

Possibilités et limites d'une politique des finances publiques discrétionnaire

Le premier instrument de l'État – et le principal – est la politique monétaire: la baisse des taux d'intérêt stimule la consommation des ménages et diminue la charge des entreprises. La banque centrale a réagi suffisamment tôt l'année dernière et fait de grands pas en ce sens en vue de stabiliser la conjoncture. Il convient également d'avoir un œil sur le crédit aux entreprises et de tout entreprendre pour éviter une pénurie en ce domaine. La tâche la plus importante de la Confédération est de laisser jouer les stabilisateurs automatiques. Une politique des finances publiques discrétionnaire avec baisse des impôts et augmentation des dépenses publiques peut avoir un effet stabilisateur sur la demande macroéconomique. Dans la pratique, elle est pavée de nombreux obstacles. La Confédération doit se concentrer sur les mesures qui pourront avoir un impact à long terme, mais qui sont reportées ou avancées pour des raisons conjoncturelles.

Le rôle conjoncturel le plus important que puisse jouer les finances publiques consiste avant tout à laisser agir les stabilisateurs automatiques, dont l'importance pour la Suisse est souvent sous-estimée. Lorsque l'activité économique ralentit, les dépenses de l'État augmentent. Selon les estimations du Seco, l'assurance-chômage suisse aura un impact financier d'environ 1,6 milliard durant chacune des années 2009 et 2010, sans qu'aucune décision parlementaire ne soit nécessaire. Aux États-Unis, l'augmentation des moyens destinés à soutenir les chômeurs disposant d'une mauvaise couverture d'assurance constitue une impulsion discrétionnaire de la part des finances publiques. Un accroissement des dépenses n'est, en effet, pas automatique et requiert une décision parlementaire. Logiquement, en cas de récession, les recettes fiscales de l'État reculent, et la baisse se ressent davantage dans les pays dotés de barèmes progressifs. Le concept du frein à l'endettement autorise, toutefois, un déficit pendant les périodes économiquement difficiles. Le fait qu'il ne faille pas procéder à des hausses d'impôt en cas de déficit représente un stabilisateur automatique important, indépendant de l'augmentation des dépenses. En faire usage constitue la politique fiscale anticyclique la plus efficace.

Les politiques fiscale et financière discrétionnaires en question

Une politique fiscale discrétionnaire a pour but d'influencer l'évolution conjoncturelle. Son bilan est, toutefois, décevant, comparé à celui des stabilisateurs automatiques. Les tentatives de stimuler la conjoncture par une modulation des impôts ou des dépenses ont échoué dans la plupart des cas. Les effets apparaissent généralement trop tard, au

mauvais endroit ou sont inférieurs aux prévisions. L'effet multiplicateur dont parlent les manuels, c'est-à-dire la part de la croissance du PIB imputable à l'impulsion de l'État, se révèle souvent modeste.

D'après les observations, l'effet multiplicateur est très variable. Dans le cas d'une modification des dépenses, il va de -2 à plus de 4, sachant qu'il se situe dans la majorité des cas entre 0,5 et 1¹. Le Centre de recherches conjoncturelles (KOF) de l'EPFZ a réalisé une simulation et récemment estimé l'effet multiplicateur des investissements de l'État en Suisse à 1,6. Il part, toutefois, du principe que les effets sur le chômage sont relativement faibles². *Spilimbergo et al. (2009)* tirent les conclusions suivantes: l'effet multiplicateur des investissements étatiques, établi de façon empirique, n'est pas beaucoup plus élevé que celui de la consommation de l'État. Même s'il varie d'une nation à l'autre, il tend à être plus important dans les grands pays. Les baisses d'impôt semblent avoir moins d'influence sur la conjoncture à court terme qu'une augmentation des dépenses; ce n'est pas forcément le cas à long terme³. Peu d'experts contestent l'affirmation selon laquelle les hausses d'impôt ont un effet négatif considérable sur le PIB⁴.

Le *tableau 1* montre la difficulté, pour les différents types d'impulsions générées par la politique financière de l'État⁵, de satisfaire les trois critères TTT («timely», «targeted», «temporary») dans la pratique (voir *encadré 1*). Manifestement, il n'existe pas de mesure parfaite exempte d'effets secondaires. D'une manière générale, les diminutions d'impôt ont pour inconvénient de ne pas diriger de manière suffisamment précise l'effet conjoncturel. De plus, le laps de temps qui s'écoule entre l'identification du problème et la prise de décision est relativement grand. En Suisse, les taux d'épargne et d'importation sont particulièrement élevés, ce qui réduit l'efficacité de telles mesures. Augmenter les dépenses de consommation de l'État peut se révéler plus efficace à court terme, mais il est difficile de les limiter par la suite. En revanche, il est relativement simple d'investir dans la construction sur une période limitée et cette mesure agit souvent au-delà de la phase de récession. L'accroissement des dépenses de transfert en faveur des ménages (allocations pour enfant,

1 FMI, *Perspectives économiques mondiales*, octobre 2008, p. 166.

2 Abrahamsen Yngve, Atukeren Erdal et Frick Andres, *Beschäftigungswirkungen eines Investitionsprogramms für die Schweiz. Simulationen mit dem KOF-Makromodell*, KOF/EPFZ, 2009.

3 Spilimbergo Antonio, Symansky Steve, Blanchard Olivier et Cottarelli Carlo, *Fiscal Policy for the Crisis*, IMF Staff Position Note, 29 décembre 2008, pp. 17-18.

4 Romer Christina D. et Romer David H., *The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks*, Working Paper, University of California, Berkeley, 2008.

5 Elmendorf Douglas W. et Furman Jason, *If, When, How: A Primer on Fiscal Stimulus*, The Hamilton Project, Brookings Institution, 2008.

6 Feldstein Martin, «How to Avert Recession», *The Wall Street Journal*, 5 décembre 2007.



Rudolf Minsch

Chef économiste,
membre de la direction
d'économiesuisse, Zurich

Tableau 1

Difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des différentes impulsions de politique fiscale

Mesure	Rapidité («timely»)	Stratégie ciblée («targeted»)	Durée temporaire («temporary»)	Éléments réduisant l'efficacité de la mesure
Baisses d'impôt				
• TVA	• •	• •	• •	Les prix ne diminuent que si la réduction de la TVA est importante; augmentation du volume des importations
• Impôt sur le revenu	• •	• •	• •	Augmentation du volume et du taux d'épargne; allègements surtout pour les personnes à revenus élevés peu enclines à consommer
• Impôt sur les sociétés	• • •	• • •	• •	Attentes envers la demande future plus importante que les rabais fiscaux
Augmentation des dépenses publiques				
• Investissements	• • •	• •	•	Effet sur l'emploi réduit si les contrats vont à des entreprises étrangères, effet d'aubaine au niveau des cantons/communes
• Dépenses de consommation	• •	• • •	• • •	Peu d'effet lorsque le nombre de bénéficiaires est faible/s'il est important, l'effet équivaut à celui de l'impôt sur le revenu

Légende:

- • • Grandes difficultés
- • Difficultés moyennes
- Peu de difficultés

Source: Minsch/La Vie économique

réduction de prime d'assurance-maladie) est généralement permanent et pèse sur le budget de l'État à long terme. Il arrive, en outre, fréquemment que des groupes d'intérêts bien organisés politiquement s'octroient des avantages considérables, en profitant des mesures conjoncturelles. De telles manœuvres réduisent encore l'efficacité d'une politique budgétaire discrétionnaire. Les acteurs politiques, pour leur part, ont tendance à maximiser les voix des électeurs en distribuant des cadeaux tous azimuts et à prêter moins d'attention à l'efficacité conjoncturelle.

L'approche progressive du Conseil fédéral est un choix judicieux

En novembre 2008, lorsque le Conseil fédéral a lancé son programme de stabilisation, il a proposé de compléter les stabilisateurs automatiques par une politique financière discrétionnaire. Il utilise la marge de manœuvre autorisée par le frein à l'endettement pour 2009 et prévoit d'injecter 1,5 milliard supplémentaire en deux étapes. Cette intervention progressive correspond dans les grandes lignes à un plan de stimulation conditionnel, selon le modèle proposé par *Feldstein*⁶. Des mesures sont préparées, mais elles sont seulement appliquées si la situation évolue dans un certain sens. Cette manière d'agir permet de réduire le décalage entre l'identification d'un problème et la prise de décision. Pendant ce temps, il est possible d'évaluer soigneusement les mesures et de les appliquer rapidement en cas de besoin. Compte tenu de la détérioration de la situation économique annoncée, il est judicieux de mettre en œuvre la deuxième étape du programme dès cette année. Une attention

particulière doit être accordée à l'industrie exportatrice, fortement malmenée. En outre, il importe d'utiliser les possibilités de la garantie contre les risques à l'exportation et de prolonger le chômage partiel de 12 à 18 mois.

Mettre au point un plan de relance conditionnel pour 2010

Une éventuelle troisième étape sera nécessaire si une forte récession intérieure se dessine pour 2010. Celle-ci se solderait la même année par un déficit qui ferait fi du frein à l'endettement. Afin de ne pas mettre en péril les finances de la Confédération, les éventuelles mesures de stabilisation devraient être qualifiées de dépenses extraordinaires et dépendre des règles complémentaires. Le détail des mesures doit être fixé dans les prochains mois. Elles ne doivent donc être mises en œuvre que si les perspectives conjoncturelles se dégradent massivement d'ici l'été. En raison de la faible efficacité des différentes mesures adoptées en matière de politique financière en Suisse, il convient de mettre seulement en œuvre celles qui, d'une façon ou d'une autre, se réaliseront tôt ou tard. Ainsi, dans le domaine de la fiscalité, il conviendra de procéder à la révision – déjà prévue – de l'imposition de la famille et d'introduire la compensation de la progression à froid dans la déclaration fiscale 2009. Enfin, les pouvoirs publics doivent préparer les investissements qui bénéficieront aussi à la prochaine génération. Ces mesures doivent satisfaire la majeure partie des critères TTT. ■

Encadré 1

Critères TTT pour une politique fiscale discrétionnaire

- Rapidité («timely»): l'impulsion fiscale accroît la demande générale au bon moment pour atténuer le ralentissement économique. Dans la pratique, le problème du décalage entraîne souvent une impulsion trop tardive ou trop longue, ce qui renforce la reprise conjoncturelle suivante. Après un choc, il faut un certain temps avant que les mesures politiques soient adoptées («inside-lag»). Il faut ensuite plus ou moins de temps, selon la mesure choisie, jusqu'à ce que l'impulsion déploie ses effets («outside lag»).
- Stratégie ciblée («targeted»): qu'il s'agisse de baisses des impôts ou de hausses des dépenses, chaque franc doit produire un effet conjoncturel maximal. C'est à cette condition que l'impulsion fiscale agit sur les plus gros problèmes. Il faut éviter le plus possible les effets d'aubaine.
- Durée temporaire («temporary»): les baisses d'impôt et les augmentations de dépenses décidées en guise d'impulsion fiscale doivent être temporaires si on veut éviter de mettre en péril la stabilité des finances publiques sur la durée.