

JUIN 2020

PRINCIPES POUR UNE AIDE GOUVERNEMENTALE RESPONSABLE EN TEMPS DE CRISE

Par Peter St. Onge, avec la collaboration de Gaël Campan

En période de crise, les mesures prises par les gouvernements peuvent soit limiter les dommages ou les amplifier. Les crises peuvent servir à libéraliser l'économie, comme elles peuvent restreindre davantage des activités paisibles, causant ainsi des dommages permanents à l'économie et à la société. Par exemple, lorsqu'elles sont utilisées pour faire avancer un dossier sans lien avec la crise, comme les changements climatiques. La réponse politique déterminera si l'aide sera accordée rapidement à ceux qui en ont besoin tout en libéralisant l'économie pour encourager la croissance économique future, ou si les répercussions seront ressenties pendant des générations.

Le présent document détaille trois principes qui devraient orienter l'intervention de l'État, suivis d'observations sur les mesures d'aide déployées au Canada en réaction à la crise de la COVID-19.

PRINCIPE 1 : Le gouvernement devrait prioriser les tâches que lui seul peut accomplir

Avant d'assumer de nouvelles responsabilités, le gouvernement devrait s'assurer d'accomplir ses tâches actuelles. Dans le contexte de la pandémie, cela consiste à pouvoir dépister massivement, isoler les malades et retracer ceux avec qui ils ont été en contact, contrôler les voyageurs et rapatrier les Canadiens coincés à l'étranger, et possiblement stocker du matériel médical essentiel.

Il est tout aussi important pour le gouvernement de se retirer au moment opportun. Des restrictions inutiles – que cela concerne les actes médicaux permis pour les infirmières ou les pharmaciens, ou les heures de travail offertes au public par les médecins issus du secteur privé – limitent le nombre de professionnels de la santé disponibles en temps de crise. Le gouvernement devrait également sup-



primer les restrictions inutiles qui ralentissent la mise au point de nouveaux médicaments, y compris les vaccins, et qui empêchent le secteur privé de fournir du matériel médical ou d'importer de produits médicaux déjà approuvés et utilisés dans d'autres pays développés¹.

Depuis le début de la crise, il y a eu quelques cas de déréglementation d'urgence dans ces secteurs, mais on estime que 75 000 règlements fédéraux demeurent en vigueur en plus de quelque 310 000 règlements provinciaux². Dans bien des cas, ces règlements sont tellement désuets que le secteur concerné a disparu. Même le meilleur fonctionnaire ne peut prévoir tous les pépins réglementaires susceptibles de survenir en cas de crise³. Afin de pouvoir en sortir plus rapidement et être mieux préparés pour la prochaine, des règlements devraient être suspendus temporairement afin d'accélérer la mise en place immédiate des mesures d'aide, puis réexaminés plus tard en vue d'une éventuelle abrogation.

Cette Note économique a été préparée par **Peter St. Onge**, chercheur associé senior à l'IEDM, avec la collaboration de **Gaël Campan**, économiste senior à l'IEDM. La **Collection Fiscalité** de l'IEDM vise à mettre en lumière les politiques fiscales des gouvernements et à analyser leurs effets sur la croissance économique et le niveau de vie des citoyens.

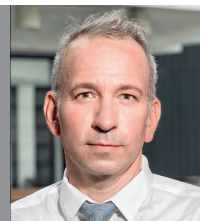


Tableau 1

Chômage et perte de revenus, printemps 2020, Canada	
Perdu la moitié ou plus du revenu en raison de la COVID-19, RIWI (%), 15 au 30 avril	36 % [a]
Proportion de main-d'œuvre sans emploi ou avec heures réduites en raison de la COVID-19, 8 mai	29 % [b, c]
Taux de chômage officiel, 8 mai	13 % [c]
Nombre total d'applications à la prestation canadienne d'urgence, 21 avril	7 millions [d]

Sources : [a] Danielle Goldfarb et Emily Kuzan, « COVID-19's Income Truth: Real-time losses are worse than they appear », RIWI, 1^{er} mai 2020; [b] Statistique Canada, « Enquête sur la population active, avril 2020 », Le Quotidien, 8 mai 2020; [c] Statistique Canada, Tableau 14-10-0017-01 : Caractéristiques de la population active selon le sexe et le groupe d'âge détaillé, données mensuelles non désaisonnalisées; [d] Bruce Campion-Smith, « Millions of applications for emergency aid show "massive" impact of virus on Canadian workers », Toronto Star, 21 avril 2020.

PRINCIPE 2 : L'aide devrait cibler la crise

Ceux qui étudient la scène politique savent depuis longtemps que les crises élargissent la portée et les pouvoirs du gouvernement⁴. C'est encore plus vrai aujourd'hui puisque, au cours du dernier siècle, les gouvernements ont largement monopolisé les mesures d'aide sociale qui relevaient auparavant des églises et du communautaire⁵. Cela signifie qu'en cas de crise majeure, l'aide gouvernementale est donc inévitable. Lorsque des millions de personnes se retrouvent sans emploi et que des milliers d'entreprises ferment leurs portes, les gens s'attendent à des mesures concrètes.

Les restrictions inutiles ralentissent la mise au point de nouveaux médicaments et empêchent le secteur privé de fournir du matériel médical.

Pourtant, les ressources publiques sont limitées, de sorte que l'aide doit cibler les besoins les plus pressants. Dans la crise actuelle, outre le besoin pour des soins urgents, les conséquences les plus graves pour les Canadiens sont les pertes d'emplois (voir le Tableau 1). Des mesures ciblées pourraient inclure, en commençant par les moins perturbatrices, des congés fiscaux pour les employeurs et les travailleurs, l'élargissement du régime d'assurance-emploi, des subventions salariales et des prêts subventionnés octroyés aux entreprises sans accès au capital ou particulièrement touchées par la crise.

À l'inverse, l'aide financière mal ciblée est à proscrire puisque les bénéficiaires qui n'en ont pas besoin auront tendance à l'épargner, nuisant aux finances de l'État pour peu de gain à l'instant⁶. Dans un contexte déficitaire⁷, des mesures d'aide financière mal ciblées épuisent la capacité du gouvernement à soutenir l'économie. Quant aux prestations qui découragent le travail, elles peuvent aggraver le chômage et la récession. On voit déjà des cas d'employés qui refusent de travailler puisque les prestations gouvernementales sont plus payantes⁸.

Une aide ciblée aux conséquences de la crise permet aux gouvernements d'agir de façon plus responsable en tant que fiduciaires des fonds publics. Bien sûr, chaque crise va affecter des industries différemment. La pandémie de COVID-19 touche particulièrement les secteurs de la restauration, de l'hôtellerie et du transport aérien, durement frappés par les règles de distanciation physique⁹. Même si l'IEDM s'est historiquement prononcé contre l'aide gouvernementale aux entreprises, il est logique que le gouvernement indemnise les entreprises et les employés lorsqu'il les oblige à cesser leurs activités. Le secteur pétrolier subit quant à lui les effets conjugués de l'effondrement de la demande causée par le ralentissement économique lié au coronavirus et d'une prise de bec entre la Russie et l'Arabie saoudite qui a entraîné la saturation des marchés¹⁰. Les secteurs aériens et pétrolier et gazier, ralentis depuis longtemps par les restrictions gouvernementales, font maintenant face à des crises existentielles¹¹.

Pour protéger les contribuables, les gouvernements pourraient acquérir des actions plutôt que recevoir des garanties d'emprunt. L'histoire démontrant que les fonctionnaires possèdent peu d'expertise en matière de gestion¹², les gouvernements ne devraient pas participer aux décisions de gestion après l'octroi d'une aide. Les actions privilégiées, notamment, permettent de s'assurer que les contribuables obtiennent du rendement pendant que les dirigeants de l'entreprise prennent les décisions critiques. Les subventions ou les prêts peuvent, pour des raisons politiques, prévoir des dispositions visant à limiter les primes des dirigeants, à fixer des limites aux rachats d'actions ou des clauses de non-licenciement, mais au-delà de ces conditions, les gouvernements devraient agir avec prudence.

PRINCIPE 3 : L'aide devrait atténuer les répercussions négatives à court et à long terme

En économie, le futur est beaucoup plus important que le présent. Une augmentation permanente de 1 % du taux de croissance peut faire toute la différence pour vos petits-enfants, à savoir s'ils vivront dans un pays semblable au Canada d'aujourd'hui, ou encore à la Turquie ou à la Bulgarie¹³. De plus, des études portant sur le long terme montrent que chaque dollar supplémentaire dépensé par le

gouvernement entraîne une diminution de deux à trois dollars de la croissance économique¹⁴. Cela indique qu'on devrait faire particulièrement attention d'éviter une augmentation permanente des dépenses.

Plus l'aide se prolonge, plus le monde du travail et le milieu des affaires seront perturbés, ce qui entraînera des conséquences inattendues connues sous le nom d'« aléa moral »¹⁵. Par exemple, un prêt subventionné accordé à une entreprise dans le cadre d'un plan d'urgence à court terme peut assurer sa survie, alors que les subventions à long terme encouragent les entreprises à cesser d'épargner et à miser sur de futurs sauvetages.

Toute forme d'aide nécessite donc une date butoir. On doit faire attention à l'augmentation des dépenses de programme puisqu'elles tendent à devenir le nouveau plancher et ainsi se perpétuer. Par exemple, durant la crise financière de 2008, le président américain, George W. Bush, a procédé à une hausse des dépenses de mille milliards de dollars. Bien qu'il s'agissait d'une mesure ponctuelle, la hausse a été maintenue par le gouvernement suivant¹⁶. Dans la mesure du possible, les dépenses d'urgence devraient donc être approuvées dans le cadre d'un projet de loi qui devra être reconduit.

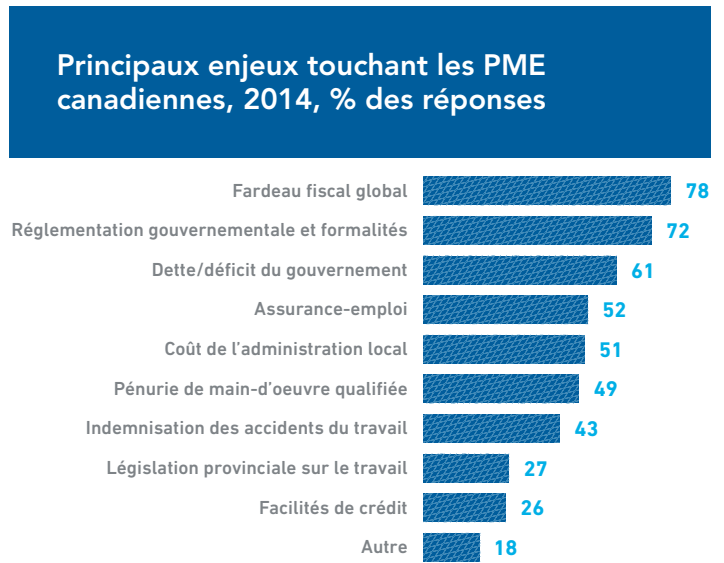
L'aide gouvernementale ne doit pas entraîner des perturbations économiques durables. Le principe du recours aux « moyens les moins restrictifs » est déjà largement accepté dans un contexte de réglementation¹⁷ et devrait aussi être appliqué aux programmes d'aide. Cela implique que l'aide soit octroyée sur une base non discriminatoire parmi les personnes touchées par la crise et qu'elle ne soit pas utilisée pour choisir des gagnants et des perdants. Après tout, les fonctionnaires ne sont pas à même d'évaluer les possibilités d'investissement, et les plans de sauvetage discriminatoires risquent d'aller aux entreprises en déclin par leur propre incompétence.

Les prestations qui découragent le travail peuvent aggraver le chômage et la récession.

Par exemple, lors de la crise financière de 2008, des constructeurs automobiles ont bénéficié de l'aide fédérale de façon disproportionnée à l'ampleur de l'impact de la crise sur leur secteur. Les contribuables y ont perdu 3,7 milliards \$¹⁸. À l'inverse, au lendemain des attentats du 11-Septembre, les États-Unis ont renfloué le secteur aérien, directement touché par la menace du terrorisme en avion, et cette aide a généré un profit de 300 millions \$ pour les contribuables¹⁹.

Autant que possible, on devrait privilégier une aide directe plutôt à des mesures qui entraînent des conséquences inattendues. Par exemple, exiger que les entreprises continuent de payer leurs employés pourrait anéantir rapidement les petites entreprises, alors qu'une aide directe leur permettrait de rester à flot. Les programmes et les liens d'emploi déjà en place devraient être privilégiés. Il en résulte moins de perturbations, une adaptation plus rapide et moins d'in-

Figure 1



Source : Marvin Cruz et al., *Rapport sur la paperasserie au Canada 2015*, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, p. 1.

citations mal enlignées. Par exemple, les subventions salariales préservent les entreprises et maintiennent les travailleurs en poste, ouvrant ainsi la voie à une reprise rapide.

Enfin, toute entreprise qui peut continuer à exercer ses activités en toute sécurité devrait pouvoir le faire. On doit garder à l'esprit que les biens non essentiels permettent de couvrir les coûts nécessaires pour fournir les biens essentiels. En effet, les profits réalisés par une pharmacie grâce à la vente de chocolats ou de produits cosmétiques lui permettent de payer les factures et de vendre des produits pharmaceutiques essentiels.

De même, des biens en apparence non essentiels peuvent se révéler être des intrants essentiels. Après tout, les camionneurs qui livrent des produits pharmaceutiques ont besoin de stations-service, de repas à emporter et d'aires de repos pouvant accueillir un camion. Une infirmière ou un médecin a besoin de services de garde pour ses enfants. Les marchés financiers sont essentiels au bon fonctionnement des hôpitaux. Les interdictions généralisées peuvent entraîner une succession de conséquences inattendues, alors que les maillons de la chaîne d'approvisionnement cèdent les uns après les autres, compromettant ainsi même l'accès aux biens et services les plus essentiels.

LA CRISE DE LA COVID-19 AU CANADA

À ce jour, la réponse canadienne à la crise, bien qu'imparfaite, dépasse les attentes de bien des observateurs. Néanmoins, les lacunes initiales en matière de dépistage, de traçage et de lits dans les unités de soins intensifs auraient sans doute pu être résolues plus rapidement si ce n'était de l'interdiction quasi totale du privé en santé. Des fonds d'urgence destinés à augmenter la capacité ont été rapidement débloqués, mais la mise en place de cette capacité prend de toute évidence un certain temps.

Parallèlement, les mesures de déréglementation destinée à favoriser une meilleure utilisation du personnel médical en place et à faciliter la fabrication de matériel médical ont été très limitées et peu d'efforts ont été déployés pour améliorer la situation générale des petites entreprises.

En matière d'aide ciblée, le Canada a su bien diriger ses ressources vers les chômeurs et les travailleurs, contribuant ainsi à maintenir les emplois grâce à des subventions salariales. Des prêts subventionnés ont été octroyés sur une base relativement ciblée et non discriminatoire et sont soumis à des modalités de remboursement²⁰. Les améliorations à apporter concernent principalement l'élimination des entraves au potentiel entrepreneurial dans le secteur de la santé et la mise en place de mesures visant à faciliter l'accès au matériel et aux traitements médicaux. Alléger les contraintes qui pèsent sur les PME, en particulier sur le plan fiscal et réglementaire, les aiderait tout en faisant croître l'économie (voir la Figure 1). Ultiment, on a besoin le plus rapidement possible d'un plan concret de relance économique qui soit basé sur des critères objectifs.

Les secteurs aériens et pétrolier et gazier, ralentis depuis longtemps par les restrictions gouvernementales, font maintenant face à des crises existentielles.

Néanmoins, la réponse canadienne est préférable à celle de son voisin du sud, qui a dépensé une grande partie des fonds destinés à l'aide d'urgence en envoyant des chèques à tous les citoyens, riches et pauvres, et qui a déréglementé de manière fragmentaire et sans grand enthousiasme²¹.

Il est important de rappeler que les crises offrent des opportunités de croissance. Si des programmes temporaires peuvent devenir permanents, il en va de même des améliorations : une taxe ou un règlement abrogé temporairement peut le rester de façon définitive. Par exemple, une réduction temporaire des impôts ou la suspension d'entraves commerciales, particulièrement pour le commerce interprovincial²², pourrait rappeler aux Canadiens ce que nous renonçons en acceptant ces barrières.

Une crise est le moment déterminant pour tout dirigeant, et l'histoire les jugera à la lumière des effets à long terme de leurs décisions, et non en fonction de pressions passagères. On se souviendra longtemps après la fin de la crise des dirigeants qui ont su naviguer ses écueils tout en minimisant les dommages pour les générations futures.

RÉFÉRENCES

1. The Canadian Press, « COVID-19: Pharmacists can prescribe some medications », CTV News, 16 mars 2020; Yanick Labrie, « Accroître le rôle du pharmacien pour améliorer l'accès aux soins », Note économique, IEDM, 30 avril 2015; Caley Ramsay, « Coronavirus: Alberta distilleries make hand sanitizer amid COVID-19 pandemic », Global News, 19 mars 2020.
2. Patrick A. McLaughlin, Stephen Strosko et Laura Jones, « RegData Canada: A Snapshot of Regulatory Restrictions in Canada's Provinces », Mercatus Center, George Mason University, Regulatory Snapshot, mars 2019.
3. Pour une discussion approfondie sur la valeur de la distribution de la connaissance, voir Friedrich A. Hayek, « The Use of Knowledge in Society », *American Economic Review*, vol. 35, no 4, septembre 1945, pp. 519-30.
4. Robert Higgs a écrit l'œuvre séminale en la matière, *Crisis and Leviathan*, Independent Institute, 2013 (1987).
5. Russell D. Roberts, « A Positive Model of Private Charity and Public Transfers », *Journal of Political Economy*, vol. 92, no 1, février 1984, pp. 136-148.
6. Gerald Prante, « Did the 2001 Tax Rebate Checks Stimulate Consumption? The Economic Evidence », Tax Foundation, 21 janvier 2008; Matthew D. Shapiro et Joel Slemrod, « Did the 2008 Tax Rebates Stimulate Spending? », *American Economic Review*, vol. 99, no 2, mai 2009, pp. 374-79.
7. The Canadian Press, « Ottawa's fiscal update shows billions more in deficits this year and next », *Financial Post*, 16 décembre 2019.
8. Ian Kulgren, « Restaurants' bailout problem: Unemployment pays more », *Politico*, 20 avril 2020; Kim Vallière, « Des employeurs se demandent comment rivaliser avec la prestation fédérale pour étudiants », Radio-Canada, 1^{er} mai 2020.
9. Gouvernement du Canada, Maladie à coronavirus (COVID-19), Pour les professionnels de la santé, Mesures communautaires de santé publique pour atténuer la propagation des maladies à coronavirus (COVID-19) au Canada, 30 mai 2020; Jake Edmiston, « Canadian restaurant sector laid off 800,000 in March, with wave of permanent closures expected this month », *Financial Post*, 2 avril 2020; Aidan Chamandy, « Slammed by COVID, Canada's aviation industry looking to federal government for help », *The Hill Times*, 6 avril 2020.
10. Jeffrey Jones, « Canada isn't responsible for the oil price war. Will Russia and Saudi Arabia see it that way? », *The Globe and Mail*, 7 avril 2020.
11. Jean Michaud et Germain Belzile, *The Cumulative Impact of Harmful Policies – The Case of Oil and Gas in Alberta*, Cahier de recherche, IEDM, mai 2019; Gaël Campan, « A Sound Competition Approach Supports Air Canada's Acquisition of Air Transat », Note économique, IEDM, 30 mars 2020.
12. Michelle Clark Neely, « The Pitfalls of Industrial Policy », Federal Reserve Bank of St. Louis, 1^{er} avril 1993.
13. Une baisse permanente de 1 % de la croissance réduit le PIB potentiel par habitant de moitié tous les 70 ans. Le PIB par habitant de la Turquie, de la Bulgarie, du Mexique et du Turkménistan représentent chacun aujourd'hui la moitié de celui du Canada. Banque mondiale, données, PIB par habitant, (\$ PPA internationaux courants).
14. Christina D. Romer et David H. Romer, « The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks », *American Economic Review*, vol. 100, no 3, 2 juin 2010.
15. En économie, on entend par « aléa moral » un risque contre lequel les gens ne se prémunissent pas suffisamment parce qu'ils ne s'attendent pas à en payer le coût total.
16. Veronique de Rugy, « The Rise in Per Capita Federal Spending », Mercatus Center, George Mason University, 12 novembre 2014.
17. Alan O. Sykes, « The Least Restrictive Means », *The University of Chicago Law Review*, vol. 70, no 1, hiver 2003, pp. 403-419.
18. Dean Beeby, « Federal government quietly writes off loan — but won't reveal sum or say who got it », CBC News, 26 juin 2018.
19. Scott McCartney, « Do Government Bailouts Work? Ask the Airlines », *The Wall Street Journal*, 22 septembre 2008; Robert Poole, « Aviation Policy News: Bailout Terms for Airlines and How COVID-19 Will Change the Airline Industry », Reason Foundation, 16 avril 2020.
20. Ministère des Finances Canada, Plan d'intervention économique du Canada pour répondre à la COVID-19, 26 mars 2020.
21. One Hundred Sixteenth Congress of the United States of America, An Act to amend the Internal Revenue Code of 1986 to repeal the excise tax on high cost employer-sponsored health coverage, H. R. 748; CEI Staff, « How Repeal of #NeverNeeded Regulations Can Help Responses to the COVID-19 Crisis », Competitive Enterprise Institute, 7 avril 2020; Stephen Dinan, « How the FDA is thwarting distilleries trying to make hand sanitizer amid coronavirus pandemic », *The Washington Times*, 31 mars 2020.
22. Michel Kelly-Gagnon, « Trade Barriers Between Provinces Cost You More Than You Think », *Huffington Post*, 11 août 2017.

L'IEDM est un think tank indépendant sur les politiques publiques basé à Montréal. Par ses publications, ses apparitions dans les médias et ses services consultatifs aux décideurs politiques, l'IEDM stimule les débats et les réformes des politiques publiques en se basant sur les principes établis de l'économie de marché et sur l'entrepreneuriat. L'IEDM ne sollicite ni n'accepte aucun financement gouvernemental. Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit. Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source. Institut économique de Montréal © 2020

IEDM 1100, avenue des Canadiens-de-Montréal, bureau 351, Montréal QC H3B 2S2 - T 514.273.0969 F 514.273.2581 iedm.org