

Comment l'État peut-il aider l'économie? Avec efficacité et crédibilité

Tout le monde demande que l'État soutienne la conjoncture par un programme de dépenses. Malheureusement, ce genre de mesures a perdu de son utilité tout en coûtant toujours plus cher. En effet, bon nombre de ces projets sont lancés à la hâte et ne sont, de toute évidence, pas mûrs. Souvent, pour la seule volonté d'agir, on lance des projets de construction dont l'utilité est faible, mais qui engendrent des coûts subséquents et des frais d'entretien élevés. De nos jours, l'État ne devrait donc pas se précipiter dans les dépenses. C'est justement en période de crise qu'il devrait les optimiser et améliorer le système fiscal pour privilégier sa crédibilité.

Les programmes de dépenses de l'État ont de moins en moins d'effets

L'efficacité des programmes de dépenses de l'État a toujours suscité la controverse. Aujourd'hui, pour diverses raisons, leur efficacité est au plus bas. Pourquoi?

Ils ont un *effet différé*. Les programmes de dépenses de l'État exercent leurs effets une fois la crise passée et ce phénomène ne date pas d'aujourd'hui. Il est vrai que l'administration, le gouvernement et le Parlement ont besoin de temps pour développer leurs programmes. De nos jours, le problème des retards est encore plus récurrent, puisque la plupart des programmes de dépenses de l'État renferment des projets qui s'appuient sur une technologie extrêmement sophistiquée mais vite dépassée. Ainsi, aucun État réputé raisonnable ne peut présenter des projets clés en mains pour chaque crise. Si, d'ailleurs, c'était le cas, il faudrait d'abord les actualiser, les mettre à l'enquête publique et distribuer les mandats. De plus, les recours et les querelles juridiques en constante augmentation ralentissent la réalisation des grands projets des pouvoirs publics. À cela s'ajoute que les mandats importants doivent être mis au concours au niveau international. Les programmes conjoncturels de l'État arrivent donc forcément trop tard. Les quelques projets réalisables rapidement n'ont pas de répercussions économiques significatives.

Les efforts profitent à l'étranger. L'efficacité des programmes conjoncturels a toujours été modeste dans un petit pays comme la Suisse. Une bonne partie de l'effet de la demande part à l'étranger. Les relations commerciales extérieures augmentent avec la mondialisa-

tion et les programmes de dépenses de l'État créent toujours moins de demande interne.

La *charge fiscale est importante*. Les programmes de soutien et de dépenses de l'État destinés à une branche ont toujours représenté une lourde charge pour les autres branches. Or, les coûts ont fortement augmenté. À un moment ou à un autre, les programmes seront financés par les impôts, alors que les coûts macroéconomiques de l'imposition croissent généralement de manière plus marquée que le niveau de la fiscalité lui-même. Les impôts sont, de nos jours, bien plus élevés que dans les années trente ou septante, les programmes de dépenses de l'État coûtent aussi beaucoup plus chers.

La *crise touche les exportations*. La crise actuelle est due au recul important de la demande extérieure et, par conséquent, à la sous-utilisation des capacités de production destinées aux exportations. L'État suisse est encore moins capable d'intervenir à ce niveau. Par exemple, si le secteur de la construction en Suisse enregistrait des diminutions de commandes, la Confédération, les cantons et les communes pourraient utiliser les capacités libres pour leurs propres projets. Cela n'est, par contre, pas possible dans le cas des moyens de production destinés aux exportations.

Les *dettes nous affectent aujourd'hui*. L'idée selon laquelle la charge des dépenses publiques financées par les dettes ne se ferait sentir que plus tard est tout bonnement fautive. Un actuel surplus de dettes publiques signifie davantage d'impôts demain et un attrait moindre de la place économique. Cela se traduira par une baisse des prix immobiliers, comme le marché l'anticipe déjà, ce qui a des répercussions négatives sur la conjoncture. Il est étonnant de constater que ce phénomène a été complètement négligé dans la littérature spécialisée. Or, l'analyse économétrique que nous avons réalisée pour le canton de Zurich met en évidence le lien étroit existant entre la dette publique et le prix des immeubles.¹



P^r Reiner Eichenberger
Responsable du séminaire de finances publiques à l'université de Fribourg et directeur de recherche au Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA)

¹ Voir Stadelmann David et Eichenberger Reiner, *Debt Capitalization: A New Perspective on Ricardian Equivalence*, CREMA working paper 2008-30, 2008. À télécharger à l'adresse <http://ideas.repec.org/p/cra/wpaper/2008-30.html>.

Que doit faire l'État?

Dans un environnement de plus en plus mondialisé, un bon rapport performance/prix dans l'exécution des tâches de l'État joue un rôle de plus en plus important. Les pro-

grammes de dépenses sont peu efficaces et la plupart du temps dommageables du point de vue économique, comme le montrent les considérations qui suivent. Cela ne veut, toutefois, pas dire que l'État ne doit rien faire pendant la crise; il devrait plutôt se concentrer sur les aspects suivants.

Augmenter l'efficacité

Utiliser les ressources de manière efficace est extrêmement important dans un environnement de concurrence internationale et sur des marchés financiers globalisés; cela l'est encore plus en période de difficultés économiques. Pour l'État, l'efficacité ne se limite pas à une simple diminution des dépenses. L'objectif est double: premièrement, il faut prélever les impôts de la manière la plus favorable possible à l'économie, c'est-à-dire avec le moins d'incitations négatives ou de distorsions possibles. Cela peut justifier bon nombre de réformes fiscales ou d'allègements d'impôts prévus au niveau de la Confédération ou des cantons. Un autre avantage des réformes fiscales par rapport aux programmes de dépenses de l'État est la rapidité des résultats. Si les investisseurs savent qu'ils seront moins imposés dans deux ans, ils commenceront à investir dès aujourd'hui. Deuxièmement, il faut utiliser le peu de ressources disponibles en tenant toujours compte des coûts et des bénéfices à long terme. Une crise économique n'a guère d'influence sur les bénéfices à long terme des projets d'investissements alors qu'elle peut modifier fortement les coûts. Ce n'est pas la faiblesse des intérêts qui est déterminante (les taux d'intérêts réels ont bien moins reculé que les taux nominaux), mais plutôt les gros rabais qui peuvent être accordés par les mandataires. Une augmentation de la demande de l'État ne se justifie que si les prix des commandes baissent fortement.

Sauvegarder la crédibilité du gouvernement

La crédibilité est particulièrement importante en période de crise mais elle est aussi particulièrement menacée. Ce principe s'applique bien à la Suisse puisque les citoyens bloquent fréquemment les projets politiques du gouvernement s'ils ne lui font pas confiance. Comment les organes de l'État peuvent-ils augmenter leur crédibilité?

Renforcer la crédibilité est une entreprise difficile. Il est primordial que les citoyens soient informés ouvertement et honnêtement des problèmes et des options possibles. C'est précisément là que des améliorations simples sont possibles. Aujourd'hui, les rapports du Conseil fédéral sur la situation économique se réfèrent presque exclusivement à l'évolution du produit intérieur brut (PIB)

alors que c'est le PIB par habitant qui est déterminant pour le bien-être individuel, l'évolution économique et l'emploi. Si la différence entre PIB total et PIB/hab. ne joue aucun rôle pour la plupart des économies des pays développés, elle est absolument capitale pour la Suisse en raison de son énorme progression démographique de 1%. Ainsi, la croissance de 0,6% dont on se glorifiait à l'automne 2008 n'en était de loin pas une; il s'agissait plutôt d'un recul du PIB/hab. de 0,4% environ. La Suisse s'est trouvée en récession bien avant que le Conseil fédéral ne l'affirme. Si, en plus, on tient compte du fait que cette croissance était due en majeure partie aux immigrants à hauts salaires, la diminution du revenu de la population résidente a dû être encore plus marquée.

Il est évident que les déclarations optimistes du Conseil fédéral portaient de bonnes intentions. Cependant, les citoyens savent tôt ou tard deviner les intentions et font alors généralement moins confiance aux dires du gouvernement. Celui-ci ferait mieux d'être clair envers la population puisque tout n'est pas toujours tout noir; en effet, même si le PIB par habitant reculait de 2% en 2009, nous serions tout aussi riches à la fin de l'année qu'au début de 2007 et la croissance économique de ces 6 dernières années serait encore plus élevée que dans les années nonante. Où est donc la catastrophe évoquée par certains? Et qu'est-ce qui justifierait des mesures exceptionnelles? ■