

Introduction

Odile CHAGNY et Frédéric LERAI¹

L'année 2020 a été marquée par une forte récession économique, provoquée par la pandémie de Covid-19. Au niveau mondial, l'activité a reculé de plus de 4 %. À l'exception de la Chine où la croissance est restée positive, cette récession a touché à des degrés divers les principales économies de la planète. L'année 2021 a en revanche enregistré un net rebond de l'activité économique dans la plupart des pays, sans toutefois effacer entièrement les stigmates des premières vagues de la pandémie sur la situation économique et sociale, alors qu'une cinquième vague, due au variant Delta, se propage, et que le nouveau variant Omicron porte le nombre de nouveaux cas à des niveaux encore jamais atteints.

Pour l'essentiel, la récession de 2020 est la conséquence des mesures de confinement et de fermeture partielle ou totale des activités économiques prises par les gouvernements pour prévenir l'accélération de la pandémie. La dégradation de la situation économique et sociale présente donc un caractère original dans la mesure où elle est le résultat direct de décisions explicitement politiques. Dans le même temps, et très rapidement, des mesures de soutien d'une ampleur inégalée et de nature inédite ont été mises en œuvre pour atténuer les effets de la mise à l'arrêt de secteurs entiers de l'économie. Si l'on

peut parler de « crise » pour décrire la brutale dégradation de la situation économique et financière de nombreuses entreprises et de leurs chaînes de valeur, le terme ne revêt pas ici le même sens que celui qu'on lui prête habituellement dans la littérature académique : la crise économique ne résulte pas de l'exacerbation des dysfonctionnements observés sur les différents marchés ; elle est la conséquence directe de mesures politiques qui ont imposé à certains acteurs économiques des contraintes exceptionnelles pour des raisons sanitaires.

La période actuelle revêt de nombreuses singularités tenant à l'interaction entre trois dimensions :

- sanitaires : ampleur des différentes vagues épidémiques, mobilisation des systèmes de santé, nature et efficacité des mesures de sécurité et de confinement, et développement plus ou moins accéléré de la vaccination ;

- économiques : forts impacts sur certains secteurs de services habituellement épargnés lors des retournements conjoncturels ; fragilisation inégale du tissu productif, du fait de la diversité des rythmes de redressement de l'activité (par exemple l'automobile souffre encore des pénuries de semi-conducteurs) ; impacts des mesures correctrices adoptées

1. Chercheure à l'Ires ; directeur de l'Ires.

INTRODUCTION

par les entreprises pour compenser les pertes d'activité et de productivité (licenciements, non-renouvellement des contrats, etc.) ;

- sociales et sociétales : vulnérabilité de certaines populations, retentissements psychologiques ; accélération – ou non – de certaines transformations déjà à l'œuvre avant la crise (aggravation des inégalités, prise de conscience des enjeux environnementaux, transformation numérique, rapport à la mobilité, à l'usage de l'automobile par exemple, pratiques nouvelles de consommation).

Les effets de cette crise sont loin d'être homogènes sur le tissu productif. D'une part, les divergences d'évolutions sectorielles sont très marquées : certains secteurs des services (commerce, transport routier de marchandises mais aussi livraison de repas à domicile, etc.) ont pu poursuivre et même développer leur activité, tandis que d'autres ont vu cette activité ralentie, voire totalement stoppée (culture, hôtellerie-restauration...). D'autre part, dans un grand nombre de pays, les secteurs touchés par cette crise ont été dans un premier temps très différents des ceux affectés lors de la crise enclenchée en 2008 (industrie manufacturière et BTP). Des contraintes totalement inédites ont plus récemment émergé en matière d'approvisionnement, révélant la fragilité des chaînes de valeur mondialisées de certains secteurs industriels, fortement dépendants des composants électroniques, comme l'automobile, ou des matières premières (principes actifs), comme l'industrie pharmaceutique.

La succession de différentes vagues, et une durée longue (2 ans) de la crise

sanitaire étaient attendues. Cela s'est confirmé. La spécificité des impacts sur le tissu productif a appelé et appelle encore des réponses souvent inédites, de la part des pouvoirs publics, des entreprises et des acteurs sociaux. Les outils usuellement mobilisés en période de retournement conjoncturel n'étant pas toujours à la hauteur ou mal adaptés, il a fallu innover pour protéger – du moins en partie – les entreprises de proximité, les indépendants et accompagner les stratégies déployées par les entreprises pour compenser des pertes exceptionnelles d'activité et de productivité.

Ce numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES* se concentre sur les réactions et les stratégies inédites déployées par les gouvernements ainsi que par les interlocuteurs sociaux pour faire face à cette crise, soit lorsqu'ils sont impliqués pour répondre au choc d'activité, soit par les mobilisations dont ils sont à l'initiative dans certains secteurs, notamment « essentiels ». Il fait suite au numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES* qui portait spécifiquement sur les mobilisations sanitaires des États face à la « première vague » de l'épidémie de Covid-19 ².

Ce numéro spécial donne à voir un panorama synthétique des effets économiques et sociaux de la crise sanitaire, en soulignant leur caractère original principalement par rapport à la crise de 2008-2009, ou dans certains pays comme l'Argentine, par rapport à la crise de la dette de la fin des années 1990, qui fait davantage sens comme point de comparaison. Il examine les réponses apportées par les pouvoirs publics et leur caractère exceptionnel, à la fois par l'ampleur,

2. « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », n° spécial, *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre 2020, <https://bit.ly/3oxRBFj>.

la diversité et la nature des mesures adoptées. Enfin, il analyse les modalités d'ajustement de secteurs d'intérêt ou particulièrement exposés pour les pays concernés (l'industrie automobile, le tourisme, le commerce, l'hôtellerie-restauration, la culture, etc.) ou encore de certains segments du marché du travail (les indépendants, les personnes occupant des emplois précaires notamment) et les formes de mobilisations qu'elles ont pu susciter³.

Quatre constats ressortent des analyses comparatives de la crise économique et sanitaire et des mesures prises pour l'endiguer dans les sept pays qui composent ce numéro (Allemagne, Argentine, Danemark, Espagne, États-Unis, Italie, Royaume-Uni), et de l'analyse transversale des efforts budgétaires consentis et de leurs limites.

1) Les mesures mises en œuvre dans les pays analysés dans ce numéro présentent plusieurs similitudes. En premier lieu, la priorité a été dans les grands pays européens de préserver l'emploi et les revenus et non pas l'activité productive comme c'est le cas habituellement, dans un contexte où les économies se sont trouvées subitement mises à l'arrêt ; aux États-Unis au contraire, l'ajustement s'est fait au détriment de l'emploi avec de très nombreux licenciements à court terme (*layoff*). Là où elles ont été privilégiées, les mesures de sauvegarde de l'emploi ont principalement porté sur l'emploi permanent, pouvant aller jusqu'à l'interdiction du licenciement ; mais elles ont porté aussi, et de façon inédite, sur l'emploi temporaire dans certains cas. L'accent a également été mis sur les dispositifs

de maintien des revenus, y compris auprès de catégories jusque-là peu ou pas concernées par ce type de dispositifs : les indépendants, les travailleurs informels, les travailleurs temporaires (CDD, saisonniers, intérimaires, etc.) et les plus démunis, fortement impactés par les mesures sanitaires. Enfin, pour les entreprises (et indépendants), les mesures de soutien de l'offre ont principalement pris la forme de prêts garantis et de reports de cotisations.

2) On a assisté à une quasi-généralisation du dispositif d'activité partielle et à son renforcement, qui s'est avéré central pour atténuer l'ampleur du choc d'activité à l'exception là encore des États-Unis. Les formes en ont été variées : subventions directes des salaires versées aux entreprises, dispositifs compensant pour les salariés la baisse d'activité pouvant aller jusqu'à l'interruption totale mais temporaire d'activité... La généralisation et le renforcement de ces mesures ont concerné tous les pays européens, y compris ceux dans lesquels le dispositif n'existait pas jusqu'ici, comme le Royaume-Uni.

Dans certains cas, les dispositifs d'activité partielle se sont accompagnés ou ont été concomitants de mesures concernant les licenciements : interdictions (en Italie, en Espagne, et en Argentine) ou incitations à ne pas licencier (au Danemark). Ici encore, de telles mesures n'avaient jusqu'à présent jamais été mises en œuvre. Leur efficacité est difficile à évaluer : dans certains cas, les entreprises ont eu recours à des licenciements anticipés, comme cela semble être le cas en Italie ; dans d'autres, comme

3. Les mesures décrites dans ce numéro sont celles qui ont été mises en œuvre sur la période allant jusqu'au troisième trimestre 2021. La violence possible de la nouvelle vague et l'allongement de l'horizon pandémique qui en résulte risquent de poser en termes nouveaux la question de la pérennisation-fermeture-adaptation des dispositifs innovants.

INTRODUCTION

celui du Danemark, les entreprises ont privilégié le maintien de la main-d'œuvre permanente, au détriment de la main-d'œuvre temporaire.

Ces mesures d'activité partielle, plutôt consensuelles, ont toutefois parfois soulevé des débats notamment lorsque les garanties en matière de maintien salarial n'étaient pas totales ou encore lorsque ces mesures ne s'accompagnaient pas de contreparties.

3) L'activation de mesures inhabituelles au regard des modèles de protection sociale en vigueur dans les différents pays révèle la priorité donnée au pragmatisme dans la gestion de la crise. Dans le cas du Royaume-Uni par exemple, la mise en œuvre d'un dispositif de protection de l'emploi (Coronavirus Job Retention Scheme) où l'État rembourse les salaires aux entreprises plaçant leurs salariés en chômage temporaire marque une rupture assez nette avec la logique consistant à privilégier le versement de prestations universelles en cas de dernier secours. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a financé les dispositifs d'assurance chômage temporaire usuellement mis en œuvre en temps de crise et les a étendus aux indépendants. En Italie, des mesures spécifiques ont été prises pour protéger les populations précaires : une aide de 1 000 euros a été prévue pour les saisonniers qui travaillent dans le secteur du tourisme, ainsi que pour les travailleurs du spectacle et pour les indépendants. En Argentine, des dispositifs spécifiques ont été pris pour éviter que les personnes les plus précaires soient expulsées de leur logement. Certaines catégories de travailleurs indépendants, notamment les auto-entrepreneurs, ou encore des travailleurs ayant un emploi précaire ou informel dans des secteurs touchés n'ont parfois pas été éligibles aux aides, et ont

été fortement affectés par la crise. D'une manière générale, la crise a amplifié les inégalités (d'épargne, de patrimoine et de revenus), les mieux lotis étant moins affectés par les mesures de confinement et les fermetures : par exemple, les cadres pouvant davantage poursuivre leur activité, par exemple en télétravail, ont moins souffert de pertes de revenus que les ouvriers ou les employés.

4) Le rôle des interlocuteurs sociaux dans la mise en place et/ou la gouvernance des dispositifs d'aide a été très variable d'un pays à l'autre ainsi que dans les mobilisations et les grèves qui en ont résulté. Au Danemark, l'État s'est, fait exceptionnel, substitué aux interlocuteurs sociaux dans la mise en place du chômage partiel. Toutefois, les autres mesures y ont fait l'objet de nombreux accords tripartites qui sont survenus à un rythme soutenu. C'est aussi le cas en Espagne, où les mesures ont été prises après concertation des acteurs sociaux, contrairement au traitement qui leur avait été réservé lors de la crise financière enclenchée en 2008-2009. En Allemagne, les interlocuteurs sociaux ont été mobilisés au niveau de la branche et des entreprises, à l'instar de ce qui s'est passé lors de la crise de 2008-2009. Dans d'autres pays comme les États-Unis, où la négociation d'entreprise n'a pas montré un caractère particulièrement innovant durant la première année de la pandémie, une résurgence des grèves à l'occasion du renouvellement des contrats collectifs a cependant surgi à la fin de l'été et durant l'automne 2021 dans plusieurs secteurs très divers, comme l'agroalimentaire, la restauration, le secteur hospitalier, mais aussi la sidérurgie ou encore le soin. Ce regain des mobilisations annonce une redéfinition du rapport de force salarial aux États-Unis dans un contexte marqué

par des pénuries de main-d'œuvre provoquées par de nombreuses démissions de travailleurs, notamment dans les secteurs à bas salaire qui expriment leur refus de conditions de travail particulièrement dégradées.

Toutefois, un grand nombre des mesures prises pour faire face à cette récession inédite sont provisoires. Qu'en restera-t-il quand elles arriveront à leur terme ?

Certains pays se sont interrogés sur les impacts à plus long terme des politiques économiques et sociales qu'ils ont été amenés à mettre en œuvre. En Allemagne, une grande partie du paquet conjoncturel de 2020, intitulée « paquet d'avenir », est un programme d'investissements à long terme concentré sur la transition écologique et numérique notamment pour soutenir la production de véhicules électriques et d'hydrogène. En Espagne, la pérennisation du dispositif

de chômage partiel, qui s'accompagne du gel des licenciements, est évoquée : elle interroge sur l'amorce d'une inflexion vers plus de flexibilité interne (réduction du temps de travail, formation...). Dans ce pays, des mesures pérennes, comme la mise en place d'un revenu minimum garanti, sortent légitimées par cette période exceptionnelle. De même, de nouvelles réflexions ont émergé sur la réduction du temps de travail ainsi que sur les évolutions possibles du secteur du tourisme, l'un des piliers de l'économie espagnole, en direction d'un tourisme plus soutenable et plus durable. En Italie, les mesures visant à protéger les précaires pourraient être amenées à durer. Aux États-Unis, l'absence de congés maladie payés et les difficultés d'accès à la garde des jeunes enfants (coût et qualité) font plus que jamais débat, ce qui pourrait à terme déboucher sur des changements législatifs majeurs en la matière.

Quoi qu'il en coûte

Des mesures incomparables pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie ?

*Antoine MATH*¹

Cet article propose un panorama comparatif des mesures prises pour contrer les conséquences sur l'économie de la pandémie de Covid-19, en particulier pour faire face à la réduction d'activité, éviter les pertes d'emploi ou de revenus et garantir la situation financière des entreprises et des ménages.

La crise a été sans précédent par son ampleur mais surtout par sa rapidité, ses modalités de diffusion, son caractère multidimensionnel, le choc étant à la fois sanitaire, économique, social et politique, bouleversant la vie de toute la population. Le choc économique a été d'une grande brutalité, portant simultanément sur l'offre et la demande.

Il s'est agi d'un choc d'offre puisque la maladie a obligé les personnes contaminées à s'arrêter de travailler ou à réduire leur travail pour éviter la diffusion du virus, mais surtout en raison des restrictions mises en place par les pouvoirs publics sur les comportements des agents privés : confinement, interruption de la production avec arrêt de secteurs entiers, limitation des déplacements et fermeture des frontières entraînant une baisse des

échanges, des perturbations des chaînes d'approvisionnement et, dans certains secteurs, des pénuries de main-d'œuvre étrangère (saisonniers agricoles, transporteurs routiers).

Il s'est aussi agi d'un choc de demande, avec une forte réduction de la consommation du fait des mesures contraignantes ou volontaires de restrictions (distanciation, confinement, fermeture des commerces), de l'augmentation de l'épargne de précaution des ménages, cette baisse de la consommation et les incertitudes sur l'avenir entraînant en retour une baisse des dépenses d'investissement des entreprises.

La crise économique est peu commune également du fait de son origine, une épidémie : même si elle n'en a pas été la conséquence directe, c'est plutôt une logique inverse qui s'est mise en œuvre, avec un effondrement des économies consécutif aux mesures de restrictions engagées pour prévenir l'extension de la dégradation sanitaire.

L'ampleur et les déclinaisons de la crise selon les pays ont pu dépendre de nombreux facteurs². Une recherche

1. Chercheur à l'IRES.

2. On peut se reporter à la page des références « post-Covid » relevées par Michel Husson, page malheureusement plus alimentée depuis juillet 2021 : <http://hussonet.free.fr/postcovid.htm>.

comparative des déterminants de l'évolution du PIB en 2020 portant sur un panel de 52 pays et 85 variables « candidates » semble montrer que l'intensité de l'épidémie (mesurée par le nombre de personnes atteintes par le virus ou décédées des suites de la maladie) n'explique qu'une faible part du choc sur le PIB des grandes économies en 2020 (Châtelais, 2021). Ces résultats sont largement concordants avec ceux d'autres travaux ³.

La moitié du choc s'expliquerait par les mesures de restrictions de l'activité. Des pays comme l'Espagne, le Royaume-Uni, la France ou l'Italie ont ainsi subi un choc supérieur à ceux ayant moins contraint l'activité comme les pays du nord de l'Europe. De même, plus de 40 % de la divergence du choc sur le PIB entre les États-Unis et certains pays européens comme la France, l'Italie et l'Espagne s'expliquerait par les mesures de restrictions mises en œuvre (confinement puis déconfinement notamment).

La spécialisation sectorielle est le second facteur discriminant. Les pays dépendant davantage du tourisme, comme la France, l'Espagne ou l'Italie ⁴, ou de la consommation privée sont davantage touchés par les limitations de déplacement, les fermetures des frontières, des commerces et des lieux de loisirs.

D'autres facteurs ont aussi joué un rôle et expliquent les autres différences entre pays : des facteurs démographiques, les

pays dont la part de la population âgée est plus importante ayant été plus enclins à prendre des mesures strictes de protection ; les capacités d'accueil des hôpitaux (nombre de lits par habitant) ; la santé économique avant la pandémie, les pays en situation financière moins favorable ayant pu avoir de moindres marges de manœuvre budgétaires pour réagir ; le degré d'avancement technologique, les pays les plus avancés ou ayant une part plus importante des emplois télétravaillables ayant pu s'adapter plus facilement aux restrictions ; la qualité de la gouvernance ⁵ et de ses corollaires dont la confiance des ménages et des entreprises ⁶. Enfin, la plus grande faiblesse des impulsions budgétaires n'expliquerait qu'environ un cinquième de la divergence du choc de PIB entre les États-Unis et l'Europe en 2020, le reste relevant de facteurs non budgétaires (Chatelais, 2021).

Le précédent numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES* (2020) et une abondante littérature abordent les similarités et différences entre pays dans la gestion sanitaire proprement dite de la pandémie, en particulier les mesures en direction du système de santé et les restrictions opérées sur les agents privés (déplacements, obligations, fermetures...). Au-delà de ces mesures, les États sont intervenus pour faire face aux effets négatifs de la pandémie sur l'économie. Si les pays n'ont pas tous été logés à la même enseigne face

3. Voir les travaux cités par Châtelais (2021), OFCE (2021a) et Blot et Plane (2021).

4. Les autres travaux ajoutent aussi des secteurs comme le transport aérien, l'hébergement restauration, les services de loisirs. S'agissant des pays du sud de l'Europe, il convient d'indiquer, outre leur spécialisation sur des activités de services aux ménages, leur plus forte part de travailleurs indépendants, qui sont moins protégés.

5. Les études utilisant souvent, par facilité et sans recul critique, les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale.

6. La confiance dans le gouvernement semble aussi avoir amorti le choc dans les pays où elle est élevée comme tend à le montrer une corrélation mesurée sur de nombreux pays entre le niveau de confiance dans le gouvernement et la performance économique et sanitaire, mesurée par un indicateur combinant récession économique et surmortalité (Algan, Cohen, 2021 ; Péron, 2021).

à la crise sanitaire et à ses conséquences économiques et sociales, ils n'ont pas tous réagi non plus de façon identique. Cette crise inédite s'est accompagnée d'actions des pouvoirs publics également largement inédites, si ce n'est dans leurs modalités, au moins par leur diversité et leur ampleur. Elles ont notamment été sans commune mesure avec celles prises pour éviter l'effondrement en 2008-2009, pourtant déjà qualifiées d'exceptionnelles. Ainsi, l'impulsion budgétaire a été beaucoup plus forte en 2020 qu'en 2009, 4,0 % du PIB en moyenne dans l'Union européenne (UE) ⁷ contre 1,5 % en 2009 ; elle a aussi été générale à tous les pays et s'est montrée beaucoup plus homogène en comparaison de 2009, année marquée par des réactions très différenciées (Haroutunian *et al.*, 2021).

Malgré une profusion d'informations, la comparaison entre les pays des mesures prises, ou même d'une partie d'entre elles, est un exercice difficile. Seule la différence marquante de l'ampleur des efforts budgétaires entre les États-Unis et l'Europe peut être mise en avant. Mais même cette différence est en partie à relativiser, la plus grande ampleur des mesures décidées outre-Atlantique pouvant s'y expliquer par la plus grande faiblesse des amortisseurs sociaux.

Les mesures n'ont pas été identiques, l'effort budgétaire a été, semble-t-il, différent entre les pays européens, mais en quoi et avec quelle ampleur ? Compte

tenu de l'absence de données fiables et comparables sur les actions mobilisées par les différents pays (encadré), aucune conclusion claire ne semble se dégager, ce qui permet à tout gouvernement d'afficher qu'il a agi au mieux. Après avoir exploré les données disponibles et confronté plusieurs travaux comparatifs présentant des évaluations, nous sommes repartis directement des moins fragiles même s'il n'est pas toujours possible de savoir comment les données sont construites précisément. Pour l'année 2020, les estimations à partir des montants annoncés sont écartées et leur sont préférées celles effectuées à partir des dépenses effectivement réalisées, ce qui n'est toutefois pas possible pour les années ultérieures. La comparaison est centrée sur les mesures ayant un impact budgétaire. L'examen ne porte pas sur les mesures sans incidence budgétaire à court terme dont certaines ont joué un rôle majeur dans le soutien aux acteurs économiques : les politiques monétaires non conventionnelles des banques centrales dont l'ampleur exceptionnelle a permis de garantir la liquidité des banques et des États (Blot, 2021) ; les mesures massives de liquidité décidées par les États dès le début de la crise pour les entreprises, comme les prêts garantis et les reports de prélèvements obligatoires ⁸.

Dans cet article, la première partie dresse un panorama comparatif des mesures ayant un impact budgétaire, en

7. Selon des données actualisées plus récentes, elle aurait plutôt été de 2,5 % dans l'UE (2,4 % dans la zone euro) en 2020 (données Ameco consultées le 22 octobre 2021).

8. Pour les mêmes raisons, la comparaison ne porte pas sur les mesures de restrictions ou de police pour faire face à la pandémie, ni sur les recommandations faites aux acteurs privés, telle celle du gouvernement français adressée aux grandes entreprises, par ailleurs largement soutenues par l'État, de modérer leurs versements de dividendes : cette recommandation a été très partiellement suivie puisque qu'après avoir effectivement un peu diminué leur versement aux actionnaires en 2020 par rapport à 2019 (ils avaient cependant fortement bondi auparavant), les dividendes des entreprises du Cac 40 sont repartis en flèche en 2021 et ont atteint un nouveau record estimé à 140 % des profits de ces entreprises (52 milliards d'euros) selon la presse.

Encadré

Des sources de données peu fiables pour comparer les mesures mises en œuvre

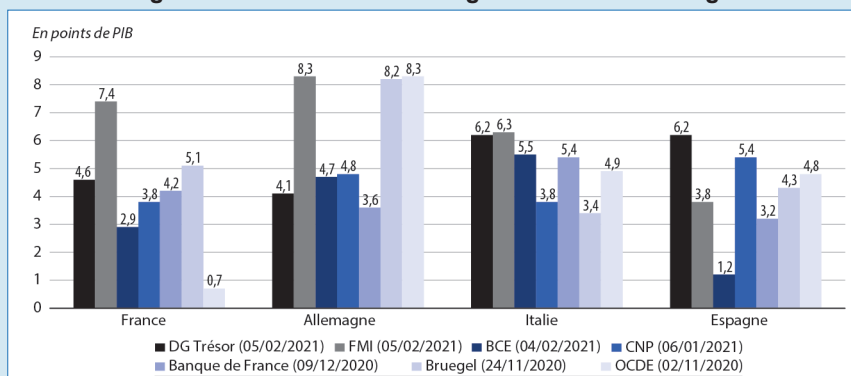
Les données quantitatives, et notamment budgétaires, ne sont disponibles que pour l'année 2020. Celles pour 2021 et les années suivantes viennent de projets ou d'annonces relevant parfois surtout d'une stratégie de communication gouvernementale. Or, d'énormes écarts existent entre les annonces et les réalisations, surtout durant cette crise (voir *infra*)¹. À cet égard, la base de données du Fonds monétaire international (FMI) sur les mesures annoncées depuis janvier 2020, qui indique par exemple pour la France dans son actualisation au 27 septembre 2021 un total de 9,6 % du PIB pour les mesures budgétaires et de 15,2 % du PIB pour les mesures de liquidité, est déconnectée de la réalité².

En outre, les données produites par les institutions internationales (OCDE, FMI, Eurostat, BCE), instituts de recherche ou *think tanks* ne concordent pas du tout. Elles sont souvent construites, de façon non transparente, à partir des annonces ; elles ne portent pas toujours sur les mêmes champs, mais surtout il est impossible de retrouver comment les organismes sont parvenus à leurs résultats. L'illustre ainsi la divergence dans l'ampleur des mesures d'urgence mises en œuvre en 2020 qui ressort des différentes estimations réalisées fin 2020 ou début 2021 (graphique 1). Bref, il existe une profusion d'informations mais elles ne permettent pas d'établir des comparaisons sérieuses.

1. Ainsi, les 470 milliards annoncés en France au printemps 2020 ne recouvraient qu'une soixantaine de milliards d'euros de dépenses effectives pour l'État, le reste correspondant à des prêts garantis ou des reports d'échéances fiscales, sans incidence au moins immédiate d'un point de vue budgétaire. Le plan de relance de « 100 milliards » annoncé à l'automne 2020 fait aussi l'objet de nombreuses inconnues quant à la réalité de son contenu affiché.

2. <https://bit.ly/30rSgzl>.

Graphique 1. Des estimations des montants des dispositifs d'urgence excessivement divergentes selon leur origine



Lecture : les mesures d'urgence annoncées pour la France s'élevaient à 4,6 % du PIB selon la DG Trésor en février 2021 et à 7,4 % selon le FMI au même moment.

Source : rapport Coeuré (France Stratégie, 2021a), qui indique que le FMI englobe les mesures de relance dans son estimation pour l'Allemagne, la France et l'Italie, et que l'OCDE et Bruegel englobent également les mesures de relance dans leurs estimations pour l'Allemagne.

faisant systématiquement référence au cas français. Une deuxième partie analyse les efforts budgétaires de plusieurs grands pays et distingue la répartition de l'effort consenti entre les entreprises, les ménages, les mesures pour l'emploi (chômage partiel) et les autres dépenses publiques. Une troisième partie vise à apprécier la réussite mais aussi les limites de ces mesures pour l'économie, les entreprises et les ménages.

Un panorama des diverses mesures ayant un impact budgétaire

La ventilation des dépenses publiques supplémentaires liées à la crise varie selon les travaux. Nous proposons le découpage suivant, inspiré de plusieurs publications :

- dépenses de fonctionnement (dépenses de consommation) des administrations, notamment en matière de santé ;
- investissements publics (dépenses d'investissement) ;
- soutien direct aux entreprises (aides, subventions, interventions en capital) ;
- soutien aux entreprises sous la forme de baisses ou exonérations d'impôts et contributions sociales ;
- mesures d'activité partielle et autres mesures pour l'emploi et la formation (élargissement des congés maladie, interdiction des licenciements, « plans jeunes »...) ⁹ ;
- soutien direct aux ménages.

Selon une analyse de la Banque centrale européenne (BCE) réalisée à partir

des plans budgétaires présentés à la Commission européenne à l'automne 2020, les plus gros efforts budgétaires dans l'UE jusqu'à l'automne 2020 sont d'abord les soutiens directs aux entreprises et aux revenus des travailleurs indépendants, puis les dispositifs de type chômage partiel, les suppléments de dépenses de fonctionnement des administrations (pour le système de santé surtout) et enfin les baisses de prélèvements obligatoires. Loin derrière se trouve le soutien direct aux ménages et enfin quasiment rien ne concerne l'investissement public (Haroutunian *et al.*, 2021).

Dépenses supplémentaires de fonctionnement des administrations : les dépenses de santé

Des dépenses supplémentaires de fonctionnement (consommation finale des administrations) ont été nécessaires, notamment pour faire face à la crise sanitaire proprement dite. Il s'agit surtout de mesures portant sur l'organisation du système de soins et générant des dépenses de santé supplémentaires ¹⁰.

En France, les dépenses supplémentaires concernent les mesures d'urgence, l'achat ou les prises en charge supplémentaires par l'assurance maladie (masques et autres équipements de protection, équipements médicaux, tests, matériels de vaccination, vaccins, téléconsultations), les charges supplémentaires de personnel (majoration des heures supplémentaires, primes exceptionnelles, embauches, mesures du « Ségur de la santé », compensations des pertes de recettes des établissements et professionnels de santé, etc.).

9. Les dispositifs de type « chômage partiel » sont à la fois un soutien aux salariés concernés, mais aussi aux entreprises, en leur permettant d'une part de préserver leur profitabilité et d'autre part de conserver leurs salariés déjà formés disponibles pour la reprise.

10. Une analyse des mesures de protection sociale dans 35 pays indique que la prise en charge des traitements et de la vaccination a ainsi été largement étendue dans tous les pays (Baptista *et al.*, 2021).

La Cour des comptes (2021) estime ces dépenses directes liées à la crise à 22 milliards d'euros pour l'assurance maladie.

Les dépenses relevant du seul périmètre de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) augmentent ainsi de l'ordre de 19 milliards d'euros entre 2019 et 2020 (près d'1 point de PIB) et elles s'accroissent au total de 35 milliards entre 2019 et 2021 (moins de 2 points de PIB) dont 12 milliards en 2020 et 14 milliards en 2021 liés à la crise ; on peut y ajouter les dépenses du « Ségur de la santé », essentiellement des mesures salariales, qui s'élèvent à 1 milliard en 2020 et à 9 milliards en 2021 ; les autres dépenses d'assurance maladie augmentent de 5 milliards en 2020 et de 5 autres milliards en 2021, soit une évolution modérée de 2,5 % par an en euros courants, qui correspondrait à une évolution très limitée des dépenses d'assurance maladie ¹¹.

Les dépenses pour les investissements publics

En 2020, il n'y a quasiment pas eu de dépenses d'investissements publics en réaction à la crise. On en retrouve beaucoup en revanche dans les plans annoncés depuis l'automne 2020 pour les années suivantes. Ces plans mettent l'accent sur l'investissement, en particulier dans les infrastructures, l'environnement et le numérique. Il en va ainsi du plan Next Generation EU (NGEU

programme) ¹² dont la moitié est constituée de prêts garantis et dont la part réservée aux investissements sera de 2,8 points de PIB sur quatre ans (Bisciari *et al.*, 2021) ou encore des projets étasuniens qui prévoient jusqu'à 8 points de PIB sur huit ans pour les infrastructures (OFCE, 2021b).

Soutiens directs aux entreprises : transferts, recapitalisation

La plupart des pays ont mis en place des aides ou subventions directes pour soutenir les entreprises. Ces aides sont destinées principalement à couvrir les revenus des travailleurs indépendants et plus généralement les coûts fixes des entreprises afin d'éviter des problèmes de liquidité (en complément des prêts garantis et des mesures de protection de l'emploi par prise en charge des coûts du travail). Ces transferts aux entreprises représentent le premier poste de l'effort budgétaire dans la zone euro en 2020, avec environ un tiers du total du coût lié à la pandémie (Haroutunian *et al.*, 2021). Ils visent d'abord les travailleurs indépendants mais aussi des TPE et PME, avec des assouplissements des règles en matière d'aide aux entreprises pouvant aller jusqu'à des prises de participation ou injections de capital dans de grandes entreprises.

Les autres pays ont mis en place des mesures de versements rapides d'aides similaires au fonds de solidarité existant en France ¹³. Selon une étude du Trésor

11. Il faut un Ondam supérieur de 2 % à l'inflation pour simplement maintenir en l'état les moyens compte tenu de l'évolution tendancielle des coûts sanitaires (salaires et autres). Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2022 programme 2,6 % d'augmentation en euros courants (hors mesures du Ségur) ce qui, avec une inflation supérieure à 1 %, correspond à une baisse des moyens consacrés au système de santé.

12. Plan de relance pour l'Europe : https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_fr.

13. Le fonds de solidarité verse une aide directe aux entreprises. Au départ limitée aux très petites entreprises, aux travailleurs indépendants et aux professions libérales (mars-juin 2020), elle est élargie à de plus grandes entreprises, également pour des montants plus importants mais en étant davantage ciblée sur les secteurs ou zones les plus touchés. S'y ajoutent d'autres mesures, comme les versements par les régimes complémentaires de retraite ou d'invalidité-décès des artisans-commerçants et professions libérales, régimes qui ont été autorisés par la loi à puiser dans leurs réserves.

DES MESURES INÉDITES FACE À LA CRISE LIÉE AU COVID-19

(Cour des comptes, 2021a), avec 0,25 % du PIB consacré à l'aide aux entreprises à la fin juillet 2020 (0,5 % pour l'année 2020), la France se situe alors en dessous des principaux pays européens alors qu'à la fin mars 2021, elle passe au-dessus de ces pays, avec 0,86 % du PIB,

indiquant une accélération marquée des décaissements en France en 2021 ¹⁴.

Les aides à l'ensemble des subventions hors grandes entreprises s'élèvent selon le rapport Coeuré (France Stratégie, 2021a) de 0,4 % du PIB en Espagne à 2,4 % aux États-Unis fin juin 2021 (tableau 1).

Tableau 1. Principales mesures budgétaires directes aux entreprises

En points de PIB

| | Subventions aux TPE, PME et travailleurs indépendants Montants mobilisés à fin juin 2021 (1) | Mesures en faveur des entreprises en 2020 (2) | Mesures en faveur des entreprises en 2021 (2) |
|--------------|--|--|--|
| France | 1,3 | 1,0 | 1,8 |
| Allemagne | 1,3 | 0,9 | 1,6 |
| Espagne | 0,4 | 0,6 | 1,3 |
| Italie | 1,2 | 1,4 | 1,1 |
| Royaume-Uni | 1,6 | 0,6 | 1,2 |
| États-Unis * | 2,4 | 4,4 | 2,0 |

* Ce chiffre doit être interprété avec précaution, une partie des dispositifs assimilables aux subventions utilisés par l'État fédéral américain étant en réalité des prêts convertibles.

Source : (1) rapport Coeuré (France Stratégie, 2021a), à partir d'évaluations de la DG Trésor ; (2) OFCE (2021a), évaluations d'avril 2021.

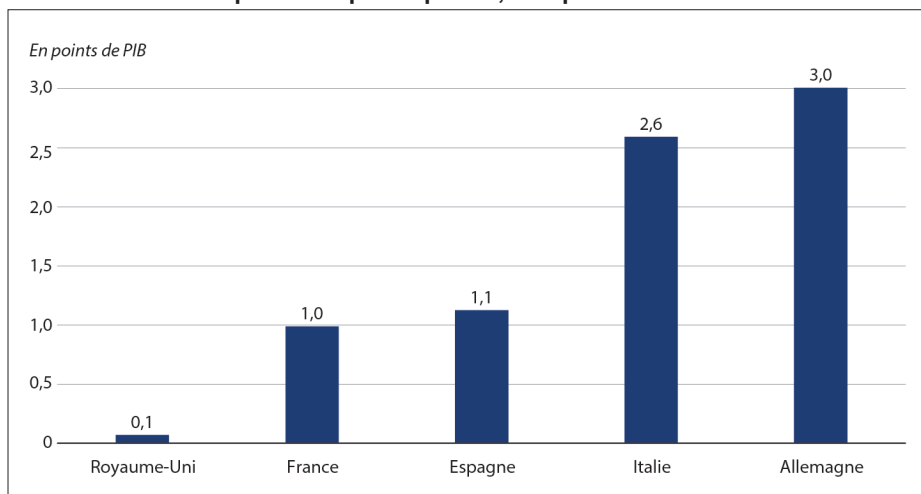
Le soutien direct concerne aussi les grandes entreprises, à travers la mobilisation des outils d'intervention en capital (prises de participation, injections, recapitalisations) autorisée par un assouplissement des règles européennes en matière d'aides d'État ¹⁵. Au début de la crise, plusieurs gouvernements annoncent avoir

provisionné des sommes à cette fin, 3 % du PIB en Allemagne, 0,9 % du PIB en France. En juin 2021, les mesures annoncées vont de 0,1 % du PIB au Royaume-Uni à 3 % en Allemagne (graphique 2). En 2020, sur les 20 milliards d'euros annoncés, l'État français a consacré effectivement 8,3 milliards aux participations

14. Le total au 5 novembre 2021 est de 1,5 % du PIB 2019 (37,6 milliards d'euros) pour 10,8 millions d'aides versées à 2 millions d'entreprises. Les deux principaux secteurs bénéficiaires sont l'hébergement restauration et le commerce, qui ont reçu respectivement 35 % et 14 % du total : <https://aides-entreprises.data.gouv.fr/>.

15. Dès le 12 mars 2020, la Commission européenne adopte des mesures inédites pour changer temporairement les règles en matière d'aides d'État et permettre aux États membres d'intervenir directement, par voie de garanties, prêts, subventions, etc. Commission européenne, « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 », 19 mars 2020 (communication révisée de nombreuses fois, et portant aussi sur les assouplissements des aides sous formes de prêts garantis ou de reports de cotisations).

Graphique 2. Outils d'interventions en capital annoncés, en juin 2021 : prises de participation, recapitalisations



Source : rapport Coeuré (France Stratégie, 2021a), à partir de données rassemblées par la DG Trésor.

financières, dont 8,08 concernant quatre opérations dans des entreprises ou secteurs stratégiques ¹⁶.

Soutien aux entreprises sous la forme de baisses ou d'exonérations d'impôts et de contributions sociales

Ces aides ne doivent pas être confondues avec les reports de prélèvements, même si elles peuvent se combiner, ou si les reports peuvent parfois se transformer pour partie en exonérations. Ainsi, en France, devant l'ampleur de certains reports de paiement des prélèvements sociaux (voir *supra*), un dispositif de baisse des cotisations dues est introduit fin 2020

pour les travailleurs indépendants de certains secteurs et les artistes-auteurs ayant subi une chute de leur chiffre d'affaires. En France, les divers dispositifs de baisse des charges fiscales et sociales des entreprises représentent de 8 à 9 milliards d'euros en 2020 ¹⁷.

Selon une analyse de la BCE à partir des plans budgétaires présentés à la Commission européenne à l'automne 2020, les baisses de prélèvement, incluant toutefois aussi les baisses temporaires de TVA ¹⁸, représentent environ 10 % de l'effort budgétaire lié à la pandémie (Haroutunian *et al.*, 2021). Ces baisses sont conçues le plus souvent pour être

16. Air France (3 milliards), SNCF (4,05 milliards), EDF (1,03 milliard), Fond Ace Aero pour le secteur aéronautique (7 millions) (Cour des comptes, 2021a).

17. Exonérations de cotisations patronales, remises de dettes, dégrèvement exceptionnel de cotisation foncière des entreprises (France Stratégie, 2021a).

18. Ne sont pas développés ici les baisses d'impôts indirects, et notamment les réductions temporaires de TVA, qui sont destinées à la fois à soutenir les ménages et les commerces et secteurs d'activité concernés. L'Allemagne a ainsi diminué temporairement son taux de TVA standard (19 %) de 3 points et son taux réduit (7 %) de 2 points de juillet à décembre 2020. L'Irlande a diminué le sien de 23 à 21 % de septembre 2020 à février 2021. Quelques pays, comme la Belgique et l'Autriche, ont ciblé leurs baisses de TVA sur des secteurs affectés comme le tourisme, les transports ou l'hôtellerie (Haroutunian *et al.*, 2021).

temporaires. La France fait figure d'exception en Europe pour avoir trouvé l'opportunité, avec la crise du Covid-19, de baisser fortement et de façon définitive les impôts de production, soit une baisse de 10 milliards d'euros dès 2021. Cette mesure, curieusement oubliée dans le rapport Coeuré (France Stratégie, 2021a), figure en revanche en bonne place dans le plan « France relance » de 100 milliards annoncé en juillet 2020 et présenté par le Premier ministre le 3 septembre 2020. D'un montant de 20 milliards au total jusqu'à 2022, elle est même la principale mesure de l'objectif dit de compétitivité (34 milliards)¹⁹. Elle explique largement pourquoi, au 1^{er} semestre 2021, la pression fiscale globale des entreprises n'a jamais été aussi faible depuis 1949²⁰ et que le taux de marge des entreprises dépasse désormais 35 %, soit son plus haut niveau historique.

Dispositifs de prise en charge des salaires en cas de réduction ou d'interruption d'activité et autres mesures de soutien à l'emploi

Les mesures de soutien à la formation, l'emploi et la réduction d'activité ont représenté plus du quart du total des mesures prises en 2020 dans la zone euro (Haroutunian *et al.*, 2021 ; Fatton, Ponton, 2021). Elles ont été essentielles pour préserver le maintien en vie de nombreuses entreprises ainsi que la relation d'emploi et le revenu des travailleurs. Elles ont pu être complétées par d'autres mesures de protection du contrat de travail : élargissement des congés maladie aux parents, interdiction des licenciements.

Le plus gros des dépenses concerne la prise en charge des salaires en cas de réduction ou d'interruption d'activité,

qui consiste à rembourser à l'employeur tout ou partie du salaire versé à son salarié. La logique est de maintenir le lien entre l'employeur et le salarié malgré la baisse de l'activité. À l'occasion de la crise, tous les pays de l'UE 28 améliorent ou introduisent ce type de mesure (Baptista *et al.*, 2021 ; Rehfeldt, Vincent, Nizzoli, Meilland, Freyssinet, dans ce numéro), à la différence des États-Unis qui font davantage le choix d'un soutien direct aux entreprises et aux ménages (Sauviat, dans ce numéro). On peut distinguer deux, voire trois types de mesures, même si la distinction ne va pas toujours de soi (Drahokoupil, Müller, 2021) : le subventionnement des salaires (*wage subsidy*), qui revient à financer des heures travaillées ; des dispositifs dits d'activité ou de chômage partiel (*short time work*), qui consistent à financer une réduction d'activité, donc des heures non travaillées, et qui peuvent aller jusqu'à des prises en charge de l'interruption totale mais temporaire de l'activité (*furlough ou temporary lay offs*). Les mécanismes et les terminologies sont diverses selon les pays. Décrire et comparer les dispositifs mis en œuvre ou améliorés durant la crise, ainsi que leurs évolutions incessantes, n'est pas possible ici, d'autant que la frontière avec l'assurance chômage n'est pas aisée, notamment avec les dispositifs de prise en charge d'une interruption totale et temporaire de l'activité²¹.

Leur durée est parfois allongée (Allemagne, Danemark, France, Italie par exemple), leurs conditions d'éligibilité assouplies (Espagne, France, Suède) et ces dispositifs de prise en charge des salaires en cas de réduction

19. Les deux autres priorités du plan sont l'« écologie » et la « cohésion ».

20. Début des données disponibles de la comptabilité nationale.

21. Sur les changements intervenus avec la crise Covid-19 dans plusieurs pays, voir Drahokoupil, Müller (2021), Baptista *et al.* (2021), Cour des comptes (2021a).

ou d'interruption d'activité sont étendus à d'autres catégories précédemment exclues (salariés en emploi instable, à temps partiel, travailleurs du spectacle et de la culture, travailleurs indépendants), parfois en articulation avec des dispositifs d'assurance ou d'assistance chômage dont les règles peuvent être assouplies temporairement ²². Le recours est bien plus massif que durant la grande récession de 2008-2009. Au moment du pic, en avril ou mai 2020, 30 % environ des salariés du secteur privé sont concernés en France et au Royaume-Uni, autour de 20 % en Italie et en Espagne et 15 % en Allemagne (Drahokoupil, Müller, 2021). En France, le coût des dépenses supplémentaires d'activité partielle est estimé à 22 milliards d'euros en 2020, les deux tiers

étant pris en charge par l'État et un tiers par l'Unédic. Le secteur hébergement-restauration est celui qui a eu le recours le plus intense au chômage partiel, et de manière nettement plus marquée depuis le début de la deuxième vague. Alors qu'il représente un peu plus de 5 % de l'emploi salarié privé, il représente 24 % des heures en activité partielle depuis mars 2020 et 43 % pour le seul mois de février 2021 (France Stratégie, 2021a) ²³.

Il semble que ces mesures sont massivement utilisées en Autriche, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et dans une moindre mesure au Danemark, en Espagne, en Italie et en France (Fatton, Ponton, 2021) ²⁴. Selon une analyse de l'OFCE (2021a), les montants des dépenses en faveur de l'emploi (chômage partiel et mesures

Tableau 2. Montants mobilisés en faveur des mesures de soutien à l'emploi *

En points de PIB 2019

| | À juin 2021 (rapport Coeuré) (1) | 2020 (OFCE) (2) | 2021 (OFCE) (2) |
|--------------|-------------------------------------|--------------------|--------------------|
| Allemagne | 0,8 | 1,0 | 0,5 |
| France | 1,4 | 1,2 | 0,9 |
| Espagne | 1,5 | 1,5 | 0,1 |
| Italie | 1,3 | 1,7 | 0,5 |
| Royaume-Uni | 3,0 | 3,3 | 1,5 |
| États-Unis** | 0,0 | 1,3 | 1,9 |

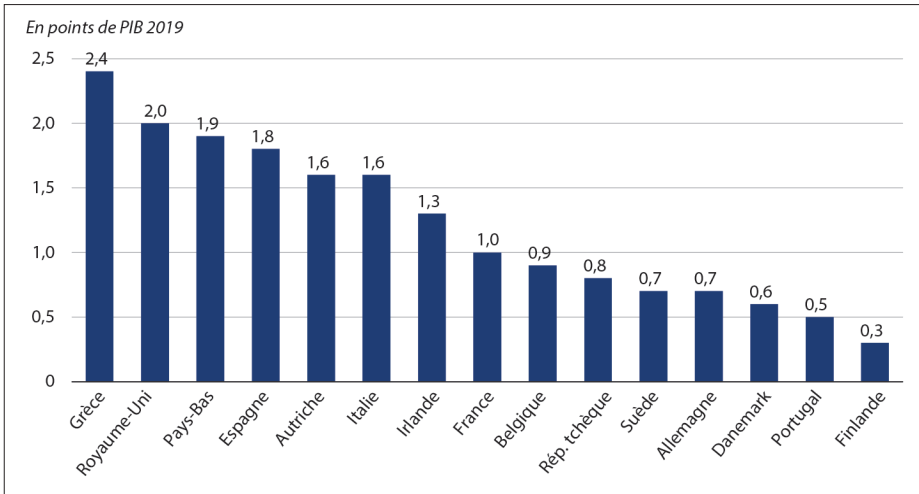
* Activité partielle et autres mesures de prise en charge des salaires.

** En l'absence d'activité partielle aux États-Unis, les données de l'OFCE (2 dernières colonnes) incluent l'allocation chômage exceptionnelle financée par l'État fédéral.

Sources : (1) rapport Coeuré (France Stratégie, 2021a) à partir de données rassemblées par la DG Trésor ; (2) OFCE (2021a) – évaluations d'avril 2021. Pays européens classés par ordre croissant des estimations de l'OFCE pour 2020.

22. En France, le dispositif de chômage partiel est amélioré de façon rétroactive au 1^{er} mars 2020. Le taux de l'allocation est porté à 70 % du salaire brut (environ 84 % du salaire net), soit la prise en charge totale du coût pour les employeurs et étendu à de nombreuses catégories (temps partiel, intérimaires, CDD, certains saisonniers, emplois à domicile).
23. C'est aussi le secteur qui utilise le plus les autres dispositifs : 33 % des montants cumulés de fonds de solidarité (58 % au titre de février 2021), 7 % des montants accordés de prêts garantis par l'État (PGE) (14 % en février 2021) et 9 % des cotisations sociales restant à recouvrer à fin février (13 % en février 2021).
24. L'effort budgétaire est difficile à comparer à partir des montants annoncés, qui sont parfois très éloignés des montants effectivement mobilisés. Fin mars 2021, 20 milliards ont été dépensés en France sur les 29,8 annoncés (France Stratégie, 2021a).

Graphique 3. Dépenses des dispositifs de prise en charge des salaires (job retention scheme) en 2020



Note : Danemark : dispositif d'activité partielle uniquement (données sur le dispositif d'interruption totale d'activité non disponible) ; Italie : dépense de mars à octobre 2020 uniquement.
 Source : ETUI survey of job retention schemes (Drahokoupil, Müller, 2021).

analogues) s'élèvent en 2020 à 3,3 % du PIB au Royaume-Uni (allocations d'interruption d'activité totale et temporaire, voir Freyssinet, dans ce numéro). Elles sont beaucoup plus faibles dans les autres grands pays européens (tableau 2).

Le graphique 3 qui présente les résultats pour l'année 2020 de l'enquête sur ces dispositifs menée par l'Institut syndical européen aboutit à la même hiérarchie pour ces pays.

Aides directes supplémentaires aux ménages

Globalement, les pays développés ont moins utilisé les transferts directs (ou les réductions d'impôt) à destination des ménages, privilégiant le chômage partiel. Font exception les États-Unis, qui ont privilégié ce moyen, en partie parce que les transferts ou amortisseurs sociaux existants y sont moins importants qu'en Europe. À côté de l'allocation chômage exceptionnelle financée par le

gouvernement fédéral d'un montant forfaitaire conséquent (600 dollars par semaine initialement, soit 519 euros, ramené à 300 dollars, soit 259 euros, fin 2020) et pouvant donc conduire à des taux de remplacement du salaire très élevés, des chèques directs ont été distribués aux ménages à trois reprises, d'un montant total de 3 200 dollars (2 768 euros) par adulte et de 2 500 dollars (2 162 euros) par enfant entre mars 2020 et mars 2021 (Sauviat, dans ce numéro).

Une analyse de la BCE (Haroutunian *et al.*, 2021) réalisée à partir des plans budgétaires présentés à la Commission européenne à l'automne 2020 confirme la faible place accordée aux aides directes supplémentaires aux ménages, relativement à l'effort budgétaire consacré à la pandémie (5 %).

Il n'est pas aisé d'obtenir une mesure précise des efforts consacrés par les pays et de les comparer entre eux. Les dispositifs pris en compte varient selon les

rapports, incluant parfois des mesures qui ont peu à voir avec les conséquences de la pandémie ou qui étaient prévues bien avant la crise. Plus contestable encore : les autorités françaises indiquent, comme principale aide directe aux ménages en 2020 (la moitié des 2 milliards d'euros prévus), la non-application de la réforme de l'assurance chômage dans le plan budgétaire présenté à la Commission européenne à l'automne 2020²⁵. Sur l'augmentation mécanique avec la crise de 5 milliards des dépenses d'assurance chômage²⁶, elles considèrent que plus d'1 milliard provient du report de la réforme et constituerait en conséquence une aide nouvelle en 2020, « aide » qui perdure jusqu'en octobre 2021 en raison des reports successifs de cette réforme²⁷. Dans une évaluation ne prenant pas en compte exactement les mêmes mesures, la Cour des comptes (2021a) comptabilise elle aussi comme une aide aux ménages à hauteur d'1 milliard d'euros le report à 2021 de la réforme des aides personnelles au logement (APL)²⁸.

Pour toutes ces raisons, mais aussi du fait de la multiplicité des micro-mesures très ciblées²⁹, il est difficile de répertorier

et de comparer les aides mises en œuvre pour les ménages. En outre, à l'image du rapport Coeuré (France Stratégie, 2021a), les institutions préfèrent examiner les mesures en direction des entreprises, chômage partiel inclus, mais pas les aides aux ménages, vis-à-vis desquels la sollicitude est manifestement moindre.

Baptista *et alii* (2021) examinent, dans un cadre comparatif portant sur 35 pays européens, de multiples dispositifs possibles de soutien aux revenus des ménages mais leur approche est plutôt qualitative³⁰. Ils décrivent les améliorations apportées à l'occasion de cette crise, et donc généralement de façon temporaire, aux dispositifs suivants : les systèmes d'assurance chômage, les dispositifs d'activité partielle ou de subventionnement des salaires, les mesures de protection pour les travailleurs indépendants, les congés maladie et leur rémunération, la prise en charge des traitements médicaux et notamment ceux en lien avec le Covid-19, les revenus minima garantis et les autres systèmes d'assistance³¹, les protections ou garanties en faveur des locataires et des accédants à la propriété, l'accès aux services essentiels (eau, énergie,

25. France Stratégie (2021b) n'ose pas suivre cette voie dans son évaluation des mesures prises en faveur des ménages pauvres.

26. Dont une partie due à la prolongation automatique et exceptionnelle des droits durant les premiers mois de crise aurait, quant à elle, pu être comptabilisée dans les mesures exceptionnelles.

27. Devant entrer en vigueur le 1^{er} avril 2020, elle a été reportée au 1^{er} septembre puis au 1^{er} janvier 2021, 1^{er} avril, 1^{er} juillet et enfin 1^{er} octobre 2021.

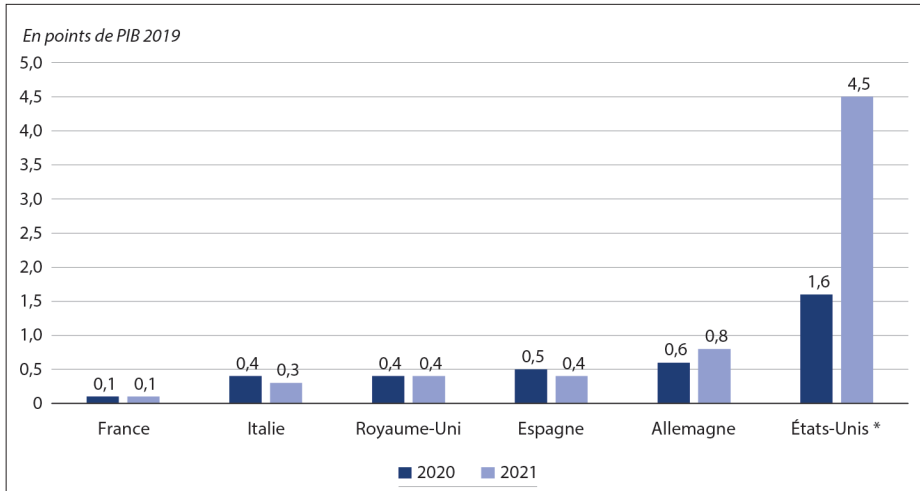
28. Les principales autres aides prises en compte sont composées de dépenses en matière d'hébergement et de logement ainsi que diverses aides exceptionnelles pour des foyers modestes estimées à 2 milliards d'euros pour 2020 : allocations versées en mai et novembre 2020, de 150 euros aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) pour 944 millions et de 100 euros par enfant pour les ménages ayant une aide au logement mais pas le RSA (707 millions), une aide de 200 euros lors du 1^{er} confinement aux jeunes actifs de moins de 25 ans bénéficiaires d'une aide au logement, et de 150 euros lors du 2^e confinement (209 millions) et une majoration de 100 euros de l'allocation de rentrée scolaire en septembre 2020 (521 millions), non reconduite en 2021.

29. Pour la France, on pourra par exemple se reporter à Cour des comptes (2021b), Huteau *et al.* (2021), France Stratégie (2021b).

30. Ce rapport se fonde sur 35 rapports correspondant à chacun des pays étudiés. Huteau *et alii* (2021) pour la France.

31. Voir l'introduction d'un revenu minimum garanti national en Espagne (Vincent, dans ce numéro).

Graphique 4. Mesures supplémentaires en faveur des ménages



* Hors allocation chômage exceptionnelle de l'État fédéral.
Source : OFCE (2021a).

communications, internet) et les congés et aménagements professionnels pour les parents lors des fermetures de classes et des modes de garde.

Selon l'OFCE (2021a), les mesures d'urgence et de relance budgétaires en faveur des ménages (hors chômage partiel, hors dépenses de fonctionnement ou d'investissement des administrations) présentent en 2020 des écarts très importants selon les pays, de 0,1 point de PIB en France ³² à 1,6 point aux États-Unis (hors allocation chômage exceptionnelle). Ces écarts se maintiennent en 2021, voire s'accroissent fortement vis-à-vis des États-Unis (graphique 4). L'« indemnité inflation » décidée fin octobre 2021 de 100 euros pour les personnes gagnant moins de 2 000 euros nets mensuels

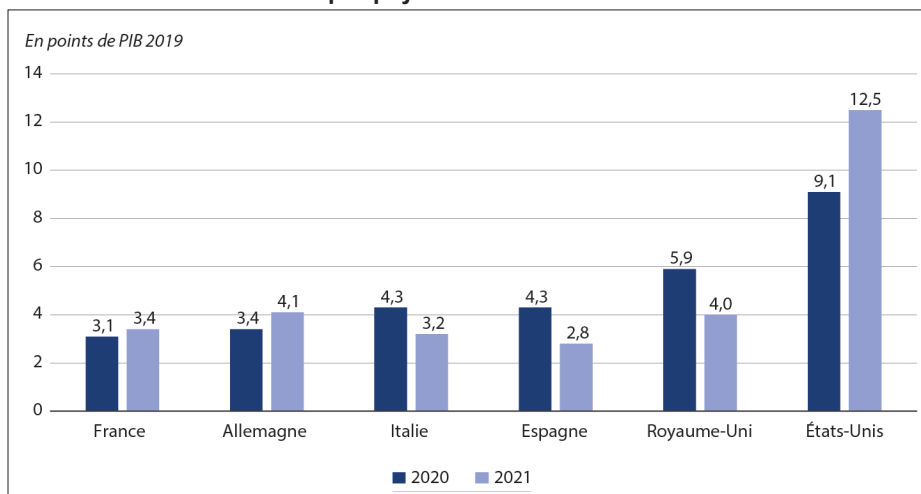
pourrait ajouter 0,2 point de PIB supplémentaire en France en 2021 (près de 4 milliards d'euros).

Une réaction budgétaire incomparable des États-Unis qui ne doit pas masquer les différences entre pays européens

Globalement, compte tenu des particularités de cette crise, les États européens n'ont pas tant cherché à réduire les pertes d'activité qu'à compenser les pertes de revenus engendrées par les mesures de restrictions affectant en particulier les entreprises et les travailleurs. Pour comparer les efforts depuis le déclenchement de la crise, et devant les données très divergentes des organismes ou des *think tanks*,

32. À partir de la liste des mesures effectives entre mars 2020 et août 2021 répertoriées par France Stratégie (2021b), nous évaluons le total à 2,7 milliards d'euros (hors mesures de type chômage partiel ou compensation de perte de salaire). Si l'on y ajoutait les mesures de prolongation automatique de droits aux prestations (prestations familiales, RSA, prime d'activité, AAH, ASS, assurance chômage, C2S, etc.), qui auraient eu lieu pour beaucoup de bénéficiaires en l'absence de crise, ce montant pourrait être plus que doublé. Le total resterait néanmoins faible et en deçà du niveau des mesures de soutien aux ménages décidées par les autres pays.

Graphique 5. Mesures d'urgence et de relance budgétaires par pays en 2020 et 2021



Source : données nationales, calculs et prévisions OFCE, avril 2021 (OFCE, 2021a ; Blot, Plane, 2021). L'OFCE a réévalué en octobre 2021 les mesures pour la France à 4,1 points de PIB. L'OCDE (2021) les évalue à 4,2 % en 2021 (2,6 % pour les mesures d'urgence et 1,6 % pour le plan de relance dont 0,7 % financé par le plan européen).

nous nous fondons sur les évaluations de l'OFCE des réactions budgétaires de six grands pays (graphique 5) ³³.

En 2020, les moyens sont massifs aux États-Unis et au Royaume-Uni, s'élevant respectivement à 9,1 et 5,9 points de PIB, suivis de l'Espagne et de l'Italie (4,3 points), de l'Allemagne (3,4) et de la France (3,1) ³⁴. On retrouve un classement similaire à partir d'estimations des impulsions budgétaires (« stimulus fiscal ») calculées à partir des évolutions du déficit public structurel, en retirant ce qui est

imputable à l'effet mécanique de la baisse de la croissance (baisse des recettes et augmentation des dépenses) ³⁵. En 2020, ces impulsions budgétaires auraient été de 8,5 points de PIB aux États-Unis, 7,4 au Royaume-Uni, 5,6 en Espagne, 3,4 en Italie, 2,7 en Allemagne et 2,0 en France.

Ces écarts entre pays peuvent en partie s'expliquer par le jeu des « stabilisateurs automatiques » : plus le système social est développé, plus le ralentissement économique est amorti par la hausse des prestations et la baisse des recettes, et

33. Pour arriver à cette conclusion, ont notamment été examinées les données du FMI (automne 2021) et de la Commission européenne (*European Economic Forecast – Spring 2021* – données arrêtées au 12 mai 2021 – site Ameco, <https://bit.ly/3oAfyvz>, consulté le 22 octobre 2021).

34. Selon les estimations de la Cour des comptes (2021a), la hausse des dépenses publiques liées à la crise serait de 4 points de PIB et de 3 points hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) (2019 ayant été caractérisée par une année « double » pour les entreprises avec maintien du CICE et baisse équivalente des cotisations). Canivenc et Redouls (2021) aboutissent à un peu moins de 3 points de PIB. L'OCDE (2021) conclut également à 3 % pour 2020, 2,9 % pour les mesures d'urgence et 0,1 % pour le plan de relance.

35. À la différence des évaluations des montants de nouvelles mesures mises en œuvre depuis le déclenchement de la crise (analyses précédentes), les impulsions budgétaires portent sur l'effet des seules nouvelles mesures intervenues dans l'année par rapport à l'année précédente : une nouvelle mesure décidée en 2020 et prolongée en 2021 ne sera pas prise en compte en 2021, et si elle est interrompue, l'impulsion sera négative en 2021.

DES MESURES INÉDITES FACE À LA CRISE LIÉE AU COVID-19

moins de nouvelles mesures discrétionnaires sont nécessaires. Comme proxy de l'effet des stabilisateurs économiques, nous retenons la part de la dégradation du solde budgétaire non imputable aux impulsions budgétaires³⁶ : en 2020, elle est de 15 % seulement aux États-Unis contre 30 % environ au Royaume-Uni et en Espagne, 50 % environ en Allemagne et autour de 60 % en Italie et en France. Les mesures budgétaires semblent donc être d'autant plus importantes en 2020 que les stabilisateurs économiques sont faibles mais aussi que le choc économique est brutal. Le PIB baisse davantage en Espagne (-10,8 %),

au Royaume-Uni (-9,7 %) et en Italie (-8,9 %), en lien avec la plus grande ampleur de l'épidémie³⁷ et des restrictions prises pour y faire face, qu'en France (-8 %) et en Allemagne (-4,9 %).

Comparaison des efforts budgétaires selon leur destination

Les pays européens privilégient les mesures de soutien à l'emploi sous la forme de chômage partiel ou de dispositifs analogues de prise en charge des salaires quand les États-Unis leur préfèrent les aides directes et massives aux entreprises, aux ménages et les dépenses de fonctionnement et d'investissement (tableau 3)³⁸. S'agissant de ces dernières

Tableau 3. Mesures d'urgence et de relance budgétaires par pays et destination en 2020 et 2021

En points de PIB 2019

| | Allemagne | | France | | Italie | | Espagne | | Royaume-Uni | | États-Unis | |
|---|-----------|------|--------|------|--------|------|---------|------|-------------|------|------------|------|
| | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 |
| Mesures en faveur : | | | | | | | | | | | | |
| - des entreprises | 0,9 | 1,6 | 1,0 | 1,8 | 1,4 | 1,1 | 0,6 | 1,3 | 0,6 | 1,2 | 4,4 | 2,0 |
| - des ménages | 0,6 | 0,8 | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,3 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 1,6 | 4,5 |
| - de l'emploi (activité partielle et autres subventions de la réduction ou interruption d'activité) | 1,0 | 0,5 | 1,2 | 0,9 | 1,7 | 0,5 | 1,5 | 0,1 | 3,3 | 1,5 | 1,3 | 1,9 |
| Autres (dépenses de fonctionnement, investissement) | 0,9 | 1,2 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 1,2 | 1,7 | 1,0 | 1,5 | 1,0 | 1,8 | 4,1 |
| Total | 3,4 | 4,1 | 3,1 | 3,4 | 4,3 | 3,2 | 4,3 | 2,8 | 5,9 | 4,0 | 9,1 | 12,5 |

Note : les données qui concernent les mesures en faveur de l'emploi aux États-Unis incluent l'assurance chômage exceptionnelle fédérale qui, dans d'autres évaluations, est considérée comme une mesure en faveur des ménages. Source : données nationales, calculs et prévisions OFCE d'avril 2021 (OFCE, 2021a ; Blot, Plane, 2021). Les réévaluations faites en octobre 2021 par l'OFCE aboutissent à un total de 4,1 points de PIB en France en 2021 (au lieu de 3,4), dont 1,8 de soutien aux entreprises (inchangé), 0,3 aux ménages (au lieu de 0,1), 0,8 à l'emploi (au lieu de 0,9) et 1,2 pour les autres (au lieu de 0,7, la moitié correspondant aux dépenses de santé hors investissement imputables au « Ségur » de la santé).

36. Calculs à partir des évaluations des impulsions budgétaires d'octobre 2021 de l'OFCE.

37. La surmortalité liée au Covid-19 de mars 2020 à février 2021 a été forte en Espagne, Italie, Royaume-Uni et États-Unis (respectivement 23,3, 20,5, 20,8 et 22,1 %), médiane en France (13,1 %) et faible en Allemagne (7,5 %) (France Stratégie, 2021a).

38. Une autre différence importante avec les États-Unis est la beaucoup plus grande importance en Europe des mesures de liquidité, en particulier les prêts garantis.

dépenses, l'écart s'accroît considérablement en 2021, les États-Unis avec leurs plans d'infrastructure y consacreront 4,1 points de PIB contre environ 1 point pour les pays européens examinés (0,7 point en France).

Les aides directes aux entreprises sont aussi beaucoup plus élevées aux États-Unis : 4,4 points de PIB en 2020 alors qu'elles se situent entre 0,6 point au Royaume-Uni et 1,4 point en Italie. Elles augmenteraient fortement en 2021 en Allemagne et en France tandis qu'elles diminueraient aux États-Unis, si bien que les écarts se réduiront beaucoup entre ces trois pays.

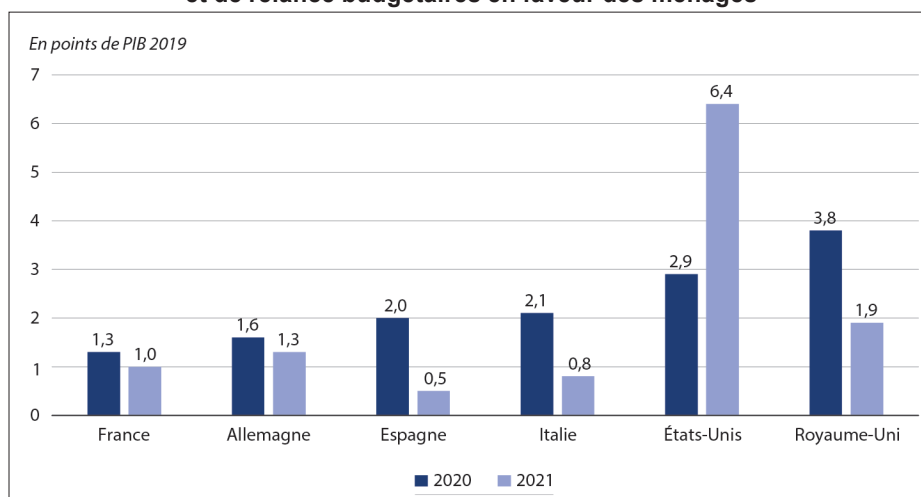
Les aides directes aux ménages s'élèvent aux États-Unis à 1,6 point de PIB en 2020 (et même à 2,9 si on inclut l'assurance chômage exceptionnelle de l'État fédéral) alors qu'elles restent plutôt basses ailleurs, autour d'un demi-point de PIB dans les grands pays européens, et même 0,1 point de PIB en France. Si

l'on ajoute à ces aides directes aux ménages les dispositifs en faveur de l'emploi de type chômage partiel (et l'assurance chômage exceptionnelle aux États-Unis), considérant que ce sont des aides aux ménages, les écarts entre pays se réduisent mais demeurent (graphique 6). Leur montant va de 1,3 point du PIB en France à 3,8 au Royaume-Uni (2,9 aux États-Unis) en 2020. En 2021, alors que ces dépenses se tassent dans les pays européens, notamment en Espagne et en Italie, elles explosent aux États-Unis, représentant alors 6,4 points de PIB.

**Répartition de l'effort budgétaire :
une portion congrue
pour les ménages en France**

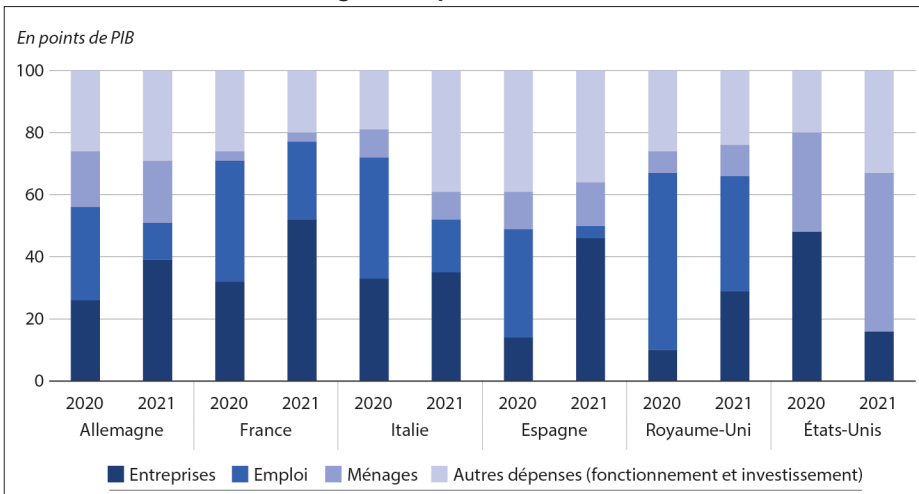
Les États-Unis se distinguent pour avoir plutôt donné la priorité au soutien direct des revenus des entreprises et des ménages (graphique 7). Les grands pays européens ont en revanche privilégié les mesures en faveur de l'emploi (chômage

Graphique 6. Total des mesures en faveur de l'emploi (activité partielle ou assimilées) et des mesures d'urgence et de relance budgétaires en faveur des ménages



Source : données nationales, calculs et prévisions OFCE, avril 2021 (OFCE, 2021a ; Blot, Plane, 2021). Ce total est réévalué à 1,1 point de PIB en 2021 pour la France dans les prévisions OFCE d'octobre 2021 (OFCE, 2021b).

Graphique 7. Répartition des mesures d'urgence et de relance budgétaires par destination en 2020 et 2021



Note : l'assurance chômage exceptionnelle fédérale américaine a été réaffectée aux mesures en faveur des ménages et non en faveur de l'emploi.
 Source : calculs à partir de données de OFCE (2021a) (obtenues à partir de données nationales, avril 2021).

partiel) et les aides directes aux entreprises, davantage les premières en 2020, davantage les secondes en 2021. L'effort est plus limité pour les aides directes aux ménages, aussi bien en 2020 qu'en 2021 : environ un cinquième de l'effort total leur est consacré en Allemagne, autour d'un dixième en Espagne, au Royaume-Uni et en Italie et seulement 3 % en France.

Immenses bienfaits de la dépense publique et laissés-pour-compte

En raison de leur ampleur exceptionnelle, les mesures ont globalement atteint leurs objectifs macroéconomiques. Les répercussions de la crise sont amorties par les dépenses publiques, surtout aux États-Unis, en Allemagne et au Royaume-Uni, et dans une moindre mesure en France où les entreprises absorbent un tiers du choc économique (tableau 4). Dans ces pays, les ménages voient globalement leurs

pertes plus que compensées. Ce n'est pas le cas en Italie et en Espagne où une partie du choc est supporté par les ménages, ainsi que par les entreprises en Espagne.

Les données disponibles sur la situation des entreprises tendent à montrer que les mesures sont très efficaces dans tous les pays. Elles permettent de réduire fortement le nombre d'entreprises insolvables. Les défaillances diminuent même, de 39 % entre 2019 et 2020 en France, davantage qu'ailleurs. La baisse de l'investissement est beaucoup moins forte qu'attendue en pareille situation économique (France Stratégie, 2021a). L'ensemble de l'économie, dont le secteur privé, est porté à bout de bras par l'État (et les banques centrales). Les grandes entreprises, par exemple celles du secteur bancaire et financier, semblent en tirer largement profit. Les mesures massives ont aussi pour intérêt de fortement limiter les pertes d'emplois et la hausse du chômage.

Tableau 4. Part du choc macroéconomique supportée par secteur institutionnel en 2020

En %

| | Sociétés non financières | Administrations publiques | Ménages et ISBLM * |
|-------------|--------------------------|---------------------------|--------------------|
| Espagne | 30,3 | 49,3 | 20,6 |
| Allemagne | -0,1 | 113,1 | -15,8 |
| France | 33,6 | 72,5 | -6,8 |
| Italie | 8,2 | 64,6 | 24,1 |
| Royaume-Uni | 0,2 | 110,4 | -10,3 |

* Institutions sans but lucratif au service des ménages.

Source : Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, OCDE (France Stratégie, 2021a).

En Italie et en Espagne, pour les ménages, les efforts budgétaires pourtant significatifs ne sont pas suffisants pour compenser la forte chute du PIB en 2020, respectivement de -8,9 et -10,7 %. Leurs revenus y reculent en 2020, respectivement de 2,8 et 3,3 %. Ils progressent légèrement en revanche en 2020, entre 0 et 1 %, en Allemagne, en France et au Royaume-Uni, malgré des contractions du PIB respectivement de 4,9, 8,0 et 9,7 % (France Stratégie, 2021a). Ces trois pays, mais encore bien davantage les États-Unis avec l'assurance chômage fédérale exceptionnelle et les chèques distribués aux ménages, parviennent à surcompenser les pertes de revenus primaires des ménages (OFCE, 2021a). Fatton et Ponton (2021) distinguent les pays où le revenu des ménages a baissé malgré des mesures importantes (Italie, Espagne, Autriche), ceux où il a augmenté grâce aux mesures et malgré un choc important d'activité (France, Portugal,

Belgique, Royaume-Uni), ceux où il a augmenté surtout parce que l'économie a été moins affectée (Allemagne, Danemark, Suède, Finlande) et des pays où il s'est fortement accru surtout en raison des transferts directs aux ménages (Pays-Bas, États-Unis).

Derrière ces constats moyens au niveau macroéconomique montrant que la situation financière des ménages et des entreprises, à des degrés variables selon les pays, a été préservée, il y a des différences selon les catégories. On manque encore de données d'enquêtes représentatives de l'ensemble des populations sur l'évolution des revenus, du patrimoine ou des conditions de vie des ménages à partir de 2020, mais d'ores et déjà des travaux convergents permettent de conclure à une probable hausse des inégalités de revenus et de situations, et en particulier une hausse des inégalités d'épargne en faveur des hauts patrimoines financiers ³⁹. La crise a aussi eu pour effet de

39. À partir de données bancaires, Fize *et alii* (2021) montrent qu'en France l'épargne a augmenté pour les ménages qui consomment le plus et qu'elle a diminué pour les plus pauvres. 70 % du surplus d'épargne (7 à 8 points de PIB en 2020) est concentré dans les deux déciles supérieurs des revenus.

révéler et d'amplifier des inégalités et difficultés préexistantes sur le marché du travail (Ducoudré, Madec, 2021).

Certaines catégories sont plus touchées que d'autres en termes de pertes d'activité et de revenus (Eurofound, 2021). Plus touchées car travaillant dans des secteurs davantage affectés par la crise sanitaire (construction au début de la crise, tourisme, loisirs, hébergement, restauration, commerce...) et/ou moins protégées par les dispositifs standards ou par les nouvelles mesures mises en œuvre, ces catégories regroupent : des travailleurs précaires, des saisonniers, des intérimaires, des personnes en emploi informel, non déclarées, certains indépendants ou pseudo-indépendants. En France par exemple, la plupart des auto-entrepreneurs ne peuvent être couverts par la nouvelle allocation chômage des travailleurs indépendants mise en place en novembre 2019, quasiment inaccessible⁴⁰, et ne répondent souvent pas non plus aux critères d'éligibilité du fonds de solidarité⁴¹. Les autres indépendants ne peuvent pas toujours avoir accès aux prêts garantis et le soutien du fonds de solidarité n'empêche pas de fortes pertes de revenu pour certains. Les salariés précaires sont aussi davantage touchés, moins bien protégés par l'assurance chômage ou le chômage partiel⁴².

Dans ce cadre général, les jeunes sont plus particulièrement touchés, davantage concentrés dans les secteurs ou emplois

affectés, confrontés à la raréfaction des opportunités d'emploi ou des possibilités de formation, et à la fermeture des établissements d'enseignement (Konle-Seidl, Picarella, 2021). Ils sont aussi souvent moins bien protégés, comme en France où ils sont exclus du RSA⁴³. Cette dégradation de la situation économique des jeunes concernerait davantage le premier confinement et pourrait s'être atténuée ultérieurement.

Les femmes peuvent aussi être davantage affectées en raison de leur surreprésentation dans les emplois précaires et les secteurs des services en difficulté (tourisme, commerce) et parce que les mesures de restrictions accroissent les difficultés d'articulation entre vies professionnelle et privée (répartition des tâches domestiques en cas de télétravail et/ou de charge des enfants lors des fermetures d'école) et augmentent la charge mentale et physique. Ce constat d'une *she-cession* (Profeta *et al.*, 2021) doit être fortement nuancée (Anota, 2021). Berson (2021) conclut à une détérioration plus forte de la situation des femmes que de celle des hommes sur le marché du travail (emploi, nombre d'heures travaillées) en Allemagne, au Canada et aux États-Unis mais ce n'est pas le cas en Espagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Ce qui semble discriminant est plutôt la situation familiale : la présence d'enfants et la situation de monoparentalité seraient des facteurs ayant joué négativement pour

40. Alors que le gouvernement promettait 25000 à 30000 bénéficiaires par an en promouvant sa réforme, il y avait fin 2020 entre 800 et 1000 travailleurs indépendants ayant pu accéder à l'allocation (Huteau, Legros, 2021).

41. Dont une des conditions est d'avoir eu une activité consécutrice en 2019.

42. À l'exemple en France des travailleurs du spectacle dont une minorité est indemnisée par l'assurance chômage et peut bénéficier du statut d'intermittents du spectacle, les autres ne pouvant justifier d'un nombre d'heures suffisant (Legros, 2021).

43. Pour la France, la forte dégradation de la situation de beaucoup de jeunes commence à être documentée. France Stratégie (2021b), Duvoux et Lelièvre (2021), Fize *et al.* (2021), Clerc *et al.* (2021).

les femmes en comparaison des hommes (Anota, 2021).

Plusieurs travaux en France convergent pour indiquer un accroissement des inégalités et des phénomènes de paupérisation. Si 22 % des ménages y déclarent au premier trimestre 2021 une diminution de leurs revenus par rapport à mars 2020, elle concerne 29 % des ménages aux revenus modestes, 32 % des jeunes de 25 à 34 ans et 37 % des indépendants, et pour des montants plus importants que la moyenne des ménages (Clerc *et al.*, 2021)⁴⁴. Au début de la crise, on peut évaluer en France à 4 millions les ménages concernés à la fois par une baisse des revenus d'activité et des dépenses contraintes et fixes de logement, dont 2,5 à 2,8 millions se retrouvant probablement en difficulté, soit 6 à 7 millions de personnes (Concialdi, 2020). Une enquête menée en mai 2021 évalue à 4 millions les personnes se déclarant nouvellement vulnérables en raison de la crise, ces personnes ayant plus souvent subi des pertes d'emploi et faisant face à une situation financière dégradée (Hoibian, Crouette, 2021).

Si, selon une méthode d'estimation de l'Insee des revenus basée sur la micro-simulation, « les inégalités de revenus et le taux de pauvreté monétaire resteraient stables » en 2020 compte tenu du rôle

important joué par les aides exceptionnelles (Buresi, Cornuet, 2021), l'intensité de la pauvreté pourrait s'être aggravée. Ces résultats sont obtenus à partir des seuls ménages ordinaires de France métropolitaine dont la personne de référence n'est pas étudiante, ce qui exclut de 0,8 à 1,6 million de personnes pauvres (estimation pour l'année 2018), notamment des étudiants, des sans-abri, des personnes vivant en communauté (foyers, établissements médico-sociaux, résidences universitaires) ou en habitations mobiles⁴⁵. Or, le nombre de ces personnes pourrait avoir augmenté. Vont dans ce sens divers travaux soulignant l'augmentation de la précarité, notamment alimentaire⁴⁶, ou encore des processus de paupérisation de certaines catégories dont les travailleurs précaires et les étudiants (Duvoux, Lelièvre, 2021 ; France Stratégie, 2021b). Une enquête réalisée à partir des comptes de la Banque postale suivis de janvier 2019 à juin 2021 montre que la plupart des clients sont affectés de manière limitée et temporaire mais que l'impact sur le revenu est légèrement plus important pour les plus modestes et plus spécifiquement pour les détenteurs du RSA dont la situation s'est dégradée en raison des conditions défavorables de retour à l'emploi (Bonnet *et al.*, 2021).

44. Dès le 1^{er} confinement en France, 35 % des ménages appartenant au 1^{er} décile de niveau de vie déclarent en mai 2020 dans le cadre de l'enquête EpiCov (Inserm-Drees) avoir vu leur niveau de vie diminuer quand ils ne sont que 16 % environ pour les ménages appartenant aux trois derniers déciles de niveau de vie. Parmi les catégories socioprofessionnelles, ce sont les artisans, les commerçants et les ouvriers qui ont vu leur situation davantage se dégrader (respectivement 53 et 37 %), ainsi que les jeunes et ceux ayant un enfant de moins de 3 ans, alors que les retraités sont assez logiquement épargnés (Givord, Silhol, 2020).

45. « 1,6 million de pauvres absents des statistiques, c'est maintenant officiel », Centre d'observation de la société, novembre 2021, <http://www.observationsociete.fr/revenus/pauvrete/pauvresnoncomptes.html>.

46. La Drees et l'Insee estiment à 10 % environ l'augmentation des denrées alimentaires distribuées par les grandes associations et à 7 % le nombre de personnes y recourant pour un total de plus de 5 millions de personnes (« Aide alimentaire : une hausse prononcée des volumes distribués par les associations en 2020 », Insee/Drees, 27 juillet 2021, <https://bit.ly/3DtmwsQ>).

Le choix des pays de l'UE de recourir aux dispositifs de prise en charge des réductions d'activité présente des avantages, notamment pour les employeurs, mais elle a l'inconvénient de laisser de côté les personnes n'ayant pas d'emploi ou ayant un emploi ne permettant pas de remplir les conditions d'éligibilité. Le fait, comme cela est le cas en France, d'avoir en outre plutôt écarté les transferts directs aux ménages a conduit à la mauvaise, voire à la non prise en compte de certaines situations (jeunes, étudiants, certains indépendants, etc.). Les 20 % des ménages ayant les plus faibles niveaux de vie sont destinataires de seulement 5 % de l'activité partielle (nette d'impôt) en 2020 (Canivenc, Redoulès, 2021). Dans ce contexte de mise au jour d'un certain nombre de laissés-pour-compte des mesures d'aide, des débats ou des projets autour des revenus minima garantis sont assez logiquement réapparus dans plusieurs pays : « revenu universel », création de nouveaux filets de sécurité comme en Espagne, revalorisation des dispositifs existants, extension à de nouvelles catégories comme les jeunes en France.

Conclusion

Il est encore trop tôt pour pouvoir conclure précisément dans un cadre comparatif sur les mesures prises depuis le début la crise et sur leurs effets différenciés sur les entreprises, les ménages, l'emploi, les dépenses de santé, etc. La comparaison des mesures et des efforts budgétaires des pays depuis le déclenchement de la crise se heurte au manque de transparence des données existantes, dont manifestement beaucoup ne sont pas fiables même quand elles émanent d'institutions prestigieuses (voir *supra*,

encadré). Durant cette crise où les communications gouvernementales ont battu leur plein, la difficulté provient aussi des énormes écarts entre les montants annoncés et ceux réellement mobilisés. Pour ces raisons, le choix a été fait de comparer certains grands pays à partir des évaluations les plus récentes et en privilégiant plutôt 2020.

Tous les pays ont mis en place une combinaison de mesures diverses, inédites par leur ampleur, un résultat qui tend toutefois à masquer les fortes différences entre les pays. L'Europe a mis l'accent en 2020 sur les mesures en faveur des entreprises, transferts directs et mesures de liquidité, ainsi que sur des mesures de soutien à l'emploi de type prise en charge des baisses d'activité (chômage partiel), absentes aux États-Unis. Ces derniers se distinguent par des dépenses beaucoup plus importantes sous la forme de transferts directs aux entreprises et surtout aux ménages ou encore de dépenses de fonctionnement et d'investissement. Schématiquement, les États-Unis ont soutenu les revenus et laissé filer l'emploi quand l'Europe a globalement davantage protégé les emplois, les plus stables surtout. Le choc sur l'emploi a en conséquence été beaucoup plus fort aux États-Unis durant les premiers mois. En 2021, l'écart de l'effort budgétaire des deux côtés de l'Atlantique s'accroît encore, et même de manière abyssale pour ce qui concerne les aides aux ménages. Il s'agit d'un choix politique. Le fait que les États-Unis compensent la plus grande faiblesse de leurs amortisseurs sociaux n'explique en effet qu'une partie de cette divergence.

La réponse « XXL » des États-Unis (OFCE, 2021a) tend cependant à occulter les fortes différences entre les grands pays européens qui ont recouru à toute la palette des mesures possibles mais pour

des montants et dans des proportions variables. L'effort budgétaire au Royaume-Uni est beaucoup plus fort que dans les autres pays en 2020, et reste important en 2021 bien qu'en forte baisse (le recours à des mesures de liquidité pour les entreprises y est en revanche bien moindre surtout par rapport à l'Espagne et l'Italie). La différence avec les autres pays s'explique surtout par le poids de la prise en charge totale des salaires des travailleurs interrompant temporairement leur activité. À l'opposé, la France est le pays dont les efforts semblent être parmi les plus faibles en 2020, une bonne partie de l'écart venant de la très grande faiblesse des soutiens directs aux ménages. Même en y ajoutant les mesures de type chômage partiel, la France reste à la traîne des autres pays en 2020, et ne dépasse l'Espagne et l'Italie qu'à partir de 2021. Ces deux derniers pays diminuent en effet fortement leur effort budgétaire en 2021 à travers la baisse du chômage partiel. L'effort budgétaire tend au contraire à s'accroître en 2021 en France et surtout en Allemagne, en raison notamment de l'accroissement des soutiens directs aux entreprises (fonds de solidarité et plan de relance pour la France). L'Allemagne se caractérise par un effort budgétaire sensiblement du même ordre que la France en 2020 mais elle a été moins touchée par l'épidémie et les restrictions d'activité (le PIB y a baissé de 4,9 % contre 8 % en France). Alors que son dispositif de chômage partiel est emblématique et est largement pris pour modèle depuis la crise de 2008-2009, ce pays y a moins recouru que les autres durant cette crise. En revanche, par rapport à la France, ce pays a davantage recouru aux aides directes aux ménages et aux dépenses d'investissement.

La plupart des mesures prises ont un caractère temporaire, ce qui pose la question de leur interruption quand la crise sera finie. L'impulsion budgétaire va ainsi très fortement diminuer dans tous les pays en 2021. Elle devrait devenir négative en 2022 et même dès 2021 et de façon très forte au Royaume-Uni (OFCE, 2021b).

Si d'un point de vue macroéconomique, les dépenses budgétaires ont parfaitement joué leur rôle pour compenser les baisses de revenus primaires de la très grande majorité des entreprises et des ménages, certaines catégories ont vu leur situation se dégrader, en particulier des indépendants, des travailleurs précaires et des jeunes. De toute évidence, tous n'ont pas été suffisamment aidés. À cet égard, le choix d'un pays comme la France de soutenir directement les revenus des entreprises et les revenus du travail des ménages à travers le chômage partiel, mais de se priver, notamment en comparaison d'autres pays, de transferts significatifs complémentaires en direction des ménages, a probablement abouti à laisser de côté une partie de la population.

Achévé de rédiger le 30 novembre 2021.

Sources :

Algan Y., Cohen D. (2021), « Les Français au temps du Covid-19 : Économie et société face au risque sanitaire », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 66, octobre, <https://doi.org/10.3917/ncae.066.0001>.

Anota M. (2021), « Le genre de la récession », *Alternatives économiques*, Blog, 13 avril 2021, <https://bit.ly/3ouzDUi>.

Baptista I., Marlier E., Spasova S., Peña-Casas R., Fronteddu B., Ghailani D., Sabato S., Regazzoni P. (2021), *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis. An Analysis of Policies in 35 Countries*, European Social Policy Network, European Commission, September, <https://bit.ly/3kGw38u>.

DES MESURES INÉDITES FACE À LA CRISE LIÉE AU COVID-19

Berson C. (2021), « Le travail des femmes pendant la crise de la Covid-19 », *Bloc-notes Éco*, Billet n° 207, Banque de France, 8 mars, <https://bit.ly/3FjzDNz>.

Bisciari P., Butzen P., Gelade W., Melyn W., Van Parys S. (2021), « The EU budget and the Next Generation EU Recovery Plan: A game changer? », *NBB Economic Review*, n° 39, September, <https://bit.ly/3wLWD4E>.

Blot C. (2021), « La politique monétaire de la BCE et la crise du Covid-19 », *Revue de l'OFCE*, n° 172, juillet, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/10-172OFCE.pdf>.

Blot C., Plane M. (2021), « Relance aux États-Unis et en Europe : un océan les sépare », *L'Économie politique*, n° 91, août, p. 73-87, <https://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2021-3-page-73.htm>.

Bonnet O., Loisel T., Olivia T. (2021), « Impact de la crise sanitaire sur un panel anonymisé de clients de La Banque Postale », *Insee Analyses*, n° 69, 3 novembre, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5760458>.

Buresi G., Cornuet F. (2021), « Estimation avancée du taux de pauvreté monétaire et des indicateurs d'inégalités », *Insee Analyses*, n° 70, 3 novembre, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5762455>.

Canivenc C., Redoulès O. (2021), « Le coût net des mesures de soutien aux revenus des ménages et des entreprises en 2020 », *Note d'étude*, n° 2021-01, Haut Conseil des Finances publiques, avril, <https://bit.ly/3ovCcFv>.

Châtelais N. (2021), « Baisse du PIB 2020 dans le monde : l'incidence relative des restrictions sanitaires, de la réactivité des agents économiques publics et privés, et de la spécialisation sectorielle », *Bulletin de la Banque de France*, n° 237-2, septembre, <https://bit.ly/3oxTI1q> (voir aussi « Covid-19 et divergence de baisses de PIB entre Europe et États-Unis », *Bloc-notes Éco*, Billet n° 229, Banque de France, octobre 2021, <https://bit.ly/3nks4QJ>).

Clerc M., Legleye S., Nougaret A. (2021), « Au premier trimestre 2021, 22 % des ménages déclarent une baisse de revenus par rapport à mars 2020 », *Insee Focus*, n° 238, mai, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5387932>.

Concialdi P. (2020), « Confinement, récession et baisse des revenus : quel impact des charges fixes de logement sur les contraintes budgétaires des ménages ? », *Éclairages*, n° 016, Ires, avril, <https://bit.ly/3DjoNXr>.

Cour des comptes (2021a), « Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation », Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juillet, <https://bit.ly/30vCBji>.

Cour des comptes (2021b), « Les dépenses d'assurance maladie : une régulation à rénover », in *Sécurité sociale 2021*, octobre, <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/57124>.

Drahokoupil J., Müller T. (2021), *Job Retention Schemes in Europe. A Lifeline During the COVID-19 Pandemic*, Brussels, ETUI, <https://www.etui.org/publications/job-retention-schemes-europe>.

Ducoudré B., Madec P. (2021), « Les conséquences de la crise sanitaire sur l'emploi en 2020 », *L'Économie politique*, n° 92, novembre, <https://bit.ly/3kCPwqj>.

Duvoux N., Lelièvre M. (2021), *La pauvreté démultipliée. Dimensions, processus et réponses*, Rapport au Premier ministre, Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mai, https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_lutteexclusion_fin.pdf.

Eurofound (2021), *What Just Happened ? COVID-19 Lockdowns and Change in the Labour Market*, Research Report, <https://bit.ly/3qLcxG>.

Fatton H., Ponton C. (2021), « Les mesures d'urgences mises en place pendant la crise en Europe », *Trésor-Éco*, n° 289, septembre, <https://bit.ly/2YTrhwE>.

Fize É., Landais C., Lavest C. (2021), « Consommation, épargne et fragilités financières pendant la crise Covid : Quelques enseignements additionnels sur données bancaires », *Focus*, n° 054-2021, Conseil d'analyse économique, janvier, <https://www.cae-eco.fr/staticfiles/pdf/cae-focus054.pdf>.

France Stratégie (2021a), *Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19*, Rapport final, juillet, <https://bit.ly/3mOcTix>.

France Stratégie (2021b), *La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus : Constats sur les effets de la crise sur la pauvreté et points de vigilance du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, Note d'étape, 18 octobre, <https://bit.ly/3CrQzji>.

- Givord P., Silhol J. (2020), « Confinement : des conséquences économiques inégales selon les ménages », *Insee Première*, n° 1822, 14 octobre, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4801313>.
- Haroutunian S., Osterloh S., Sławińska K. (2021), « The initial fiscal policy responses of euro area countries to the COVID-19 crisis », *ECB Economic Bulletin*, n° 1/2021, <https://bit.ly/3qlggd8>.
- Hoibian S., Croutte P. (2021), « Quatre millions de Français fragilisés par la crise sanitaire », *Consommation et modes de vie*, n° 320, Crédoc, octobre, <https://www.credoc.fr/publications/quatre-millions-de-francais-fragilises-par-la-crise-sanitaire>.
- Huteau G., Legros M., Martin C., Sopadzhian A., Valdes B. (2021), *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis: France*, European Social Policy Network (ESPN), European Commission, July, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24605&langId=en>.
- Ires (2020), « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », n° spécial, *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre, <https://bit.ly/3oxRBFj>.
- Konle-Seidl R., Picarella F. (2021), *Youth in Europe: Effects of COVID-19 on their economic and social situation*, Study requested by the EMPL Committee, PE 662.942, European Parliament, September, <https://bit.ly/3Cj10FB>.
- Legros M. (2021), « Country chapter France », in Spasova S., Ghailani D., Sabato S., Vanhercke B. (eds.), *Social Protection of Non-standard Workers and the Self-Employed During the Pandemic. Country Chapters: Belgium, France, Ireland, Italy, Lithuania, Portugal, Romania, Sweden*, Brussels, ETUI/Ose, p. 23-42, <https://bit.ly/310il3G>.
- Legros M., Huteau G. (2021), « New unemployment insurance for self-employed workers in France: innovation and limitations », *ESPN Flash Report 2021/21*, Brussels, European Social Policy Network (ESPN), European Commission, March, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23905&langId=en>.
- OCDE (2021), *Études économiques de l'OCDE : France 2021*, 18 novembre, <https://bit.ly/31hIkJJ>.
- OFCE (2021a), « Les politiques budgétaires face à la pandémie », *Revue de l'OFCE*, n° 172, mai, p. 129-142, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/07-172OFCE.pdf>.
- OFCE (2021b), « La vague espérée de la reprise. Perspectives 2021-2022 pour l'économie française », *Policy Brief*, n° 95, octobre, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2021/OFCEpbrief95.pdf>.
- Péron M. (2021), « Analyse d'une crise : éléments quantitatifs sur le choc Covid-19 », *Focus*, n° 066-2021, Conseil d'analyse économique, octobre, <https://www.cae-eco.fr/static-files/pdf/cae-focus066.pdf>.
- Profeta P., Caló X., Occhuzzi R. (2021), *COVID-19 and its Economic Impact on Women and Women's Poverty. Insights from 5 European Countries*, Study requested by the FEMM committee, PE 693.183, European Parliament, May, <https://bit.ly/3nsiYl3>.