particulières.

Enfin le Conseil fédéral adopte deux mesures d'ordre fiscal pour soutenir la demande à moyen terme. 1° A partir de l'année fiscale 2011, les effets de la progression à froid seront adaptés tous les ans et non plus chaque fois que le renchérissement atteint 7 %. 2° La déduction pour charge d'enfants sera relevée et les frais de garde pourront être déduits. Pour l'impôt fédéral direct, ces mesures devraient entraîner un allègement fiscal de 960 millions de francs à partir de 2012.

4.6 Phase 3 des mesures de stabilisation

4.6.1 Situation économique au second semestre 2009

A l'été 2009, les perspectives conjoncturelles sont toujours sombres. Les prévisions concernant l'économie mondiale ont été corrigées à la baisse les mois précédents. D'après les prévisions internationales, la performance économique devait diminuer en 2009 de plusieurs pour-cent dans la plupart des pays de l'OCDE. Cependant, à partir d'avril 2009, quelques indicateurs conjoncturels signalent une tendance à la stabilisation dans plusieurs pays, quoiqu'à un niveau très bas. Une certaine détente apparaît aussi sur les marchés financiers, ce qui indique un ralentissement progressif de la récession aux Etats-Unis et dans l'UE, mais non une nette reprise pour le moment. Grâce à une politique budgétaire et monétaire expansive menée dans le monde entier, on espère une stabilisation de la conjoncture mondiale jusqu'en 2010. Les séquelles de la crise financière

s'opposent cependant à une relance forte et autoalimentée. Du même coup, la plupart des prévisionnistes internationaux estiment à fin juin 2009 que la croissance du PIB ne sera que légèrement positive aux Etats-Unis et dans l'UE jusqu'à fin 2010. La majorité d'entre eux tablent sur un taux de chômage annuel moyen de plus de 5 % en 2010.

En Suisse, la récession se renforce jusqu'en été 2009, comme il fallait s'y attendre, mais elle reste relativement modérée en comparaison internationale. Grâce à la robustesse de la conjoncture intérieure à fin 2008, le pays a manifestement subi le tassement avec un léger retard sur le reste du monde. On ne prévoit plus d'amélioration pour le second semestre 2009. Les perspectives du marché du travail, notamment, se sont nettement détériorées par rapport aux prévisions du printemps 2009. On table désormais sur une augmentation continue du chômage jusqu'à fin 2010. Le groupe d'experts de la Confédération mise sur un taux de chômage annuel moyen de 5,5 % en 2010.

4.6.2 Train de mesures de la phase 3

Etant donné l'aggravation imminente de la situation sur le marché du travail et du risque concomitant de propagation de la crise à la demande intérieure, un troisième train de mesures est adopté le 25 septembre 2009.

- L'arsenal de l'assurance-chômage s'enrichit de mesures ciblées et limitées dans le temps en faveur de groupes particulièrement touchés. Elles serviront à lutter contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée, et à tirer parti de la période chômée pour favoriser la qualification. La période d'éligibilité de l'indemnité pour réduction ininterrompue de l'horaire de travail est portée à 24 mois au plus. Une enveloppe de 232 millions de francs est prévue pour ces mesures.
- D'autres mesures sont prises pour renforcer l'économie pendant la reprise qui suivra la crise. Il s'agit d'une campagne de formation continue dans le domaine énergétique, de promotion des technologies d'information et de communication (développement de la signature électronique «SuisseID» pour l'authentification des transactions électroniques et autres projets prioritaire en matière de cyberadministration), enfin de la mise en place de plateformes pour optimiser les exportations. Ces mesures bénéficieront de 65 millions de francs.
- La redistribution anticipée aux entreprises et aux ménages de la taxe sur le CO₂ leur vaudra un appoint de liquidités de 647 millions de francs.

4.7 Les trois phases des mesures de stabilisation

Le tableau ci-dessous récapitule les mesures de stabilisation prises pendant les trois phases. Les chiffres se rapportent exclusivement aux exercices 2009 et 2010, bien que certaines mesures, notamment de la phase 3, aient été conçues pour une période incluant 2011.

Tableau 2: Mesures de la Confédération prévues et réalisées en 2009 et 2010

<i>Indications en millions de francs</i>	Prévu	Réalisé 2009-2010	dont en 2009
Phase 1			
Blocage des crédits	205	205	205
Office fédéral du logement OFL	45	45	45
Protection contre les crues	66	66	66
Entretien	20	20	20
Osec	10	10	5
Assainissement de logements (supplément accordé par le Parlement)	86	86	86
Total phase 1	432	432	427
Phase 2			
Infrastructures routières	158	46	15
Infrastructures ferroviaires	252	252	252
Politique régionale	100	68 ¹	30
Recherche	50	50	26
Protection de l'environnement	26	26	15
Energies renouvelables	50	48	48
Rénovation de bâtiments existants	52	52	12
Tourisme	12	12	12
Photovoltaïque (supplément accordé par le Parlement)	10	3	3
Total phase 2	710	557	413
Phase 3			
Promotion et formation	82	3	0
Formation continue dans le domaine énergétique	15	4	0
Engagements de durée déterminée (si le taux de chômage dépasse 5 %)	150	0	0
Promotion des exportations	25	23	0
Technologies d'information et de communication	25	25	0
Redistribution anticipée de la taxe sur le CO ₂	647	647	0
Total phase 3	944	702	0
Total global	2086	1691	840

5 Evaluation des mesures du point de vue conjoncturel

Le chapitre qui suit présente un résumé des mesures du point de vue conjoncturel. Il passe en revue les mesures touchant à l'assurance-chômage et, les mesures visant à soutenir la demande, avant de s'arrêter sur les mesures de marché du travail de la phase 3.

¹ Somme des fonds fédéraux alloués aux cantons. Les montants effectivement dépensés par les cantons pour réaliser des projets ne seront connus qu'une fois que ceux-ci auront rendu leurs rapports finals sur la mise en œuvre de la NPR 2008-2011.

5.1 Stabilisation automatique due à l'assurance-chômage

5.1.1 Critères d'évaluation

Les buts de l'assurance-chômage sont d'empêcher la perte d'emploi en temps de crise (indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail), de réintégrer rapidement et durablement les demandeurs d'emploi, enfin de compenser le revenu en cas de licenciement. Si ces objectifs relèvent de la politique sociale, ils n'en ont pas moins une portée macroéconomique, puisqu'ils soutiennent la demande des ménages et rompent ainsi la spirale descendante perte de revenu – baisse de la consommation.

5.1.2 Evaluation

Tableau 3: Versements des caisses de chômage

<i>Indications en millions de francs</i>	2008	2009	2010
Indemnités de chômage	3273	4782	5439
Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail	18	997	539
Mesures relatives au marché du travail	497	539	644

Les versements des caisses de chômage montrent que la compensation des revenus a agi rapidement. Entre 2008 et 2009, les seules indemnités de chômage ont augmenté de plus de 1,5 milliard de francs, ce qui a permis de soutenir efficacement les revenus et de favoriser la consommation.

Les réductions de l'horaire de travail ont fortement freiné la croissance du chômage. Si les heures de travail perdues par la réduction des horaires avaient été remplacées par des licenciements, le taux de chômage, qui était en moyenne de 2,6 % en 2008, aurait passé à 4,3 % en 2009 (au lieu de 3,7 %). Cela indique que les indemnités pour chômage partiel ont agi efficacement et qu'elles ont effectivement permis de sauver des emplois. Le recours au chômage partiel a enflé rapidement, puis est retombé dès que la situation économique s'est rétablie.

Avec les autres dépenses, les dépenses supplémentaires de 2009 s'élèvent à 2,5 milliards de francs, soit tout juste 0,5 % du PIB. On peut donc y voir une forte impulsion. Un autre élément important est que ces dépenses additionnelles ont eu une forte influence sur la consommation des ménages.

5.2 Soutien de la demande

5.2.1 Critères d'évaluation

Les mesures de soutien de la demande doivent non seulement répondre à des critères qualitatifs et quantitatifs, mais être encore applicables. Du point de vue *quantitatif*, elles ne doivent être ni trop chiches ni hypertrophiées, mais d'un volume susceptible de soutenir efficacement la demande. Du point de *qualitatif*, elles doivent remplir la règle des trois T, soit être ciblées (*targeted*), déployer leurs effets en temps utile (*timely*) et être temporaires (*temporary*).

- *Targeted*. La mesure est-elle bien ciblée? Autrement dit, agit-elle par exemple sur l'élément précis de la demande (consommation privée, investissement, etc.) ou sur le secteur particulièrement touché? Le profil de la récession joue ici un grand rôle.

- *Timely*. La mesure agit-elle au bon moment? Certaines mesures de stabilisation possibles risquent de n’agir que tardivement, que ce soit à cause du temps de planification requis, d’oppositions ou d’autres facteurs.
- *Temporary*. La mesure a-t-elle bien un caractère provisoire? Autrement dit, est-il plausible que la Confédération retrouve le *statu quo ante* après un certain temps?

A part la règle des trois T, les mesures doivent encore limiter les effets d’aubaine, la charge administrative et les effets de distorsion.

- *Effets d’aubaine*. On parle d’effet d’aubaine lorsque des fonds publics servent à cofinancer un travail qui aurait été effectué quoi qu’il en soit. L’expérience des programmes d’investissement des années 90 a montré que, même au prix des plus grands efforts, il est difficile d’éviter les effets d’aubaine et l’inefficacité qui en résulte.
- *Charge administrative*. Les mesures doivent pouvoir être mises en œuvre de façon transparente et rapide, sans provoquer de charge administrative trop lourde pour les participants.

5.2.2 Evaluation

Targeted

La crise de 2009 peut être qualifiée de récession des exportations, puisque la demande en biens étrangers s’effondrait dans le monde entier. En pareille situation, les mesures d’ordre budgétaire se prêtent mal au soutien direct de la demande auprès des industries exportatrices, puisque l’Etat ne peut compenser la demande en biens étrangers. Il n’était donc pas réaliste de vouloir faire du soutien de la demande étrangère un objectif primordial des mesures de stabilisation. Un autre argument contre ce type de soutien est que, dans une petite économie nationale ouverte comme celle de la Suisse, les programmes de dépenses provoquent toujours une augmentation des importations et que leur effet sur le PIB est donc relativement faible.

Pour stabiliser la conjoncture, le soutien de la demande s’est donc vu attribuer le rôle suivant:

- consolider la demande publique. Il s’agissait d’éviter que la faiblesse de la demande étrangère ne se complique d’un recul de la demande intérieure, ce qui aurait accru le risque d’un renforcement mutuel des tendances récessives. Pour ce faire, la marge de manœuvre accordée par le frein à l’endettement a été largement mise à contribution. Les dépenses réalisées ont totalisé 794 millions de francs;
- renforcer de façon ciblée les occasions de croissance de l’économie. Il s’agissait ici de fonds en faveur des plateformes d’exportation de l’Osec, du tourisme, de la recherche et de la technologie, ainsi que des nouvelles techniques énergétiques. Les dépenses réalisées se sont élevées à 210 millions de francs;
- soutenir la demande des ménages. Le relèvement prévu de la TVA de 7,6 à 8 % pour financer l’AI a été repoussé d’un an, à début 2011 (1,1 milliard de francs), et la réforme de la TVA mise en œuvre un semestre plus tôt que prévu, d’où des allègements de 150 millions de francs. Dans le cadre de la phase 3, la redistribution de la taxe CO₂ (647 millions de francs) a été avancée de 1 à 2 ans.

Tableau 4: Vue d'ensemble des dépenses réalisées

<i>Indications 2009/2010 en millions de francs</i>	Dépenses réalisées		
	2009	2010	Total
Consolidation de la demande publique	701	93	794
Renforcement des occasions de croissance de l'économie	103	107	210
Soutien des revenus des ménages	-	647	647
Report du relèvement de la TVA et introduction anticipée de la réforme de la TVA	-	1250	1250

Il n'existe pas de méthode générale qui permette d'évaluer l'impact des dépenses anticipées, si bien que la réalisation de l'objectif des mesures de soutien de la demande ne peut être jugée que sous l'angle qualitatif. Il faut aussi tenir compte de la faisabilité d'autres mesures – par exemple du fait qu'il est très difficile de trouver des projets réalisables à court terme. De plus, certaines mesures ne déploient toute leur efficacité qu'au prix d'une application de longue haleine et ne devraient pas être modifiées d'une année à l'autre.

Timely

Les deux premières phases des mesures de stabilisation étaient prévues prioritairement pour 2009 et ont effectivement été réalisées cette année-là. Comme on ne tablait pas sur une reprise rapide, certaines dépenses avaient aussi été prévues pour 2010. D'une façon générale, le bilan est satisfaisant quant au respect du calendrier. Celui-ci a cependant atteint ses limites dans deux domaines: les infrastructures routières et la politique régionale.

Pour les projets d'infrastructures, certaines oppositions ont provoqué des retards considérables. Il s'est avéré très difficile de trouver des projets éligibles (sous l'angle du ciblage) qui soient aussi réalisables à temps.

En politique régionale, n'ont été admis que des projets répondant aux autres critères stricts de la NPR. Les fonds disponibles en 2009 et 2010 n'ont donc pu être engagées complètement. Le solde a été alloué dans le cadre du programme de législature ordinaire 2012-2015. Comme il s'agissait de dépenses anticipées, le bilan reste néanmoins positif.

Temporary

La majorité des mesures de soutien de la demande ont servi à anticiper la réalisation de projets déjà prévus. Elles n'ont donc pas accru la dette nationale à long terme ni créé de charges supplémentaires pour l'Etat les années suivantes. La limitation dans le temps des mesures exceptionnelles s'est avérée être une chance, dans certains cas, mais parfois aussi un risque.

Chance due à l'unicité

A l'origine, le mécanisme des réserves de crise avait été conçu pour stabiliser la conjoncture, mais il n'avait pas rempli les attentes lors des premières libérations. Il avait donc été supprimé dans la réforme de l'imposition des entreprises II. Dans le cadre des mesures de stabilisation, il s'agissait d'une libération finale: les réserves devaient être dissoutes impérativement et il ne serait plus possible d'en constituer de nouvelles. Cette libération a donc eu un fort effet ciblé, ce qui n'avait pas été le cas lors des libérations partielles précédentes.

Risques de pérennisation (*phasing out*)

Les réductions de l'horaire de travail ont contribué à préserver du savoir-faire et des emplois pendant la crise. Etant donné l'incertitude quant à la durée de la crise, la période d'éligibilité pour l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail a été prolongée. Par la suite, pourtant, cette mesure s'est avérée problématique, parce que la première prolongation a été renouvelée. Le critère de la limitation dans le temps a donc été violé.

Adoptés pour un délai déterminé, les mécanismes de l'ASRE ont contribué à faciliter l'accès des exportateurs aux sources de financement et à prévenir les pénuries de liquidités. En 2011, vu le contexte du franc fort et les besoins correspondants de l'industrie, ils ont été prorogés jusqu'à fin 2015, dans le cadre du message sur la promotion de la place économique suisse 2012-2015.

Economiquement parlant, ces deux prorogations semblent certes bien justifiées par la force du franc, mais elles illustrent aussi le risque potentiel que des mesures conçues ou adoptées à l'origine pour une durée déterminée ne se transforment en charges permanentes. Lors de l'élaboration de mesures, il convient de veiller à qu'il soit possible de les abroger tant du point de vue pratique que politique. Ce constat souligne une fois de plus le fait que, par rapport aux stabilisateurs automatiques, les mesures discrétionnaires présentent des risques accrus.

Efficacité des projets prévus

Quelques-unes des mesures de stabilisation des phases 1 et 2 n'étaient pas des conceptions nouvelles, mais avaient déjà été prévues. Il s'agissait entre autres de projets anticipés, comme l'augmentation des fonds alloués à la protection contre les crues ou la mise en œuvre anticipée de la réforme de la TVA.

Pour ces mesures, le respect de la règle des trois T est moins important. Comme les projets étaient prévus de toute façon, il ne s'agit que d'un déploiement avant terme de leurs effets. Or par définition, ces effets ont ici un caractère temporaire. Cela dit, la précision du ciblage doit aussi être respectée pour les mesures anticipées. Les priorités budgétaires fixées démocratiquement ne doivent pas être compromises et l'effet sur la conjoncture doit aussi être pris en compte. Il ne faudrait par exemple pas anticiper des mesures susceptibles d'entraîner une surchauffe dans certains secteurs. Il convient enfin de tenir compte de la faisabilité. Certains projets nécessitent en effet des adaptations de la part des acteurs économiques, d'où des délais à prévoir. On évitera aussi la surcharge administrative. Dans l'ensemble, pourtant, ces projets comportent moins de risques que les mesures purement discrétionnaires.

5.3 Mesures de la phase 3 ciblées sur le marché du travail

5.3.1 Critères d'évaluation

Les mesures prises sur le marché du travail avaient pour but de compléter de façon ciblée les instruments de l'assurance-chômage. Il s'agissait en particulier de concevoir des mesures d'urgence en faveur des jeunes et des chômeurs de longue durée. Elles interviendraient si les mesures ordinaires ne suffisaient plus ou manquaient leur cible.

Le critère d'évaluation consiste ici à déterminer si les mesures prises ne font pas double emploi avec les instruments habituels de l'assurance-chômage et si elles répondent de façon ciblée à des situations exceptionnelles.

5.3.2 Evaluation

Comme la conjoncture évoluait mieux que prévu, le chômage a augmenté nettement moins que l'on ne s'y attendait. Pour la mesure destinée à lutter contre le chômage de longue durée, un seuil avait été fixé à 5 %, mais il n'a jamais été atteint. Les fonds ordinaires de l'assurance-chômage ont donc suffi. C'est pourquoi on jugera comme positif le fait qu'en 2010, les dépenses engagées pour l'ensemble des mesures relatives au marché du travail n'aient totalisé que 3 millions de francs au lieu des 232 prévus.² Si la conjoncture avait pris un cours moins favorable, les mesures nécessaires auraient quand même été prêtes.

Il s'avère extrêmement avantageux que le Parlement ait inscrit un facteur de déclenchement dans la loi (*opting-in*). De cette manière, la somme allouée aux engagements temporaires (150 millions de francs) ne pouvait être libérée que si le chômage dépassait effectivement le seuil de 5 %. Comme cela ne s'est pas produit, la mesure n'a pas dû être activée.

6 Impact quantitatif

Le chapitre qui suit présente une évaluation quantitative approximative des mesures de stabilisation et propose un survol des programmes réalisés à l'étranger.

6.1 Mesures appliquées à l'intérieur

Tableau 5: Impulsions résultant des mesures de la Confédération, des cantons et des communes

<i>Indications 2009/2010 en milliards de francs</i>	Confédération	Cantons et communes	Total
Dépenses supplémentaires	1,7	3,4	5,1
Perte de recettes	1,2	1,9	3,1
Total	2,9	5,3	8,2

Pour évaluer les effets des mesures discrétionnaires, il faut aussi tenir compte des dépenses des cantons et des communes. Selon les enquêtes 2009, les cantons, villes et chefs-lieux cantonaux comptaient mettre à disposition 2,7 milliards de francs en 2009 et 2,6 en 2010 pour leurs propres mesures conjoncturelles et pour celles lancées par la Confédération.³

Pour calculer l'impact de ces dépenses, nous avons recouru aux valeurs empiriques utilisées par l'OCDE pour les coefficients.⁴ Dans la moyenne des pays de l'OCDE, les dépenses publiques sont affectées d'un coefficient à court terme de 1 et les pertes de recettes d'un coefficient de 0,5. Comme la Suisse est une petite économie ouverte et qu'une grande partie des dépenses générées est utilisée pour importer, il faut tabler sur des coefficients inférieurs. La fourchette pour le coefficient des dépenses a donc été située entre 0,25 et 0,75, celle pour les pertes de recettes entre 0 et 0,5. Pour

² Les mesures en question ont été conçues pour 2010 et 2011. Ces deux années, les dépenses ont totalisé moins de 10 millions de francs (estimation des coûts des aides financières et de l'exécution, état au 31 janvier 2011).

³ On trouvera les détails des versements des offices fédéraux à chaque canton ainsi que les participations des cantons aux mesures de la Confédération dans l'annexe au rapport «Mesures conjoncturelles. Effets financiers pour les cantons».

⁴ OCDE, *Economic Outlook 2010*.

ce dernier coefficient, on tient aussi compte du taux d'épargne élevé qui prévaut en Suisse. L'effet à court terme résultant de ces considérations est le suivant.

Tableau 6: Impulsions de croissance en pourcentage du PIB⁵

<i>Indications en % du PIB</i>	Marge inférieure	Moyenne	Marge supérieure
Dépenses supplémentaires (Confédération, cantons et communes)	0,23	0,47	0,70
Pertes de recettes (Confédération, cantons et communes)	0	0,14	0,28
Total	0,23	0,61	0,98

On peut donc admettre qu'en moyenne, les mesures discrétionnaires ont fait croître le PIB d'environ 0,6 % en 2009 et 2010.

6.2 Orientation de la politique budgétaire⁶

L'orientation conjoncturelle générale est présentée au tableau 7.

Tableau 7: Solde et fluctuations du compte de financement (état à fin août 2011)

		2008	2009	2010	2011
Confédération	Quote-part de l'excédent	1,0 %	0,5 %	0,4 %	0,1 %
	Variation par rapport à l'année précédente		-0,5 %	-0,1 %	-0,3 %
Cantons	Quote-part de l'excédent	0,6 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %
	Variation par rapport à l'année précédente		-0,2 %	0,0 %	0,0 %
Communes	Quote-part de l'excédent	0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	0,0 %
	Variation par rapport à l'année précédente		-0,2 %	0,1 %	0,1 %
Ass. sociales	Quote-part de l'excédent	0,3 %	-0,2 %	-0,3 %	0,4 %
	Variation par rapport à l'année précédente		-0,5 %	-0,1 %	0,7 %
Etat	Quote-part de l'excédent	1,9 %	0,5 %	0,4 %	0,8 %
	Variation par rapport à l'année précédente		-1,4 %	-0,2 %	0,4 %

En 2009, les quotes-parts de l'excédent se détériorent dans tous les secteurs. La Confédération et les assurances sociales accusent les variations les plus fortes par rapport à l'année précédente (-0,5 %). Pour les cantons et les communes, les quotes-parts ne reculent que de -0,2 %. Par rapport aux mesures annoncées; les cantons et les communes ont donc poursuivi une politique d'expansion inférieure de seulement 0,1 % aux prévisions. L'ensemble des collectivités publiques accuse un recul notable du solde du compte de financement (1,4 %).

En 2010, les fluctuations des quotes-parts de l'excédent sont nettement moindres. Aux assurances sociales, on observe toutefois nettement l'effet décalé attendu de la crise économique, avec un déficit de -0,3 % du PIB, soit une augmentation du déficit de 0,1 %. La raison en est la forte augmentation des dépenses de l'assurance-chômage. Ce déficit sera pourtant inférieur aux prévisions du fait de la moindre poussée du chômage. En 2010, la politique budgétaire

⁵ PIB 2008 nominal: 545 milliards de francs.

⁶ D'après un article de l'Administration fédérale des finances.

discrétionnaire des cantons et des communes ne semble pas avoir eu l'effet souhaité. Les cantons n'en présentent aucun, tandis que les communes affichent même un résultat légèrement positif (0,1 %). Pour l'ensemble des collectivités publiques, la variation par rapport à l'année précédente est faible (0,2 %). On peut donc en déduire que l'orientation générale de la politique budgétaire était conforme à la conjoncture.

6.3 Effet des mesures du point de vue international

L'économie mondiale s'est stabilisée à une vitesse surprenante. Dans de nombreux pays, les taux de croissance ont viré au noir à partir de mi-2009, ce qui a été attribué non seulement à la politique monétaire et à celle des marchés financiers, mais aussi aux programmes de dépenses relevant de la politique budgétaire. Si la Suisse a adopté une ligne comparable celles des autres pays sur le front de la politique monétaire et du secteur financier, ses programmes budgétaires pour surmonter la crise économique ont été plutôt moins étoffés. Ce qui soulève la question de savoir si la Suisse a profité des programmes conjoncturels étrangers sans fournir elle-même de contribution correspondante en vue de stabiliser la conjoncture internationale.

Comme on l'a déjà mentionné, les programmes de dépenses relevant de la politique budgétaire servent avant tout à renforcer la conjoncture intérieure. A l'éclatement de la crise (septembre 2008), l'économie suisse se trouvait dans un état extrêmement robuste. L'année de crise 2009, la consommation privée et publique croissait encore au-delà de la moyenne (1,7 %) et le secteur de la construction atteignait même un taux de croissance notable de 3,0 %. Il n'y avait donc guère de motif économique de stimuler davantage la conjoncture intérieure. La Suisse est un des rares pays de l'OCDE où, en 2009, la demande intérieure n'a pas chuté, mais augmenté de 0,6 %, alors qu'ailleurs, malgré des programmes de relance ambitieux, la demande intérieure fléchissait (-2,6 % en Allemagne et -2,4 % en France, p. ex.).

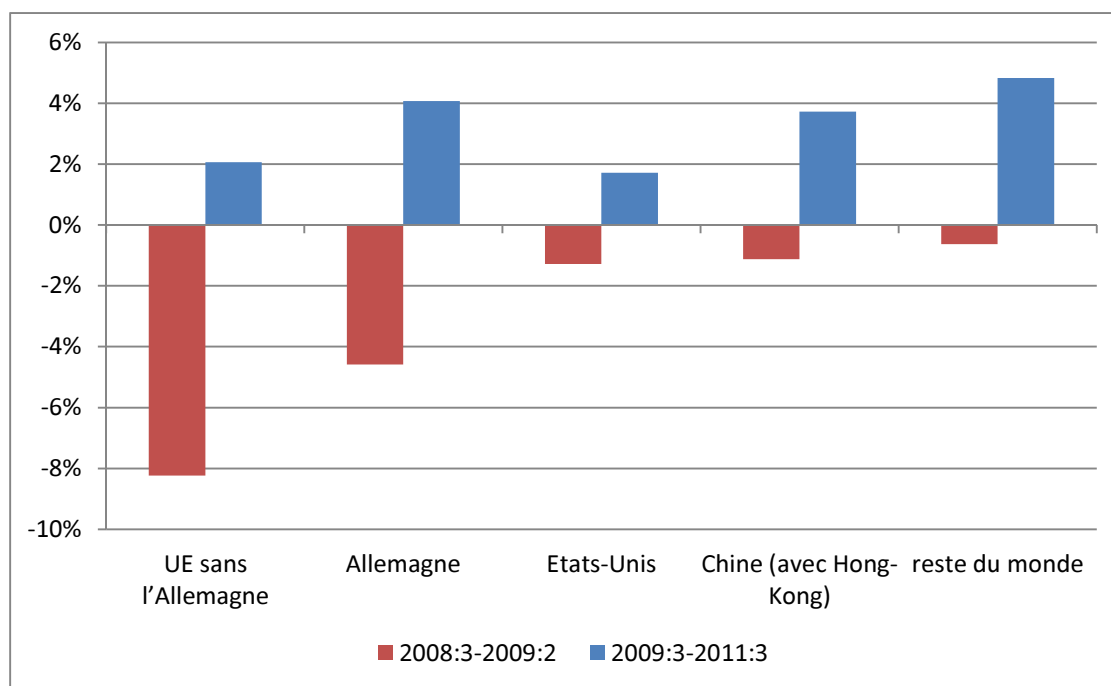
Tableau 8: Variation en pour-cent de la demande intérieure par rapport à la période précédente (italiques: valeurs prévisionnelles)

En % du PIB	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Allemagne	0,0	-0,2	2,7	1,9	1,3	-2,6	2,4	2,3	1,5	1,8
France	2,8	2,5	2,4	3,1	0,3	-2,4	1,4	2,0	0,6	1,5
Italie	1,4	0,9	2,1	1,4	-1,2	-3,9	1,7	0,1	-0,4	0,4
Autriche	1,7	2,1	1,9	2,5	0,9	-3,0	2,0	2,5	0,8	1,8
Royaume-Uni	3,4	2,1	2,4	3,4	-1,7	-5,4	2,9	-0,8	-0,3	0,5
Suisse	1,9	1,8	1,4	1,4	0,6	0,6	1,5	1,4	2,0	2,2

Source: OCDE

Une analyse succincte des exportations de biens (graphique 1) montre que la contribution la plus négative à la croissance résulte de la chute des exportations de Suisse vers l'Europe. Même après la crise, la croissance ne sera pas due essentiellement aux exportations vers les pays voisins, mais à la robustesse de la demande des pays émergents. A l'exception de l'Allemagne, les exportations suisses vers l'UE ne se sont rétablies que faiblement.

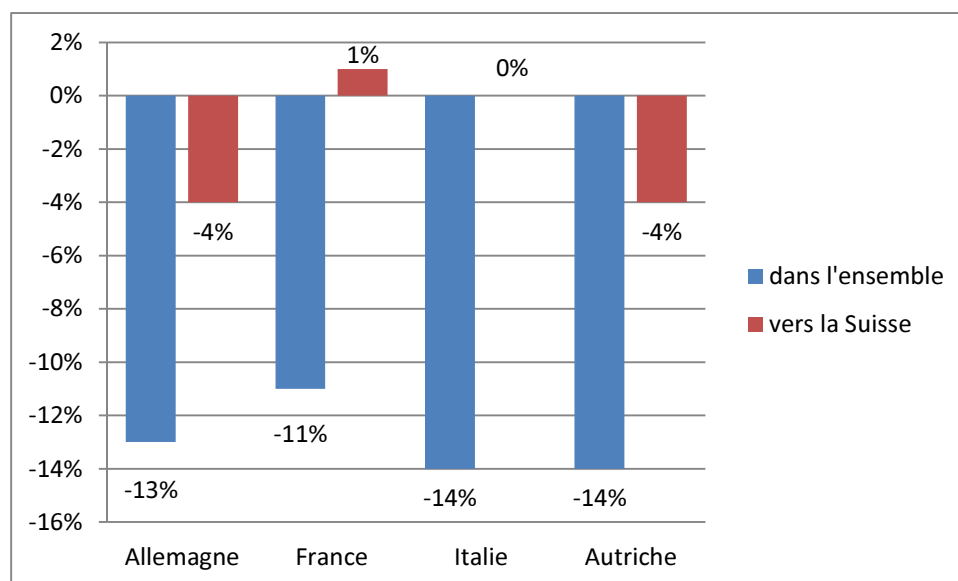
Graphique 1: Contribution à la croissance des exportations suisses vers différentes régions



Source: Datastream

Etant donné la robustesse de l'économie intérieure, la demande en importations est restée forte, ce qui a eu en retour un effet positif sur les exportations des pays voisins (graphique 2). Pour notre analyse, nous avons comparé le volume des exportations avant (du 3^e trimestre 2007 au 2^e trimestre 2008) et pendant la crise (du 3^e trimestre 2008 au 2^e trimestre 2009). On observe que les exportations d'Allemagne, de France, d'Italie ou d'Autriche vers la Suisse chutent dans une proportion inférieure à la moyenne. Pendant cette période, les exportations allemandes reculent par exemple de 13 % en général, mais de 4 % seulement vers la Suisse. Le tableau est le même pour la France, où la totalité des exportations chute de 11 %, alors qu'elles augmentent vers la Suisse (de 1 %).

Graphique 2: Taux de croissance des exportations pendant la crise



Source: Datastream

La Suisse a donc contribué à stabiliser la conjoncture étrangère. Non seulement elle a participé activement à la stabilisation du secteur financier, mais encore sa demande en biens importés a fondu moins fortement que celle d'autres pays. Ce constat vaut surtout pour l'Europe. D'autre part, la Suisse a aussi profité des programmes conjoncturels de l'étranger, dans la mesure où la demande en produits suisses y baissait moins fortement.

7 Appréciation d'ensemble

7.1 Action coordonnée des différentes politiques

Maîtriser une crise comme celle de 2008-2009 ne peut être l'affaire d'un seul «programme conjoncturel». Ce tour de force requiert l'action coordonnée de différentes politiques, de même que le concours de toutes les collectivités territoriales. La politique de stabilisation conduite pendant la crise 2008-2009 a donc dépassé de loin les trois phases lancées par la Confédération.

- Le frein à l'endettement de la Confédération et les règles budgétaires de divers cantons avaient notablement amélioré les conditions pour lutter contre une crise. Contrairement à ce qui s'était passé lors des crises précédentes, ces mécanismes ont permis d'éviter des programmes d'économies parallèlement aux mesures de stabilisation de la conjoncture. On disposait au contraire d'une marge de manœuvre, qui a été exploitée.
- Depuis 2002, la politique économique et la politique de croissance ont contribué à ce que la Suisse se trouve en bonne position et soit bien armée pour surmonter la crise.
- Dans cette lutte, la politique monétaire de la Banque nationale a fourni une contribution essentielle. En maintenant les taux d'intérêt à un bas niveau, elle a contribué à soutenir la demande et, en alimentant généreusement le système en liquidités, elle a garanti le bon fonctionnement du marché du crédit. Ces deux stratégies ont empêché la formation d'une spirale descendante et contribué à ce que la crise ne se propage pas à l'économie domestique.

- La stabilisation du secteur financier – autre facteur crucial – obtenue en collaboration avec l'étranger a permis d'écarter les risques systémiques.
- Les cantons qui, grâce à la santé de leurs finances, étaient en mesure de consolider leurs dépenses, voire de fournir des impulsions à la demande, ont réagi de façon responsable face à la conjoncture et ont contribué substantiellement à vaincre la crise.

7.2 Stabilisation par le budget

Les dernières mesures discrétionnaires de stabilisation ont confirmé les expériences faites dans plusieurs domaines lors des récessions antérieures.

Elaboration et ampleur des programmes discrétionnaires

En temps de crise, les prévisions conjoncturelles sont d'un maniement particulièrement délicat. La reprise rapide et vigoureuse qui a débuté en 2010 avait certes été annoncée par quelques augures, mais ne correspondait pas au pronostic général. Il faut y ajouter l'incertitude qui règne habituellement lors de la phase initiale d'une crise. Au début de celle-ci, on aurait sans doute mis en route un programme trop ambitieux – à l'instar de nombreux pays. C'est ici que la tactique de l'échelonnement a fait ses preuves, en permettant de garder une marge pour de nouvelles mesures si le besoin s'en faisait sentir. Inversement, on a bien fait de ne pas concevoir des programmes trop ambitieux, dans la mesure où l'utilisation des capacités était déjà bonne dans certains des secteurs envisagés et qu'un programme démesuré aurait pu y provoquer une surchauffe.

Limites des programmes discrétionnaires

Trouver des mesures conjoncturelles à la fois ciblées et efficaces est une tâche difficile. Il n'en a pas été autrement en 2009, puisqu'il était impossible de compenser directement le manque de demande étrangère. Il fallait donc viser à empêcher que la crise ne se propage à la conjoncture intérieure. En outre, les programmes doivent être réalisables rapidement et pouvoir être ensuite revus à la baisse, conditions que ne remplissent qu'une poignée de projets des pouvoirs publics. Certains projets ne peuvent par exemple pas être mis en œuvre à temps parce qu'il faut obtenir d'abord des autorisations. Après l'expérience des années 90, on a renoncé aux mesures de subventionnement, qui exigent un long délai de préparation, si l'on veut éviter les effets d'aubaine et les abus. En l'occurrence, le temps nécessaire n'était tout simplement pas disponible.

Ces expériences recourent l'appréciation actuelle des programmes discrétionnaires, car on est conscient aujourd'hui des limites d'une telle politique de stabilisation. C'est pour cette raison que le recours aux stabilisateurs automatiques a gagné en importance ces dernières années. Les stabilisateurs automatiques ne comportent pas de mesures *ad hoc*, mais seulement des dépenses qui ont fait leurs preuves sur le plan économique et qui sont légitimées par le politique. Ils se sont avérés appropriés et n'entraînent pas de distorsion de l'économie. En outre, ils ne déploient leurs effets qu'au moment opportun.

7.3 Leçons à tirer de la crise

Situation initiale

Au tout début, il est indispensable d'analyser sobrement la situation de départ ainsi que les options réalistes à disposition. Mais, alors que l'on disposait de suffisamment de temps pour concevoir des programmes de subventions lors de la crise immobilière des années 90, la crise de 2008-2009

exigeait une action rapide et limitait donc fortement les options. Ce n'est qu'à la phase 3 qu'il y avait suffisamment de temps pour élaborer des mesures plus complexes.

Prévisions à risques

Les risques prévisionnels, qui sont particulièrement élevés en temps de crise, impriment leur marque sur un programme. La tactique de l'échelonnement permet d'en tenir compte, dans la mesure où les mesures sont décidées au fur et à mesure de l'évolution de la conjoncture. Les conditions préalables, comme la fixation d'un seuil à partir duquel une mesure est activée (*opting-in*), peuvent être utiles pour réduire les effets négatifs d'erreurs de prévision. Ainsi, en automne 2009, on prédisait un taux de chômage annuel moyen de plus de 5 % pour 2010, et l'on avait donc alloué des moyens aux mesures relatives au marché du travail. Or le taux effectif de chômage n'a atteint que 3,9 %. Le seuil de 5 % fixé par le Parlement s'est donc avéré éminemment utile.

Durée déterminée des mesures

Bien que la limitation dans le temps ait été un critère important du choix des mesures, le respect du principe s'est avéré problématique. Pour certaines mesures, la durée déterminée a été une cause de succès (réserves de crise, par exemple), mais d'autres n'ont pu être réduites comme prévu, ce qui confirme les expériences antérieures selon lesquelles il est difficile de limiter les mesures discrétionnaires.

7.4 Conclusion

La Suisse a rapidement surmonté la crise de 2008-2009. Les mesures de stabilisation y ont contribué de façon importante, mais la situation budgétaire et économique de départ a joué un rôle au moins égal. La condition du succès est que l'Etat soit capable d'agir sur le plan budgétaire. Or, lors de la dernière récession, le frein à l'endettement et les règles budgétaires des cantons lui ont fourni la marge de manœuvre nécessaire.

Une autre condition de la résistance d'une économie aux crises est la capacité d'adapter ses structures à la nouvelle donne. Jusqu'à un certain degré, chaque crise entraîne en effet une rupture des structures. Les améliorations structurelles sont l'objet de la politique de croissance, mais comme celle-ci vise des objectifs à long terme, il est souvent difficile d'y intéresser le monde politique. La dernière crise et les expériences faites en Europe ont illustré très clairement l'importance des ajustements structurels.

Le contexte budgétaire et économique prévalant pendant et après la crise, de même que la rapidité surprenante du rebond de l'économie mondiale, ont créé une constellation idéale pour maîtriser la crise. La reprise vigoureuse de la conjoncture mondiale et sa large assise ont provoqué une embellie rapide des attentes de l'économie, effet positif qui a été renforcé par la bonne situation économique de l'Allemagne, principal partenaire commercial de la Suisse. L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail s'est avérée un instrument idéal pour lutter contre le fléchissement – à la fois marqué et très limité dans le temps – de l'activité économique. Il est cependant illusoire d'espérer une constellation aussi favorable pour chaque crise. C'est pourquoi on ne saurait nourrir les mêmes attentes vis-à-vis des programmes budgétaires lors de crises futures.