

# Le rôle de l'État dans la récession actuelle

Préserver la stabilité macroéconomique fait partie des tâches essentielles d'un État moderne. Lors de crises conjoncturelles, ce dernier doit s'abstenir de prendre des mesures d'économies aux effets procycliques et laisser jouer, au contraire, les «stabilisateurs automatiques». Ces derniers temps, cependant, les politiques de finances publiques ont gagné en importance. Étant donné les problèmes du marché interbancaire, la politique monétaire perd de son efficacité dans la récession actuelle et il faut recourir à des mesures de politique financière plus importantes que d'habitude. Ce faisant, un certain nombre de facteurs doivent être pris en considération, les principaux d'entre eux étant, au-delà de la portée du train de mesures envisagé, les bonnes échéances ainsi que le caractère temporaire et l'aménagement concret de ces mesures.



**P' Jan-Egbert Sturm**  
Directeur du Centre de recherches conjoncturelles (KOF), de l'EPF Zurich

L'État peut peser sur la conjoncture économique par les instruments monétaire et budgétaire. Au cours des décennies écoulées, il a principalement usé du premier et accordé un rôle passif au second, en laissant les stabilisateurs automatiques déployer leurs effets. Ces derniers correspondent à la force régulatrice exercée par les dépenses de l'État et des assurances sociales, qui augmentent avec l'aggravation du chômage au fur et à mesure que les revenus et les rentrées fiscales diminuent. Il existe toutefois des situations dans lesquelles l'impact d'une politique monétaire est limité. Compte tenu des problèmes actuels du marché interbancaire, où l'octroi de crédit est presque tombé au point mort par moments, une telle politique ne peut peser sur l'économie réelle autant et aussi rapidement que par le passé. La politique financière n'en revêt dès lors que plus d'importance.

Dans une économie exiguë et ouverte comme celle de la Suisse, les effets d'une politique des finances publiques sont toutefois limités. Les multiplicateurs, qui la prolongent dans l'économie réelle, sont moins puissants en Suisse que dans les économies nationales plus vastes, à cause de la part élevée qu'occupent les produits importés dans notre consommation intérieure. Ce problème ne concerne pas seulement la Suisse, mais aussi d'autres petits pays d'Europe, qui ne recourent pas sans hésiter, eux non plus, à des mesures de ce type. En revanche, l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne étudient tout un éventail d'interventions dont l'impact estimé devrait être largement supérieur à 1% du produit intérieur brut (PIB). Compte tenu de la nature mondiale de la crise, il importe également que la Suisse coordonne ses mesures avec d'autres pays européens, sans se préoccuper à l'excès du fait qu'une partie des effets visés puisse être «dispersée à l'étranger» par une augmentation des importations.

## Comment définir un train de mesures conjoncturelles efficaces?

L'efficacité d'une politique des finances publiques – c'est-à-dire l'ampleur de son multiplicateur – ne dépend pas seulement de la grandeur d'un pays, mais aussi du type de mesure décidé. Des rétrocessions d'impôts sur le revenu, par exemple, ont certes l'avan-

tage de pouvoir être mises en œuvre assez rapidement. Ces sommes se transforment, toutefois, partiellement en épargne, surtout quand les consommateurs ne sont pas optimistes. Citons à cet égard l'exemple des remboursements d'impôts effectués aux États-Unis au 2<sup>e</sup> trimestre 2008. Les ménages ont consacré une petite partie de ces sommes (environ 10%) à la consommation, le reste a été économisé ou utilisé pour réduire l'endettement. Du reste, même si cette mesure avait eu plus de succès, son impact aurait rapidement faibli et n'aurait pu empêcher l'important recul observé au 3<sup>e</sup> trimestre. Pour soutenir la consommation privée par des mesures fiscales, il existe un moyen bien plus efficace, qui consiste à consentir une baisse limitée dans le temps des impôts à la consommation. À la fin de 2008, le gouvernement britannique a ainsi abaissé provisoirement la TVA de 2,5 points, à 15%. Les consommateurs ne profitent, toutefois, des allègements fiscaux que dans la mesure où ils consomment davantage et soutiennent ainsi la demande.

Les résultats sont souvent mieux ciblés et plus directs lorsque l'État vise des domaines spécifiques de l'économie. Le secteur de la construction souffre, par exemple, d'un recul de la demande dans plusieurs pays européens. L'État peut chercher à le compenser au moins partiellement par des commandes supplémentaires, qui conservent la plupart du temps un caractère unique. Il faut clairement avertir dès le début que les mesures prises seront limitées dans le temps, faute de quoi il serait difficile de suivre une politique financière durable. On risquerait, en effet, de voir les bénéficiaires s'accommoder de l'aide accordée et la considérer comme un droit: on ne pourrait alors diminuer qu'à grand peine des dépenses décidées initialement pour une courte période.

## Les mesures doivent améliorer les conditions de la croissance à long terme

En mettant en œuvre un programme de relance conjoncturelle, l'État doit également tenir compte d'un certain nombre d'autres points. Il lui faut veiller en particulier à l'utilité sociale des dépenses engagées. Bien que creuser des trous pour les reboucher ensuite puisse aussi être utile à l'emploi, il est plus ju-

dicieux de soutenir la conjoncture à l'aide de projets susceptibles à la fois de contribuer à la prospérité de la société et d'améliorer les conditions d'une croissance économique durable. Songeons à toutes les possibilités offertes à cet égard par les domaines de la formation, des équipements d'infrastructure, des technologies respectueuses de l'environnement, etc. Il faut renoncer en revanche aux mesures qui ne font que perpétuer des structures obsolètes. Il est, en revanche, tout à fait souhaitable que l'État aide à les réformer.

L'importance du moment choisi pour le lancement d'un programme ne doit pas être sous-estimée. Tant en politique monétaire que budgétaire, une décision met toujours un certain temps pour déployer son effet sur l'économie (temps de réponse extérieur). S'y ajoute, pour les mesures budgétaires, le temps nécessaire à la prise de décision par les autorités (temps de réponse interne), et l'on sait qu'en Suisse, le moulin législatif tourne souvent très lentement. Voilà pourquoi le risque est grand que l'adoption et la mise en route de nouveaux programmes prenne trop de temps. À l'inverse, l'exemple des remboursements d'impôts aux États-Unis montre que les choses peuvent aussi parfois aller trop vite. Si, sans eux, la consommation privée aurait légèrement baissé au 2<sup>e</sup> trimestre, elle n'en a pas moins fortement diminué au 3<sup>e</sup> trimestre. Avec le recul, on peut donc penser que cette mesure aurait dû être prise au 3<sup>e</sup> trimestre seulement, si tant est qu'elle s'imposait.

Les dépenses consenties au titre de la politique conjoncturelle devraient donc l'être en faveur de projets structurellement judicieux, limités dans le temps et aux échéances claires. D'où l'intérêt de donner systématiquement la préférence aux projets d'investissement des pouvoirs publics. Ceux qui sont mûrs permettent à l'État d'intervenir promptement et d'améliorer l'efficacité des dépenses conjoncturelles limitées dans le temps. Il reste à déterminer l'importance que doit avoir l'action des pouvoirs publics (voir *encadré 1*). Par rapport à d'autres États, la Suisse se trouve en bonne position pour lancer un grand programme d'investissement. Ces dernières années, les caisses publiques ont engrangé chez nous d'appréciables excédents et la dette publique n'est pas trop élevée, de sorte que l'État peut se permettre d'intervenir sans trop de soucis.

### Le plus important n'est pas l'ampleur du programme

Bien que la question de l'ampleur d'un programme de relance par les finances publiques ne soit pas dénuée d'importance, il faut surtout s'intéresser aux conditions dans les-

Encadré 1

### Quel doit être le « poids » de l'intervention des pouvoirs publics ?

Un peu partout dans le monde, par ailleurs, l'on tend à considérer que les stimulants financiers mis en perspective pourraient se révéler insuffisants dans la crise actuelle. Le prix Nobel Paul Krugman, par exemple, prône le lancement d'un programme conjoncturel massif aux États-Unis. Il se fonde pour cela sur un calcul sommaire: selon la loi d'Okun, à chaque point de taux de chômage dépassant le taux de chômage «naturel» d'un pays correspond une sous-utilisation de 2 points des capacités de production de l'économie nationale (différence entre les niveaux de production effectif et potentiel). Admettons que le taux de chômage «naturel» soit de 5% aux États-Unis et que son taux effectif soit de 8,5%, cela correspond à une sous-utilisation de 7% de l'appareil productif étasunien. Savoir de quelle ampleur doit être l'effort budgétaire consenti pour combler cet écart de production dépend du multiplicateur d'un programme étatique. En prenant pour celui-ci une valeur quelque peu inférieure à 2, ce qui apparaît très optimiste par rapport aux estimations empiriques disponibles, il faudrait donc, selon Krugman, lancer un programme équivalent à 4% du PIB. Soit l'équivalent de 600 milliards de dollars. En appliquant le calcul à la Suisse, on obtient, moyennant un multiplicateur – toujours optimiste – de 1,5 et pour une progression du chômage de quelque 0,75 point au-dessus de son niveau «naturel», un volume d'intervention nécessaire d'environ 5 milliards de francs.

Un tel programme, équivalent à 1% du PIB, correspondrait grosso modo à ce qui se fait en Europe. Malgré cela, il n'est pas exclu qu'il puisse apparaître excessif après coup. Pour autant, il ne constituerait pas nécessairement un problème pour la politique de stabilité, car la politique monétaire peut corriger cet éventuel déséquilibre en adoptant un cours plus restrictif. Inversement, elle ne peut pas redresser les effets d'une politique des finances publiques trop timide en se faisant plus généreuse.

quelles celui-ci produira l'effet désiré. Se focaliser sur son volume comporte le risque de négliger les impératifs de la situation économique actuelle et pourrait même être contre-performant. En réalité, les éléments essentiels d'une intervention publique sont le type, le moment et le caractère temporaire de l'intervention. Par ailleurs, il faut aussi chercher à s'attaquer aux racines du problème. Dans la situation actuelle, la tâche prioritaire du gouvernement doit consister à renforcer la confiance du public dans l'avenir, et tout particulièrement celle qu'il attache au système financier. ■