

Les effets économiques d'un arrêt complet

analyse

*Peter Grünenfelder, Jürg Müller, Fabian Schnell et
Pascal Lago*

L'économie nous concerne tous. Si nous ne pouvons plus exercer nos activités habituelles, bien des choses ne fonctionnent plus. Rien qu'avec les restrictions déjà imposées par le Conseil fédéral pour contenir la pandémie de coronavirus, la vie semble être paralysée. Or, même pour maintenir cette «paralyse», d'innombrables activités économiques sont nécessaires en arrière-plan.

Par exemple, l'approvisionnement alimentaire, la logistique et le domaine de la santé ne peuvent actuellement fonctionner que parce que d'autres secteurs continuent de travailler. Dans notre société particulièrement complexe basée sur la division du travail, il est impensable d'arrêter purement et complètement l'ensemble de l'économie – les interdépendances sont trop grandes. Néanmoins, des appels à un «arrêt complet» de l'économie sont lancés en Suisse également, à l'instar de l'Italie. Les coûts d'une mesure si conséquente sont estimés dans cette analyse sur la base d'une hypothèse conservatrice: il faudrait compter avec une perte de valeur ajoutée de près de 29 milliards de francs par mois, soit environ 4,3% du produit intérieur brut (PIB). Extrapolé sur une année, cela correspondrait à une réduction de plus de la moitié de tous les biens et services produits en Suisse.

I _ Analyse qualitative

Toutes les mesures prises jusqu'à présent dans la lutte contre le coronavirus visent à ralentir sa propagation afin de prévenir ou au moins de réduire la charge pesant sur le système de santé. Il est incontestable que ces mesures sont utiles, même s'il n'est pas possible d'estimer le montant de ce bénéfice. Pour ce faire, des connaissances épidémiologiques et médicales complètes seraient nécessaires.

Pour les décideurs politiques, il est cependant primordial de mettre en balance les effets positifs des mesures et les coûts qui en découlent. Si le calcul des bénéfices nécessite une approche interdisciplinaire, les coûts peuvent être identifiés et estimés à l'aide de méthodes économiques. Les effets d'un arrêt complet de la Suisse sont présentés ci-après. Nous définissons le terme «arrêt complet» comme la somme de toutes les mesures actuellement en vigueur en Italie, où l'arrêt de toute la production non essentielle et la fermeture de toutes les entreprises non vitales ont été ordonnées par le gouvernement.

Cette analyse n'implique nullement qu'un arrêt complet est le seul moyen de réduire le taux d'infection. Elle cherche plutôt à articuler la magnitude économique d'une mesure radicale actuellement discutée en Suisse. Il appartient ensuite aux responsables politiques de veiller au respect de la proportionnalité. L'interdiction de toute production non essentielle devrait être le dernier recours, et sa valeur ajoutée nettement supérieure à toutes les autres mesures possibles. Des mesures plus ciblées et individualisées sont toujours envisageables, telles que la fermeture d'exploitations individuelles, les quarantaines ou des mesures spécifiques pour quelques régions ou communes, ou encore la dispense de travail pour les personnes particulièrement vulnérables.

Cela est d'autant plus vrai que, même dans le cas d'un arrêt complet, les décideurs politiques ne peuvent pas éviter de régler les questions de détail. Les autorités doivent donc examiner de près les structures opérationnelles et les interdépendances de l'industrie. Un arrêt total de l'économie n'est tout simplement pas possible, car cela paralyserait également l'alimentation, l'électricité, l'eau et les dispositifs sanitaires – avec cette mesure, les coûts seraient évidemment bien supérieurs aux avantages.

Mais comment pourrait-on (comme en Italie) limiter la «production vitale» encore autorisée en Suisse ? Il n'est pas facile de répondre à cette question. A première vue, un fabricant de carton ou un fabricant d'emballages en verre, par exemple, ne semblent pas être vitaux. Mais que se passe-t-il si le carton est nécessaire pour le conditionnement sécurisé des canules, dont dépend le système de santé ? Que faire si les emballages en verre sont indispensables pour la production de denrées alimentaires ou de boissons ? La liste d'exemples pourrait être longue. Ainsi, un fabricant de pompes ne semble pas être vital. Mais lorsqu'une de ces pompes est défaillante sur un compresseur dans un rayon réfrigéré, cette entreprise redevient soudain indispensable. Et si le système de chauffage d'un appartement tombe en panne, les chauffagistes font soudainement partie de l'approvisionnement de base à nouveau. L'économie nous concerne vraiment tous.

Si les autorités décident effectivement de prendre la mesure drastique d'un arrêt complet, elles devront faire d'innombrables clarifications détaillées. Si la décision devait être prise rapidement, des erreurs seraient inévitables, car il serait impossible d'examiner minutieusement toutes les chaînes de valeur de l'économie suisse pour les produits et services de première nécessité. L'organe administratif responsable devrait identifier, au niveau de l'entreprise et dans des cas individuels, ce qui constitue une production vitale – et ce qui ne l'est pas.

II – Analyse quantitative

L'assignement des entreprises dans les catégories «entreprises vitales» et «entreprises non essentielles» étant très compliqué, le calcul du coût d'un arrêt complet doit nécessairement reposer sur des hypothèses. Cette approche est basée sur les calculs déjà effectués par Avenir Suisse pour l'arrêt partiel actuellement en cours en Suisse (Grünenfelder et al. 2020). Les différents secteurs ont ainsi été divisés en trois catégories :

- «Totement affectés par l'arrêt complet» (activité économique interdite par l'Etat)
- «Partiellement affectés par l'arrêt complet» (activité économique interdite en principe, mais certaines entreprises produisent des biens pour les besoins de base)
- «Non affectés ou seulement indirectement affectés par l'arrêt complet» (par exemple, les entreprises de services qui peuvent largement recourir au télétravail)

Encadré 1

Détails méthodologiques de l'analyse quantitative

Les calculs présentés dans ce document sont basés sur les hypothèses énoncées ci-après. Les secteurs touchés par un arrêt complet sont les suivants (selon la nomenclature générale des activités économiques Noga) : le commerce de détail stationnaire (hors alimentation), l'hébergement, la restauration, le secteur des arts et spectacles, les transports, les services aux personnes et autres services, la construction et le génie civil, l'industrie extractive et la fabrication d'articles en bois, de produits d'imprimerie, de produits informatiques, l'industrie du papier et l'horlogerie. Cela signifie qu'aucune valeur ajoutée n'est générée dans ces secteurs pendant l'arrêt complet.

Pour les secteurs partiellement touchés par la fermeture, on suppose que 80% de leurs activités seront restreintes (le reste serait consacré à la production de biens destinés aux besoins de base). Il s'agit du commerce de gros, de la construction de machines et d'équipements, du commerce et de la réparation d'automobiles et de motocycles, des activités liées à l'emploi, de la fabrication de textiles, de produits en caoutchouc et en plastique, d'équipements et de produits électriques (y compris la réparation et l'installation), l'industrie de l'habillement et la métallurgie.

Tous les autres secteurs sont considérés comme non affectés ou «seulement» indirectement affectés (par exemple, les industries de services, qui sont largement en mesure de maintenir leurs activités à distance). Cet impact indirect est estimé à 30% des activités des industries respectives.

Pour le calcul du besoin de liquidités, on suppose, par analogie avec Grünenfelder et al. (2020), que 10% du coût des biens et des matériaux sont immobilisés à long terme (par exemple par des contrats correspondants avec les fournisseurs) et que les deux tiers des dépenses d'exploitation restantes sont des coûts fixes (généralement des loyers et des coûts de financement). Les éventuels effets secondaires positifs, tels que la demande accrue de main-d'œuvre dans le secteur de la logistique, n'ont pas été pris en compte.

Sur la base de ces catégories, les données de l'Office fédéral de la statistique (BFS 2020a, 2020b) sont utilisées pour calculer les besoins financiers mensuels en fonds publics pour la réduction de l'horaire de travail (chômage partiel) et la fourniture de liquidités pour faire face à un arrêt complet. Ces deux instruments ont déjà été utilisés par le Conseil fédéral (Bundesrat 2020) comme premières mesures pour gérer la crise. Cette analyse quantifie également la perte de valeur ajoutée qui résulterait de la fermeture de divers sites de production.

Comme le montre le tableau 1, l'Etat devrait supporter des coûts de 14,4 milliards de francs par mois rien que pour le chômage partiel. Le besoin financier mensuel total s'élèverait à 27,5 milliards de francs en raison des liquidités supplémentaires nécessaires. La valeur ajoutée brute serait réduite de moitié environ : selon nos calculs, la valeur ajoutée mensuelle ainsi perdue s'élèverait à près de 29 milliards de francs suisses (voir tableau 2), ce qui correspond à environ 4,3% du PIB annuel.

Tableau 1

Evaluation des coûts mensuels du chômage partiel et des besoins en liquidités après un arrêt total de l'économie

	Coûts du chômage partiel	Crédits de liquidités
Secteurs directement touchés	7,7 milliards de francs	2,5 milliards de francs
Partiellement touchés	4,5 milliards de francs	9,3 milliards de francs
Non touchés	2,2 milliards de francs	1,3 milliard de francs
Total	14,4 milliards de francs	13,1 milliards de francs
Besoin de financement par mois pour le chômage partiel et pour les crédits de liquidités: 27,5 milliards de francs		

Source: propres calculs

Tableau 2

Estimation de la valeur ajoutée mensuelle perdue après un arrêt total de l'économie

	Valeur ajoutée perdue
Secteurs directement touchés	12,1 milliards de francs
Partiellement touchés	7,2 milliards de francs
Non touchés	9,5 milliards de francs
Total de la valeur ajoutée perdue par mois: 28,8 milliards de francs	

Source: propres calculs

Ces deux tableaux sont les deux faces d'une même pièce du point de vue macroéconomique. Dans les comptes nationaux, il y a, entre autres, un côté production et un côté revenu. Alors que la valeur ajoutée brute produite par l'industrie se situe du côté de la production, le besoin de financement que nous calculons se situe du côté des revenus. Les deux calculs devraient être d'une ampleur similaire. Les coûts économiques d'un arrêt complet selon le modèle italien seraient donc de l'ordre de 27 à 30 milliards de francs par mois en Suisse.

Les effets dynamiques dus aux ajustements comportementaux à long terme et aux effets de longue durée ne peuvent pas être estimés, mais sont potentiellement encore plus importants. Ils peuvent être en partie positifs, par exemple grâce à un certain effet de rattrapage suite à la suspension des mesures d'exception (de nombreuses personnes pourraient alors retravailler de manière particulièrement productive et motivée) ou grâce à une impulsion que la numérisation pourrait déclencher, comme le montre par exemple la généralisation actuelle du télétravail.

Toutefois, dans le cas d'un arrêt complet, les conséquences négatives l'emporteront clairement d'un point de vue dynamique. Nos calculs sont ainsi des estimations conservatrices des coûts économiques possibles. D'une part, on peut s'attendre à des effets de plus en plus négatifs sur le secteur des services, même si ce dernier n'est pas directement touché par un arrêt complet. D'autre part, si l'idée que la production industrielle puisse être augmentée et réduite comme bon nous semble est souvent répandue dans les modèles économiques, elle ne correspond pas à la réalité opérationnelle. Le «capital» s'use souvent plus lorsqu'il est inutilisé, et les processus opérationnels – y compris au-delà des frontières de l'entreprise – sont en place depuis des années. Il faudrait donc beaucoup de temps et des investissements élevés et difficilement quantifiables pour que la vie économique revienne au *statu quo ante*.

De plus, si l'arrêt complet devait durer très longtemps comparé à ce que font les autres pays et que la mesure s'avérait trop drastique rétrospectivement, l'image de la Suisse en tant que pays stable et fiable en termes de politique économique en souffrirait considérablement.

Enfin, il convient de noter qu'il existe des limites réelles qui ne peuvent être dépassées même avec les paiements de transfert et l'endettement. Les mesures de soutien du gouvernement peuvent assurer des flux financiers et, dans une certaine mesure, être considérées comme une assurance en cas de chômage partiel.

Cependant, elles ne peuvent pas remplacer l'ensemble de la production économique – pour le dire simplement: l'Etat peut veiller à ce que tout le monde reçoive 100 francs, mais pas à ce que tout le monde puisse acheter la même quantité de biens avec ces 100 francs qu'avant le début de la pandémie.

Même les agences gouvernementales les plus efficaces ne peuvent pas remplacer l'absence de production. Il est vrai que l'indemnisation du chômage partiel est justifiée pour prévenir l'effet domino. Toutefois, une partie de ces indemnisations n'aura d'impact sur la consommation qu'une fois l'arrêt complet de l'économie levé; alors, une augmentation de la demande résultant d'un «besoin de rattrapage» de la part des consommateurs pourrait se traduire par une pénurie de l'offre. Il en résulterait de fortes pressions inflationnistes, que la Banque nationale suisse devrait contrer. En principe, le mécanisme d'ajustement de prix décrit ci-dessus peut déjà prendre effet suite à l'arrêt partiel actuel, et il peut même déjà être en partie observé dans le commerce de détail.¹ Toutefois, comme de nombreuses entreprises de services liés à la consommation sont actuellement fermées, l'ampleur du problème reste limitée. Dans le cas d'un arrêt complet, la situation serait différente.

III _ Conclusion: respecter la proportionnalité

Un arrêt complet de l'économie résulterait en des coûts et des distorsions économiques extraordinairement élevés. Des milliards sont actuellement réclamés de toute part comme s'il n'y avait pas de lendemain. L'approche du «cela coûtera ce que ça coûtera» n'a jamais été un conseil sage, car le prix des mesures n'indique pas simplement un montant monétaire, il décrit surtout l'ampleur du sacrifice que notre société doit accepter.

Au lieu d'un arrêt complet, il est donc nécessaire d'examiner plus en détail les mesures à prendre pour permettre le maintien de l'activité économique dans des conditions difficiles et dans le respect des mesures d'hygiène requises par la pandémie. Des solutions rapides sont particulièrement urgentes dans les secteurs qui sont exposés à une surabondance de demande dans la situation de crise actuelle.

Afin de pouvoir respecter la réglementation de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) dans les entreprises, il est nécessaire d'avoir plus de flexibilité en matière de droit du travail. Il doit être possible de mobiliser rapidement des travailleurs supplémentaires pour répondre à la demande accrue. La suppression temporaire (sous réserve d'une compensation correspondante) des limitations du travail de nuit et des périodes de repos non liées à la sécurité peut également empêcher qu'un trop grand nombre de salariés travaillent en même temps et ne respectent pas les réglementations en matière de distance. Par exemple, dans le commerce de détail, les étagères pourraient être remplies pendant la nuit, ce qui réduirait au minimum le contact des employés avec les clients et éviterait que les clients soient incités à faire des réserves en raison d'étagères à moitié vides. De même, l'extension de l'approvisionnement alimentaire à sept jours par semaine devrait contribuer à réduire le nombre de clients dans les centres d'achats. Cependant, toutes ces mesures de politique de santé ciblées nécessitent une flexibilisation non bureaucratique des différentes réglementations.

Aujourd'hui déjà, les autorités peuvent prononcer une interdiction d'exploitation si les recommandations de l'OFSP ne sont pas respectées. Cependant, quiconque veut «profiter de la crise» – comme le font actuellement certains représentants syndicaux – pour exiger l'arrêt complet du travail et en même temps insister sur l'interdiction du licenciement et le maintien intégral du paiement des salaires ignore le fait que c'est précisément dans cette situation extraordinaire que le fonctionnement de l'économie est vital.

1 Voir Tages-Anzeiger 2020.

L'appel à un arrêt complet peut peut-être démontrer une détermination politique et apaiser ainsi certains esprits, mais des interventions aussi lourdes doivent nécessairement être fondées sur une analyse coûts-avantages sérieuse. La politique symbolique n'est déjà pas appropriée en temps normal ; elle est complètement hors de propos dans la crise actuelle. Le sens de la proportionnalité doit être maintenu ici aussi, comme le stipule l'article 5, paragraphe 2 de notre Constitution fédérale : «l'activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé».

Bibliographie

- BFS, Bundesamt für Statistik (2020a): Wertschöpfungsstatistik und Struktur der Bilanz der Unternehmen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/wertschoepfungsstatistik.html>. Consulté le 23.03.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020b): Produktionskonto nach Branchen (50 Branchen). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/volkswirtschaft/volkswirtschaftliche-gesamtrechnung/produktionskonto.html>. Consulté le 23.03.2020.
- Bundesrat (2020): Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html>. Consulté le 24.3.2020.
- Grünenfelder, Peter; Cosandey, Jérôme; Dümmler, Patrick; Müller, Jürg; Rutz, Samuel; Salvi, Marco et Schnell, Fabian (2020): Des réponses de politique économique à la crise du coronavirus. Analyse Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/des-reponses-de-politique-economique-a-la-crise-du-coronavirus/>. Consulté le 23.03.2020.
- Tages-Anzeiger (2020): Migros bremst Aktionen. <https://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/das-virus-bremst-die-rabattitis-der-detailhaendler/story/10181127>. Consulté le 24.03.2020.