

Quels programmes conjoncturels sont efficaces ?

Grille de critères et évaluation des programmes d'investissement de 1993 et 1997

Sommaire

Résumé	5
1. La politique financière de la Suisse exacerbe les problèmes conjoncturels	6
2. Les mesures de politique conjoncturelle sont efficaces	7
3. Les programmes d'investissement de 1993 et 1997	9
4. Les effets sont aussi positifs à moyen et long terme	10
5. Bibliographie	11

Résumé :

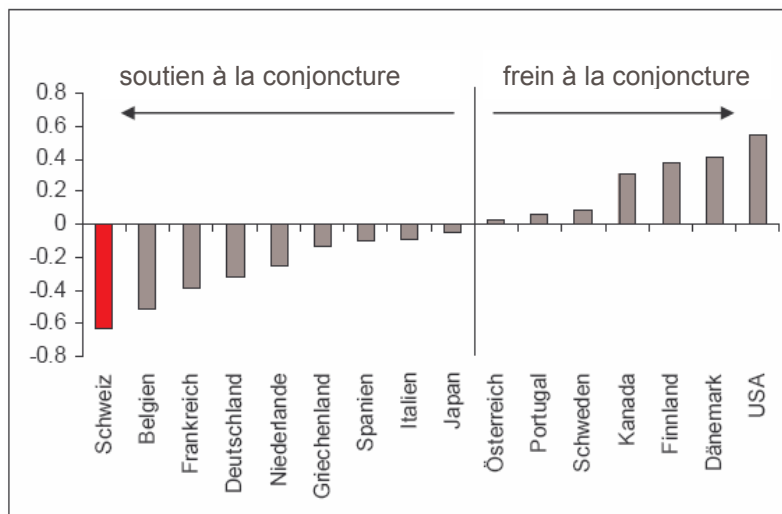
La Suisse a mis en place deux programmes d'investissement dans les années 1990. Ces programmes ont atteint leur objectif. Alors que la Suisse traversait une période conjoncturelle difficile, ils ont donné un sérieux coup de fouet anticyclique à l'économie du pays. Pris dans son ensemble, le bilan de la politique conjoncturelle de la Suisse est cependant mauvais. Dans aucun autre pays comparable, la politique financière n'a autant renforcé les cycles conjoncturels. En réalité, cette manière d'agir est illégale, puisque la Confédération, les cantons et les communes sont tenues, de par la Constitution, de stabiliser la conjoncture. Pour ce faire, les mesures les plus efficaces en matière de politique financière sont les investissements publics dans la construction ou les mesures visant à renforcer le pouvoir d'achat des bas revenus. En revanche, les baisses d'impôts ne sont pas adaptées, du fait qu'elles profitent avant tout aux hauts revenus, qui se signalent par leur forte propension à l'épargne.

1. La politique financière de la Suisse exacerbe les problèmes conjoncturels

La Constitution fédérale oblige la Confédération, les cantons et les communes à mener une politique des recettes et des dépenses adaptée à la conjoncture (art. 100). La loi fédérale sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail impose même à la Confédération de mener une politique des dépenses anticyclique. La Confédération, les cantons et les communes n'ont pas mis en œuvre ces prescriptions légales.

Au chapitre de la stabilisation de la conjoncture, la politique financière de la Suisse présente un très mauvais bilan. Au sein d'un groupe de 16 pays industrialisés, la Suisse est celui où les pouvoirs publics ont le plus aggravé les fluctuations conjoncturelles par leur politique des recettes et des dépenses (voir notamment OCDE, 2002 ; Lampart, 2005 ; Lane, 2003). En d'autres termes : quand il s'agit d'aggraver les problèmes conjoncturels dans le pays même, la Suisse est championne du monde.

Graphique 1: Orientation conjoncturelle de la politique financière 1980-2000



Source : OCDE (2002)

Plusieurs études montrent que la longue stagnation économique des années 1990 a notamment été provoquée par une politique financière restrictive. Les baisses d'impôts et les fortes augmentations des dépenses enregistrées lors de la période de haute conjoncture de la fin des années 1980 ont été suivies de mesures d'économies durant la phase de récession postérieure à 1990, lesquelles ont donné des impulsions négatives au reste de l'économie et exacerbé les problèmes conjoncturels (Saurer, 1996 ; Frick/Lampart, 2004 ; Lampart, 2006).

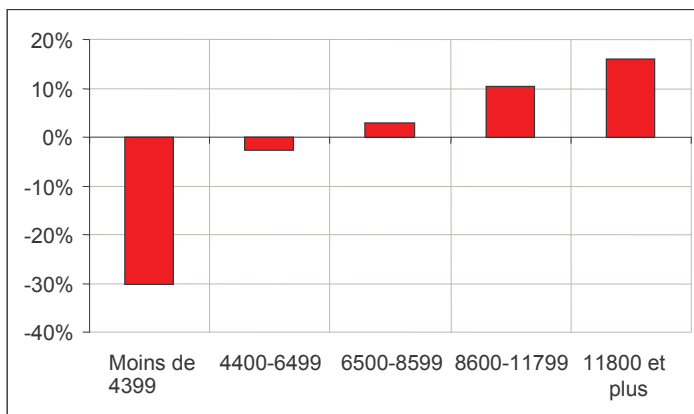
2. Les mesures de politique conjoncturelle sont efficaces

La politique financière peut grandement influencer la conjoncture. En 2006, les dépenses de la Confédération, des cantons et des communes se sont élevées à près de 142 milliards de francs, et leurs recettes à 151 milliards. Ce qui correspond à près de 30 pour cent du produit intérieur brut (PIB) suisse. Toutefois, l'influence de la politique des dépenses et des recettes sur la conjoncture dépend fortement de la mesure engagée.

Des études montrent que les mesures relatives aux dépenses ont plus d'effet sur le PIB que les mesures portant sur les recettes. Les « Perspectives de l'économie mondiale » du FMI présente un survol de la situation actuelle (FMI 2008). Dans les petites économies ouvertes, un franc dépensé en investissement public provoque une augmentation du PIB de plus d'un franc. Par contre, lorsque l'on baisse les impôts, les effets sont nettement moindres. En cas de baisse des impôts directs, un franc de baisse d'impôt entraîne une augmentation du PIB de 50 centimes. Et une TVA diminuée d'un franc a un impact de 30 centimes sur le PIB (voir aussi Hemming et al. 2002). De plus, ce qui importe aussi c'est la manière dont la politique monétaire réagit à ces mesures. Si les banques nationales relèvent les taux d'intérêt lorsque l'État donne des impulsions de politique conjoncturelle, l'efficacité sera moindre que si la politique monétaire était neutre par rapport à la mesure de politique financière ou si elle l'accompagnait même d'une baisse des taux.

Les causes qui expliquent les effets variables des mesures relevant de la politique des recettes et des dépenses sont le comportement de la population face à l'épargne, la part des importations dans les ventes indigènes, les prélèvements publics, etc. Alors que les investissements publics influent sur la demande dans une économie nationale, les mesures de politique fiscale doivent emprunter un chemin de traverse pour agir sur la demande. Une partie des baisses d'impôts se transforme en épargne. Les hauts revenus en particulier, qui profitent beaucoup plus des baisses d'impôts, ont une propension à épargner beaucoup plus forte que les bas revenus à se constituer une épargne.

Graphique 2: Épargne en pour cent du revenu brut en 2006



Source : OFS

Autre facteur : la part des importations dans le marché intérieur. C'est ainsi que l'incidence sur le PIB serait plus faible pour un programme d'investissement dans la technologie de l'information (informatique) que si les mesures entraînaient des investissements accrus dans la construction, parce que la création de valeur dans le pays est plus importante dans le cas de la construction que dans celui des investissements dans la technologie de l'information.

Les estimations pour la Suisse correspondent dans une large mesure aux estimations du FMI (2008). Selon une étude de la Banque nationale suisse (Stalder 2001), un franc d'investissement supplémentaire dans la construction rapporte un peu plus d'un franc de PIB supplémentaire. Si l'on en croit Gaillard/Trunz (2005), un franc d'investissement public dans la construction serait même multiplié par deux. Une étude du BAK commanditée par l'administration fédérale des finances arrive à des résultats similaires (BAK 2002). Un franc supplémentaire d'investissement dans la construction a pour résultat une progression de la valeur ajoutée d'un peu plus d'un franc. Par contre, une baisse de la TVA ne laisse que 30 pour cent environ dans le circuit économique. Et une baisse d'un franc des impôts directs a pour effet une augmentation du PIB de 60 centimes seulement, selon les simulations mises au point par Lampart (2006).

Tableau 1 : Estimations des multiplicateurs fiscaux en Suisse
(1 franc d'impulsion publique produit ... franc de PIB supplémentaire)

	Investissements construction	Impôts directs	Impôts indirects
Stalder (2001)	0.9-1.2	Pas d'indication	Pas d'indication
BAK (2002)	1.1	Pas d'indication	0.15-0.35
Gaillard/Trunz (2005)	2.0	Pas d'indication	Pas d'indication
Lampart (2006)	1.1	0.6	0.5

Les mesures pour améliorer le pouvoir d'achat des bas revenus – comme l'augmentation des réductions de primes des caisses-maladie – devraient avoir des effets du même ordre de grandeur que les mesures d'impulsion en faveur des investissements. Comme l'illustre le graphique 1, les bas revenus ne sont pas en mesure, loin s'en faut, d'épargner autant que les hauts revenus, ils sont, le cas échéant, obligés même de s'endetter. Un franc supplémentaire de revenu devrait par conséquent être immédiatement consommé. Ce qui induit un effet sur la demande du même ordre de grandeur que l'augmentation du pouvoir d'achat, c'est-à-dire qu'une augmentation du pouvoir d'achat d'un pour cent entraîne une augmentation à peu près égale du PIB.

3. Les programmes d'investissement de 1993 et 1997

Dans les années 1990, la Confédération a lancé deux programmes d'investissement. Le premier s'est étendu de 1993 à 1996 (« bonus à l'investissement »), le second a duré de 1997 à 1999 (« programme d'investissement »). Ils ont déclenché respectivement des investissements de 1,4 et 2,2 milliards de francs environ.

Ces investissements publics accrus ont considérablement stimulé le PIB de la Suisse. Ils ont généré une augmentation de 0,5 et 0,8 pour cent de ce dernier et produit des effets positifs sur le marché du travail chiffrés à 12'500 et 19'500 années-personnes. L'estimation des conséquences a été réalisée à l'aide d'un modèle macroéconomique de l'économie suisse (Lampart 2006). Il a été admis en l'occurrence que la Banque nationale suisse et sa politique monétaire avaient freiné les impulsions aux investissements. Sans cet effet de frein dû à la Banque nationale suisse, l'effet sur le PIB aurait été supérieur de 0,2 point de pourcentage.

Tableau 2 : Effets des programmes d'investissement
(effet cumulé sur 4 ans après le début)

	Volume de commandes (en millions de fr.)	Effet sur le PIB (en % du PIB)	Effet sur le marché du travail (en milliers d' années- personnes)
Bonus à l'investissement 1993-1996	1435	0,5	12'500
Programme d'investissement 1997-1999	2170	0,8	19'500

D'autres enquêtes arrivent à des conclusions similaires. Gaillard/Trunz (2005) dressent un bilan positif du programme d'investissement (effet sur le PIB de 1,37 pour cent). Une étude du KOF, le centre de recherches conjoncturelles de l'EPF de Zurich, recense également des effets nettement positifs du programme d'investissement sur la demande intérieure (KOF 2001). Mais cette demande accrue se tarit en grande partie à cause d'importations croissantes en provenance de l'étranger. Cet effet de fuites à l'étranger étant très faible, il n'est pas plausible, puisqu'en cas d'investissements dans la construction, la majeure partie de la création de valeur se fait dans le pays même.

A côté de ces effets conjoncturels positifs, les programmes d'investissement ont aussi créé des possibilités de réaliser des économies pour les pouvoirs publics. Du moment que des investissements ont été consentis dans une phase de fléchissement conjoncturel, des économies ont été réalisées. Si la Confédération, les cantons et les communes avaient procédé à ces investissements durant des années de bonne conjoncture, ils auraient dû déboursier respectivement 30 et 80 millions de francs de plus.

Ces deux programmes d'investissement n'ont cependant pas pu compenser les impulsions négatives données par la Confédération à la conjoncture dans les années 1990. Malgré les effets nettement positifs de ces mesures, la politique financière de la Suisse a renforcé le fléchissement conjoncturel dans les années 1990.

4. Les effets sont aussi positifs à moyen et long terme

Les programmes visant à stabiliser la conjoncture ne devraient pas seulement déployer leurs effets à court terme ; ils augmentent aussi à long terme le revenu par habitant pour l'économie d'un pays. Une politique financière procyclique peut compromettre la croissance économique (Aghion/Marinescu 2006), et ce, pour les raisons suivantes : pour financer leurs investissements dans la recherche et le développement, les entreprises ont besoin d'argent. Ces investissements sont en grande partie financés par des bénéfices accumulés, car les crédits bancaires pour les investissements à risque sont chers. En périodes récessives, les bénéfices diminuent, les entreprises font même des pertes, si bien que les moyens disponibles pour la recherche et le développement sont inférieurs aux besoins de l'entreprise. En outre, l'entreprise a plus de difficultés à obtenir des crédits lorsque ses bénéfices tombent à un bas niveau. Arvanitis et al. (2005), chercheurs au KOF, ont observé que la Suisse connaissait une telle constellation. A cause de la stagnation prolongée des années 1990 –notamment à cause de la politique conjoncturelle –, la capacité d'innovation a souffert en Suisse. Dans le cadre d'une enquête effectuée tous les trois ans auprès des entreprises suisses, le manque de capitaux est mentionné depuis 1991 et par la suite toujours plus fréquemment comme étant le principal obstacle aux activités d'innovation. Selon Arvanitis et al. (2005), ce manque de capitaux de plus en plus fréquent est pour l'essentiel la conséquence de la longue crise conjoncturelle des années 1990. La faible demande en biens – marquée par une politique monétaire et financière parfois clairement restrictive – a mis à mal la situation bénéficiaire des entreprises. Les fonds propres de celles-ci se sont donc peu développés. Et lorsque les fonds propres viennent à manquer, il devient plus difficile d'obtenir un crédit bancaire, de sorte que les fonds étrangers se font également plus rares pour développer des activités d'innovation.

5. Bibliographie

- Aghion, P. et Marinescu, I. (2006): Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?, http://www.economics.harvard.edu/faculty/aghion/files/Cyclical_Budgetary_Policy.pdf.
- Arvanitis et al. (2005): Forschungs- und Technologiestandort Schweiz: Stärken-/Schwächenprofil im internationalen Vergleich, Seco-Strukturberichterstattung no 32, Berne.
- BAK (2002): Das Finanzhaushaltsmodell des Bundes, Schlussbericht zur Reaktivierung und Weiterentwicklung 2001 und 2002, mandat de l'Administration fédérale des finances, Bâle
- Frey, R.L. (2007): Die Finanzpolitik des Bundes seit 1960. Bericht im Auftrag der Kommission für Konjunkturfragen, <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/02640/02642/index.html?lang=de>.
- Frick, A. et Lampart, D. (2004): Indikatoren zum konjunkturpolitischen Impuls der Finanzpolitik. KOF Konjunktur Analysen 7/8.
- Gaillard, S./Trunz, Ch.(2005): Die mittlere Frist, in: Diagnose Wachstumsschwäche, Zürich.
- Giorno, C. et I. Joumard (2002): Enhancing the effectiveness of public spending in Switzerland, OECD Economics Department Working Papers, 332.
- Hemming, R., Kell, M. et S. Mahfouz (2002): The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity – a review of the literature, IMF Working Paper, 02/208.
- IMF (2008): World Economic Outlook, octobre.
- KOF (2001): Une analyse des effets du programme d'investissement 1997 de la Confédération au moyen du macromodèle du KOF/EPFZ .
- Lampart, D. (2006): Handlungsspielräume und -restriktionen der Schweizer Konjunkturpolitik in der langen Stagnation der 1990er Jahre. http://opac.nebis.ch/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/9SEJFBHLM19JM5HJDBBTFI5GGQQI4E.pdf.
- Lampart, D. (2005): Die konjunkturelle Ausrichtung der Schweizer Finanzpolitik im internationalen Vergleich, KOF Working Paper 109, http://www.kof.ethz.ch/publications/science/pdf/wp_109.pdf.

Lane, P. R. (2003): The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD, *Journal of Public Economics*, 87, p. 2661–2675.

OCDE (2002), *Etudes économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris, OCDE.

Saurer, P. (1996): Le bonus à l'investissement 1993-1995, rapport final, *Cahiers de questions conjoncturelles* 3/96, p. 3-27.

Stalder, P. (2001): Un modèle macroéconomique pour la Suisse, *Bulletin trimestriel de la BNS* 2/2001, p. 62-89.

Die Reihe SGB-Dossier. Bisher erschienen:**Titres déjà publiés dans la série Dossier de l'USS :**

30. JA zum Erwerbsersatz bei Mutterschaft. Argumentarium, Juli 2004 / *OUI à une allocation de maternité. Argumentaire, juillet 2004*
31. Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2003, August 2004 / *L'évolution des effectifs des syndicats en 2003, août 2004*
32. Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr, Februar 2005 / *Mesures d'accompagnement, libre passage des personnes, février 2005*
33. JA-zum Partnerschaftsgesetz. März 2005 / *OUI à la Loi sur le partenariat enregistré, mars 2005*
34. Endlich existenzsichernde Renten : Erste Säule stärken – 3000 Franken Rente für alle (d/f), März 2005
35. Die Entwicklung des Tieflohensektors in der Schweiz, 1998- 2002, April 2005
36. Grundrechte und Modernisierung des schweizerischen Arbeitsrechts. Movendo-SGB-Studientagung v. 23.04.2004, Juni 2005 / *Droits fondamentaux et modernisation du droit suisse du travail. Extraits de la journée d'étude de Movendo et de l'USS du 23.04.2004, juin 2005*
37. Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2004. August 2005 / *L'évolution des effectifs des syndicats en 2004, août 2005*
38. 12 Probleme der Lohnpolitik in der Schweiz, April 2006 / *12 problèmes de politique salariale en Suisse, avril 2006*
39. Nichts ändert sich von selbst. Mai 2006 / *Les choses ne changent pas toutes seules, mai 2006*
40. Ganzer Lohn für ganze Arbeit - Lohngleichheit jetzt. / *Le travail est fait, le salaire est au rabais - Égalité des salaires maintenant ! Mai 2006*
41. Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2005. August 2006. / *L'évolution des effectifs des syndicats en 2005, août 2006*
42. JA zum Familienzulagengesetz am 26. November 2006, September 2006 / *OUI à la Loi sur les allocations familiales le 26 novembre 2006, septembre 2006*
43. Alte Fragen in neuer Schärfe? Verortungsversuche am Jubiläumskongress des SGB vom 5.11.2005, Oktober 2006/ *Dossier des discours du Congrès du 125e anniversaire de l'USS, octobre 2006*
44. Argumentarium Osteuropa, Oktober 2006 / *Argumentaire : Loi fédérale sur la coopération avec l'Europe de l'Est, octobre 2006*
45. JA zur sozialen Einheitskrankenkasse am 11. März 2007
46. Vertrags- und Lohnverhandlungen 2006/2007 – Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften, März 2007 / *Négociations conventionnelles et salariales 2006/2007, mars 2007*
47. Für eine neue Gesundheitsversorgung in der Schweiz 2007, April 2007 / *Proposition de réforme pour un nouveau système de santé en suisse, avril 2007*
48. Temporärarbeit in der Schweiz, April 2007– *avec compte-rendu en français (résumé et conclusion), avril 2007*
49. 20 Jahre SGB-Rentnerinnen- und Rentnerkommission, Juni 2007
50. Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2006, September 2007
51. Organisationen im Umbruch: Die Gewerkschaften in der Schweiz von 1990 bis 2006, September 2007 / *Les syndicats en Suisse, de 1990 à 2006 : stratégies, fusions et évolution de leurs effectifs, janvier 2008*
52. SGB-Kongress 9.11. – 11.11.2006: Positionspapiere und Resolutionen, November 2007 / *Congrès USS 9.11. – 11.11.2006: Textes d'orientation et résolutions, novembre 2007*
53. Die AHV ist sicher – SGB-Finanzierungsszenario für die AHV, Dezember 2007 / *L'AVS reste solide : scénario de l'USS sur le financement de l'AVS, décembre 2007*
54. Vertrags- und Lohnverhandlungen 2007/2008 – Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften, März 2008 / *Négociations conventionnelles et salariales 2007/2008, mars 2008*
55. Argumentarium gegen die SVP-Initiative für „demokratische Einbürgerungen“, April 2008. *Argumentaire contre l'initiative populaire de l'UDC « pour des naturalisations démocratiques », avril 2008.*
56. Mindestlöhne in der Schweiz: Entwicklungen seit 1998 und Handlungsbedarf heute, April 2008, *avec résumé en français.*
57. Veränderungen im Bildungssystem der Schweiz und daraus resultierende Probleme im Bereich der beruflichen Grundbildung, der höheren Berufsbildung und der Weiterbildung, August 2008, *avec résumé en français.*
58. Weiter mit Bildung – Berufsbildung fördern. Recht auf Standortbestimmung und lebenslange Bildung für alle, September 2008. *Une formation, ça se continue – Encourager la formation professionnelle. Droit au bilan professionnel et à l'apprentissage tout au long de la vie, septembre 2008.*
59. Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2007, August 2008; *Évolution des effectifs syndicaux en 2007, août 2008.*
60. Wirtschaftspolitik in der Schweiz: 60 Beiträge zu Lohn, Beschäftigung und Sozialstaat
61. Die Liberalisierungspolitik in der Schweiz – gedrosseltes Tempo, Eine Zwischenbilanz aus Gewerkschaftsicht. Oktober 2008
62. Welche Konjunkturprogramme wirken? – Ein Kriterienraster und eine Evaluation der Investitionsprogramme von 1993 und 1997 / *Quels programmes conjoncturels sont efficaces? – Grille de critères et évaluation des programmes d'investissement de 1993 et 1997*

Nachbestellte Einzelnummern kosten Fr. 4.- pro Ex.; Umfangreiche Nummern sind teurer, Fr. 10.- (inkl. Porto).

Chaque numéro commandé coûte 4 francs l'exemplaire ; prix plus élevé pour grands numéros, Fr. 10.- (frais de port inclus).

Bestelltalon; einsenden an SGB, z.H. Edith Pretto / Maria-Rosa d'Alessandris, Postfach, 3000 Bern 23, Fax 031 377 01 02

oder per e-mail: info@sgb.ch

Talon de commande: à envoyer à l'USS, c/o Edith Pretto / Maria-Rosa d'Alessandris, c.p., 3000 Berne 23; télécopieur 031 377 01 02

ou par e-mail : info@sgb.ch

Ich bestelle folgendes Dossier:

Nr. / N° Anzahl Ex. / Nombre d'ex.

Je commande les Dossiers suivants:

Nr. / N° Anzahl Ex. / Nombre d'ex.

Nr. / N° Anzahl Ex. / Nombre d'ex.

Name, Vorname / Nom, Prénom:

Strasse / Rue:

Ort / Localité: