

FICHE THEMATIQUE : POLITIQUE CONJONCTURELLE

faire confiance aux stabilisateurs automatiques en cas de récession

Quel est le rôle de l'Etat en phase de ralentissement conjoncturel ? Lorsque la croissance s'anémie, des voix s'élèvent très vite pour réclamer que l'Etat mette en place de vastes programmes de relance. Pourtant, l'expérience montre que les interventions de ce type ne produisent guère les effets attendus. A l'inverse, on oublie trop souvent que les dépenses publiques anticycliques augmentent automatiquement en période de crise économique – celles de l'assurance chômage par exemple.

- ▶ En période de ralentissement conjoncturel, la Confédération doit laisser les stabilisateurs automatiques, comme l'assurance chômage, déployer leurs effets, même s'ils ont pour corollaires une hausse des dépenses de l'Etat et une diminution des recettes fiscales.
- ▶ Lors d'une crise, il faut renoncer à augmenter les impôts et les taxes ou à mettre en place des programmes conjoncturels disproportionnés qui déploient leurs effets avec retard ou ne donnent rien.
- ▶ En période de crise, la Confédération peut avancer des baisses d'impôt auxquelles elle prévoyait de procéder ultérieurement. Des dépenses supplémentaires ne se justifient, en principe, que dans la mesure où elles profitent aussi à la génération suivante.

DES TAUX D'INTERETS BAS STIMULENT LA CONSOMMATION

La Banque nationale et la Confédération ont des rôles différents

L'instrument le plus important à disposition de l'Etat pour stabiliser la conjoncture est la politique monétaire. C'est donc le premier instrument à prendre en considération. En abaissant les taux d'intérêt, la Banque nationale suisse favorise les investissements et réduit les coûts des entreprises. Elle contribue de manière importante à stabiliser la conjoncture et, si le ralentissement conjoncturel se double d'une crise financière, à éviter le tarissement du crédit.

Le rôle de la Confédération est différent. Sa tâche la plus importante est de laisser jouer les mécanismes qui contribuent automatiquement à la stabilisation de la conjoncture. L'assurance chômage en est un bon exemple. Par nature, ses dépenses augmentent fortement en temps de crise. Une politique financière discrétionnaire, sous forme de baisses d'impôt et d'augmentations de dépenses (voir encadré) peut avoir un effet stabilisateur également. Toutefois, l'application de cette politique se heurte à bien des obstacles en pratique (voir page suivante). Dès lors, la Confédération ne doit pas dévier des objectifs qu'elle envisage à long terme. Mais elle peut jouer sur le calendrier, en avançant ou repoussant l'une ou l'autre mesure selon son impact sur la conjoncture.

EN BREF

POLITIQUE FINANCIERE DISCRETIONNAIRE

On qualifie de discrétionnaire une politique financière s'orientant d'après les besoins du moment et l'état de la conjoncture plutôt que sur des principes d'action et des règles systémiques. Une politique discrétionnaire a pour but d'infléchir la conjoncture. Elle peut consister en des programmes d'investissement ou des réformes fiscales ou structurelles par exemple.

TAUX DIRECTEURS

La Banque nationale suisse (BNS) peut soulager les ménages et les entreprises en abaissant ses taux directeurs.



LES STABILISATEURS AUTOMATIQUES FONCTIONNENT TOUJOURS

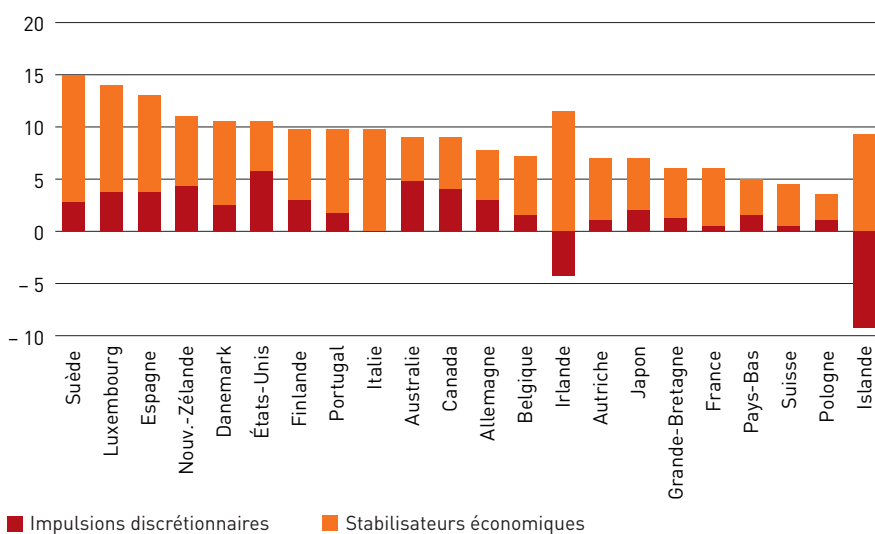
En temps de crise, les dépenses publiques augmentent, pas les impôts

Le rôle joué par les stabilisateurs automatiques est généralement sous-estimé en Suisse. Pourtant, ils ont un fort impact sur la conjoncture. En cas de ralentissement économique, les dépenses publiques augmentent automatiquement. Elles ont donc un impact financier sans que le Parlement ait à intervenir. En cas de récession, les recettes fiscales, en particulier celles basées sur des barèmes progressifs, baissent par la force des choses. Le frein à l'endettement contribue également à la stabilisation de la conjoncture. Il autorise en effet l'Etat à faire des déficits lorsque l'économie est grippée, ce qui évite d'avoir à augmenter les impôts. La combinaison de ces différents mécanismes constitue clairement la politique financière anticyclique la plus efficace.

DES FAITS PARLANTS

Les chiffres sont clairs : les stabilisateurs automatiques ont eu un impact beaucoup plus important sur les finances publiques que les programmes conjoncturels entre 2008 et 2010 (impact exprimé en % du PIB 2008)

Comparaison de l'impact des stabilisateurs et des programmes conjoncturels



Source: OECD

Les actions volontaristes manquent leur cible

Les modifications touchant aux impôts ou aux dépenses publiques déploient des effets trop tardifs.

Contrairement aux stabilisateurs automatiques, les politiques financières discrétionnaires tentent d'infléchir la conjoncture de façon volontariste. Mais leur bilan n'est guère séduisant. Les réaménagements d'impôt ou de dépenses publiques décidés en vue de doper la conjoncture manquent presque toujours leur cible. Ils déploient leurs effets trop tard ou au mauvais endroit, et leur ampleur déjoue généralement les pronostics aussi – dans un sens ou dans l'autre.

FAIRE PREUVE DE CIRCONSPENSION A L'EGARD DES PROGRAMMES CONJONCTURELS

L'essentiel des montants consacrés aux programmes de relance en Suisse partent en fumée en raison du taux d'épargne élevé et du poids prépondérant des importations.

Il n'est guère possible de stimuler la consommation artificiellement

La Suisse est un pays peu propice au déploiement de politiques de relance volontaristes. En effet, les Suisses ont une forte propension à mettre de l'argent de côté. Leur taux d'épargne est très élevé en comparaison internationale. Une étude réalisée en 2009 par l'institut GfS sur mandat d'économiesuisse avait montré que si l'on faisait cadeau de 500 francs à chaque habitant en Suisse, seuls 60 % de la manne distribuée serait utilisée pour des dépenses de consommation. Par ailleurs, la Suisse est un petit pays ouvert où les importations jouent un rôle prépondérant. Les politiques de relance volontaristes déploient ainsi une partie considérable de leurs effets à l'étranger.

Lorsque l'on cherche à stimuler temporairement la demande en Suisse, une bonne partie des moyens investis partent ainsi en fumée. De tels programmes ne font qu'alourdir la dette de la génération suivante, sans qu'elle n'en tire le moindre profit. Stimuler la demande efficacement est un exercice compliqué, indépendamment des deux obstacles mentionnés précédemment. Il est toujours difficile de faire en sorte que les mesures déploient leurs effets au bon moment, de manière ciblée et limitée dans le temps.

Les programmes conjoncturels tendent à entraver, ou du moins à freiner, les adaptations structurelles nécessaires dans les secteurs qui en bénéficient.

Effets secondaires indésirables

Un problème supplémentaire se pose lorsque l'Etat cherche à relancer l'économie non pas en accroissant sa propre demande, mais en encourageant la demande privée. Il se produit alors des effets d'aubaine (voir encadré). De plus, il est fréquent que des programmes conjoncturels soient soutenus dans un tout autre but que de stabiliser la conjoncture. Partis et groupes d'intérêts en profitent pour y glisser des mesures qui n'obtiendraient jamais de majorité au Parlement en temps normal. A cet égard, il s'agit de veiller à empêcher en particulier des mesures conduisant à une nouvelle extension de l'Etat social (financement des crèches, augmentation des contributions à la réduction individuelle des primes maladie). Même temporaires, de nouvelles dépenses dans ce domaine ont toutes les chances d'acquiescer un statut définitif après quelques années. Enfin, les programmes conjoncturels tendent à entraver ou du moins à freiner les adaptations structurelles nécessaires dans les secteurs qui en bénéficient.

EN BREF

EFFETS D'AUBAINE

On parle d'effet d'aubaine lorsqu'une subvention est accordée à quelqu'un pour l'aider à faire quelque chose qu'il avait de toute façon l'intention de faire. L'existence de ces bénéficiaires fortuits amoindrit l'efficacité des mesures prises par l'Etat. Les effets d'aubaine sont toutefois difficiles à quantifier, ce qui explique que leur étendue fasse systématiquement l'objet de controverses.

DES DEPENSES FINANCEES QUI PROFITENT AUSSI A LA GENERATION SUIVANTE

En période de récession, une augmentation des dépenses publiques est admissible, mais dans le cadre fixé par le frein à l'endettement.

Quatre règles de conduite à respecter

Les politiques financières discrétionnaires doivent être envisagées avec circonspection vu les problèmes qu'elles posent. Du point de vue des milieux économiques, les pouvoirs publics doivent respecter quatre règles de conduite en période de conjoncture difficile:

1. La Confédération doit laisser les stabilisateurs automatiques déployer leurs effets. Par la force des choses, les dépenses publiques, tout spécialement celles de l'assurance chômage, s'accroissent durant les phases de ralentissement économique, tandis que les recettes fiscales diminuent. Les règles du frein à l'endettement accordent une marge de manœuvre en matière de déficits.
2. Lorsque l'environnement économique est défavorable, il faut renoncer complètement à augmenter les impôts et les taxes ou à mettre en place des programmes conjoncturels disproportionnés qui restent sans effet ou déploient leurs effets avec un temps de retard.
3. En période de récession, des baisses d'impôts planifiées à long terme doivent être avancées. Une possibilité consiste par exemple à compenser la progression à froid plus tôt que prévu.
4. L'augmentation des dépenses publiques ayant le caractère d'investissements doit être envisagée en cas de ralentissement conjoncturel. L'efficacité des programmes conjoncturels étant très relative, seules des mesures apportant une valeur ajoutée à la prochaine génération doivent être prises en compte.

INFORMATIONS

Dossiers et liens

- ≥ www.economiesuisse.ch
- ≥ **Programmes conjoncturels : la prudence est de mise**
- ≥ **Situation économique et programmes conjoncturels : le point de vue des citoyens (sondage en allemand)**



Votre interlocuteur chez economiesuisse

Mathieu Tornare
Responsable de projets Politique économique générale et formation
mathieu.tornare@economiesuisse.ch