Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 62 (2004)

Heft: 1: Dépenses publiques, croissances et développement

Artikel: Opportunité et efficacité d'actins extraordinaires de relance de la conjoncture : l'exemple du programme d'investissement 1997

Autor: Ammann, Yves

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-141501

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

REVUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE, MARS 2004

OPPORTUNITÉ ET EFFICACITÉ D'ACTIONS EXTRAORDINAIRES DE RELANCE DE LA CONJONCTURE : L'EXEMPLE DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT 1997

Yves AMMANN[1]
Collaborateur du secteur Analyse du marché du travail et politique sociale
Direction de la politique économique
seco–Secrétariat d'Etat à l'économie
yves.ammann@seco.admin.ch, www.seco-admin.ch

1. Introduction

Les difficultés conjoncturelles auxquelles l'économie suisse a été confrontée durant ces trois dernières années ont suscité plusieurs interventions politiques[2]. C'est ainsi qu'en juin 2003, le Groupe socialiste[3] a demandé la mise en oeuvre d'un nouveau bonus à l'investissement[4]. Le texte déposé proposait « la mise à l'étude de la mesure suivante dont *l'efficacité est avérée* : la Confédération octroie un bonus à l'investissement aux cantons et aux communes qui libèrent dans un délai de six mois des investissements projetés, mais ajournés, dans les domaines du bâtiment et de l'énergie ».

Le Conseil fédéral a proposé le rejet du postulat en invoquant notamment l'orientation déjà expansive de la politique macroéconomique, *l'efficacité réduite de tels programmes d'investissement dans une petite économie ouverte* et le fait, qu'en l'occurrence, la construction n'était pas plus fortement touchée que les autres secteurs d'activité.

Les jugements divergent donc manifestement quant à l'efficacité qu'on peut attendre de ce type de relance. Panacée pour les uns, à manier avec prudence et retenue pour les autres, il constitue un réel problème lorsqu'il s'agit, en situation, d'en déterminer l'opportunité.

Précédée de considérations succinctes empruntées de la théorie économique, la relation des expériences faites lors de l'application du programme de 1997 et l'analyse des résultats alors obtenus sont ici considérées comme une modeste contribution à la réflexion encore toujours nécessaire en la matière.

2. La fonction de stabilisation de la politique budgétaire

La littérature relative à l'efficacité de la politique budgétaire pour relancer l'activité est très abondante. Nous nous contenterons cependant d'en exposer brièvement quelques éléments.

Tout d'abord, l'incidence de la politique budgétaire sur l'activité économique ne devrait pas être jugée exclusivement sur la base des seules variations des dépenses publiques ou de l'existence d'un programme de relance. L'évolution de la charge fiscale pesant sur les ménages et les entreprises constitue un facteur important susceptible d'influencer la croissance, non seulement à court terme, mais également à plus longue échéance.

En ce qui concerne l'efficacité de la politique budgétaire pour relancer l'activité, la théorie économique ne fournit pas une réponse unique et unanimement partagée.

L'école de pensée *classique* met en doute l'efficacité de la politique budgétaire. Si l'on admet que l'économie est en permanence en situation d'équilibre avec des prix et des salaires parfaitement flexibles même à court terme[5], alors il n'y a pas nécessité d'une politique budgétaire active et un budget annuel équilibré assure la stabilisation. *L'hypothèse d'équivalence ricardienne* est parfois aussi évoquée pour justifier l'inefficacité de la politique budgétaire : lorsque le gouvernement finance des mesures de relance par l'emprunt, les acteurs peuvent anticiper des hausses futures d'impôts et réduire leur consommation présente.

En revanche, les *keynésiens* estiment que la politique budgétaire est efficace, qu'il est possible de faire varier les dépenses et les recettes publiques de manière à provoquer un déplacement de la demande globale et à stabiliser les fluctuations conjoncturelles. En période de récession par exemple, l'Etat devrait mener une politique active de relance (politique anti-cyclique) en augmentant ses dépenses et/ou en diminuant les impôts. A court terme, l'objectif de la politique budgétaire devrait être d'équilibrer la demande et l'offre globales et pas forcément le budget. La politique budgétaire devrait non seulement remplir les fonctions d'allocation et de redistribution, mais également de stabilisation (de la conjoncture) au sens de Musgrave[6]. Des critiques ont été formulées à l'encontre des politiques keynésiennes, particulièrement pour de petites économies ouvertes où le multiplicateur des dépenses publiques est réduit par une forte propension à importer. Un autre reproche parfois adressé aux politiques de régulation de la demande est qu'elles risquent d'entraîner une distorsion des prix relatifs[7] et une allocation sous-optimale des ressources.

Il n'en reste pas moins que l'opinion répandue, probablement parmi une majorité d'économistes contemporains, est qu'une intervention du secteur public se justifie uniquement en cas de perturbations macro-économiques majeures[8]. Hormis ce type de situations extraordinaires requérant une thérapie d'urgence d'inspiration keynésienne, il faut laisser jouer les stabilisateurs automatiques. En résumé, il existe aussi un consensus assez large sur le fait que l'impact de mesures budgétaires de relance risque d'être d'autant plus fort que :

- le taux de sous-utilisation des capacités est important ;

- l'offre de biens et de services est élastique à court terme (sinon l'effet multiplicateur s'exerce sur les prix et non sur la production) ;
- le multiplicateur est élevé (c'est-à-dire que la propension à consommer est forte et la propension à importer est faible) ;
- l'investissement est peu élastique au taux d'intérêt (pour que l'investissement soit peu affecté par la variation des taux d'intérêt imputable à la modification de l'épargne publique) ;
- les acteurs n'anticipent pas un resserrement ultérieur de la politique budgétaire et qu'ils n'adaptent pas leur comportement en conséquence.

3. Le programme d'investissement 1997

Après avoir consulté les partis gouvernementaux, les partenaires sociaux ainsi que les cantons et les communes, le Conseil fédéral a estimé nécessaire de donner un coup de pouce à la conjoncture. Le Parlement, largement d'accord avec le Conseil fédéral, a adopté le programme d'investissement au printemps 1997 et mis à disposition 481 millions de francs, répartis de la manière suivante :

- maintien de la qualité du réseau des routes nationales (154 millions);
- maintien de la qualité des constructions fédérales (20 millions);
- suppression du blocage des crédits de rubriques d'investissements (43 millions);
- utilisation rationnelle et économe de l'énergie dans le secteur privé (64 millions);
- maintien de la qualité des infrastructures publiques (200 millions).

Le Conseil fédéral espérait que les mesures proposées allaient générer un volume de dépenses[9] supplémentaires de 2.4 milliards de francs et permettre d'occuper 24'000 personnes de plus pendant une année.

La question de savoir dans quelle mesure ces attentes ont été satisfaites sera abordée de manière détaillée au point 4. Un premier élément de réponse est toutefois fourni par le tableau 1 qui signale que le volume total de dépenses effectivement déclenché (2.172 milliards) n'a été que légèrement inférieur aux attentes (2.4 milliards).

Tableau 1 : Programme d'investissement 1997 : volume total de dépenses, en millions de francs

	1997	1998	1999	1997 - 1999
Département fédéral des finances [1] Déblocage des crédits sur des rubriques d'investissements (43)[2]	60	0	0	60
Office fédéral des routes Maintien de la qualité des routes nationales (154)	0	82	93	175
Office fédéral des constructions et de la logistique Maintien de la qualité des constructions fédérales (20)	7	7	6	20
Office fédéral de l'énergie Promotion des investissements privés dans le domaine de l'énergie (64)	4	165	394	563
Secrétariat d'Etat à l'économie Maintien de la qualité des infrastructures publiques (200)	243	676	432	1'353
Total (481)	**314**	**930**	**925**	**2'172**

1 Le département ou l'Office mentionné pour chaque mesure a été chargé de sa gestion.

2 Les montants entre parenthèses de la première colonne correspondent aux dépenses supplémentaires de la Confédération, prévues lors de l'adoption du programme.

4. Evaluation des effets macroéconomiques

4.1 Principales impulsions exercées sur l'activité

Nous avons considéré quatre indicateurs des influences susceptibles de s'exercer sur l'activité à court terme : la structure des taux d'intérêt (impulsion monétaire), les variations des soldes financiers des administrations publiques et de la sécurité sociale obligatoire (impulsion budgétaire), une moyenne pondérée des taux de croissance chez nos principaux partenaires commerciaux (impulsion extérieure) ainsi que la variation de l'indice du taux de change réel du franc suisse (impulsion des taux de change). L'orientation et l'ampleur des impulsions représentées dans le tableau 2 (voir page suivante) été déterminée sur la base de connaissances théoriques et empiriques[10].

Ce tableau doit être interprété avec prudence. Premièrement, il y a une part d'arbitraire dans le choix des indicateurs, des méthodes d'estimation ainsi que dans la détermination de l'orientation et de l'ampleur des impulsions. Deuxièmement, même si les flèches ont toutes la même taille, cela ne signifie pas que les effets sur l'activité sont d'une force comparable. Troisièmement, les différentes impulsions[11] ne sont pas totalement indépendantes. Enfin, quatrièmement, nous n'avons pas pris en considération toutes les impulsions susceptibles d'affecter l'activité à court terme (par exemple, l'évolution du prix du pétrole).

Tableau 2 : Impulsions exerçant un effet sur la conjoncture

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Monnaie[1]	↓	↓↓	↓	→	→	→	↑↑	↑↑	↑	↑
Budget	↑	↑↑	↑↑	↑	↓	↓	→	↑	↓↓[2]	→
Extérieur	↑	→	↓	↓↓	→	→	↓	→	→	→
Taux de change	↓↓	→	↑	↓	↓↓	↓↓	↑	↑↑	→	↑
PIB Suisse[3]	3.7	-0.8	0.0	-0.2	1.1	0.4	0.5	1.9	2.8	1.3

1 L'impulsion monétaire reportée sur le tableau intègre avec un « lag » d'une année pour tenir compte d'un délai de transmission.

2 Y compris les recettes liées à la privatisation de Swisscom.

3 Variations en % par rapport à l'année précédente.

Légende : impulsion très expansive (↑↑), expansive (↑), neutre (→), restrictive (↓), très restrictive (↓↓)

Tout en gardant ces réserves à l'esprit, les points suivants peuvent être relevés :

- en 1991 (surtout) et en 1992, l'impulsion monétaire restrictive semble avoir exercé un effet dominant sur l'activité ;
- de 1993 à 1995, presque toutes les forces se sont conjuguées pour freiner l'activité. La seule exception est constituée par l'impulsion budgétaire expansive en 1993 ;
- les impulsions de 1996 à 1999 ont tendanciellement contribué à la reprise de l'activité.

Les déficits effectifs consolidés des administrations publiques et de la sécurité sociale obligatoire sont passés de 8.9 milliards de francs en 1997 à 0.8 milliard en 1999. L'amélioration de la santé des finances publiques est imputable environ pour moitié à la conjoncture plus favorable et pour moitié à des décisions discrétionnaires restrictives. Les impulsions budgétaires restrictives ont donc été nettement plus importantes que les effets du seul programme d'investissement. Toutefois, si le Parlement n'avait pas adopté ce programme, les impulsions budgétaires auraient été encore plus fortement restrictives.

4.2 Effets du programme sur les principaux agrégats macroéconomiques

Afin d'évaluer les effets conjoncturels du programme d'investissement dans son ensemble, le Centre de recherches conjoncturelles (KOF) a réalisé une simulation au moyen de son modèle macroéconomique[12].

Un *scénario de base* comprenant les dépenses occasionnées par le programme d'investissement public a été comparé avec un *scénario alternatif*, dans lequel les dépenses du programme d'investissement n'ont pas été prises en considération.

Dans une *première étape*, l'estimation du modèle macroéconomique du KOF/EPFZ pour la période de référence allant de 1980 à 1996 s'est faite sur la base de données trimestrielles. Au cours d'une *deuxième étape*, les paramètres obtenus sur l'échantillon 1980 à 1996 ont servi à une simulation du scénario de base pour la période allant de 1997 à 1999. Enfin, pour la *troisième étape*, le scénario alternatif a été estimé pour la période 1997 à 1999. A cet effet, les séries temporelles correspondantes des investissements dans la construction ont été corrigées des dépenses du programme d'investissement. Le tableau ci-dessous récapitule les principaux résultats.

Tableau 3 : Principaux résultats des simulations (variations en % par rapport à l'année précédente)

	Scénario de base			Scénario alternatif (sans programme)		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Consommation privée (1)	1.45	2.24	2.34	1.44	2.21	2.30
Investissements en biens d'équipement (1)	4.91	8.89	9.37	4.81	8.57	9.28
Investissements dans la construction (1)	-1.49	0.38	-3.83	-2.35	-1.36	-3.77
Demande intérieure (y compris stocks) (1)	0.94	3.31	2.30	0.81	2.99	2.26
Exportations (1)	8.39	5.44	5.37	8.39	5.45	5.39
Demande globale (1)	3.00	3.93	3.21	2.91	3.70	3.19
Importations (1)	6.38	7.96	7.40	6.13	7.35	7.43
PIB (1)	1.72	2.33	1.45	1.68	2.26	1.42
Emploi (recensement de la population)	-0.44	0.87	0.91	-0.46	0.80	0.86
Taux de chômage	5.20	3.86	2.72	5.21	3.88	2.76
Déflateur de la consommation	0.58	-0.26	0.36	0.58	-0.27	0.33
Euro-francs à trois mois	1.58	1.44	1.30	1.57	1.40	1.26
Rendement des obligations fédérales	3.36	2.79	2.85	3.35	2.79	2.84

(1) termes réels Source: KOF/EPFZ

En ce qui concerne les variables économiques pour lesquelles des attentes précises ont été formulées dans le message relatif au programme d'investissement, le KOF est arrivé aux conclusions suivantes :

- l'incidence sur la *demande dans le secteur de la construction* est de l'ordre de 2.5 milliards de francs. Cela correspond à l'attente exprimée dans le message. En l'absence de programme, l'activité du bâtiment aurait évolué de manière nettement plus négative ;
- l'impulsion du programme d'investissement sur l'*emploi* a été nettement plus faible que prévu. L'emploi a progressé d'environ 3'600 équivalents plein temps, alors que, selon le message, le programme aurait dû permettre d'occuper 24'000 personnes de plus ;

- le message prévoyait un effet cumulé sur le *PIB* de 0.7 point de pourcentage. Ce but n'a pas été atteint : la simulation donne une augmentation par rapport au PIB de 0.14 % seulement.

Ce dernier résultat est essentiellement imputable à une demande accrue en biens d'importation. L'effet cumulé sur la demande globale atteint environ 3.5 milliards de francs, mais cette demande est satisfaite à plus de 70 % (soit environ 2.55 milliards de francs) par les importations. L'incidence nette sur la croissance du PIB est donc plus faible que l'effet sur l'ensemble de la demande.

L'élasticité des importations présumée par le KOF/EPFZ devrait, pour la demande supplémentaire concernant avant tout les rénovations, se situer plutôt à la limite supérieure. Les responsables du programme – qui ont eu connaissance du détail des projets finalement approuvés - sont d'avis que l'effet sur le PIB devrait être quelque peu réévalué.

Enfin, il convient de signaler que le programme d'investissement a eu un effet positif et très faible sur le renchérissement et les taux d'intérêt. En particulier, le rendement des obligations fédérales n'a augmenté que marginalement. Dans ces conditions, il est probable qu'un «crowding out» de très faible amplitude est intervenu, c'est-à-dire que très peu de projets d'investissements privés ont été retardés ou abandonnés en raison de l'augmentation des investissements publics.

5. Conclusion

Même si d'autres facteurs ont probablement contribué de manière plus significative à l'embellie conjoncturelle de la fin des années nonante, le programme d'investissement 1997 a également joué un rôle, certes assez modeste, mais non négligeable.

Ce programme n'a toutefois que partiellement satisfait aux attentes initialement placées en lui. Si l'objectif de soutenir temporairement le secteur de la construction a été atteint, l'impulsion exercée sur le PIB ainsi que sur l'emploi est restée inférieure aux attentes.

La cohérence et la crédibilité de la politique budgétaire fédérale ne sont pas forcément renforcées par une politique consistant à donner d'une main de l'argent pour la relance et à le récupérer de l'autre dans le cadre d'un programme d'économies. Il importe également de ne pas se focaliser uniquement sur l'incidence du budget de la Confédération, dont le poids est relativement faible par rapport aux budgets des cantons, des communes et des assurances sociales obligatoires.

Enfin, les programmes de relance devraient constituer l'exception et non la règle. Ils devraient intervenir – compte tenu également de l'entrée en vigueur du frein à l'endettement au niveau fédéral - uniquement lors de chocs majeurs. Dans le cas contraire, le risque est grand que les acteurs (cantons, communes ou entreprises privées) anticipent l'intervention de la Confédération et qu'ils aggravent les difficultés économiques, notamment en retardant des projets d'investissements dans l'espoir de bénéficier d'une aide fédérale.

BIBLIOGRAPHIE

Ammann Y : « Impulsions exerçant un effet sur la conjoncture en Suisse », *Revue de politique économique, "La Vie économique"*, 3/1999 (seul un résumé a été reproduit dans cette Revue, l'article complet peut être obtenu en s'adressant directement à yves.ammann@seco.admin.ch).

Atukeren, E, Schlag, C.H., Voccia, P., *Eine Analyse der Auswirkungen des Investitionsprogramms 1997 des Bundes anhand des KOF/ETH-Makromodells*, Konjunkturforschungstelle ETH, Februar 2001 (http://www.seco-admin.ch/themen/zahlen/seiten/00070/index.html?lang=fr&PHPSESSID=9a76d3ff64e0b8af77397344366576ef).

Message du Conseil fédéral du 26 mars 1997 sur des mesures spécifiques de politique conjoncturelle visant à maintenir la qualité des infrastructures publiques, à promouvoir les investissements privés dans le domaine de l'énergie (programme d'investissement) et à libéraliser les investissements étrangers.

Musgrave, R.A., *The Theory of Public Finance : a Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York, 1959.

NOTES

1 Avec des remerciements sincères à Mme Sabina Noormamode ainsi qu'à MM. Jules Biétry et Nicolas Wallart pour leurs suggestions et commentaires. Les opinions exprimées et les erreurs qui pourraient subsister restent cependant de ma seule responsabilité et n'engagent donc pas le Secrétariat d'Etat à l'économie.

2 Question ordinaire urgente du Groupe socialiste du 5.12.01 (01.1127) Situation économique et mesures précoces ;

Interpellation du Groupe écologiste du 26.11.02 (02.3655) Programme de soutien conjoncturel ;

Interpellation du Groupe socialiste du 13.06.03 (03.3274) La Suisse en crise.

3 Postulat Groupe socialiste du 13.06.03 (03.3280). Mesures contre l'effondrement de l'emploi.

4 Les expressions « bonus à l'investissement » et « programme d'investissement » sont considérées ici comme équivalentes et désignent des mesures de relance mettant l'accent sur les investissements publics.

5 Cette hypothèse est particulièrement difficile à vérifier dans la réalité.

6 Musgrave (1959).

7 Par exemple, si les mesures de relance sont destinées à une branche particulière.

8 Le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne va dans ce sens en tolérant des déficits publics supérieurs à 3% uniquement en cas de recul notable de l'activité économique (recul du PIB réel de plus de 2%).

9 Par exemple, pour les mesures en faveur du maintien de la qualité des infrastructures publiques, la Confédération a versé une subvention pouvant aller jusqu'à 15 % du montant des travaux supplémentaires ou anticipés effectués par les cantons, les communes ou les associations sans but lucratif. Les dépenses totales générées par ces mesures de relance ont donc été, en toute logique, supérieures aux subsides versés par la Confédération.

10 Pour de plus amples détails sur la méthode employée, cf Ammann (1999).

11 Par exemple les impulsions monétaires et des taux de change.

12 KOF (2001).