

Le mécanisme de stabilisation économique de la Confédération

À la suite de la rapide dégradation de la situation économique mondiale depuis l'automne 2008, les politiques de stabilisation se sont soudainement retrouvés au centre des discussions de politique économique. Partout dans le monde, des trains de mesures à plusieurs milliards se succèdent pour essayer de stabiliser une conjoncture à la dérive. Malgré sa bonne situation, l'économie suisse, très fortement tournée vers l'extérieur, est entrée en récession dans le sillage de la chute des exportations. C'est la raison pour laquelle on a aussi demandé une politique de stabilisation pour ce pays. Le Conseil fédéral a déjà arrêté deux trains de mesures allant en ce sens, le premier en novembre 2008 et le deuxième en février 2009.



Pr Aymo Brunetti
 Chef de la Direction de la politique économique, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Le présent article éclaire le concept de stabilisation qui sous-tend l'action des autorités suisses face à la crise économique. Après une présentation rappelant quelques notions de base, nous nous arrêtons sur les stabilisateurs automatiques, en particulier le frein à l'endettement, qui constitue la clé de voûte du système. Dans l'*encadré 1*, nous montrons comment le concept de stabilisation s'applique concrètement – et par étapes – à la récession actuelle. L'un des messages principaux de cet article est que les deux trains de mesures déjà adoptés entrent entièrement dans le cadre législatif du frein à l'endettement. Ils ne correspondent donc pas à des programmes conjoncturels extraordinaires, mais ne font qu'utiliser la marge de manœuvre des stabilisateurs automatiques. Ce n'est que si, lors d'une troisième étape, le plafond de dépenses du frein à l'endettement est dépassé que l'on pourra parler d'une politique budgétaire discrétionnaire classique menée pour piloter la conjoncture.

Les bases conceptuelles de la politique de stabilité

Loin d'être régulière, la croissance du produit intérieur brut (PIB) fluctue au fil des ans – souvent très fortement – autour d'une tendance à long terme positive. La conjoncture recouvre les fluctuations à court terme, tandis que la tendance lourde est désignée par l'expression *croissance tendancielle* ou à *long terme*.

Si les deux approches rendent compte de l'évolution du PIB, les oscillations conjoncturelles et la croissance à long terme n'ont pas les mêmes déterminants. Pour présenter les choses simplement, la croissance tendancielle est déterminée par les modifications de l'*offre globale*, et la conjoncture, par celles de la *demande globale* ou *agrégée* à l'échelle du pays. Lorsqu'on observe la croissance tendancielle, on considère le volume de production, qui comprend les heures de travail fournies et la productivité du travail. Lorsqu'on observe la conjoncture, on se penche sur la demande, autrement dit, on cherche à savoir si les biens produits sont effectivement achetés. Lorsque la demande (consommation, investissement, dépenses de l'État et exportations nettes) est trop faible pendant un

certain temps, les entreprises se retrouvent avec une part de leurs biens sur les bras, sur quoi elles réduisent leur production et, du même coup, l'utilisation du travail et du capital: l'économie entre alors en récession¹.

De fait, tendance et fluctuations ne sont pas totalement indépendantes. Lorsque, par exemple, la croissance à long terme est soutenue, il faut une très forte baisse de la demande pour que l'économie entre en récession. Une croissance tendancielle solide fait donc barrage à des ruptures conjoncturelles trop douloureuses et contribue à accélérer la reprise². Il existe un autre lien: en cas de récession grave accompagnée d'un chômage persistant, les personnes qui perdent leur emploi en raison de la conjoncture ont de la peine à se réinsérer au moment de la reprise, car leur employabilité est entamée par un chômage prolongé. Par ce genre d'effet dit d'hystérèse, des fluctuations conjoncturelles marquées peuvent entraîner des changements structurels, et influencer ainsi sur la croissance à long terme. Malgré ces réserves, dans l'écrasante majorité des cas, la différenciation entre tendance et fluctuations se révèle appropriée lorsqu'il s'agit de fixer l'orientation de la politique économique.

Les instruments politico-économiques qui permettent d'agir sur la croissance tendancielle ne sont pas identiques à ceux que l'on utilise pour lutter contre une récession. La croissance à long terme se renforce lorsque l'on crée des incitations à augmenter le volume de travail ou la productivité. C'est là le but de la politique de croissance de la Confédération. Les instruments à cet effet relèvent de la politique de la concurrence, de la politique économique extérieure, de la politique fiscale, de la politique de la formation et de la recherche ou encore du cadre réglementaire général. Pour cueillir les fruits des mesures prises au titre de ces politiques axées sur le long terme, il faut attendre que les ajustements structurels se réalisent, ce qui exige du temps. Bien qu'elles contribuent à accroître la résistance de l'économie, elles ne sont donc pas propres à combattre en temps utile une crise conjoncturelle «normale». Vu qu'une récession découle d'une baisse de la demande globale, il convient de recourir essentiellement aux instruments qui agissent sur sur les composantes de la demande. À cet

Les crises conjoncturelles étant associées à un repli de la demande, il faut alors mettre l'accent sur les instruments qui influent sur les composantes de la demande. En illustration: la halle de production de Stewo SA.



Photo: Keystone

égard, les deux instruments majeurs de la politique économique sont les suivants:

1. La *politique monétaire*. Celle-ci influe sur les taux et les cours de change, qui eux-mêmes agissent surtout sur les composantes de la demande en investissement et en exportations nettes. Une politique monétaire expansive baisse les taux et stimule l'investissement; en même temps, le cours de change se déprécie, ce qui dynamise les exportations et freine les importations, améliorant ainsi la balance extérieure.
2. La *politique des finances publiques*. Celle-ci permet d'agir avant tout sur la consommation générale et les dépenses de l'État, qui sont les deux autres composantes de la demande. Les baisses d'impôt augmentent le revenu disponible et stimulent ainsi la consommation, tandis qu'une augmentation des dépenses de l'État génère une demande supplémentaire directe.

Les problèmes d'une politique de stabilité active

Dans la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, la politique conjoncturelle active avait la cote. Les programmes mis en place dans le sillage de la très influente analyse de John Maynard Keynes ont suscité l'espoir qu'une utilisation habile des politiques monétaire et budgétaire permettrait d'éliminer les cycles conjoncturels, ou tout au moins de les atténuer fortement. Cependant, il est apparu au fil du temps que, dans la pratique, une politique conjoncturelle active posait des problèmes qu'il ne faut pas sous-estimer. Ceux-ci touchent aux *incitations politico-éco-*

nomiques et à l'effet de décalage dans le temps que génère le processus politique.

Incitations politico-économiques

Souvent, les recettes anticycliques d'une politique conjoncturelle keynésienne s'accroissent mal de la réalité politique. Celles-ci consistent à stimuler la conjoncture en période de récession grâce à des déficits budgétaires et à la freiner en période de surchauffe grâce à des excédents de recettes. L'expérience montre toutefois de manière récurrente que si la politique expansive est bien accueillie en phase de récession, aucun politicien désireux d'être réélu ne tire volontiers sur le frein en phase d'essor. Cette asymétrie dans les incitations est l'un des principaux facteurs expliquant que, dans l'après-guerre, la plupart des politiques conjoncturelles ont suivi une orientation expansive. Cela a régulièrement conduit à une surchauffe de l'économie, stimulant excessivement l'inflation tout en creusant l'endettement de l'État à coups de déficits répétés. Vers la fin des années 1970, la politique active de pilotage de la conjoncture finit par subir des critiques de plus en plus vives.

Décalage dans le temps

Le deuxième problème est celui du décalage temporel. Il s'écoule souvent un laps de temps important entre l'instant où la demande est touchée et celui où les mesures de politique économique déploient leurs effets. On distingue trois grands types de décalages: – celui qui sépare l'entrée en récession de l'économie et le moment où ce phénomène est perçu³;

1 Il convient de citer ici les modèles dits de la théorie des cycles réels, qui dénie à la demande globale toute forme d'influence sur la croissance, même à court terme. Selon cette branche de la recherche macroéconomique, les fluctuations – et non seulement la tendance – résultent de chocs exogènes touchant l'offre. Cependant, les interprétations des tenants purs et durs de cette approche sont aujourd'hui tant remises en question que la majeure partie des économistes reconnaissent les effets à court terme, sur le PIB, des fluctuations de la demande. Nous nous en tiendrons ici à cette interprétation dominante, qui s'impose dans tous les milieux de politique économique.

2 La flexibilité des marchés des produits et du travail – objectif essentiel de la politique de croissance – agit comme un stabilisateur conjoncturel. Les forts mouvements conjoncturels à court terme associés à un choc de la demande sont en fait uniquement dus au manque de souplesse à court terme des prix et des salaires. Plus les marchés sont flexibles, plus vite la réponse des prix intervient et moins le choc se diffuse. En limitant l'étendue de la réponse, on réduit en dernière analyse la réaction du PIB réel.

3 Il faut garder à l'esprit qu'on ne dispose généralement de données fiables sur l'évolution économique qu'avec un décalage de plusieurs mois.

- celui qui touche à la mise en œuvre, jusqu'à l'approbation des mesures de politique budgétaire ou monétaire;
- celui qui concerne les effets, jusqu'à ce que les mesures prises se répercutent effectivement sur la demande globale.

Dans les situations favorables, il s'écoule plus d'une année – et souvent même davantage – avant que les données indiquent une récession, que les mesures économiques soient arrêtées, qu'elles soient mises en œuvre et qu'elles déploient leurs effets⁴. On court donc le risque que la mesure ne soit efficace qu'au moment où la reprise est déjà amorcée. Du fait de ce décalage, les effets des mesures de politique conjoncturelle sont souvent procycliques, et vont donc à l'encontre du but poursuivi.

La solution: de forts stabilisateurs automatiques

Au fil du temps, les deux catégories de problèmes évoquées ont amené la plupart des pays de l'OCDE à opérer de sérieux ajustements dans leur politique conjoncturelle. Peu à peu, ils se sont détournés de l'objectif d'un pilotage fin par la politique conjoncturelle et se sont attachés à prendre des mesures différenciées.

Pour améliorer les incitations politico-économiques, ils veillent, *autant que faire se peut, à placer et maintenir les instruments conjoncturels hors de la sphère d'influence politique*. Du côté de la politique monétaire,

cela se fait par délégation de compétences à un organe d'experts qui, sur la base d'un mandat clairement défini, peut agir à l'abri de l'influence des politiques partisans. En matière de finances publiques, la tendance est au recours à des mécanismes régulés.

Dans ce dernier cas, la réponse au problème du décalage des effets dans le temps passe par un *renforcement des stabilisateurs automatiques*. Pour ce qui est de la politique monétaire, le problème est moins aigu du fait de la vitesse des processus de décision et de mise en œuvre.

Conséquences pour la politique conjoncturelle de la Confédération

Au cours des dernières années, la Suisse s'est constamment attachée à aligner sa politique conjoncturelle sur ces principes. Tout en considérant les effets conjoncturels de leurs interventions, la politique monétaire ainsi que celle menée en matière de finances publiques sont aujourd'hui largement tributaires de règles automatiques.

La politique monétaire prend en compte la situation conjoncturelle

La politique monétaire est conduite par la Banque nationale suisse (BNS), autorité qui agit en toute indépendance par rapport au gouvernement. Son mandat consiste avant tout à assurer la stabilité des prix, en tenant toutefois compte de la situation conjoncturelle⁵. Le caractère contraignant de ce mandat

Encadré 1

Exemple: la politique de stabilisation face à la crise actuelle

La récession en cours met en lumière de manière exemplaire l'application du concept de politique de stabilisation décrit dans l'article. En réponse à l'aggravation de la crise, le Conseil fédéral a opté pour une démarche échelonnée. Les deux premières phases prévues respectent explicitement le cadre prévu par le frein à l'endettement. L'exploitation intégrale de la marge de manœuvre lors du déclenchement de la deuxième phase fait jouer à plein ce stabilisateur en 2009. Nous nous limitons ci-après aux volets budgétaires des mesures de stabilisation⁶.

Pourquoi procéder par phases?

Les incertitudes quant à l'évolution et à la durée de la crise sont particulièrement grandes. Il ne s'agit pas d'un repli conjoncturel «normal» consécutif à une phase d'essor, mais d'une crise économique mondiale déclenchée par l'éclatement d'une bulle immobilière et par la fin d'une politique laxiste en matière de crédit. Ainsi, le repli conjoncturel est aggravé par les ajustements structurels qui s'imposent au secteur financier. Il est trop tôt pour dire à quelle vitesse et avec quelle intensité se fera ce processus d'ajustement et dans quelle mesure la Suisse sera touchée, elle dont le marché intérieur ne pâtit pour l'heure guère de ces problèmes. En soi, cette incer-

titude plaide en faveur d'une stratégie organisée en plusieurs étapes.

À cela s'ajoute le fait que la dynamique du tassement observé en Suisse plaide aussi pour un recours échelonné et ciblé aux instruments conjoncturels. Jusqu'à un moment avancé de l'été 2008, la Suisse a connu une période prolongée de haute conjoncture. À la différence d'un grand nombre de pays de l'OCDE, la situation d'une grande partie de l'économie est restée bonne en Suisse; pendant un certain temps, «seules» les grandes banques ont dû lutter contre la crise financière, et les choses ont pris pour elles un tour alarmant durant l'automne 2008. Les exportations ont commencé à baisser nettement vers la fin de 2008 et les perspectives d'investissement en biens d'équipement se sont détériorées avec l'aggravation du ralentissement conjoncturel. Côté consommation et construction, on remarque encore peu les effets d'un recul au premier trimestre 2009, même si les perspectives se dégradent aussi de plus en plus sur ces fronts-là.

La riposte politico-économique mise en place suit la dynamique des composantes de la demande: d'abord des mesures de consolidation du système financier – et plus particulièrement le train de mesures en faveur de l'UBS – ainsi qu'une politique monétaire plus expansive, qui vise avant tout à atté-

nuer la tendance à l'appréciation du franc et ses conséquences négatives sur les exportations. Les mesures budgétaires supplémentaires viennent, dans un deuxième temps, dynamiser la construction et la consommation.

La politique budgétaire dans la phase 1 des mesures de stabilisation

Face à l'assombrissement des perspectives économiques, la Banque nationale suisse (BNS) a pris des premières mesures de politique monétaire en octobre 2008, en abaissant massivement son taux directeur. Ces mesures soutiennent surtout les exportations (par leurs effets sur le cours du franc) et l'investissement (par leurs effets sur le coût du capital), même si le premier domaine a été le plus durement touché par la crise conjoncturelle. En réponse à la mauvaise situation financière de l'UBS, le Conseil fédéral, la BNS et la Commission fédérale des banques (CFB, aujourd'hui Finma) ont finalement arrêté, le 16 décembre 2008, un train de mesures supplémentaires destinées à renforcer le système financier suisse.

Le 12 novembre 2008, le Conseil fédéral a arrêté, dans le cadre de la politique budgétaire, une série de mesures supplémentaires pour soutenir la conjoncture, en se fondant sur le fait que le budget

s'illustre par le fait que la BNS a défini un objectif pour l'inflation (taux généralement inférieur à 2%), qui oriente sa politique monétaire. Du point de vue de la politique de stabilisation, cet objectif implique qu'en phase de récession, la BNS peut tout à fait mener une politique monétaire ouvertement expansive. Dans cette situation, il n'y a en principe guère de tensions inflationnistes, de sorte que la BNS peut soutenir activement la demande en assouplissant sa politique monétaire, d'autant plus qu'elle faillirait à sa mission si elle laissait la déflation s'installer. La rapidité des processus décisionnels de cette institution apolitique permet de maintenir dans des proportions acceptables le décalage temporel de ce type de mesures conjoncturelles.

Les finances publiques pilotent la conjoncture par des stabilisateurs automatiques

La politique des finances publiques est l'affaire du gouvernement et du Parlement; elle est, de ce fait, soumise à des influences politiques claires et directes. Cependant, le *frein à l'endettement* a permis de mettre en place un mécanisme contraignant et fort, qui impose des limites claires aux décisions prises en matière de finances publiques. La règle qui le régit a été ainsi conçue que le budget n'est pas forcément équilibré chaque année, mais qu'il présente un déficit en phase de récession et un excédent en phase d'expansion. L'équilibre budgétaire ne doit pas être atteint sur douze mois, mais sur un cycle conjoncturel pluriannuel. Le frein à l'endettement tient

donc compte des effets conjoncturels de la politique fiscale et budgétaire, et agit comme un stabilisateur automatique. En clair, cela signifie qu'en phase de récession le mécanisme produit un excédent de dépenses qui soutient la demande, sans que ne soit prise la moindre décision au niveau politique. À l'image du frein à l'endettement, le financement de l'*assurance-chômage (AC)* a aussi été délibérément conçu comme un stabilisateur automatique⁶.

Les stabilisateurs automatiques réduisent les décalages temporels du seul fait que le processus décisionnel tombe, l'effet anticyclique de la politique étant obtenu sans intervention. En raison du système spécifique de la Suisse, les processus de décision politique y sont souvent particulièrement lents. Le décalage induit par le mécanisme de décision pèse très lourd dans notre pays, ce qui provoque un décalage temporel particulièrement long. Il est donc tout à fait indiqué de miser sur des stabilisateurs automatiques pour donner une dimension conjoncturelle à la politique des finances publiques.

La forte imbrication internationale de l'économie suisse explique également pourquoi un petit pays de ce type ne peut pas tirer de grands profits à court terme d'une politique conjoncturelle impliquant les finances publiques. Les importations – environ 50% de notre PIB – constituant une proportion importante de la demande globale, une bonne partie de ce genre d'impulsion portent leurs fruits hors de nos frontières. Lorsque les

4 Que l'on songe simplement au temps qui serait nécessaire pour concrétiser politiquement une baisse d'impôt en Suisse.

5 Le mandat de stabilisation complet confié à la BNS inclut aussi la stabilité du système financier. C'est dans cette perspective qu'il faut considérer les mesures prises par la Banque nationale depuis l'automne 2008 (mise à disposition de quantités généreuses de liquidités, reprise des titres illiquides qui grevaient le bilan d'UBS).

6 Cette question est abordée de manière plus détaillée dans l'article de Gaillard et Weber, p. 20ss.

2009 présentait une réserve d'environ un milliard de francs par rapport au plafond de dépenses prévu par le frein à l'endettement. Le Conseil fédéral a utilisé une partie de cette réserve pour soumettre à l'approbation du Parlement des dépenses supplémentaires à hauteur de 341 millions de francs. Ce dernier a adopté les dépenses proposées en les complétant, de sorte que l'enveloppe globale de la phase 1 se monte à 427 millions de francs.

La politique budgétaire dans la phase 2 des mesures de stabilisation

Au moment du lancement de la phase 1, le Conseil fédéral avait annoncé qu'il déclencherait une deuxième phase de mesures si la situation économique continuait de se dégrader au premier trimestre 2009, prévoyant dans ce cas l'utilisation du volant budgétaire restant de quelque 700 millions de francs pour 2009.

À la suite de la publication, en décembre 2008, de prévisions conjoncturelles clairement revues à la baisse et de la dégradation des indicateurs conjoncturels mondiaux depuis lors, le Conseil fédéral a estimé que les perspectives étaient telles qu'il a déclenché la deuxième phase des mesures de stabilisation. À côté d'autres mesures, il a adopté un supplément au budget 2009, dont les dépenses addition-

nelles utilisaient pratiquement toute la marge de manœuvre laissée par le frein à l'endettement.

Examen d'une phase 3 des mesures de stabilisation

Compte tenu des incertitudes concernant la durée et la gravité de la récession, il est indiqué de réfléchir aux mesures à prendre dans le cas où la crise s'installerait durablement. En cas de «récession grave», le frein à l'endettement prévoit explicitement la possibilité de déroger au cadre défini, qui est conçu pour faire face aux fluctuations conjoncturelles «normales». Dans ce genre de situation, le plafond de dépenses peut être relevé au-delà de ce que prévoit la règle standard.

Dans son message sur la deuxième étape des mesures de stabilisation conjoncturelle, le Conseil fédéral estime qu'en février 2009, la situation économique et les prévisions ne justifient pas le lancement de la troisième étape. En l'état, on peut tabliser sur un ralentissement progressif de la récession au cours du deuxième semestre 2009, puis sur l'amorce d'une légère reprise en 2010. Ces perspectives sont toutefois grevées de grandes incertitudes. Seule l'évolution des mois à venir nous dira si l'on pourra effectivement observer une légère amélioration en 2010. Toutefois, si les pronostics sont substantielle-

ment revus à la baisse dans les mois qui viennent, le Conseil fédéral estime qu'il faudra alors parler d'une récession grave. Dans ce cas, il proposera de relever le plafond des dépenses pour 2010 et 2011, et de lancer ainsi la phase 3.

Afin d'être prêt à faire face à cette situation, le Conseil fédéral a annoncé des mesures budgétaires supplémentaires propres à amortir les effets d'une récession grave qui se prolongerait. Le cas échéant, l'analyse se concentrera sur les mesures ponctuelles dont on peut attendre un effet ciblé, et qui présentent donc le meilleur rapport coût/utilité possible. Étant donné les grandes incertitudes qui pèsent sur l'évolution conjoncturelle à venir et la stabilité du secteur financier, le Conseil fédéral estime que, même en cas de déclenchement de la phase 3, il ne faudrait pas épuiser prématurément les possibilités budgétaires.

a Pour une vue détaillée de l'ensemble du train de mesures et une discussion précise du concept, on se référera au message du Conseil fédéral: *Message sur la deuxième étape des mesures de stabilisation conjoncturelle: supplément Ia au budget 2009 et autres mesures.*

importations augmentent suite à une stimulation de la demande, cela ne soutient pas la conjoncture suisse, mais celle de nos partenaires commerciaux étrangers. Dans un pays de la taille des États-Unis, on peut, à certaines conditions, éventuellement concevoir une stimulation exclusive de la conjoncture intérieure en jouant sur les finances publiques. Il en va autrement dans un petit pays à l'économie aussi ouverte que celle de la Suisse: une telle politique n'y aurait que peu d'impact.

Des dépenses extraordinaires en guise de soupape lors de graves récessions

La Confédération ne mène donc pas de politique conjoncturelle active en cas de variations cycliques normales. La stabilisation se fait sans décision politique supplémentaire grâce au frein à l'endettement (et aux autres stabilisateurs automatiques, comme l'assurance-chômage). Si ce dernier permet une certaine marge de manœuvre, on peut l'utiliser pour procéder à des dépenses additionnelles sans sortir du cadre institutionnel⁷.

Chaque règle de politique économique doit cependant inclure une procédure pour les situations imprévisibles. C'est aussi le cas

de la loi sur les finances de la Confédération. Lorsque des situations extraordinaires l'exigent, une majorité qualifiée peut décider, au Parlement, de relever le montant maximal des dépenses prévues par le frein à l'endettement. Le message concernant ce dernier mentionne d'ailleurs explicitement les graves récessions parmi les motifs justifiant une hausse du plafond de dépenses, à côté des catastrophes naturelles.

Si la Suisse devait se trouver dans un tel cas de figure, il serait possible de réagir en lançant un programme conjoncturel sortant du cadre ordinaire. Cela augmenterait l'endettement structurel. Celui-ci ne pourrait être compensé avec les excédents normaux dégagés en période de haute conjoncture. Selon la règle complétant le frein à l'endettement, qui devrait entrer en vigueur en 2010, cet endettement devrait être compensé en six ans par des recettes structurelles. Pour la crédibilité du frein à l'endettement, il est important de ne pas recourir à une telle mesure en cas de récession «normale» et de la réserver aux situations économiques particulièrement graves. Ce ne fut, par exemple, pas le cas de la récession du début de la présente décennie. ■

⁷ Voir l'encadré 1, qui montre que les étapes 1 et 2 des mesures de stabilisation de la baisse conjoncturelle actuelle suivent tout à fait cette philosophie.



Chaque accident sur le lieu de travail est un accident de trop. En effet, il cause des souffrances et coûte environ CHF 600.– par jour à l'employeur. Apprenez comment vous prémunir grâce à des mesures simples. Vous les trouvez sur www.cfst.ch.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale de coordination
pour la sécurité au travail CFST