Des politiques sectorielles pour soutenir l'économie en contexte de pandémie

Etienne Lalé et Sophie Osotimehin

Les secteurs de l'activité économique ne connaissent pas tous le même sort face à la crise de la COVID-19 : les mesures de confinement ne les ont pas affectés de la même manière, et leurs perspectives de reprise dans le contexte pandémique des semestres à venir sont inégales. Prenant appui sur ce constat, nous décrivons dans cet article la logique sur laquelle les politiques sectorielles doivent s'élaborer pour soutenir l'activité économique au Canada.

1. Une crise pas comme les autres : l'impact de la COVID-19 selon les secteurs d'activité

Le point de départ de notre constat est le suivant : les secteurs les plus impactés par la crise de la COVID-19 sont ceux qui sont habituellement relativement épargnés par les récessions économiques. En effet, la crise sanitaire a fortement réduit la demande des secteurs dits « recevant du public », c'est-à-dire qui produisent des services requérant la présence physique de leur clientèle. Il s'agit par exemple de l'hôtellerie-restauration et des activités récréatives. Selon les données de Statistiques Canada, ces secteurs ont vu leur valeur ajoutée diminuer de plus de 50% au cours des derniers mois. Or ces mêmes secteurs avaient su maintenir leur niveau d'activité et résister plutôt mieux que l'ensemble des secteurs lors de la crise qui avait frappé l'économie en 2008-2009 (Graphique 1)[1].

A l'inverse, le Graphique 1 indique que le secteur du commerce en ligne a, quant à lui, nettement progressé durant la crise de la COVID-19 : il enregistre une hausse de sa valeur ajoutée de plus de 20%. Durant la crise de 2008, ce secteur avait subi une baisse d'activité plus importante que la moyenne.

En résumé, la manière dont la crise de la COVID-19 ébranle la structure sectorielle de l'économie ne ressemble à aucune des expériences de récession passées[2]. L'économie canadienne est de ce fait confrontée à un problème de réallocation de la main d'œuvre entre secteurs inédit.

Poursuivons cette série de constats en nous penchant sur la période à venir. Dans la mesure où les données présentées sur le Graphique 1 portent sur la période de fermeture des activités non-essentielles, elles surestiment l'impact que la crise aura durant les 8 à 24 prochains mois. Néanmoins, ces données donnent une bonne indication des secteurs qui risquent d'être les plus sinistrés ; il s'agit de l'hôtellerie-restauration, des activités récréatives et du transport-entreposage (qui inclut le transport de personnes) -- secteurs qui représentent près de 15% de l'emploi total au Canada[3]. En effet, les mesures de distanciation sociale adoptées pendant la crise de la COVID-19 continueront d'entraver l'activité dans ces secteurs, en réduisant *à la fois l'offre mais aussi la demande* qui leur est adressée. Le secteur de la

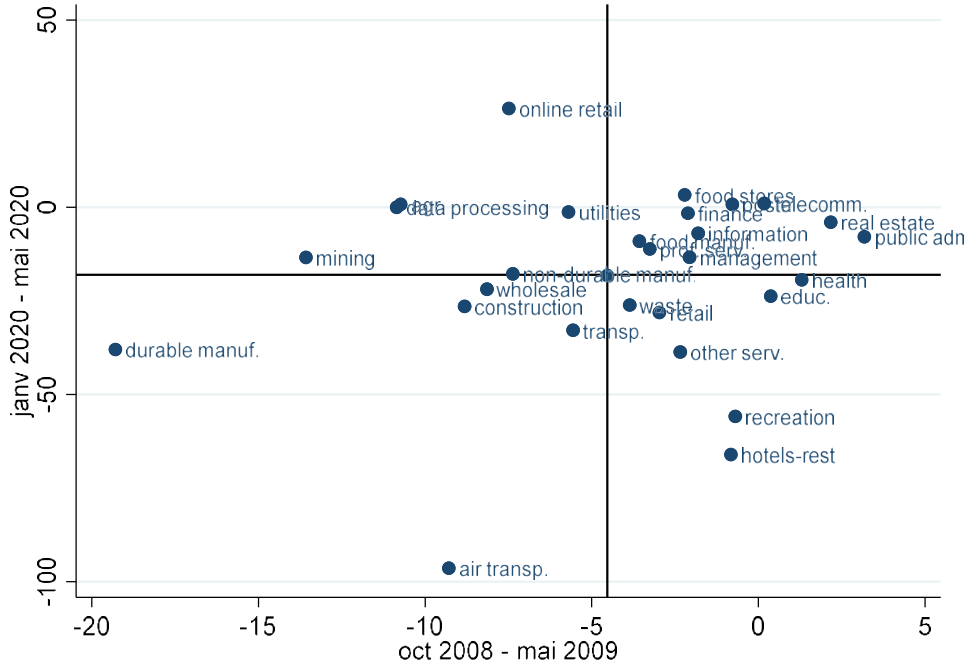
[1] Sur le Graphique 1, nous utilisons les dernières données disponibles pour l'épisode de crise liée à la COVID-19. Pour la récession de 2008-2009, nous utilisons les données correspondant aux dates de récession identifiées par le C.D. Howe Institute Business Cycle Council (https://www.cdhowe.org/council/business-cycle-council).

[2] Le Graphique 1 propose une comparaison entre la situation actuelle et la crise de 2008-2009. Les enseignements seraient sensiblement les mêmes si nous menions la comparaison avec les crises du début des années 1980 et 1990.

[3] Calcul des auteurs à partir des données de l'Enquête Population Active de Statistiques Canada.

restauration est un cas emblématique de cette situation. Nous illustrons ce propos en nous intéressant aux données de réservation en ligne d'OpenTable[4] présentées sur le Graphique 2.

Graphique 1 : Taux de croissance de la valeur ajoutée au Canada, par secteur (en pourcentage)



Notes : Statistiques Canada, Table 36-10-0434-01 (anciennement CANSIM 379-0031); https://doi.org/10.25318/3610043401-eng; taux de croissance annualisé. La ligne horizontale indique le taux de croissance de l'ensemble des secteurs durant la période janvier 2020 - mai 2020. La ligne verticale indique le taux de croissance de l'ensemble des secteurs durant la période octobre 2008 – mai 2009.

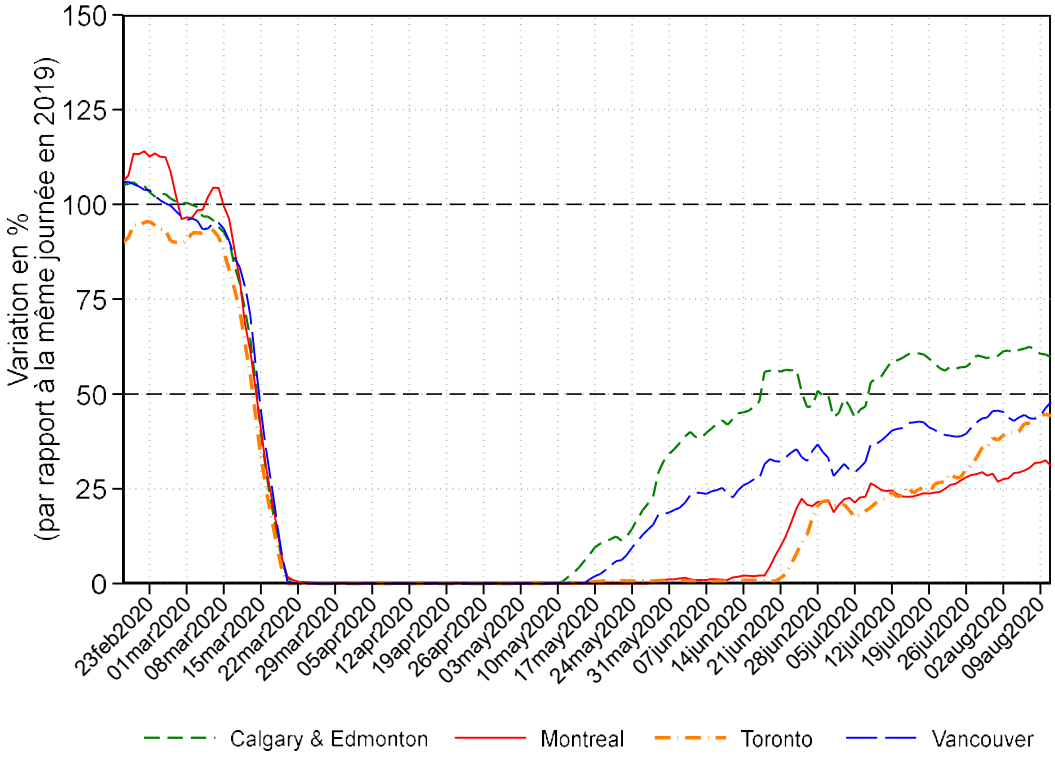
En Alberta où le déconfinement a débuté le 14 mai, l'activité dans la restauration est actuellement à 50% du niveau auquel elle se situerait en temps normal. La demande pour ce secteur semble donc s'être rétablie à hauteur de la capacité d'accueil, limitée depuis le déconfinement à 50%. Ceci n'est pas le cas dans toutes les provinces. A Montréal et à Toronto, l'activité dans la restauration se situe à 25% seulement du niveau auquel elle se situerait en temps normal. Ce déficit de demande peut s'expliquer par une reprise plus tardive de l'activité (l'ordre de déconfinement pour la communauté métropolitaine de Montréal date du 22 juin ; celui de Toronto date du 24 juin). L'autre hypothèse possible est que la demande dans ce secteur – autrement dit : nos envies et nos habitudes de consommateur à aller au restaurant -- est plus

[4] Il est difficile d'apprécier la représentativité des données de la plateforme OpenTable. OpenTable rend disponible ses données dès lors qu'elles concernent un marché où la plateforme couvre au moins 500 restaurants dont au moins 10% d'entre eux acceptent les réservations en ligne. Nous supposons que les données d'OpenTable offrent un bon aperçu de l'état de santé du secteur de la restauration dans les villes présentées sur le Graphique 2.

sévèrement affectée dans les zones où la COVID-19 a frappé plus durement et où la menace épidémique reste plus élevée.

Ces perspectives ont une conséquence claire pour le sujet qui nous intéresse : en limitant l'emploi dans certains secteurs, la distanciation sociale réduit l'efficacité des politiques de relance habituelles qui visent à stimuler globalement la consommation et l'investissement – à savoir des transferts aux ménages ou des baisses de taxes -- ou à encourager spécifiquement la demande pour ces secteurs. Cette situation appelle le déploiement de dispositifs d'aide particuliers.

Graphique 2 : Taux de réservation dans les restaurants des principales agglomérations canadiennes



Notes : Plateforme de réservation en ligne sur la plateforme OpenTable ; https://www.opentable.com/state-of-industry. Les réservations quotidiennes sont rapportées aux réservations effectuées le même jour de l'année passée. Les séries temporelles sont exprimées en pourcentage et lissées au moyen d'une moyenne mobile d'ordre 3.

2. Pour soutenir l'économie, un ciblage des entreprises selon une logique sectorielle claire

Dans ce contexte inédit, il nous semble indispensable d'aider financièrement les entreprises afin d'éviter que les fermetures d'établissements ne viennent multiplier les destructions d'emplois initiales.

Les garanties de prêts sont la première composante de ce programme d'aide aux entreprises. Au Québec, ces garanties sont octroyées à travers le Programme Aide d'urgence aux petites et moyennes

entreprises et le Programme d'action concertée temporaire pour les entreprises (PACTE) ; au niveau fédéral, elles le sont via le Programme de crédit aux entreprises. Ces aides sont indispensables dans la mesure où elles permettent aux entreprises viables à long terme de faire face aux problèmes de liquidité causés par la crise sanitaire.

Les subventions salariales complètent ces garanties de prêts. Grâce à cette seconde composante du programme d'aide aux entreprises, l'emploi, et non seulement les entreprises, peut être sauvegardé. Nous pensons que ces subventions salariales seront nécessaires tant que les mesures de distanciation sociale seront en vigueur. Par exemple, la Subvention Salariale d'Urgence, dont l'interruption devait initialement prendre effet le 29 Août 2020, a été prolongée jusqu'en Décembre 2020. Cette prolongation nous semble tout à fait opportune, notamment parce que le niveau de chômage élevé rend le coût fiscal net des mesures de subventions salariales très faible. Le montant de la Subvention Salariale d'Urgence (égal à 75% des salaires versés) devrait néanmoins être abaissé à un niveau qui ne fasse pas obstacle à la réallocation de l'emploi vers les secteurs qui embauchent.

Nous recommandons de **cibler ces aides selon une logique sectorielle claire.**

Tout d'abord, **la priorité devrait être donnée aux secteurs qui sont affectés directement par les mesures de distanciation sociale**, car ces secteurs ne peuvent pas être soutenus par les politiques de stimulation de la demande auquel on fait habituellement appel pendant les récessions. Par ailleurs, l'aide apportée aux entreprises qui opèrent dans ces secteurs est *socialement* efficace. Il y a au moins deux raisons à cela. Premièrement, la baisse de rentabilité subie par ces entreprises est temporaire. Leur rentabilité retournera à son niveau antérieur lorsqu'un traitement efficace et un vaccin seront disponibles. Deuxièmement, les mouvements de main d'œuvre vers les secteurs qui embauchent sont trop lents pour permettre à ces derniers d'absorber les chômeurs en provenance des secteurs sinistrés.

Ensuite, parmi ces secteurs**, il faut donner la priorité à ceux dans lesquels le coût de laisser les entreprises faire faillite (et recréer des entreprises similaires lorsque la crise sera terminée) est le plus élevé.** Ce coût est particulièrement important dans les secteurs qui requièrent des investissements spécifiques qui n'ont qu'une valeur limitée pour les autres secteurs. Le cas des compagnies aériennes illustre cette logique de manière simple et éloquente. En effet, les avions servent exclusivement au transport aérien et ne peuvent donc pas être réalloués vers d'autres secteurs d'activité. Les faillites dans ce secteur, suivies de créations de nouvelles compagnies aériennes lorsque le contexte y sera plus propice, sont un processus particulièrement coûteux pour l'économie.

Enfin, remarquons que les aides aux entreprises ne suffiront pas à retourner au plein emploi, notamment du fait de la contrainte liée aux mesures de distanciation sociale. Il faut donc les compléter par des politiques qui **encouragent le développement de certains secteurs d'activité. Nous voyons ici l'opportunité de réorienter l'économie vers des secteurs** qui participent de la lutte contre le changement climatique. De multiples leviers d'action existent -- aides à la décarbonisation, investissements à destination des infrastructures de traitement des déchets et des eaux usées, etc. Ces dispositifs pourraient être accompagnés d'incitations fiscales qui favorisent les réallocations de main d'œuvre vers ces secteurs.