

# Les mesures conjoncturelles de la Confédération 2008–2010: évaluation de la conception et de la mise en œuvre

De nombreux pays ont réagi à la crise financière et économique mondiale, apparue en 2007/2008, par des mesures destinées à stabiliser les marchés financiers et en adoptant d'importants programmes conjoncturels. La Suisse n'a pas fait exception et a notamment pris des mesures de stabilisation réparties en plusieurs phases. À ce propos, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la conception et la mise en œuvre des mesures de stabilisation de la Confédération. Le présent article rend compte de manière succincte des principaux résultats de l'évaluation et expose quelques conclusions.

À la suite d'une crise financière exceptionnelle, le monde a connu depuis l'automne 2008 une récession économique qui a également frappé la Suisse avec un léger retard, notamment par l'intermédiaire des exportations. Au début de la crise, la Suisse affichait un budget en équilibre et disposait de mécanismes automatiques de stabilisation conjoncturelle très élaborés, tels le frein à l'endettement et l'assurance-chômage: néanmoins, l'ampleur et la rapide évolution de la crise exigeaient, dans un environnement à haut risque et marqué de fortes incertitudes, des interventions extraordinaires et une action prompte, coordonnée et résolue de la Confédération. Eu égard à la gravité de la crise et à la portée des aléas de la situation, le Conseil fédéral a décidé d'une approche articulée en plusieurs phases et incluant des mesures de stabilisation discrétionnaires.

Dans ce contexte, le CDF a mené une évaluation et en a publié les résultats, en portant une attention particulière sur la conception et la mise en œuvre des mesures de stabilisation adoptées<sup>1</sup>. Simultanément et en accord avec le CDF, le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a rédigé un rapport final sur les aspects généraux de la politique conjoncturelle lors d'interventions pour cause de crise; ses conclusions sont résumées dans un document séparé.

## La conception des mesures de stabilisation s'est faite rapidement et sur une base élargie

Les deux premières des trois phases des mesures de stabilisation (novembre 2008 et février 2009) portaient surtout sur des dépenses supplémentaires déjà planifiées et anticipées, qui étaient de 1,1 milliard de francs



**Martin Koci**  
Domaine spécialisé Audit de rentabilité et évaluation, Contrôle fédéral des finances CDF, Berne

en 2009, l'année où la récession est apparue. Les deux offices compétents de la Confédération, l'Administration des finances (AFF) et le Seco, ont uni, dès le début, leurs efforts afin de trouver des solutions. L'ampleur des mesures à prendre a été définie très rapidement dans le cadre du frein à l'endettement, car selon l'appréciation des experts, la situation n'était pas extraordinaire. Pour éviter que la crise (des exportations) ne s'étende à l'ensemble de l'économie nationale, on a entièrement épuisé les possibilités d'investissements anticipés admises par le frein à l'endettement. Les deux premières phases du programme de stabilisation comportaient des mesures de nature très diverse, aux effets et objectifs disparates (voir le *tableau 1* «*Resources*» ainsi que le *tableau 2* «*Évaluation*» pour une vue d'ensemble).

L'administration a rapidement conçu et approuvé les mesures de stabilisation de la première phase. À partir de la deuxième phase, il a été de plus en plus difficile d'imaginer des mesures conjoncturelles pertinentes répondant au mieux aux critères dits des trois T («*timely*», «*targeted*» et «*temporary*»; voir *encadré 1*). Comme cela a déjà été relevé, seule une faible part des mesures a contribué à résoudre directement le problème essentiel de la crise, à savoir le fort recul de la deman-

Encadré 1

### Grille d'évaluation du CDF

L'appréciation ex post de la mise en œuvre des mesures se fonde sur les critères de politique conjoncturelle qualifiés de «*Temporary*» (*complément ou anticipation*), «*Timely*» (*rapidité ou respect des délais*) et «*Targeted*» (*ciblage sur un recul de la demande*). On doit ainsi pouvoir déterminer si et dans quelle mesure les critères se sont révélés pertinents dans le cadre de la mise en œuvre des mesures adoptées. La présente appréciation ne concerne pas les aspects de l'économie, de l'efficacité ou de la répartition régionale lors de la mise en œuvre.

L'échelle d'évaluation du CDF comporte plusieurs degrés qualitatifs: *oui* (entièrement ou majoritairement réalisé), *conditionnel* (partiellement réalisé: dans sa globalité, la mesure n'a que partiellement ou pas du tout atteint l'objectif ou seule une partie de la mesure ou du [des] projet[s] a atteint l'objectif), et *non* (non réalisé ou insuffisamment réalisé). D'autres appréciations sont également possibles, lorsqu'une mesure ne peut être évaluée au sens des critères (*non évaluable*) ou lorsque le CDF ne dispose d'aucune indication sur la mesure (*pas d'indications*).

Tableau 1

## Ressources de la Confédération planifiées et réellement engagées (en chiffres absolus et en %), 2009–2011

Mesure	Ressources / engagements (en millions de fr.)						Engagements (en %)				
	Planifié	2009	2010	2011	2009–2011	Diff.	2009	2010	2011	2009–2011	Diff.
Levée du blocage des crédits	205	205	0	--	205		100.0		--	100.0	
Aide au logement	50	50	0	--	50		100.0		--	100.0	
Protection contre les crues	66	66	0	--	66		100.0		--	100.0	
Entretien de constructions civiles de la Confédération	20	20	0	--	20		100.0		--	100.0	
Promotion des exportations	10	5	5	--	10		50.0	50.0	--	100.0	
Assainissement énergétique de bâtiments	86	86	0	--	86		100.0		--	100.0	
<b>Total phase 1</b>	<b>437</b>	<b>432</b>	<b>5</b>	<b>--</b>	<b>437</b>		<b>98.9</b>	<b>1.1</b>	<b>--</b>	<b>100.0</b>	
Infrastructure routière	158	15	31	--	46	112	9.5	19.6	--	29.1	70.9
Infrastructure ferroviaire	252	252	0	--	252		100.0		--	100.0	
Nouvelle politique régionale	100	30	37.5	--	67.5	32.5	30.0	37.5	--	67.5	32.5
Priorités nationales de la recherche / TST	10	10	0	--	10		100.0		--	100.0	
Investissements domaine des EPF / calcul à haute performance	16.5	10	0	--	10	6.5	60.6		--	60.6	39.4
Promotion de l'innovation CTI*	21.5	10.75	10.75	--	21.5		50.0	50.0	--	100.0	
Recherche agricole et prévention des catastrophes	2.8	2.8	0	--	2.8		100.0		--	100.0	
Protection de l'environnement	26	15	11	--	26		57.7	42.3	--	100.0	
Rénovation de bâtiments existants	52	12	40	--	52		23.1	76.9	--	100.0	
Suisse Tourisme	12	12	0	--	12		100.0		--	100.0	
Installations photovoltaïques	20	12.5	0	--	12.5	7.5	62.5		--	62.5	37.5
Promotion du chauffage à distance	55	29.5	22.5	--	52	3	53.6	40.9	--	94.5	5.5
Remplacement de chauffages électriques	10	8.4	0	--	8.4	1.6	84.0		--	84.0	16.0
<b>Total phase 2</b>	<b>735.8</b>	<b>419.95</b>	<b>152.75</b>	<b>--</b>	<b>572.7</b>	<b>163.1</b>	<b>57.1</b>	<b>20.8</b>	<b>--</b>	<b>77.8</b>	<b>22.2</b>
Art. 1 LStab : formation continue de personnes sans emploi	40	--	1	2.4	3.4	36.6	--	2.5	6.0	8.5	91.5
Art. 2 LStab : facilitation de l'accès au marché du travail	12	--	0.7	0.9	1.6	10.4	--	5.8	7.5	13.3	86.7
Art. 3 LStab : aide financière à des engagements temporaires	150	--	0	0	0	150	--				
Art. 4 LStab : formation continue en cas d'horaire de travail réduit	30	--	1.3	0.7	2	28	--	4.3	2.3	6.7	93.3
Formation continue dans le domaine de l'énergie	15	--	3.7	6	9.7	5.3	--	24.7	40.0	64.7	35.3
Promotion à l'étranger / plates-formes d'exportation	25	--	23	2	25		--	92.0	8.0	100.0	
TIC (SuisseID et e-Gov)	25	--	24.8		24.8	0.2	--	99.2		99.2	0.8
Redistribution des recettes de la taxe sur le CO <sub>2</sub>	647	--	647		647		--	100.0		100.0	
<b>Total phase 3</b>	<b>944</b>	<b>--</b>	<b>701.5</b>	<b>12.0</b>	<b>713.5</b>	<b>230.5</b>	<b>--</b>	<b>74.3</b>	<b>1.3</b>	<b>75.6</b>	<b>24.4</b>
<b>Total phases 1 à 3</b>	<b>2116.8</b>	<b>851.95</b>	<b>859.25</b>	<b>12.0</b>	<b>1723.2</b>	<b>393.6</b>	<b>40.2</b>	<b>40.6</b>	<b>0.6</b>	<b>81.4</b>	<b>18.6</b>

Légende:

\* Pas de données plus précises disponibles: le montant a été comptabilisé par moitié en 2009 et 2010.

-- Pas d'engagement planifié ou prévu.

Source: CDF / La Vie économique

de dans nombre de secteurs exportateurs. On trouve ainsi, dans la deuxième phase, des dépenses de recherche peu pertinentes pour une intervention conjoncturelle à court terme, de même que des projets de constructions à divers stades de la planification, pour lesquels on ne disposait pas toujours de permis de construire définitifs et dans lesquels des retards étaient vraisemblables.

Durant la troisième phase<sup>2</sup> portant sur le budget 2010, il s'agissait de limiter les décisions procycliques, d'éviter l'aggravation du chômage et de maintenir la croissance en Suisse.

Le Parlement a adopté les mesures contenues dans les première et deuxième phases à de larges majorités. La troisième, en revanche, a fait l'objet de nombreuses controverses

et a failli être rejetée: on doutait de la pertinence des mesures concernant le marché du travail et on percevait les premiers signes d'une amélioration pour 2010. Dans ces circonstances, les mesures touchant le marché du travail ont été modifiées à la dernière minute ou ont fait l'objet de réductions de crédits.

### Conclusions sur la conception du programme

Pour ce qui est de la conception globale du programme, on peut tirer les conclusions suivantes:

- seule une faible partie des mesures (Suisse Tourisme, promotion à l'étranger et promotion des exportations) a permis d'affronter directement le problème essentiel de la crise, à savoir le fort recul de la de-

1 Internet: [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch).

2 Menée sous la direction du Seco en collaboration avec l'AFF.

- mande dans nombre de secteurs exportateurs;
- en lieu et place, d'importants projets de constructions ont bénéficié de soutiens, ce qui a profité à la branche nationale du bâtiment. Il s'agissait d'épuiser toutes les possibilités d'empêcher ou de limiter l'extension de la crise à l'ensemble de notre économie;
- les mesures plus particulièrement prévues pour l'année 2009 (phases 1 et 2) ont été conçues et approuvées très rapidement tout en se fondant sur des procédures de sélection basées sur des critères, sur des auditions des groupes d'intérêts et sur des avis d'experts;
- dès le stade de la conception, on a veillé à ne pas créer de structures durables et irréversibles, si bien que la mise en œuvre n'a nécessité aucune structure fédérale de ce type;
- en comparaison internationale, le programme conjoncturel de la Confédération est resté de faible ampleur.

### **Une mise en œuvre contrastée: la réalisation rapide et axée sur les objectifs est un facteur critique**

La première phase a pour l'essentiel été mise en œuvre rapidement et conformément à la planification. En ce qui concerne la deuxième phase, qui comportait de nombreux projets de constructions importants, seuls 57 % des ressources prévues ont pu être engagés durant la crise aiguë de 2009 (voir *tableau 1*). Les retards proviennent notamment des oppositions et des laborieuses procédures de subventionnement et d'autorisations de construire. Plus dérangent: le secteur suisse de la construction n'a pas connu de récession. Dans le cadre de la troisième phase, la redistribution anticipée des recettes de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, les mesures relevant des technologies de l'information et de la communication (TIC) et les plateformes d'exportation ont satisfait les objectifs conjoncturels qui leur étaient attribués. En revanche, les mesures de la troisième phase concernant le marché du travail se sont révélées a posteriori inutiles en raison de la rapidité inattendue de la reprise économique vers la fin de l'année 2009 et des mesures existantes et éprouvées prises en faveur du marché du travail par les collectivités locales. Ainsi, les ressources allouées en faveur du marché du travail n'ont guère été sollicitées.

En prenant en considération l'ensemble des trois phases, on constate que toutes les mesures n'ont pas pu répondre entièrement aux critères de politique conjoncturelle retenus, sous l'angle tant des *délais* que des *objec-*

*tifs* (voir *tableau 2*). L'application en temps utile de mesures isolées (de construction) au moment de la récession a une nouvelle fois été un facteur critique pour la conjoncture. A posteriori, on remarque également que seule une partie des mesures a pu être mise en œuvre de manière ciblée pour pallier la dégradation de la situation conjoncturelle: d'une part, le secteur de la construction ne connaissait pas de récession et, d'autre part, les mesures d'encouragement dans le domaine de la recherche et développement sont plutôt axées sur le long terme et ne peuvent dès lors que difficilement soutenir la conjoncture à brève échéance.

### **Conclusion et enseignements**

Les crises conjoncturelles et les mesures prises pour les endiguer s'inscrivent dans une logique d'intervention administrative et politique complexe, spécifique à la situation et axée sur des objectifs prédéfinis. Il est par conséquent difficile d'en déduire des mesures et des recommandations générales pour d'autres interventions en temps de crise. C'est pourquoi le CDF renonce en toute conscience à en formuler, tout en renvoyant aux enseignements tirés des interventions récentes et aux propositions d'améliorations dont on pourra tenir compte pour des interventions à venir.

### **Les règles conditionnant le déclenchement de mesures conjoncturelles se sont révélées judicieuses**

Lors de crises antérieures, les collectivités publiques locales se voyaient régulièrement contraintes, face au marasme, de lancer des programmes d'économies qui souvent interféraient avec les effets des stabilisateurs automatiques, entravant ainsi une intervention coordonnée et efficace. Par exemple, le programme d'investissements de la Confédération durant les années nonante n'a pas atteint les résultats escomptés parce que les divers échelons institutionnels ont manqué de coordination.

En revanche, aucun programme d'économies n'a été nécessaire durant la crise des années 2008–2010, car la Confédération et certains cantons s'étaient dotés de règles budgétaires adéquates sous la forme d'un frein à l'endettement. De plus, on a constaté que ce dernier laissait une marge d'action suffisante en cas de crise. La discussion politique a été simplifiée par le fait que, dès le départ, le montant financier autorisé par le frein à l'endettement était connu et que l'on a établi une distinction claire entre déficits conjoncturel et structurel.

En particulier, la règle (déclenchement d'une mesure à partir d'un taux de chômage

Tableau 2

## Évaluation (ex post) des mesures de stabilisation de la Confédération

■ (Majoritairement) oui ■ Conditionnel ■ (Majoritairement) non ■ Non évaluable ■ Pas d'indications

	En complément / par anticipation?	En temps utile?	Axée sur l'objectif (recul de la demande)?
<b>Phase 1</b>			
Levée du blocage des crédits	■	■	■
Aide au logement	■	■	■
Protection contre les crues	■	■	■
Entretien de constructions civiles de la Confédération	■	■	■
Promotion des exportations	■	■	■
Assainissement énergétique de bâtiments	■	■	■
<b>Phase 2</b>			
Infrastructure routière	■	■	■
Infrastructure ferroviaire	■	■	■
Nouvelle politique régionale	■	■	■
Priorités nationales de la recherche / TST	■	■	■
Investissements domaine des EPF / calcul à haute performance	■	■	■
Promotion de l'innovation CTI	■	■	■
Recherche agricole et prévention des catastrophes	■	■	■
Protection de l'environnement	■	■	■
Rénovation de bâtiments existants	■	■	■
Suisse Tourisme	■	■	■
Installations photovoltaïques	■	■	■
Promotion du chauffage à distance	■	■	■
Remplacement de chauffages électriques	■	■	■
<b>Phase 3</b>			
Art. 1 LStab : formation continue de personnes sans emploi	■	■	■
Art. 2 LStab : facilitation de l'accès au marché du travail	■	■	■
Art. 3 LStab : aide financière à des engagements temporaires	■	■	■
Art. 4 LStab : formation continue en cas d'horaire de travail réduit	■	■	■
Formation continue dans le domaine de l'énergie	■	■	■
Promotion à l'étranger / plates-formes d'exportation	■	■	■
TIC (SuisseID et e-Gov)	■	■	■
Redistribution des recettes de la taxe sur le CO <sub>2</sub>	■	■	■

Source: CDF / La Vie économique

national supérieur à 5 %) et les conditions subsidiaires régissant certaines mesures conjoncturelles telles les aides financières à des engagements temporaires (art. 3 LStab) ont eu l'effet escompté. Cette expérience montre que des mesures déclenchées sous condition promettent de meilleurs résultats que des dépenses négligeant l'évolution conjoncturelle future. Lors de crises ultérieures, il serait par conséquent judicieux que l'administration prépare un concept d'indicateurs qui conditionne le recours aux mesures conjoncturelles générales ou subsidiaires à certaines règles.

#### Le budget de la Confédération manque de mesures conjoncturelles adéquates

Lors de la crise actuelle, on a pu constater que le budget de la Confédération ne prévoyait que peu de possibilités d'investissements qui, en raison notamment de leur effet

multiplicateur, se prêtent au mieux à des mesures conjoncturelles selon les critères dits des trois T. Plus particulièrement, des limites sévères régissent la prise en compte anticipée de projets d'infrastructure importants, parce que ces derniers sont très exigeants sur le plan de la procédure et ne peuvent guère être reprogrammés. S'y ajoute le fait que diverses mesures de stabilisation de grande portée, notamment la dernière libération générale des réserves de crise ou la redistribution des recettes de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, sont des interventions à caractère unique et qu'il faut partir de l'idée qu'à l'avenir, la Confédération ne pourra guère mener une politique conjoncturelle discrétionnaire de grande ampleur.

#### La Confédération a été bien inspirée d'adopter une approche par étapes

Le Conseil fédéral a choisi de répondre à la crise par étapes – soit de façon graduée –

dans le respect des exigences du frein à l'endettement. Eu égard à l'incertitude qui caractérisait la situation, ce choix a eu pour avantage de permettre d'éventuelles mesures conjoncturelles supplémentaires sur la base des informations les plus récentes. Le CDF juge qu'il s'agit d'une réaction appropriée face aux grandes incertitudes générées par la crise économique, qui se sont répercutées très largement et de façon inhabituelle sur les prévisions économiques. Les risques d'erreurs majeures s'en sont trouvés réduits. A contrario, une approche échelonnée présente le risque que l'on perde un temps de réaction précieux par rapport à la conjoncture.

#### **Une mise en œuvre rapide est un facteur essentiel d'efficacité pour la politique conjoncturelle**

Une mise en œuvre suffisamment rapide des mesures conjoncturelles est une condition essentielle de l'efficacité des mesures. Cela est non seulement vrai pour les structures et processus politiques et administratifs au sein de l'État fédéral suisse, mais encore pour les institutions chargées de mettre en œuvre les diverses mesures. À cet égard, il sera d'autant plus important de collecter les principales données fournies par l'expérience afin d'optimiser l'exécution de chaque mesure conjoncturelle tout en limitant leurs effets indésirables.

#### **La communication doit porter sur l'ensemble des mesures conjoncturelles**

La loi suisse oblige les collectivités locales à mener une politique conjoncturelle adéquate. La Confédération n'est donc pas la seule à prendre des mesures en Suisse, les cantons et les communes en font autant. Les ressources que ces derniers ont alloué durant la crise de 2008-2010 en ce domaine ne représentent pas loin du double de celles fournies par la Confédération. Les mesures conjoncturelles prises en Suisse ont été insuffisamment présentées dans leur globalité, notamment durant la phase d'annonce. Cette lacune dans la perception est un problème, car on gâche ainsi facilement le bénéfice attendu des effets d'annonce et des autres mesures destinées à renforcer le climat de confiance, des éléments psychologiques essentiels.

#### **Les rapports sur les mesures conjoncturelles peuvent être améliorés**

Le Seco a mis en place un système de rapports sur les mesures de stabilisation, qui devait permettre à tous les milieux intéressés de se tenir informés de l'état d'avancement des trois phases. Ces rapports montrent en premier lieu les ressources affectées par la

Confédération. La signification de cet indicateur est toutefois très relative pour ce qui est de la mise en œuvre et de l'état d'avancement des mesures adoptées; on ne peut pas non plus en déduire directement l'effet stimulant attendu. De nombreuses mesures ne déploient d'effets pertinents en matière de politique conjoncturelle que lorsque certains jalons sont atteints, par exemple sous la forme de l'octroi ferme d'un crédit, d'une adjudication, de la conclusion d'un contrat d'ouvrage, de la fixation des modalités de paiement ou encore du début ou de la fin effective d'un chantier. Le CDF juge par conséquent qu'il conviendrait d'examiner la possibilité de tenir compte des aspects évoqués précédemment dans les rapports à venir, de sorte que ces informations puissent permettre une évaluation plus précise et une meilleure appréciation de l'état d'avancement des mesures conjoncturelles et de leurs répercussions directes sur l'emploi et la valeur ajoutée. ■