



Les mesures conjoncturelles de la Confédération 2008 – 2010

Evaluation de la conception et de la mise en œuvre des mesures de stabilisation conjoncturelle

L'essentiel en bref

A la suite d'une crise financière exceptionnelle, le monde connaît depuis l'automne 2008 une récession économique qui a également frappé la Suisse sur le plan des exportations avec un léger retard. Au début de la crise, la Suisse affichait un budget en équilibre et disposait de mécanismes automatiques de stabilisation conjoncturelle très élaborés, tels 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 caractérisant la situation, le Conseil fédéral a décidé d'une approche active en plusieurs phases, incluant des mesures de stabilisation discrétionnaires.

Dans ce contexte, le CDF a mené la présente évaluation en portant un accent particulier sur la conception et la mise en œuvre des mesures de stabilisation de la Confédération. Simultanément, et en accord avec le CDF, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a rédigé un rapport final sur les aspects généraux de politique conjoncturelle des interventions de crise, rapport dont les conclusions sont résumées dans un document séparé.

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

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, dépenses de quelque 1,1 milliard de francs pour l'année de récession 2009. Les deux premières phases ont été conçues et mises en œuvre rapidement par la Confédération, sous la direction de l'Administration fédérale des finances (AFF) et en collaboration avec le SECO. 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 publics anticipés au sens du frein à l'endettement. Les deux premières phases comportaient des mesures de nature très diverse, aux objectifs disparates. Seule une faible part des mesures a contribué à résoudre directement le problème essentiel de la crise, à savoir le fort recul de la demande dans nombre de secteurs exportateurs. En revanche, une grande partie des mesures a soutenu le secteur national de la construction. Durant la troisième phase enfin, menée sous la direction du SECO en collaboration avec l'AFF et portant sur le budget 2010, il s'agissait de limiter les décisions procycliques, d'éviter l'aggravation du chômage et de maintenir le cap de la croissance en Suisse.

Bilan contrasté pour la mise en œuvre des mesures de stabilisation – 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 plusieurs projets de constructions importants, seuls 57 % environ des ressources prévues ont pu être engagés à temps, c'est-à-dire durant l'année de récession 2009. Les retards sont dus entre autres à des oppositions et à de laborieuses procédures de subventionnement et d'autorisations de construire. De plus, un facteur aggravant pour les projets de constructions a été que le secteur suisse de la construction n'a pas

connu de récession. Dans le cadre de la troisième phase, outre la redistribution anticipée des recettes de la taxe sur le CO₂, seules les mesures relevant des domaines des technologies de l'information et de la communication (TIC) et des exportations ont été réalisées à satisfaction sous l'angle de la politique conjoncturelle. En revanche, les mesures de la troisième phase concernant le marché du travail se sont révélées à posteriori inutiles en raison de la rapidité inattendue de la reprise économique vers la fin de l'année 2009 et des mesures existantes et efficaces en faveur du marché du travail prises par les collectivités locales. Ainsi, les ressources allouées n'ont guère été sollicitées. En prenant en considération l'ensemble des trois phases, on constate que les ressources de la Confédération n'ont pu être utilisées entièrement et dans les délais pour juguler la crise. Il s'est avéré que de nombreuses mesures se composaient d'une multitude de projets déjà prévus ou anticipés et ainsi susceptibles d'être réalisés rapidement. L'application en temps utile de mesures au moment de la récession a été un facteur critique de stimulation de la conjoncture.

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. Plus particulièrement, des limites sévères régissent une prise en compte anticipée des 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 mener une politique conjoncturelle discrétionnaire que dans une mesure limitée.

La Confédération a été bien inspirée de «naviguer à vue» en adoptant une approche échelonnée

Pour son intervention de crise, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur d'une approche par étapes dans le respect des exigences du frein à l'endettement. Eu égard à l'incertitude qui caractérisait l'évolution de la crise, ce choix a eu pour avantage de permettre la prise 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 qui ont été générées par la crise financière et qui se sont répercutées très largement et de façon inhabituelle sur les pronostics économiques. A contrario, une approche échelonnée présente toujours le risque que l'on perde un temps de réaction précieux pour une stimulation rapide de la conjoncture.

Le reporting sur les mesures conjoncturelles peut être amélioré

Les mesures conjoncturelles prises par les cantons et les communes durant la crise des années 2008 à 2010 ne totalisent pas loin du double des ressources allouées par la Confédération. Cependant, ces mesures conjoncturelles ont été insuffisamment présentées dans leur globalité. Bien qu'on ait rendu compte de manière détaillée des mesures de la Confédération et que les médias régionaux aient exposé celles des cantons, cela n'a pas permis de donner un aperçu de l'ensemble des mesures conjoncturelles prises en Suisse, ce qui aurait été important d'un point de vue psychologique au début d'une intervention. Au lieu de cela, quasiment seules les mesures de la Confédération ont été évoquées, alors que le budget de la Confédération ne représente environ que 40 % des finances publiques en Suisse. Cette lacune dans la perception est un problème, car on gâche ainsi facilement le bénéfice attendu des effets d'annonce.

Vu la grande incertitude qui règne au sujet du déploiement des effets des mesures conjoncturelles, des informations exactes et actuelles sur l'état de la mise en œuvre des mesures ou même sur des évolutions inadéquates jouent un rôle déterminant. Le CDF a volontairement renoncé à émettre des recommandations. Cependant, il est d'avis qu'un reporting adéquat apporterait une plus-value essentielle pour de futures interventions de crise et qu'il doit être encouragé. L'AFF et le SECO ont pris connaissance du rapport et n'ont pas jugé nécessaire de prendre position.

Texte original en allemand