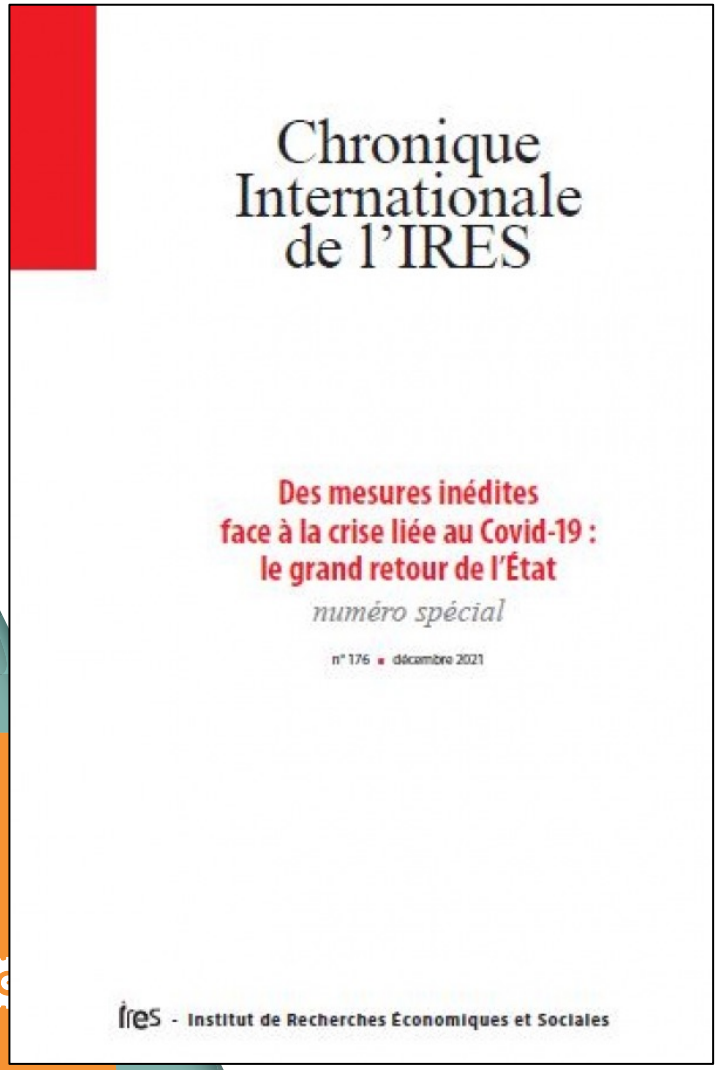


INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES

Quoi qu'il en coûte

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

Antoine Math

Mardi 19 avril 2022

Plan

Introduction : à crise inédite, réponses inédites des pouvoirs publics

1. Données disponibles : des mesures impossibles à comparer ?

2. Diversité et ampleur des mesures budgétaires

- **Soutien direct des entreprises**
- **Mesures de soutien à l'emploi**
- **Soutien direct des ménages**

3. Réaction budgétaire globale et combinaison des mesures

4. Quels résultats, quels effets ?

5. Conclusion

A crise inédite…

Crise économique de grande ampleur et atypique : à la fois un choc d'offre et de demande

L'intensité de l'épidémie n'explique qu'une faible part du choc sur le PIB des grandes économies en 2020

Facteurs d'explication du choc sur le PIB des grandes économies en 2020 (Châtelais, 2021, conclusions + ou - corroborées par d'autres travaux)

- La moitié du choc = mesures de restrictions pour prévenir l'extension de l'épidémie
- Autre facteur d'explication = spécialisation sectorielle (tourisme, services aux ménages)
- Autres facteurs ayant un impact : démographie ; capacités d'accueil des hôpitaux; « santé économique » avant la pandémie ; degré d'avancement technologique ; qualité de la gouvernance (et confiance des ménages et des entreprises)

Rôle mineur des impulsions budgétaires pour expliquer les divergences du choc de PIB entre les pays

…réponses inédites des pouvoirs publics

Réponses inédites par leur diversité et leur ampleur

1) **Gestion sanitaire proprement dite** : mesures en direction du système de santé + mesures de police et restrictions sur les agents privés (*Chronique internationale de l'IRES*, 2021)

2) **Mesures de liquidité** (sans incidence budgétaire, au moins à court terme) d'une ampleur sans précédent

- Politiques monétaires non conventionnelles des banques centrales pour garantir la liquidité des banques et des Etats (Blot, 2021)
- Mesures pour garantir la liquidité des entreprises : prêts garantis par l'Etat, reports de prélèvements obligatoires

3) **Recommandations aux acteurs privés** … + ou – suivies d'effets

Ex : celle du gouvernement français adressée aux grandes entreprises, largement soutenues par l'Etat, de modérer leurs versements de dividendes

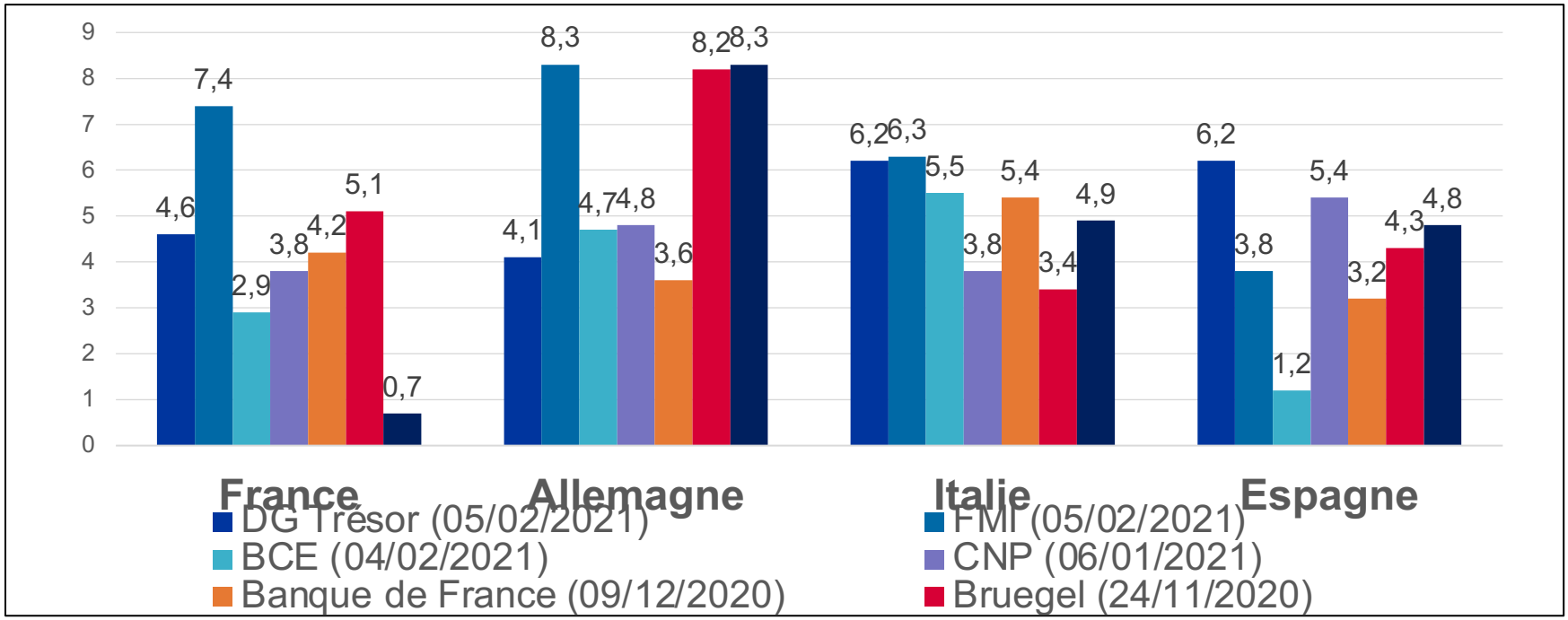
4) **Mesures budgétaires exceptionnelles** bien plus importantes qu'après la crise de 2008

Des mesures budgétaires non comparables ?

- Un seul résultat émerge de la presse et des travaux = écart USA / Europe
- Quid entre les pays européens ? Quelles sources d'information / données pour la comparaison ?

- écarts immenses entre les annonces et les mesures réelles mises en œuvre
- addition de montants non sommables (mesures de liquidités et dépenses)
- Fiabilité des données des organisations internationales, institution de conjoncture, think tanks ?
  fortes divergences entre les données, non explicables, absence de transparence

Estimations des montants des dispositifs d'urgence en 2020 – en points de PIB



Diversité et ampleur des mesures budgétaires

Classification retenue pour les mesures passant par des dépenses publiques

- Dépenses de fonctionnement (consommation) des administrations, notamment en direction du système de santé
- Investissements publics (dépenses d'investissement)
- **Soutien direct aux entreprises :**
  - aides, subventions
  - interventions en capital
  - baisses ou exonérations d'impôts et contributions sociales
- **Mesures de soutien à l'emploi** : mesures de prises en charge des salaires (chômage ou activité partielle) et autres mesures pour l'emploi et la formation (élargissement des congés maladie, interdiction des licenciements, « plans »…)
- **Soutien direct aux ménages**

Comparaisons très difficiles (données) – utilisation des « moins mauvaises »

Soutien aux entreprises sous la forme de transferts (aides, subventions, etc.)

- Aides interdites en principe dans l'UE → assouplissement des règles

- Aides destinées à couvrir les revenus des travailleurs indépendants et les coûts fixes des entreprises (TPE, PME surtout) afin d'éviter des problèmes de faillite (en complément des mesures de liquidité/prêts garantis et des mesures de protection de l'emploi par prise en charge des coûts du travail). Ex : fonds de solidarité en France

Principales mesures budgétaires directes aux entreprises – en points de PIB

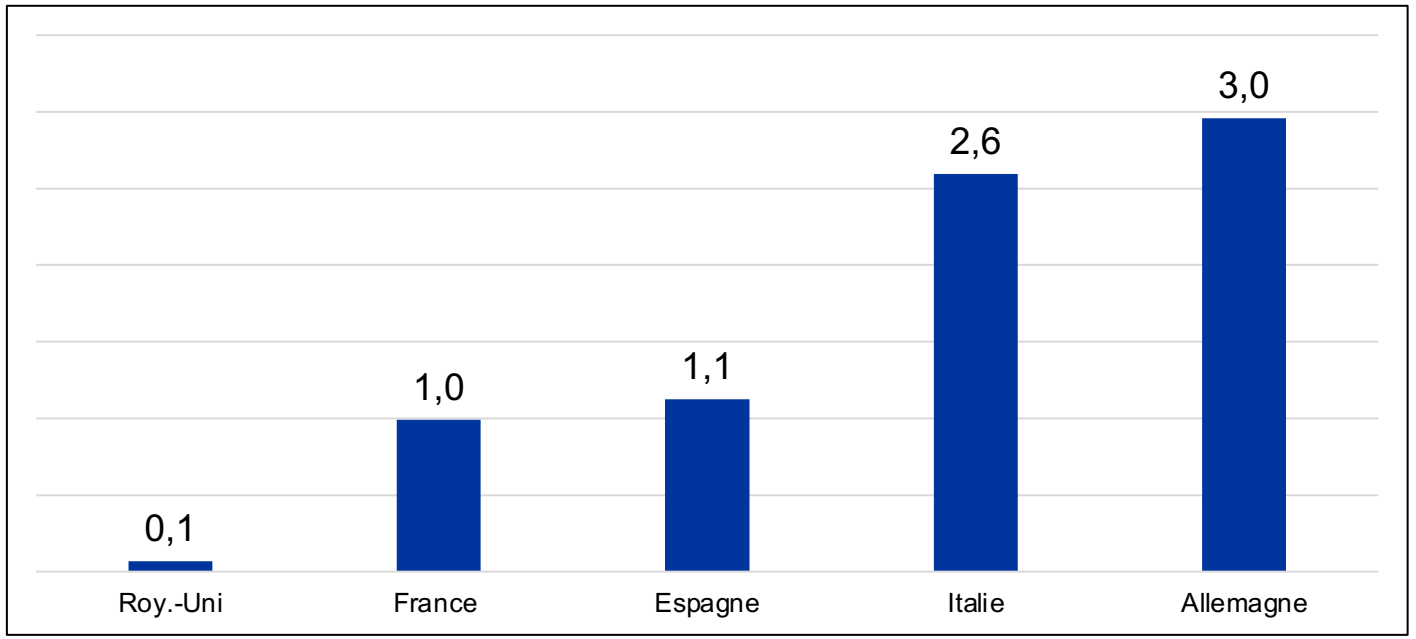
	Subventions aux TPE, PME et travailleurs indépendants Montants mobilisés à fin juin 2021 (1)	Mesures en faveur des entreprises en 2020 (2)	Mesures en faveur des entreprises en 2021 (2)
France	1,3	1,0	1,8
Allemagne	1,3	0,9	1,6
Espagne	0,4	0,6	1,3
Italie	1,2	1,4	1,1
Royaume-Uni	1,6	0,6	1,2
États-Unis*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

(1) Rapport Coeuré - France Stratégie (2021) à partir d'évaluations de la DG Trésor ; (2) OFCE (2021)

Soutien aux entreprises sous la forme d'interventions en capital (participation, injections, recapitalisations…)

- Plutôt les grosses entreprises de secteurs considérés comme stratégiques

Outils d'interventions en capital annoncés en juin 2021 – en points de PIB



Rapport Coeuré - France Stratégie (2021)

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

INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES

- A ne pas confondre avec les mesures de liquidité de type report de paiements

- Par exemple en France, exonérations de contributions pour les travailleurs indépendants de certains secteurs et les artistes-auteurs

- France : 8 à 9 milliards en 2020

- Mesures de crise conçues comme temporaires, avec une exception importante en France, la baisse pérenne des impôts de production (10 milliards d'euros) à partir de 2021

Mesures de soutien à l'emploi
dont prise en charge des salaires en cas de réduction ou d'interruption d'activité (« chômage partiel »)

INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES

● Double objet : garantir la pérennité des entreprises et préserver la relation d'emploi et le revenu d'activité des travailleurs.

● Tous les pays de l'UE 28 ont amélioré ou introduit ce types de mesures en 2020
≠ Etats-Unis

● Grande diversité des mécanismes et de la terminologie + modifications incessantes dans les pays depuis mars 2020

- subventionnement des salaires (*wage subsidy*) – financement d'heures travaillées
- dispositifs dits d'activité ou de chômage partiel (*short time work*) – financement d'heures non travaillées
- prises en charge de l'interruption totale mais temporaire de l'activité (*furlough* ou *temporary lay offs*) – frontières poreuses avec l'assurance chômage

● Accompagnées d'autres mesures de protection du contrat de travail (élargissement des congés maladie aux parents, interdiction des licenciements…)

● Un recours massif : au moment du pic, en avril ou mai 2020, 30 % environ des salariés du secteur privé concernés en France et au Royaume-Uni, autour de 20 % en Italie et en Espagne et 15 % en Allemagne

Mesures de soutien à l'emploi
dont prise en charge des salaires en cas de réduction ou d'interruption d'activité (« chômage partiel »)

Montants mobilisés en faveur des mesures de soutien à l'emploi *en points de PIB*

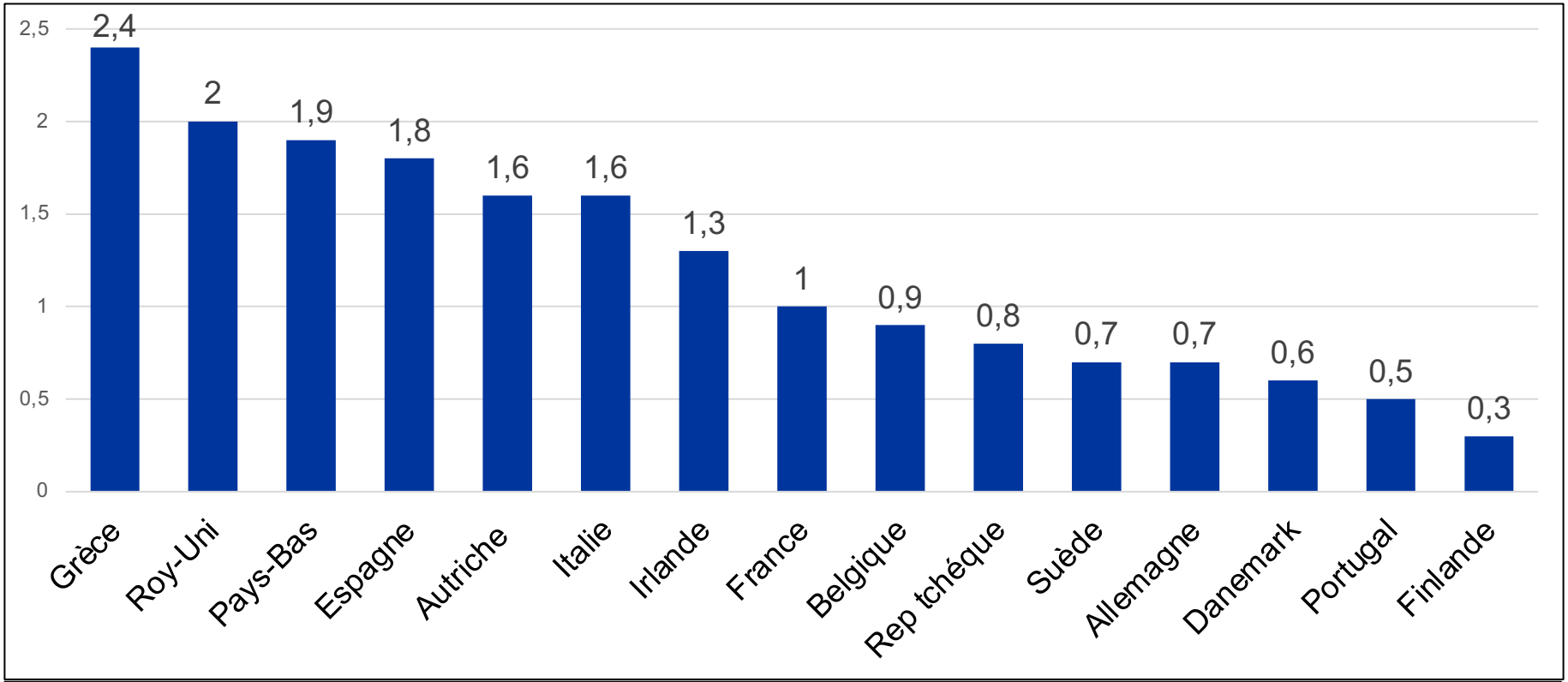
	À juin 2021 (rapport Coeuré)	2020 (OFCE)	2021 (OFCE)
Allemagne	0,8	1,0	0,5
France	1,4	1,2	0,9
Espagne	1,5	1,5	0,1
Italie	1,3	1,7	0,5
Royaume-Uni	3,0	3,3	1,5
États-Unis **	0,0	1,3	1,9

** allocation chômage exceptionnelle de l'Etat fédéral

Mesures de soutien à l'emploi
dont prise en charge des salaires en cas de réduction ou d'interruption d'activité (« chômage partiel »)

- dépenses massives au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, dans une moindre mesure en Espagne, en Italie

Dépenses des dispositifs de prise en charge des salaires *(job retention scheme*) en 2020 (en points de PIB)



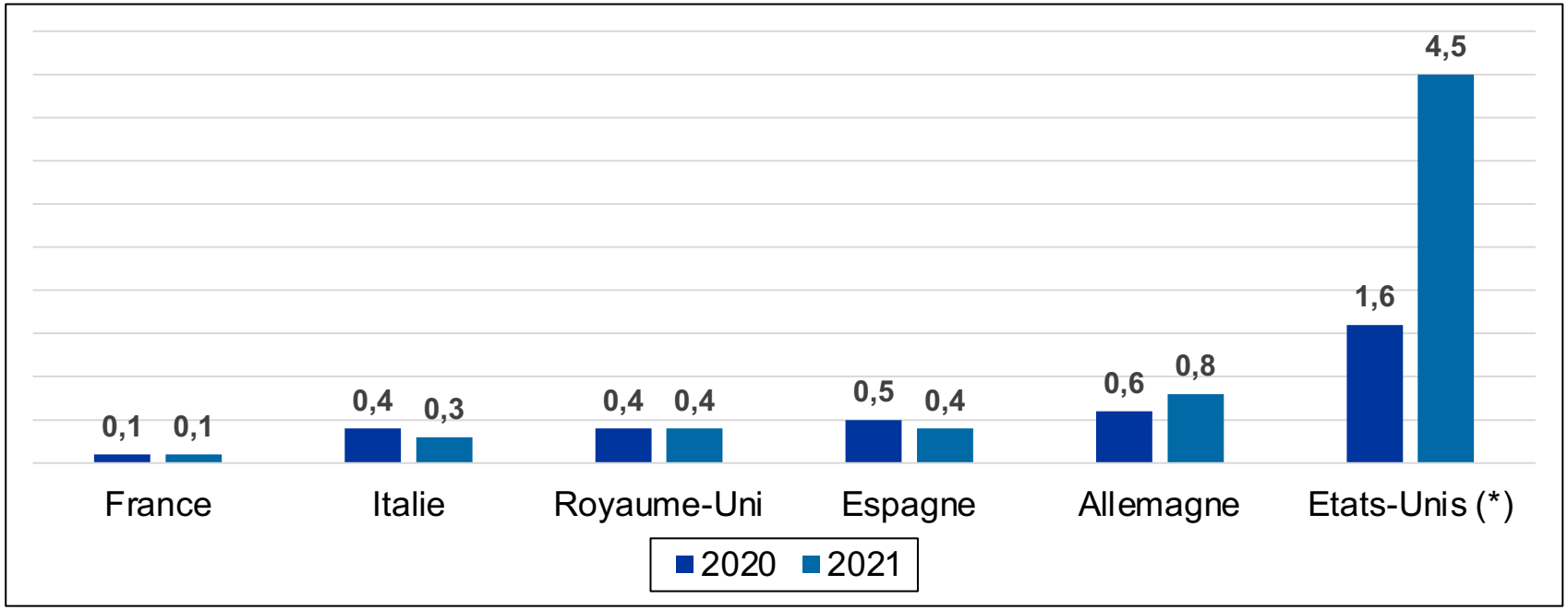
Note : Danemark : dispositif d'activité partielle uniquement (données sur le dispositif d'interruption totale d'activité non disponible) ; Italie : dépense de mars à octobre 2020 uniquement.
Source : ETUI survey of job retention schemes (Drahokoupil, Müller, 2021).

Soutien direct aux ménages

INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES

- Les pays européens ont globalement peu utilisé les transferts directs (ou d'impôt) à destination des ménages (privilégiant les dispositifs de chômage partiel).
- 5 % de l'effort budgétaire lié à la pandémie en 2020 dans l'UE (selon BCE)
- Difficulté de comparer les aides mises en œuvre pour les ménages en raison des choix méthodologiques (ou de politique d'affichage) avec une multiplicité de micro-mesures très ciblées
- écarts très importants en 2020 et 2021,y compris entre pays Européens
- le cas particulier des USA (la faiblesse des stabilisateurs économiques n'explique pas tout)

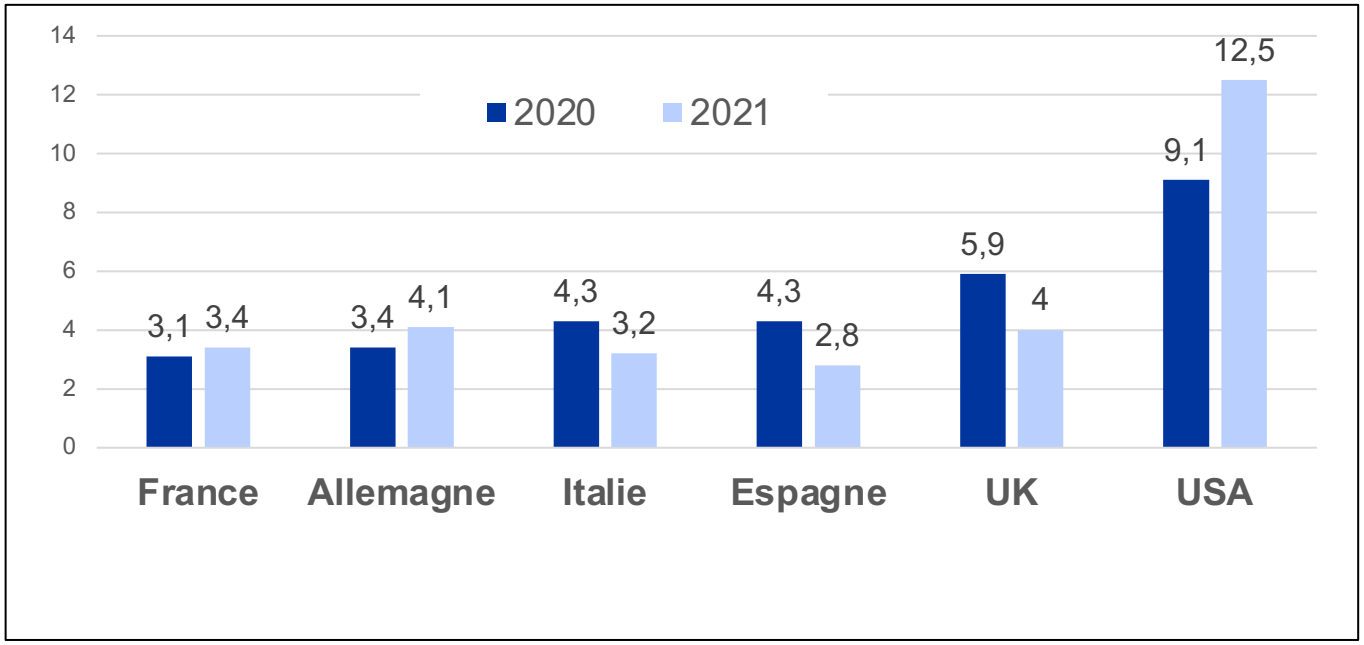
Mesures supplémentaires en faveur des ménages (OFCE, 2021) en points de PIB



Réaction budgétaire globale
Europe vs USA….

- Fort écart avec les USA, croissant en 2021
- Fortes différences aussi *entre* les pays européens en 2020 (graphique)
- Classement confirmé par le calcul des impulsions budgétaires (stimulus fiscal) en 2020 (à partir des évolutions du déficit public structurel)
- Mesures budgétaires d'autant plus importantes que les stabilisateurs économiques sont faibles (USA, et dans une moindre mesure, UK) et que le choc économique est brutal (Espagne -10,8 / UK -9,7 / Italie -8,9 / France -8 / Allemagne – 4,9)

Mesures d'urgence et de relance budgétaires en 2020 et 2021 – en points de PIB (OFCE, avril 2021)



Réaction budgétaire par destination
Europe vs USA….

● Les grands pays européens ont privilégié les mesures en faveur de l'emploi (chômage partiel) et les aides directes aux entreprises, davantage les premières en 2020, davantage les secondes en 2021

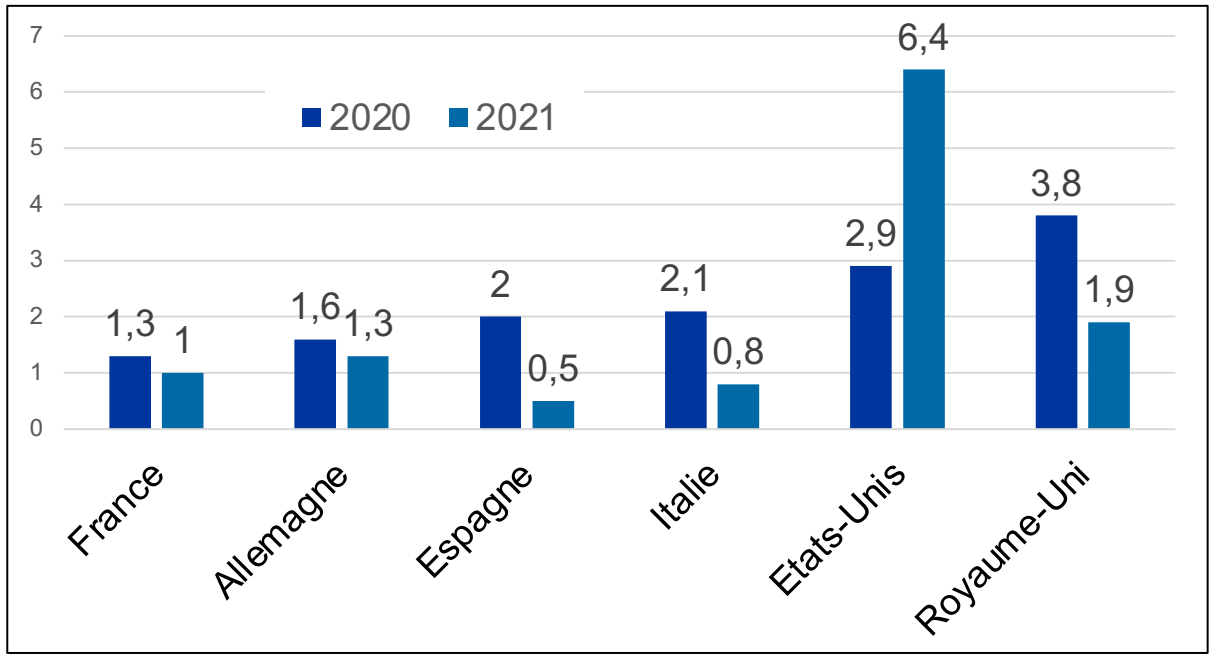
● Les États-Unis : priorité au soutien direct massif des revenus (entreprises et ménages) ainsi que les dépenses de fonctionnement et d'investissement

● Aides directes aux entreprises : 4,4 points de PIB aux USA en 2020 contre 0,6 point au Royaume-Uni et en Espagne, à 1,4 point en Italie (1 point en France)

● Aides directes aux ménages : 1,6 point de PIB aux USA (et même 2,9 avec l'assurance chômage exceptionnelle) contre environ un demi-point de PIB dans les autres pays, et même une portion congrue pour la France (0,1 point)

● Un résultat confirmé en incluant les mesures en faveur de l'emploi dans les aides aux ménages

Total
mesures en faveur de l'emploi (activité partielle ou assimilées)
+
mesures d'urgence et de relance en faveur des ménages (Ofce, 2021)



Quels résultats, quels effets ?
Les immenses bienfaits de la dépense publique

INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES

● ampleur exceptionnelle des dépenses publiques → maintien des revenus des entreprises (évitement des défaillances) et des ménages malgré la forte récession

● Pays où, globalement, le revenu des ménages (selon Fatton et Ponton, 2021)

- a baissé malgré des mesures importantes : Italie, Espagne, Autriche
- a augmenté grâce aux mesures et malgré un choc important d'activité : France, Portugal, Belgique, Royaume-Uni
- a augmenté surtout parce que l'économie a été moins affectée : Allemagne, Danemark, Suède, Finlande
- s'est fortement accru surtout en raison des transferts directs aux ménages : Pays-Bas, États-Unis

Part du choc macroéconomique supportée par les entreprises, les ménages et les administrations en 2020

	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

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

Des catégories inégalement protégées, des laissées pour compte ?

INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES

- des ménages et des entreprises inégalement protégés (face aux pertes d'activité, de revenus…)
- pas encore de données d'enquêtes représentatives pour mesurer précisément les évolutions des revenus, du patrimoine ou des conditions de vie en 2020 et après
- informations convergentes quant à une hausse des inégalités (revenus, conditions de vie..)
- hausse avérée des inégalités d'épargne en faveur des hauts patrimoines financiers (répartition de l'épargne covid)
- amplification des inégalités et difficultés préexistantes sur le marché du travail
- des catégories plus touchées en termes de pertes d'activité et de revenus
  - travaillant dans des secteurs davantage affectés (tourisme, loisirs, hébergement, restauration, commerce...)
  - et/ou moins protégées par les amortisseurs sociaux standards (assurance chômage) ou par les nouvelles mesures mises en œuvre (chômage partiel), notamment des travailleurs précaires, des intérimaires, des saisonniers, des personnes en emploi informel, non déclaré, certains indépendants ou pseudo-indépendants/autoentrepreneurs
- jeunes plus nombreux parmi ces catégories
- femmes ? (plutôt celles ayant charge d'enfants, et les mères isolées)
- France : phénomènes de paupérisation et de laissés pour compte par les mesures prises

Le résultat du choix de très peu recourir, en comparaison des autres pays européens, au soutien direct des ménages ? Une justification par l'importance des mécanismes sociaux et autres stabilisateurs automatiques ? Des trous dans la raquette posant un problème de justice : quoi qu'il en coûte pour certains, pas pour tous…

Conclusions

INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES

- une combinaison de mesures diverses, inédites par leur ampleur, dans tous les grands pays
- les dépenses budgétaires ont joué leur rôle au niveau macroéconomique pour compenser les baisses de revenus primaires de la très grande majorité des entreprises et des ménages
- de fortes différences entre les pays, d'abord entre les Etats-Unis et l'Europe

L'Europe a globalement davantage protégé les emplois (stables) quand les États-Unis ont d'abord soutenu les revenus et laissé filer l'emploi

  - Europe : mesures en faveur des entreprises (transferts directs et mesures de liquidité) et mesures de soutien à l'emploi (chômage partiel),
  - Etats-Unis : soutiens directs aux ménages et aux entreprises, dépenses de consommation et d'investissement

- Des différences importantes entre les 5 pays européens examinés :
  - effort budgétaire beaucoup plus fort au Royaume-Uni en 2020 (forte baisse en 2021) et moindre recours à des mesures de liquidité pour les entreprises. Différence s'expliquant avant tout par le coût de la prise en charge des salaires pour les travailleurs interrompant temporairement leur activité.
  - mesures budgétaire et de liquidité fortes en Espagne et en Italie, plus fortement impactées par le choc économique
  - en 2021, l'effort budgétaire tend au contraire à s'accroître en 2021 en France et surtout en Allemagne (accroissement des soutiens directs aux entreprises).
  - à l'opposé, la France est le pays dont les efforts budgétaires semblent avoir été parmi les plus faibles en 2020, avec une quasi absence des soutiens directs aux ménages.
  - la question des laissés pour compte
- la plupart des mesures ont un caractère temporaire : quid des effets de leur interruption ? Un relais par les divers plans de relance nationaux ou européens ?



INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES

Merci de votre attention