



Situation économique en Suisse et mesures de stabilisation

rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 08.3764
du 24 novembre 2008
de la Commission de l'économie et des redevances
du Conseil national

Berne, mai 2009

Table des matières

Table des matières	2
1 Situation économique et perspectives	5
1.1 Contexte conjoncturel.....	5
1.1.1 Evolution de la conjoncture mondiale	5
1.1.2 Evolution de l'économie suisse.....	5
1.1.3 Evolution du marché du travail.....	6
1.2 Perspectives	7
1.2.1 Perspectives conjoncturelles internationales	8
1.2.2 Perspectives économiques pour la Suisse	9
1.2.3 Perspectives du marché du travail suisse.....	11
1.2.4 Risques	12
2 La politique de stabilisation et son système	14
2.1 Les instruments de la politique suisse de stabilisation	14
2.1.1 Une politique monétaire axée sur la stabilité	14
2.1.2 Une politique budgétaire qui s'appuie sur de solides stabilisateurs automatiques ..	14
2.1.3 Une politique économique axée sur la croissance.....	15
2.2 Une approche en plusieurs phases	16
3 Mesures de stabilisation conjoncturelle prises à ce jour	17
3.1 Mesures de politique monétaire	17
3.2 Première phase des mesures de stabilisation.....	17
3.3 Deuxième phase des mesures de stabilisation	19
3.4 Evaluation des Mesures	22
3.4.1 Avancement de la mise en œuvre de la phase 1 (<i>état : 11.05.09</i>)	22
3.4.2 Avancement de la mise en œuvre de la phase 2 (<i>état : 11 mai 2009</i>)	23
3.5 Possible troisième phase des mesures de stabilisation	24
4 Mesures visant à renforcer la croissance économique à long terme	25
4.1 Le rôle de la politique de croissance en période de récession.....	25
4.2 Les mesures déjà appliquées.....	25
4.3 La politique de croissance 2008-2011	26
4.4 Perspectives	28
5 Analyse des mesures budgétaires discrétionnaires envisageables pour stabiliser la conjoncture	29
5.1 Mesures budgétaires actives envisageables.....	29
5.2 Grille d'évaluation	30
5.3 Baisses d'impôt à durée illimitée	31

5.4	Baisses d'impôt à durée limitée.....	32
5.5	Programmes d'infrastructures	33
5.6	Promotion de l'innovation et des technologies d'avenir.....	35
5.7	Soutien ciblé à la consommation.....	36
5.8	Résumé des conclusions.....	37
6	Conclusion: les grands axes d'éventuelles mesures de stabilisation supplémentaires	38
6.1	Introduction.....	38
6.2	Situation économique particulière de la Suisse.....	38
6.3	Situation et perspectives budgétaires.....	39
6.4	Les grands axes d'éventuelles mesures de stabilisation supplémentaires	40
6.5	Premier axe: mesures destinées à éviter les décisions procycliques ou à en restreindre les effets.....	41
6.6	Deuxième axe: mesures visant à endiguer la montée du chômage.....	42
6.7	Troisième axe: poursuite de la politique de croissance et mesures de promotion de la place économique	43
6.8	Mesures d'accompagnement relatives aux conditions de crédit rende	44
6.9	Perspectives	45

L'essentiel en bref

Par le présent rapport, le Conseil fédéral répond au postulat 08.3764 du 24 novembre 2008 de la CER-N lui demandant de présenter, outre un état des instruments pouvant être utilisés à court terme pour lutter contre la récession, un récapitulatif des mesures à court terme déjà arrêtées et un état des lieux des réformes structurelles de la Suisse déjà mises en œuvre, en cours de réalisation ou encore à lancer.

Le premier chapitre dresse un tableau de la situation conjoncturelle en Suisse en mai 2009. Il inclut également les prévisions actuelles tant pour l'économie mondiale que pour l'économie domestique. Le deuxième chapitre est consacré à la conception de la politique de stabilisation de la Confédération et explique pourquoi le Conseil fédéral a opté, dans le contexte du moment, pour une démarche échelonnée. Les mesures actuelles de stabilisation conjoncturelle font l'objet du troisième chapitre. Les efforts déployés pour consolider la croissance à long terme sont traités dans le quatrième chapitre: après un bref résumé des mesures mises en œuvre, il fournit également un aperçu des projets de réformes en cours ou à venir.

Le cinquième chapitre du rapport présente une évaluation des mesures budgétaires discrétionnaires possibles. Citons parmi elles les investissements dans des projets d'infrastructure ou les baisses d'impôts temporaires. Ces mesures sont examinées, indépendamment de l'évolution conjoncturelle actuelle, sous l'angle de leur efficacité pour la Suisse. Les mesures appropriées doivent agir rapidement et de manière ciblée. Elles doivent en outre pouvoir être abandonnées lorsque la reprise s'amorcera («règle des trois T»: *timely, targeted, temporary*; cf. 5.2). Mais d'autres facteurs, telle une charge administrative modérée, doivent aussi être pris en compte pour qu'une mesure de stabilisation soit efficace.

Le sixième chapitre résume le contexte économique suisse et dresse le bilan des analyses présentées dans les chapitres précédents. Sur cette base, le Conseil fédéral définit trois axes pour la suite des opérations.

Texte du postulat du 24.11.08

Le Conseil fédéral est prié de présenter au Parlement lors de la session d'été 2009 un rapport sur la situation économique suisse contenant notamment les éléments suivants:

- a) un état des mesures prises effectivement par le gouvernement dans le cadre du plan de stabilisation décidé en novembre 2008 et d'éventuels premiers constats;
- b) un état des instruments économiques existants pouvant être utilisés pour lutter contre la récession et l'appréciation que le Conseil fédéral en fait;
- c) la vision approfondie du gouvernement sur les perspectives économiques et les réformes fondamentales que celles-ci pourraient exiger dans divers domaines de politique sectorielle. L'accélération de la mise en œuvre de la LMI et celle de la révision de la loi sur les cartels sont notamment opportunes.

1 Situation économique et perspectives

1.1 Contexte conjoncturel

Après avoir enregistré, de 2004 à 2007, la plus longue et plus forte période de croissance depuis le début des années 80 (avec une progression du PIB de près de 3 % en moyenne par an), l'économie suisse a peu à peu été rattrapée, malgré un contexte favorable sur le plan domestique, par le recul de l'économie mondiale. Bien qu'un taux de croissance de 1,6 % ait encore pu être enregistré pour l'ensemble de l'année 2008, cette moyenne annuelle respectable masque une forte dégradation conjoncturelle intervenue au second semestre 2008. Le PIB réel s'est contracté légèrement au troisième trimestre (-0,1 % par rapport au trimestre précédent) et de manière plus marquée au quatrième trimestre (-0,3 % par rapport au trimestre précédent): l'économie suisse est donc elle aussi entrée en récession. Si, comparée à d'autres pays, cette dernière est restée relativement modeste jusqu'ici en raison de la conjoncture intérieure solide, les choses risquent fort de changer. Les mauvais résultats des enquêtes conjoncturelles, dont la glissade s'est accélérée au cours de ces derniers mois, donnent à penser que la contraction économique va s'accroître au premier semestre 2009.

1.1.1 Evolution de la conjoncture mondiale

Le fléchissement relativement rapide observé en Suisse tient à la détérioration catastrophique du contexte économique mondial. Le repli de la conjoncture internationale, qui était parti des Etats-Unis et avait une faible envergure au départ, a pris la forme d'une descente aux enfers historique. Pour la première fois depuis des décennies, tous les grands espaces économiques (Amérique du Nord, Europe, Asie) sont entrés simultanément en forte récession, ce qui a entraîné un fléchissement du commerce mondial et renforcé la spirale négative dans laquelle s'est engagée l'économie mondiale. De plus, la crise financière internationale, qui ne manifeste toujours pas de signe de retour au calme durable, fait peser un poids supplémentaire sur la conjoncture. De nombreux pays de l'OCDE ont connu au quatrième trimestre 2008 le pire recul de leur PIB depuis des décennies: aux Etats-Unis, dans la zone euro et en Grande-Bretagne, la baisse par rapport au trimestre précédent (taux annualisé) a avoisiné 6 % et, au Japon, elle s'est même avérée supérieure à 12 %. Et la poursuite de la glissade se dessine déjà pour le premier trimestre 2009. Même les pays émergents et en développement, qui ont connu une forte croissance ces dernières années, traversent actuellement une phase de tassement marquée, alors que, contrairement aux crises financières précédentes, ils avaient longtemps bien résisté. Le recul de la demande en provenance des pays industrialisés et la dégradation de l'environnement de financement de ces derniers (hausse des primes de risque, cours des actions en forte baisse et monnaies sous pression) freinent sensiblement la conjoncture des pays émergents, étant précisé que le tassement s'inscrit pour la plupart à un niveau de croissance structurelle nettement plus élevé que dans les pays industrialisés.

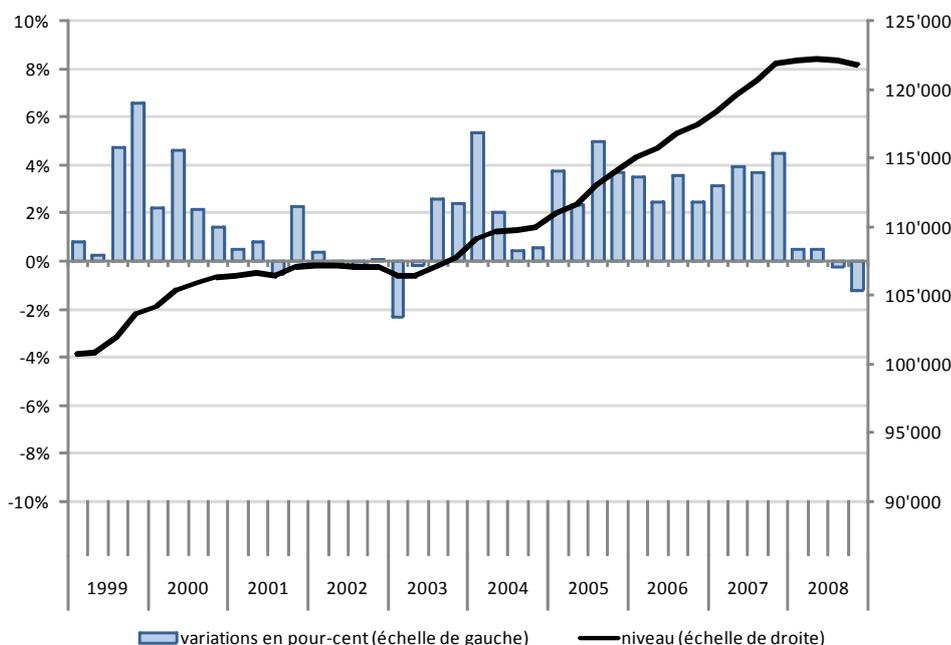
1.1.2 Evolution de l'économie suisse

L'économie suisse, fortement axée sur le commerce extérieur, n'a pas échappé au ralentissement mondial du rythme d'expansion. L'aggravation du repli conjoncturel qui touche l'ensemble des marchés mondiaux donne de sérieux coups de frein au commerce extérieur. Les exportations de marchandises ont en effet enregistré leur plus fort recul depuis 1980 au quatrième trimestre 2008 et au premier trimestre 2009, les résultats négatifs affectant pratiquement toutes les branches et tous les marchés. La crise financière internationale ne frappe par ailleurs pas l'économie suisse uniquement par le truchement du

canal traditionnel du commerce extérieur, mais aussi par les effets négatifs sur la création de valeur dans le secteur financier. Cette dernière, en recul depuis le début de l'année 2008 en raison des pertes considérables dans les opérations de commissions, a donc une influence négative sur l'évolution du PIB.

Evolution du PIB en Suisse

Taux de variation annualisés par rapport au trimestre précédent et niveau (en millions de francs), source: SECO



Le commerce extérieur suisse a enregistré une année record en 2008, en dépassant la barre des 200 milliards de francs. Depuis l'automne 2008, le climat des affaires s'est cependant fortement dégradé dans l'industrie, les entrées de commandes ont enregistré des baisses massives, et le ralentissement ne frappe plus seulement les entreprises exportatrices, mais aussi, de plus en plus, les entreprises industrielles produisant pour le marché intérieur. En revanche, d'autres branches tournées vers le marché domestique, telles que le commerce de détail et le secteur de la construction, ont mieux pu maintenir leur position grâce à une conjoncture intérieure encore robuste (en particulier la consommation privée), même si la tendance est ici aussi, lentement mais sûrement, à la baisse. Ainsi, en février 2009, en tenant compte du renchérissement et des jours de vente, le chiffre d'affaires du commerce de détail n'a été que très légèrement supérieur à celui de l'année précédente (+0,2 %), alors qu'il affichait encore une croissance de 1,2 % en janvier. La consommation privée est de plus en plus touchée par l'évolution du marché du travail.

1.1.3 Evolution du marché du travail

Si l'évolution de l'emploi était encore positive au quatrième trimestre 2008, les prévisions pour le premier trimestre 2009 se sont très vite assombries, surtout dans le secteur secondaire. La montée du chômage s'est accélérée en parallèle de l'automne 2008 au printemps 2009, le taux de chômage corrigé des variations saisonnières passant de 2,6% en octobre 2008 à 3,4% en avril 2009. Le nombre de chômeurs s'est accru mensuellement de

6400 personnes en moyenne de février à avril. De telles augmentations n'avaient plus été observées depuis 1993.

La recrudescence du chômage a été ressentie le plus fortement dans l'industrie et l'industrie manufacturière puisque ces branches ont été les premières à souffrir de la baisse de la demande étrangère. Le chômage a quasiment doublé entre avril 2008 et avril 2009 dans la métallurgie, l'industrie des machines, l'électrotechnique et l'industrie horlogère. Le secteur bancaire et la construction, notamment, enregistrent eux aussi une hausse du chômage supérieure à la moyenne.

La rapide augmentation du recours à la réduction de l'horaire de travail reflète aussi l'impact de la situation conjoncturelle sur l'industrie d'exportation. En février 2009, les bénéficiaires de l'indemnité chômage partiel étaient au nombre de 29 000 alors qu'ils étaient à peine 700 un an plus tôt. Le nombre d'heures de travail perdues atteignait 1,7 million en février, un volume qui, pour un horaire mensuel moyen de 180 heures de travail, correspond à environ 9700 emplois à plein temps. L'instrument de la réduction de l'horaire de travail a donc permis de freiner considérablement l'augmentation du chômage.

Cette forte recrudescence du chômage suit une période de croissance exceptionnellement forte de l'emploi qui a duré environ trois ans. L'expansion économique a été soutenue par l'immigration de la main-d'œuvre étrangère, une immigration qui devrait se tasser sensiblement au cours des prochains mois sous l'effet du recul de la demande de main-d'œuvre. En mars 2009, l'immigration de travailleurs provenant de l'UE17/AELE était de 25% inférieure à ce qu'elle était en mars 2008. L'immigration nette de la population étrangère était néanmoins encore clairement positive au premier trimestre.

Actuellement, l'augmentation du chômage est supérieure à la moyenne parmi les ressortissants de l'UE. Ce phénomène est essentiellement dû à une concentration de travailleurs immigrés dans des secteurs aujourd'hui spécialement touchés par le ralentissement économique. Par ailleurs, le fait que ces travailleurs sont, pour une part, au service de leur employeur depuis peu de temps accroît encore leur risque d'être les premiers à perdre leur emploi.

Les jeunes sont eux aussi touchés plus gravement que la moyenne par le chômage. Alors que le taux de chômage général a augmenté de 36% entre avril 2008 et avril 2009, celui des 15 à 24 ans s'est accru de 46%. C'est un phénomène typique observé durant les phases de récession. Les jeunes qui sortent du système de formation pour entrer dans le monde du travail sont en effet davantage frappés par le frein à l'engagement de personnel que les personnes déjà intégrées au marché du travail.

1.2 Perspectives

Suite à l'aggravation de la crise partout dans le monde, les perspectives économiques se sont considérablement assombries, pour la Suisse également, depuis décembre 2008. La récession devrait être d'une plus grande ampleur en 2009 que ce qui était admis il y a quelques mois encore. Les impulsions négatives en provenance de l'économie extérieure affectent toujours plus les secteurs économiques axés sur le marché intérieur.

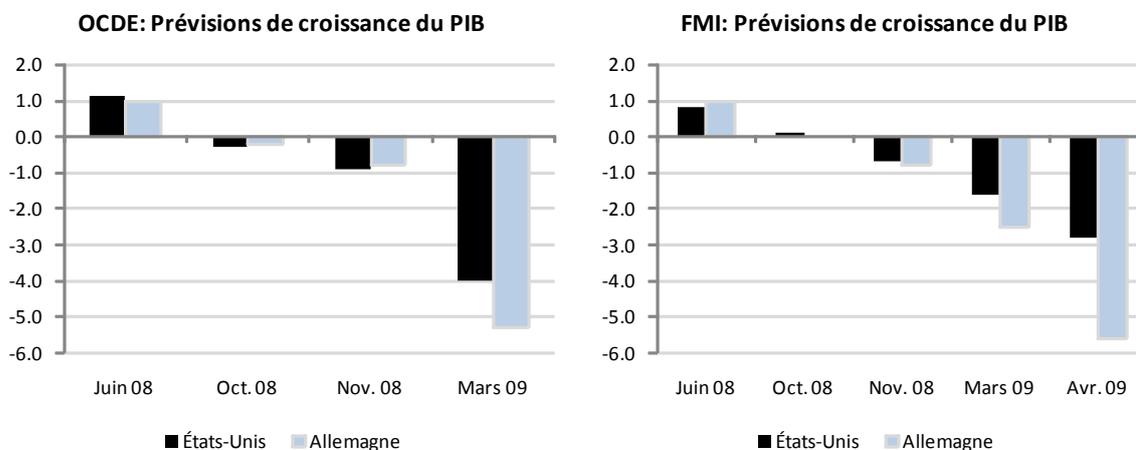
1.2.1 Perspectives conjoncturelles internationales

Les perspectives de la conjoncture mondiale, qui étaient déjà sombres à la fin de l'an passé, se sont encore dégradées depuis le début de 2009. Alors que tous les grands espaces économiques (Amérique du Nord, Europe, Asie) sont entrés dans une profonde récession depuis l'automne dernier, on ne saurait toujours pas prédire quand celle-ci prendra fin. On peut néanmoins déjà affirmer aujourd'hui que 2009 sera pour l'économie mondiale la pire année depuis la Seconde Guerre mondiale. Dans de nombreux pays, l'activité économique va se contracter de plusieurs points de pourcentage pour l'année en cours.

Ces dernières semaines, compte tenu des données conjoncturelles majoritairement négatives, de nombreuses institutions ont revu une nouvelle fois clairement à la baisse leurs prévisions économiques mondiales. Depuis l'automne 2008, tant le FMI que l'OCDE ont procédé à des corrections sans précédent sur un si court laps de temps. Le graphique ci-après illustre la correction des prévisions pour les Etats-Unis et l'Allemagne. En juin/juillet 2008, le FMI et l'OCDE avaient encore prédit une croissance modérée du PIB de 1 % pour les Etats-Unis et l'Allemagne en 2009. Depuis octobre, ces attentes ont fait l'objet de plusieurs corrections draconiennes à brefs intervalles. Pour l'Allemagne, les prévisions actuelles (mars/avril) pour l'année en cours tablent sur un recul du PIB compris entre 5 et 6 %, les Etats-Unis présentant aussi un tableau très sombre tout en étant un peu moins dramatique (-4 % selon l'OCDE et -2,8 % selon le FMI).

Ajustement des prévisions conjoncturelles internationales depuis l'automne 2008

Prévisions de croissance du PIB en 2009, chiffres de l'OCDE et du FMI



Cela dit, un nombre croissant d'indicateurs avancés – principalement des enquêtes menées auprès des entreprises – surtout aux Etats-Unis, mais aussi de plus en plus en Europe, signalent ces dernières semaines les premiers signes de stabilisation à bas niveau. En Amérique comme en Europe, les entreprises portent un regard un peu moins pessimiste sur les perspectives économiques des mois à venir. Les indicateurs conjoncturels actuels aux Etats-Unis et dans l'UE pointent de plus en plus vers un tassement de la récession, mais ne signalent en aucune manière une reprise prochaine.

Les mesures de soutien économique (politique monétaire très expansive et gros programmes budgétaires) et l'assainissement en cours des marchés financiers internationaux sont les facteurs principaux qui plaident pour une sortie progressive de la récession mondiale

vers la fin de 2009. Dès lors, une stabilisation graduelle de la conjoncture internationale pour la fin de l'année 2009 demeure le scénario le plus probable. Tout en soulignant le très haut degré d'incertitude, la quasi-totalité des prévisions actuelles tablent sur le fait que les Etats-Unis et l'Europe renoueront avec une légère croissance en 2010 (même si un grand nombre de pronostics de l'OCDE et du FMI notamment prédisent des taux de croissance du PIB légèrement négatifs en moyenne annuelle).

Cependant, la reprise sera timide, et elle ne sera pas linéaire. L'expérience montre qu'il est plus difficile de sortir des récessions qui ont débuté par des crises immobilières et bancaires, étant donné que les processus d'ajustement et de réduction des dettes (*deleveraging*) du secteur financier et des ménages privés américains et d'autres pays peuvent freiner encore longtemps la dynamique positive.

Prévisions conjoncturelles internationales du FMI et de l'OCDE pour 2009 et 2010

Taux de variation annuel du PIB

	FMI (avril 09)		OCDE (mars 09)	
	2009	2010	2009	2010
USA	-2.8	0.0	-4.0	0.0
Zone euro	-4.2	-0.4	-4.1	-0.3
Allemagne	-5.6	-1.0	-5.3	-0.2
France	-3.0	0.4	-3.3	-0.1
Italie	-4.4	-0.4	-4.3	-0.4
Grande-Bretagne	-4.1	-0.4	-3.7	-0.2
Japon	-6.2	0.5	-6.6	-0.5
Chine	6.5	7.5	6.3	8.5
Inde	4.5	5.6	4.3	5.8
Russie	-6.0	0.5	-5.6	0.7
Brésil	-1.3	2.2	-0.3	3.8

1.2.2 Perspectives économiques pour la Suisse

Si le recul du PIB est resté relativement modeste en Suisse au quatrième trimestre 2008 en comparaison internationale, les mauvais résultats des enquêtes conjoncturelles, dont la glissade s'est accélérée, donnent à penser que la contraction économique va s'accroître au cours du premier semestre 2009. La détérioration du climat économique s'est poursuivie en Suisse, à la différence des timides tendances à la stabilisation constatées depuis le début de l'année à l'étranger dans le cadre d'enquêtes réalisées auprès des entreprises. L'indice des directeurs d'achat de l'industrie s'est stabilisé en mars, après quinze mois de baisse continue. Toutefois, il s'établit à 32,6, un niveau qui demeure historiquement bas et qui atteste d'un fort recul de l'activité industrielle au premier trimestre 2009. Les vastes enquêtes conjoncturelles réalisées par le KOF dans les différentes branches dressent un sombre tableau. Le recul du baromètre conjoncturel du KOF, qui selon l'institut anticipe de un à deux trimestres l'évolution du PIB, s'est poursuivi de manière accélérée en février et en mars.

Sans surprise, les chiffres des entreprises du secteur industriel et des banques sont particulièrement négatifs. Bien que dans le commerce de détail et dans le secteur de la construction les résultats se soient avérés en mars encore tout juste satisfaisants, on observe des signes indéniables de tendances négatives, en particulier au niveau des attentes.

D'une manière générale, les perspectives conjoncturelles pour cette année en particulier, mais aussi pour l'année prochaine, s'annoncent nettement plus mauvaises que ne le donnaient à penser les dernières prévisions du Groupe d'experts de la Confédération en décembre 2008. En raison du contexte économique mondial qui a continué à se dégrader depuis la fin 2008, il convient désormais d'envisager un recul de la conjoncture nettement plus marqué en Suisse, en 2009, que ce qui était admis il y a quelques mois encore. C'est pourquoi, le 17 mars, le Groupe d'experts de la Confédération a encore revu à la baisse ses prévisions conjoncturelles pour la Suisse. Il table désormais sur un recul du PIB de -2,2 % en 2009. A la condition d'une stabilisation progressive des marchés financiers internationaux et de la conjoncture mondiale, la conjoncture en Suisse devrait elle aussi passer le creux de la vague sur la fin de l'année et amorcer une timide reprise en 2010 dans le sillage du secteur des exportations. Il devrait en résulter une légère croissance positive du PIB en moyenne annuelle pour 2010 (+0,1 %).

Les exportations (biens et services) ainsi que les investissements des entreprises en biens d'équipement, généralement fort cycliques, donneront des impulsions très négatives en 2009. Le Groupe d'experts prévoit un recul des exportations de marchandises et de services de plus de 8 % en 2009 et attend une timide reprise (+1 %) à la faveur des vents favorables de l'économie mondiale. En 2009, les investissements en biens d'équipements opérés par les entreprises devraient toutefois reculer de manière plus marquée (-10 %). L'expérience l'a montré: ils sont très cycliques et la récession provoquée par l'évolution de l'économie mondiale va donc les frapper de plein fouet.

Contrairement aux investissements en biens d'équipement, les perspectives relatives aux investissements dans la construction sont certes modérées, mais loin d'être moroses pour 2009. Les carnets de commandes de nombreuses entreprises demeurent remplis et les chiffres concernant les nouveaux contrats, dans le bâtiment et le génie civil, posent le germe d'un optimisme tout de retenue. Dès lors, même si le tableau pourrait s'assombrir en cours d'année, la construction devrait dans l'immédiat contribuer à atténuer la récession.

La demande de consommation des ménages, qui s'est jusqu'ici révélé être un moteur important de la conjoncture, amorce un ralentissement pour le reste de l'année mais aucun effondrement n'est attendu à brève échéance. Bien que l'évolution du chiffre d'affaires du commerce de détail soit à la baisse depuis le début de l'année 2009, à l'image des perspectives d'affaires du commerce de détail et du secteur de l'hôtellerie-restauration, l'expérience a montré que la demande de consommation des ménages réagit avec quelque inertie dans le cycle conjoncturel. Par ailleurs, les accords salariaux conclus à la fin de 2008 ont été bons, ce qui, compte tenu du faible renchérissement cette année, contribue à favoriser l'évolution des salaires réels. En conséquence, il faut s'attendre ces prochains trimestres à une faible dynamique de consommation, mais non à brusque chute de la consommation. La dégradation croissante du marché du travail devrait toutefois continuer de grever la consommation privée l'an prochain – contrairement aux exportations notamment – de sorte que la consommation des ménages devrait au mieux stagner en 2010.

Comme dans bien d'autres pays, la baisse marquée des prix des matières premières (et en particulier du pétrole) depuis la moitié de 2008 a fait chuter le renchérissement en Suisse. En moyenne annuelle, l'indice des prix à la consommation devrait même reculer en 2009 (-0,2 %). Cette évolution est toutefois due au seul effet du prix des matières premières et ne reflète pas une tendance à la déflation en Suisse qui serait causée par la récession. En 2010, les prévisions tablent à nouveau sur une légère hausse des prix (+1,0 %).

Un aspect positif est que l'économie suisse est fondamentalement en bonne santé et ne présente pas de déséquilibres majeurs dans les sous-marchés. Il n'y a par exemple pas de crise immobilière généralisée appelant des correctifs douloureux. Et même dans le domaine de l'octroi de crédits aux entreprises, la situation paraît moins tendue en Suisse que dans nombre de pays. Au cours des trois derniers mois de l'année écoulée, le ralentissement de la croissance des crédits s'est visiblement accentué. Toutefois, un tel phénomène n'a rien d'étonnant lorsqu'un repli conjoncturel s'amorce, comme l'expérience l'a montré. Traditionnellement, les investissements diminuent lorsque la performance économique recule, ce qui freine la demande de crédits. Il faut aussi s'attendre à ce que les banques opèrent un certain durcissement des conditions d'octroi de crédits (examen plus strict des risques) à partir du moment où les perspectives de chiffre d'affaires des entreprises s'assombrissent du fait du recul conjoncturel. Les enquêtes régulières effectuées par la BNS auprès des banques et l'évolution actuelle des crédits le confirment: il n'y a actuellement aucun signe de durcissement généralisé des conditions d'accès au crédit (pénurie de crédit). Compte tenu du fait que les données quantitatives relatives aux crédits et aux conditions de crédit ne sont disponibles qu'avec retard, il convient de rester vigilant.

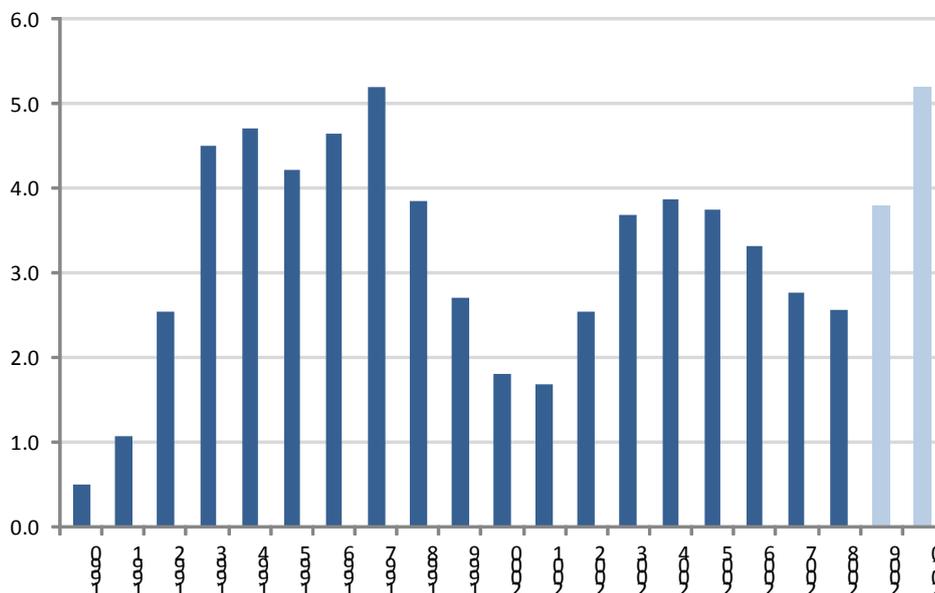
1.2.3 Perspectives du marché du travail suisse

Dans ce contexte de récession aiguë, il ne sera pas possible d'échapper à une détérioration de l'emploi en 2009 et en 2010. L'emploi (en équivalents plein temps), qui a encore légèrement progressé au quatrième trimestre 2008, devrait chuter de manière accélérée durant ces prochains trimestres. Ce n'est que dans le courant de l'année 2010 que le recul de l'emploi devrait s'infléchir graduellement, dans le sillage de la reprise conjoncturelle attendue. Le groupe d'experts table sur une perte totale d'environ 100 000 emplois en équivalent plein temps en Suisse sur les années 2009 et 2010.

La récession se traduira aussi par une nouvelle poussée du chômage. Si le chômage devait continuer à progresser comme il l'a fait ces trois derniers mois, le nombre de chômeurs atteindrait 150 000 et le taux de chômage 3,8%. Il faut s'attendre à une nouvelle augmentation du nombre de chômeurs au premier semestre 2010 également. En moyenne annuelle, l'effectif des chômeurs devrait atteindre 205 000 et le taux de chômage 5,2%.

Taux de chômage, évolution et prévisions

Chômeurs inscrits selon le SECO, en % de la population active selon le recensement 2000



Une comparaison sur le long terme montre que la situation du marché du travail représentera un gros défi pour la Suisse. La montée du chômage sera aussi accentuée qu'au début des années 90 et, en 2010, le niveau du chômage pourrait égaler le pic atteint en 1997.

Dans une crise persistante sur le marché du travail, un nombre toujours plus élevé de personnes épuiseront leurs droits aux prestations de l'assurance-chômage au cours de 2010 et rejoindront le cercle des personnes en fin de droits: une perspective qui revêt une importance non seulement sous l'angle social, mais aussi sur le plan de la politique de stabilisation.

Comme dans les précédentes phases de récession, il faut s'attendre à une augmentation plus élevée du chômage des jeunes. Selon les prévisions du SECO, le taux de chômage des 20 à 24 ans s'est inscrit à 5,2 % en avril 2009 et pourrait atteindre 9,3 % en 2010.

1.2.4 Risques

La gravité et la durée de la récession, ainsi que le moment de la reprise en Suisse dépendent de la conjoncture mondiale. Le contexte mondial est particulièrement incertain en raison de l'imbrication sans précédent d'une baisse conjoncturelle synchronisée à l'échelle du globe, d'une part, et des ajustements structurels des marchés financiers (processus de désendettement), d'autre part. Malgré les importantes mesures de soutien économique prises par de nombreux pays, les indicateurs conjoncturels ne laissent pas encore entrevoir de stabilisation à grande échelle. C'est pourquoi les risques d'aggravation et de prolongation de la récession restent considérables.

Pour le marché du travail, les prévisions actuelles pointent des risques essentiellement concernant l'évolution en 2010. Si la récession venait à se prolonger, la reprise de l'emploi serait aussi retardée. Une faiblesse durable de la demande pourrait, dans certains cas, remettre en question le recours des entreprises à la réduction de l'horaire de travail, avec pour corollaire une multiplication des cas de passage du chômage partiel au chômage tout court. Face à une crise qui s'installerait, le nombre des chômeurs en fin de droits augmenterait aussi de façon plus soutenue. Pour la majeure partie des assurés, la durée maximale d'indemnisation est aujourd'hui d'une année et demie sur deux ans. Certaines incertitudes existent en outre concernant la réaction de l'immigration au recul de la demande de main-d'œuvre. En Suisse, l'immigration a toujours réagi très fortement à l'évolution du marché du travail par le passé. L'expérience de certains pays de l'UE donne à penser qu'il en ira de même sous le régime de la libre-circulation des personnes, ce que viennent d'ailleurs confirmer les chiffres les plus récents concernant l'immigration en Suisse.

2 La politique de stabilisation et son système

La politique de stabilisation comprend des mesures économiques qui visent à atténuer les fluctuations de la conjoncture. Ces fluctuations autour de l'axe de croissance tendancielle résultent essentiellement de la modification de la demande globale, qui se compose de la consommation, des investissements (construction et équipements) et des exportations nettes (exportations moins importations). Le présent chapitre expose les instruments de la politique économique suisse qui ont un effet stabilisateur et les mesures concrètes prises pour faire face au tassement conjoncturel.

2.1 Les instruments de la politique suisse de stabilisation

La politique monétaire et la politique budgétaire sont deux instruments qui permettent d'influer relativement directement sur l'évolution conjoncturelle, tandis que la politique de croissance déploie des effets de nature plutôt indirecte.

2.1.1 Une politique monétaire axée sur la stabilité

La politique monétaire suisse assume une vaste mission de stabilisation. La Banque nationale suisse (BNS), qui conduit la politique monétaire dans l'intérêt général du pays, doit garantir la stabilité des prix tout en tenant compte de l'évolution conjoncturelle. Elle doit par ailleurs contribuer à la stabilité du système financier. Cependant, la priorité de la BNS est de garantir la stabilité des prix, un but considéré atteint lorsque le taux d'inflation est positif et inférieur à 2 %. En phase de récession, la barre des 2 % ne risque guère d'être dépassée; il s'ensuit que la BNS peut contribuer à la stabilisation conjoncturelle en abaissant les taux pour enrayer le recul de la demande globale. Ce type de politique monétaire expansive soutient l'investissement en réduisant le coût du capital, et les exportations nettes en contribuant à empêcher que le franc ne s'apprécie.

Si la stabilité du système financier est menacée, la BNS peut en outre prendre des mesures en étroite collaboration avec l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). Ces derniers mois, par exemple, il est devenu difficile de se refinancer à court terme sur le marché interbancaire. La BNS a mis à disposition des banques des liquidités à court terme pour franchir cette mauvaise passe et a permis, ainsi, d'éviter une aggravation de la crise.

2.1.2 Une politique budgétaire qui s'appuie sur de solides stabilisateurs automatiques

La politique budgétaire influe sur la conjoncture à la fois par les recettes et par les dépenses. Toute adaptation des impôts modifie le revenu disponible, et donc essentiellement la consommation; les dépenses publiques (pour les biens de consommation et d'équipement) ont une incidence directe sur la demande.

Comme elle est soumise à des décisions politiques, elle est nettement moins réactive que la politique monétaire lorsqu'une correction s'impose. Les retards qui en résultent font qu'un pilotage de la conjoncture par des décisions budgétaires n'a guère de chance de développer des effets en temps voulu. C'est notamment pour cette raison que nombre de pays ont adopté des règles budgétaires pour appuyer par ce moyen les effets de stabilisation automatique. L'introduction du frein à l'endettement et la révision du financement de

l'assurance-chômage sont deux mesures prises dans ce sens au cours de la dernière décennie.

- L'action du frein à l'endettement sur les dépenses a l'effet d'un stabilisateur automatique. Lors d'une dégradation de la conjoncture, le facteur dit conjoncturel, qui reflète le rapport entre le montant maximal de dépenses possibles et les recettes, augmente. Corollaire, la marge de manœuvre budgétaire augmente elle aussi, car l'adaptation du mécanisme de frein à l'endettement à la conjoncture permet d'empêcher que le recul des recettes de l'Etat ne doive être entièrement compensé par des économies du côté des dépenses. En cas de récession grave, le frein à l'endettement prévoit en outre la possibilité d'un relèvement extraordinaire du plafond des dépenses. Dans un tel cas, des mesures budgétaires discrétionnaires peuvent être prises à l'appui de la stabilisation automatique pour soutenir la conjoncture.
- L'assurance-chômage (AC) joue un rôle de stabilisateur automatique tout au long d'un cycle conjoncturel. Dans les phases de haute conjoncture, le montant des recettes excède celui des dépenses, et les ressources soustraites à l'économie contribuent à calmer la demande. Durant les phases de basse conjoncture, en revanche, les prestations de chômage soutiennent les revenus, ce qui a pour effet de stabiliser les dépenses de consommation. Le taux de cotisation doit être maintenu à un niveau stable à long terme et permettre à l'AC de constituer des réserves lors des phases de haute conjoncture pour qu'elles puissent être utilisées en cas de crise. L'impulsion fiscale positive de l'AC devrait s'élever à 2,5 milliards de francs en 2009 et à 2,4 milliards en 2010 selon les prévisions actuelles, ce qui correspond à près d'un demi-point de pourcentage du PIB.

La stabilisation automatique engendrée par le biais de l'assurance-chômage est donc nettement plus forte en Suisse que dans d'autres pays de l'OCDE. En tout, les stabilisateurs automatiques représentent dans notre pays environ 1 % du PIB lors de phases normales de tassement, et leur volume est largement supérieur dans une situation extraordinaire, comme une récession grave, par exemple.

2.1.3 Une politique économique axée sur la croissance

Pour le surplus, la politique économique agit davantage sur le potentiel de production et, ainsi, sur la croissance tendancielle à long terme. Cependant, la tendance à long terme est extrêmement importante pour la politique conjoncturelle également. Une croissance tendancielle soutenue rend l'économie plus résistante aux chocs conjoncturels étant donné qu'une économie dynamique retrouve plus rapidement la croissance et contribue souvent à atténuer le recul du taux de croissance en phase de récession. Ces dernières années, le Conseil fédéral a fait du relèvement de la croissance tendancielle le cheval de bataille de sa politique économique et a arrêté différentes mesures pour stimuler la croissance. Si l'on fait abstraction du financement des assurances sociales, un domaine où il convient encore d'agir, ces réformes permettent aujourd'hui à l'économie suisse d'être bien mieux armée qu'au début des années 90 pour faire face à une récession. Dans cette perspective, le Conseil fédéral estime qu'il est important de persévérer sur la voie définie au printemps 2008 dans le cadre du programme de croissance 2008-2011, en concrétisant sans faiblir pendant la législature en cours les mesures alors adoptées.

Vu la forte baisse des exportations, les mesures de la politique de croissance qui visent à soutenir l'économie d'exportation se révèlent cruciales dans la situation actuelle. Il s'ensuit que la conclusion et la mise en œuvre rapide d'accords de libre-échange avec d'importants

partenaires commerciaux compte au rang des priorités du Conseil fédéral. Il convient en outre d'examiner les possibilités d'amélioration des conditions-cadre de la place financière suisse.

2.2 Une approche en plusieurs phases

Avec l'aggravation de la crise, le Conseil fédéral a opté pour une démarche échelonnée: en fonction de l'évolution de la situation, il a prévu de prendre des mesures supplémentaires organisées selon une feuille de route pouvant compter jusqu'à trois 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» après une phase d'essor, mais d'une crise économique mondiale déclenchée par l'explosion d'une bulle immobilière sans précédent accompagnée d'une crise du crédit. Ainsi, l'affaiblissement conjoncturel est aggravé par les ajustements structurels qui s'imposent au secteur financier sous le signe du désendettement (*deleveraging*). 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. Cette incertitude à elle seule plaide en faveur d'une stratégie organisée en plusieurs étapes.

A cela s'ajoute le fait que la dynamique de tassement observée en Suisse plaide elle aussi en faveur d'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. A la différence de l'évolution observée dans d'autres pays de l'OCDE, la situation d'une grande part de l'économie est restée bonne en Suisse; longtemps, «seules» les grandes banques ont dû lutter contre la crise financière, et les choses ont pris pour elles un tour alarmant à l'automne. Les exportations ont nettement baissé vers la fin de 2008, et les perspectives d'investissement en biens d'équipement se sont détériorées avec l'aggravation de l'affaiblissement conjoncturel. Côté consommation et construction, les effets d'un recul sont encore peu perceptibles au deuxième trimestre 2009, même si les perspectives se sont aussi dégradées 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 ainsi qu'une politique monétaire plus expansive, qui a entre autres pour objectif d'atténuer la tendance à l'appréciation du franc; puis, dans un deuxième temps seulement, les premières mesures budgétaires supplémentaires, qui visent à dynamiser la construction avant tout. Depuis que la crise a éclaté, le Conseil fédéral s'est en outre attaché à travailler en étroite collaboration avec les cantons, mais aussi les associations et autres groupes d'intérêt. Vu que les deux premières phases des mesures de stabilisation ont pu être réalisées extrêmement vite, la marge de coordination au niveau politique était limitée. Au niveau opérationnel, il a heureusement été possible de s'appuyer sur les contacts et les processus bien rodés entre les offices fédéraux et les cantons. En cas de mesures supplémentaires, il faudra utiliser à plein le potentiel de coordination politique avec les cantons. Le cas échéant, les conditions pour ce faire seront sans aucun doute plus favorables que lors des deux premières phases.

Le DFE a par ailleurs institué un groupe d'experts Conjoncture, où siègeront aussi les cantons, aux côtés des partenaires sociaux, des associations faîtières et de représentants des milieux scientifiques. Le groupe d'experts soutient notamment le DFE dans la planification et la mise en œuvre de mesures supplémentaires, mais se pose aussi comme un forum d'échange et de consultation des différents groupes d'intérêt.

3 Mesures de stabilisation conjoncturelle prises à ce jour

3.1 Mesures de politique monétaire

Face à l'assombrissement des perspectives économiques, la BNS a pris ses premières mesures de politique monétaire en octobre 2008, abaissant à cinq reprises et parfois massivement la marge de fluctuation du Libor à trois mois, qui est passée de 2,25-3,25 % à 0-0,75 %. A l'occasion de l'analyse de la situation de mars de 2009, elle a annoncé qu'elle abaisserait progressivement le Libor dans la partie inférieure de la nouvelle marge de fluctuation à environ 0,25 %, afin d'éviter que le franc suisse ne continue de s'apprécier. Par ailleurs, elle a décidé d'acquérir des obligations en francs suisses de débiteurs privés pour renforcer notablement la liquidité du marché. Ces mesures conjoncturelles, qui sont autant de signaux forts, soutiennent surtout les exportations (par leurs effets sur le cours du franc) et les investissements (par leurs effets sur le coût du capital), soit les deux composantes de la demande qui sont le plus durement frappées par le tassement de la conjoncture. En réponse à la mauvaise situation financière d'UBS, le Conseil fédéral, la BNS et la Commission fédérale des banques (CFB, aujourd'hui: FINMA) ont finalement arrêté, le 16 octobre 2008, un train de mesures supplémentaires destinées à renforcer le système financier suisse.

3.2 Première phase des mesures de stabilisation

Le 12 novembre 2008, le Conseil fédéral a arrêté, dans le cadre de sa politique budgétaire, une première phase de mesures supplémentaires pour soutenir la conjoncture en se fondant sur le fait que le budget 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. Il s'agissait en fait de la levée, pour un montant de 205 millions de francs, du blocage de crédits au sein des départements: certains crédits budgétaires sollicités qui avaient été partiellement bloqués dans une phase antérieure pour des raisons budgétaires ont été libérés.

L'objectif était, par ailleurs, d'anticiper certains projets qui pouvaient l'être pour les concrétiser en 2009 (dépenses supplémentaires consacrées à la protection contre les inondations et les dangers naturels, aux améliorations énergétiques de logements en propriété réalisées par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et aux constructions civiles de la Confédération). Les dépenses supplémentaires consenties pour la protection contre les crues, d'un montant total de 66 millions de francs, permettront de couvrir intégralement les besoins des cantons dans les prochaines années. Certains projets sont déjà approuvés ou prêts à être mis en œuvre, comme la correction de la Linth et l'assainissement du canal d'Escher, ou encore les travaux urgents dans la zone du glacier de Grindelwald. D'autres pourront être approuvés prochainement, à l'instar d'importants projets dans l'Oberland bernois (galerie d'évacuation du lac de Thoune et Meiringen, notamment), ainsi que dans le canton du Valais et dans la région de la Petite Emme. Le 23 janvier 2009, l'Office fédéral du logement (OFL) a lancé à l'intention des maîtres d'ouvrage d'utilité publique un programme spécial de 45 millions de francs qui permettra de procéder à l'assainissement énergétique complet de plus de 1000 logements tout en évitant d'importantes augmentations de loyer. De plus, 20 millions de francs ont été alloués à des travaux d'entretien des bâtiments civils de la Confédération et 10 autres millions au relèvement des fonds destinés à la promotion des exportations.

Le Parlement a accepté les dépenses proposées et décidé d'augmenter la contribution à la rénovation des bâtiments de 86 millions de francs (montant global annuel alloué aux cantons pour promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie et la récupération des rejets de chaleur). Les cantons et l'administration fédérale préparent actuellement la mise en œuvre de ces décisions. Le montant total des fonds supplémentaires alloués au titre de la phase 1 à des nouveaux projets destinés à stimuler la demande s'élève à 432 millions de francs. Ces dépenses supplémentaires viennent surtout à l'appui des investissements dans la construction.

Tableau: Aperçu des mesures de la première phase

Aperçu phase 1:			
[montants en millions de CHF]		Effet attendu par année	
	Dépenses de la Confédération	2009	2010
Levée du blocage de crédit	205	205	
Aide au logement	45	45	
Protection contre les inondations	66	66	
Entretien de bâtiments civils de la Confédération	20	20	
Promotion des exportations	10	5	5
Décidé en plus par le Parlement (assainissement de bâtiments)	86	86	
Libération des réserves de crise		275	275
Apports de tiers ¹⁾		120	
Impulsions phase 1, en tout	432	822	280

1) Estimation

Le train de mesures de stabilisation de la phase 1 comprenait aussi la libération générale des réserves de crise (RéCri). Vu que cet instrument, dont l'efficacité était discutable, a été abrogé dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises II, il s'agit de la dernière libération générale. Cela signifie que, premièrement, l'intégralité des moyens restants, qui se chiffrent à environ 550 millions de francs, sera utilisée pour des investissements dans les deux prochaines années et, deuxièmement, qu'il n'est plus possible de faire de versements sur les comptes RéCri. De ce fait, à la différence des libérations précédentes, cette dernière libération des RéCri déploiera un effet sensible sur la conjoncture. Les investissements en biens d'équipement, composante de la demande pour laquelle on pronostique un net affaïssement, seront les principaux bénéficiaires de cette mesure.

Dans le cadre des mesures de stabilisation, le Conseil fédéral a par ailleurs décidé de soutenir les exportations en s'attachant à accélérer la conclusion et la mise en œuvre d'accords de libre-échange avec des partenaires commerciaux d'envergure. Il convient de

mentionner ici en particulier l'accord signé avec le Japon en février déjà, qui devrait entrer en vigueur encore eu cours d'année. Le projet sera donc soumis au Parlement durant la session d'été. En 2009 et en 2010, ces efforts d'ouverture des marchés seront appuyés par des mesures spéciales de promotion du commerce extérieur.

3.3 Deuxième phase des mesures de stabilisation

Le Conseil fédéral a lancé le 11 février 2009 la deuxième phase des mesures visant à soutenir la conjoncture en Suisse. L'accroissement de dépenses de 700 millions de francs prévu au titre d'un supplément au budget 2009 a utilisé le volant budgétaire restant pour 2009. Les mesures sont ciblées et déploieront leurs effets, lorsque cela est possible, dans le courant de l'année. Ces dépenses satisfont aux critères de la politique conjoncturelle: elles sont ciblées, elles déploient des effets rapidement et elles sont temporaires. En tenant compte des apports de tiers qu'elles induisent, elles généreront un volume de commandes supérieur à 1 milliard de francs. Elles bénéficieront essentiellement aux domaines suivants:

infrastructures routières et ferroviaires, projets relevant de la nouvelle politique régionale, recherche appliquée (Commission pour la technologie et l'innovation, recherche fondamentale du Fonds national suisse, EPF, recherche agronomique), forêts, protection de la nature et du paysage, photovoltaïque, chauffage à distance, remplacement de chauffages électriques, assainissement et entretien de bâtiments des EPF et d'armasuisse, marketing touristique.

Tableau: Aperçu des mesures de la deuxième phase

Aperçu phase 2:			
[montants en millions de CHF]		Effet attendu par année	
	Dépenses de la Confédération	2009	2010
Infrastructures routières ³⁾	143	143	
Infrastructures ferroviaires	252	252	
Politique régionale	100	100	
Recherche	50	50	
Protection de l'environnement	20	20	
Energies renouvelables	50	50	
Assainissement de bâtiments existants	40	40	
Tourisme	12	12	
Rubriques diverses	33	33	
Décidé en plus par le Parlement (photovoltaïque)	10	10	
Supplément la, en tout	710	710	

Apports de tiers	0	450	
Prolongation de l'indemnisation en cas de réduction d'horaire de travail ¹⁾			
Extension des prestations de l'ASRE ¹⁾			
Remise des avances versées au titre de l'abaissement de base (LCAP) ²⁾	0	50	50
Impulsions phase 2, en tout	710	1210	50

1) Aucune estimation disponible

2) Effet en partie également après 2010

3) En raison d'oppositions aux projets autoroutiers, une grande partie ne devrait être effective qu'après 2010

Le Conseil fédéral a prévu en outre d'adapter les dispositions légales régissant l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE). Les adaptations, qui sont limitées à 2011, ont notamment pour objectif de réduire les coûts de financement supportés par les exportateurs et de faciliter l'accès au financement des exportations. Le Conseil fédéral entend ainsi empêcher que, dans le contexte d'une concurrence internationale accrue, les entreprises suisses d'exportation ne soient pénalisées par rapport à leurs concurrents étrangers.

Le Conseil fédéral a décidé par ailleurs d'une modification de la loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP) pour permettre la remise anticipée des avances versées au titre de l'abaissement de base, ce qui débouchera sur des rénovations supplémentaires ces prochaines années. Le projet prévoit d'abandonner le remboursement d'avances pour des logements subventionnés, à condition que ces derniers aient au moins 20 ans et qu'ils fassent l'objet d'améliorations énergétiques représentant un investissement comparable. Cette mesure est limitée à fin 2012 dans le but de stimuler les investissements le plus rapidement possible.

Enfin, l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail a été prolongée de 12 à 18 mois. Cette mesure doit permettre d'éviter que les entreprises ne soient contraintes de licencier en période de basse conjoncture en raison de l'état de leur carnet de commandes. Le délai de carence est en outre ramené à un jour pour les entreprises. Enfin, les personnes subissant une réduction d'horaire de travail ont, pour une période limitée, la possibilité d'effectuer une formation continue sans devoir remplir certaines conditions.

Les mesures de cette deuxième phase ont été assorties de plusieurs autres décisions du Conseil fédéral en matière de politique conjoncturelle. Le Conseil fédéral a pris des décisions en matière de progression à froid et d'imposition des familles susceptibles d'avoir un effet stabilisant à moyen terme en cas de prolongation des difficultés conjoncturelles. Il a proposé d'anticiper la compensation du renchérissement enregistré jusqu'à fin 2008 pour l'année fiscale 2010. Cette mesure à visée conjoncturelle permettra aux contribuables d'économiser plus de 400 millions de francs d'impôts. Afin d'alléger la charge fiscale qui pèse sur les familles avec enfants, le Conseil fédéral a par ailleurs transmis, le 20 mai 2009, le message concernant un projet de réforme de l'imposition des familles. Les mesures prévues entraîneront une baisse des recettes d'environ 600 millions de francs pour l'impôt fédéral direct. Les modifications doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2010 déjà et prendre effet dès 2011.

Il convient de noter que les impulsions directes déclenchées par ces deux premières phases de mesures de stabilisation ne comprennent qu'une partie de l'ensemble des impulsions conjoncturelles publiques. Si l'on prend en considération les mesures annoncées par les cantons ainsi que les effets du stabilisateur automatique de l'assurance-chômage, l'impulsion totale donnée s'élève à plus de 7 milliards de francs pour 2009 et à plus de 4 milliards pour 2010. Le tableau suivant récapitule ces estimations; lorsque l'on établit des comparaisons internationales de mesures conjoncturelles, il est important de garder à l'esprit cette vue d'ensemble.

Tableau: Aperçu des impulsions conjoncturelles

Mesures de stabilisation: vue d'ensemble			
[montants en millions de CHF]	Effet attendu par année		Effet cumulé
	2009	2010	
Phase 1	822	280	1'102
Phase 2	1'210	50	1'260
Phases 1 et 2 cumulées	2'032	330	2'362
Autres mesures de stabilisation conjoncturelle			
Mesures fiscales ¹⁾			
Imposition du couple		650	650
Cantons et communes			
Dépenses supplémentaires	1'800		1'800
Allègements fiscaux des cantons	1'000	1'000	2'000
Contribution supplémentaire de l'AC au titre de la stabilisation	2'500	2'400	4'900
Total des impulsions conjoncturelles	7'332	4'380	11'712
Part du PIB	1.38%	0.82%	2.20%

Mesures destinées à stabiliser le système financier

Emprunt à conversion obligatoire, UBS 6'000

Fonds de stabilisation de la BNS 39'700²⁾

1) Sont en outre prévues la compensation précoce de la compensation à froid et des mesures d'allègement fiscal en faveur des familles, qui devraient déployer le gros de leurs effets à partir de 2011.

2) 34,8 milliards d'USD (=90 % de 38,7 milliards d'USD, au taux de change du 31.3.2009)

3.4 Evaluation des Mesures

Comme cela avait été le cas pour les programmes des années 90, les mesures de stabilisation devront être soumises à une évaluation économique. Une appréciation fondée des effets des mesures de stabilisation conjoncturelle prises à ce jour répond à un besoin largement partagé. Non seulement l'opinion publique, mais aussi le Conseil fédéral attendent avec intérêt les résultats d'une telle évaluation. Ne serait-ce que dans la perspective des crises futures, il serait très utile d'avoir une connaissance détaillée de la nature de l'effet et de l'efficacité des mesures de stabilisation qui ont été prises.

Une évaluation n'est toutefois pas encore possible à l'heure actuelle. D'une part, un grand nombre de projets viennent de débiter et, d'autre part, les données chiffrées nécessaires, comme les estimations trimestrielles du PIB, ne sont disponibles qu'avec un certain temps de retard.

Pour répondre au souhait du Parlement, qui désirait disposer rapidement d'une évaluation, un système de rapport sera mis en place dans un premier temps pour rendre compte des progrès des mesures de mise en œuvre. Ces prochains mois, il pourra uniquement recenser les marchés passés grâce aux dépenses anticipées. Avec le temps, toutefois, il se dégagera progressivement une image d'ensemble des projets réalisés. Une première enquête concernant la libération des réserves de crise est prévue pour l'automne 2009, après consultation des représentants de l'économie.

Une évaluation approfondie devra être réalisée à la fin de l'exercice des mesures, une fois que des statistiques appropriées seront disponibles. L'idée est de mesurer leur efficacité sur le plan conjoncturel ainsi que leurs effets sur la structure de l'économie, et donc sur la croissance à long terme. D'autres critères, tels que des questions de genre (portant notamment sur les emplois, le chômage partiel et les mesures de formation continue) seront traitées dans des chapitres à part, le Conseil fédéral ayant proposé au Parlement d'accepter le postulat 09.3297 «Programme conjoncturel. Conséquences du point de vue de l'égalité des sexes» déposé par le groupe des Verts.

3.4.1 Avancement de la mise en œuvre de la phase 1 (état : 11.05.09)

La levée du blocage des crédits a pris effet avec l'arrêté fédéral relatif au budget. Les unités administratives concernées disposaient, à partir du 1^{er} janvier 2009, de l'intégralité des montants approuvés au budget pour les crédits de paiements. Il faudra attendre la présentation des comptes pour pouvoir déterminer précisément si le budget aura été épuisé durant l'année en cours.

S'agissant des projets touchant à la protection contre les crues, les fonds issus des mesures conjoncturelles ont débloquent la situation, puisque la Confédération n'est plus le facteur entravant la mise en œuvre des projets comme la galerie de Lyss, le canal de Hagneck ou les travaux autour du glacier de Grindelwald. Bien que tous les projets n'aient pas encore été évalués, il est fort probable que les 66 millions de francs soient dépensés en 2009.

Les organisations faîtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique recevront des prêts intéressants pour des travaux de rénovation ou de remplacement. Les constructions devront respecter un certain standard énergétique. Dans le cas d'emprunts existants, la Confédération peut par ailleurs réduire le remboursement des avances qu'elle a consenties du montant équivalent au total des coûts engendrés par les rénovations énergétiques pour les immeubles d'au moins vingt ans. Pour les projets de ce type, deux délais ont été fixés pour le dépôt

des demandes: le 30 avril et le 30 septembre 2009. Les décisions concernant les demandes remises au 30 avril seront prises le 15 juin. Pour le délai de fin septembre, les décisions seront prises fin novembre. Les projets doivent être prêts à être exécutés. Au 30 avril, les demandes de projets représentaient 21 millions de francs; 15 millions seront approuvés pour la première tranche.

Dans le domaine de l'entretien des bâtiments, 120 projets de construction ont été définis. Il s'agit principalement de mesures d'entretien pouvant être exécutées rapidement et sans permis de construire, pour la plupart; 90% des projets ont déjà été attribués pour planification ou réalisation. Les 10% restants le seront encore au 1^{er} semestre de 2009.

Au chapitre des travaux d'assainissement énergétique, il s'agit principalement du versement de contributions globales aux cantons, en faveur de leurs programmes d'encouragement destinés à augmenter l'efficacité des installations énergétiques domestiques (p. ex. remplacement des chauffages électriques). Alors que les demandes déposées par les cantons le 31 octobre 2008 pour les programmes d'encouragement se montaient à 65 millions de francs, les cantons ont porté cette somme à 110 millions de francs au 31 mars 2009. Les 66 millions de francs prévus peuvent par conséquent être dépensés à temps sans que cela ne pose de problème. L'envoi des décisions relatives aux contributions globales aux cantons aura lieu début juin. Le versement interviendra à l'échéance du délai de recours, soit aux alentours du 15 juillet.

Fin 2008, les réserves de crises (RéCri) s'élevaient à plus de 550 millions de francs. A fin avril, environ 210 millions de francs avaient été versés. Toutes les entreprises qui disposent de RéCri doivent les avoir utilisées d'ici au 31 décembre 2010. Elles ont jusqu'au 31 décembre 2011 pour apporter la preuve de l'utilisation des fonds. A cette date seulement il sera possible de catégoriser les dépenses.

3.4.2 Avancement de la mise en œuvre de la phase 2 (état : 11 mai 2009)

Dans le domaine des infrastructures, le total des fonds octroyés aux chemins de fers privés et aux CFF durant la deuxième phase s'élève à 142 millions de francs. Les projets des chemins de fer privés bénéficiant des mesures de stabilisation sont des projets qui étaient déjà en phase d'exécution; dans ces cas, les fonds octroyés ont permis de ne pas revoir les projets à la baisse. Les fonds octroyés aux CFF seront eux aussi dépensés durant l'année en cours. Ils seront affectés à plus de 60 petits projets, qui incluent notamment la rénovation des superstructures, le remplacement de systèmes de commande à distance pour lignes de contact, l'élimination de carences et des mesures d'assainissement dans diverses régions du pays.

Concernant le réseau des routes nationales, 143 millions de francs ont été octroyés pour l'élimination de goulets d'étranglement. Il n'est pas certain, à l'heure actuelle, qu'ils seront utilisés dans les temps. Le délai d'opposition pour le projet d'extension à une route à 6 voies à Härkingen-Wiggertal est échu en avril. Il y a eu plus d'oppositions que prévu. Il n'est pas impossible que la décision du DETEC soit portée devant le Tribunal administratif fédéral, voire devant le Tribunal fédéral, ce qui pourrait entraîner un retard de 2 ans à 2 ans et demi si l'on ne retire pas l'effet suspensif des éventuels recours. Dans le meilleur des cas, le projet fera l'objet d'un appel d'offres public fin 2009. Dans le cadre de l'extension à 6 voies à Blegi-Rütihof, les deux derniers recourants ont retiré leurs recours devant le Tribunal administratif fédéral. Les travaux préparatoires, estimés à 16 millions de francs, pourront être mis au concours en juin et débuter avant les vacances d'été; les travaux principaux feront également l'objet d'un appel d'offres et débuteront en 2010.

Dans le domaine de l'environnement et de l'énergie, une grande partie des fonds a déjà été versée. Plus de 9 millions de francs ont notamment déjà été octroyés pour des aides à l'investissement dans des installations photovoltaïques et environ 3 millions pour le remplacement de chauffages électriques. Concernant la promotion de projets de chaleur à distance, une première tranche de 4 millions de francs sera versée à la mi-mai. Vu les projets soumis à l'heure actuelle, l'intégralité des moyens budgétaires prévu sera vraisemblablement épuisée cette année.

S'agissant des mesures de moindre ampleur, l'état d'avancement varie fortement d'un cas à l'autre. Dans le domaine de la recherche, certains projets, notamment du fonds national, ne pourront pas être lancés avant l'automne. En revanche, les fonds destinés à la rénovation de bâtiments existants, qui concernent principalement les immeubles d'armasuisse, seront certainement versés au deuxième semestre. La majeure partie des nouveaux versements au Fonds de développement régional interviendra sans doute également au deuxième semestre, car de nombreux cantons attendent encore avant de déposer leurs projets.

3.5 Possible troisième phase des mesures de stabilisation

Dans une situation extraordinaire où des développements échappent au pilotage de l'Etat (en cas de récession grave, p. ex.), le frein à l'endettement prévoit que les dépenses peuvent exceptionnellement dépasser le plafond prévu par le mécanisme. Or le cas de figure n'est pas exclu pour le budget 2010 si des mesures sont prises dans le cadre d'une troisième phase, alors que le budget 2009 offrait la marge de manœuvre budgétaire suffisante pour la réalisation des deux premières phases.

Une grave récession est caractérisée par un ralentissement important et durable de l'économie. Le chômage constitue un indice parlant à cet égard. En effet, si les prévisions tablent sur un taux supérieur à 5 % pendant plusieurs trimestres, ce serait, pour la Suisse, clairement le signe d'une grave récession. Cet axiome est justifié à la lumière des expériences passées et des évolutions régionales, des taux de chômage de plus de 5 % ayant été atteints au plus fort de la récession des années 90.

Les perspectives internationales joueront elles aussi un rôle important, en particulier sur des questions telles que celle du moment où l'économie mondiale franchira le creux de la vague ou celle de la vigueur de la relance.

Le Conseil fédéral devra se fonder sur les prévisions pour l'économie mondiale et la Suisse en 2009 et en 2010 pour décider d'une éventuelle troisième phase. Etant donné que la fiabilité des prévisions s'accroît à raison des informations supplémentaires qu'elles intègrent, il paraît judicieux de ne pas précipiter les choses. Eu égard à la mécanique des prévisions, l'automne 2009 serait un moment approprié pour prendre une décision. Toutefois, cela compliquerait singulièrement l'élaboration d'un troisième train de mesures, raison pour laquelle le Conseil fédéral estime raisonnable de chercher à la prendre avant les vacances d'été.

4 Mesures visant à renforcer la croissance économique à long terme

4.1 Le rôle de la politique de croissance en période de récession

A l'inverse des mesures de stabilisation, dont le but est d'améliorer la situation économique à brève échéance, la politique de croissance vise un développement économique durable grâce à des réformes déployant leurs effets à long terme. Elle détermine aujourd'hui dans quelle mesure le potentiel de croissance économique de la Suisse pourra être mis à profit ces prochaines années, au bénéfice de ses entreprises et de sa population.

Malgré son orientation vers le long terme, la politique de croissance est étroitement liée à la capacité d'une économie nationale à résister aux aléas conjoncturels. D'une part, elle permet, en période de haute conjoncture, de créer davantage de réserves. C'est par exemple le cas, dans une perspective budgétaire, pour les services sociaux, mais aussi pour les entreprises et les individus. D'autre part, la mise en place de conditions favorables à la croissance assure une mise en œuvre plus rapide du potentiel de rattrapage lors de la reprise. Enfin, grâce aux réformes engagées au titre de la politique de croissance, les structures économiques peuvent s'adapter en temps voulu à la nouvelle donne du marché et optimiser ainsi l'allocation des ressources.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral tient à garder le cap sur les objectifs fixés, quelle que soit la conjoncture actuelle. La Suisse ne gagnerait rien à remettre à plus tard ses réformes structurelles, bien au contraire: en période de récession, il est d'autant plus urgent de mettre en œuvre une politique de croissance, à condition toutefois qu'elle soutienne la demande et lève les obstacles à l'investissement.

4.2 Les mesures déjà appliquées

Si l'économie suisse évolue aujourd'hui dans un contexte favorable et semble mieux préparée à faire face aux difficultés actuelles que lors de précédentes récessions, elle le doit en partie à l'impulsion réformatrice de la politique de croissance que la Confédération défend et met en œuvre depuis 2002.

Citons à titre d'exemple quelques mesures déjà appliquées et quelques orientations tracées:

- La *libre circulation des personnes* entre la Suisse et l'UE, à laquelle le peuple a confirmé une nouvelle fois son soutien en février 2009, a été l'un des moteurs de la réussite de notre économie jusqu'en 2008. La complémentarité entre main-d'œuvre suisse et étrangère a en effet renforcé son essor.
- Les *programmes d'allégement budgétaire* et la discipline qu'ils imposent offrent aux autorités la possibilité d'aborder les phases de basse conjoncture avec une certaine marge de manœuvre.
- La *5^e révision de l'assurance-invalidité* devrait contribuer à réduire, par rapport aux dernières périodes de basse conjoncture, la proportion de personnes sans emploi qui passent de l'assurance-chômage à l'AI et voient ainsi souvent leur potentiel lucratif diminuer durablement.

- La *réforme de la fiscalité des entreprises II* favorise l'activité de nombreuses sociétés tout en facilitant la transformation de leurs structures, d'où une amélioration de la productivité du capital.
- Les *réformes structurelles du marché intérieur* ont certes pris quelque retard mais leur champ d'application a été étendu. Si elles étaient appliquées comme prévu, elles contribueraient à abaisser le niveau trop élevé des prix et des coûts en Suisse. La compétitivité des entreprises s'en trouverait renforcée alors que le revenu réel des ménages en profiterait également. La révision de la loi fédérale sur le marché intérieur, mentionnée dans le postulat 08.3764, a été mise en œuvre comme prévu et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006. Elle élargit les possibilités qui s'offrent aux entreprises qui manquent de travail, en leur permettant d'opérer dans d'autres cantons, voire d'y déplacer leur siège.
- L'*application de la loi sur les cartels (LCart)*, dont la révision est entrée en vigueur en 2004, incombe à la Commission de la concurrence (COMCO), qui est indépendante du Conseil fédéral. Ce dernier a veillé à ce que la LCart soit évaluée, comme le prévoit son art. 59a. Le rapport de synthèse du groupe d'évaluation Loi sur les cartels constate que le droit en vigueur dote les autorités en matière de concurrence des instruments appropriés pour mener une politique axée sur l'encouragement et le maintien d'une concurrence efficace et pour répondre aux attentes du législateur. Mais il soulève également plusieurs failles de la loi. Le Conseil fédéral a par conséquent chargé le DFE de soumettre des propositions concrètes d'ici au printemps 2010 en vue d'une adaptation de la loi sur les cartels. Ces propositions doivent notamment viser à renforcer la Commission de la concurrence en tant qu'institution indépendante, à adapter le contrôle des fusions, à introduire le traitement différencié des accords verticaux et à accélérer les procédures.

La Suisse a donc engagé, ces dernières années, un certain nombre de réformes dont les effets bénéfiques se font d'ores et déjà sentir. Elle a en outre conservé des atouts de longue date, comme la souplesse de son marché du travail. C'est aussi pour cela que notre économie se trouve dans une situation favorable pour faire face aux problèmes actuels et retrouver rapidement le chemin de la croissance lorsque viendra la reprise.

Le Parlement doit encore se prononcer sur une partie des mesures proposées, notamment dans le cadre de la révision du droit des sociétés anonymes (*gouvernance d'entreprise*). La croissance continuera de profiter, ces prochaines années, de l'adoption de certaines bonnes pratiques reconnues sur le plan international et de la poursuite des réformes structurelles du marché intérieur.

4.3 La politique de croissance 2008-2011

Dans le rapport sur la politique de croissance 2008-2011, qu'il a approuvé le 2 avril 2008, le Conseil fédéral propose des pistes pour de nouvelles réformes pour soutenir la croissance. Dans ce cadre, il a arrêté un train de 20 mesures supplémentaires visant à renforcer le potentiel de croissance de l'économie suisse pendant la législature en cours.

Pour illustrer la pertinence des mesures proposées dans le rapport, il vaut la peine de mettre en lumière le rôle qu'elles peuvent jouer à court terme dans la lutte contre la récession.

- L'ouverture des marchés est l'un des objectifs de la politique de croissance pour les années 2008 à 2011. Elle peut contribuer à maintenir, voire à améliorer le pouvoir

d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises suisses. La révision de la *loi fédérale sur les entraves techniques au commerce* joue ici un rôle fondamental en accentuant d'une part la pression sur les prix de nombreux biens importés, ce dont profitent les consommateurs et l'économie, et en renforçant d'autre part la concurrence sur le marché intérieur. Les deux Chambres semblent vouloir approuver cet objet dans les meilleurs délais, ce qui donnerait un signal fort allant à l'encontre des tendances protectionnistes tout en améliorant, au plus fort de la récession, les conditions-cadre dont bénéficiera demain la place économique suisse.

- Un autre objectif de la politique de croissance est de garantir l'accès aux marchés étrangers. Il revêt une importance particulière au moment même où la récession provoque un effondrement des exportations. Pour atteindre ce but, le Conseil fédéral mise en premier lieu sur *l'extension de notre réseau d'accords de libre-échange*. Mentionnons à ce titre l'accord de libre-échange entre la Suisse et le Japon, signé le 19 février 2009.
- Certaines des mesures de stabilisation déjà arrêtées visent à promouvoir l'investissement dans les infrastructures suisses. Si les investissements publics dans les infrastructures soutiennent certes la demande intérieure, il s'agit surtout d'utiliser le plus judicieusement possible des ressources financières limitées tout en garantissant un fonctionnement efficace des infrastructures de base dans tout le pays. Le Conseil fédéral a intégré à sa politique de croissance l'élaboration, cette année encore, d'une *stratégie en matière d'infrastructures*.
- La réalisation de l'objectif qui consiste à *démanteler les obstacles administratifs inutiles* implique également des mesures de haute importance en période de récession. Mentionnons à ce titre la révision partielle de la législation sur les poursuites et les faillites. En cas de faillite, les nouvelles dispositions envisagées devraient laisser une plus grande part du capital de l'entreprise à la disposition de l'économie. Réussir à transformer les entreprises en difficulté en nouvelles structures durables est un aspect particulièrement important en temps de basse conjoncture.
- La mise en œuvre rapide des principaux *projets de cyberadministration* pourrait améliorer la productivité de l'économie suisse et ainsi sa compétitivité internationale. Lorsque l'Etat recourt à des procédures plus simples pour engager ses moyens, cela lui permet de diminuer la charge fiscale ou de procéder à des investissements supplémentaires dont profitent les entreprises et l'économie dans son ensemble. La Confédération et les cantons ont mis en place cette année leur plate-forme commune *simap.ch*, consacrée aux marchés publics. Ce projet de cyberadministration apporte des améliorations sensibles en termes de simplification des procédures et de productivité, aussi bien pour les entreprises que pour les services publics.
- D'autres mesures visent enfin à promouvoir le capital humain, ce qui est un objectif essentiel en période de récession. Une meilleure qualification va souvent de pair avec une augmentation des revenus, de la consommation et des recettes fiscales tout en améliorant la compétitivité individuelle sur le marché du travail. Le *nouveau paysage suisse des hautes écoles*, dont le projet sera soumis au Parlement à la session d'été 2009, mérite d'être mentionné dans ce contexte.

Ces quelques exemples illustrent l'influence bénéfique qu'aura la politique de croissance 2008-2011 sur le pouvoir d'achat en Suisse, sur la demande étrangère pour nos produits et sur l'allègement de la charge administrative pesant sur les entreprises. Certes, la politique de croissance ne saurait se substituer aux mesures de stabilisation, conçues pour agir sur le

court terme, mais elle peut offrir à l'économie suisse les meilleures conditions pour prendre sans retard le train de la reprise quand celle-ci se présentera et valoriser ainsi les dépenses supplémentaires consenties.

4.4 Perspectives

Le Conseil fédéral n'a jamais cessé de développer sa politique de réforme. Dans son rapport sur la politique de croissance 2008-2011, il prévoyait déjà d'étudier la possibilité d'étendre certaines mesures en cours de législature, s'agissant notamment de l'ouverture des marchés, de la baisse des coûts de la santé et de l'amélioration de la fiscalité des familles et des entreprises.

Le Conseil fédéral ne s'est pas encore déterminé quant à une éventuelle révision de la loi sur les cartels, telle qu'elle est demandée par le postulat 08.3764. Après avoir pris connaissance de l'évaluation de la loi, le Conseil fédéral, a chargé le DFE, le 25 mars 2009, de lui soumettre des propositions concrètes d'adaptation de la LCart d'ici au printemps 2010. Les propositions devront porter notamment sur le renforcement de la Commission de la concurrence en tant qu'institution indépendante, l'adaptation du contrôle des fusions, le traitement différencié des accords verticaux et l'accélération des procédures.

A la fin de 2009, le Conseil fédéral décidera pour la première fois s'il veut compléter la politique de croissance 2008-2011. Il confirmera alors ses priorités qui sont d'abaisser le niveau des prix, d'augmenter l'attrait de la place économique et de valoriser l'activité professionnelle.

Il est convaincu que cette stratégie portera ses fruits à long terme pour l'économie, les entreprises et la population.

5 Analyse des mesures budgétaires discrétionnaires envisageables pour stabiliser la conjoncture

La Suisse recourt, pour stabiliser la conjoncture par le biais de la politique budgétaire, à des stabilisateurs automatiques, lesquels ont connu un important développement ces dernières années (voir les détails au point 2.1). Les deux premières phases des mesures de stabilisation en cours se déroulent également dans les limites imposées par le frein à l'endettement. Par conséquent, il ne s'agissait pas de lancer des mesures actives à proprement parler, sortant du cadre prévu, mais simplement d'utiliser la marge de manœuvre laissée par le budget 2009 dans le plan financier.

Les dépenses générées par une éventuelle troisième phase de mesures de stabilisation pourraient dépasser le plafond imposé pour 2010 par le frein à l'endettement. Il s'agirait donc de mesures discrétionnaires ou, précisément, de mesures actives de politique budgétaire. Les principales solutions possibles pour la Suisse sont analysées au présent chapitre.

5.1 Mesures budgétaires actives envisageables

Différents types de mesures sont envisageables pour lutter contre la récession au sens «classique» du terme. Ces mesures se répartissent en plusieurs groupes:

- Baisses d'impôt à durée illimitée

Dans le contexte suisse actuel, il s'agit par exemple de la compensation préalable de la progression à froid, la modification prévue de l'imposition des familles ou le régime fiscal des couples mariés.

- Baisses d'impôt à durée limitée

Les baisses d'impôt temporaires peuvent porter sur l'imposition du revenu, la TVA ou l'imposition de la fortune. On peut attendre des effets similaires d'une baisse des coûts non salariaux du travail, par exemple. Une baisse d'impôt a pour but de laisser pour un certain temps une part plus importante du revenu à la disposition des ménages. Dans l'idéal, cette part serait entièrement consacrée à la consommation. Outre les allègements provisoires, qui profitent avant tout aux ménages, on peut aussi envisager l'examen de réductions temporaires de l'imposition des entreprises.

- Programmes d'infrastructures

D'une manière générale, on peut procéder de deux manières: a) augmenter les dépenses d'infrastructures de la Confédération (p. ex. routes nationales, CFF, constructions) ou b) subventionner les dépenses d'infrastructures des collectivités locales en aval, à l'image du programme d'infrastructures réalisé en Suisse dans les années 1990.

- Promotion de l'innovation et des technologies d'avenir

Une autre mesure possible consisterait à soutenir les branches ou les technologies d'avenir. Ce soutien peut prendre la forme d'un encouragement de la recherche ou d'aides aux producteurs ou aux acheteurs de ces technologies. Les programmes «Green Deal» retiennent actuellement l'attention. Ils impliquent soit d'adopter une politique résolument orientée vers la protection de l'environnement, soit d'accélérer

sa mise en œuvre si une telle politique a déjà été mise sur les rails. Dans le second cas, cela peut avoir pour effet de raccourcir les délais fixés pour atteindre les objectifs (p. ex. en matière de climat).

- Soutien à la consommation

Différentes mesures peuvent être mises en œuvre pour soutenir la consommation. Alors que certaines consistent à distribuer des moyens sans viser d'effet incitatif (chèques, réduction des primes d'assurance-maladie, augmentation du nombre ou du montant des indemnités journalières de l'AC), d'autres cherchent à encourager un certain type de comportement (primes à la casse, distribution de chèques Reka, encouragement de la construction de logements ou subventionnement de grandes dépenses).

5.2 Grille d'évaluation

L'efficacité en termes de stabilisation de la conjoncture des catégories de mesures actives envisagées doit être examinée systématiquement. Les critères ci-après permettent d'effectuer cet examen en toute transparence.

Critère n° 1: la «règle des trois T» appliquée compte tenu des particularités de la Suisse

L'étude de la faisabilité des mesures au plan opérationnel est complétée par un examen portant sur trois critères: La mesure intervient-elle en temps utile? Est-elle bien ciblée? A-t-elle un caractère temporaire? Ces critères sont communément désignés par l'expression «règle des trois T»: *timely, targeted, temporary*.

- *En temps utile*: La mesure intervient-elle au bon moment? Un grand nombre de mesures de stabilisation présentent le risque de produire leurs effets trop tard, en raison de la longueur de la planification, des recours et oppositions et d'autres facteurs agissant comme un frein.
- *Ciblée*: La mesure atteint-elle ses objectifs? Autrement dit, profite-t-elle aux composantes de la demande (consommation ou investissement, p. ex.) ou aux branches les plus touchées? Pour répondre à cette question, il faut tenir compte du profil de la récession. Les mesures doivent déployer leurs effets au moment le plus opportun. A titre d'exemple, il ne serait pas judicieux de prendre des mesures de soutien à la consommation en 2009 car les revenus réels sont encore suffisamment élevés en Suisse.
- *Temporaire*: La mesure a-t-elle un caractère temporaire? Autrement dit, la Confédération peut-elle revenir au régime antérieur au bout d'un certain temps?

D'autres particularités de la Suisse entrent également en ligne de compte pour évaluer l'efficacité des mesures. Il s'agit notamment des facteurs suivants:

- La Suisse possède une économie ouverte et un petit marché intérieur. Une grande partie de la consommation ou des investissements sont donc couverts par des importations. Suivant la forme qu'elle prendra, une mesure incitative prise par l'Etat ne déploiera qu'une petite partie de ses effets dans le pays même.
- La Suisse connaît traditionnellement un fort taux d'épargne. Autrement dit, si les ménages encaissent des suppléments de revenus, ils épargneront une grande partie

de ces sommes au lieu de les dépenser. En règle générale, plus les ménages sont pauvres, moins ils épargnent.

Critère n° 2: autres considérations

Effets d'aubaine: On parle d'effet d'aubaine lorsqu'une activité profite d'une aide publique dont elle n'aurait pas besoin. De tels comportements étant difficiles à dépister, les mesures doivent être conçues de manière à limiter les effets d'aubaine. Bien que la Confédération ait apporté beaucoup de soin à éviter le problème dans ses programmes d'investissement des années 1990¹, de nombreuses voix s'élevaient alors pour dénoncer des effets d'aubaine de grande ampleur.

Charge administrative: Les mesures doivent pouvoir être mises en œuvre rapidement. La Confédération n'est pas seule concernée; les mesures s'appliquent aussi aux collectivités territoriales en aval, aux entreprises et aux particuliers. Elles peuvent occasionner des activités administratives supplémentaires et des coûts d'adaptation nécessitant des ressources qui auraient pu être engagées ailleurs. Seules des mesures simples et transparentes peuvent être mises en œuvre en temps utile.

Effets de distorsion: La conformité des mesures de stabilisation conjoncturelle avec les objectifs supérieurs de la politique économique constitue un autre critère important. Il s'agit en l'occurrence d'éviter des effets de distorsion de la concurrence, de mauvaises incitations ou des mesures de politique industrielle occasionnant des coûts élevés tout en pouvant avoir des effets très dommageables à moyen et à long terme.

5.3 Baisses d'impôt à durée illimitée

Critère n° 1: la «règle des trois T» appliquée compte tenu des particularités de la Suisse

En temps utile: Ce genre de mesure peut être mise en œuvre en temps utile dans une démocratie parlementaire. Dans le système suisse, en revanche, toute modification de la législation fiscale exige une planification sur une longue durée (à l'exemple des projets actuels). Lorsqu'il est possible de faire coïncider des projets déjà lancés avec la conjoncture économique, celle-ci peut être influencée dans un sens positif.

Une réduction des taux d'imposition des revenus agit avec un décalage d'un an (déclaration d'impôt). Elle pourrait cependant déployer certains de ses effets plus vite en répondant aux attentes des contribuables. La marge de la manœuvre de la Confédération en la matière reste toutefois limitée car ce sont les cantons et les communes qui prélèvent la majeure partie de l'impôt sur le revenu.

La TVA relève quant à elle de la seule compétence de la Confédération. Il faut compter six mois pour mettre en œuvre une réduction du taux d'imposition. Si l'on y ajoute le temps nécessaire à la prise de décision politique, cela porte le délai à neuf mois au moins.

¹ A l'époque, la Confédération avait octroyé des aides à l'investissement à des collectivités territoriales en aval à condition que ces investissements s'ajoutent aux investissements prévus ou soient avancés. Ce critère avait été examiné avec minutie.

L'annonce de la réduction du taux pourrait entre-temps inciter les ménages à repousser l'achat de biens durables, ce qui irait à fins contraires.

Pour toutes les raisons évoquées plus haut, il est fort peu probable que d'autres baisses d'impôt à durée illimitée puissent déployer leurs effets en temps utile.

Ciblée: Une telle mesure n'augmente le revenu disponible des ménages ou des entreprises que si le surplus dégagé n'est pas épargné. Elle a donc peu d'influence sur la conjoncture.

Temporaire: Par définition, les baisses d'impôt à durée illimitée n'ont pas de caractère temporaire.

Critère n° 2: autres considérations

Effets d'aubaine: L'effet contre-productif mentionné plus haut peut également être interprété comme un effet d'aubaine. Des dépenses prévues pourraient être repoussées dans le but de tirer profit d'une baisse du taux de TVA. Il n'y a pas d'autre effet d'aubaine à craindre de cette mesure.

Charge administrative: Les coûts induits par la mise en œuvre d'une telle mesure sont raisonnables. En revanche, le budget de la Confédération ne pourrait supporter que dans une proportion limitée des baisses d'impôt permanentes. Toute réduction supplémentaire des recettes devrait être compensée par la suppression de certaines prestations.

Effets de distorsion: Il n'y a pas lieu d'attendre d'effets de distorsion ou de mauvaises incitations. Tout impôt ou presque ayant lui-même des effets de distorsion, on pourrait plutôt escompter une réduction de ceux-ci. Il reste toutefois à régler la question de la compensation financière, qui pourrait, selon la solution choisie, augmenter globalement la distorsion.

Conclusion:

Il n'y a pas lieu de refuser le principe d'une baisse d'impôt permanente. Dans les faits, cependant, la Confédération ne pourra guère se permettre d'en supporter de nouvelles, au moins à court terme, une fois qu'elle aura mis en œuvre les mesures relatives à l'imposition des couples mariés, les modifications de l'imposition des familles prévues pour 2010 et la compensation de la progression à froid. La réalisation de nouveaux projets de baisses d'impôt prendrait trop de temps pour avoir un effet sur la récession.

5.4 Baisses d'impôt à durée limitée

Critère n° 1: la «règle des trois T» appliquée compte tenu des particularités de la Suisse

Il convient de noter en préambule qu'une grande partie de la souveraineté fiscale revient aux cantons. Seule une baisse temporaire de la TVA a été examinée. Une baisse provisoire de l'impôt fédéral direct n'atteindrait pas l'objectif fixé en raison du temps nécessaire à une telle décision.

En temps utile: Comme cela a déjà été dit, il faut au moins six mois pour mettre en œuvre une modification de la TVA. Il n'est donc pas garanti que cette mesure puisse déployer ses effets en temps utile.

Ciblée: L'efficacité d'une telle mesure suscite beaucoup de doutes. Lorsque le revenu disponible augmente de façon temporaire, une plus grande partie de cette augmentation est consacrée à l'épargne que lors d'une augmentation à caractère permanent. La mesure ne

profiterait pas seulement aux ménages ayant une forte propension à consommer. D'autres catégories de contribuables sont également concernées, comme les contribuables non réellement exonérés et les prestataires dans le secteur de la construction. En outre, la TVA est un impôt dont le produit n'est pas affecté à une utilisation particulière, malgré son caractère multiphase. De plus, une grande partie des revenus supplémentaires sont transférés à l'étranger via les importations. Par ailleurs, le délai de mise en œuvre ne pourrait pas être suffisamment écourté pour empêcher des effets contre-productifs comme le report de dépenses prévues. Il apparaît dès lors impossible d'appliquer une baisse temporaire de la TVA de manière ciblée.

Temporaire: Par définition, les baisses d'impôt à durée limitée ont un caractère temporaire.

Critère n° 2: autres considérations

Effets d'aubaine: La mesure ne profiterait pas seulement aux ménages ayant une forte propension à consommer. D'autres catégories de contribuables sont également concernées, comme les contribuables non réellement exonérés et les prestataires dans le secteur de la construction. L'effet d'aubaine serait très fort pour ces derniers. Pour que l'effet sur le revenu des ménages soit sensible, il faudrait que la mesure porte sur des montants très importants.

Charge administrative: Les coûts administratifs à la charge de la Confédération resteraient dans des limites raisonnables. Pour les entreprises, en revanche, une baisse temporaire de la TVA entraînerait une augmentation de la charge administrative. Des baisses différenciées des taux (p. ex. pour encourager des activités définies) auraient aussi pour conséquence une charge administrative non négligeable, aussi bien pour la Confédération que pour les entreprises.

Effets de distorsion: D'une manière générale, la TVA génère peu d'effets de distorsion. En revanche, des baisses de taux différenciées auraient de tels effets.

Conclusion:

Les baisses générales d'impôt à durée limitée coûtent cher et ont peu d'effets. Vu la diversité de leurs conséquences économiques et les facteurs spécifiques à la Suisse, elles n'atteindraient pas les objectifs conjoncturels.

5.5 Programmes d'infrastructures

Critère n° 1: la «règle des trois T» appliquée compte tenu des particularités de la Suisse

En temps utile: Les projets prêts à être réalisés sont rarement disponibles dans l'ordre de grandeur souhaité. Le temps requis pour les lancer et pour obtenir la volonté politique nécessaire est généralement trop long pour que ces projets puissent représenter des mesures conjoncturelles efficaces. Vu la forte densité de population et de construction de la Suisse et les larges possibilités de recours qu'offre la législation, il faut compter avec de nombreuses oppositions même lors de projets de petite envergure. Pour ces raisons, une réalisation rapide est pratiquement impossible. La situation de la Suisse diffère nettement en cela de celle de pays plus grands et moins densément peuplés où il est possible de réaliser des projets de grande ampleur dans des délais compatibles avec une politique conjoncturelle. Par ailleurs, la Suisse dispose d'infrastructures en excellent état en comparaison internationale. Les travaux de rénovation qui ont joué un rôle dans les programmes d'investissement des années 1990 sont donc exclus. Il existe certes de

nouveaux projets, par exemple dans le domaine du trafic d'agglomération, mais ceux-ci ne pourraient être réalisés qu'à long terme. L'effet désiré n'est donc pas garanti en temps utile.

Ciblée: La construction de routes, de voies ferrées et d'autres infrastructures est un moyen classique de soutien à la conjoncture. Ces mesures portent souvent leurs fruits lorsqu'il s'agit de soutenir le secteur de la construction. L'efficacité des investissements dans les infrastructures est souvent plus élevée, en termes de politique conjoncturelle, que celle d'autres mesures, en raison de la forte proportion de valeur ajoutée créée dans le pays.

Temporaire: Des coûts subséquents élevés mettent souvent en cause le caractère temporaire des projets d'infrastructures.

Critère n° 2: autres considérations

Effets d'aubaine: Il est difficile d'éviter les effets d'aubaine lors du subventionnement de projets d'infrastructures de collectivités territoriales en aval (subventionnement de projets qui auraient été réalisés de toute façon). Il faut s'attendre à d'autres effets d'aubaine d'une grande ampleur dans le cas d'infrastructures financées qui auraient aussi pu être réalisées par le secteur privé (p. ex. la pose de câbles en fibre optique).

Charge administrative: Les projets doivent être planifiés et réalisés. Si cela se fait en dehors des structures existantes, il faut s'attendre à des coûts administratifs supplémentaires importants, dus en premier lieu à l'urgence de la situation conjoncturelle.

Effets de distorsion: Il existe que des investissements inappropriés ou excessifs soient effectués. L'expérience a montré que la Confédération, les cantons et les communes peinaient à désigner des projets judicieux et réalisables rapidement. Il y a également un risque de financer des projets inutiles sur un plan économique ou indésirables sur un plan sociétal. En dehors de ces cas extrêmes, on trouve toute une gradation de possibilités. Le subventionnement de projets a souvent débouché sur de nouvelles charges pour la collectivité. Il faut notamment s'attendre à des coûts subséquents importants dans les projets d'infrastructures. Les mesures conjoncturelles peuvent donc générer des inconvénients durables.

Conclusion:

Les investissements dans les infrastructures sont un moyen de soutien à la conjoncture souvent utilisé. Ils peuvent être recommandés comme mesure de stabilisation pour les raisons indiquées plus haut, à condition qu'ils favorisent un développement durable et soient déjà planifiés. C'est surtout le cas lorsqu'une forte récession menace le secteur de la construction. Les nouveaux projets nécessitent une longue période de planification et de réalisation et risquent en outre d'être retardés par des oppositions. De ce fait, ils déploient souvent leurs effets alors que la reprise est déjà là.

S'agissant de la situation actuelle de la Suisse, le Conseil fédéral a déjà réalisé, dans les deux premières phases des mesures de stabilisation, une grande partie des investissements dans les infrastructures qui seraient utiles au soutien de la conjoncture et déjà planifiés.

Par ailleurs, le secteur du bâtiment connaît encore un bon niveau d'activité en Suisse. Selon les prévisions, il ne devrait pas subir de récession d'ici 2010. La politique monétaire expansive mais aussi les deux premières phases des mesures de stabilisation jouent ici pleinement leur rôle de soutien. Dans ces conditions, il est peu indiqué de procéder à de

nouveaux investissements de grande ampleur dans les infrastructures afin de stabiliser la conjoncture.

5.6 Promotion de l'innovation et des technologies d'avenir

Critère n° 1: la «règle des trois T» appliquée compte tenu des particularités de la Suisse

En temps utile: Des programmes d'encouragement suffisamment planifiés exigent un long temps de préparation, ce qui ne garantit pas leur efficacité en temps utile.

Ciblée: De tels programmes visent en principe à promouvoir une technique ou une industrie jugée porteuse d'avenir par des investissements publics ciblés et/ou des allègements fiscaux. Il s'agit moins en l'occurrence de soutenir une branche touchée par la crise que de créer une activité nouvelle. La mise en place d'une nouvelle branche de l'économie est rarement exempte de problèmes: les solutions techniques explorées peuvent déboucher sur des échecs, à moins que leur succès soit tel qu'il provoque une pénurie. L'effet multiplicateur pour l'économie intérieure est très faible, du moins à court terme. La mesure n'est donc pas bien ciblée. En outre, si les branches ou technologies soutenues nécessitent un fort volume d'importations, on peut assister à un flux d'argent vers l'étranger.

Temporaire: Les moyens doivent souvent être engagés sur une longue période, d'où des changements structurels, autrement dit à long terme. Il ne s'agit par conséquent pas d'une mesure à caractère temporaire.

Critère n° 2: autres considérations

Effets d'aubaine: Pour que de telles mesures soient efficaces, il faut notamment pouvoir éviter les effets d'aubaine, lesquels sont surtout favorisés par le subventionnement de projets individuels (comme la rénovation d'un bâtiment).

Charge administrative: La charge administrative dépend de la manière dont les mesures sont mises en œuvre. Plus les mesures seront ciblées, plus elle aura tendance à augmenter.

Effets de distorsion: Les programmes d'encouragement de grande ampleur ont des effets structurels qui peuvent produire des distorsions. Le soutien à des segments ou à des branches entières est souvent motivé par des choix de politique industrielle. Il est cependant difficile, pour les services publics, de prévoir quelles idées, branches ou technologies sont porteuses d'avenir. Comme on a pu le voir dans d'autres pays, de tels programmes sont souvent extrêmement coûteux et risqués. Les expériences faites en Suisse avec les programmes technologiques des années 1970 et 1980 (CAD, CAM, CIM, Citty, etc.) devraient inciter à la prudence.

La mise en œuvre de programmes d'encouragement crée également de fausses attentes concernant leur financement. Dans des cas extrêmes, le secteur privé renonce à financer certaines activités ou investissements et préfère attendre que l'Etat lance des programmes d'encouragement. Cela peut générer des effets procycliques indésirables.

Conclusion:

Un grand nombre de ces mesures ne présentent pas un caractère conjoncturel, mais structurel (donc axé sur le développement à long terme). Les programmes d'encouragement de l'innovation et des technologies d'avenir par le biais de subventions publiques à l'investissement ciblées et/ou d'allègements fiscaux ne sont donc pas des mesures

judicieuses de soutien à la conjoncture. Au mieux, les dépenses dans la recherche appliquée (technologies environnementales, p. ex.) ou les activités purement promotionnelles peuvent, elles, être efficaces.

5.7 Soutien ciblé à la consommation

Critère n° 1: la «règle des trois T» appliquée compte tenu des particularités de la Suisse

Différentes mesures sont possibles: elles vont du versement (non ciblé) d'argent comptant à la réduction ciblée de certaines dépenses (p. ex. pour le paiement des primes d'assurance-maladie). S'agissant de ses effets, un soutien non ciblé à la consommation est comparable à une baisse d'impôt à durée limitée. Pour cette raison, l'accent est mis ici sur le soutien ciblé à la consommation.

En temps utile: Un soutien ciblé à la consommation peut être mis en œuvre en temps utile.

Ciblée: Les mesures ciblées de soutien à la consommation augmentent le revenu disponible. Lors de versements non ciblés, il est vraisemblable qu'une partie de l'argent ainsi octroyé aille grossir l'épargne de ménages non touchés par la crise. Une autre partie ira à l'étranger, vu la forte proportion de marchandises importées dans les biens de consommation vendus en Suisse. La condition pour qu'une mesure soit bien ciblée est donc qu'elle profite avant tout aux ménages qui ont moins tendance à épargner qu'à dépenser. Si elle est mise en œuvre judicieusement, elle peut être bien ciblée.

Temporaire: Il s'agit en règle générale de mesures provisoires. En cas d'augmentation des transferts existants, la question de la limitation temporelle peut être posée pour des raisons politiques.

Critère n° 2: autres considérations

Effets d'aubaine: Les subventions, la distribution de bons et les réductions de primes peuvent engendrer des effets d'aubaine importants. Ce serait par exemple le cas de bons induisant des achats de biens supplémentaires. Il est cependant vraisemblable que les ménages les utiliseront pour couvrir leurs besoins journaliers. Vu le fort taux d'épargne qui existe en Suisse, l'argent ainsi économisé sera en grande partie mis de côté. Cet effet d'aubaine empêche donc une telle mesure d'atteindre son objectif.

Charge administrative: Pour autant que le soutien à la consommation s'appuie sur des critères de sélection déjà existants (comme pour la réduction des primes d'assurance-maladie), la charge administrative sera plutôt faible comparée à d'autres mesures possibles. Il faut cependant s'attendre à des coûts administratifs importants si une nouvelle sélection des ménages soutenus doit être mise en place.

Effets de distorsion: Des effets incitatifs problématiques peuvent survenir. Comme on l'a vu en Allemagne, une mesure comme la prime à la casse peut provoquer la destruction de capital économiquement productif. Selon les estimations, le bilan de CO₂ peut même se révéler négatif dans de nombreux cas, ce qui va à l'encontre de l'effet souhaité. De telles mesures peuvent en outre provoquer des distorsions de la concurrence, si elles privilégient des branches ou des entreprises. Le soutien à la consommation ciblant les ménages les plus touchés n'a en revanche que peu d'effets de distorsion.

Conclusion:

Un soutien à la consommation non ciblé, mis en œuvre selon le principe de l'arrosoir, n'a que peu d'effets. Une telle formule ne se prête pas au soutien conjoncturel en Suisse. En revanche, le soutien ciblé aux ménages à revenu modeste, donc moins enclins à épargner, augmente l'effet multiplicateur et stabilise plus efficacement la demande. Il faut toutefois veiller, lors de la mise en œuvre d'une telle mesure, à réduire au maximum les mauvaises incitations et les distorsions de la concurrence et à ce qu'elle puisse effectivement être temporaire.

5.8 Résumé des conclusions

L'analyse des différentes possibilités de stabilisation de la conjoncture peut être résumée en trois points:

- Indépendamment des scénarios conjoncturels prévus, aussi bien les baisses d'impôt à durée limitée (également sous la forme d'un soutien à la consommation non ciblé et à large diffusion) que l'encouragement de l'innovation et des technologies d'avenir s'avèrent inadéquats pour stabiliser la conjoncture dans le contexte suisse. Cette dernière mesure serait en revanche à sa place dans le cadre de la politique de croissance.
- Les investissements à grande échelle dans les infrastructures et les baisses d'impôt permanentes peuvent porter leurs fruits à moyen terme, c'est-à-dire lors d'une crise qui dure plusieurs années. Selon les prévisions actuelles, ces mesures agiront trop tard ou généreront des coûts trop élevés. Dans ces conditions, elles n'atteindront pas leurs objectifs.
- Si un soutien à la consommation est ciblé sur les ménages à revenu modeste résidant en Suisse, l'effet multiplicateur de la mesure augmente. Pour cette raison, il s'agit, en fonction des prévisions actuelles, d'une mesure de stabilisation adéquate, avec certaines réserves eu égard au fort taux d'importation.

6 Conclusion: les grands axes d'éventuelles mesures de stabilisation supplémentaires

Le présent chapitre se propose d'exposer le cadre général des travaux à venir dans la perspective du Conseil fédéral, en se fondant sur les bases élaborées plus haut. Il passe en revue quelques remarques concernant la situation économique particulière de la Suisse, avant d'exposer et de motiver l'orientation à donner à d'éventuelles mesures de stabilisation supplémentaires.

6.1 Introduction

Compte tenu de la dégradation des perspectives, la question d'une troisième phase de mesures de stabilisation conjoncturelles se pose. La combinaison rare d'une crise financière et d'une récession mondiale faisant que les perspectives présentent un degré d'incertitude inaccoutumé, le Conseil fédéral se prononcera sur le déclenchement d'une troisième phase lorsqu'il disposera des prochaines prévisions conjoncturelles, au début du mois de juin. Cette décision pourrait ne pas être anodine car elle risquerait d'exiger un relèvement du plafond des dépenses inscrites au budget 2010 en faisant appel à la clause dérogatoire au frein à l'endettement prévue à l'art. 15 LFC, ce qui, contrairement aux deux premières phases, impliquerait un gonflement de la dette structurelle de la Confédération. Dans cette hypothèse, la règle complétant le frein à l'endettement que le Parlement vient d'adopter engagerait la Confédération à éponger ces dettes supplémentaires dans les années à venir.

6.2 Situation économique particulière de la Suisse

Avant de se pencher sur des mesures de stabilisation supplémentaires, il faut prendre en considération la situation économique particulière de la Suisse. La récession n'est pas indigène. Elle ne tient pas à des déséquilibres économiques intérieurs ni à des décisions politico-économiques erronées qu'il faudrait corriger. Elle découle en fait de la plus grave crise économique mondiale de l'après-guerre. Dans un tel contexte, il est impossible d'échapper à la récession pour un pays qui, comme la Suisse, doit sa prospérité au commerce international et se trouve étroitement imbriqué dans l'économie mondiale. La cause de la crise ne réside pas dans l'économie intérieure (les problèmes des grandes banques ne sont d'ailleurs pas non plus nés des activités nationales), il n'est pas possible de sortir de la récession à l'aide des seuls instruments de politique économique de la Suisse. En l'occurrence, l'objectif doit être d'orienter la politique économique de manière à atténuer les effets de la crise. Autrement dit, il faut faire jouer de concert politique monétaire, politique budgétaire et politique économique générale pour stabiliser la baisse, et non procéder à une réorientation fondamentale. Les résultats obtenus ces dernières années avec la ligne politico-économique adoptée en attestent.

La Suisse aborde cette crise avec une économie en bonne forme en comparaison internationale. Elle dispose de finances publiques saines (avec toutefois un bémol pour l'AI et l'AC, qui sont fortement endettées); contrairement à un grand nombre de pays de l'OCDE, elle ne présente pas de déséquilibres du marché immobilier et n'a pas besoin de corrections sur ce front; de plus, son industrie d'exportation, très diversifiée, a fait la preuve de sa compétitivité jusque dans les pays émergents. De plus, les PME se révèlent toujours particulièrement flexibles et aptes à faire face aux situations nouvelles. Tous ces facteurs font que la Suisse devrait pouvoir aborder la reprise à venir en position favorable.

6.3 Situation et perspectives budgétaires

Les finances fédérales abordent cette crise en bonne santé. Le frein à l'endettement, introduit en 2003, a permis de couper court rapidement aux déficits structurels, de générer de gros excédents pendant les années fastes de 2006 à 2008 et de réduire sensiblement la dette fédérale.

Cette situation budgétaire s'est révélée favorable en relation avec les mesures de stabilisation prises à ce jour: l'excédent structurel initialement prévu au budget 2009 a offert à la Confédération une plus grande marge de manœuvre. Les dépenses supplémentaires consenties dans le cadre des phases 1 et 2 ont totalement épuisé le volant budgétaire disponible. Il convient toutefois de préciser que l'analyse n'intègre pas une éventuelle baisse supplémentaire des recettes indirectement liée à la conjoncture (essentiellement par le biais de l'impôt anticipé). Dans ce cas également, le frein à l'endettement se révèle efficace du point de vue conjoncturel: si, dans l'hypothèse d'une telle chute des recettes, les dépenses venaient à dépasser le plafond admissible, le compte de compensation serait débité en conséquence. Le compte de compensation (qui est en quelque sorte la «mémoire» du frein à l'endettement) est actuellement relativement bien doté grâce aux résultats favorables des années précédentes. Il s'ensuit qu'un débit n'entraînerait guère de découvert, ce qui permettrait d'éviter des corrections (procycliques) côté dépenses. L'expérience montre que les recettes tendent à être surestimées en période de récession.

Les perspectives pour les années à venir sont plus sombres. Selon les estimations actuelles, il n'y a pas de nécessité de correction par rapport aux objectifs du frein à l'endettement pour l'exercice budgétaire 2010. Pour les années du plan financier, la correction devrait atteindre 2 à 3 milliards de francs. L'ampleur de ces corrections tient non seulement à l'assombrissement des perspectives économiques, mais encore aux pertes de recettes consécutives aux réformes fiscales annoncées (compensation de la progression à froid, réforme de la TVA, imposition des familles).

La concrétisation de cette correction dépend largement de considérations conjoncturelles. Si les perspectives devaient continuer de s'assombrir, la correction donnerait une impulsion procyclique, de sorte qu'un dépassement temporaire du plafond des dépenses (sous la forme de dépenses extraordinaires selon le frein à l'endettement) devrait être examiné au titre de mesure de stabilisation. En cas de reprise rapide, la correction serait en tout état de cause défendable du point de vue de la politique conjoncturelle. Dans un cas comme dans l'autre, la Confédération sera à moyen terme confrontée à la question du trou à combler (en agissant sur les recettes ou les dépenses). Il sera alors particulièrement important de voir si la crise entraînera des conséquences structurelles (p. ex. dans le secteur financier), qui pourraient aussi entamer durablement la substance des recettes.

Le Conseil fédéral a axé sa politique budgétaire sur deux objectifs à long terme: stabiliser la dette en termes nominaux et limiter la croissance des dépenses. Bien qu'étant axés sur le long terme, ces deux objectifs ne doivent pas être oubliés à l'heure d'élaborer la phase 3:

- afin d'éviter que des dépenses extraordinaires n'entraînent un accroissement permanent de la dette, elles doivent être compensées à moyen terme par des excédents. Le Parlement a inscrit dans la loi le principe d'une règle complémentaire au frein à l'endettement. Dans le calcul des besoins financiers extraordinaires qui seraient débloqués pour la phase 3, il faut donc prêter l'attention requise à la viabilité budgétaire à moyen terme;

- les mesures de stabilisation arrêtées ne doivent pas entraîner d'augmentation durable de la croissance des dépenses. Ces dépenses doivent par conséquent être de nature strictement temporaire. Il faut proscrire à tout prix les mesures dont on peut déjà dire aujourd'hui qu'il sera difficile de les abandonner par la suite, sous peine de devoir forcément grever d'autres secteurs de dépenses au moment du retour à la normalité budgétaire.

6.4 Les grands axes d'éventuelles mesures de stabilisation supplémentaires

Les mesures prises jusqu'ici au titre des phases 1 et 2 ont été ainsi conçues qu'elles permettent la réalisation de projets à très brève échéance et qu'elles restent en deçà du plafond des dépenses prévu par le frein à l'endettement. Les trains de mesures qui en ont résulté étaient constitués d'un grand nombre de mesures budgétaires en ordre dispersé qui pouvaient être lancées sans délai. La plupart d'entre elles portaient sur le secteur des infrastructures et de l'énergie au sens large, d'où des impulsions qui ont surtout bénéficié au secteur de la construction.

Or la situation est fondamentalement différente avant le déclenchement de la phase 3. En cas de récession grave, les mesures n'ont plus la même visée économique. Il n'est plus question de simplement surmonter un creux conjoncturel, mais de retrouver le chemin de la croissance. Grâce notamment au cap donné par la Confédération à la politique de croissance ces dernières années, des changements en profondeur ne sont pas à l'ordre du jour en Suisse.

Une politique de stabilisation bien comprise doit aussi veiller à éviter que des mesures procycliques ne soient prises à un moment défavorable. Ainsi, il est par exemple possible que des augmentations des prélèvements ou des réductions des dépenses en phase de repli conjoncturel concourent à aggraver la récession, au risque de neutraliser d'autres mesures visant à stabiliser la conjoncture et d'affaiblir le pouvoir d'achat.

Il s'ensuit que la troisième phase devrait inclure un moins grand nombre de mesures. Celles-ci ne devraient pas viser à renforcer la demande à grande échelle – ce qui est à la fois coûteux et peu efficace – mais à amortir de manière ciblée les effets de la crise pour les agents économiques particulièrement touchés. Si l'on devait néanmoins en venir à soutenir la demande, il faudrait alors limiter l'action de l'Etat à des cas isolés et précis, afin de stabiliser la demande là où elle risque de s'écrouler.

Concernant les composantes de la demande globale, l'accent des mesures à examiner pour la phase 3 doit être mis sur la consommation. Cette dernière, principale composante de la demande, devrait encore soutenir l'économie en 2009, mais va déployer au plus tard en 2010 un effet de frein toujours plus marqué à la suite de la forte dégradation de la situation sur le marché du travail. La construction n'est pas une priorité dans la phase 3, vu que (i) le secteur a largement bénéficié des phases 1 et surtout 2 et que certaines mesures déploieront encore des effets en 2010, (ii) la politique monétaire expansive a induit des taux d'intérêt très favorables à la construction et (iii) le très bon état des infrastructures suisses fait que, contrairement à d'autres pays, la Suisse n'a ni terrain à combler, ni grands projets rapidement réalisables, surtout si l'on veut qu'ils présentent une rentabilité économique acceptable. Le cas échéant, les mesures de la phase 3 ne mettront pas non plus l'accent sur les exportations. Cela tient avant tout à l'absence d'instruments de soutien à court terme dans ce domaine au niveau fédéral. La politique monétaire expansive, qui, de par ses effets

sur le cours du change, s'impose comme un instrument efficace dans ce contexte, est déjà largement utilisé par la BNS. De plus, le renforcement de la promotion des exportations décidé dans le cadre de la phase 1 aura des effets à court et moyen terme, de même que l'extension des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE), arrêtée dans la phase 2. A moyen et long terme, la Confédération soutient bien entendu les exportations en conduisant une politique économique extérieure active, qui vient du reste d'enregistrer quelques avancées (Japon) et de mettre sur les rails d'importants projets dans le domaine des accords de libre-échange (Russie, Chine, p. ex.).

En l'état actuel des prévisions, 2009 et 2010 seront marquées par un accroissement marqué du chômage. Si le revenu des chercheurs d'emploi sera largement couvert par les prestations de l'assurance-chômage en 2010, il faut s'attendre à des problèmes à moyen terme chez les jeunes (premier emploi) et les chercheurs d'emploi peu qualifiés. De plus, la réinsertion devient aussi plus difficile lorsque la situation est tendue sur le marché du travail. Il sera par conséquent important de maintenir l'efficacité de la réinsertion, afin permettre au plus grand nombre de travailleurs de rester dans la vie active, quiconque est sorti du marché du travail a souvent de grandes difficultés à y reprendre pied. Compte tenu de la situation particulière, des mesures ciblées pour faciliter le premier emploi sont en outre nécessaires. Au terme de leur formation professionnelle, il faut que le plus grand nombre possible de jeunes poursuivent leur activité chez leur employeur, ou tout au moins qu'ils bénéficient d'une aide à l'entrée sur le marché du travail. Quant aux mesures concernant le chômage de longue durée, elles visent à réduire le risque de voir des chômeurs arriver en fin de droits et à permettre un gain intermédiaire.

Dans ce contexte, une éventuelle troisième phase des mesures de stabilisation s'articulerait autour des trois axes suivants:

- 1: mesures destinées à éviter les décisions procycliques ou à en restreindre les effets;
- 2: mesures visant à endiguer la montée du chômage;
- 3: poursuite de la politique de croissance et mesures de promotion de la place économique.

Enfin, à titre complémentaire, il faudrait surveiller continuellement la menace d'un resserrement du crédit et prévoir les mesures à prendre pour pallier le problème le cas échéant.

6.5 Premier axe: mesures destinées à éviter les décisions procycliques ou à en restreindre les effets

Le succès de la politique économique menée par la Confédération ces dernières années tient à sa politique de croissance axée sur la concurrence, mais aussi et surtout à sa politique budgétaire modérée – sous l'angle conjoncturel – assortie de puissants stabilisateurs automatiques. Le frein à l'endettement et l'adaptation du financement de l'assurance-chômage sont deux éléments essentiels de la politique budgétaire, explicitement conçus pour stimuler automatiquement l'activité en période de récession et la freiner en période d'essor. Ces instruments sont le produit des leçons tirées de la phase de basse conjoncture des années 90, lorsque la politique budgétaire avait souvent dû intervenir de manière procyclique. Et si les deux premières phases des mesures de stabilisation ont été déclenchées si rapidement, cela tient aussi au fait que le frein à l'endettement prévoyait une

marge de manœuvre budgétaire clairement définie. Cette latitude a été épuisée pour le budget 2009, ce qui a permis à ce stabilisateur de déployer ses effets maximaux.

En tout état de cause, il faudra maintenir les principes fondamentaux de la politique de stabilisation budgétaire en 2010, en cherchant essentiellement à éviter les décisions budgétaires procycliques, qui ne feraient qu'aggraver la crise. Dans la planification et l'évaluation des mesures de stabilisation conjoncturelle, il ne faut pas s'arrêter aux mesures budgétaires actives, qui sont souvent réclamées. Une politique de stabilisation bien comprise doit aussi veiller à éviter que des mesures procycliques ne soit prises à un moment inopportun.

Ainsi, il est par exemple possible que l'adoption et la mise en œuvre de lois, d'ordonnances ou de règlements en phase de repli conjoncturel concourent à aggraver la récession à court terme en neutralisant d'autres mesures visant à stabiliser la conjoncture, quand bien même elles seraient utiles à long terme. En phase de récession, il faudrait donc proscrire dans la mesure du possible toute augmentation des prélèvements ou réduction des dépenses. Le cas échéant, la ligne de force des mesures de stabilisation de la phase 3 consistera donc à éviter ce type de décisions procycliques. Ces mesures de stabilisation «passives» peuvent par exemple intégrer un report au moment de la reprise à venir des augmentations fiscales (taxes, émoluments, impôts) prévues pour les années difficiles que seront 2009 et 2010. Elles ont ainsi un effet stimulant, comparable à celui d'une impulsion conjoncturelle.

Plusieurs décisions procycliques d'une certaine portée prévues pour 2010, année conjoncturellement difficile, comportent le risque d'aggraver la récession; cela montre à quel point ce premier axe se justifie.

Dans les cas où des adaptations institutionnelles ne permettraient pas d'éviter une décision procyclique, il conviendra d'essayer d'amortir de manière ciblée le recul de la demande occasionné par la décision. La chute prévisible des revenus pourrait par exemple être adoucie par un soutien ciblé à la consommation. Dans l'hypothèse de mesures de ce genre, il faudrait veiller à ce qu'elles profitent avant tout aux ménages à revenu modeste, qui risquent fort d'être frappés de plein fouet par la crise. Cela permettrait d'obtenir un effet maximal du point de vue conjoncturel, comme il ressort de l'analyse exposée au chapitre précédent.

6.6 Deuxième axe: mesures visant à endiguer la montée du chômage

A la suite du profond repli de la croissance en 2009 et de la très timide reprise attendue pour 2010, le chômage va rapidement monter à des niveaux que l'on n'avait plus connus depuis les années 90. Le Groupe d'experts de la Confédération pronostique un taux de chômage moyen de 5,2% pour 2010, soit un effectif de plus de 200 000 chômeurs.

Le principal objectif du deuxième axe est d'éviter le chômage de longue durée. Les mesures doivent faire en sorte que la récession pousse le moins de personnes possible vers le chômage de longue durée. La montée du chômage menace surtout dans l'hypothèse où la reprise resterait timide et l'emploi ne se redresserait qu'en 2011, voire plus tard encore. Les chômeurs de longue durée qui ont épuisé leurs droits aux indemnités de chômage (les «chômeurs en fin de droits») perdraient encore du pouvoir d'achat et risqueraient même, dans certains cas, de devoir s'en remettre à l'aide sociale.

Il convient en outre d'éviter que les jeunes ne puissent pas prendre pied dans le monde du travail en raison d'un manque de places d'apprentissage ou d'une pénurie d'emplois au sortir

de leur formation. On remarque déjà aujourd'hui la grande sensibilité des 20-24 ans à la conjoncture. Mesuré à l'aune du chômage global, le taux de chômage des jeunes est supérieur à la moyenne (5,2% en avril 2009). En revanche, la récession ne se fait pour l'heure guère sentir sur le marché des places d'apprentissage. L'offre de places d'apprentissage a pu être augmentée peu à peu ces dernières années. De plus, des instruments ciblés (*case management* dans la formation professionnelle, promoteurs de places d'apprentissage, réseaux d'entreprises formatrices, formations avec attestation fédérale, etc.) qui peuvent être intensifiés en tout temps ont été mis en place en collaboration avec les cantons et les organisations du monde du travail. Le nombre des jeunes qui accèdent au marché des places d'apprentissage est en recul depuis 2008 dans de nombreux cantons. Le but est que la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail continuent de conjuguer leurs efforts pour une offre suffisante de places d'apprentissage (ordre de grandeur: 75 000 contrats d'apprentissage conclus).

Avec les centres de placement, les mesures de marché du travail et les indemnités journalières, l'assurance-chômage suisse offre de bonnes prestations par rapport aux autres pays. Selon le tour que prendront les choses, ces instruments risquent toutefois de se révéler insuffisants. Des mesures complémentaires pourraient s'imposer pour certains groupes à risques (jeunes sans emploi, travailleurs peu qualifiés et chômeurs de longue durée).

Le cas échéant, les mesures supplémentaires ne devraient pas être financées par le budget de l'assurance-chômage, cela pour deux raisons. Premièrement, l'assurance-chômage est dans une mauvaise situation financière (endettement actuel: 4,08 milliards de francs, avec la perspective d'une aggravation massive de l'endettement jusqu'en 2010). L'année prochaine, ses dettes dépasseront le seuil légal qui contraint le Conseil fédéral à relever les cotisations. Deuxièmement, des mesures supplémentaires peuvent déboucher sur un conflit d'intérêts entre, d'une part, la volonté de l'assurance-chômage d'axer ses mesures sur une réinsertion rapide et, d'autre part, la nécessité d'occuper temporairement des personnes sans emploi en raison du manque de places de travail dû à la récession. Un financement hors du budget de l'assurance-chômage garantit que ces mesures seront temporaires et qu'elles seront abandonnées après une période transitoire.

6.7 Troisième axe: poursuite de la politique de croissance et mesures de promotion de la place économique

Grâce notamment aux réformes économiques et aux investissements consentis dans le domaine de la formation et de la recherche, la Suisse ne connaît pas les mêmes déséquilibres et ne doit par conséquent pas apporter les mêmes corrections qu'un grand nombre de pays de l'OCDE. Ces réformes découlent de la politique de croissance conduite depuis plusieurs années, qui a inclus de nombreuses mesures renforçant la place économique suisse.

Pendant la crise, il convient par conséquent de maintenir sans faiblir le cap de la politique de croissance axée sur le moyen et le long terme, en parallèle avec les mesures axées sur le court terme, de manière à poursuivre la consolidation de la place économique suisse et à lui permettre de tirer le meilleur parti de la reprise au sortir de la crise. Au printemps 2008, le Conseil fédéral a présenté sa politique de croissance 2008-2011, un programme ambitieux qui prévoit la réalisation de nouvelles mesures pendant la législature en cours. Comme l'annonce le rapport y relatif, le Conseil fédéral se prononcera à la fin de 2009 sur d'éventuelles mesures supplémentaires en faveur de la croissance axées sur le long terme.

Il examinera à cette occasion aussi d'éventuelles mesures visant à améliorer les conditions-cadre et à renforcer la compétitivité de la place financière suisse.

En sus de ces mesures de renforcement des conditions économiques générales, il convient d'examiner, en relation avec les mesures de stabilisation, les moyens qui, à court terme, permettraient de faire connaître encore mieux les qualités de la place économique suisse. Cela avant tout dans le cadre de mesures renforcées de promotion des exportations, qui bénéficient notamment des nouvelles possibilités offertes par l'extension constante du réseau d'accords de libre-échange. Le but est ici essentiellement de faire savoir que le Suisse est aussi un site attrayant pour de nombreuses branches jusqu'ici restées dans l'ombre de la vocation exportatrice de la Suisse. C'est d'autant plus important que la contribution du secteur financier au PIB va baisser, tout au moins dans les temps à venir, et que les offres d'emploi devraient se raréfier.

Il faut par conséquent prendre des mesures ciblées qui permettront à l'économie suisse de préparer l'avenir.

6.8 Mesures d'accompagnement relatives aux conditions de crédit rende

Le message relatif à la phase 2 des mesures de stabilisation prévoit que l'administration suivra de près le marché du crédit à travers un groupe de travail comptant notamment des représentants de la BNS ainsi que d'entreprises et de banques afin d'apprécier le risque d'un resserrement du crédit, phénomène qui menace un certain nombre de pays de l'OCDE. Le resserrement du crédit prend la forme d'un assèchement généralisé du crédit, c.-à-d. que les banques n'acceptent plus, malgré la demande existante du côté des entreprises – qui sont pourtant prêtes à souscrire des emprunts aux conditions de financement du marché et tiennent donc compte du risque de crédit du moment – de financer les entreprises, et cela indépendamment de la branche, de la taille ou de la durée du crédit.

Les chiffres disponibles pour la Suisse ne donnent toujours pas de signes avant-coureurs d'une telle crise. Pour faire face à une éventuelle dégradation de la situation, la possibilité de prendre des mesures ciblées pour atténuer le problème est néanmoins examinée par le groupe de travail. En ce qui concerne le financement des exportations, les mesures d'extension des activités de l'ASRE prises dans le cadre de la phase 2 devraient contribuer à atténuer les effets de la crise. La possibilité de mesures supplémentaires est constamment examinée.

Le message relatif à la phase 2 prévoit un examen du relèvement temporaire de 0,5 million à 1 million de francs du plafond des cautions fournies par les coopératives de cautionnement. L'examen a porté sur la faisabilité de la proposition à brève échéance et ses conséquences financières et en termes de gestion, ainsi que sur l'extension des risques qu'elle implique pour la Confédération. Il a montré que les coopératives de cautionnement privées n'étaient pas en mesure d'assumer à elles seules le doublement du plafond des cautions et que le relèvement de la limite impliquerait, au préalable, un renforcement important des ressources ainsi qu'une recapitalisation importante des coopératives de cautionnement par la Confédération. Qui plus est, en cas de relèvement du plafond, les coopératives seraient rapidement appelées à faire face à des projets de taille industrielle, ce qui présupposerait de leur part une expérience et un bagage qu'elles n'ont simplement pas, compte tenu de leur vocation de soutien aux arts et métiers et aux petites entreprises.

Au demeurant, le développement du système de cautionnement tel que proposé serait une mesure non limitable dans le temps, qui devrait être comprise comme une tâche à long terme impliquant une augmentation considérable de l'engagement financier de la Confédération.

Dans le même temps, il convient de constater que le plafond actuel (c.-à-d. le volume maximal des cautions) se situe à 600 millions de francs pour l'ensemble du système de cautionnement. Fin 2008, les coopératives de cautionnement avaient accordé des cautions pour un montant total de l'ordre de 147 millions de francs. Aujourd'hui, la limite des cautions sollicitées se situe en général entre 150 000 et 300 000 francs. Le plafond actuel, fixé à 500 000 francs, est suffisant pour les petites entreprises. Avec cette limite, les petites entreprises sont aussi bien placées que d'autres pour bénéficier d'un soutien suffisant, même dans les conditions générales que l'économie connaît en ce moment.

6.9 Perspectives

Voici environ une année, l'économie mondiale a subi un ralentissement conjoncturel qui s'est mué en une véritable crise économique. L'ampleur du phénomène et la vitesse à laquelle la situation s'est dégradée ont pris de court la majeure partie des analystes. La situation est aujourd'hui loin d'être normalisée, et les incertitudes restent par conséquent importantes. La crise a atteint la Suisse avec un temps de retard par rapport aux grandes économies d'Europe et d'Amérique. Ces développements plaident pour la réponse échelonnée choisie par le Conseil fédéral dans le cadre de la politique suisse de stabilisation.

A la lumière de ces constats, la décision de déclencher une éventuelle troisième phase de mesures de stabilisation en juin 2009 paraît judicieuse: à ce moment-là, nous disposerons de prévisions et d'indicateurs avancés actualisés concernant l'évolution économique en 2010. Dans l'hypothèse d'une décision favorable à des mesures supplémentaires, il resterait suffisamment de temps pour soumettre au Parlement d'éventuelles modifications législatives à la session d'automne ou d'hiver. De même, le délai serait certes serré mais suffisant pour préparer d'éventuelles dépenses supplémentaires et mettre au point la coordination que cela présuppose avec les cantons.

Mais le succès d'une éventuelle troisième phase est avant tout tributaire du contenu des mesures. Le présent rapport définit les critères auxquels les mesures devront satisfaire, le cas échéant, pour que chaque franc investi déploie le plus grand effet possible sur la conjoncture, étant précisé que l'efficacité à brève échéance ne doit pas grever le potentiel de croissance à long terme. Il convient de proscrire les mesures qui induisent de grandes distorsions sur les marchés où qui pèsent de manière durable et excessive sur les finances publiques. Aussi le présent rapport déconseille-t-il de réorienter l'activité de l'Etat, par exemple en direction d'une politique industrielle, sous couvert de mesures conjoncturelles.

Nous avons exposé que la politique économique axée sur la croissance menée ces dernières années a contribué à la bonne santé de l'économie suisse en comparaison internationale au moment d'aborder la crise. Le cap doit être maintenu fermement en prenant les décisions qui permettront à la politique de croissance d'aller de l'avant, de sorte à créer les conditions optimales de la reprise en Suisse et à garantir la prospérité de notre pays dans le long terme.