



Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19

Avril 2021

Évaluation

Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19

Rapport d'étape



COMITÉ DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DES MESURES DE SOUTIEN FINANCIER AUX ENTREPRISES CONFRONTÉES À L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

Rapport d'étape

Président
Benoît Cœuré

AVRIL 2021



MEMBRES DU COMITÉ

Président

Benoît Cœuré, Banque des règlements internationaux

Membres

Éric Woerth, commission des finances de l'Assemblée nationale

Laurent Saint-Martin, commission des finances de l'Assemblée nationale

Anne-Laure Cattelot, Assemblée nationale

Claude Raynal, commission des finances du Sénat

Jean-François Husson, commission des finances du Sénat

Sylvie Vermeillet, Sénat

Philippe Laurent, Association des maires de France

Pierre Bédier, Assemblée des départements de France

Hervé Morin, Régions de France

Patrick Martin, MEDEF

Stéphanie Pauzat, CPME

Nathalie Roy, U2P

Raphaëlle Bertholon, CFE-CGC

Mathieu Cocq, CGT

Sébastien Dupuch, Force Ouvrière

Marylise Léon, CFDT

Francis Orosco, CFTC

Michel Bouvard, Cour des comptes

Dominique Lefèvre, Cour des comptes

Emmanuel Moulin, Direction générale du Trésor

Jérôme Fournel, Direction générale des Finances publiques

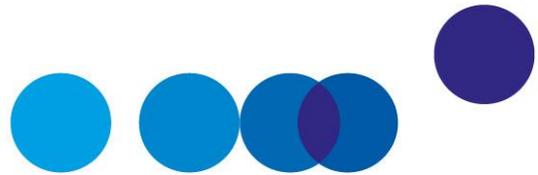
Erick Lacourrège, Banque de France (observateur)

Rapporteurs

Cédric Audenis, **Vincent Aussilloux** et **Haithem Ben Hassine** (France Stratégie) ;
Julien Senèze et **Alice Schoenauer-Sebag** (Inspection générale des finances)

Contributeurs

Jean Flamand, **Riad Benahmed**, **Mathieu Cros**, **Matthieu Garrigue**, **Alban George**,
Willy Lin et **Clément Marsant** (France Stratégie) ; **Margot Etève** et **Paul-Armand Veillon**
(Inspection générale des finances)



AVANT-PROPOS

En quelques jours de mars 2020, face à l'aggravation de la pandémie de Covid-19 et à la nécessité de mesures de confinement, des mesures de soutien aux entreprises d'une ampleur inédite ont été élaborées, votées et mises en œuvre. Au cours des mois suivants, ces mesures n'ont cessé d'être adaptées à la réalité d'une crise en constante évolution. Les quatre principales d'entre elles – activité partielle, fonds de solidarité, prêts garantis par l'État et reports de cotisations sociales – mobilisaient 206 milliards d'euros à la fin mars 2021, soit 9 % du PIB français.

Un dispositif d'une telle ampleur et dont l'enjeu était aussi crucial – il s'agissait, tout simplement, d'éviter un effondrement de notre tissu économique et un chômage de masse – appelait un suivi et une évaluation d'un format sans précédent. En votant l'article 6 de la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020, le Parlement a eu à cœur de créer un dispositif rigoureux, transparent, inclusif et flexible. Il a créé un comité de suivi et d'évaluation d'un format original, associant responsables politiques, partenaires sociaux, représentants des territoires, représentants de la Cour des comptes et des administrations. Le Parlement a ainsi fait en sorte que la réaction collective à la crise puisse se nourrir en temps réel d'analyses techniques, d'échanges pluralistes et du retour des acteurs de terrain.

Prendre la présidence de ce comité était un honneur mais aussi un défi, tant j'avais conscience de l'extraordinaire complexité de l'exercice. Les obstacles étaient nombreux et je n'en mentionnerai ici que quatre. Premièrement, ces mesures d'urgence ne se prêtent pas à une évaluation d'impact classique, fondée sur l'identification d'une situation contrefactuelle : qui peut réellement penser que ne pas soutenir les entreprises était une option ? Deuxièmement, les dispositifs étant universels (excepté le fonds de solidarité, dont les critères d'éligibilité étaient initialement restrictifs, même s'ils ont depuis été assouplis), il n'était pas possible de comparer les entreprises selon leur éligibilité et d'identifier un « groupe de contrôle » permettant une évaluation scientifiquement rigoureuse. Troisièmement, la crise s'étant prolongée, les dispositifs étudiés par le comité ont constamment évolué sur la base de l'expérience accumulée, particulièrement le fonds de solidarité. Enfin, le manque de recul est évident. À l'heure où ce rapport est publié, des mesures de restriction sont encore en place. Des données importantes concernant les entreprises, comme leurs bilans, ne sont disponibles qu'infréquemment et certains dispositifs comme le prêt garanti par l'État ont un horizon de

plusieurs années. C'est pour ces raisons que le Parlement a repoussé de mars à juillet 2021 la remise du rapport final du comité.

Dans les délais impartis, avec le soutien de France Stratégie, de l'Inspection générale des finances et des administrations concernées, j'ai organisé nos travaux autour de trois axes : d'abord échanger avec les parties prenantes (membres du comité, chefs d'entreprise, réseaux bancaires, économistes français et internationaux) sur la conception, la mise en œuvre et l'efficacité de ces dispositifs ; ensuite apprécier la situation relative de la France en Europe, qu'il s'agisse de la résistance de son économie ou de la conception et l'utilisation des dispositifs de soutien ; et enfin analyser le recours des entreprises aux différents dispositifs, en fonction de leurs caractéristiques, avec un niveau de détail et de profondeur sans doute unique en Europe. La base « Union » constituée dans le cadre de ce rapport, dans le respect du secret statistique, contient en effet les données relatives aux 3,8 millions d'entreprises bénéficiaires des aides. Ce faisant, ce comité aura apporté sa pierre à l'enrichissement des méthodes d'analyse et d'évaluation face à la crise du Covid-19 incarné par les analyses « en temps réel » de l'Insee, de France Stratégie ou du Conseil d'analyse économique.

En amont du rapport final, le comité a jugé utile de publier un rapport d'étape qui valorise et partage les connaissances accumulées après un an de crise. Ce rapport est technique. Il relève du suivi plus que de l'évaluation et n'engage pas formellement les membres du comité. En outre, alors que le champ de compétence de ce dernier a été enrichi par les lois de finances successives pour porter aujourd'hui sur dix-sept mesures, les analyses contenues dans ce rapport se concentrent essentiellement sur quatre d'entre elles – activité partielle, fonds de solidarité, prêts garantis par l'État et reports de cotisations sociales.

Nos travaux seront mis à jour et prolongés en vue du rapport final. L'objectif sera notamment d'actualiser l'analyse détaillée du recours aux dispositifs en intégrant le quatrième trimestre 2020 et le premier trimestre 2021 et d'étudier les trajectoires des entreprises (emploi, masse salariale, défaillances, etc.), en fonction de leur recours aux dispositifs et de leur exposition à la pandémie.

Pour conclure, je tiens à formuler une série de remerciements. Tout d'abord aux membres du comité, qui ont bien voulu, tout au long des douze derniers mois, consacrer leur temps à une à deux réunions par mois et contribuer activement à la richesse des échanges. Ensuite, aux équipes de France Stratégie et de l'Inspection générale des finances, qui assurent le secrétariat du comité, pour leur implication et la qualité de leur travail. Enfin, aux administrations qui ont apporté leur concours aux travaux du comité, en particulier à la Direction générale des Finances publiques, à la Direction générale du Trésor, à Bpifrance, à l'Acoss, à la Dares, à la Banque de France et à l'Insee, qui ont mis à disposition leurs données et le résultat de leurs études et contribué à enrichir nos analyses.

Benoît Cœuré, président du comité de suivi et d'évaluation



SOMMAIRE

Synthèse	11
Chapitre 1 – Quatre principaux dispositifs de soutien, deux types d'objectifs.....	25
1. Prêt garanti et reports de charges : des mesures de soutien à la trésorerie destinées à être remboursées	29
1.1. Le prêt garanti par l'État, un outil pour soutenir le financement bancaire des entreprises.....	29
1.2. Les reports de charges fiscales, accélérations de remboursements d'impôts et reports de cotisations sociales : la capacité publique d'endettement mise au service des entreprises.....	40
2. Activité partielle et fonds de solidarité : des mesures de soutien direct pour sauvegarder l'emploi	52
2.1. L'amélioration de la prise en charge de l'activité partielle : un outil pour prévenir les licenciements.....	52
2.2. Le fonds de solidarité, un outil pour soutenir les très petites entreprises	68
3. Les autres mesures : un impact macro-économique plus limité.....	82
3.1. Les prêts	82
3.2. Les subventions	94
Chapitre 2 – Situation macroéconomique de la France, stratégie française de soutien et expériences étrangères.....	103
1. Les effets anticipés par les économistes	105
1.1. Les effets de la crise sur la liquidité des entreprises atténués par l'intervention publique...	106
1.2. Des répercussions macroéconomiques de la crise amorties par l'intervention publique	110
2. Situation macroéconomique française à la fin 2020.....	112
2.1. Une aggravation des déséquilibres externes	112
2.2. Des pôles de résistance.....	115
2.3. Des évolutions contrastées.....	120

3.	Une situation macroéconomique contrastée entre pays occidentaux	130
3.1.	Des tendances macroéconomiques communes aux États-Unis et aux pays européens mais deux modes bien distincts d'ajustement du marché de l'emploi.....	132
3.2.	Une moindre dégradation des équilibres externes et de la situation financière des entreprises chez les partenaires européens	145
4.	Une comparaison des mesures d'urgence et de relance en réponse à la crise	162
4.1.	Montants annoncés des mesures budgétaires d'urgence et de relance	162
4.2.	Analyse comparative des stratégies budgétaires de relance et d'urgence	165
4.3.	Montants annoncés des mesures de liquidité et de garantie	167
4.4.	Analyse comparative des montants annoncés et mobilisés au 31 mars 2021 pour les mesures en direction des entreprises	169

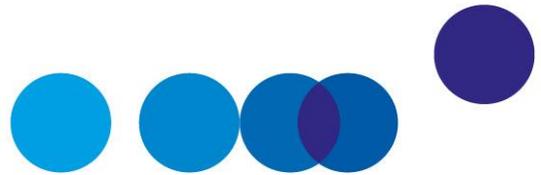
Chapitre 3 – Le recours aux dispositifs de soutien durant la première vague 189

1.	Contours socioéconomiques, temporels et géographiques du recours	189
1.1.	Vue d'ensemble.....	192
1.2.	Caractéristiques des entreprises bénéficiaires des mesures de soutien	194
1.3.	Analyse du recours croisé aux quatre dispositifs.....	221
2.	Non-recours : quels profils d'entreprises ?	227
2.1.	Un non-recours relativement important mais avec des disparités par taille et par secteur.....	227
2.2.	Analyse territoriale du recours/non-recours	230
2.3.	Quel lien entre le non-recours et le niveau d'exposition à la crise ?	231
2.4.	Quel lien entre le non-recours et les performances des entreprises ?	233
2.5.	Un non-recours « subi » ou « volontaire » ?	241
3.	Les aides ont bénéficié proportionnellement plus aux entreprises déclarant une forte baisse de leur chiffre d'affaires au deuxième trimestre 2020	249
3.1.	Présentation de la base TVA	249
3.2.	La contraction du chiffre d'affaires au deuxième trimestre comme mesure du choc d'activité.....	253
3.3.	Des aides qui ont représenté une part substantielle de la baisse du chiffre d'affaires subie au deuxième trimestre, très variable selon les secteurs	257
3.4.	Si une part substantielle des aides est allée aux entreprises les moins touchées, elles sont allées proportionnellement plus aux entreprises déclarant une forte baisse de leur chiffre d'affaires	260

Chapitre 4 – Simulations de la situation financière des entreprises 269

1.	Micro-simulations sur données internationales	269
2.	Micro-simulations sur données françaises	274
2.1.	Démarche méthodologique	274

2.2. Hétérogénéité sectorielle des effets de la crise et rôle décisif des soutiens publics ..	276
2.3. Quelques limites de la simulation	283
3. Travaux à venir.....	285
ANNEXES	289
Annexe 1 Lettre de mission	291
Annexe 2 Missions du comité.....	293
Annexe 3 Recours aux dispositifs en fonction de la situation financière.....	297
Annexe 4 Recours croisé aux quatre dispositifs	301
Annexe 5 Un non-recours avec des disparités importantes par taille et par secteur	307
Annexe 6 Quel lien entre le non-recours et les performances des entreprises ?....	311
Annexe 7 Un non-recours « subi » ou plutôt « volontaire » ?.....	319
Annexe 8 Constitution de la base « Union »	323



SYNTHÈSE

Le comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19 a été créé par l'article 6 de la première loi de finances rectificatives du 23 mars 2020. Présidé par Benoît Cœuré, ancien membre du directoire de la Banque centrale européenne, il inclut des représentants des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, des associations des régions, des départements et des maires de France, des organisations représentatives patronales et syndicales, de la Cour des comptes et des administrations (Direction générale des Finances publiques et Direction générale du Trésor). Le secrétariat du comité est assuré par France Stratégie et par l'Inspection générale des finances.

La loi de finances initiale pour 2021 a pris acte du prolongement de la crise sanitaire et a reporté à juillet 2021 l'échéance pour le rendu du rapport final du comité (contre mars 2021 initialement). Le comité a jugé utile de publier en amont un rapport d'étape qui valorise les connaissances accumulées après un an de crise. Ce rapport d'étape reste très technique et relève largement du « suivi », alors que la crise sanitaire est encore en cours. Il n'engage pas les membres du comité.

Le champ de compétence du comité a été enrichi avec les lois de finances successives, pour porter aujourd'hui sur 17 mesures de soutien aux entreprises. Les analyses contenues dans ce rapport d'étape se concentrent essentiellement sur les quatre principales – activité partielle, fonds de solidarité, prêts garantis par l'État, reports de cotisations sociales – qui mobilisent 206 milliards d'euros à la fin mars 2021, soit 9 % du PIB français.

La loi de finances initiales pour 2021 charge en outre le comité de l'évaluation du plan de relance à compter d'avril 2021. Le premier rapport à ce titre devra être rendu en octobre 2021.

À la fin 2020, l'ampleur de la récession situe la France dans la moyenne des grands pays européens, mais le taux de marge de ses entreprises et surtout la balance courante se sont plus dégradés

Le Covid-19 est une pandémie et le choc économique a été subi par l'ensemble des pays européens. Toutefois, l'impact de ce choc, comme celui de la grande récession de 2009,

a été hétérogène selon les pays, sous l'effet de plusieurs facteurs : intensité de la crise sanitaire, calendrier et rigueur des mesures de restriction économique, différences de situation économique initiale, de structure sectorielle de l'économie (notamment le poids des secteurs soumis à fermeture administrative) ou encore divergences dans les politiques macroéconomiques et les dispositifs de soutien aux entreprises et aux ménages. Ce rapport d'étape n'a pas pour prétention de distinguer l'impact de ces facteurs, tâche sans doute insurmontable, mais *a minima* d'être le plus précis et objectif possible, au vu des données disponibles sur la situation macroéconomique des principaux pays européens et sur les dispositifs de soutien aux entreprises mis en œuvre.

En 2020, le PIB a décliné de 8,2 % en France, contre 6,2 % en moyenne dans l'UE-27 et 6,6 % dans la zone euro. Le PIB a reculé de 8,9 % en Italie, de 9,8 % au Royaume-Uni et de 10,8 % en Espagne. En revanche, la récession a été nettement plus faible en Allemagne, à - 4,9 %. Cet écart entre la France et l'Allemagne provient essentiellement du deuxième trimestre (- 11,3 % contre - 18,6 % en glissement annuel), ce qu'on peut imputer à l'intensité du confinement, moins forte outre-Rhin. Mais après avoir convergé au troisième trimestre (environ - 4 % en glissement annuel), les deux pays ont légèrement divergé au quatrième trimestre (- 5 % en France contre - 3 % en Allemagne).

Le bilan provisoire de la surmortalité liée au Covid-19, en mars 2021, fait apparaître le même classement entre grands pays européens. La surmortalité est faible en Allemagne (8,8 %), médiane en France (13,6 %) et forte en Espagne, Italie et Royaume-Uni (respectivement 26 %, 24,8 % et 21,2 %). Il n'y a évidemment aucun lien de causalité entre les résultats sanitaires et économiques : l'exemple des États-Unis suffit à montrer qu'on peut cumuler résistance économique (récession de 3,5 %) et mauvais résultats sanitaires (surmortalité de 24,6 %). La structure sectorielle des différentes économies européennes a pu jouer un rôle, mais elle ne semble pas expliquer à elle seule l'hétérogénéité de l'ampleur de la récession, si l'on en juge par la médiocre performance du Royaume-Uni, pourtant peu spécialisé dans les secteurs les plus touchés.

Au-delà des différences dans l'ampleur de la récession selon les pays européens, de nombreuses similitudes ont pu être observées dans la réaction des agents économiques¹ :

- La consommation a chuté alors que le revenu des ménages a résisté, ce qui s'est traduit par une augmentation importante de l'épargne des ménages : en France, cette épargne a augmenté de près de moitié en 2020 par rapport à 2019, passant de 14,9 % à 21,3 % du revenu disponible brut.

¹ Les données conjoncturelles sur 2020 restent provisoires et pourront être ajustées lors de la publication des comptes annuels.

- L'investissement des entreprises a relativement bien résisté, chutant dans la même proportion que le PIB, alors qu'un coefficient « accélérateur » plus élevé, de l'ordre de deux, est observé en général.
- L'emploi salarié a encore mieux résisté, baissant de manière nettement plus modérée que l'activité (1,1 % en France) au quatrième trimestre 2020 en glissement annuel. Le phénomène classique de rétention d'emploi au début d'un ralentissement économique a été accentué par l'activité partielle dans tous les pays, à la différence de la grande récession de 2009 où l'emploi avait bénéficié d'un dispositif d'activité partielle de grande ampleur en Allemagne (*Kurzarbeit*) mais pas dans les autres pays. C'est une caractéristique européenne : les États-Unis ont fait le choix d'un soutien direct aux ménages en laissant l'emploi s'ajuster, si bien que l'emploi salarié fin 2020 était 6,2 % plus faible qu'avant la crise. Le miroir de cette résilience de l'emploi est une nette baisse de la productivité du travail en 2020. Ce ralentissement mécanique de la productivité du travail ne dit rien de l'évolution de la productivité en sortie de crise, qui dépendra notamment de la manière dont les entreprises reconstitueront leurs marges.
- Le taux de marge s'est replié, mais dans des proportions différentes selon les pays. Sur les trois premiers trimestres de 2020 (dernière donnée disponible au niveau européen), le taux de marge a baissé en France de 4 points par rapport à la même période en 2019 (de 33 % à 29 %). Cette baisse est comparable à celle de l'Espagne mais plus forte qu'en Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni. L'effet « année double » du CICE en 2019 en France explique moins de la moitié de la baisse du taux de marge.
- Dans tous les grands pays européens, la combinaison des prêts garantis par l'État (PGE), de la baisse des investissements et des dividendes s'est traduite par une hausse concomitante de l'endettement brut et de la trésorerie. Mais c'est en France, où les sommes mises en jeu par le PGE sont plus élevées qu'ailleurs, que cette double augmentation a été la plus significative. Il en résulte une hausse modeste, mais plus élevée que chez nos voisins européens, de l'endettement net des sociétés non financières en 2020 (+ 17 milliards d'euros). La France se distinguait déjà fin 2019 par un endettement plus élevé des sociétés non financières (73 % du PIB, contre 63 % en Italie, 57 % au Royaume-Uni, et 41 % en Allemagne). La situation financière nette des entreprises fin 2020 reste inconnue au niveau microéconomique du fait notamment de l'absence de données détaillées sur leur encours de trésorerie. Les quelques enquêtes disponibles sont certes plutôt rassurantes (en particulier celle de la Banque publique d'investissement), un tout petit pourcentage des chefs d'entreprises affirmant craindre pour le remboursement du PGE, mais sur des échantillons qui restent limités.

En janvier 2021, le gouverneur de la Banque de France estimait à 4,5 à 6 % le taux de sinistralité de l'ensemble des PGE¹.

- Les défaillances d'entreprises ont fortement diminué en 2020 (- 38 % en France), sans doute en lien avec les dispositifs de soutien (au-delà de la fermeture temporaire des tribunaux de commerce au printemps 2020 et de la suspension des assignations par l'Urssaf). Les créations d'entreprise sont aussi en baisse à la fin du troisième trimestre 2020 dans les grands pays européens, sauf en France, où elles ont progressé de 4 % sur l'année, portées par les micro-entrepreneurs (+ 9 %, alors que les créations d'entreprises classiques ont diminué de 13 %). Ces évolutions ne préjugent naturellement pas des comportements des entreprises et de leurs créanciers à l'issue de la crise.
- Si la performance économique de la France est donc médiane en Europe, elle est en revanche médiocre s'agissant de la variation de la balance courante. Celle-ci se dégrade de 37 milliards d'euros soit 1,7 point de PIB, principalement du fait de l'industrie manufacturière (- 16 milliards), du tourisme (- 7 milliards) et des revenus des investissements étrangers (- 7 milliards). *A contrario*, les pays les plus touchés comme l'Italie ou l'Espagne ont vu une baisse de leurs importations de biens qui a compensé en partie la dégradation de la balance des services.

Les mesures de soutien aux entreprises ont été rapidement et fortement mobilisées, et leur composition s'est adaptée à l'évolution de la crise

Les dispositifs ont été mis en place extrêmement rapidement dès les premières semaines de la crise, dans la foulée de la loi d'urgence et de la loi de finances rectificative, toutes deux adoptées le 23 mars 2020. Il ressort des discussions du comité, ainsi que des entretiens réalisés par son secrétariat avec des chefs d'entreprise et des responsables bancaires, que la réactivité des autorités publiques, ainsi que la facilité de recours aux dispositifs, au moins dans leur version initiale, font globalement l'objet d'une appréciation très favorable. Le taux de refus des PGE, qui était un point d'attention important des entreprises, s'est avéré finalement très faible. En outre, les dispositifs ont été rapidement adaptés et élargis pour prendre en compte les cas particuliers. Cet avis très favorable a été relativisé à partir de la deuxième vague, lorsque les critères de recours aux dispositifs ont été complexifiés, en particulier pour le fonds de solidarité. Pour ce dernier dispositif, cette complexité s'est accompagnée d'un allongement des délais de versement, qui

¹ Audition devant la commission des Finances du Sénat, 27 janvier. Toutefois, selon l'enquête réalisée par la CPME mi-janvier 2021 sur les bilans de 2020 et les perspectives de 2021, 45 % des dirigeants de TPE/PME craignaient de ne pas pouvoir rembourser leur PGE.

s'explique notamment par des contrôles *ex ante* plus importants : le montant de versements indus évités à fin mars est estimé par la DGFIP à 5,9 milliards d'euros.

Alors que les quatre principaux dispositifs ont été mis en place il y a maintenant plus d'un an, le rythme de consommation sur la période a été très hétérogène. Sur les 135 milliards d'euros de PGE accordés à fin mars 2021, près de 90 % l'ont été dès la première vague, à fin septembre 2020 (et même près de 80 % à fin juin). Cette proportion est de deux tiers pour l'activité partielle (20 milliards sur 29,8) mais de 32 % seulement pour le fonds de solidarité (6,8 milliards sur 21,4), qui a été largement étendu à partir de l'automne 2020 (tant sur les entreprises éligibles que sur le montant de l'aide). **Depuis le début de la deuxième vague, c'est la dépense au titre du fonds de solidarité qui chaque mois est la plus élevée.** En février 2021, elle représente 2,4 milliards, contre 1,6 milliard au titre de l'activité partielle (par ailleurs, 800 millions de PGE et 900 millions de reports de cotisations ont été accordés ce mois).

D'après l'enquête Acemo-Covid de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), depuis le début de la crise sanitaire en mars 2020, le taux de recours à l'activité partielle en équivalent temps plein (ETP) aurait connu son point haut – 29 % des salariés du privé – en avril 2020, puis aurait baissé progressivement pour atteindre un plancher à 2 % en septembre 2020. Suite au deuxième confinement à l'automne, le taux de recours au dispositif aurait enregistré un rebond à 8 %, avant de connaître une légère diminution, pour atteindre un plateau à 6 % début 2021. Dit autrement, début 2021, 6 % des heures rémunérées de l'emploi salarié privé sont en réalité chômées, ce qui représente environ 4 % de la population active. Au total, en cumulé depuis mars 2020, 2,8 milliards d'heures (dont 164 millions en février 2021) auraient été indemnisées pour 29,8 milliards d'euros d'allocations versées.

La répartition sectorielle des dispositifs a logiquement beaucoup varié entre la première vague et février 2021. Ainsi, le secteur hébergement-restauration est celui qui a le recours le plus intense aux dispositifs, mais 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 % en février 2021), 33 % des montants cumulés de fonds de solidarité (58 % au titre de février 2021), 7 % des montants accordés de PGE (14 % en février 2021) et 9 % des cotisations sociales restant à recouvrer à fin février (13 % en février 2021). *A contrario*, le secteur de la construction représentait 10 % du fonds de solidarité et de l'activité partielle à fin septembre 2020, contre seulement 1 % et 2 % en février 2021. En revanche, sa part dans les montants de PGE demeure stable autour de 10 %, tandis que sa part dans les cotisations restant à recouvrer est passé de 7 % à fin septembre 2020 à 10 % à fin février 2021.

La répartition entre régions des montants mobilisés a peu varié depuis la première vague, et recoupe notamment les différences de composition du tissu productif (structure sectorielle, taille des entreprises, part des indépendants, etc.) :

- Alors que l'Île-de-France représente 31 % du PIB national, elle concentre 37 % des montants cumulés de PGE et de restes à recouvrer de cotisations sociales, 30 % des salariés concernés par une demande d'indemnisation à l'activité partielle début 2021 et 25 % des montants cumulés de fonds de solidarité.
- En écart à leur part dans le PIB national, le fonds de solidarité est particulièrement présent en PACA (10,8 % contre 7,1 %), en Occitanie (9,5 % contre 7,4 %), dans les Outre-Mer (3,3 % contre 1,8 %) et en Corse (1,1 % contre 0,4 %).
- S'agissant de l'activité partielle début 2021, c'est PACA et Auvergne-Rhône-Alpes dont la part est la plus élevée relativement à leur part dans le PIB (respectivement 9,0 % contre 7,1 %, et 13,1 % contre 11,6 %). A contrario, les Outre-mer ne concentrent plus que 0,8 % des salariés en activité partielle (mais 5,4 % des restes à recouvrer), contre une part de 1,8 % dans le PIB national.
- De manière générale, PACA et la Corse sont les deux seules régions dont la part dans chaque dispositif est supérieure à leur part dans le PIB. A contrario, pour les régions suivantes, leur part dans chaque dispositif est inférieure à leur part dans le PIB : Bretagne, Normandie, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Pays de la Loire.

La France a mis en œuvre une palette diversifiée de dispositifs, alors que ses partenaires ont fait des choix plus marqués

Le parangonnage réalisé par le secrétariat du comité, sur la base notamment des informations transmises par les services économiques du Trésor, met en évidence que les dispositifs de soutien aux entreprises mises en place en Europe s'articulent dans les grandes lignes autour des mêmes mesures : activité partielle, prêts garantis, reports de charges sociales ou fiscales, subventions ou apports en fonds propres pour les PME et les entreprises les plus touchées. Mais les dispositifs se distinguent à plusieurs titres. D'une part, leurs paramètres peuvent différer substantiellement entre pays – taux de remboursement de l'activité partielle, niveau de la garantie et du taux du prêt garanti, ciblage des équivalents « fonds de solidarité », etc. –, ce qui peut jouer à la fois sur leur coût et sur leur impact. D'autre part, ces mesures phares sont accompagnées de dispositifs plus spécifiques dans certains pays. En Allemagne, par exemple, les annonces de garanties sur instruments de marché et d'interventions en capital sont particulièrement importantes.

Comparer la taille des dispositifs est compliqué. D'abord, les montants annoncés sont plus faciles à collecter que les montants réellement versés aux entreprises, mais les seconds sont plus pertinents pour l'analyse, et ils sont parfois très inférieurs aux annonces. Ainsi, en Allemagne, les montants accordés de prêts garantis se sont révélés sept fois plus faibles que les montants annoncés (contre un peu plus de deux fois plus faibles en France). Ensuite, le soutien public apporté aux entreprises ne se résume pas aux mesures discrétionnaires en faveur de celles-ci, mais inclut l'effet indirect des autres mesures de lutte contre la crise et le jeu des stabilisateurs automatiques (dépense sociale plus élevée et prélèvements moindres dans une conjoncture dégradée), eux-mêmes d'ampleur différente selon les pays. La comparaison des détériorations du déficit public entre 2019 et 2020 n'est elle-même pas sans défaut : elle n'intègre pas, par construction, les mesures de trésorerie comme les prêts garantis, pourtant massives ; elle ne prend pas en compte les mesures de soutien qui se matérialisent avec une année de retard (par exemple les mesures de baisse de la fiscalité) ; elle ne fait pas de distinction entre les mesures en direction des entreprises et des ménages.

En gardant en tête toutes ces limites, la France apparaît en position médiane au sein des grands pays européens en termes de mobilisation des mesures d'urgence à mi-février 2021 :

S'agissant de l'activité partielle, avec 1,1 % du PIB, elle est proche de l'Espagne et de l'Italie, très en-deçà du Royaume-Uni (2,5 %) et nettement au-dessus de l'Allemagne (0,6 %).

S'agissant des subventions hors activité partielle (ce qui correspond en France au fonds de solidarité), avec 0,7 % du PIB, la France apparaît proche de l'Allemagne, légèrement au-dessus de l'Espagne et l'Italie, mais très en deçà du Royaume-Uni (1,5 %).

Enfin, s'agissant des prêts garantis, la France, avec 5,5 % du PIB, est au-dessus du Royaume-Uni (3,2 %) et de l'Allemagne (1,3 %), mais en dessous de l'Italie (8 %) et de l'Espagne (7,2 %).

Ce positionnement médian de la France est à relier à son positionnement également médian au plan macroéconomique en 2020, mais aussi s'agissant des paramètres retenus pour le calibrage des différents dispositifs. Il semble que la France se distingue essentiellement sur trois points : le taux d'intérêt du PGE la première année est le plus bas des pays étudiés ; s'agissant de l'activité partielle, le plafond de 4 600 euros mensuels pour l'allocation versée aux entreprises semble le plus élevé des pays étudiés ; l'accès au fonds de solidarité, initialement très restrictif (en termes de champ et de montant) a été considérablement facilité à partir de la deuxième vague.

Corrigé de l'effet « année double » du CICE en 2019, le déficit public a augmenté de 7,1 points en 2020 rapporté au PIB 2019. Cette augmentation est légèrement moins

marquée que chez nos partenaires (excepté l'Allemagne, dont l'activité économique a nettement moins chuté en 2020), particulièrement le Royaume-Uni (+ 11 points de PIB). Ce dernier pays a connu une récession très forte en 2020 (avec l'impact associé sur les recettes) et en matière de subventions (y compris l'activité partielle), il apparaît comme le plus dépensier en Europe.

L'intensité du recours décroît avec la taille des entreprises, le recours à plusieurs dispositifs n'a pas été systématique, et le non-recours semble en première analyse largement volontaire

Le secrétariat du comité a constitué une base originale appariant au niveau des entreprises les données de recours aux quatre principaux dispositifs, mises à disposition par les administrations (Dares, Acof, BPI, DGFIP), avec les bases de données comportant des informations économiques structurelles (en particulier FARE et LIFI de l'Insee, Fiben de la Banque de France) ou conjoncturelles (base TVA). **L'analyse présentée dans le rapport d'étape porte sur la première vague de mars 2020 à septembre 2020** et sera étendue dans le rapport final à l'ensemble de l'année 2020, et si possible au premier trimestre 2021.

À fin septembre 2020, 3,7 millions d'entreprises avaient bénéficié d'au moins une des quatre mesures de soutien financier d'urgence mises en place par les autorités, pour un montant global de près de 163 milliards d'euros, dont 26 milliards de subventions et 136 milliards de prêts. **Le report de cotisations sociales a bénéficié à quatre fois plus d'entreprises que le PGE** (2,4 millions d'entreprises recourantes contre 600 000), notamment en raison du caractère automatique du report pour les indépendants. Le fonds de solidarité, initialement ciblé sur les TPE, vient ensuite, avec 1,7 million d'entreprises recourantes. L'activité partielle, qui par définition n'est accessible qu'aux entreprises employant des salariés, a été mobilisée par un million d'entreprises.

Les petites entreprises représentent dans les montants versés une part supérieure à leur part dans l'emploi total, de même que les entreprises affichant une santé financière médiane avant crise

Les dispositifs ont été mobilisés plus intensivement par les petites entreprises : les TPE, qui concentrent environ 20 % de l'emploi total, sont concernées par 56 % du montant total des contributions sociales reportées, par l'essentiel du fonds de solidarité (qui leur était destiné durant la première vague) et représentent 27 % du montant total de l'activité partielle et un peu moins de 27 % du volume des PGE. En revanche, les entreprises faisant partie d'un groupe, qui représentent 52 % des salariés de l'économie française, concentrent 60 % des montants d'activité partielle et 66 % des PGE (mais 35 % seulement des reports de cotisations et quasiment rien du fonds de solidarité).

Si l'on s'intéresse aux salariés bénéficiant de l'activité partielle, il est à noter que : i) le recours à cette mesure, depuis la fin du premier confinement, apparaît du même ordre pour toutes les catégories socioprofessionnelles (on n'observe donc plus un recours moins important pour les cadres), et ii) les hommes représentent 58 % des bénéficiaires, alors qu'ils constituent de l'ordre de 55 % des salariés du secteur privé. L'analyse qualitative de l'impact des mesures de soutien sur l'emploi sera affinée dans le rapport final.

On observe de manière générale que **le recours aux dispositifs est maximal pour les entreprises dont la santé financière avant la crise était médiane, et plus faible pour celles dont la santé était mauvaise ou excellente**. Ce constat se retrouve à des degrés divers, quel que soit le dispositif analysé et quel que soit l'indicateur de santé financière retenu (cotation Banque de France, rentabilité, liquidité, poids des charges financières, niveau du fonds de roulement). Par exemple, le recours à l'activité partielle est particulièrement faible pour le premier et les trois derniers déciles de rentabilité, et maximal pour le quatrième décile, et ce pour chacun des 17 secteurs de l'économie. S'agissant du PGE et du report des cotisations sociales, le recours est maximal au troisième ou au quatrième décile de taux de rentabilité, selon les secteurs. S'il apparaît normal que les entreprises en meilleure santé financière recourent moins aux dispositifs, le moindre recours des entreprises les plus fragiles reste à expliquer.

Enfin, les entreprises identifiées comme « zombies » avant la crise – soit les entreprises matures ne dégagant pas assez d'excédent brut d'exploitation pour couvrir leurs frais financiers durant trois années de suite – n'ont pas mobilisé les dispositifs au-delà de leur part dans l'économie.

Le recours a plusieurs dispositifs n'a pas été systématique ; le recours à trois dispositifs est minoritaire et le recours à quatre dispositifs exceptionnel

Parmi les entreprises ayant eu recours à au moins un dispositif, une part substantielle n'a eu recours qu'à un seul dispositif :

Dans les entreprises de 5 à 10 salariés, cette proportion est de 28 % : 20 % à l'activité partielle, 6 % au report de cotisations sociales, 2 % au PGE et 0 % au fonds de solidarité.

Dans les entreprises de 10 à 250 salariés, cette proportion est de 34 % : 29 % à l'activité partielle, 4 % au report de cotisations sociales, 1 % au PGE et 0 % au fonds de solidarité.

Dans les entreprises de plus de 250 salariés, cette proportion est de 49 % : 44 % à l'activité partielle, 5 % au report de cotisations sociales, et moins de 1 % au PGE et au fonds de solidarité.

Il en ressort ainsi, pour les entreprises de 5 salariés et plus, que l'activité partielle est le dispositif « de base », alors qu'*a contrario*, le recours au fonds de solidarité est toujours croisé avec un autre dispositif.

Symétriquement, toujours parmi les entreprises ayant eu recours à au moins un dispositif, la part des entreprises ayant cumulé au moins trois aides décroît fortement avec la taille : égale à 40 % pour les entreprises de 5 à 10 salariés, elle est de 29 % pour les entreprises de 10 à 250 salariés, et de 13 % pour les entreprises de plus de 250 salariés. Le recours joint aux dispositifs est donc loin d'être systématique, alors même que la plupart des entreprises sont éligibles à l'activité partielle, au PGE et au report des cotisations sociales.

L'intensité du recours croisé varie selon les secteurs. Ainsi, dans l'agriculture, 82 % des entreprises n'ont eu recours qu'à un seul dispositif. Cette proportion est également élevée dans l'information et communication (72 %) et les activités immobilières (75 %). *A contrario*, seulement 39 % des entreprises n'ont eu recours qu'à un seul dispositif dans l'hébergement-restauration. Cette proportion est faible également dans les matériels de transport (52 %) et dans le transport et entreposage (53 %).

Dans l'hébergement-restauration, parmi les entreprises ayant eu recours à au moins un dispositif, la part de celles ayant cumulé au moins trois aides est nettement plus élevée, en particulier pour les TPE et PME, que dans l'ensemble des secteurs. Cette part est égale à 76 % pour les entreprises de 5 à 10 salariés (dont 37 % ayant cumulé quatre dispositifs), de 65 % pour les entreprises de 10 à 250 salariés (dont 17 % ayant cumulé quatre dispositifs) et de 33 % pour les entreprises de plus de 250 salariés.

Les aides ont bénéficié proportionnellement plus aux entreprises déclarant une forte baisse de leur chiffre d'affaires au deuxième trimestre 2020

Le comportement de recours des entreprises dépend en particulier de l'intensité du choc économique subi, qui n'est pas réductible à l'appartenance à un secteur d'activité, a fortiori en restant à une maille relativement agrégée (17 secteurs). Mesurée à partir des déclarations de TVA des entreprises, la variation du chiffre d'affaires du deuxième trimestre 2019 au deuxième trimestre 2020 est positive pour une fraction non négligeable d'entreprises : 30 % dans la construction et le commerce, comme dans l'ensemble de l'économie, mais moins de 10 % dans l'hébergement-restauration¹.

Les aides ont compensé la baisse du chiffre d'affaires subie au deuxième trimestre à un niveau en moyenne substantiel mais très variable selon les secteurs. D'un côté, dans les matériels de transport, la baisse du chiffre d'affaires de 48 % a été compensée à hauteur de 21 % par les aides de trésorerie et de 2 % seulement par les subventions. De l'autre, dans l'information et la communication, la baisse de chiffre d'affaires de seulement 6 % a été compensée à hauteur de 148 % par les aides de trésorerie et de

¹ Les résultats obtenus à partir de l'exploitation de la base TVA doivent être interprétés avec précaution. Ils sont obtenus avec un échantillon d'entreprises réduit de près de moitié et les données de la base TVA ont dû être retraitées.

22 % par les subventions. Cette hétérogénéité provient notamment du fait que les aides de trésorerie sont indépendantes de l'intensité du choc économique et que l'activité partielle, mesure subventionnelle dominante lors de la première vague, reposait sur la masse salariale, qui représente une part très variable du chiffre d'affaires selon les secteurs (faible dans les matériels de transport, élevée dans l'information et la communication). Il est à noter que dans l'hébergement-restauration, qui a subi une baisse de 65 % de son chiffre d'affaires, les aides de trésorerie et les subventions ont représenté respectivement 56 % et 18 % de cette baisse. Une extension naturelle de ces analyses consisterait à comparer l'intensité des aides aux coûts fixes des entreprises bénéficiaires.

Les mesures de subvention ont été principalement ciblées sur les entreprises déclarant une baisse de chiffres d'affaires. Elles représentent 58 % des entreprises (et 76 % des aides associées) dont les subventions représentent moins de 10 % de la masse salariale, et 84 % des entreprises (et 90 % des aides associées) dont les subventions représentent plus de 30 % de la masse salariale. Ces aides ont été concentrées sur les plus fortes chutes de chiffres d'affaires : dans l'hébergement-restauration, 76 % des aides (trésorerie et subvention) ont été versées à des entreprises affichant une baisse de chiffres d'affaires supérieure à 60 %. Cette proportion est élevée également dans le transport et entreposage (55 %) et dans les autres activités de service (48 %). Dans les matériels de transport, 88 % des aides ont été versées à des entreprises affichant une baisse de chiffres d'affaires supérieure à 40 %. Symétriquement, dans l'information et la communication, 38 % des aides ont été versées à des entreprises déclarant une hausse de chiffre d'affaires.

En résumé, si une part substantielle des mesures d'urgence a bénéficié aux entreprises les moins touchées, ces aides sont allées proportionnellement davantage aux entreprises déclarant une forte baisse de leur chiffre d'affaires. Les entreprises déclarant une hausse de leur chiffre d'affaires au deuxième trimestre 2020 représentent 27 % de l'emploi ; elles ont reçu 14 % des subventions versées à fin septembre. À l'inverse, les entreprises déclarant une baisse de leur chiffre d'affaires supérieure à 60 % représentent 14 % de l'emploi ; elles ont reçu 31 % des subventions versées à fin septembre.

Assez répandu, le non-recours aux dispositifs semble majoritairement le fait d'entreprises sans salarié, n'ayant pas été affectées par la crise, ou en très bonne santé économique ou financière

On a vu que le recours joint n'était pas systématique. Les quatre dispositifs étant en grande partie universels, on aurait pu s'attendre à ce que toutes les entreprises aient recours à au moins un d'entre eux. Le non-recours absolu (entendu comme le recours à aucun des quatre dispositifs) est en réalité assez répandu : les entreprises non recourantes représentent 10 % des effectifs totaux, avec un **non-recours qui varie en sens inverse**

de la taille des entreprises : il est de 46 % pour les entreprises sans salariés¹ et de 10 % pour les entreprises entre 10 et 250 salariés.

Le non-recours est logiquement inversement proportionnel à l'intensité du choc économique : par rapport à la moyenne, il est un tiers plus faible dans l'hébergement-restauration, 20 % plus faible dans la construction et dans les matériels de transport. Symétriquement, il est 50 % plus élevé dans l'information et communication.

Comme on l'a vu précédemment dispositif par dispositif, le non-recours absolu suit une courbe en « U » en fonction de la santé financière des entreprises avant crise en général, et de leur rentabilité en particulier. On peut supposer en première analyse que le non-recours est « volontaire » pour les entreprises les plus rentables, alors qu'il est « subi » pour les entreprises les moins rentables, mais ce le premier cas de figure semble dominer. En effet, les entreprises ayant connu une augmentation de leur chiffre d'affaires au deuxième trimestre 2020, ou figurant avant la crise dans le quart des entreprises ayant la meilleure rentabilité ou la meilleure situation de liquidité, représentent près des deux tiers du non-recours. Les entreprises défaillantes, ou repérées comme « zombies »², n'en représentent qu'une très faible part (respectivement 4 % et 3 %), le reste étant inexpliqué par les variables disponibles. Le secteur hébergement-restauration se distingue, avec seulement la moitié du non-recours pouvant être identifié comme « volontaire ». Les entreprises « zombies » et défaillantes représentent *a contrario* respectivement 7 % et 10 % du non-recours.

Les mesures d'urgence ont permis de réduire fortement, au moins à ce jour, le nombre d'entreprises insolvable ou défaillantes

Il est évidemment trop tôt pour disposer d'évaluations causales sur l'impact des mesures d'urgence, à supposer qu'il soit même possible d'en produire à terme. Mais nous disposons d'ores et déjà d'éléments de différente nature allant dans le sens d'un effet massif des dispositifs sur l'économie française, et en premier lieu les indicateurs macroéconomiques mentionnés supra :

Alors que les économistes anticipaient une augmentation importante des défaillances d'entreprises, non seulement elles ne se sont toujours pas produites, mais on reste au premier trimestre 2021 sur des niveaux nettement plus faibles qu'avant crise. Il est difficile d'imaginer que les mesures de soutien y soient étrangères.

¹ Ce ratio doit être interprété avec précaution, une partie des entreprises sans salariés répertoriées dans les bases administratives peut ne pas avoir d'activité économique effective.

² Soit pour rappel les entreprises matures ne dégagent pas assez d'excédent brut d'exploitation pour couvrir leurs frais financiers durant trois années de suite.

Ensuite, la différence d'ampleur entre les pertes d'emploi et la perte d'activité en 2020 va bien au-delà des mécanismes habituels de rétention d'emploi. Là encore, il est difficile d'imaginer que l'activité partielle y soit étrangère, étant donné qu'elle concerne encore 6 % des heures rémunérées au premier trimestre 2021.

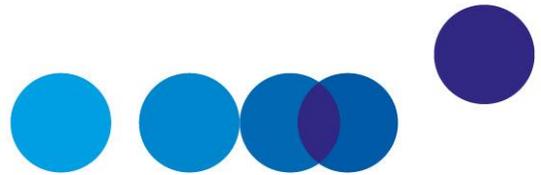
La résistance relative de l'investissement, qui a chuté comme le PIB, mais pas davantage, peut s'interpréter comme le signe que les anticipations des entreprises ont été stabilisées.

Rappelons toutefois que l'évolution de ces variables macroéconomiques ne résulte pas seulement des mesures de soutien aux entreprises, mais de l'ensemble des politiques budgétaires et monétaires, ainsi que de l'environnement international.

De manière complémentaire à ces éléments macroéconomiques, plusieurs équipes de recherche ont procédé à des exercices de micro-simulation pour quantifier l'impact des mesures de soutien sur la situation financière des entreprises. Ces exercices, qui consistent à simuler la situation financière des entreprises à partir de leur situation observée avant crise, d'une mesure de leur choc économique subi et de leur recours aux mesures de soutien, restent fragiles car elles reposent sur un grand nombre d'hypothèses, et ne sauraient évidemment remplacer l'analyse des données réelles, sur la situation financière des entreprises, en fonction de leur recours aux dispositifs. Ces études n'en fournissent pas moins des premiers éléments de quantification intéressants, en attendant que les données individuelles soient disponibles sur la situation financière réelle des entreprises. L'étude la plus complète à ce jour intégrant le recours aux mesures de soutien est celle de la DG Trésor, qui estime que ces mesures ont permis de limiter l'augmentation de la part des entreprises insolubles à + 3 points (contre + 8 points en l'absence des dispositifs). L'effet serait particulièrement fort dans l'hébergement-restauration : la part des entreprises insolubles s'établirait à 30 % sans dispositifs et à 12 % avec dispositifs. L'étude simule également l'effet de la crise sur le processus de destruction créatrice. Il ressort que le soutien public aurait pour effet de réduire le taux d'insolvabilité mais pas de modifier la distribution de productivité du travail dans les entreprises insolubles.



Ces travaux seront mis à jour et prolongés en vue du rapport final du comité qui sera rendu public en juillet 2021. L'objectif sera notamment d'actualiser l'analyse détaillée du recours aux dispositifs en intégrant le quatrième trimestre 2020 et le premier trimestre 2021, et d'étudier les trajectoires des entreprises (emploi, masse salariale, défaillances, etc.), en fonction de leur recours aux dispositifs et de leur exposition à la pandémie.



CHAPITRE 1

QUATRE PRINCIPAUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN, DEUX TYPES D'OBJECTIFS

Les premières mesures de soutien aux entreprises ont été définies très rapidement en accompagnement du confinement strict mis en œuvre le 17 mars 2020, dans l'objectif de préserver l'appareil national de production pour une future reprise et de limiter les conséquences sociales du choc d'activité. Elles ont notamment pour fondements juridiques :

- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (loi d'urgence) ;
- une série d'ordonnances prises sur l'autorisation donnée par l'article 11 de cette loi ;
- la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 (première LFR 2020).

Au-delà, la nécessité de préciser les mesures au vu des situations concrètes d'application et de les adapter à l'évolution de la crise a conduit à une activité législative et réglementaire particulièrement intense depuis mars 2020. L'activité partielle, par exemple, a fait l'objet de 41 lois, ordonnances ou décrets entre le 23 mars 2020 et le 26 février 2021¹, sans compter les textes relatifs à l'activité partielle de longue durée mise en place dans le cadre du plan de relance. Cette intensité manifeste les capacités d'adaptation des autorités et mérite à ce titre d'être saluée, mais complexifie la lecture des dispositifs et, *a fortiori*, leur évaluation.

Par ailleurs, le dispositif global de soutien consiste en une « boîte à outils » de mesures dont les différentes combinaisons peuvent offrir des réponses adaptées à la situation de chaque entreprise. Le suivi et l'évaluation dont est chargé le comité concerne une partie de ces outils, comme le rappelle le Tableau 1 *infra*.

¹ Six lois (en comptant les lois d'habilitation), 10 ordonnances et 25 décrets.

Cette « boîte à outils » contient aussi, en dehors du champ de compétence du comité :

- d'autres aides publiques, par exemple l'aide aux travailleurs indépendants mise en place par le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (ex-Régime social des indépendants) sous la forme soit d'une aide financière exceptionnelle, soit d'une aide sur demande ; ou encore la prise en charge par l'État, sous certaines conditions, de jusqu'à 10 jours de congés payés acquis pendant les périodes de confinement ;
- la suspension du recouvrement forcé, du contrôle et contentieux par les Urssaf ;
- un ensemble d'adaptations du droit commun des relations contractuelles, qu'il s'agisse par exemple du droit du travail (possibilité pour l'employeur d'imposer des jours de congés, report du paiement de l'intéressement, etc.), ou encore des règles de la commande publique (adaptation des délais de paiement, des règles relatives aux pénalités, etc.).

D'une manière générale, par ailleurs, il faut rappeler que les dispositifs qui constituent des aides d'État au sens du droit communautaire ont été encadrés par des décisions de la Commission européenne, négociées avec les autorités nationales dans le cadre de la communication de la Commission du 19 mars 2020¹. Le gouvernement a notamment dû, à ce titre, justifier de la proportionnalité des mesures mises en place avec les enjeux à traiter.

Les dix-sept mesures de soutien visées par le comité sont présentées dans ce chapitre, qui s'étend plus longuement sur les quatre principales.

Tableau 1 – Mesures suivies et évaluées par le comité

Mesure	Texte fondant la compétence du comité
1 Prêt garanti par l'État	Première LFR 2020 – article 6
2 Assurance-crédit garantie par l'État	Première LFR 2020 – article 6
3 Fonds de solidarité	Première LFR 2020 – article 6
4 Activité partielle	Première LFR 2020 – article 6
5 Prêts et avances remboursables de l'État, notamment prêts accordés par le fonds de développement économique et social (FDES)	Première LFR 2020 – article 6

¹ 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 les 3 avril, 8 mai, 29 juin et 13 octobre 2020 et le 28 janvier 2021.

6	Reports de charges fiscales	Lettre du 21 avril 2020 du Premier ministre au président du comité
7	Reports de cotisations et contributions sociales	Lettre du 21 avril 2020 du Premier ministre au président du comité
8	Garantie de l'État sur les préfinancements d'affacturage	Troisième LFR 2020 ¹ – article 41
9	Garantie de l'État accordée à la Banque de France au titre du prêt que celle-ci consent à compter du 1 ^{er} janvier 2020 au FMI	Troisième LFR 2020 ¹ – article 43
10	Garantie de l'État accordée à la Banque européenne d'investissement au titre de la quote-part de la France dans le fonds pan-européen de garantie en réponse à la Covid-19	Troisième LFR 2020 ¹ – article 43
11	Garantie de l'État accordée à l'Union européenne au titre de prêts que celle-ci accorde aux États membres dans le cadre de l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la Covid-19	Troisième LFR 2020 ¹ – article 43
12	Garantie de l'État accordée à l'Agence française de développement au titre du prêt que celle-ci consent à la Polynésie française	Troisième LFR 2020 ¹ – article 43
13	Remboursement anticipé des créances de report en arrière des déficits	Troisième LFR 2020 ¹ – article 43
14	Dégrèvement exceptionnel de cotisation foncière des PME des secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'évènementiel	Troisième LFR 2020 ¹ – article 43
15	Exonérations de cotisations patronales, aides au paiement et remises de dette prévues par la troisième LFR 2020 en faveur des secteurs les plus touchés	Troisième LFR 2020 ¹ – article 43
16	Déductibilité des abandons de créances de loyers prévue à l'article 3 de la deuxième LFR 2020 ²	LFI 2021 – article 249
17	Crédit d'impôt sur les abandons de créances ou renoncations de loyers prévu par l'article 20 de la LFI 2021 ³	LFI 2021 – article 249

Source : secrétariat du comité

En général, les mesures de soutien sont soit universelles, soit réservées aux secteurs les plus touchés par la crise, dont la définition a été progressivement affinée (voir Encadré 1), ou à des zones particulièrement affectées.

¹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

³ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Encadré 1 – La notion de secteurs les plus touchés par la crise (S1, S1 bis, S2)

C'est à partir de juin 2020 que, dans le cadre du Plan tourisme visant à apporter une aide spécifique aux secteurs de l'hôtellerie, restauration, cafés, événementiel, sport et culture, s'est fait jour la nécessité de différencier les aides en fonction de leur secteur d'activité.

C'est ainsi que le décret n° 2020-757 du 20 juin 2020 modifiant le décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité définit deux secteurs considérés comme particulièrement touchés par la crise et bénéficiant à ce titre d'un soutien plus favorable. Plusieurs autres régimes d'aides ont été adossés à cette distinction, en particulier l'activité partielle à partir de juin 2020 (maintien de la prise en charge totale de l'indemnité salarié par l'allocation employeur dans les secteurs les plus touchés alors qu'un reste à charge était institué pour les autres secteurs), ou encore les exonérations de cotisation sociales décidées en troisième LFR 2020 et en loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 (LFSS 2021).

Le secteur S1 comprend les activités soumises à des restrictions d'activité au-delà du déconfinement du 11 mai 2020. Ces activités sont recensées dans une annexe au décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité qui est régulièrement mise à jour. En font par exemple partie les cinémas ou l'exploitation de remontées mécaniques. La dernière mise à jour, en date du 8 février 2021, y fait entrer, notamment, un ensemble d'activités liées au vin.

Le secteur S1 bis comprend les activités dépendantes de celles du secteur S1, par exemple le commerce de gros de boissons, touché par la fermeture des restaurants et cafés, ou la fabrication des charpentes et autres menuiseries lorsqu'au moins 50 % du chiffre d'affaires est réalisé avec des personnes morales exploitant des remontées mécaniques. Le secteur S1 bis fait également l'objet d'une annexe au décret du 30 mars 2020.

Enfin, le **secteur S2 concerne les entreprises dont l'activité implique l'ouverture au public et qui sont soumises à des mesures de fermeture administrative, sans relever des secteurs S1 et S1 bis**. En font par exemple partie les grands magasins ou les auto-écoles. À la différence des secteurs S1 et S1 bis, le secteur S2 ne fait pas l'objet d'une liste exhaustive annexée au décret du 23 mars 2020.

Économiquement, les mesures de soutien sont de deux natures :

- certaines, comme le prêt garanti par l'État (PGE) ou les reports de cotisations sociales et charges fiscales, ont la nature économique de prêts¹, parce qu'elles ont vocation à être remboursées ; plus précisément, il s'agit en principe de prêts à court terme, même si la possibilité pour les emprunteurs d'étendre le PGE jusqu'à six ans peut en faire un instrument de moyen terme ;
- d'autres, comme le fonds de solidarité ou l'indemnisation de l'activité partielle, ont la nature économique de subventions, parce qu'elles sont définitivement acquises à leurs bénéficiaires.

Les plus importantes quantitativement sont le PGE, avec 135 milliards d'euros d'encours accordés au 12 mars 2021, avec déjà 122 milliards d'euros prêtés au cours de la première vague, et l'indemnisation de l'activité partielle, avec un coût de près de 26 milliards d'euros fin février pour les aides versées entre le 1^{er} mars 2020 et le 31 janvier 2021 et d'environ 20 milliards d'euros pour les aides versées entre le 1^{er} mars et le 30 septembre 2020². Les fonds proviennent des établissements prêteurs dans le cas du PGE, et, dans celui de l'activité partielle, des budgets de l'État et de l'Unedic. Le fonds de solidarité, modeste dans la première phase qui fait l'objet principal de ce rapport d'étape, est monté rapidement en puissance depuis sa réforme en juin 2020, pour atteindre au 13 mars 2021 près de 18 milliards d'euros au profit de 2 millions d'entreprises. Il est supporté à 98 % par le budget de l'État.

1. Prêt garanti et reports de charges : des mesures de soutien à la trésorerie destinées à être remboursées

1.1. Le prêt garanti par l'État, un outil pour soutenir le financement bancaire des entreprises

Principes

Le PGE, mis en place par l'article 6 de la première LFR 2020, s'inscrit dans une stratégie en quatre points :

¹ Il s'agit économiquement de prêts du point de vue de l'entreprise bénéficiaire. Dans le cas du PGE, la contrepartie du prêt est une banque, l'État intervenant en garantie.

² Il s'agit des demandes d'indemnisation à date : le nombre de salariés indemnisés, les heures consommées et le montant total pour les mois de mars 2020 à janvier 2021 sont encore amenés à augmenter, car les entreprises ont un an pour déposer leur demande. Les données sur les montants versés relatives au mois de février 2021 ne sont pas encore disponibles.

- il s'agit d'une aide temporaire : le dispositif initial comporte une incitation à un remboursement au bout d'un an, puisque le taux applicable au-delà de cette première année et la commission de garantie sont progressifs ;
- pour autant, le prêt peut être prolongé jusqu'à cinq ans au-delà du différé d'amortissement initial d'un an, pour les entreprises qui n'auraient pas recouvré une capacité financière et/ou une visibilité suffisante ;
- l'aide a une vocation universelle : les conditions d'éligibilité (cf. *infra*) sont peu contraignantes ;
- l'instruction est décentralisée auprès des banques, qui fournissent la liquidité sur leur propre bilan et conservent au minimum 10 % du risque dans leurs livres¹ sans autre garantie ou sûreté possible sur cette fraction.

À la différence du fonds de solidarité ou de l'activité partielle, dont le régime a significativement évolué au fil de la crise, le PGE est demeuré assez stable. Cette stabilité était du reste consubstantielle à l'instrument, dans la mesure où une fois que l'État avait fixé les règles, les banques concluaient les contrats de prêts idoines avec les entreprises sans que l'État ne soit partie à ces contrats. La loi encadre fortement le dispositif, dont la définition est complétée par des arrêtés du ministre de l'Économie.

Éligibilité

L'éligibilité au dispositif est très large. L'arrêté du 23 mars 2020 précise en effet que sont concernées les personnes morales ou physiques, y compris les artisans, commerçants, exploitants agricoles, professions libérales et micro-entrepreneurs, ainsi que les associations et fondations ayant une activité économique², qui présentent les caractéristiques suivantes :

- ne pas être des établissements de crédit ou sociétés de financement ;
- ne pas être des sociétés civiles immobilières (SCI), à l'exception des SCI de construction-vente, des SCI dont le patrimoine est majoritairement constitué de monuments historiques et qui collectent des recettes liées à l'accueil du public, et des SCI dont le capital est détenu, à 95 % au moins, par des organismes de placement collectif immobilier, des sociétés civiles de placement immobilier, des organismes professionnels de placement collectif immobilier, des sociétés d'investissement immobilier cotées ;

¹ Au cas général. Cette quotité est de 20 % ou 30 % dans certains cas minoritaires, cf. *infra*.

² Au sens de l'article 1^{er} de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

- ne pas faire l'objet, au 31 décembre 2019, d'une procédure de liquidation judiciaire ou de rétablissement professionnel, ni être, à la même date, en période d'observation d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire.

Les grandes entreprises doivent en outre prendre trois engagements dits « de responsabilité » (cf. Encadré 2).

Encadré 2 – Les engagements de responsabilité

Le bénéfice des mesures de soutien est en général conditionné, pour les grandes entreprises, à trois engagements de responsabilité de leur part.

Dans ce contexte, les grandes entreprises sont celles qui soit comptent plus de 5 000 salariés en France, soit réalisent en France un chiffre d'affaires de plus de 1,5 milliard d'euros. La computation de ces seuils fait l'objet de nombreuses précisions diffusées notamment dans la foire aux questions (FAQ) disponible sur le site du ministère de l'Économie.

Ces trois engagements de responsabilité sont les suivants :

- ne pas verser de dividendes à ses actionnaires en France ou à l'étranger ;
- ne pas procéder à des rachats d'action ;
- ne pas avoir son siège fiscal ou de filiale sans substance économique dans un État ou territoire non coopératif en matière fiscale tant que dure le bénéfice de la mesure de soutien.

La portée de ces engagements est également précisée dans la FAQ. En particulier, les deux premiers s'entendent pour 2020 si le PGE est demandé en 2020 et pour 2021 s'il est demandé en 2021.

Conditions

L'article 6 de la première LFR 2020 autorise le gouvernement à accorder la garantie de l'État en principal, intérêts et accessoires aux prêts consentis par les établissements de crédit et les sociétés de financement, à compter du 16 mars 2020 et jusqu'au 31 décembre 2020, à des entreprises non financières immatriculées en France. Le PGE est donc un prêt d'une banque à une entreprise et non un prêt de l'État. En outre, la loi de finances pour 2021 repousse au 30 juin 2021 l'échéance du 31 décembre 2020.

Le montant du prêt ainsi garanti est plafonné :

- pour les entreprises créées à compter du 1^{er} janvier 2019, à la masse salariale France estimée sur les deux premières années d'activité ;
- pour les entreprises créées avant le 1^{er} janvier 2019, à 25 % du chiffre d'affaires 2019 constaté ou, le cas échéant, de la dernière année disponible ; par exception, les entreprises innovantes¹ peuvent emprunter jusqu'à deux fois la masse salariale France 2019 constatée ou, le cas échéant, de la dernière année disponible.

À partir d'août 2020, de plus, un PGE dit « Saison » a permis de tenir compte des activités plus saisonnières, en prévoyant que le plafond soit calculé non plus comme le quart du chiffre d'affaires mais comme la somme des trois meilleurs mois de chiffre d'affaires du dernier exercice clos. Toutefois, ce PGE « Saison » ne fait pas partie des mesures visées par ce rapport d'étape, parce qu'il est inclus dans le plan de relance. Au demeurant, les montants concernés, quoique significatifs (837 millions d'euros validés au 1^{er} mars 2021), restent sans commune mesure avec ceux du PGE des mesures d'urgence (135 milliards d'euros accordés au 12 mars 2021). Un PGE « Aéro » a également été mis en place en décembre 2020 pour soutenir les PME et ETI fournisseurs et sous-traitants de la filière, durement touchées par le ralentissement des cadences de production.

Les PGE comportent un différé d'amortissement minimal de douze mois et une clause donnant à l'emprunteur la faculté, à l'issue de la première année, de les amortir sur une période additionnelle calculée en nombre d'années, selon son choix et dans la limite d'un nombre maximal d'années fixé à cinq par l'arrêté du 23 mars 2020 du ministre de l'Économie. Cette durée maximale de six ans est la plus longue autorisée par la Commission européenne dans le cadre des échanges avec la République française sur le régime d'aide d'État applicable au PGE.

Deux à quatre mois avant la date anniversaire du PGE, le chef d'entreprise indique à sa banque sa décision quant à la prolongation du prêt. Il peut décider soit de rembourser immédiatement son prêt au premier anniversaire, soit de l'amortir sur un à cinq ans supplémentaires, soit de mixer les deux options². Les banques se sont engagées à proposer de façon personnalisée à leurs clients les modalités d'amortissement qui répondent le mieux à leurs besoins. En particulier, dans le cadre d'un accord signé le 14 janvier 2021 entre la Fédération bancaire française (FBF) et le ministre de l'Économie, les banques se sont engagées à accepter systématiquement un différé supplémentaire d'un an au cours duquel seuls les intérêts et le coût de la garantie (cf. barème *infra* dans

¹ Au sens de l'article 44 sexies-0 A du Code général des impôts ou répondant à au moins un des critères définis au II de l'article D 313-45-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

² Les entretiens informels conduits à ce stade par le secrétariat du comité avec les responsables de trois réseaux bancaires indiquent que, sur les entreprises bénéficiaires de PGE dès mars 2020, 70 à 80 % opteraient pour une prolongation, dont une majorité pour la prolongation maximale.

le Tableau 2) seront payés par le client. Le coût de la garantie, en effet, est porté par la banque pendant la première année de différé. Dans tous les cas, la durée maximum du prêt ne peut pas dépasser six ans.

S'agissant des taux, les banques se sont engagées dès 2020 à consentir les PGE à « prix coûtant ». Pour la première année, cela signifiait sauf exception un taux correspondant uniquement à la prime de garantie dont le barème est fixé par l'État. Au-delà, l'accord du 14 janvier 2021 déjà cité porte l'engagement des banques de proposer une tarification maximale, commission de garantie comprise, de 1 à 1,5 % pour les prêts remboursés avant 2023 et de 2 à 2,5 % pour les prêts remboursés entre 2024 et 2026.

Pour éviter que le prêt garanti se substitue à des prêts existants, la loi indique que les concours totaux apportés par l'établissement prêteur à l'entreprise concernée ne doivent pas avoir diminué, lors de l'octroi de la garantie, par rapport au niveau qui était le leur le 16 mars 2020 (ou le 31 décembre 2020 pour les PGE octroyés depuis le 1^{er} janvier 2021). La FAQ précise que ces « concours totaux » sont les concours tirés, et ajoute qu'il ne peut y avoir de dénonciation concomitante de lignes de liquidité ou d'accélération des échéanciers des crédits existants.

La LFR prévoit que la garantie ne puisse couvrir la totalité du prêt, ce qui laisse à la charge des établissements prêteurs une quotité de risque dans leurs livres. Le dispositif s'appuie donc sur la relation personnalisée des entreprises avec leurs banques tout en incitant les banques à la rigueur dans l'instruction des dossiers et la gestion de leur créance garantie. La fraction couverte par la garantie est définie dans l'arrêté du 23 mars 2020 déjà cité. Elle est de :

- 90 % pour les entreprises qui, lors du derniers exercice clos ou, si elles n'ont jamais clôturé d'exercice, au 16 mars 2019, emploient en France moins de 5 000 salariés et réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros ;
- 80 % pour les autres entreprises qui, lors du dernier exercice clos, réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 milliard d'euros et inférieur à 5 milliards d'euros ;
- 70 % pour les autres entreprises.

La garantie de l'État est rémunérée selon un barème, en fonction de la taille de l'entreprise et de la maturité du prêt, également fixé par l'arrêté du 23 mars 2020. Ce barème, fortement progressif, est le barème minimum fixé par la Commission européenne.

Tableau 2 – Barème de la commission de garantie du PGE

Année		Effectif supérieur à 250 salariés ou Chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros et total de bilan supérieur à 43 millions d'euros		Autres entreprises
Première année			50	25
Années supplémentaires	Première		100	50
	Deuxième		100	50
	Troisième		200	100
	Quatrième		200	100
	Cinquième		200	100

Source : secrétariat du comité

Enfin, la garantie est soumise à un délai de carence qui est, au cas général, de deux mois : si un événement de défaut survient moins de deux mois après le décaissement du prêt, la garantie de l'État ne peut être mise en jeu. Bpifrance, gestionnaire de la garantie, indique cependant qu'à ce stade, cette circonstance est demeurée très exceptionnelle.

Modalités de gestion

La LFR qui crée le PGE charge Bpifrance, pour le compte et au nom de l'État et à titre gratuit, de gérer vis-à-vis des banques toutes les opérations relatives à l'engagement de garantie pris par l'État. Un décret du 1^{er} juillet 2020 précise les modalités de contrôle par l'État de cette activité de Bpifrance. Dans ce cadre, Bpifrance suit les encours garantis, perçoit les commissions auprès des banques et les reverse à l'État, instruit les demandes de mise en jeu par les banques et verse à celles-ci les sommes qui leur sont dues après avoir procédé à un appel de fonds auprès de l'État. L'ensemble des opérations de gestion incombant à Bpifrance ont été, outre la loi, le décret et l'arrêté, encadrées par des conventions conclues entre Bpifrance et les banques d'une part, et entre Bpifrance et l'État pour ce qui est de leur relation. L'établissement a mis en place – dans des délais très courts afin d'être opérationnel dès le 23 mars 2020 – une plateforme informatique permettant aux entreprises, après l'accord de leur banque qui est chargée des contrôles

(éligibilité, connaissance du client¹, etc.), d'enregistrer leur demande d'un prêt garanti par l'État².

Quant à l'octroi de la garantie elle-même, la loi prévoit deux régimes, selon la taille des entreprises :

- pour les entreprises de moins de 5 000 salariés *et* moins de 1,5 milliard d'euros de chiffre d'affaires lors du dernier exercice clos, la notification par la banque à Bpifrance de l'octroi d'un prêt éligible tient lieu d'octroi de la garantie ;
- pour les entreprises de plus de 5 000 salariés *ou* plus de 1,5 milliard d'euros de chiffre d'affaires lors du dernier exercice clos, la garantie est octroyée par arrêté du ministre de l'Économie.

Enfin, ce dispositif est proposé également outre-mer.

Nombre de bénéficiaires et montants alloués

La LFR du 23 mars 2020 autorise l'État à consentir sa garantie dans la limite de 300 milliards d'euros. Ce plafond est loin d'être atteint à ce stade.

135 milliards d'euros alloués à fin mars 2021

Le montant total accordé au titre du PGE atteint 135 milliards d'euros à fin mars (134 au 26 février 2021, cf. Graphique 1). Le dispositif a été surtout mobilisé lors du premier confinement, de fin mars 2020 à mi-mai 2020, période qui concentre 58 % du montant total de PGE accordés.

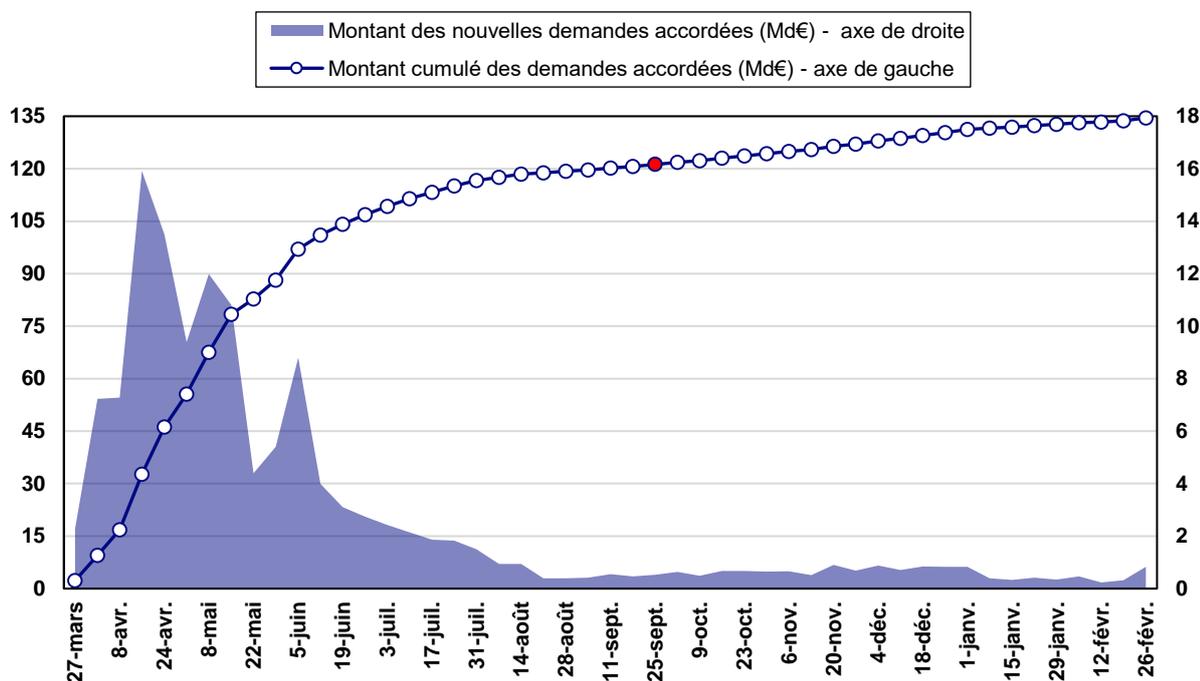
Le taux de rejet, qui fait l'objet d'un suivi régulier par la fédération bancaire française, est resté inférieur à 3 % pendant toute la campagne, qui a néanmoins eu un impact important sur l'activité du médiateur du crédit : le nombre de saisines, qui était de 1 000 en 2019, a été de 14 000 en 2020, soit 2,2 % des demandes de PGE ; 50 % ont connu une issue favorable³.

¹ Il s'agit des diligences (dites de « KYC » pour *Know Your Customer*), conduites par les banques dans le cadre de leurs procédures de conformité.

² Cette plateforme a fait l'objet d'un audit de l'Agence nationale de sécurité des systèmes informatiques (ANSSI) afin de prévenir les risques de piratage, et les serveurs sont externalisés.

³ Source : *Le financement des entreprises dans le contexte de la crise de la covid 19*, Frédéric Visnovsky, médiateur du crédit, secrétaire général adjoint de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution, 14 janvier 2021.

Graphique 1 – Montants accordés au titre du prêt garanti par l'État (PGE)



Lecture : à fin février 2021, le montant cumulé accordé au titre du PGE atteint 135 milliards d'euros.

Source : France Stratégie, à partir de Bpifrance, Banque de France - DGSER - DE - Service central des risques. Données au 26 février 2021

D'importants montants versés dans le commerce et les services aux entreprises

Depuis mars 2020, le commerce et les activités spécialisées, scientifiques et techniques concentrent près d'un quart et près de deux cinquièmes des montants versés au titre du PGE (voir Tableau 3), respectivement 24 % et 20 % soit une proportion supérieure à leur poids dans l'emploi salarié privé. Deux autres secteurs, l'hébergement-restauration et les activités financières et d'assurance, ne concentrent que 16 % des montants versés mais cette proportion est près de deux fois supérieure à leur part dans l'emploi salarié privé (respectivement 6 % et 4 %).

L'essentiel du montant étant déjà atteint à fin septembre. Le classement des secteurs sur les montants cumulés est globalement le même. En février 2021, les montants sont faibles, on peut toutefois remarquer que l'hébergement-restauration représente 14 % du total, soit une part près de deux fois plus élevée que sur les montants cumulés.

Tableau 3 – Répartition des montants versés au titre du PGE par secteur (en %)

Secteur	Valeur ajoutée totale *	Emploi salarié privé total**	Prêt garanti par l'État (PGE)		
			Cumulé de mars à sept. 2020***	Cumulé depuis mars 2020****	Février 2021 *****
A – Agriculture, sylviculture et pêche	1,8	1,6	1,1	1,2	2,9
C – Industrie manufacturière	10,9	13,9	14,8	16,0	10,7
B D E – Industries extractives, production et distribution d'énergie, d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution	2,4	1,9	2,3	0,7	0,8
F – Construction	5,8	7,2	8,8	8,6	11,0
G – Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	10,2	16,0	23,2	23,1	20,0
H – Transports et entreposage	4,7	7,1	7,2	6,8	5,8
I – Hébergement et restauration	2,9	5,7	6,6	6,7	13,9
J – Information et communication	5,5	4,1	3,4	3,5	2,9
K – Activités financières et d'assurance	4,1	4,4	7,8	7,9	4,1
L – Activités immobilières	12,8	1,3	1,5	1,4	1,6
M N – Activités spécialisées, scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien	14,2	17,8	17,4	18,2	17,0
O Q – Administration publique, enseignement, santé et action sociale	21,8	12,5	3,2	3,2	4,3
R U – Autres activités de services	2,8	6,6	2,5	2,6	5,0
Non déterminé			1,9		
Total	2 000 Mds€	20,0 M	118 Mds€	135 Mds€	809 M€

Note : la répartition est calculée sur les seules données renseignées (hors « Non déterminé », laissé à titre informatif).

Lecture : en cumulé de mars 2020 à mars 2021, le secteur hébergement-restauration concentre 6,8 % des montants versés au titre du PGE.

Sources : * Comptes nationaux (Insee). La valeur ajoutée totale en valeur en 2018 est ici ventilée par branche d'activité et non par secteur d'activité. ** Estimations d'emploi (Insee) – 2019 T4. *** Calculs France Stratégie/IGF à partir de la base Union (voir chapitre 3). **** Source Bpifrance et DG Trésor pour les grandes entreprises (au 17 mars 2021). ***** Source Bpifrance (non compté le prêt de 477 M€ accordé à l'entreprise Accorinvest SAS le 25 février 2021)

La répartition des bénéficiaires suit celle du poids démographique relatif des régions

La répartition des montants versés au titre du PGE est stable depuis mars 2020 et recoupe largement les différences de poids économique relatif, même si certains écarts peuvent être notés : la région francilienne concentre 37 % des montants versés alors qu'elle représente 31 % du PIB national. De même, la Corse concentre 0,8 % des montants, soit une proportion deux fois supérieure à son poids économique (0,4 %). *A contrario*, la Normandie représente seulement 2,5 % des montants, contre un poids de 4 % dans l'économie nationale.

Ces écarts peuvent s'expliquer en partie par des différences dans la composition du tissu productif, et d'abord par un effet de structure sectorielle : si tous les secteurs d'activité ont connu une perte de richesse produite, certains ont davantage subi ce choc économique comme l'hébergement-restauration (- 28,9 %), le transport (- 17,3 %) ou la construction (- 14,5 %). Si on calcule cet effet de structure sectorielle à la maille A17, il s'avère qu'il est globalement faible, et négligeable pour beaucoup de régions. Il est le plus élevé pour la Corse (- 0,6 point¹), puis l'Occitanie (- 0,2 point). À l'inverse, la Bretagne, les Hauts-de-France et la Nouvelle-Aquitaine ont une composition sectorielle de la valeur ajoutée plutôt favorable qui a contribué à réduire l'ampleur de la récession par rapport à la moyenne nationale (de 0,3 à - 0,6 point de valeur ajoutée).

Tableau 4 – Répartition des montants validés versés au titre du PGE par région (en %)

Région	PIB en volume	Emploi total	Prêts garanti par l'État (PGE)		
			Cumulé de mars à sept. 2020	Cumulé mars 2020 à mars 2021	Février 2021 *
Auvergne-Rhône-Alpes	11,6	12,2	10,7	11,0	20,0
Hauts-de-France	7,1	7,8	6,0	5,9	4,5
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,1	7,5	8,2	8,4	9,0
Grand-Est	6,8	7,5	5,9	5,8	7,1
Occitanie	7,4	8,3	6,8	6,8	8,9
Normandie	4,0	4,6	2,5	2,5	3,7
Nouvelle-Aquitaine	7,5	8,6	7,1	7,2	6,3
Centre-Val de Loire	3,2	3,5	2,3	2,3	2,5
Corse	0,4	0,5	0,7	0,8	0,2
Bourgogne-Franche-Comté	3,3	3,8	2,6	2,6	2,9

¹ C'est-à-dire que l'effet de structure sectorielle a contribué à accentuer la récession en Corse en 2020 à hauteur de 0,6 point de valeur ajoutée.

Bretagne	4,2	4,9	3,7	3,6	2,5
Pays de la Loire	5,0	5,7	4,0	3,9	2,4
Île-de-France	30,8	22,8	37,2	37,1	28,4
Outre-Mer	1,8	2,2	2,1	2,1	1,7
Non déterminé	N.A	N.A	0,9	N.A	1,0
Total	2 000 Mds€	28,5 M	118 Mds€	135 Mds€	809 M€

Note : la répartition est calculée sur les seules données renseignées (hors « Non déterminé », laissé à titre informatif).

* Hors le prêt de 477 millions d'euros accordé à l'entreprise Accorinvest SAS le 25 février 2021.

Lecture : au titre du PGE, en cumulé depuis mars 2020, 3,6 % des montants ont été versés à des indépendants ou entreprises localisés en Bretagne.

Sources : calculs France Stratégie/IGF à partir de la base Union (voir chapitre 3) pour le cumul à fin septembre, comptes régionaux (Insee) et estimation d'emploi 2019 (Insee) ; tableau de bord sur le site du ministère de l'Économie pour le cumul à fin mars 2021 ; données Bpifrance pour les données février 2021

Un outil qui a soutenu le financement bancaire des petites entreprises

Les petites entreprises de moins de 20 salariés ont été les principales bénéficiaires du dispositif depuis sa mise en place (voir Tableau 5). Ainsi, depuis mars 2020, sur 100 euros validés et versés au titre du PGE, 50 euros leur ont bénéficié, une proportion bien plus élevée que leur part dans l'emploi salarié privé.

Tableau 5 – Répartition des montants validés et versés au titre du PGE par catégorie d'entreprises (en %)

Catégorie d'entreprises pour la répartition de l'emploi salarié privé	Catégorie d'entreprises du dispositif	Emploi salarié privé	Cumulé mars 2020 à septembre 2020	Cumulé mars 2020 à mars 2021	Février 2021 **
Moins de 10 salariés	Moins de 20 salariés	18,1	47,4	50,1	75,4
		9,0			
De 10 à 19 salariés	De 20 à 49 salariés	31,8	34,2	36,4	13,7
					De 50 à 249 salariés	9,4
De 250 à 999 salariés	De 250 à 499 salariés	14,2	6,1	3,8	1,4
					De 500 à 999 salariés	0,1

1 000 salariés et plus	1 000 salariés et plus	27,0	12,3	9,6	N.R
	Non déterminé	N.A.	1,4	0,1	8,6
	Total	17,3 M	118 Mds€	135 Mds€	809 M€

Note : la répartition est calculée sur les seules données renseignées (hors « Non déterminé », laissé à titre informatif).

* Hors le prêt de 477 millions d'euros accordé à l'entreprise Accorinvest SAS le 25 février 2021.

Lecture : au titre du PGE, en cumulé de mars 2020 à mars 2021, 36,4 % des montants ont été versés à des indépendants ou entreprises de 20 à 249 salariés.

Sources : calculs France Stratégie/IGF à partir de la base Union (voir chapitre 3) pour le cumul à fin septembre et calculs France Stratégie/IGF à partir d'Acoss (Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017 pour l'emploi salarié privé ; d'après la DG Trésor, selon les données transmises par Bpifrance (données PGE au 17 mars 2020)

1.2. Les reports de charges fiscales, accélérations de remboursements d'impôts et reports de cotisations sociales : la capacité publique d'endettement mise au service des entreprises

1.2.1. Les reports de charges fiscales

Principes

Les reports d'échéances fiscales sur les impôts directs sont des mesures usuelles en faveur des entreprises en difficulté. Face à l'ampleur de la crise, le gouvernement a souhaité les encadrer d'une manière systématique, rassurant par voie de presse les chefs d'entreprises quant à la bienveillance des services fiscaux, le dispositif étant ensuite précisé par des instructions internes à la DGFIP. La TVA et le prélèvement à la source, qui sont collectés par les entreprises pour le compte de l'État, ne sont pas concernés par la mesure¹.

L'État a également aidé les entreprises en accélérant le remboursement de certaines créances fiscales, en particulier les crédits de TVA – qui naissent des situations dans lesquelles la TVA collectée par une entreprise est inférieure à la TVA qu'elle déduit sur ses achats² – et les crédits d'impôts (tels que le crédit d'impôt recherche, pour la partie arrivant à échéance pendant la crise). Bien que ces dispositifs ne soient pas explicitement visés par la lettre de mission du président du comité, ils sont inclus dans la présente étude, puisqu'ils répondent strictement au même objectif par des moyens très proches.

¹ Des aménagements à la marge sont prévus s'agissant de la TVA, cf. *infra*.

² Situations typiques d'entreprises en phase de stockage.

D'une manière générale, ces reports sont des solutions de trésorerie à très court terme, de l'ordre de 1 à 3 mois.

Enfin, toujours dans le même objectif, le délai de remboursement des créances de report en arrière de déficits fiscaux¹, qui est en principe de cinq ans, a été accéléré. La troisième LFR 2020 les inclut dans la compétence du comité. Cette mesure est cependant restée à ce stade sans impact macroéconomique (au 1^{er} mars 2021, environ 6 000 entreprises concernées pour 85 millions d'euros).

Dans leur principe, ces dispositifs – que la DGFIP suit globalement sous l'appellation de « mesures de bienveillance » – ont une portée universelle : toutes les entreprises y ont accès.

Éligibilité

Comme il est indiqué *supra*, le dispositif n'est soumis à aucune condition d'éligibilité, sinon, pour les grandes entreprises, les engagements de responsabilité (voir **Encadré 2**).

Conditions

Les mesures de report n'ont pas nécessité de support juridique spécifique, puisque le droit commun permet aux comptables publics d'accorder des délais et remises aux contribuables².

Par ailleurs, ne sont concernés que les impôts directs : impôts sur les sociétés (IS), taxe sur les salaires, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), cotisation foncière des entreprises (CFE). Les entreprises qui avaient déjà réglé leurs échéances de mars 2020 au moment de l'annonce de la mesure ont pu en demander le remboursement.

À partir de juin 2020, les entreprises ont pu moduler leurs acomptes d'IS, de CVAE et de CFE grâce à un étalement du versement des acomptes et à une augmentation des tolérances sur le calcul de leur montant. L'échéance du report a ensuite été modulée selon

¹ Faculté, souvent dite de « *carry back* », de considérer, sur option de l'entreprise et dans certaines limites, un déficit constaté depuis 1984 comme une charge de l'exercice fiscal précédent, et de réduire en conséquence l'IS dû au titre de cet exercice.

² Toutefois, pour faciliter le déploiement des instructions à l'échelle nationale, l'article 11 de la loi d'urgence autorise le gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure dérogeant aux dispositions de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 relatives à la Responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics. C'est sur ce fondement que l'ordonnance n° 2020-326 du 25 mars 2020 aménage ce régime de responsabilité, en disposant que les mesures de restriction de circulation et de confinement décidées par le gouvernement à compter du 12 mars 2020 ainsi que l'état d'urgence sanitaire sont constitutifs d'une circonstance de la force majeure au sens de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, c'est-à-dire de nature à empêcher la mise en jeu de la RPP.

les échéances et l'évolution des restrictions affectant l'économie. Ainsi, par exemple, les entreprises qui avaient reporté leur acompte de mars 2020 avec une régularisation à l'échéance suivante ont été dispensées de versement de l'acompte de juin d'IS. De même, l'ensemble des redevables de la CFE a pu bénéficier d'un report de trois mois, sur simple demande, du paiement de son solde de CFE prévu au 15 décembre 2020. Le même dispositif de report avait été adopté préalablement en faveur des propriétaires exploitants pour l'échéance de taxe foncière (TF).

Des mesures plus sectorielles ont également été prises, telles que le report de la taxe sur les salaires et la contribution à l'audiovisuel public pour les professionnels de l'hôtellerie et de la restauration ou, dans certaines conditions, le report des prélèvements spécifiques aux jeux pour les casinos, clubs de jeux et opérateurs de paris sportifs.

Le report est soumis à un examen au cas par cas de la situation de l'entreprise par le service compétent de la DGFIP (service des impôts des entreprises – SIE – ou direction des grandes entreprises – DGE – selon la taille de l'entreprise, ou commission des chefs des services financiers – CCSF – pour le traitement global des dettes fiscales et sociales). Seuls les indépendants ont bénéficié sur simple demande, au début de la crise, d'un report des échéances de mars, avril et mai 2020, lissées sur les mois suivants.

S'agissant de l'accélération des remboursements de crédits de TVA et de crédits d'impôt, il s'agit également de mesures techniques sans portée législative ni réglementaire :

- les remboursements de TVA : chaque mois, les entreprises concernées peuvent soit demander le remboursement de ces crédits, soit les imputer sur les versements des mois suivants ; c'est le traitement de ces remboursements qui a été accéléré, en pratique de l'ordre d'un mois au plus puisqu'en moyenne environ 90 % des versements sont traités dans les 30 jours ;
- s'agissant de l'IS : en année normale, les entreprises demandent le remboursement de leurs crédits d'impôts en même temps qu'elles déposent leur liasse fiscale, et sont remboursées entre mai et juillet ; en 2020, elles ont pu faire les demandes de remboursement dès mars, ce qui a entraîné des versements plus précoces, de l'ordre de trois mois au plus.

L'accélération du remboursement des reports en arrière de déficits fiscaux, en revanche, a nécessité une mesure législative car les régimes de remboursement et d'imputation sont définis par un article législatif du Code général des impôts. Elle a ainsi fait l'objet de l'article 5 de la troisième LFR 2020.

Modalités de gestion

Le dispositif est géré par le réseau de la DGFIP. Selon la DGFIP, sollicitée par le secrétariat du comité, cette gestion a nécessité une mobilisation exceptionnelle à moyens constants

et sans évolution informatique particulière, en l'état également des moyens disponibles pour organiser le télétravail.

Les systèmes d'information de la DGFIP ne permettent pas d'assurer un suivi automatisé des reports et accélérations de versements consentis. Les données fournies chaque semaine au comité sont issues de la consolidation manuelle de fichiers, eux-mêmes tenus en dehors des systèmes de recouvrement, par les SIE et la DGE. Les mesures d'accélération de remboursement des crédits de TVA et d'IS sont disponibles uniquement pour les entreprises gérées par la DGE, car les moyens des SIE ne permettent pas d'isoler cette information. La DGFIP signale par ailleurs que les limites des moyens tant humains qu'informatiques des services ne permettent d'assurer ni l'homogénéité, ni l'exhaustivité du recensement.

En outre, les fichiers ne sont alimentés que par des flux entrants, c'est-à-dire le montant des mesures de bienveillance prises au cours de la semaine. Les apurements ne sont pas pris en compte, et la durée des délais accordés n'est pas non plus indiquée, si bien que l'impact sur la trésorerie des entreprises ne peut pas être évalué, non plus d'ailleurs que l'impact sur la trésorerie de l'État. La DGFIP fait valoir que la mise en place d'un suivi automatisé ne présentant pas ces limites aurait nécessité des développements informatiques lourds qui ne pouvaient pas être conduits dans les délais impartis.

Le secrétariat du comité souligne néanmoins que ces limites ont des conséquences lourdes sur sa capacité de suivi et d'évaluation du dispositif, et ne peuvent être considérées comme satisfaisantes. Le besoin de suivi et de pilotage des reports consentis aux contribuables, même en dehors de toute crise, devrait conduire la DGFIP à établir un plan de mise à niveau de ses systèmes permettant *a minima* la compréhension des mesures prises : vitesse d'apurement, durée moyenne du portage par l'État, etc.

Par ailleurs, le secrétariat du comité a sollicité de la DGFIP des indications quant aux mesures de contrôle mises en place mais n'a pas obtenu de réponse à ce stade.

Nombre de bénéficiaires et montants alloués

Le secrétariat du comité ne dispose pas de données fines sur les reports de charges fiscales et ne peut donc présenter sur ce dispositif les mêmes tableaux de répartition que sur les autres mesures.

Selon les données de suivi disponibles :

- au 4 mars 2021 :
 - les reports et délais concernaient 112 000 entreprises, pour 3,4 milliards d'euros ;
 - les reports, délais et accélérations concernaient 125 000 entreprises pour 21 milliards d'euros ;

- les restitutions au titre des reports en arrière des déficits concernaient 4 000 entreprises pour 62 millions d'euros, et étaient donc sans impact macro-économique ;
- au 8 octobre 2020, donc à la fin de la première vague :
 - les reports et délais concernaient 75 000 entreprises, pour 3 milliards d'euros ;
 - les reports, délais et accélérations concernaient 87 000 entreprises, pour 17 milliards d'euros.

1.2.2. Les reports de cotisations sociales

Principes

L'article 4 de l'ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux prévoit que les délais régissant le recouvrement des cotisations et contributions sociales non versées à leur date d'échéance sont suspendus entre le 12 mars 2020 et la fin du mois suivant la cessation de l'état d'urgence sanitaire.

Les principes directeurs des reports de paiement des cotisations sociales sont les mêmes que ceux des reports de paiement d'impôts directs : il s'agit d'un dispositif à vocation universelle, qui offre une solution de trésorerie à court terme (moins de trois mois). Mais, alors que l'administration fiscale n'a accordé que des délais de trois mois et a repris rapidement le recouvrement amiable, la sphère sociale a opté pour des délais renouvelables par accord tacite (cf. *infra*), conduisant à renvoyer les apurements à la fin de la crise, donc souvent à douze mois. Ces reports ont ceci d'exceptionnel par rapport au droit commun qu'ils concernent non seulement les parts patronales, ce qui est habituel, mais également les parts salariales, qui sont donc précomptées sur les salaires des employés sans être immédiatement reversées aux organismes de sécurité sociale.

En parallèle, l'exonération totale de certaines cotisations est prévue, depuis juillet 2020, par l'article 65 de la troisième LFR 2020 puis par l'article 9 de la LFSS 2021. Cette mesure, qui a la nature d'une subvention et à laquelle il a été à ce jour peu recouru, est traitée dans la troisième section de ce chapitre.

Éligibilité

Les employeurs publics, y compris les établissements de santé, ainsi que les particuliers employeurs, sont exclus du dispositif mais restent éligibles aux possibilités de report de droit commun. Par ailleurs, les grandes entreprises doivent prendre les mêmes engagements de responsabilité que pour bénéficier des autres aides (voir Encadré 2). De plus, les entreprises bénéficiaires d'un PGE ne peuvent prétendre à un report, sauf difficulté avérée.

Conditions

Les reports de paiement de cotisations sociales ont été annoncés par voie de presse dès le 12 mars 2020 puis précisés par des instructions interministérielles successives du ministre de l'Action et des Comptes publics et du ministre de l'Agriculture aux directeurs généraux de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) et de l'Agirrc-Arrco. La première d'entre elles est datée du 3 avril 2020.

Sont visées par ce report exceptionnel :

- les cotisations et contributions salariales et patronales dues au titre de la sécurité sociale, de la retraite complémentaire et de l'assurance chômage ;
- les contributions patronales dues au titre du Fonds national d'aide au logement (FNAL), du Versement transport (VT) et de la Contribution solidarité autonomie (CSA) ;
- l'ensemble des cotisations et contributions recouvrées par les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) et caisses de Mutualité sociale agricole (MSA) dans le cadre des guichets uniques et titres simplifiés.

Ainsi, ne sont pas concernées, notamment, la taxe de solidarité additionnelle, la contribution sociale de solidarité des sociétés, les contributions pharmaceutiques, ainsi que les contributions dues au titre de la formation professionnelle, de l'apprentissage, de l'Obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) et de la Participation de l'employeur à l'effort de construction (PEEC).

Modalités de gestion

Les employeurs ont pu, dès l'établissement de leur Déclaration sociale nominative (DSN) déposée le 15 mars 2020, reporter le paiement des cotisations et contributions associées en mentionnant un montant réduit, voire une mise à zéro.

L'instruction du 3 avril 2020 pose le principe, constamment réitéré par la suite, que le non-paiement relève toujours d'une initiative du redevable – demande préalable ou même directement non-paiement – et non d'une initiative générale de l'organisme, avec toutefois plusieurs exceptions :

- les indépendants ont bénéficié d'un report automatique des échéances de mars à août, reportées par défaut sur les autres échéances de l'année¹, puis de celles de

¹ Les indépendants non mensualisés ont bénéficié d'un report activable au moment de l'appel à cotisation et ont été encouragés à réestimer leur revenu 2020 pour adapter eux-mêmes l'échéancier de leurs acomptes.

novembre et décembre, le bénéfice de la mesure étant de plus prolongé au-delà du 1^{er} janvier 2021 pour les travailleurs indépendants des secteurs S1 et S1 bis¹ ;

- les exploitants agricoles ainsi que les praticiens et auxiliaires médicaux ont bénéficié d'un report automatique des échéances entre mars et juillet.

Pour l'échéance d'avril 2020, toutes les entreprises de plus de 1 000 salariés ont en principe été interrogées par les Urssaf sur leurs intentions de paiement, dans le but d'anticiper les difficultés de trésorerie éventuelles et de s'assurer du paiement par les employeurs des secteurs peu affectés par la crise.

À compter de mai 2020, les entreprises de plus de 5 000 salariés ont vu leur report de paiement conditionné à une demande préalable :

- les grandes entreprises relevant de l'un des secteurs les plus affectés par la crise (voir Encadré 1) bénéficient de la possibilité de report intégral de leurs cotisations sociales ;
- hors procédure de sauvegarde, les grandes entreprises ne relevant pas de ces secteurs doivent remplir un formulaire *ad hoc* et justifier de leurs difficultés de trésorerie pour pouvoir bénéficier d'un report.

Le dispositif de report de tout ou partie des cotisations salariales et patronales a été reconduit pour les échéances d'avril, mai et juin 2020. Depuis les échéances du mois de juin, le report était conditionné à une demande préalable, quelle que soit la taille de l'entreprise. L'accord était tacite en l'absence de réponse de l'Urssaf dans les deux jours ouvrés suivant le dépôt du formulaire en ligne.

Pour juillet et août 2020, les reports ont été autorisés pour les seules cotisations patronales, pour les entreprises qui en faisaient la demande.

Un retour à la normale en matière de paiement des cotisations a été prévu à partir de septembre 2020. À compter d'octobre, le dispositif de report de cotisations sociales a été réactivé puis adapté en fonction de l'évolution de la pandémie et en fonction de l'impact de la crise sanitaire sur l'activité des entreprises.

S'agissant de la mise en œuvre du dispositif par les administrations (organisation de crise face à l'accroissement de charge, adaptation éventuelle des systèmes d'information, plan de contrôle, etc.), la direction de la sécurité sociale, saisie par le secrétariat du comité, a indiqué qu'elle ne disposait pas de ces éléments, qui ne sont en possession que de

¹ Néanmoins, alors que les échéances de mars à août avaient été reportées sur les suivantes, le non-paiement des échéances postérieures à novembre a donné lieu à la constatation d'impayés.

l'Acoss. Le secrétariat n'a pas eu le temps, pour ce rapport d'étape, de solliciter l'Acoss sur ce point, ni la CCMSA s'agissant des cotisations des exploitants agricoles.

Les chiffres fournis pour suivre le dispositif ne sont pas homogènes à ceux qui sont fournis par la DGFIP sur les reports de paiement des impôts directs : alors que la DGFIP indique le montant des mesures de bienveillance accordées, l'Acoss transmet le *solde* des cotisations restant dues.

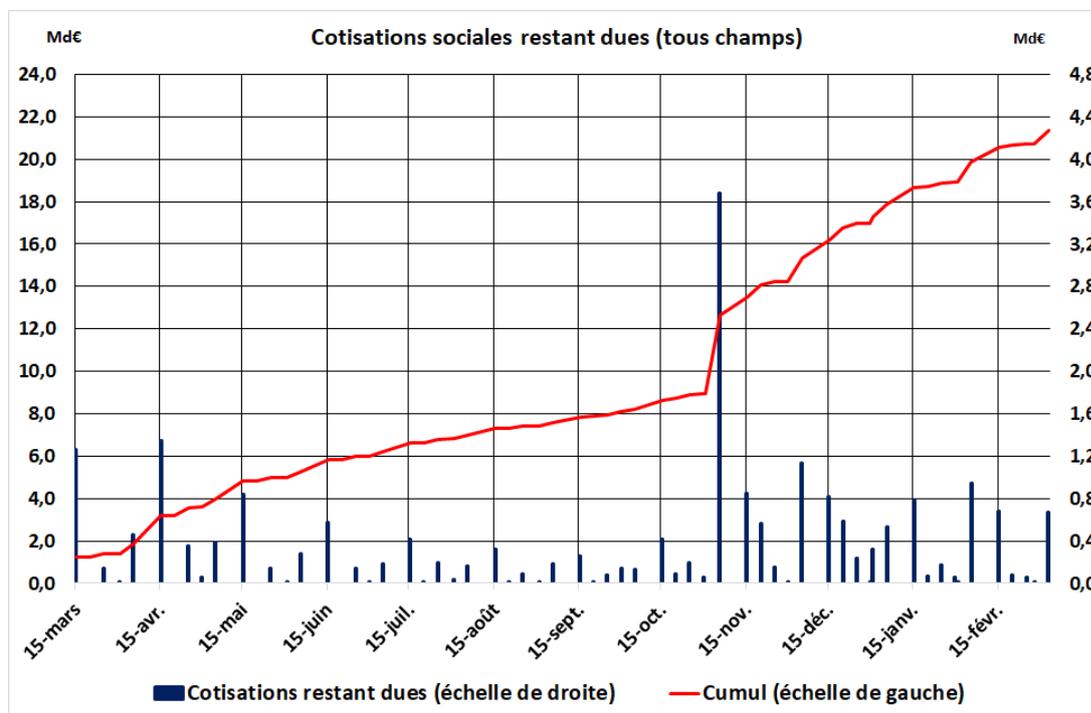
Répartition des montants alloués par secteur, région et taille d'entreprise

Le montant total des cotisations sociales restant dues atteint 21,4 milliards d'euros mi-mars 2021

Au 12 mars 2021, le montant total des cotisations restant dues (après remboursement partiel des cotisations sociales reportées) atteint 21,4 milliards d'euros sur l'ensemble des champs (régime général, Agirc-Arrco, régimes agricoles), dont 11,6 milliards d'euros sur le seul champ du régime général (recouvrement Acoss)¹.

¹ Réserves méthodologiques fournies par la DSS : Il été décidé d'ajuster les échéanciers de cotisations prévisionnelles 2020 des travailleurs indépendants sur la base d'un revenu estimé 2020. Ce revenu estimé repose sur une assiette diminuée de 50 % par rapport au calcul normal, ce qui conduit mécaniquement à diminuer le montant total du report de cotisations sociales. Pour autant, s'agissant des cotisations des travailleurs indépendants sur comptes de droit commun (hors auto-entrepreneurs) remontés par l'Acoss et faisant partie du montant total du report de cotisations sociales, les reports sont comptabilisés sans tenir compte de cette mesure d'abaissement de l'assiette.

**Graphique 2 – Montants restant dus au titre des reports de cotisations sociales (RCS),
selon l'échéance reportée – Au 12 mars 2021**



Lecture : les 21 milliards d'euros de cotisations restant dues au 12 mars 2021, les reports obtenus avant le 15 avril 2020 représentent 3,2 milliards d'euros, dont 1,4 milliard au titre de l'échéance due le 15 avril.

Source : tableau de bord / conséquence économiques du Coronavirus (DG Trésor), à partir de DSS.
Données jusqu'au 12 mars 2021

À la fin de la première vague, le volume des cotisations reportées était de 24 milliards d'euros, soit 13,5 % des cotisations dues.

La DSS indique par ailleurs que, entre mars 2020 et mars 2021, environ 50 milliards d'euros de reports ont été accordés. Ils ont donc été apurés à hauteur d'environ 60 %.

D'importants montants de cotisations restent à recouvrer dans les activités spécialisées, scientifiques et techniques, le commerce et l'industrie manufacturière

Au 2 mars 2021, les activités spécialisées, scientifiques et techniques, le commerce, et l'industrie manufacturière concentrent près de la moitié des montants de cotisations sociales restant dus (voir Tableau 6), respectivement 21 %, 15 % et 14 %, soit une proportion proche de leur part dans l'emploi salarié privé. Trois autres secteurs, l'hébergement-restauration, le transport et l'entreposage, et l'information et la communication, ne concentrent qu'un quart des montants restant dus mais cette proportion est près de deux fois supérieure à leur part dans l'emploi salarié privé (17 %).

Tableau 6 – Répartition des montants restant à recouvrer au titre des reports de cotisations sociales (RCS) par secteur (en %)

Secteur	Valeur ajoutée totale*	Emploi salarié privé (T4 2019)	Restes à recouvrer		
			À fin septembre 2020	Au 2 mars 2021	Au titre des échéances de janvier 2021**
A – Agriculture, sylviculture et pêche	1,8	1,6	0,3	0,1	0,2
C – Industrie manufacturière	11,0	13,9	9,0	13,7	8,9
B D E – Industries extractives, production et distribution d'énergie, d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution	2,5	1,9	2,5	0,6	0,5
F – Construction	5,8	7,2	11,3	10,0	8,7
G – Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	10,2	16,0	15,8	14,9	13,8
H – Transports et entreposage	4,6	7,1	6,4	11,2	9,9
I – Hébergement et restauration	2,9	5,7	8,0	8,8	13,3
J – Information et communication	5,4	4,1	4,9	6,4	5,7
K – Activités financières et d'assurance	4,0	4,4	3,1	2,9	3,1
L – Activités immobilières	12,9	1,3	2,5	1,4	1,6
M N – Activités spécialisées, scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien	14,2	17,8	19,8	20,6	18,9
O Q – Administration publique, enseignement, santé et action sociale	21,9	12,5	12,0	5,1	5,7
R U – Autres activités de services	2,8	6,6	4,6	5,2	9,6
Non déterminé			2,6		
Total	2 000 Mds€	20,0 M	19 Mds€	21,4 Mds€	938 M€

Note : la répartition est calculée sur les seules données renseignées (hors non déterminé, laissé à titre informatif).

* La valeur ajoutée totale en valeur en 2018 est ici ventilée par branche d'activité et non par secteur d'activité.

** Exigibles aux 5 et 15 février 2021.

Lecture : au 2 mars 2021, les activités spécialisées, scientifiques et techniques concentrent 20,6 % des montants de cotisations sociales restant à recouvrer (RCS).

Sources : calculs France Stratégie/IGF à partir de la base Union (voir chapitre 3) pour les restes à recouvrer à fin septembre ; compte nationaux, base 2014 (Insee) et estimations d'emploi (Insee) ; estimations trimestrielles Acooss-Urssaf, Dares, Insee ; d'après DG Trésor, selon les données transmises par DSS (données RCS au 2 mars 2021)

À début mars 2021, les entreprises localisées en Île-de-France concentrent deux cinquièmes des montants de cotisations sociales restant à recouvrer

La répartition des restes à recouvrer recoupe pour partie les différences de poids économique et salarial. Comme pour le PGE, l'Île-de-France et la Corse sont les deux régions surreprésentées. Au 2 mars 2021, la région francilienne concentre 38 % des cotisations sociales restant à recouvrer alors qu'elle ne couvre que près d'un quart de l'emploi total et contribue pour 31 % au PIB national. De même, la Corse concentre 0,8 % des montants restant dus, soit une proportion supérieure à son poids dans l'emploi total (0,5 %) et à sa contribution au PIB (0,4 %).

Tableau 7 – Répartition des montants restant à recouvrer au titre des reports de cotisations sociales (RCS) par région (en %)

Région	PIB en volume	Emploi total	Restes à recouvrer		
			À fin septembre 2020	Au 2 mars 2021	Au titre des échéances de janvier 2021**
Auvergne-Rhône-Alpes	11,6	12,2	11,7	10,6	10,4
Hauts-de-France	7,1	7,8	5,7	5,4	5,4
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,1	7,5	8,1	7,4	6,9
Grand-Est	6,8	7,5	5,7	5,4	5,3
Occitanie	7,4	8,3	6,9	6,5	6,6
Normandie	4,0	4,6	3,4	3,1	3,3
Nouvelle-Aquitaine	7,5	8,6	6,9	6,1	5,4
Centre-Val de Loire	3,2	3,5	2,5	2,2	2,2
Corse	0,4	0,5	0,8	0,8	0,7
Bourgogne-Franche-Comté	3,3	3,8	2,8	2,5	2,2
Bretagne	4,2	4,9	3,1	2,7	2,6
Pays de la Loire	5,0	5,7	4,2	3,8	3,5
Île-de-France	30,8	22,8	35,1	38,2	40,1
Outre-Mer	1,8	2,2	3,2	N.A	5,4
Non déterminé			16,9		
Total	2 000 Mds€	28,5 M	19 Mds€	21,4 Mds€	938 M€

Note : la répartition est calculée sur les seules données renseignées (hors « Non déterminé », laissé à titre informatif).

** Exigibles aux 5 et 15 février 2021.

Lecture : au 2 mars 2021, les entreprises de la région francilienne concentrent 38 % des montants de cotisations sociales restant à recouvrer.

Sources : calculs France Stratégie/IGF à partir de la base Union (voir chapitre 3) pour les restes à recouvrer à fin septembre 2020 ; comptes régionaux, base 2014 (Insee) et estimation d'emploi 2019 (Insee) ; d'après DG Trésor, selon les données transmises par DSS (données RCS au 2 mars 2021)

Au 2 mars 2021, les entreprises de moins de 20 salariés concentrent plus d'un tiers des cotisations sociales restant à recouvrer

Les petites entreprises de moins de 20 salariés concentrent une proportion importante des montants de cotisations sociales restant dus (voir Tableau 8). Ainsi, au 2 mars 2021, sur 100 euros de cotisations sociales restant à recouvrer, 37 euros le sont auprès d'entreprises de moins de 20 salariés. À fin septembre 2020, elles concentraient près de deux tiers des montants de cotisations restant dus.

Tableau 8 – Répartition des montants restant à recouvrer au titre des reports de cotisations sociales (RCS) par catégorie d'entreprises (en %)

Catégorie d'entreprises pour la répartition de l'emploi salarié privé	Catégorie d'entreprises	Emploi salarié privé	À fin septembre 2020	Au 2 mars 2021	Au titre de janvier 2021*
Moins de 10 salariés	Moins de 20 salariés	18,1	55,8	36,7	39,6
De 10 à 19 salariés		9,0	7,9		
De 20 à 249 salariés	De 20 à 49 salariés	31,8	21,9	14,8	14,3
	De 50 à 249 salariés			17,2	19,0
De 250 à 999 salariés	De 250 à 999 salariés	14,2	6,4	11,1	13,1
1 000 salariés et plus	1 000 salariés et plus	27,0	7,7	15,8	14,0
	Non déterminé		0,5	N.R	8
	Total	17,3 M	19 Md€	21,4 Md€	938 M€

Note : la répartition est calculée sur les seules données renseignées (hors non déterminé, laissé à titre informatif).

* Exigibles aux 5 et 15 février 2021.

Lecture : à début mars 2021, les entreprises de moins de 20 salariés concentrent 37 % des montants de cotisations sociales restant à recouvrer.

Sources : calculs France Stratégie/IGF à partir de la base Union (voir chapitre 3) pour les restes à recouvrer à fin septembre 2020 ; calculs France Stratégie/IGF à partir d'Acoss (Sequoia 2020), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017) pour l'emploi salarié privé ; ; d'après la DG Trésor, selon les données transmises par DSS (données RCS au 2 mars 2021)

2. Activité partielle et fonds de solidarité : des mesures de soutien direct pour sauvegarder l'emploi

2.1. L'amélioration de la prise en charge de l'activité partielle : un outil pour prévenir les licenciements

Principes

Le principe de l'activité partielle est triple :

- l'employeur demeure en deçà des obligations légales et conventionnelles en matière de durée du temps de travail et, ainsi, se décharge en partie de son obligation de donner du travail à ses salariés ainsi que les moyens de le réaliser ;
- le salarié perçoit une indemnité qui lui est versée par l'employeur ; l'indemnité d'activité partielle est assujettie à la Contribution sociale généralisée (CSG) au taux de 6,2 % et à la Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) au taux de 0,5 %, mais ni à la taxe sur les salaires, ni aux cotisations salariales et patronales, si bien que 70 % du salaire brut représentent, en moyenne, 84 % du salaire net ; le plancher au SMIC horaire a pour conséquence que les salariés payés au SMIC sont indemnisés de l'entièreté de leur salaire ;
- l'employeur perçoit à son tour une allocation à ce titre : jusqu'à mars 2020, l'indemnité était de 70 % du salaire horaire brut, sans pouvoir être inférieure au SMIC horaire net (8,03 euros en 2020, 8,11 euros en 2021), tandis que l'allocation était forfaitaire (7,74 euros pour les entreprises de moins de 250 salariés et 7,23 euros pour les entreprises de plus de 250 salariés), laissant donc un reste à charge pour l'employeur.

Les éléments de rémunération non salariaux, importants pour certaines professions, ne sont pas pris en compte.

Le dispositif est financé à hauteur de 67 % par l'État et de 33 % par l'Unedic.

Inscrit dans le code du travail depuis de nombreuses années (articles L.5122-1 et suivants et R.5122-1 et suivants du code du travail), il est très bien connu par les partenaires sociaux.

Il a été renforcé pour aider les employeurs à faire face à la crise, puis modulé à plusieurs reprises en fonction des évolutions des mesures sanitaires :

- dans un premier temps, le reste à charge a été supprimé pour tous les employeurs ;

- par la suite, un reste à charge de 10 % du salaire brut horaire¹, représentant 1/7^e de l'indemnité salarié, a été rétabli, sauf pour les établissements recevant du public (ERP) fermés sur décision administrative ainsi que les employeurs des secteurs protégés (voir Encadré 1) ou des zones concernées par un reconfinement géographique ;
- en octobre 2020 a été défini un régime définitif moins favorable tant pour le salarié (indemnité ramenée à 60 % du salaire horaire brut) que pour l'employeur (allocation ramenée à 36 % du salaire horaire brut, donc laissant un reste à charge de 40 % de l'indemnité²), dont l'application a été plusieurs fois repoussée ; l'entrée en vigueur est actuellement prévue pour le 1^{er} mai 2021, sauf pour les ERP fermés sur décision administrative³ et les secteurs protégés⁴ ; le plancher de l'allocation diminuera de plus de 100 % à 90 % du SMIC horaire net, soit 7,30 euros, pour les employeurs qui se verront appliquer le taux de 36 % à partir du 1^{er} mai.

S'agissant de l'indemnité, le bénéfice de l'activité partielle a été étendu notamment aux salariés dont la durée du travail est fixée par forfait en heures ou en jours sur l'année⁵. En effet, en raison de la faculté d'adaptation de leur temps de travail sur l'ensemble de l'année, ces salariés étaient auparavant exclus du dispositif sauf en cas de fermeture totale de leur établissement.

Par ailleurs, pour mémoire, dans le cadre du plan de relance, un régime d'activité partielle de longue durée (APLD) a été défini par le décret n° 2020-926 du 28 juillet 2020. Ce décret permet la mise en place, dans le cadre d'un accord collectif de branche, de groupe, d'entreprise ou d'établissement, d'une réduction du temps de travail pouvant aller jusqu'à 40 % (voire 50 % dans des cas exceptionnels sur décision de l'autorité administrative) sur la durée totale de l'accord, pendant 24 mois sur une période de trois ans et en contrepartie d'engagements notamment en matière de maintien de l'emploi. Faisant partie du plan de relance, ce dispositif n'est pas couvert par le présent rapport.

Enfin, afin de répondre aux inquiétudes de certaines organisations patronales sur l'accumulation de congés payés durant les périodes d'activité partielle, le gouvernement a mis en place début 2021 une aide exceptionnelle et non reconductible prenant en charge

¹ Allocation employeur de 60 % du salaire brut horaire pour une indemnité salarié de 70 % du même salaire, soit un reste à charge de 10 % du salaire brut horaire, représentant 1/7^e de l'indemnité salarié, soit environ 15 % de cette indemnité.

² Reste à charge de 24 % du salaire horaire brut, représentant donc 40 % de l'indemnité, puisqu'elle est de 60 % du salaire horaire brut.

³ Reste à charge nul garanti à ce stade jusqu'à fin juin 2021.

⁴ Allocation de 70 % du salaire brut (donc reste à charge nul) jusqu'au 30 avril, puis 60 % en mai-juin, puis 36 % à partir du 1^{er} juillet 2021.

⁵ Mais également à d'autres publics spécifiques : personnels navigants, pigistes, intermittents du spectacle, etc.

l'équivalent de dix jours de congés payés pour les entreprises les plus touchées par les effets de la crise sanitaire. Cette mesure prévoyait la prise en charge *via* l'allocation d'activité partielle¹ de dix jours de congés payés posés entre le 1^{er} et le 20 janvier 2021. Pour y avoir accès, les entreprises devaient remplir au moins l'une des deux conditions suivantes : i) avoir une activité interrompue partiellement ou totalement au moins 140 jours en 2020 (restaurants, salles de sport, etc.) ; ii) avoir connu une baisse d'au moins 90 % du chiffre d'affaires durant les périodes d'état d'urgence sanitaire (hôtels notamment). La période d'indemnisation des congés en question a été prolongée par la suite pour les congés pris entre le 1^{er} février et le 7 mars 2021 (toujours dans la limite de dix jours), pourvu que les employeurs aient placé un ou plusieurs salariés en position d'activité partielle durant cette période.

Éligibilité et conditions

Le dispositif a une vocation universelle.

Les procédures de mise en œuvre ont évolué sur plusieurs aspects, principalement :

- réduction du délai d'acceptation implicite de la demande d'activité partielle, de quinze à deux jours jusqu'au 1^{er} octobre 2020 ; le délai d'acceptation tacite a ensuite été rétabli à 15 jours ;
- assouplissement de la procédure de l'avis préalable du comité social et économique lors du dépôt d'une demande préalable d'autorisation d'activité partielle : sous certaines conditions, l'avis peut être recueilli postérieurement à la demande ;
- assouplissement de la procédure de dépôt préalable de l'activité partielle pour « circonstance exceptionnelle » : les employeurs ont jusqu'à 30 jours *après* la mise en place de l'activité partielle pour déposer leur demande, ce qui ouvre le droit à des allocations rétroactives ;
- allongement de la durée de validité maximale de l'autorisation d'activité partielle de six à douze mois.

La mise en place de ces évolutions, suivie de précisions sur son fonctionnement apportées en fonction des situations rencontrées concrètement ainsi que d'évolutions sur le fond, a nécessité de nombreux textes législatifs et réglementaires. Le secrétariat du comité a ainsi recensé 41 lois, ordonnances ou décrets relatifs à l'activité partielle (hors APLD) entre le 23 mars 2020 et le 26 février 2021. La notice du ministère du Travail apportant des

¹ 70 % du salaire brut, que les employeurs vont compléter afin que le salarié puisse bénéficier d'une indemnité équivalente à l'intégralité de sa rémunération pendant les jours de congé.

précisions sur ces évolutions et traitant un ensemble de questions-réponses, dans sa version mise à jour au 30 août 2020, est un document de 65 pages.

Modalités de mise en œuvre

Les demandes d'autorisation préalable (DAP) de mise en activité partielle sont adressées aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Ces demandes comportent une estimation prévisionnelle de salariés susceptibles d'être en activité partielle et le volume d'heure correspondant. Ce volume est donc un majorant de l'activité partielle réelle. Les modalités de transmission de ces demandes ont été adaptées à l'occasion de la crise (cf. *supra*).

Dans un délai de 12 mois, l'employeur formule une demande d'indemnisation (DI) auprès de la DIRECCTE afin que l'Agence de services et de paiement (ASP) lui verse l'allocation prévue par les textes. En termes de suivi, cet indicateur est donc plus précis que les DAP, puisqu'il concerne les heures effectivement indemnisées aux salariés au titre de l'activité partielle, mais il n'est connu qu'avec retard, ce retard étant en outre variable dans des proportions importantes selon les pratiques des employeurs.

Les DAP sont traitées dans un Extranet géré par l'ASP pour le compte la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). La transformation de l'allocation d'activité partielle pour faire face au confinement a conduit à un accroissement très important de la charge de travail des DIRECCTE. La DGEFP a indiqué qu'en trois mois, entre le 25 mars 2020 et fin juin 2020, les demandes de créations de comptes sur le système d'information Activité partielle (SI APART) ont concerné 1,1 million d'établissements, alors que seuls 100 000 étaient recensés avant crise.

La procédure classique de traitement des demandes fait intervenir les agents des unités départementales des DIRECCTE à deux stades : l'instruction et la validation des DAP, puis l'instruction et la validation des DI. Avant la crise, 78 ETP étaient dévolus à la gestion de l'activité partielle pour la France entière. Les DIRECCTE se sont donc organisées pour répondre à l'enjeu en habilitant près de 1 200 agents, temporairement détournés de leurs missions habituelles, et le lancement du recrutement complémentaire de près de 300 vacataires. Toutefois, ces renforts ne suffisant pas à garantir à la fois la validation rapide des paiements et un véritable contrôle *a priori*, la DGEFP a opté pour une automatisation des décisions avec l'installation au sein du système d'information d'une évolution permettant de valider les DAP au bout de 48 heures et les DI dans la journée (à partir du 9 avril 2020 et jusqu'au 1^{er} octobre 2020). Selon la DGEFP, sollicitée par le secrétariat du comité en juin 2020, cette évolution informatique avait à ce stade permis d'assurer le paiement des entreprises en moins de 10 jours.

Les contrôles mis en œuvre dans cette chaîne sont :

- l'impossibilité pour une entreprise, paramétrés dans l'outil, de déposer plusieurs DAP sur une même période ou de déposer plusieurs DI pour un même salarié ;
- un croisement avec les données de la base Infolégale permettant un contrôle *a priori*, mutualisé entre l'ordonnateur et le comptable, de la correcte identification des bénéficiaires des paiements : contrôle des procédures collectives (ordre des créances) et des SIRET inactifs ;
- les contrôles du comptable avant paiement, consistant principalement en la vérification des coordonnées bancaires.

Les délais de validation automatique des DAP ont été allongés à partir de l'été 2020 pour faciliter les contrôles, tandis que les délais de validation étaient rétablis au même niveau qu'avant la crise, pour sécuriser davantage les paiements.

Depuis le 1^{er} octobre 2020, le délai de validation des DAP a été de nouveau allongé à 15 jours, soit le délai applicable avant la crise sanitaire, ce qui facilite la lutte contre les escroqueries. En effet, ces escroqueries nécessitent une détection particulièrement rapide car elles sont souvent commises par des individus ou groupes d'individus qui usurpent la raison sociale avec laquelle ils n'ont aucun rapport et disparaissent dès le paiement, rendant la récupération des indus particulièrement difficile.

Dès le déploiement du dispositif d'indemnisation au titre de l'activité partielle en période de crise sanitaire, la DGEFP a décidé du déploiement d'un plan de contrôle *a posteriori* : groupe de travail le 3 avril 2020, production et diffusion d'une instruction dédiée signée le 5 mai 2020 par la ministre du Travail ainsi que, le 14 mai, d'un plan de contrôle accompagné d'annexes techniques pour un lancement effectif à compter du 25 mai. Ces mesures ont été renforcées par une instruction du 22 septembre, insistant notamment sur les tentatives d'escroquerie, et par une instruction du 10 décembre traitant plus spécifiquement du cas des travailleurs saisonniers.

Encadré 3 – Plan de contrôle de l'activité partielle

Le plan de contrôle Activité partielle s'articule autour de **deux objectifs** majeurs :

- un objectif principal, la lutte contre la fraude ;
- un objectif secondaire, la régularisation des DI qui n'auraient pas été correctement renseignées.

Au regard de l'ampleur de demandes au titre de l'activité partielle et des fonds publics versés aux entreprises, un premier objectif de 50 000 contrôles d'établissements ayant bénéficié d'une indemnisation au titre de l'activité partielle a été fixé pour la fin de l'été 2020. La DGEFP indique que ces 50 000 contrôles avaient effectivement été initiés au 31 août 2020. Elle indique également qu'à mi-

février 2021, plus de 61 000 contrôles *a posteriori* avaient été lancés, dont 41 000 étaient clos.

Ces contrôles se sont traduits, dans 65 % des cas, par l'absence de détection d'irrégularités. 29 % des dossiers clos impliquent une régularisation financière, défavorable à l'entreprise dans 85 % des cas. **Environ 6 % de contrôles révèlent une suspicion de fraude.**

Les cibles prioritaires pour ces contrôles ont été :

- les entreprises ayant présenté des DI sur la base de taux horaires élevés ;
- les entreprises des secteurs fortement consommateurs d'activité partielle, notamment le BTP, les activités de services administratifs, de soutien et de conseil aux entreprises ;
- plus généralement, les entreprises dont l'effectif est composé d'une majorité de cadres dont l'activité est susceptible d'être exercée en télétravail.

Un contrôle à deux niveaux : sur pièces et sur place

Le contrôle **sur pièces** est réalisé par les agents des services Mutations économiques (près de 400 agents mobilisés) :

- ciblage des dossiers à partir i) des plaintes et signalements déposés auprès de l'inspection du travail, ii) des listes d'appui diffusées par la DGEFP, iii) de leur connaissance du tissu économique local ;
- confrontation des données renseignées sur le SI APART avec les pièces demandées aux entreprises, principalement les bulletins de paie, les contrats de travail et les avis du CSE ;
- en cas de fraude ou de forte suspicion de fraude, transmission du dossier à l'inspection du travail et aux unités spécialisées de l'inspection (Unités régionales de lutte contre le travail illégal – URACTI).

Le contrôle **sur place** est réalisé par les inspecteurs du travail et les autres corps de contrôle (inspecteurs des Urssaf, etc.) :

- les inspecteurs du travail dressent les procès-verbaux en cas de fraude avérée détectée ;
- les inspecteurs du travail approfondissent les enquêtes ouvertes par les agents des services Mutations économiques grâce à leurs pouvoirs d'instruction : contrôle sur place, capacité à demander des plannings arrêtés par l'employeur sur la période concernée, les mails envoyés aux salariés et par les salariés sur la période en activité partielle, les heures et durées de connexion des personnes à distance, les relevés des téléphones portables professionnels, etc.

Axé sur le volet relatif au travail illégal, le plan de contrôle est complété, sur le volet relatif à l'escroquerie, par des actions de **lutte contre l'escroquerie** dans le cadre

d'une articulation avec le plan de contrôle de l'ASP. Un suivi est réalisé pour identifier rapidement les cas suspects en fonction de plusieurs critères :

- entreprises de création récente, en particulier les entreprises créées depuis mars 2020 ;
- RIB renseignés pour plusieurs entreprises, qui sont à forte potentialité de fraude ;
- adresses électroniques suspectes ;
- signalements de la DGFIP et de Tracfin, ou d'autres origines (DIRECCTE, cas suspects détectés par l'assistance aux utilisateurs).

De plus, le volume soutenu de création de comptes au cours de l'été, assortis, pour une part notable, de DI rétroactives à un moment où l'acuité de la crise sanitaire était moindre, a conduit au blocage à titre conservatoire des paiements afférents aux comptes créés entre le 22 juin et le 4 septembre 2020, compte tenu du risque élevé d'escroquerie sur ce type de compte. Ces blocages sont levés après instruction, dès lors que la suspicion de fraude a pu être écartée.

Lorsque les contrôles conduisent à une suspicion de fraude, ils sont suivis d'un blocage des paiements, avec signalement réciproque entre DIRECCTE et direction régionale de l'ASP selon l'entité à l'origine du blocage. L'ASP peut également bloquer des paiements à la demande de la DGEFP en cas de signalement d'une suspicion de fraude impliquant une action rapide de blocage des paiements, et déposer plainte ou signaler le dossier au procureur de la République.

Les contrôles de l'agent comptable conduisent à un blocage systématique des paiements en cas d'anomalie. Dans des cas extrêmes, lorsque le paiement est déjà émis vers la Banque de France, l'agent comptable peut engager une procédure de rappel des paiements déjà lancés, qui doit être étayée par un dépôt de plainte dans des délais très courts.

De nouveau sollicitée en mars 2021 par le secrétariat du comité, la DGEFP signale que les coopérations inter-administrations s'intensifient :

- avec la DGFIP : la comparaison entre les coordonnées bancaires renseignées par les demandeurs dans le SI APART et celles que connaît l'administration fiscale à travers le fichier FICOBA des comptes bancaires est un moyen de lutter contre les tentatives d'escroquerie ; à cet égard, deux avancées notables sont intervenues : chaque URACTI dispose depuis février 2021 d'un accès direct au fichier FICOBA, et la loi de finances pour 2021 prévoit que des agents habilités par le directeur général de l'ASP aient également un accès direct à ce fichier (mise en œuvre en cours) ;
- avec l'Acos : mise en place d'un partenariat principalement autour de trois volets :

- mise à disposition trimestrielle des DIRECCTE de fichiers comprenant les comptes immatriculés après le 1^{er} mars 2020, les comptes d'entreprises présentant un effectif nul sur les déclarations sociales nominatives (DSN) de janvier et février 2020 et non nul sur celles de mars, avril et mai 2020 ainsi que des comptes présentant une assiette déplafonnée non nulle sur les DSN de janvier et février 2020 ;
- instruction commune Direction générale du travail (DGT) et de l'Acoss du 31 juillet 2020 précisant les modalités d'échange d'information et de coopération entre les services d'inspection du travail et les inspecteurs du recouvrement des Urssaf dans le cadre de la lutte contre la fraude à l'activité partielle ;
- projet d'appariement global des données renseignées dans APART avec celles qui figurent dans la DSN, reposant sur un décret en Conseil d'État en cours d'élaboration ;
- avec le ministère de la Justice et les services de police et gendarmerie : diffusion d'une dépêche en date du 19 août 2020 de la Chancellerie aux procureurs généraux près les cours d'appel et près les tribunaux judiciaires pour les sensibiliser à l'importance de la lutte contre la fraude à l'activité partielle et organiser les remontées d'information et le traitement des procédures révélatrices d'une criminalité structurée ;
- à l'initiative de la Direction générale du travail, intégration de la problématique de la fraude à l'activité partielle dans le cadre des Groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF), qui rassemblent une dizaine de services actifs dans le secteur du travail et de la fraude (Acoss, Pôle emploi, etc.) pour évoquer les dossiers partagés ;
- avec le groupement d'intérêt public Modernisation des déclarations sociales (GIP MDS), la CNAMTS et la CCMSA, autour de l'outil numérique d'aide au ciblage des contrôles Dataviz :
 - actuellement, cet outil permet l'appariement des données du SI APART avec celles de la base SIRENE de l'Insee (données sur les entreprises et établissements) et celles de la base DSN-Registre commun des déclarants de l'Acoss (données sur les effectifs ETP et physiques) ;
 - des discussions avancées portent sur la possibilité d'un croisement avec la base de données DSN du GIP MDS (somme du travail rémunéré et des absences non rémunérées par l'établissement) ;
 - des contacts avec la CNAMTS et la CCMSA ont été pris pour permettre également l'intégration de données sur les indemnités journalières afin de mieux détecter les situations de cumul entre activité partielle et arrêt maladie ;
 - une convention d'échanges de données avec la DGFIP est en cours de finalisation afin de permettre le croisement des établissements recourant

intégralement à l'activité partielle et ayant fait sur la même période une déclaration de TVA impliquant qu'ils aient eu en réalité une activité (travail dissimulé).

Répartition des salariés par secteur, région et taille d'entreprise

Un montant alloué depuis mars 2020 estimé à 29,8 milliards d'euros

Créé et doté de 5,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement par la première LFR 2020 (du 23 mars 2020), un programme spécifique, le programme 356 *Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire*, porte le suivi des dépenses.

Dans l'étude d'impact, les informations présentées par le gouvernement indiquaient que le montant avait été estimé sur la base d'un volume d'heures indemnisées à hauteur de 15 % des heures travaillées pour une durée de deux mois.

Le dispositif a fait l'objet de l'ouverture de 11,7 milliards d'euros de crédits par la deuxième LFR 2020 (25 avril 2020), portant le total des crédits affectés au dispositif à 17,2 milliards d'euros. La troisième LFR 2020 (30 juillet 2020), a ouvert 3,333 milliards d'euros de crédits supplémentaires, et la quatrième (30 novembre 2020), 2,1 milliards d'euros de plus, portant le montant total des crédits ouverts à 22,633 milliards d'euros. Ce montant ne comprend pas la part supportée par l'Unedic.

Pour 2021, la loi de finances initiale dispose que l'APLD et le nouveau régime d'activité partielle ont vocation à remplacer le dispositif exceptionnel d'activité partielle mis en place en 2020 et que, par conséquent, leur financement est porté par l'action 01 *Sauvegarde de l'emploi* du programme 364 *Cohésion*, sur lequel sont ouverts 4,4 milliards d'euros de crédits, sans distinction entre les deux régimes d'activité partielle. Ce montant ne comprend pas non plus la part supportée par l'Unedic.

Les indicateurs de suivi issus des systèmes de gestion, qu'il s'agisse des DAP ou des DI, présentent d'importantes limites (cf. *supra*) : les DAP sont prévisionnelles et représentent une enveloppe maximale de recours à l'activité partielle ; les DI sont plus fiables mais rétrospectives, avec un délai que l'administration ne maîtrise pas puisque les employeurs disposent de 12 mois pour demander le paiement de leur allocation. C'est pourquoi l'analyse de l'activité partielle s'appuie autant sur une enquête conduite par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), l'enquête Acemo-Covid (voir Encadré 4).

Encadré 4 – L'enquête Acemo-Covid¹

Pour pallier les limites inhérentes aux indicateurs de gestion, la Dares s'est appuyée sur son enquête mensuelle flash sur l'activité et les conditions d'emploi de la main d'œuvre (Acemo), suspendue pendant la crise, pour aborder trois thèmes : l'évolution des effectifs et de l'activité, l'évolution des conditions d'emploi (activité partielle, télétravail, autres situations) et les mesures de prévention mises en place.

L'enquête couvre les établissements des entreprises de dix salariés ou plus. Sont exclus du champ des effectifs salariés les intérimaires et les stagiaires.

Tous les secteurs sont couverts, à l'exception des établissements d'activité principale et de catégories juridiques suivantes : l'agriculture (codes APE 01 à 03), les activités des ménages (codes APE 97 et 98), les activités extraterritoriales (code APE 99), et l'administration publique et les organismes de sécurité sociale (code APE 84 ou catégorie juridique débutant par 7).

L'enquête couvre au final 15 millions de salariés sur les 25 millions de l'ensemble de l'économie en France métropolitaine et les Dom (hors Mayotte).

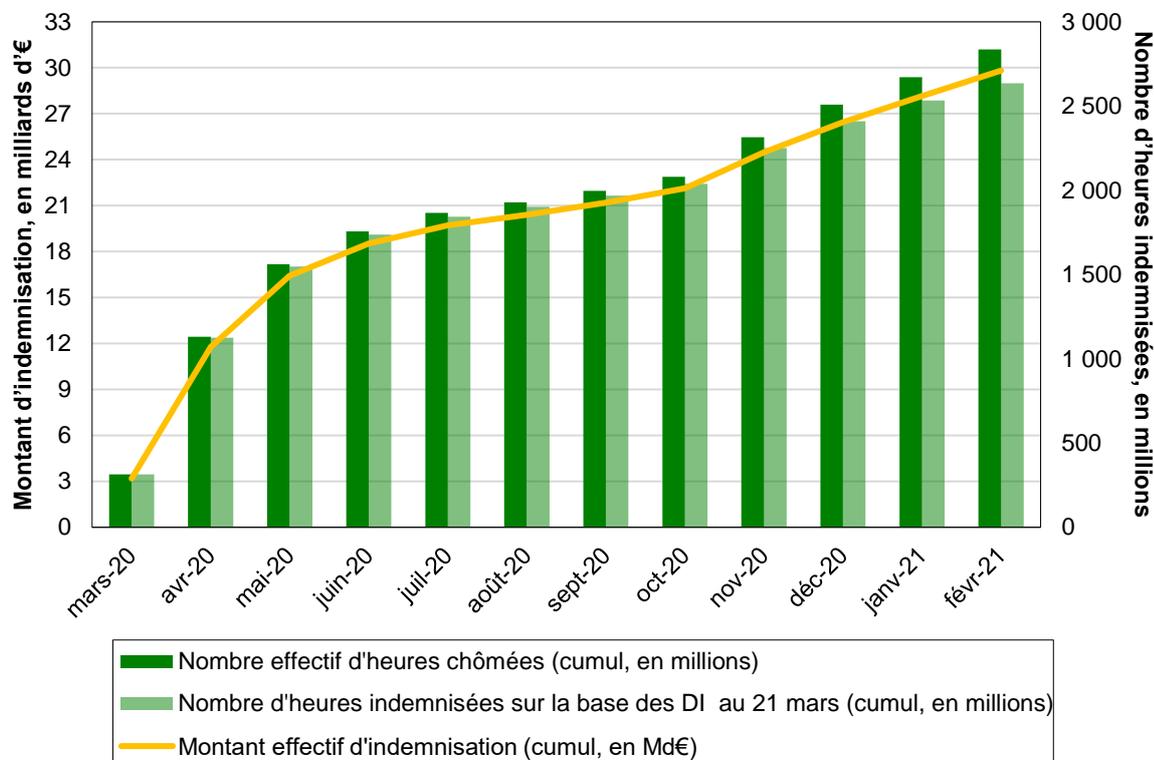
La base de sondage est une base d'établissements employeurs constituée à partir d'un extrait de Sirius (système d'immatriculation au répertoire des unités statistiques, géré par l'Insee) complété des informations issues des collectes Acemo antérieures et conservées dans la base de gestion des enquêtes Acemo.

L'échantillon interrogé est de 38 000 entreprises.

En février 2021, le volume d'heures indemnisées est estimé à 164 millions, ce qui reste cinq fois moins important qu'au plus fort de la crise sanitaire en avril 2020. Selon cette estimation, en cumulé depuis mars 2020, 2,836 milliards d'heures auraient été indemnisées, pour 29,8 milliards d'euros d'allocations versées (voir Graphique 3). Quant au cumul du nombre d'heures indemnisées sur la base des DI, il s'élève à 2,635 milliards pour un montant d'allocation versé de 27,5 milliards d'euros.

¹ Source : Conseil national de l'information statistique, visa n° 2021X038TV.

Graphique 3 – Effectifs concernés, heures chômées et montants indemnisés au titre de l'activité partielle sur les mois de mars 2020 à février 2021 (en cumulé, depuis mars 2020)



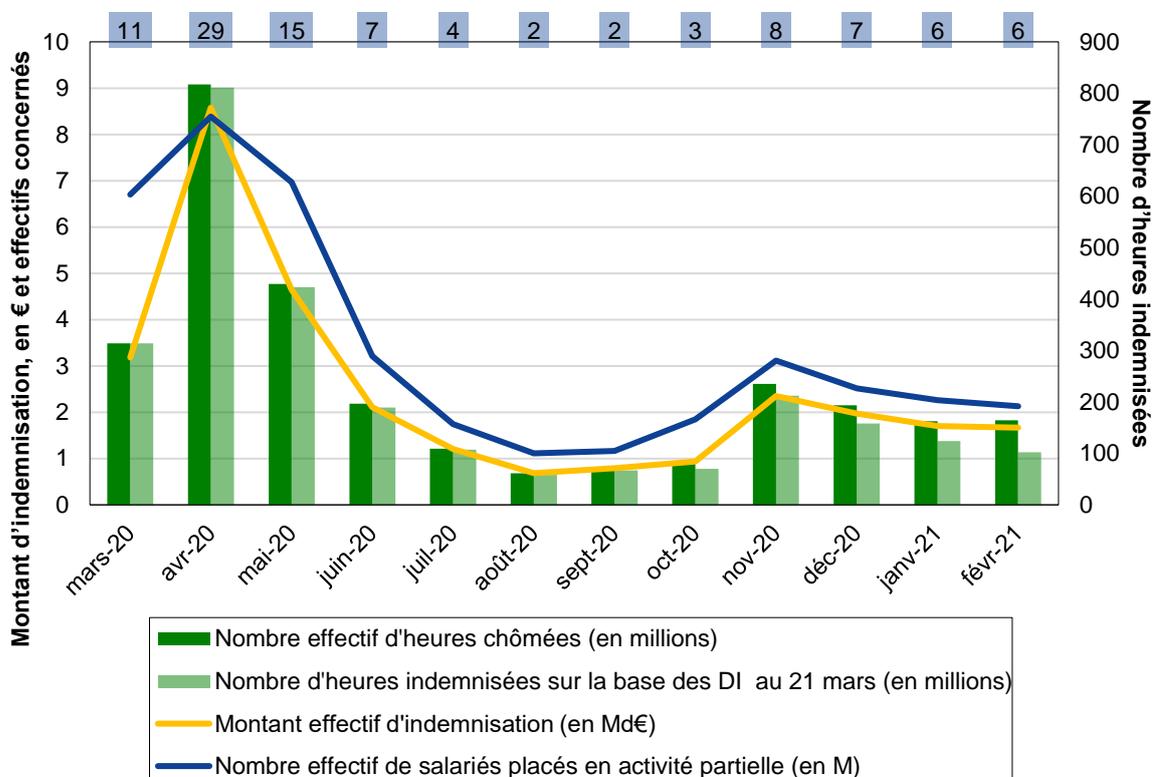
Lecture : depuis mars 2020, d'après l'enquête Acemo-Covid, le nombre cumulé d'heures chômées aurait été de 2,836 milliards pour 29,8 milliards d'euros d'allocations versées. Sur la base des demandes d'indemnisation (DI) au 23 mars 2021, le nombre cumulé d'heures indemnisées s'établit à 2,635 milliards, soit 93 % du total d'heures effectivement chômées.

Sources : France Stratégie, à partir de ASP-DGEFP-Dares – Extraction du SI APART du 22 mars 2021, s'arrêtant aux données du 23 mars 2021 ; enquêtes Acemo-Covid (Dares)

D'après l'enquête Acemo-Covid¹, depuis le début de la crise sanitaire en mars 2020, le taux de recours à l'activité partielle en équivalent temps plein (ETP) aurait connu son point haut – 29 % des salariés du privé – en avril 2020 lors du premier confinement, puis aurait baissé progressivement pour atteindre un plancher à 2 % à la fin de l'été, en septembre 2020. À la suite du deuxième confinement, à l'automne 2020, le taux de recours au dispositif aurait connu un rebond à 8 %, soit un niveau quatre fois moins élevé qu'au plus fort de la crise sanitaire en avril 2020. Il aurait ensuite entamé une légère diminution, pour atteindre un plateau à 6 % en janvier et février 2021 (voir Graphique 4).

¹ Les estimations issues de l'enquête Acemo-Covid ne sont pas corrigées des variations saisonnières.

Graphique 4 – Effectifs concernés, heures chômées, montants indemnisés et taux de recours en ETP au titre de l'activité partielle sur les mois de mars 2020 à février 2021



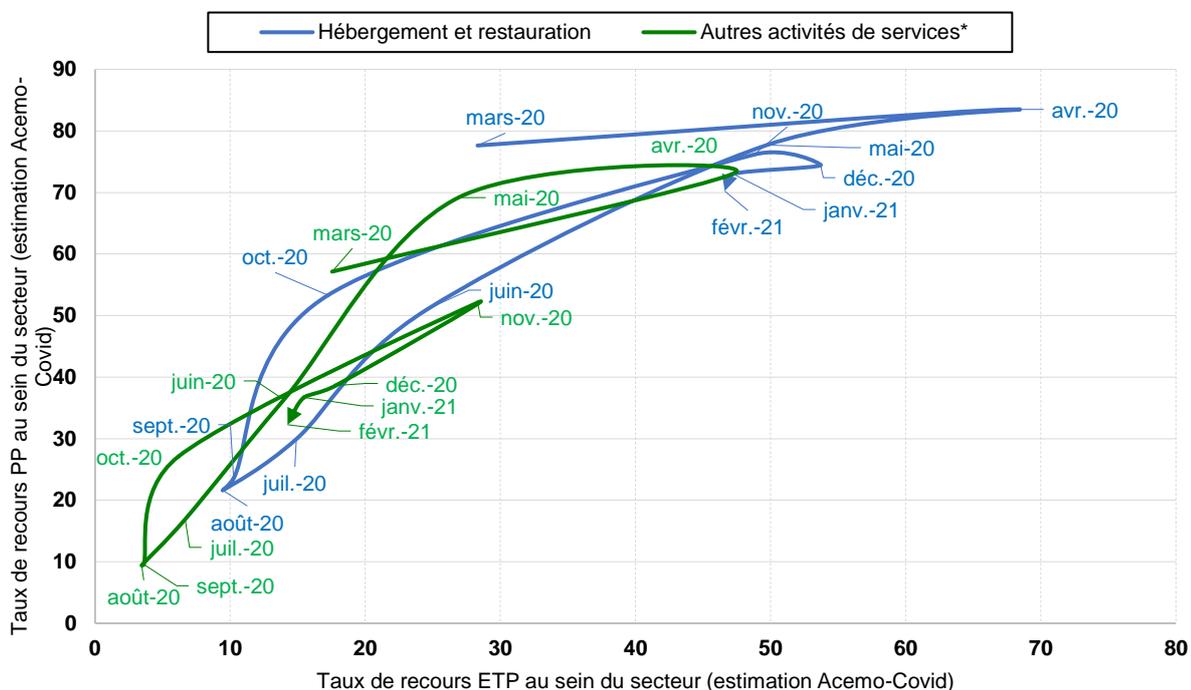
Lecture : sur la base des demandes d'indemnisation (DI) au 21 mars 2021, le nombre d'heures déjà indemnifiées s'établit à 102 millions au titre de février. D'après l'enquête Acemo-Covid, en février, le nombre d'heures chômées aurait été de 164 millions et correspond à 1,7 milliards d'euros d'allocations versées. Ces heures chômées concernent 2,1 millions de salariés, soit 6 % des salariés ETP du secteur privé.

Sources : France Stratégie, à partir de ASP-DGEFP-Dares – Extraction du SI APART du 22 mars 2021, s'arrêtant aux données du 23 mars 2021 ; enquêtes Acemo-Covid (Dares) ; effectifs salariés privé (Acosse et DADS 2016)

Jusqu'à trois salariés sur dix ont bénéficié du dispositif d'activité partielle en 2020, deux salariés sur trois dans l'hébergement-restauration, secteur qui concentre près d'un quart des ETP en activité partielle sur la période de mars 2020 à mars 2021

L'hébergement-restauration et les autres activités de services sont les secteurs les plus mobilisateurs du dispositif (voir Graphique 5). D'après l'enquête Acemo-Covid, le taux de recours à l'activité partielle en ETP atteint 47 % dans l'hébergement-restauration en février 2021, ce qui est similaire à décembre 2020 mais nettement inférieur à avril 2020 (68 %). Dans la construction, le taux de recours en ETP a été parmi les plus élevés en mars et avril 2020 au plus fort de la crise sanitaire – respectivement 20 % et 48 % des salariés du secteur – mais connaît depuis la fin de l'été 2020 un taux de recours faible, entre 1 % et 2 %.

Graphique 5 – Évolution du taux de recours effectif à l'activité partielle (PP et ETP) pour les deux secteurs les plus mobilisateurs du dispositif, de mars 2020 à février 2021



* Ce secteur comprend les activités des organisations associatives, la réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques ainsi que diverses activités de services personnels.

Lecture : en février 2021, dans l'hébergement-restauration, le taux de recours à l'AP en équivalent temps plein est de 47 %, ce qui est similaire à décembre 2020 (46 %) mais nettement inférieur à avril 2020 (68 %).

Sources : France Stratégie, à partir des enquêtes Acemo-Covid (Dares) ; effectifs salariés privé (Acosse et DADS 2016)

Depuis mars 2020, l'hébergement-restauration et le commerce concentrent deux cinquièmes des effectifs salariés en ETP ayant bénéficié de l'activité partielle (voir Tableau 9), respectivement 24 % et 17 %. Depuis octobre 2020, la hausse a été particulièrement sensible dans l'hébergement-restauration, dont le poids a augmenté de 6 points (de 17 % à 24 %) alors qu'il ne couvre que 6 % de l'emploi salarié privé en personnes physiques (PP). Sur le seul mois de février 2021, ce secteur concentre deux salariés sur cinq en ETP ayant bénéficié du dispositif.

Tableau 9 – Répartition des effectifs salariés en équivalent temps plein (ETP) ayant bénéficié du dispositif d'activité partielle par secteur (en %)

Secteur	Valeur ajoutée totale en volume*	Emploi salarié privé (T4 2019)	Équivalent temps plein (ETP)		
			Cumulé de mars à sept. 2020	Cumulé depuis mars 2020	Février 2021
A – Agriculture, sylviculture et pêche	1,8	1,6	0,5	0,5	0,4
C – Industrie manufacturière	10,9	13,9	13,5	11,5	6,3
B D E– Industries extractives, production et distribution d'énergie, d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution	2,4	1,9	0,6	0,5	0,2
F – Construction	5,8	7,2	10,2	7,8	2,1
G – Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	10,2	16,0	17,5	16,7	11,1
H – Transports et entreposage	4,7	7,1	7,3	7,7	10,6
I – Hébergement et restauration	2,9	5,7	17,3	23,6	42,8
J – Information et communication	5,5	4,1	3,0	2,7	1,8
K – Activités financières et d'assurance	4,1	4,4	1,3	1,1	0,6
L – Activités immobilières	12,8	1,3	1,2	1,1	0,6
M N– Activités spécialisées, scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien	14,2	17,8	15,6	14,6	12,4
O Q– Administration publique, enseignement, santé et action sociale	21,8	12,5	5,1	4,1	1,4
R U – Autres activités de services	2,8	6,6	6,8	8,1	9,7
Total	2 000 Mds€	20,0 M	13,1 M	18,7 M	1,1 M

* La valeur ajoutée totale en valeur en 2018 est ici ventilée par branche d'activité et non par secteur d'activité.

Lecture : en cumulé depuis mars 2020, le secteur hébergement-restauration concentre 23 % des salariés ETP ayant bénéficié du dispositif d'activité partielle.

Sources : France Stratégie, à partir de Dares (enquêtes Acemo-Covid) et compte nationaux, base 2014 (Insee) et estimations d'emploi (Insee) ; estimations trimestrielles Acoff-Urssaf, Dares, Insee

La répartition géographique de l'activité partielle est dans l'ensemble conforme au poids démographique relatif des régions

Le Tableau 10 *infra* présente la répartition des demandes d'indemnisation (DI) à l'activité partielle à différents mois. Les entreprises ayant un mois pour faire leur DI, les répartitions présentées en juin 2020, septembre 200 et février 2021 sont encore partielles. En ce sens, l'indicateur n'est donc pas le même que les statistiques précédentes qui relèvent d'une estimation du recours au dispositif issue des enquêtes Acemo-Covid.

Néanmoins, cette répartition entre régions des DI à l'activité partielle donne un premier aperçu du choc économique sur les territoires. On constate qu'elle est assez stable et recoupe largement les différences de poids salarial relatif. Ainsi, l'Île-de-France représente 29 % des salariés concernés par une DI en février 2021 et la région Auvergne-Rhône-Alpes 13 %. Il faut toutefois souligner la situation de la Corse, dont le poids dans les DI est près de deux fois supérieur à celui dans l'emploi salarié total (0,7 % contre 0,4 %).

Tableau 10 – Répartition des salariés concernés par une demande d'indemnisation à l'activité partielle (en %)

Région	PIB en volume	Emploi salarié total	Juin 2020 (au 17/08/2020)	Sept. 2020 (au 25/10/2020)	Fév. 2021 (au 21/03/2021)
Auvergne-Rhône-Alpes	11,6	12,0	11,6	10,1	13,1
Hauts-de-France	7,1	8,0	7,1	5,7	6,5
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,1	7,3	6,9	8,1	9,0
Grand-Est	6,8	7,6	7,3	6,0	7,0
Occitanie	7,4	8,0	7,5	6,9	7,8
Normandie	4,0	4,6	3,7	3,1	3,9
Nouvelle-Aquitaine	7,5	8,3	6,6	5,7	7,3
Centre-Val de Loire	3,2	3,6	2,9	2,3	2,8
Corse	0,4	0,4	0,6	0,6	0,7
Bourgogne-Franche-Comté	3,3	3,8	3,3	2,7	3,1
Bretagne	4,2	4,8	3,9	2,4	4,0
Pays de la Loire	5,0	5,7	5,7	4,3	4,8

Île-de-France	30,8	23,6	31,0	39,5	29,1
Outre-Mer	1,8	2,2	1,9	2,5	0,8
Total	2 000 Mds€	25,5 M			

Lecture : au 21 mars 2021, 13,1 % des salariés concernés par une DI au titre de février 2021 sont localisés en Auvergne-Rhône-Alpes.

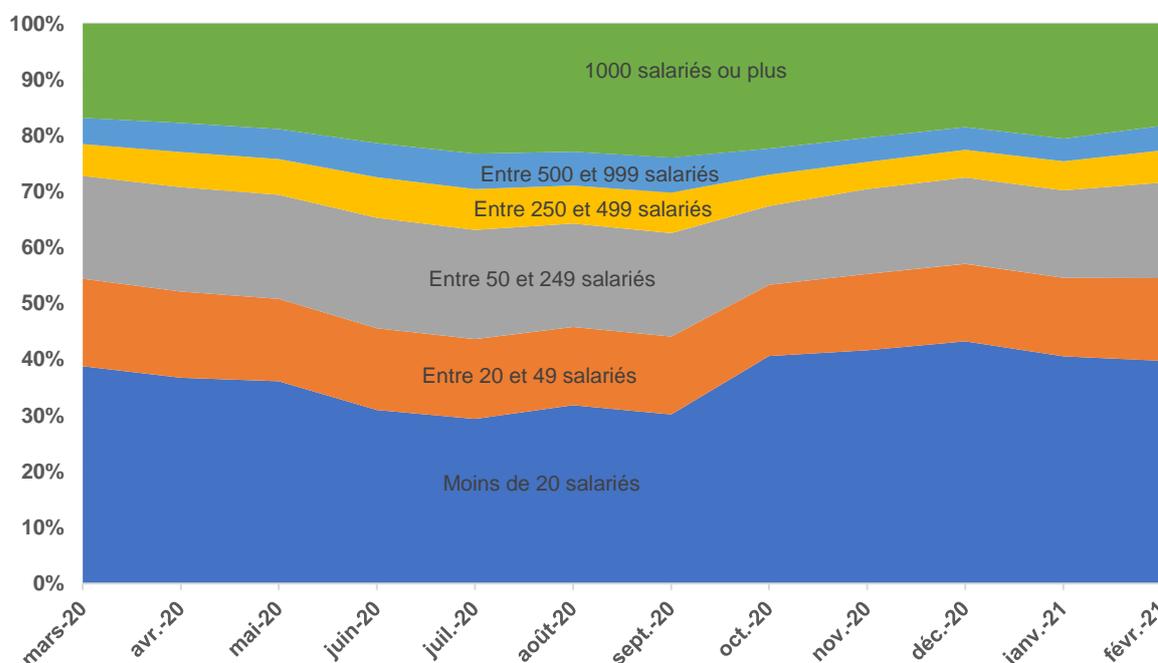
Sources : France Stratégie, à partir de Dares (ASP-DGEFP-Dares – Extraction du SI APART) et des comptes régionaux, base 2014 (Insee) et estimation d'emploi 2019 (Insee)

La moitié des salariés en activité partielle travaillent dans des petites entreprises

D'après l'enquête Acemo-Covid, les petites entreprises ont été les principales bénéficiaires du dispositif depuis sa mise en place (voir Graphique 6). Ainsi, ils représentent environ 50 % des effectifs depuis mars 2020, dont plus d'un tiers travaillent dans des très petites entreprises (moins de 20 salariés). Leur part a particulièrement augmenté dans le dispositif à compter d'octobre 2020, au moment du deuxième confinement.

Les grandes entreprises (1 000 salariés ou plus) représentent quant à eux environ un salarié sur cinq, soit une part très proche de leur poids dans l'emploi total (21 %).

Graphique 6 – Répartition des effectifs salariés ayant bénéficié du dispositif d'activité partielle par catégorie d'entreprises (en %)



Lecture : au titre de février 2021, dans l'enquête Acemo-Covid-19, 40 % des salariés ayant bénéficié de l'activité partielle travaillent dans des entreprises de moins de 20 salariés.

Source : France Stratégie, à partir de Dares (enquêtes Acemo-Covid)

2.2. Le fonds de solidarité, un outil pour soutenir les très petites entreprises

Principes

Les principes du fonds de solidarité ont fortement évolué en fonction de l'évolution de la situation sanitaire et des mesures prises pour y faire face. Trois phases principales sont à distinguer :

- dans une première phase, entre mars et juin 2020, toute très petite entreprise était éligible à une aide du fonds, à hauteur d'un montant mensuel égal à sa perte de chiffre d'affaires, dans la limite de 1 500 euros ;
- dans une deuxième phase, en accompagnement du premier déconfinement, le dispositif a été à la fois élargi et ciblé :
 - élargi aux entreprises de taille plus importante ;
 - pour des montants plus significatifs ;
 - mais en ciblant les secteurs ou zones les plus touchés ;
- dans une troisième phase, début 2021, la logique de couverture des charges fixes se précise et les aides peuvent atteindre plusieurs centaines de milliers d'euros.

Le dispositif est typique d'un arbitrage entre effet d'aubaine et complexité : plus il est simple, moins il permet de discriminer les entreprises et les montants alloués en fonction de leur besoin réel, donc plus il se prête aux effets d'aubaine ; mais *a contrario*, plus il est ciblé, plus ce ciblage détermine un nombre élevé de spécifications, et, par conséquent, une complexité accrue qui appelle à son tour des contrôles plus importants. Au total, depuis sa création, le dispositif a évolué dans le sens d'un meilleur ciblage et d'une plus grande complexité.

Il est financé à 98 % par l'État : le volet régional et le volet local demeurent à ce stade marginaux.

Éligibilité, conditions

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 habilite le gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure « d'aide directe ou indirecte [aux personnes physiques et morales exerçant une activité économique et aux associations] dont la viabilité est mise en cause, notamment par la mise en place de mesures de soutien à la trésorerie de ces personnes ainsi que d'un fonds dont le financement sera partagé avec les régions, les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution, la Nouvelle-Calédonie et toute autre collectivité territoriale ou établissement public volontaire. »

Sur ce fondement, l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 crée un « fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation ».

Les principales caractéristiques du dispositif et leurs évolutions sont retracées dans le tableau de synthèse suivant.

Tableau 11 – Caractéristiques du fonds de solidarité

Durée	
Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020	Trois mois, prolongeable d'au plus trois mois par décret
Ordonnance n° 2020-705 du 10 juin 2020 relative au fonds de solidarité	31 décembre 2020, prolongeable d'au plus trois mois par décret
Loi de finances initiale pour 2021	16 février 2021, prolongeable d'au plus six mois par décret
Décret n° 2021-129 du 8 février 2021 relatif au fonds de solidarité	30 juin 2021
Financement	
État	<p>Sur une base volontaire, régions, collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et toute autre collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, pour un montant et selon des modalités définies dans le cadre d'une convention conclue entre l'État et chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.</p> <p>En pratique, on parle de « volet 1 » pour la contribution de l'État, de « volet 2 » pour celle des régions et de « volet 2 bis » pour celle des autres collectivités.</p>
Grandes entreprises	De grandes entreprises, essentiellement d'assurance, contribuent également au financement du fonds par voie de fonds de concours, à hauteur globalement de 0,4 milliard d'euros.
Éligibilité	
Régime initial : décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité	<p>Sont éligibles les TPE qui soit ont fait l'objet d'une interdiction d'accueil du public entre le 1^{er} et le 31 mars 2020, soit ont subi une perte de chiffre d'affaires d'au moins 70 % durant cette période, ce seuil étant en fait assoupli à 50 % dès le 2 avril 2020. Le décret n° 2020-433 du 16 avril 2020 modifiant le précédent ouvre le droit à une aide, dans les mêmes conditions, au titre de la période du 1^{er} au 30 avril 2020. Le décret n° 2020-552 du 12 mai 2020 prend de même en charge la période du 1^{er} au 31 mai 2020.</p> <p>Les TPE s'entendent comme les entreprises :</p> <ul style="list-style-type: none"> - ayant un effectif inférieur ou égal à 10 salariés ;

-
- ayant constaté, lors du dernier exercice clos, un chiffre d'affaires inférieur à **1 million d'euros**¹ ;
 - n'ayant pas réalisé à l'occasion du dernier exercice clos un bénéfice imposable, le cas échéant augmenté des sommes versées au dirigeant, supérieur à **60 000 euros**.

La perte de chiffre d'affaires s'apprécie :

- par rapport à la même période de l'année précédente ;
- ou, pour les entreprises créées après le 1^{er} mars 2019, par rapport au chiffre d'affaires mensuel moyen sur la période comprise entre la date de création de l'entreprise et le 29 février 2020² ;
- ou pour les personnes physiques ayant bénéficié d'un congé pour maladie, accident du travail ou maternité entre le 1^{er} et le 31 mars 2019, ou pour les personnes morales dont le dirigeant a bénéficié d'un tel congé pendant cette période, par rapport au chiffre d'affaires mensuel moyen sur la période comprise entre le 1^{er} avril 2019 et le 29 février 2020.

De plus, ne sont éligibles que les entreprises :

- ayant débuté leur activité avant le 1^{er} février 2020 ;
- n'ayant pas déposé de déclaration de cessation de paiement avant le 1^{er} mars 2020 et n'étant pas, au 31 décembre 2019, en difficulté au sens de l'article 2 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

C'est ce décret qui définit les secteurs particulièrement touchés par la crise (voir Encadré 1), dont la liste est désormais précisée dans deux annexes au décret, pour mettre en place le dispositif suivant :

- le fonds de solidarité reste accessible aux entreprises de ces secteurs, ainsi qu'aux artistes auteurs, jusqu'à la fin de l'année 2020, et est élargi à partir du 1^{er} juin 2020 aux entreprises de ces secteurs **jusqu'à 20 salariés** réalisant un chiffre d'affaires pouvant aller **jusqu'à 2 millions d'euros**³ ;
- mais le seuil de perte de chiffre d'affaires ouvrant le bénéfice du fonds passe de 50 % à 80 %, apprécié sur la période du 15 mars au 15 mai 2020 ;
- pour les autres entreprises, le bénéfice du fonds de solidarité s'achève au 31 mai 2020, les demandes pour bénéficier du deuxième étage du fonds étant néanmoins possibles jusqu'au 31 juillet 2020.

Le décret n° 2020-1770 du 30 décembre 2020 apporte un soutien spécifique aux commerces des stations de ski, touchés par l'interdiction d'ouvrir les remontées mécaniques. Dans ce cadre, les entreprises éligibles sont celles :

- dont le siège social est situé dans une commune support d'une station de ski alpin ou dans une commune située en zone de

Deuxième phase :
décret n° 2020-757
du 20 juin 2020 modifiant
le décret du 30 mars 2020

¹ Pour celles qui n'auraient pas encore clos d'exercice, des calculs au prorata du nombre de mois d'exercice sont prévus.

² Périodes de référence ajustées par la suite pour tenir compte des extensions aux périodes du 1^{er} au 30 avril puis du 1^{er} au 31 mai.

³ Accessoirement, une prise en compte du cas des entreprises ouvertes entre le 1^{er} et le 10 mars 2020 est prévue.

montagne, appartenant à un établissement public de coopération intercommunale dont au moins une des communes membres est support d'une station de ski alpin et n'appartenant pas à une unité urbaine de plus de 50 000 habitants (ajout d'une annexe 3 au décret pour fournir la liste de ces communes) ;

- employant moins de 50 salariés ;
- et exerçant pour activité principale le commerce de détail (à l'exception des automobiles et des motocycles) ou la location de biens immobiliers résidentiels.

Les régimes d'éligibilité ont connu de nombreux ajustements en fonction de l'évolution de la situation sanitaire et des mesures pour y faire face. Le décret du 30 mars 2020 a ainsi connu 11 versions en 2020 et déjà 6 en 2021. Les listes S1 et S1 bis feront ainsi l'objet de plusieurs ajustements. Les commerces des centres commerciaux de plus de 20 000 m², fermés à partir d'octobre 2020, seront aussi assimilés à ces secteurs.

Montant de l'aide

- Montant égal à la perte de chiffre d'affaires, dans la limite de **1 500 euros** ;
- Aide complémentaire forfaitaire, **instruite par les régions** au titre du deuxième volet du fonds, pour les entreprises :
 - o ayant déjà bénéficié de l'aide de 1 500 euros ;
 - o employant, au 1^{er} mars 2020, au moins un salarié ;
 - o se trouvant dans l'impossibilité de régler leurs dettes exigibles dans les 30 jours¹ ;
 - o et s'étant vu refuser leur demande d'un prêt de trésorerie « d'un montant raisonnable faite depuis le 1^{er} mars auprès d'une banque dont elles étaient clientes à cette date. »

D'abord fixée à 2 000 euros pour toutes les entreprises, cette aide a été différenciée en fonction du chiffre d'affaires dès mi-avril 2020 :

Régime initial :
décret n° 2020-371
du 30 mars 2020 relatif
au fonds de solidarité

- 2 000 euros pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires constaté lors du dernier exercice clos inférieur à 200 000 euros, pour les entreprises n'ayant pas encore clos un exercice et pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires constaté lors du dernier exercice clos supérieur ou égal à 200 000 euros et pour lesquelles l'écart entre l'actif disponible, d'une part, les dettes exigibles à trente jours et les charges fixes, y compris les loyers commerciaux ou professionnels, d'autre part, est inférieur à 2 000 euros ;
- au montant de cet écart dans la limite de 3 500 euros pour les entreprises dont le chiffre d'affaires constaté lors du dernier exercice clos est compris entre 200 000 euros et 600 000 euros ;
- au montant de cet écart dans la limite de 5 000 euros pour les entreprises dont le chiffre d'affaires constaté lors du dernier exercice clos est supérieur à 600 000 euros.

Il s'agit d'une première tentative de raffiner l'approche forfaitaire pour se rapprocher d'une couverture des coûts fixes des entreprises – au prix, toutefois, de la complexification du dispositif.

¹ Notion précisée par le décret n° 2020-433 du 16 avril 2020 : « 3° Le solde entre, d'une part, leur actif disponible et, d'autre part, leurs dettes exigibles dans les trente jours et le montant de leurs charges fixes, y compris les loyers commerciaux ou professionnels, dues au titre des mois de mars et avril 2020 est négatif. »

Au-delà de cette aide complémentaire, les entreprises bénéficiaires du volet 2 sont éligibles à des aides du volet 2 bis, votées par les départements, communes ou établissements publics de coopération intercommunales, d'un montant de 500, 1 000, 1 500, 2 000, 2 500, 3 000 ou 3 500 euros en fonction de la délibération de la collectivité concernée.

La deuxième LFR 2020, du 25 avril 2020, précise que ces aides sont **exonérées** d'impôt sur les bénéfices et de cotisations sociales.

De plus, l'éligibilité au fonds de solidarité a aussi ouvert droit à d'autres facilités. Par exemple, l'ordonnance n° 2020-316 du 25 mars 2020 relative au paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels des entreprises dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie de Covid-19 interdit :

- la suspension, l'interruption et la réduction de la fourniture d'électricité, de gaz et d'eau pour ces entreprises, et prévoit si elles le demandent l'échelonnement dans le temps du paiement des factures correspondantes, sans pénalité ;
- l'application de pénalités financières, de dommages et intérêts, d'exécution de clause résolutoire ou de clause pénale ou d'activation des garanties ou cautions, en raison du défaut de paiement de loyers ou de charges locatives afférents aux locaux professionnels et commerciaux de ces entreprises. Le périmètre des entreprises concernées est le même que celui du fonds de solidarité.

Deuxième phase :
décret n° 2020-757 du
20 juin 2020 modifiant le
décret du 30 mars 2020

Pour les entreprises des secteurs S1 et S1 bis, les aides versées dans le cadre du deuxième volet du fonds peuvent désormais atteindre **10 000 euros**, sans condition de refus d'un prêt bancaire.

Le décret n° 2020-1049 du 14 août 2020 adaptant pour les **discothèques** certaines dispositions du décret du 30 mars 2020 relève ce plafond à **45 000 euros** au bénéfice des discothèques.

À partir de décembre 2020, les commerces des stations de ski éligibles (cf. *supra*) peuvent bénéficier d'une aide mensuelle couvrant jusqu'à 80 % de la perte de chiffre d'affaires à concurrence de 10 000 euros dès 50 % de perte de chiffre d'affaires.

Comme l'éligibilité au dispositif, le montant des aides a également connu de nombreux ajustements en fonction de l'évolution de la situation sanitaire et des mesures pour y faire face, qui ne peuvent être tous retracés dans cette synthèse.

Source : secrétariat du comité

Ainsi, à fin mars 2021 et pour le seul dispositif du fonds de solidarité, ce ne sont pas moins de 20 décrets qui ont été pris successivement, depuis le décret initial du 30 mars 2020, pour faire évoluer le dispositif et l'adapter de manière réactive à l'évolution de l'impact de la crise sanitaire sur la situation économique des entreprises. Ces vingt décrets ont défini, globalement, une quarantaine de régimes selon les conditions d'éligibilité et les publics ciblés.

En outre, le 14 janvier 2021, le ministre de l'Économie a annoncé une nouvelle inflexion significative du dispositif, sous la forme d'une aide exceptionnelle pour la prise en charge des coûts fixes.

Ce dispositif, qui vise à prendre en charge les coûts fixes des entreprises qui ne sont pas couverts par leurs recettes, leurs assurances ou les aides publiques, a été détaillé dans le décret n° 2021-310 du 24 mars 2021.

Le calcul de cette aide est basé sur les pertes brutes d'exploitation (excédent brut d'exploitation – EBE – négatif) selon la formule suivante :

$$\text{EBE} = \text{Recettes} + \text{subventions (type aide du fonds de solidarité)} - \text{achats consommés} \\ - \text{consommations en provenance de tiers} - \text{charges de personnel} - \text{impôts et taxes et} \\ \text{versements assimilés}$$

Le dispositif est calibré pour couvrir 70 % des pertes d'exploitation pour les entreprises de plus de 50 salariés et 90 % des pertes d'exploitation pour les entreprises de moins de 50 salariés, dans la limite de 10 millions d'euros sur le premier semestre de l'année 2021.

Il est ouvert aux entreprises faisant l'objet d'une interdiction d'accueil du public ou appartenant aux secteurs S1 et S1 bis ou ayant au moins un de leurs magasins de vente situé dans un centre commercial de plus de 20 000 m², faisant l'objet d'une interdiction d'accueil du public et qui répondent à *toutes* les conditions suivantes :

- créées avant le 1^{er} janvier 2019 pour l'aide janvier-février, avant le 28 février 2019 pour l'aide mars-avril, avant le 30 avril 2019 pour l'aide mai-juin ;
- avoir perdu plus de 10 % de son chiffre d'affaires en 2020 par rapport à celui de 2019 ;
- réalisant plus d'1 million d'euros de chiffre d'affaires mensuel ou 12 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel ;
- justifiant d'une perte d'au moins 50 % de chiffre d'affaires et éligibles au fonds de solidarité en janvier 2021 ou en février 2021 ;
- ayant un EBE négatif sur la période janvier-février 2021.

Par ailleurs, parce que certaines petites entreprises ont des coûts fixes plus élevés et que la moyenne est insuffisamment couverte par le fonds de solidarité, le dispositif est ouvert aux entreprises des secteurs suivants sans critère de chiffre d'affaires (mais répondant aux deux autres conditions) :

- les loisirs indoor (salle d'escalade, bowling, etc.) ;
- les salles de sport ;
- les jardins et parcs zoologiques ;
- les établissements thermaux ;
- les entreprises du secteur Hôtels-cafés-restaurants (HCR) et les résidences de tourisme situées en montagne ;

- les parcs d'attraction et les parcs à thème.

À compter du 31 mars 2021, les entreprises éligibles peuvent déposer leur demande pour les mois de janvier et février 2021 à partir de leur espace professionnel sur le site impots.gouv.fr. Une attestation de leur expert-comptable est notamment exigée. Pour les mois de mars et avril 2021, la demande sera faite en mai. Pour les mois de mai et juin 2021, il sera possible d'en faire la demande en juillet.

Le coût de ce dispositif est estimé à environ 300 millions d'euros par mois.

Ainsi, le fonds de solidarité comporte en avril 2021 différents régimes :

- entreprises n'ayant pas pu accueillir du public au mois de février 2021 ;
- entreprises dont l'activité relève des secteurs S1 bis ayant enregistré plus de 50 % de pertes de chiffre d'affaires ;
- entreprises situées dans une station de ski ayant enregistré plus de 50 % de pertes de chiffre d'affaires ;
- entreprises des centres commerciaux interdits d'accueil du public ayant enregistré plus de 50 % de chiffre d'affaires ;
- entreprises ayant enregistré plus de 50 % de pertes de chiffre d'affaires et ne relevant d'aucun autre régime.

Modalités de mise en œuvre

L'article 5 du décret du 30 mars 2020 charge le directeur général des finances publiques de la gestion du fonds. Il est chargé de l'ordonnancement de l'aide financière mentionnée et de la définition des modalités de contrôle de l'exactitude des déclarations des demandeurs. L'ordonnance du 25 mars 2020 qui crée le fonds prévoit les modalités de transmission de données des organismes de sécurité sociales et des collectivités à la DGFIP aux fins de contrôle.

Chargée de la gestion et de l'instruction des demandes du volet 1, la DGFIP a, pour faire face à la charge exceptionnelle liée à la mise en place du fonds, mobilisé plusieurs équipes en administration centrale :

- le service de la Fonction financière et comptable de l'État (2FCE) pour l'interface avec la DGE, la coordination des équipes de maîtrise d'ouvrage et informatiques et le pilotage du réseau ;
- le Service juridique et du contrôle fiscal (SJCF) s'agissant des aspects liés aux contrôles *a priori* et *a posteriori* (cf. *infra*).

Au niveau territorial, le pilotage des actions est réalisé en liaison avec les délégations interrégionales qui, sur leur périmètre de compétence, accompagnent la mise en œuvre de la réglementation.

La DGFIP indique que les directions locales ont bénéficié d'une grande souplesse pour s'organiser face à la charge liée à la mise en œuvre du fonds : les agents chargés de l'instruction des demandes et/ou des réponses aux usagers sont en grande majorité des agents dédiés (en format *task force* ou non) issus des équipes en charge du contrôle fiscal ou de la gestion des entreprises, le pilotage opérationnel étant assuré au niveau de la direction locale.

Par ailleurs, à la suite du renforcement des contrôles des formulaires déposés au titre du mois de décembre et des suivants, un volant de 250 agents contractuels dédiés au traitement du fonds a été déployé dans toutes les directions territoriales pour lesquelles le nombre de demandes (et de contrôles) était très important et les délais de traitement jugés trop longs (près de 70 % des départements ont pu ainsi renforcer ponctuellement leurs équipes).

De plus, pour accompagner les entreprises en difficulté dans la crise sanitaire, les informer et les orienter sur les différentes mesures de soutien existantes, le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance a mis en place à partir du 28 octobre 2020 un numéro de téléphone unique, le 08 06 00 02 45. Dans ce cadre, la DGFIP et l'ACOSS se sont mobilisées en s'appuyant sur des plateformes d'appels déjà existantes. Trois plateformes de la DGFIP (Lille, Nancy et Rouen), épaulées par deux plateformes de l'Urssaf (Douai et Charleville-Mézières), représentant environ 120 agents (une centaine à la DGFIP et une vingtaine dans les Urssaf) répondent ainsi tous les jours de 9 h à 12 h et de 13 h à 16 h aux questions des usagers. Ce numéro traite entre 2 000 et 3 000 appels/jour, avec un taux de décroché généralement supérieur à 90 %. La très grande majorité des questions porte sur le fonds de solidarité (dispositif général, conditions d'éligibilité, délai de traitement, motif de rejet) et, plus marginalement, des questions sont également posées sur les mesures d'exonérations de cotisations sociales et les prêts garantis de l'État.

Enfin, une *task force* nationale a été créée et est pilotée par la DGE : cette équipe regroupant 50 personnes spécialisées dans les grandes entreprises (en gestion ou contrôle) assure le contrôle *a priori* des demandes d'aides supérieures à 20 000 euros depuis janvier 2021, ce qui, selon les indications de la DGFIP, a permis de fluidifier les traitements tout en renforçant les contrôles.

S'agissant du contrôle des aides accordées dans le cadre du fonds de solidarité, la DGFIP fait valoir que la stratégie retenue dès la mise en place du fonds visait à trouver un point d'équilibre entre les délais d'instruction et de traitement des demandes d'une part et,

d'autre part, la nécessité de veiller au strict respect du droit. Cette stratégie s'est déclinée selon trois axes complémentaires :

- des contrôles *a priori*, automatiques, qui confrontent les demandes avec des fichiers de contrôle préétablis et régulièrement enrichis ; ces contrôles automatiques visent notamment à valider la qualité du demandeur (entreprise existante, reliquataire, défaillant déclaratif, fraudeur connu, etc.), certaines conditions d'éligibilité (secteur d'activité notamment), etc. ;
- l'examen *a priori*, par les services, des demandes présentant des anomalies à l'issue des contrôles automatiques ;
- des contrôles *a posteriori*, en particulier s'agissant d'attributaires ayant bénéficié de l'aide avant l'enrichissement des filtres automatiques.

À fin mars 2021, les contrôles *a priori* et les instructions préalables menées par les services de la DGFIP ont conduit au rejet de 1,72 millions de demandes et ainsi évité le versement indû d'environ 5,9 milliards d'euros. Le tableau suivant présente l'évolution du nombre de formulaires déposés, payés, en stock ou rejetés.

Tableau 11bis – Taux de rejet global - Formulaires fonds de solidarité - Volet 1

Libellé (en nombre de formulaires)	31/05/20	31/07/20	30/09/20	30/11/20	31/12/20	31/01/21	28/02/21	26/03/21
Formulaires déposés	2 668 255	4 422 962	5 025 904	5 944 491	7 341 443	8 218 737	8 856 154	9 749 894
Formulaires payés	2 576 006	4 112 457	4 513 075	5 162 209	6 252 061	6 818 534	7 220 828	7 882 945
Formulaires en stock	46 454	77 870	68 517	177 347	200 497	273 179	192 037	146 073
Formulaires rejetés	45 795	232 635	444 312	604 935	888 885	1 127 024	1 443 289	1 720 876
Taux de rejet	1,72 %	5,26 %	8,84 %	10,18 %	12,11 %	13,71 %	16,30 %	17,65 %

Source : DGFIP

S'agissant des contrôles *a posteriori*, environ 92 000 versements ont été identifiés comme litigieux dont 42 000 d'ores et déjà estimés comme manifestement infondés par les services de la DGFIP pour un montant de 61,5 millions d'euros. Des opérations de recouvrement ont été engagées depuis janvier sur 16 500 dossiers pour 18,6 millions d'euros.

Par ailleurs, les services de la DGFIP ont identifié plusieurs dizaines de milliers de demandes présentant des chiffres d'affaires clairement surévalués pour obtenir une aide plus importante et qui feront l'objet très prochainement d'opérations de contrôle.

Enfin, une réponse pénale est engagée dès que la gravité des faits le justifie. Ainsi, à fin mars 2021, 201 entreprises ont fait l'objet d'un signalement auprès du parquet au titre de l'article 40 du Code de procédure pénale pour un montant total de 5,4 millions d'euros d'aide indûment versée.

Répartition des montants alloués par secteur, région et taille d'entreprise

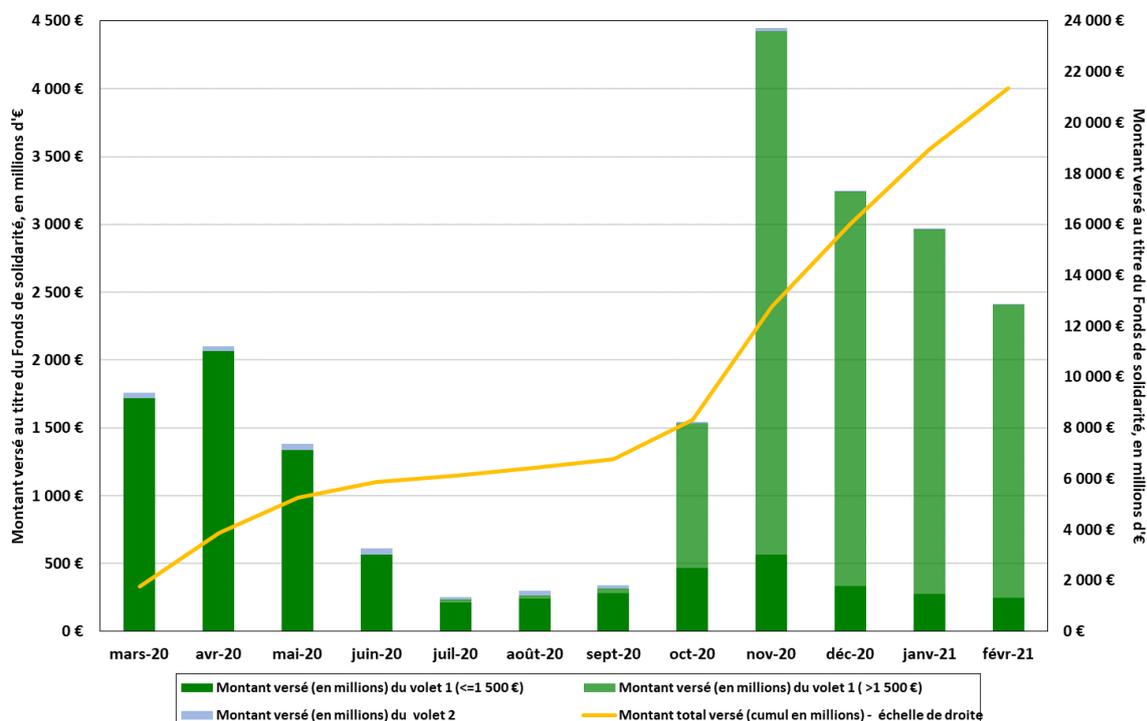
21,4 milliards d'euros alloués depuis mars 2020

Le programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* a été créé par la première LFR 2020 (23 mars 2020) et doté de 750 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Il a été abondé de 5,5 milliards d'euros supplémentaires par la deuxième LFR 2020 (25 avril 2020), puis de 1,7 milliards d'euros par la troisième LFR 2020 (30 juillet 2020). Un décret de dépenses accidentelles ou imprévisibles a complété à hauteur de 0,1 milliard d'euros les 8,05 milliards d'euros finalement dotés en gestion par l'État en 2020.

Ces crédits sont complétés par voie de fonds de concours par des contributions des régions, pour 0,5 milliard d'euros, et des autres collectivités territoriales, ainsi que des contributions de grandes entreprises, essentiellement des sociétés d'assurance, pour 0,4 milliard d'euros.

Au 8 avril 2021, le montant total cumulé d'aides versées au titre du fonds de solidarité (au titre de mars 2020 à février 2021) s'élève à 21,4 milliards d'euros, après 6,8 milliards d'euros de mars 2020 à septembre 2020 (voir Graphique 7). Cette croissance des montants versés s'explique notamment par le relèvement du plafond de l'aide à partir de fin septembre 2020, et de l'extension de son champ, initialement limité pour l'essentiel aux entreprises de moins de 10 salariés. Depuis octobre 2020, le volet 1 du dispositif supérieur à 1 500 euros représente l'essentiel des montants versés.

Graphique 7 – Montants versés au titre du fonds de solidarité, depuis mars 2020



Lecture : en cumulé depuis mars 2021, le montant total versé au titre du fonds de solidarité s'élève à 21,4 milliards d'euros. En février 2021, le montant total versé s'élève à 2,4 milliards d'euros, dont 2,2 milliards au titre du volet 1 > à 1 500 euros et 200 millions d'euros au titre du volet 1 <= à 1 500 euros.

Source : France Stratégie, à partir de DGFIP, données au 8 avril 2021

Le secteur de l'hébergement-restauration représente un tiers des aides versées depuis mars 2020, et près de deux tiers des aides versées en février 2021

Depuis mars 2020, au regard du montant total des aides versées, deux secteurs concentrent près de la moitié des aides versées au titre du fonds de solidarité (voir Tableau 12). Ainsi, l'hébergement-restauration et le commerce et la réparation d'automobiles ont reçu respectivement 35 % et 14 % du montant total des aides versées. Depuis octobre 2020, la hausse a été particulièrement sensible dans l'hébergement-restauration, dont le poids a doublé dans le total cumulé des aides versées (de 15 % à 35 %) alors qu'il ne couvre que 5 % des non-salariés et 5 % des salariés du privé. Sur le seul mois de février 2021, ce secteur concentre 60 % du montant total d'aides versées.

Tableau 12 – Répartition des montants versés au titre du fonds de solidarité par secteur (en %)

Secteur	Emploi		Fonds de solidarité		
	Non-salarié total	Privé total	Cumulé de mars à sept. 2020	Cumulé mars 2020 à février 2021	Février 2021
A – Agriculture, sylviculture et pêche	11,9	3,1	2,4	2,4	2,2
C – Industrie manufacturière	5,7	14,6	2,4	2,4	1,4
B D E – Industries extractives, production et distribution d'énergie, d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution	0,2	1,9	1,5	0,1	0,0
F – Construction	12,4	8,4	10,2	4,5	1,2
G – Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	14,4	15,6	15,7	13,5	8,0
H – Transports et entreposage	3,0	6,4	8,0	7,1	5,1
I – Hébergement et restauration	5,1	4,6	14,7	35,2	57,9
J – Information et communication	3,0	4,0	2,3	2,1	1,9
K – Activités financières et d'assurance	1,5	4,2	0,7	0,6	0,3
L – Activités immobilières	2,0	1,4	2,1	2,0	1,0
M N – Activités spécialisées, scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien	14,6	12,0	12,7	10,8	8,5
O Q – Administration publique, enseignement, santé et action sociale	15,8	15,8	12,8	5,9	2,4
R U – Autres activités de services	8,9	6,4	14,5	13,5	9,9
Z – Non déterminé	1,4	1,7	13,5	3,8	2,9
Total	3,1 M	21,8 M	6,4 Mds€	21,4 Mds€	2,4 Mds€

Note : la répartition est calculée sur les seules données renseignées (hors « Non déterminé », laissé à titre informatif).

Lecture : en cumulé de mars 2020 à février 2021, le secteur hébergement-restauration concentre 35,2 % des montants versés au titre du fonds de solidarité.

Sources : calculs France Stratégie/IGF à partir de la base Union (voir chapitre 3) pour le cumul à fin septembre 2020 et Enquête Emploi 2019 (Insee) ; données transmises par DGFIP (au 8 avril 2021)

Un quart des aides sont versées en région Île-de-France

Trois régions concentrent près de la moitié des aides versées depuis mars 2020. À elle seule, la région Île-de-France a perçu un quart du montant total des aides versées au titre du fonds de solidarité (25 %), suivie par la région Auvergne-Rhône-Alpes (13,1 %) et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (10,8 %).

En écart à leur part dans le PIB national, le fonds de solidarité est particulièrement présent en PACA (10,5 % contre 7,1 %), en Occitanie (9,5 % contre 7,4 %), dans les Outre-mer (3,3 % contre 1,8 %) et en Corse (1,1 % contre 0,4 %), ce qui peut être relié à la composition du tissu productif. Par exemple, l'emploi non salarié est particulièrement présent en Corse et en Occitanie, et dans une moindre mesure en PACA.

Le classement des régions selon cet indicateur est globalement stable depuis le début de la crise sanitaire, hormis dans les Outre-mer, qui ont vu décroître leur part, initialement élevée.

Tableau 13 – Répartition des montants versés au titre du fonds de solidarité par région (en %)

Région	PIB en volume	Emploi non salarié total	Fonds de solidarité		
			Cumulé de mars à sept. 2020	Cumulé de mars 2020 à février 2021	Février 2021
Auvergne-Rhône-Alpes	11,6	13,4	12,2	13,2	13,5
Hauts-de-France	7,1	6,2	5,3	5,3	5,3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,1	9,5	10,5	10,8	11,7
Grand-Est	6,8	6,8	5,6	6,5	6,8
Occitanie	7,4	11,0	9,9	9,5	9,7
Normandie	4,0	4,4	3,2	3,4	3,7
Nouvelle-Aquitaine	7,5	10,8	8,6	8,3	8,8
Centre-Val de Loire	3,2	3,4	2,7	2,6	2,6
Corse	0,4	0,7	0,8	1,1	1,4
Bourgogne-Franche-Comté	3,3	4,0	2,9	3,0	3,3
Bretagne	4,2	5,4	3,6	4,0	4,6
Pays de la Loire	5,0	5,7	4,0	4,1	4,4
Île-de-France	30,8	16,5	24,7	25,0	23,0

Outre-Mer	1,8	2,2	5,9	3,3	1,3
Non déterminé	N.R	N.R	5,7	0,2	0,2
Total	2 000 Mds€	3,1 M	6,4 Mds€	21,4 Mds€	2,4Mds€

Note : la répartition est calculée sur les seules données renseignées (hors « Non déterminé », laissé à titre informatif).

Lecture : au titre du fonds de solidarité, en cumulé de mars 2020 à février 2021, 4,0 % des montants ont été versés à des entreprises localisées en Bretagne.

Sources : calculs France Stratégie/IGF à partir de la base Union (voir chapitre 3) pour le cumul à fin septembre 2020 et des comptes régionaux, base 2014 (Insee) et estimation d'emploi 2019 (Insee) ; données transmises par DGFIP (au 8 avril 2021)

Une aide qui reste concentrée sur les très petites entreprises

Les indépendants sans salarié ont été les principaux bénéficiaires du dispositif depuis sa mise en place. Ainsi, depuis mars 2020, ils concentrent plus de la moitié du montant total d'aides versées. Jusqu'à septembre 2020, ils concentraient même trois quarts du montant total d'aides versées. En lien avec l'évolution du dispositif – en particulier son ouverture progressive aux entreprises de moins de 20 puis de moins de 50 salariés –, depuis septembre 2020 le dispositif bénéficie davantage aux PME. De mars à septembre 2020, les entreprises de moins de 10 salariés concentrent 99 % du montant total d'aides versées (contre 91 % de mars 2020 à février 2021 et 83 % en février 2021), soit une proportion cinq fois supérieure à leur poids dans l'emploi salarié privé.

Tableau 14 – Répartition des montants versés au titre du fonds de solidarité par catégorie d'entreprises (en %)

Catégorie d'entreprises pour la répartition de l'emploi salarié privé	Catégorie d'entreprises pour la répartition du fonds de solidarité	Emploi salarié privé	Cumulé de mars à sept. 2020	Cumulé de mars 2020 à février 2021	Février 2021
	Aucun salarié		75,8	55,4	40,1
Moins de 10 salariés	De 1 à 2 salariés	18,1	15,0	17,9	19,1
	De 3 à 9 salariés		8,6	17,1	23,6
	De 10 à 19 salariés		9,0	0,6	4,9
De 20 à 249 salariés	De 20 à 49 salariés	31,8	0,1	3,5	6,4
	De 50 à 249 salariés		0,0	1,1	1,6

De 250 à 999 salariés	De 250 à 499 salariés	14,2	0,0	0,1	0,1
	De 500 à 999 salariés		0,0	0,1	0,1
1 000 salariés et plus)		27,0	0,0	0,0	0,0
	Non déterminé	N.R	14,1	11,6	8,3
Total		17,3 M	6,4 Mds€	21,4 Mds€	2,4 Mds€

Note : la répartition est calculée sur les seules données renseignées (hors « Non déterminé », laissé à titre informatif).

Lecture : au titre du fonds de solidarité, en cumulé depuis mars 2020, 55,5 % des montants ont été versés à des entreprises sans salariés.

Sources : France Stratégie, traitement à partir de DGFIP (données à fin septembre) et données transmises par DGIP (au 8 avril 2021) ; calculs France Stratégie/IGF à partir d'Acoss (Sequoia 2020), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017) pour l'emploi salarié privé

3. Les autres mesures : un impact macro-économique plus limité

3.1. Les prêts

3.1.1. Garanties à des acteurs privés : l'assurance-crédit de l'économie

Garantie de l'assurance-crédit par l'État

Principes

L'article 7 de la première LFR 2020 prévoit la mise en œuvre de la garantie d'État sur des opérations d'assurance et de réassurance des risques d'assurance-crédit. Les modalités d'application sont prévues par le décret n° 2020-397 du 4 avril 2020. Le montant de réassurance des encours à l'export est prévu par la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020. La troisième LFR 2020 complète le dispositif.

Dans le contexte de la pandémie de Covid-19, le crédit interentreprises, source de financement essentielle aux entreprises, a été mis sous tension du fait d'un effondrement brutal de la demande. Il représente chaque année près de 700 milliards d'euros. L'assurance-crédit joue ainsi un rôle économique important en couvrant les entreprises, notamment les PME et ETI, contre le risque de défaillance des clients auxquels elles accordent des délais de paiement et en sécurisant leur trésorerie.

Éligibilité et conditions

Toutes les PME et ETI dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 milliard d'euros sont éligibles au dispositif. Les sociétés d'affacturage assurées sont également éligibles au moyen de contrats d'assurance dont les garanties par acheteur sont fixées par l'assureur-crédit.

Le dispositif de soutien public à l'assurance-crédit doit permettre aux entreprises ayant souscrit à une telle couverture et qui se verraient notifier des réductions ou des refus de garanties sur certains clients du fait de la dégradation de la conjoncture économique, de continuer à être couvertes. Il s'appuie sur la réactivation¹ en collaboration avec les assureurs-crédit, la Fédération française de l'assurance (FFA) et le support de la Caisse centrale de réassurance (CCR) pour les dispositifs CAP et CAP +, et Bpifrance Assurance Export pour les dispositifs CAP Francexport et CAP + Francexport, de trois dispositifs proposés par les assureurs depuis le 15 avril :

- Complément d'assurance-crédit public (CAP) : offre une garantie complémentaire d'assurance domestique, venant s'ajouter à la garantie classique de l'assureur. Elle ne peut excéder 50 % de la garantie primaire ;
- CAP + : offre une garantie d'assurance domestique de substitution lorsque la contrepartie n'est plus assurable. L'État peut réassurer quasi intégralement l'assureur privé, à l'exception d'une part résiduelle de 5 % qui reste à leur charge ;
- CAP Francexport et CAP + Francexport : offrent les mêmes couvertures que CAP et CAP + pour les créances export de court terme (exportations dont la durée de paiement est inférieure ou égale à 360 jours) sur une liste de pays définis :
 - garantie « complémentaire » CAP Francexport : ne peut excéder 50 % de la garantie primaire (émise par l'assureur-crédit privé). L'État prend en charge jusqu'à la moitié des risques de l'opération. L'entreprise assurée bénéficie de la quotité garantie fixée par l'assureur-crédit privé au titre de la garantie primaire, et qui peut atteindre 90 %. La garantie est octroyée conformément à l'arbitrage fait par l'assureur-crédit privé sur sa garantie primaire ;
 - garantie « intégrale » CAP + Francexport : dans le cas où l'assureur-crédit privé souhaite se désengager totalement d'une opération, l'État peut réassurer intégralement l'assureur privé, à l'exception d'une part résiduelle minimale qui reste à la charge des assureurs-crédit privés (5 %). L'entreprise assurée bénéficie d'une quotité garantie de 80 %. La garantie est octroyée après arbitrage par l'assureur-privé, avec des plafonds en fonction de la catégorie de risque.

¹ Dispositifs déjà activés lors de la crise de 2008-2009.

Concernant le volet export, si le chiffre d'affaires de l'entreprise est supérieur à 1,5 milliard d'euros, Bpifrance Assurance Export transmet la demande au ministre de l'Économie qui peut prendre une décision au cas par cas.

Les opérations éligibles aux dispositifs CAP Francexport sont les opérations d'exportation dont la durée de paiement est inférieure ou égale à 360 jours, incluant un minimum de 20 % de part française et à destination de tous les pays sauf ceux exclus par la Politique de financement export de l'État (PFE). Les devises éligibles à ce dispositif sont l'euro et le dollar. Pour les autres devises, le contrat d'assurance doit être géré en euros. La prime facturée, sur une base trimestrielle, par l'assureur-crédit est fonction de la durée maximale de crédit et du pays de destination. La tarification est appliquée selon les quatre zones basées sur les catégories de l'OCDE. La limite maximale de décaissement est de 3 millions d'euros par assuré et par assureur-crédit.

Encadré 5 – La Caisse centrale de réassurance (CCR)¹

La CCR est créée en 1946 sous la forme d'un établissement public à caractère commercial avec pour mission de favoriser le contrôle de l'industrie de l'assurance en pratiquant des opérations conventionnelles de réassurances. Elle devient ensuite habilitée à pratiquer librement la réassurance sans garantie de l'État. En 1992, la CCR devient une société anonyme détenue à 100 % par l'État et conclut une convention unique pour les activités avec garantie de l'État, notamment en ce qui concerne des couvertures contre les catastrophes naturelles et les risques non assurables.

L'État peut ainsi réassurer jusqu'à 10 milliards d'euros d'assurance-crédit domestique *via* la CCR et 5 milliards d'euros d'assurance-crédit export *via* Bpifrance Assurance Export.

Un nouveau programme « Cap relais » de réassurance publique vient compléter le dispositif actuel par un schéma de réassurance globale. Créé par l'article 34 de la troisième LFR 2020, il vient soutenir les assureurs-crédit non plus *a posteriori* par transaction mais *a priori* pour l'ensemble de leur activité. L'État supporte 75 % des sinistres en contrepartie de la rétrocession des primes correspondantes pour les factures émises du début du confinement jusqu'à la fin de l'année. Destiné à couvrir les PME et ETI domestiques, le dispositif est étendu aux grandes entreprises et à l'export. Il est mis en œuvre par la CCR.

¹ Source : CCR.

Le plafond de pertes du dispositif sera fixé dans les traités de réassurance conclus entre la CCR et les assureurs-crédit de façon à ce qu'il soit inférieur à 2 milliards d'euros.

Le dispositif CAP de réassurance ligne à ligne est quant à lui encadré par un plafond d'encours sous garantie de 8 milliards d'euros. Il vise un double objectif : maintenir le crédit inter-entreprises et maîtriser le coût pour les finances publiques.

Il intègre notamment un plafond de pertes (*loss cap*) défini à un niveau plus bas que dans les autres solutions européennes. Jusqu'à ce plafond, les pertes sont portées par l'État et par l'assureur-crédit en proportion de leur quote-part du risque détenu. Au-delà de ce plafond, les pertes issues des sinistres seront entièrement portées par les assureurs-crédit.

Modalités de mise en œuvre

Les assureurs-crédit participant au dispositif sont :

- Axa Assurcrédit ;
- Atradius ;
- Coface ;
- Euler Hermes ;
- Groupama Assurance-crédit.

Les assureurs-crédit se sont engagés à effectuer le déploiement des produits dans le respect des termes de la convention de 2013 liant l'État, la médiation du crédit et les assureurs crédits :

- en accompagnant les clients assurés, en ne procédant pas à des réductions ou des résiliations drastiques de lignes de garantie, sauf cas exceptionnel ;
- en fournissant une information préalable aux assurés et aux acheteurs préalablement abonnés aux portails d'information en ligne des assureurs en cas d'évolution des couvertures.

Montants alloués

Au 4 décembre 2020, les encours garantis au titre des dispositifs CAP et CAP Export étaient de 165 millions d'euros.

Garantie de l'État sur les préfinancements d'affacturage

L'article 41 de la deuxième LFR 2020, du 25 avril 2020, met en place un dispositif de renforcement des financements par affacturage pour soutenir la trésorerie des entreprises. Issu d'un amendement gouvernemental, cet article permet aux entreprises de bénéficier

de financements d'affacturage dès la prise de commande, sans attendre la livraison et l'émission des factures correspondantes, ces nouveaux financements étant éligibles à la garantie de l'État. Selon l'exposé des motifs de l'amendement, ce préfinancement garanti doit permettre aux entreprises de gagner en moyenne 45 jours de trésorerie par rapport à l'affacturage classique. Initialement applicable aux financements de commandes prises jusqu'au 31 décembre 2020, il a été étendu aux financements de commandes prises jusqu'au 30 juin 2021.

Sont éligibles les entreprises qui, au 31 décembre 2019, ne faisaient pas l'objet d'une procédure de liquidation judiciaire ou de rétablissement professionnel, ou n'étaient pas en période d'observation d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire, et n'étaient pas en difficulté au sens communautaire, comme toujours quand il s'agit d'un régime d'aide d'État soumis à l'accord de la Commission européenne.

La Direction générale du Trésor indique que les montants en jeu sont demeurés très modestes.

3.1.2. Les prêts et avances remboursables

L'article 23 de la deuxième LFR 2020 ajoute au compte de concours financiers ouvert dans les comptes du Trésor intitulé *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* une section dénommée *Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise du Covid-19*. Le ministre chargé de l'Économie en est ordonnateur principal et la section retrace, respectivement en dépenses et en recettes, les versements et les remboursements des avances remboursables et des prêts bonifiés destinés à soutenir la liquidité des petites et moyennes entreprises. Cette section est dotée de 500 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Cette mesure renforce, de manière temporaire et exceptionnelle, l'enveloppe des prêts participatifs et avances remboursables sur le Fonds de développement économique et social (FDES) gérée par la Direction générale du Trésor, au titre d'un mécanisme créé en 1960 et modernisé par le décret n° 2009-445 du 20 avril 2009, dont une circulaire du 9 janvier 2015 précise le fonctionnement.

Les modalités d'application de ce renforcement temporaire sont précisées dans le décret n° 2020-712 du 12 juin 2020 relatif à la création d'un dispositif d'aides *ad hoc* au soutien de la trésorerie des entreprises fragilisées par la pandémie de Covid-19.

Ce dispositif vise principalement à répondre aux besoins des PME et entreprises industrielles de 50 à 250 salariés sur la base d'une doctrine d'intervention adaptée aux entreprises fragilisées qui sont stratégiques pour l'industrie française ou sensibles socialement sur un territoire. Selon les déclarations du ministre de l'Économie le 15 avril 2020, les entreprises « rembourseront ces avances [...] quand elles le pourront

et quand elles commenceront à avoir du chiffre d'affaires ». Pour être éligibles, les entreprises doivent remplir les conditions suivantes :

- ne pas avoir obtenu de PGE suffisant pour financer leur exploitation ;
- justifier de perspectives réelles de redressement de l'exploitation ;
- ne pas faire l'objet de procédures collectives d'insolvabilité ; toutefois, les entreprises redevenues *in bonis* par l'arrêté d'un plan de sauvegarde ou de redressement sont éligibles au dispositif.

L'entreprise doit adresser sa demande au Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI, cf. Encadré 6).

Encadré 6 – Les comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI)

Le Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI) est la structure locale ayant vocation à accueillir et à orienter les entreprises qui rencontrent des problèmes de financement. Il aide les entreprises en difficulté à élaborer et à mettre en œuvre des solutions permettant d'assurer leur pérennité et leur développement. Ainsi, le CODEFI peut accorder, sous conditions, un audit permettant notamment de valider les hypothèses de redressement de l'entreprise ou un prêt permettant de financer sa restructuration.

Toutes les entreprises de moins de 400 salariés, quels que soient leurs secteurs d'activité économique, peuvent bénéficier de ce dispositif. Elles ne doivent toutefois pas se trouver dans une situation manifestement compromise et sans perspective de redressement.

L'entreprise en difficulté doit saisir le CODEFI dans le ressort duquel se situe son siège social. Pour cela, elle doit s'adresser soit au secrétaire permanent du CODEFI à la Direction départementale des finances publiques (DDFiP), soit au Commissaire aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (CRP) de sa région.

Le directeur général des entreprises (DGE) est désigné responsable du programme. La Mission restructuration des entreprises (MRE) et les CODEFI, chacun en ce qui les concerne, s'assurent de la pertinence économique du projet et sécurisent la soutenabilité de son financement. Les décisions d'attribution de financements sont prises par arrêté du ministre chargé de l'Économie.

Le montant de l'aide est limité à :

- pour les entreprises créées à compter du 1^{er} janvier 2019, la masse salariale en France estimée sur les deux premières années d'activité ;
- pour les entreprises créées avant le 1^{er} janvier 2019, 25 % du chiffre d'affaires hors taxes 2019 constaté ou, le cas échéant, du dernier exercice clos disponible.

L'aide dont le montant est inférieur ou égal à 800 000 euros prend la forme d'une avance remboursable, dont la durée d'amortissement est limitée à dix ans, comprenant un différé d'amortissement en capital limité à trois ans. Une circulaire du 29 juillet 2020 du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance et du ministre de l'Intérieur, adressée aux préfets de région et de département et directeurs régionaux et départementaux des finances publiques, précise le fonctionnement du dispositif et indique notamment que le taux de ces avances est fixe et au moins égal à 100 points de base.

L'aide dont le montant est supérieur à 800 000 euros prend la forme d'un prêt à taux bonifié, dont la durée d'amortissement est limitée à six ans, comprenant un différé d'amortissement en capital d'un an. Le taux est précisé dans la circulaire du 29 juillet 2020 (voir Tableau 15).

Tableau 15 – Barème des taux bonifiés dans le cadre du dispositif exceptionnel Covid-19 du FDES

Maturité	Taux – En points de base
3 ans	150
4 ans	175
5 ans	200
6 ans	225

Source : circulaire du 29 juillet 2020

La gestion administrative et financière des fonds est confiée à Bpifrance, qu'il s'agisse du FDES « classique » ou du dispositif exceptionnel de crise.

La circulaire du 29 juillet déjà citée précise l'articulation des deux régimes de recours au FDES à la disposition des CODEFI (voir Tableau 16).

Tableau 16 – Articulation entre les deux modalités de recours au FDES

Taille (nombre de salariés)	Couverture du besoin de liquidité lié à la crise (comporte un élément d'aide)	Accompagnement d'une restructuration financière <i>pari passu</i> avec des financements privés
	<i>Circulaire Covid-19 (jusqu'au 31 décembre 2020)</i>	<i>Circulaire de 2015</i>
1-9	Prêt participatif Covid-19	
10-49	Prêt participatif Covid-19 ou, à titre dérogatoire, si entreprise stratégique : avance remboursable (< 800 000 €) ou prêt bonifié (> 800 000 €)	FDES CODEFI classique
50-250	Avance remboursable (< 800 000 €) ou prêt bonifié (> 800 000 €) pour les entreprises considérées comme stratégiques	

Source : circulaire du 29 juillet 2020

Au 31 mars 2021, 113 aides avaient été octroyées dans ce cadre, pour un montant global de 87 millions d'euros. Les entreprises bénéficiaires employaient environ 8 600 collaborateurs en CDI. 98 demandes supplémentaires étaient en cours d'instruction ou à instruire.

Dans le même temps, 23 prêts du FDES « classique » avaient été accordés, pour 464 millions d'euros.

3.1.3. La garantie de l'État à différents prêteurs publics

Garantie de l'État accordée à la Banque de France au titre du prêt que celle-ci consent à compter du 1^{er} janvier 2020 au FMI

L'article 31 de la troisième LFR 2020 dispose :

« La garantie de l'État est accordée à la Banque de France au titre du prêt que celle-ci consent, à compter du 1^{er} janvier 2020, au compte "Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance" du Fonds monétaire international. Cette garantie porte sur le principal et les intérêts, dans la limite d'un montant cumulé en principal de 2 milliards de droits de tirage spéciaux. Elle couvre le non-respect de l'échéancier de remboursement de chaque tirage par le gestionnaire du compte. »

La *Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance* (FRPC) du FMI est un fonds fiduciaire alimenté par les contributions volontaires des États, qui permet d'octroyer des prêts concessionnels aux pays à faible revenu du FMI. Cet engagement financier au profit de la FRPC témoigne de l'engagement particulier de la France envers les pays à faible revenu, et rappelle combien il est important pour la France que les instruments de prêt concessionnels du FMI soient dotés de ressources suffisantes. La France est donc

tout particulièrement attentive à ce que la FRPC dispose de ressources financières pérennes.

En réponse à une demande du FMI, la France a doublé sa contribution à la FRPC au printemps 2020 pour la porter à 4 milliards de droits de tirage spéciaux (soit 4,8 milliards d'euros au cours actuel). L'article 31 de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 dispose que, comme il est d'usage, la garantie de l'État est accordée à la Banque de France au titre du prêt qu'elle consent à la FRPC. Cette hausse de la contribution française, cumulée à de nouvelles contributions d'autres États, doit permettre au FMI de déployer un soutien rapide aux pays à faible revenu fragilisés par la crise : un total de 14,6 milliards d'euros de DTS a ainsi été levé par le Fonds au 21 juillet au titre de ce ré-abondement de la FRPC (accords effectifs et engagements formels).

L'accord de prêt est signé, les conventions de garantie et de prêt sont en place et le FMI pourra tirer de droit sur le prêt français pour octroyer des prêts aux États ayant fait une demande de financement au titre de la FRPC. Le FMI continue pour le moment à tirer sur le précédent prêt (2018) et n'a donc pas effectué de tirage à ce stade sur le prêt de 2020.

L'impact de cette mesure sur les entreprises françaises est très indirect : il tient à la stabilité de l'environnement international et, pour celles qui ont des partenaires dans les pays concernés, à la solidité de ces partenaires.

Garantie de l'État accordée à l'Union européenne au titre de prêts que celle-ci accorde aux États membres dans le cadre de l'instrument européen SURE

Fonctionnement de SURE

L'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) peut fournir aux États membres une assistance financière d'un montant maximal de 100 milliards d'euros, sous la forme de prêts, afin de leur permettre de faire face à l'augmentation des dépenses publiques destinées à préserver l'emploi.

Les prêts accordés aux États membres au titre de l'instrument SURE sont adossés à un système de garanties volontaires fournies par les États membres. La contribution de chaque État membre au montant total de la garantie correspond à sa part relative dans le Revenu national brut (RNB) total de l'Union européenne, sur la base du budget de l'UE pour 2020.

Signature de la convention de garantie

À hauteur de la quote-part de la France et dans la limite d'un plafond de 4,407 milliards d'euros, la France a octroyé gratuitement la garantie de l'État à l'UE au titre des prêts que celle-ci accorde aux États membres au titre de SURE. Cette garantie fait l'objet de l'article 32 de la troisième LFR 2020. L'octroi de la garantie était également subordonné à

la conclusion d'une convention de garantie entre la France et la Commission européenne. Cette convention de garantie a été signée le 31 juillet 2020. Tous les États membres ont signé avec la Commission cette convention bilatérale de garantie qui précise le montant de la garantie accordée par chaque État membre dans le cadre de SURE.

Mise en œuvre de SURE

La Commission a proposé une aide financière au titre de SURE à hauteur 90,6 milliards d'euros pour 19 États membres (voir Tableau 17). Le Conseil a déjà approuvé le versement de 90,3 milliards d'euros à 18 États membres. L'approbation par le Conseil de 230 millions d'euros proposés pour l'Estonie est attendue dans les semaines à venir. 62,5 milliards d'euros ont déjà été versés à 16 États membres. La France n'a pas demandé à bénéficier de cette aide.

Tableau 17 – Répartition des prêts SURE (en milliards d'euros)

Pays	Montant de prêt proposé	Montant de prêt versé
Belgique	7,803	4,000
Bulgarie	0,511	-
Croatie	1,020	1,020
Chypre	0,479	0,479
République tchèque	2,000	1,000
Estonie	0,230	-
Grèce	2,728	2,728
Hongrie	0,504	0,504
Irlande	2,500	-
Italie	27,438	24,817
Lettonie	0,192	0,192
Lituanie	0,602	0,602
Malte	0,243	0,243
Pologne	11,236	5,276
Portugal	5,934	3,000
Roumanie	4,099	3,000
Slovaquie	0,630	0,630
Slovénie	1,113	1,113
Espagne	21,324	13,896
Total	90,6	62,5

Source : secrétariat du comité

Par ailleurs, la Commission européenne a annoncé le 24 mars 2021 avoir levé 13 milliards d'euros supplémentaires dans le cadre de l'instrument SURE. Cette opération a consisté en l'émission de deux obligations, l'une de 8 milliards d'euros de titres remboursables en mars 2026 et l'autre de 5 milliards d'euros de titres remboursables en mai 2046. Jusqu'à présent, la Commission a levé un total de 75,5 milliards d'euros et 13 à 14 milliards d'euros supplémentaires seront levés au deuxième trimestre.

D'autres États membres peuvent encore soumettre des demandes de soutien financier au titre de SURE, dont l'assistance financière globale pourra donc atteindre 100 milliards d'euros.

Garantie de l'État accordée à la Banque européenne d'investissement au titre de la quote-part de la France dans le fonds pan-européen de garantie en réponse à la Covid-19

L'article 33 de la troisième LFR 2020, du 30 juillet 2020, autorise le ministre chargé de l'Économie à octroyer à titre gratuit la garantie de l'État au groupe Banque européenne d'investissement (BEI), au titre de la quote-part de la France dans le fonds paneuropéen de garantie en réponse au Covid-19, approuvé par la décision du conseil d'administration de la banque en date du 26 mai 2020. Cette garantie est autorisée dans la limite d'un plafond de 4,7 milliards d'euros.

En effet, le groupe BEI a créé en mai 2020 un fonds paneuropéen de garantie (PEGF, *Pan-European Guarantee Fund*) afin d'étendre de manière significative et rapide le soutien de l'UE aux PME, notamment en matière d'accès à la liquidité. Le PEGF permettrait de déployer jusqu'à 200 milliards d'euros de financements grâce à une garantie de 25 milliards d'euros apportée par les États membres, au prorata de leur quote-part du capital de la BEI. Le PEGF a pour objectif de soutenir les intermédiaires financiers afin qu'ils continuent de fournir des liquidités aux entreprises viables sur le long terme mais qui se trouvent en difficulté du fait de la crise. Il cible en priorité les PME comme bénéficiaires finaux et, dans une moindre mesure, les ETI et les grandes entreprises. Le PEGF est un instrument de réponse à la crise de nature temporaire avec une période d'investissement initiale fixée jusqu'au 31 décembre 2021, pouvant le cas échéant être prolongée de 6 mois avec l'accord d'une majorité qualifiée d'États contributeurs, et à l'unanimité au-delà. Au moins 75 % des financements concernent des mécanismes de partage de risque (garanties, contre-garanties, titrisation) sur des portefeuilles de prêts, contre 25 % maximum pour des financements de type fonds propres [dette risquée (5 %) et lignes de crédits à des fonds de capital-risque et *equity* directe (15-20 %)]. Les mécanismes de partage de risque sont octroyés à des intermédiaires financiers (banques, sociétés de gestion notamment) qui prêtent *in fine* aux bénéficiaires finaux (au moins 65 % de PME, et dans une moindre mesure des ETI et grandes entreprises).

L'octroi de la garantie est accordé au vu de l'accord conclu avec la BEI, qui prévoit notamment les conditions d'ouverture et la durée de disponibilité du fonds, les règles d'éligibilité au fonds, les règles prudentielles de gestion du portefeuille des prêts bénéficiant de la garantie du fonds et les règles de mutualisation des pertes entre États membres contributeurs au fonds.

Les conventions ont été signées à l'été 2020, permettant d'approuver les premières opérations en octobre 2020. Alors que le fonds devait initialement être opérationnel en juin 2020, les premières opérations ont été approuvées le 8 octobre 2020, après une première réunion le 24 août 2020. Le déploiement du fonds est désormais proche de sa vitesse maximale et le *pipeline* est bien garni. Plus de 50 % de la garantie a été approuvée par le comité des contributeurs (réunissant les représentants des États membres contributeurs) début mars 2021. Cinq pays ont toutefois refusé pour l'heure de participer au PEGF (Roumanie, Estonie, République tchèque, Hongrie et Lituanie).

Fin février 2021, environ 12 milliards d'euros de garantie ont été approuvés (pour un objectif initial de 25 milliards d'euros), pour une mobilisation estimée de 91 milliards d'euros sur les 200 milliards d'euros évoqués *supra*. Sur 17 pays bénéficiaires à cette date, l'Espagne est le premier, devant la France et l'Italie.

La France bénéficie du PEGF à travers notamment de Bpifrance, des établissements bancaires privés et, dans une moindre mesure, des sociétés de gestion.

La BEI transmet au comité des contributeurs des rapports trimestriels sur le niveau de risque du portefeuille, ainsi que des mises à jour mensuelles, moins détaillées, sur l'activité du fonds, comprenant notamment les montants approuvés et mobilisés au total et par pays ainsi que le taux de sinistralité (correspondant au ratio entre le montant des pertes et le total du portefeuille) pour chaque produit déployé.

Garantie de l'État accordée à l'Agence française de développement au titre du prêt que celle-ci consent à la Polynésie française

Cette garantie est autorisée par l'article 36 de la troisième LFR 2020 :

« Le ministre chargé de l'Économie est autorisé à accorder la garantie de l'État à l'Agence française de développement au titre du prêt que celle-ci consent à la Polynésie française et qui correspond aux reports de paiement d'impositions et de cotisations sociales, aux pertes de recettes et au surcroît de dépenses exposées au titre des régimes d'aides aux particuliers et aux entreprises résultant de la crise sanitaire liée à la propagation de l'épidémie de Covid-19, dans la limite de 240 millions d'euros en principal.

La garantie peut être accordée jusqu'au 31 décembre 2020. Elle porte sur le principal, les intérêts et accessoires du prêt, lequel ne peut avoir une maturité supérieure à vingt-cinq ans, ni un différé de remboursement supérieur à deux ans.

L'octroi de la garantie est subordonné à la conclusion d'une convention entre l'État, l'Agence française de développement et le gouvernement de la Polynésie française prévoyant les réformes à mettre en place et leur calendrier ainsi que le principe et les modalités de l'affectation, au profit du remboursement du prêt garanti, d'une fraction des recettes de la Polynésie française correspondant aux annuités d'emprunt en principal et intérêts. »

240 millions d'euros (28,6 milliards F CFP) ont été octroyés dans ce cadre. Sur ce montant, 138 millions d'euros ont été débloqués en faveur de la Caisse de prévoyance sociale (CPS) afin de compenser la baisse de ses recettes induite par le report des cotisations sociales et, ce faisant, de préserver le système de protection sociale généralisé en Polynésie française.

3.2. Les subventions

Le dégrèvement exceptionnel de cotisation foncière des entreprises (CFE)

L'article 11 de la troisième LFR 2020, du 30 juillet 2020, dispose que les communes et Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent, par délibération prise au plus tard le 31 juillet 2020, instituer un dégrèvement des deux tiers du montant de la CFE, pour la part de cet impôt qui leur revient.

Ce dégrèvement s'applique aux établissements qui satisfont aux conditions suivantes :

- relever d'une entreprise qui a réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 150 millions d'euros ;
- exercer son activité principale dans les secteurs d'activité relevant du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'évènementiel qui ont été particulièrement affectés par les conséquences économiques et financières de la crise au regard de l'importance de la baisse d'activité constatée en raison notamment de leur dépendance à l'accueil du public, dont la liste est précisée à l'article 1^{er} du décret n° 2020-979 du 5 août 2020¹ ;
- ne pas avoir été en difficulté au 31 décembre 2019, au sens des règles communautaires relatives aux aides d'État.

¹ Cette liste est spécifique à ce dispositif : elle ne coïncide pas avec la liste des secteurs S1 et S1 bis visée à l'Encadré 1.

Le dégrèvement accordé au titre de 2020 est pris en charge à hauteur de 50 % par l'État.

188 communes et 461 EPCI ont délibéré dans ce sens.

L'article 43 de la même LFR inclut cette mesure dans le périmètre de suivi et d'évaluation du comité, en précisant qu'« à cette fin, le comité dispose notamment d'une statistique mensuelle sur le nombre de collectivités territoriales ayant instauré un dégrèvement de cotisation foncière des entreprises et sur le montant des dégrèvements accordés. » Ce suivi n'a cependant pas été mis en place à ce stade.

Selon la DGFIP, le dégrèvement correspondant serait de l'ordre de 100 millions d'euros.

Les exonérations de cotisations patronales et remises de dette

L'article 65 de la troisième LFR 2020, du 30 juillet 2020, prévoit des exonérations pour :

- les employeurs de moins de 250 salariés dans les secteurs S1 et S1 bis, s'agissant des cotisations patronales dues au titre de la période comprise entre le 1^{er} février 2020 et le 31 mai 2020 ;
- les employeurs de moins de 10 salariés dont l'activité principale relève d'autres secteurs impliquant l'accueil du public et qui a été interrompue du fait de la pandémie de Covid-19 – à l'exclusion des fermetures volontaires : dans ce cas, l'exonération des cotisations patronales s'applique aux cotisations dues entre le 1^{er} février 2020 et le 30 avril 2020.

Ces exonérations sont applicables aux cotisations dues au titre des salariés éligibles aux allègements généraux de cotisations sociales (salariés soumis à une obligation d'adhésion au régime d'assurance chômage). Elles sont cumulables avec les autres régimes d'exonérations.

Les cotisations qui sont concernées par l'exonération sont celles qui entrent dans le champ des allègements généraux de cotisations sociales, soit :

- assurances sociales et allocations familiales ;
- accidents du travail et maladies professionnelles ;
- solidarité pour l'autonomie ;
- assurance chômage ;
- contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL).

La cotisation affectée au régime de la retraite complémentaire n'est pas concernée par cette exonération.

Le même article met également en place :

- un crédit égal à 20 % de la masse salariale soumise à cotisations sociales déclarée sur les périodes d'emploi prévues pour l'exonération de cotisations patronales et utilisable pour le paiement de l'ensemble des cotisations et contributions déclarées aux Urssaf en 2020 : sur les dettes antérieures à la période d'emploi visée par le dispositif, sur les cotisations et contributions reportées ou sur celles dues sur les échéances à venir ;
- des remises de dettes sur demande, pour les employeurs de moins de 50 salariés dont l'activité a été réduite d'au moins 50 % par rapport à la même période de l'année précédente ;
- des plans d'apurement de cotisations, qui seront proposés par les organismes de recouvrement, sans majoration ni pénalités.

Il prévoit de plus une mesure exceptionnelle d'exonération de cotisations et contributions personnelles de sécurité sociale dues par les travailleurs indépendants agricoles et non agricoles appartenant aux mêmes secteurs d'activité, qui prend la forme d'un montant forfaitaire d'exonération des cotisations et contributions de ces travailleurs indépendants dues au titre de l'année 2020 de niveau variable en fonction du secteur d'activité.

Il prévoit enfin une mesure exceptionnelle d'exonération des cotisations et contributions de sécurité sociale dues par les artistes-auteurs, sous la forme d'un montant forfaitaire d'exonération des cotisations et contributions dues par ces assurés au titre de 2020 en fonction de leur niveau de revenu.

L'article 43 de la même LFR confie au comité le suivi et l'évaluation de la mesure, et précise qu'« à cette fin, le comité dispose de la liste détaillée de chacun des secteurs et sous-secteurs mentionnés au I du même article 65, des règles d'appréciation de la baisse du chiffre d'affaires prévue au b du 1° du même I ainsi que des modalités de mise en œuvre des plans d'apurement et des remises partielles. Ces informations sont complétées par une statistique mensuelle sur le montant des exonérations et des remises accordées pour chaque secteur et sous-secteur d'activité ainsi que le nombre et la durée moyenne des plans d'apurement et le taux de refus opposés aux demandes de remises partielles. » Ce suivi n'a toutefois pas été mis en place à ce stade.

L'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 a prévu un nouveau dispositif d'exonération de cotisations sociales et d'aide au paiement des cotisations sociales, au titre des périodes d'emploi courant à compter du 1^{er} septembre 2020 (pour les employeurs situés en zone de couvre-feu) ou du 1^{er} octobre 2020 (pour les autres employeurs), dans les conditions suivantes :

- pour les entreprises de moins de 250 salariés des secteurs S1 et S1 bis, au titre des mois au cours desquelles elles sont fermées au public ou connaissent une baisse de chiffre d'affaires de 50 % par rapport à la même période de l'année précédente

(ou représentant au moins 15 % du chiffre d'affaires de l'année précédente en cas de saisonnalité de l'activité) ;

- pour les autres entreprises de moins de 50 salariés (S2), pour les mois au cours desquels elles connaissent une interdiction d'accueil du public affectant de manière prépondérante la poursuite de leur activité.

Ces mesures concernent les périodes d'emploi courant à compter du 1^{er} septembre 2020, et peuvent être prolongées par décret. Le décret n° 2021-75 du 27 janvier 2021 a ainsi opéré une première prolongation des mesures jusqu'à décembre 2020, et sur les périodes d'emploi ultérieures pour les employeurs restant soumis à une interdiction d'accueil du public.

La troisième LFR 2020 ouvre 3,9 milliards d'euros de crédits pour compenser le coût de cette mesure pour les régimes sociaux, et la quatrième LFR 2020 en ouvre 4,3 milliards d'euros supplémentaires, portant l'enveloppe globale à 8,2 milliards d'euros.

La DSS indique qu'à fin mars, les exonérations s'élevaient à 2 milliards d'euros environ et les aides au paiement à 1,3 milliard d'euros. Aucune remise n'avait encore été accordée, le dispositif débutant en mars-avril 2021.

La déductibilité des abandons de créances de loyers

L'article 3 de la deuxième LFR 2020, du 25 avril 2020, dispose que les abandons de créances de loyers et accessoires afférents à des immeubles donnés en location à une entreprise n'ayant pas de lien de dépendance avec le bailleur, consentis entre le 15 avril et le 31 décembre 2020, sont déductibles du revenu imposable du bailleur. Lorsque l'entreprise locataire est exploitée par un ascendant, un descendant ou un membre du foyer fiscal du bailleur, le bénéfice de la déductibilité est subordonné à la condition que le bailleur puisse justifier par tous moyens des difficultés de trésorerie de l'entreprise.

Le montant de l'aide aux entreprises que représente ce dispositif ne sera connu qu'après le dépôt des déclarations d'impôt de 2020. Pour mémoire, l'article 249 de la LFI 2021, qui charge le comité du suivi et de l'évaluation de cette mesure, prévoit qu'« à cette fin, le comité dispose d'une statistique sur le montant des déductions inscrites ainsi que sur le montant des abandons et renoncations de loyers au titre desquels le crédit d'impôt a été octroyé. »

Le crédit d'impôt sur les abandons de créances ou renoncations de loyers

L'article 20 de la loi de finances pour 2021 met en place un crédit d'impôt au titre des abandons ou renoncations définitifs des loyers hors taxes et hors accessoires échus au titre du mois de novembre 2020, lorsqu'ils sont afférents à des locaux situés en France et

consentis au plus tard le 31 décembre 2021, au profit de bailleurs qui remplissent les conditions suivantes :

- louer des locaux qui font l'objet d'une interdiction d'accueil du public en novembre 2020 ou exercer son activité principale dans le secteur S1 ;
- avoir un effectif de moins de 5 000 salariés ;
- ne pas être en difficulté au 31 décembre 2019, au sens des règles communautaires relatives aux aides d'État, à l'exception des micro- et petites entreprises ;
- ne pas être en liquidation judiciaire au 1^{er} mars 2020.

Lorsque l'entreprise locataire est exploitée par un ascendant, un descendant ou un membre du foyer fiscal du bailleur, ou lorsqu'il existe des liens de dépendance au sens du 12 de l'article 39 du Code général des impôts entre elle et le bailleur, le bénéfice des dispositions du présent article est subordonné à la condition que le bailleur puisse justifier par tous moyens des difficultés de trésorerie de l'entreprise locataire.

Le crédit d'impôt est égal à 50 % de la somme totale des abandons ou renoncations de loyers. Si l'entreprise locataire emploie plus de 250 salariés, le crédit d'impôt est plafonné aux deux tiers du montant du loyer prévu au bail échu ou à échoir au titre du mois concerné.

Le crédit d'impôt est applicable aux entreprises qui, au 31 décembre 2019, n'étaient pas en difficulté, au sens des règles communautaires relatives aux aides d'État.

Si le bailleur abandonnant sa créance ou renonçant au loyer est une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, l'avantage prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État au profit des collectivités ou groupements concernés.

Compte tenu de sa mise en place récente, et de ce qu'il concerne l'impôt pour 2021, aucun élément chiffré n'est disponible à ce stade sur ce dispositif. Les premières indications seront disponibles à l'été 2021, avec l'exploitation des déclarations d'impôt.

Tableau 18 – Impact des mesures suivies et évaluées par le comité sur les entreprises et sur les finances publiques – Synthèse – Approche qualitative

Mesure	Nature économique*	Intensité macro-économique de l'impact sur les entreprises françaises***	Intensité de l'impact sur les finances publiques***
1 Prêt garanti par l'État	Prêt	Massive 135 Mds€ au 12 mars 2021 dont 122 Mds€ pour la seule première vague	Faible , en fonction du taux de défaut Le taux de pertes brutes sur l'encours avait été estimé à 4,6 % pour le PLF 2021. La prise en compte des commissions de garanties conduit à réduire d'environ de moitié ces pertes.
2 Assurance-crédit garantie par l'État	Prêt	Moyenne 1,5 Md€ d'encours au 13 mars 2021 1 Md€ sur la première vague	Très faible
3 Fonds de solidarité	Subvention	Forte 17 Mds€ au 4 mars 2021 6 Mds€ pour la seule première vague	Forte Financement intégral par l'État sans ressources nouvelles
4 Activité partielle	Subvention	Massive 2 500 M d'heures consommées pour un soutien global de 26 Mds€ 1 900 M d'heures et 20 Mds€ pour la seule première vague	Forte Financement à 67 % par l'État et 33 % par l'Unedic
5 Prêts et avances remboursables de l'État, notamment prêts accordés par le fonds de développement économique et social (FDES)	Prêt	Faible Dispositif exceptionnel Covid-19 : 83 M€ au 31 mars 2021 Dispositif de droit commun FDES : 465 M€ entre mars 2020 et mars 2021	Très faible Le montant du principal demeure modeste, si bien que, quel que soit le taux de défaut, l'impact final sur les finances publiques restera très modeste
6 Reports de charges fiscales et accélérations de remboursements fiscaux	Prêt	Moyenne Charges fiscales : 3,4 Mds€ reportés de moins de 3 mois en moyenne ¹ Charges fiscales et accélérations : 21 Mds€ reportés de moins de 3 mois en moyenne	Faible à très faible L'impact théorique prend trois formes : – le coût de portage pour les administrations publiques : dans le contexte actuel de taux très bas, voire négatifs, ce coût est nul ;

¹ En fait difficile à préciser compte tenu des limites du suivi par la DGFIP.

				<ul style="list-style-type: none"> - l'impossibilité de recouvrer les sommes dues si les entreprises font faillite : ce risque ne se démarque pas de celui que prend la DGFIP habituellement vis-à-vis des entreprises en difficulté, seul le nombre potentiel d'entreprises concernées aura un impact ; de plus, le dispositif lui-même prévient en principe des faillites plus nombreuses ; - indirectement, l'éventuelle augmentation des taux de la dette souveraine française liée à la dégradation de ses finances publiques
7	Reports de cotisations et contributions sociales	Prêt	Moyenne Cotisations sociales : 50 Mds€ reportés, 21 Mds€ restant dus au 8 février 2021 dont plus de 5 Mds€ reportés depuis plus de 9 mois	<p>Moyen à faible</p> <p>L'impact théorique prend trois formes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le coût de portage pour les administrations publiques : dans le contexte actuel de taux très bas, voire négatifs, ce coût est nul ; - l'impossibilité de recouvrer les sommes dues si les entreprises font faillite : elle est faible car les créances fiscales et sociales sont privilégiées ; de plus, le dispositif lui-même prévient en principe des faillites plus nombreuses ; la DSS indique néanmoins que l'Acoss a déprécié ces créances à hauteur de plusieurs milliards d'euros¹ ; - indirectement, l'éventuelle augmentation des taux de la dette souveraine française liée à la

¹ Dans le cas des travailleurs indépendants, toutefois, le montant de dépréciation est difficile à interpréter car il couvre à la fois le risque de défaut et le risque de perte de déclaration d'un revenu 2020 inférieur à celui qui a servi de base au calcul des cotisations appelées.

				dégradation de ses finances publiques
8	Garantie de l'État sur les préfinancements d'affacturage	Prêt	Faible Les montants en jeu sont très modestes	Très faible Les finances publiques ne sont impactées qu'en cas de défaut, et seulement à hauteur du montant du défaut diminué des commissions de garantie
9	Garantie de l'État accordée à la Banque de France au titre du prêt que celle-ci consent à compter du 1 ^{er} janvier 2020 au FMI	Prêt	Très faible L'impact sur les entreprises françaises est très indirect : il tient à la stabilité de l'environnement international et, pour celles qui ont des partenaires dans les pays concernés, à la solidité de ces partenaires	Très faible L'impact sur les finances publiques dépend du risque de défaut du FMI, qui est très faible
10	Garantie de l'État accordée à la Banque européenne d'investissement au titre de la quote-part de la France dans le fonds paneuropéen de garantie en réponse à la Covid-19	Prêt	Très faible L'impact sur les entreprises françaises est très indirect : il tient à la stabilité de l'environnement international et, pour celles qui ont des partenaires dans les pays concernés, à la solidité de ces partenaires	Très faible L'impact sur les finances publiques dépend du risque de défaut de la BEI, qui est très faible
11	Garantie de l'État accordée à l'Union européenne au titre de prêts que celle-ci accorde aux États membres dans le cadre de l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la Covid-19	Prêt	Très faible L'impact sur les entreprises françaises est très indirect : il tient à la stabilité de l'environnement international et, pour celles qui ont des partenaires dans les pays concernés, à la solidité de ces partenaires	Très faible L'impact sur les finances publiques dépend du risque de défaut de l'Union européenne, qui est très faible
12	Garantie de l'État accordée à l'Agence française de développement au titre du prêt que celle-ci consent à la Polynésie française	Prêt	Très faible sauf en Polynésie française : 240 M€ de financements octroyés dont 138 M€ en faveur de la Caisse de prévoyance sociale	Très faible Outre que le montant du prêt reste modeste au regard des capacités des finances publiques françaises, l'impact sur les finances publiques ne se matérialiserait qu'en cas de défaut de l'AFD, dont la probabilité est très faible
13	Remboursement anticipé des créances de report en arrière des déficits	Prêt**	Très faible	Très faible Les montants concernés sont très faibles, l'accélération moyenne du remboursement n'est que de quelques mois, et le coût de la trésorerie de

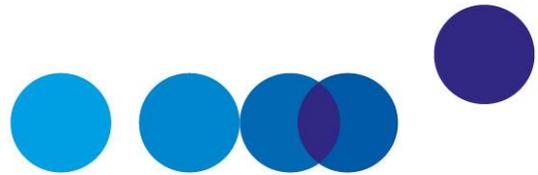
				l'État est actuellement nul ou négatif
14	Dégrèvement exceptionnel de cotisation foncière des PME des secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'évènementiel	Subvention	Très faible Environ 100 M€	Très faible Impact global faible (100 M€, dont 50 % pour le budget de l'État et 50 % pour celui des communes et EPCI concernés), impact local éventuellement fort pour les communes et EPCI ayant mis en place la mesure
15	Exonérations de cotisations patronales, aides au paiement et remises de dette prévues par la troisième LFR 2020 en faveur des secteurs les plus touchés	Subvention	Forte 8,2 Mds€ de crédits de compensation votés en troisième et quatrième LFR 2020	Forte 8,2 Mds€ de crédits de compensation votés en troisième et quatrième LFR 2020
16	Déductibilité des abandons de créances de loyers prévue à l'article 3 de la deuxième LFR 2020	Subvention	<i>Aucun élément disponible à ce stade</i>	<i>Aucun élément disponible à ce stade</i>
17	Crédit d'impôt sur les abandons de créances ou renoncations de loyers prévu par l'article 20 de la LFI 2021	Subvention	<i>Aucun élément disponible à ce stade</i>	<i>Aucun élément disponible à ce stade</i>

* Il s'agit de la nature économique du soutien apporté à l'entreprise, du point de vue de l'entreprise, et non de la nature économique de la mesure elle-même du point de vue des finances publiques ; ainsi, les garanties accordées par l'État ne sont pas des prêts, mais le soutien aux entreprises qu'elles permettent de déclencher prend la forme de prêts.

** Mesure de trésorerie équivalente économiquement à un prêt : tout se passe comme si, en accélérant le remboursement de sa dette vis-à-vis du contribuable par rapport aux échéances habituelles, l'État prêtait au contribuable le montant correspondant entre la date de paiement anticipé et la date de paiement qui aurait résulté de l'application des conditions habituelles. L'entreprise « rembourse » ce prêt en ne réclamant pas la somme à la date habituelle, puisqu'elle l'a déjà perçue.

*** Échelle : Massive / Forte / Moyenne / Faible / Très faible

Source : secrétariat du comité



CHAPITRE 2

SITUATION MACROÉCONOMIQUE DE LA FRANCE, STRATÉGIE FRANÇAISE DE SOUTIEN ET EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

Évaluer les mesures de soutien financier aux entreprises nécessite au préalable d'en définir les objectifs et d'anticiper les écueils. Les deux principaux objectifs des dispositifs mis en place nous semblent pouvoir être résumés ainsi :

- Dans un premier temps, limiter au maximum¹ la destruction d'emploi, de capital et de capital humain pour éviter une dégradation de l'appareil productif et des répercussions en cascade, y compris sur la demande des ménages, qui auraient un effet dépressif sur l'économie. Par exemple, l'activité partielle se concentre sur la préservation de l'emploi, et, par conséquent, des compétences des travailleurs, ainsi qu'indirectement du pouvoir d'achat des ménages, alors que le prêt garanti par l'État, le report de cotisations sociales et le fonds de solidarité visent à préserver l'ensemble des facteurs de production des entreprises.
- Dans un second temps, favoriser le rebond de l'économie et de l'emploi lorsque la demande repartira et les conditions pour la reprise de la production seront redevenues proches de la normale. L'activité partielle et le fonds de solidarité jouent ici un rôle particulier, car ils améliorent la solvabilité des entreprises, alors que le PGE et les reports de charges ne jouent que sur leur trésorerie (à moins qu'ils ne fassent l'objet d'abandon de créances ou de restructurations).

L'atteinte de ces objectifs doit également être appréciée au regard des effets défavorables sur l'économie et sur les finances publiques que les mesures de soutien peuvent entraîner. Les principaux risques sont *a priori* les suivants, à des horizons différents :

¹ Y compris en permettant de stabiliser les anticipations des entreprises et des ménages.

Sur l'économie :

1. Les mesures auraient pu insuffisantes pour soutenir la trésorerie des entreprises au moment le plus aigu de la crise.
2. Les mesures pourraient être insuffisantes pour soutenir les entreprises dans la durée (lourdes pertes, insuffisance de fonds propres pour les absorber) : elles n'auraient alors servi qu'à différer les licenciements ou les fermetures d'entreprises.
3. Le soutien aux entreprises pourrait freiner la croissance économique une fois le pic de la crise passé ; à court terme, si le dispositif d'activité partielle freinait la reprise d'activité ; à moyen terme, si la réallocation des facteurs de production depuis les secteurs affectés de manière permanente vers les activités d'avenir était rendue plus difficile et plus généralement si les mesures avaient pour conséquence indirecte d'affecter la qualité des emplois et d'accroître les inégalités, notamment entre les femmes et les hommes.

Sur les finances publiques :

4. Le coût des mesures pour les finances publiques pourrait être excessif, en particulier si les dispositifs mis en place bénéficiaient à des entreprises n'en ayant pas besoin, par effet d'aubaine.
5. Le coût des mesures pour les finances publiques pourrait être excessif si les comportements de fraude étaient significatifs s'agissant en particulier de l'activité partielle et dans une moindre mesure, étant donné les montants plus faibles par entreprise, du fonds de solidarité¹.

Pour apprécier les impacts des mesures prises, ce chapitre commence par lister les effets économiques liés à la pandémie de Covid-19 tels qu'ils étaient anticipés par les économistes au début de la crise. Ensuite, par contraste avec les effets anticipés en l'absence de mesures publiques de soutien, la situation macroéconomique de la France est exposée afin d'illustrer les impacts probables des mesures mises en œuvre sur la situation des entreprises et des ménages.

Comme la plupart des pays ont été frappés par la pandémie et ont pris des mesures sanitaires entravant le fonctionnement de l'économie ainsi que des mesures de soutien, la troisième section compare la situation macroéconomique de la France à celle des autres pays. En raison de l'hétérogénéité des contextes – situation initiale, vigueur de la pandémie, rigueur du confinement, contraintes réglementaires encadrant le retour à la normale, perspectives à long terme des finances publiques –, il est encore trop tôt pour en tirer des conclusions sur l'efficacité relative des mesures prises.

¹ S'agissant des mesures de trésorerie, qui sont quasi inconditionnelles, et destinées à être remboursées, le risque de fraude sur les finances publiques peut être négligé.

La dernière section se concentre sur la comparaison des mesures prises par les différents gouvernements en distinguant celles avec un impact budgétaire immédiat et celles dont l'impact budgétaire est différé. Les mesures relatives aux plans de relance sont prises en considération car, dans certains pays dont la France, elles peuvent avoir un impact immédiat.

1. Les effets anticipés par les économistes

En affectant les conditions de production des entreprises ainsi que les possibilités de consommation des ménages, la crise du Covid-19 dégrade simultanément le niveau de la demande et celui de l'offre¹. Ce faisant, elle entraîne une baisse de l'activité économique et, par effet de report, une dégradation de la situation sur le marché du travail. En l'absence d'une intervention publique appropriée, ce choc est susceptible de déboucher sur une situation de sous-emploi élevé et durable, car la hausse du chômage se traduit à son tour par une diminution du niveau de la demande globale, et donc de l'activité des entreprises.

Ces effets sur l'économie réelle peuvent être amplifiés par l'instabilité financière. En accroissant la volatilité des cours boursiers tout en augmentant l'endettement des entreprises et de l'État, la crise de confiance engendrée par le Covid-19 pourrait, faute d'une intervention publique adéquate, affecter le niveau de l'investissement, pénalisant non seulement la demande globale à court terme mais également les capacités de production à moyen-long terme.

Cette section propose une synthèse des études économiques qui ont cherché à expliquer et à quantifier au début de la crise l'ampleur et la temporalité de ces mécanismes. Ces articles procèdent à une analyse microéconomique des conséquences de la crise sur la santé financière et l'activité des entreprises et en déduisent des impacts sur les grandeurs macroéconomiques comme la croissance, le chômage ou l'investissement global. D'autres canaux de transmission du choc lié au Covid-19 existent, comme les réallocations sectorielles du côté de l'offre comme de la demande, les chocs de coûts ou sur les chaînes internationales de production ainsi que les effets de bouclage macroéconomiques européens et internationaux. Ils ne sont cependant pas explorés en détail dans cette section.

¹ Voir par exemple l'analyse du Conseil européen du risque systémique (ESRB, 2021). Pour un cadre théorique simple, voir Blanchard O. (2020), « The Covid economic crisis », chapitre additionnel à *Macroeconomics, 8th edition*, septembre.

1.1. Les effets de la crise sur la liquidité des entreprises atténués par l'intervention publique

Plusieurs études théoriques ou empiriques ont cherché à simuler l'ampleur et la répartition de l'impact de la crise du Covid-19 sur la liquidité des entreprises, ainsi que ses conséquences sur les risques de défaillance. Si la plupart des travaux menés insistent sur la nécessité de l'intervention publique pour faire face à la crise, plusieurs soulignent néanmoins le risque de conséquences négatives pour la productivité.

Des risques importants sur la trésorerie des entreprises

Différentes approches et méthodes ont été employées pour étudier cette thématique. Elles vont de l'enquête par questionnaire auprès des entreprises jusqu'au travail de micro-simulation, en passant par la construction de modèles exclusivement théoriques et de travaux purement économétriques¹. Il est intéressant de noter que les résultats de cette littérature convergent en plusieurs points même si les méthodes adoptées diffèrent.

Le premier constat sur lequel s'accordent les analyses est l'impact très significatif de la crise sur la trésorerie des entreprises en l'absence d'intervention publique. Cette trésorerie est pénalisée par la baisse et le changement de composition de la demande, par la rupture des chaînes de valeur et enfin par les coûts de mise en conformité avec les normes sanitaires².

Ainsi, en étudiant un ensemble d'entreprises issues de 16 pays de l'Union européenne (UE), Demmou *et al.* (2020)³ anticipent que les problèmes de liquidité toucheraient 20 % des entreprises au bout d'un mois de confinement, 30 % au bout de deux mois et jusqu'à 50 % au bout de sept mois, en l'absence d'intervention publique. Or, ces difficultés de liquidité sont susceptibles de se traduire *in fine* par des défaillances. De même, Gourinchas

¹ Voir notamment Bennedsen *et al.* (2020) pour l'enquête par questionnaire, Guerini *et al.* (2020) pour la micro-simulation, Sharma *et al.* (2020) pour le modèle théorique, ou encore Schivardi et Romano (2020) pour l'étude économétrique. Références bibliographiques : Bennedsen M., Larsen B., Schmutte I. et Scur D. (2020), « Preserving job matches during the COVID-19 pandemic: Firm-level evidence on the role of government aid », in *CEPR Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers*, Issue 27, mai ; Guerini M., Nesta L., Ragot X. et S. Schiavo (2020), « Dynamique des défaillances des entreprises en France et crise de la Covid-19 », *Policy Brief*, n° 73, OFCE, juin ; Sharma S., Volpert V. et Banerjee M. (2020), « Extended SEIQR type model for COVID-19 epidemic and data analysis », *Mathematical Biosciences and Engineering*, vol. 17(6), p. 7562-7604 ; Schivardi F. et Romano G. (2020), « A simple method to compute liquidity shortfalls during the Covid-19 crisis with an application to Italy », *CEPR Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers*, Issue 35, juillet.

² ESRB (2021), « [Financial stability implications of COVID-19 support measures to protect the real economy](#) », communiqué de presse, European Systemic Risk Board, février.

³ Demmou L. *et al.* (2020), *Corporate Sector Vulnerabilities During the Covid-19 Outbreak: Assessment and Policy Responses*, OCDE, mai.

et al. (2020)¹ cherchent à simuler l'effet de la crise sur les problèmes de liquidité d'un ensemble de petites et moyennes entreprises issues de 17 pays en majorité européens. En combinant trois formes de chocs négatifs, sur l'offre, la demande et la productivité, la crise aurait pu entraîner selon les auteurs une hausse du taux de difficultés de liquidité de 4,5 % en année normale à 12,1 % en 2020, en l'absence de mesures publiques de soutien d'urgence. Dans le cas de la France, Guerini *et al.* (2020) anticipaient une hausse de presque 80 % du nombre de défaillances, ainsi qu'une multiplication par 2,5 des problèmes de liquidité des entreprises en l'absence de mesure de soutien d'urgence. Une étude de la Banque des règlements internationaux² montre que le risque de crédit est concentré dans des secteurs de services qui sont en moyenne moins endettés que l'industrie. Il pourrait donc être, au niveau macroéconomique, plus faible que lors de la grande crise de 2008-2009 mais néanmoins important dans certains secteurs.

Les études économiques insistent en outre sur la nécessité de prendre en compte la grande hétérogénéité des effets de la crise. Tout d'abord, compte tenu du fort impact différencié de la crise par secteur, le risque de difficultés de trésorerie varie significativement d'un secteur à l'autre³. Il est également lié à la situation géographique de l'entreprise, car les différentes vagues pandémiques n'ont pas eu le même impact partout. Ainsi, pour Guerini *et al.* (2020) deux zones géographiques seraient particulièrement affectées en France à la mi-juin 2020 en raison de leur spécialisation sectorielle : la région PACA et l'Île-de-France. Les auteurs soulignent également que l'impact de la crise n'est pas le même selon la taille de l'entreprise : les PME se montreraient plus résilientes, avec un risque de défaillance inférieur (7 %) à celui des grandes entreprises (13 %) et des microentreprises (11 %).

Le rôle essentiel de l'intervention publique pour prévenir les défaillances

Pour atténuer les effets de la crise sur la trésorerie des entreprises, la littérature souligne le rôle décisif de l'intervention publique, par le biais de reports d'impositions, de moratoires sur les dettes, de prêts garantis ou encore de subventions directes. Ainsi, sur la base des articles précités, le taux d'entreprises touchées par des problèmes de liquidité passerait de 30 % hors intervention publique à 16 % pour Demmou *et al.* (2020), tandis que le taux

¹ Gourinchas P.-O., Kalemli-Özcan S., Penciakova V. et N. Sander (2020), *Covid-19 and Business Failures*, OCDE, juin.

² Mojon B. *et al.* (2021), « [How much stress could Covid put on corporate credit? Evidence using corporate data](#) », *BIS Quarterly Review*, mars.

³ Voir Fairlie R. (2020), « [The impact of Covid-19 on small business owners: Evidence of early-stage losses from the April 2020 current population survey](#) » (*NBER Working Paper Series*, n° 27309, juin) pour les États-Unis, Bennedsen *et al.* (2020) pour le Danemark, et Gourinchas *et al.* (2020) pour les pays européens.

de difficulté de liquidité anticipé par Gourinchas *et al.* (2020) chuterait de 8,75 points de pourcentage en cas d'intervention publique.

La plupart des études économiques *ex ante* – c'est-à-dire fondées sur une modélisation du comportement des entreprises face au choc – concluent à l'utilité des programmes de prêts garantis par l'État. Selon Vito et Gomez (2020)¹, l'octroi de liquidités aux entreprises par le biais d'un système de prêts-relais assorti d'une garantie publique serait le moyen optimal pour améliorer les soldes de trésorerie, bien que plus coûteux que les moratoires ou reports de charges. Elenev *et al.* (2020)² plaident également en ce sens. En réalisant un ensemble de micro-simulations sur un échantillon de 750 000 entreprises italiennes, Schivardi et Romano (2020) cherchent à estimer l'impact potentiel du programme *Decreto Liquidita*, qui s'appuie sur une garantie totale de 25 000 euros minimum par entreprise, avec des garanties supplémentaires variables en fonction de la taille. Alors que les auteurs estiment à 170 000 le nombre d'entreprises menacées d'illiquidité en l'absence de la mesure, ce programme de garanties pourrait faire chuter à moins de 200 le nombre des entreprises concernées.

Un risque de hausse du nombre d'entreprises « zombies »

Si la littérature économique souligne l'importance de l'intervention publique ainsi que le niveau relativement bas des défaillances d'entreprises par rapport à la crise de 2008, sur la base d'analyses *ex ante*, plusieurs contributions rappellent néanmoins le risque d'entretenir des entreprises non productives, par exemple des entreprises « zombies ». Définies par l'OCDE comme des entreprises ayant au moins dix ans d'âge et dont le revenu opérationnel est insuffisant pour couvrir leur charge d'intérêts pendant trois années consécutives, les « zombies » sont par conséquent des firmes qui seraient proches d'une situation de faillite dans un contexte économique « normal » (taux d'intérêts à un niveau moins bas, absence de soutien massif aux entreprises, etc.).

La question des entreprises « zombies » n'est ni nouvelle, ni spécifique à la France³, mais la crise du Covid-19 est susceptible de l'aggraver. En effet, comme le rappellent Acharya *et al.* (2020)⁴ et Artus (2020)⁵, les mesures destinées à soutenir l'activité économique

¹ De Vito A. et Gómez J.-P. (2020), « [Estimating the Covid-19 cash crunch: global evidence and policy](#) », *Journal of Accounting and Public Policy* 39(2), mars-avril.

² Elenev V. *et al.* (2020), « [Can the Covid bailouts save the economy?](#) », *NBER Working Paper Series*, n° 27207, National Bureau of Economic Research, mai.

³ Banerjee R. et Hofmann B. (2020), « [Corporate Zombies: Anatomy and life cycle](#) », *BIS Working Papers*, septembre.

⁴ Acharya V. *et al.* (2020), « [Zombie Credit and \(dis-\)inflation: Evidence from Europe](#) », *NBER Working Paper Series*, n° 27158, National Bureau of Economic Research, mai.

⁵ Artus P. (2020), « [Des zombies ou des faillites ?](#) », *Flash Économie*, n° 1334, novembre.

peuvent maintenir en vie des entreprises qui en temps normal auraient fait faillite. Ce soutien aux entreprises « zombies », s'il est avéré, est susceptible de poser trois types de difficultés¹. Tout d'abord, il pourrait entraîner une mauvaise allocation des facteurs de production au détriment des entreprises productives, rendant le capital et le travail plus rares et plus coûteux pour ces dernières. Cela aurait donc pour effet de réduire la productivité au niveau macroéconomique. Il convient cependant de noter qu'à la différence des crises précédentes, la crise du Covid-19 a un impact sectoriel positif sur la productivité du travail en affectant principalement des secteurs de services à faible productivité². Enfin, en donnant la possibilité de produire avec des marges bénéficiaires très faibles, le soutien aux entreprises « zombies » serait susceptible d'entraîner une diminution des prix de vente et des marges. Ainsi, en entravant le processus de destruction créatrice et de réallocation des facteurs de production, le risque est de tirer les prix de vente vers le bas et donc de pénaliser les autres entreprises du même secteur tout en réduisant l'investissement et la productivité.

Pour faire face au risque de multiplication des entreprises « zombies », Blanchard *et al.* (2020)³ proposent d'agir aussi bien du côté de l'offre que de la demande. Du côté de la demande, cela supposerait de privilégier les aides fiscales aux ménages, dans le but de stimuler le niveau de la consommation et dans une moindre mesure celui de l'investissement (immobilier, investissement en services, etc.). Du côté de l'offre, cela impliquerait de concentrer les efforts sur la croissance de la productivité (notamment par le biais des investissements en capital humain) et d'améliorer l'efficacité du ciblage dans l'octroi des aides publiques (limitation des aides pour les entreprises « zombies »). Cela pourrait notamment se faire par le biais de subventions temporaires aux salaires et d'une restructuration de la dette pour les entreprises productives. Artus (2020)⁴ suggère notamment de convertir le supplément d'endettement des entreprises en fonds propres ou quasi-fonds propres, sauf pour celles dont on sait avec certitude qu'elles ne peuvent devenir que des « zombies ». Il faudrait alors organiser sur la durée la requalification de leurs salariés.

La plupart des analyses s'accordent sur le fait que le risque de zombification est davantage un risque de moyen terme, qui devrait faire l'objet d'un traitement en sortie de crise. Dans un contexte de crise, le danger à traiter en priorité est la faillite d'entreprises productives et viables liée au choc de demande (Conseil national de productivité, 2021).

¹ Acharya V. *et al.* (2020)., « Zombie Credit and (dis-)inflation: Evidence from Europe », *op. cit.*

² Conseil national de productivité (2021), *Les effets de la crise Covid-19 sur la productivité et la compétitivité*, rapport, janvier.

³ Blanchard O., Philippon T. et Pisani-Ferry J. (2020), « [A new policy toolkit is needed as countries exit COVID-19 lockdowns](#) », *PIIE Policy Brief*, Peterson Institute for International Economics, juin.

⁴ Artus P. (2020), « [Des zombies ou des faillites ?](#) », *op. cit.*

Or, comme l'indiquent Schivardi *et al.* (2020)¹, soutenir les entreprises « zombies » en période de crise permet d'éviter les licenciements en masse et a donc un impact positif sur la demande, à un moment où les personnes auraient du mal à trouver un autre emploi du fait de la situation déprimée du marché du travail.

1.2. Des répercussions macroéconomiques de la crise amorties par l'intervention publique

Une intervention publique de grande ampleur, risquée mais nécessaire

En l'absence d'intervention publique, Elenev *et al.* (2020) montrent d'un point de vue théorique et empirique qu'une spirale négative se serait enclenchée entre l'accroissement des défaillances d'entreprises et la dégradation de la situation financière des banques, jusqu'à créer un risque de désastre macroéconomique. Les auteurs soulignent ainsi l'importance des programmes de protection des salaires et des prêts garantis par l'État pour briser ce cercle vicieux.

Les défis macroéconomiques que soulèvent la crise sont bien entendu très importants. Gaspar et Gopinath (2020)² rappellent par exemple qu'une intervention publique d'une telle ampleur pour préserver les salaires et garantir les liquidités des entreprises soulève la question de la soutenabilité à long terme de la dette. De même, Anderson *et al.* (2020)³ s'interrogent sur les conséquences de l'inégalité des capacités des pays de l'UE à soutenir leurs entreprises et à s'endetter pour faire face à la crise. Leurs premiers résultats indiquent que les entreprises des pays plus riches ou moins endettés ne semblent pas bénéficier de programmes de soutien plus généreux de manière disproportionnée.

Un moindre recul des investissements grâce aux aides publiques

Face à la détérioration de leur chiffre d'affaires et de leur excédent d'exploitation, la capacité des entreprises à investir se trouve réduite, ce qui peut avoir un effet amplificateur de la crise. À partir d'une population de 1,7 million d'entreprises issues de 17 pays européens, Revoltella *et al.* (2020)⁴ estimaient au début de la crise que 51 % à 58 % des entreprises de l'UE devraient faire face à des problèmes de liquidité en raison des mesures de confinement. En définissant quatre scénarios de reprise (du plus optimiste au plus

¹ Schivardi F. *et al.* (2020), « [Identifying the real effects of zombie lending](#) », *The Review of Corporate Finance Studies* 9(3), novembre, p. 569-592.

² Gaspar V. et Gopinath G. (2020), « [Fiscal policies for a transformed world](#) », juillet.

³ Anderson J. *et al.* (2020), « [Government guaranteed bank lending in Europe: beyond the headline numbers](#) », juillet.

⁴ Revoltella D. *et al.* (2020), « [EU firms in the post COVID-19 environment: investment-debt trade-offs and the optimal sequencing of policy responses](#) », juin.

pessimiste), les auteurs ont cherché à estimer l'incidence de ces problèmes de liquidité sur l'investissement. Ainsi, la diminution des soldes de trésorerie des entreprises européennes devait, d'après les auteurs, se traduire dans le scénario le plus favorable par une baisse de l'investissement comprise entre - 31 % et - 52 % par rapport à l'année 2019.

Plusieurs articles soulignent l'impact des soutiens publics aux entreprises sur la limitation de la baisse de leur investissement, en particulier *via* les programmes de prêts garantis, les prises de participation publique ainsi que les politiques monétaires accommodantes¹. En s'appuyant sur un modèle macroéconomique néo-keynésien à deux agents (dit TANK), Pfeiffer *et al.* (2020)² montrent sur plan théorique que les politiques de garantie à la liquidité des entreprises devraient atténuer les conséquences négatives de la crise sur l'investissement global.

Néanmoins, comme le soulignent la plupart des auteurs, ces mesures incitatives à l'investissement créent un risque de surendettement de l'État, qui doit faire l'objet d'un arbitrage public bénéfique / risque car il peut contraindre la capacité d'investissement de la puissance publique à l'avenir, voire entraîner une crise économique en cas de défaut de paiement – même si ce risque n'est pas perçu comme imminent du fait du niveau durablement très bas des taux d'intérêt.

Un effet moins fort qu'anticipé sur les destructions d'emplois

La littérature économique traitant de l'emploi et du chômage souligne elle aussi l'importance de l'intervention publique durant la crise. En particulier, l'efficacité de l'activité partielle est régulièrement démontrée. Pfeiffer *et al.* (2020) indiquent que ce dispositif réduit le risque de baisse de salaires, accroît la flexibilité du facteur travail et abaisse les contraintes de liquidité des entreprises. D'après les auteurs, le dispositif aurait permis de limiter le nombre de licenciements en Europe malgré l'impossibilité d'empêcher une forte baisse temporaire de la production.

¹ Voir notamment Revoltella *et al.* (2020) et De Vito et Gomez (2020).

² Pfeiffer P. *et al.* (2020), « [The COVID-19 Pandemic in the EU: macroeconomic transmission and policy response](#) », *Discussion Paper*, n° 127, Commission européenne, juillet.

2. Situation macroéconomique française à la fin 2020

Tableau 1 – Évolution des principales variables économiques en glissement annuel

Indicateur	Deuxième trimestre 2020	Troisième trimestre 2020	Quatrième trimestre 2020	Moyenne annuelle 2020
PIB (en %)	- 18,6	- 3,7	- 4,9	- 8,2
Consommation ménages (en %)	- 15,8	- 1,0	- 6,6	- 7,0
Investissement (en %)	- 23,0	- 5,6	- 4,7	- 10,3
Contribution commerce extérieur (en point de PIB)	- 2,7	- 1,7	- 0,6	- 1,5
Emploi salarié privé fin de trimestre (en % et en milliers)	- 2,5 (- 497,3)	- 1,0 (- 204,3)	- 1,6 (- 320,2)	- 1,7 (- 332,4)
Demandeurs d'emploi en fin de mois France métropolitaine (DEFM cat. A, en % et en milliers)	+ 22,7 (+ 768)	+ 9,5 (+ 317,4)	+ 8,1 (+ 265,5)	+ 9,6
Taux de chômage BIT (en points)	- 1,3	+ 0,7	- 0,1	- 0,4
Taux d'emploi (en points)	- 1,2	- 0,3	- 0,4	- 0,3
Taux de marge des sociétés non financières (en points)	- 6,0	- 3,6	- 2,9	- 4,0
Taux d'épargne des ménages (en points)	+ 12,8	+ 1,7	+ 7,0	+ 6,4
Défaillances d'entreprises (en %)	- 56,0	- 35,2	- 37,1	- 38,9
Créations d'entreprises (en %)	- 18,1	+ 21,5	+ 16,3	+ 4,0

Sources : Insee, Dares, Banque de France

2.1. Une aggravation des déséquilibres externes

Une dégradation du solde des échanges de marchandises de la France

En 2020, les exportations et les importations de biens sont respectivement en repli de 15,9 % (- 82 milliards d'euros), et de 13 % (73,8 milliards)¹. Au total, le déficit du commerce de marchandises FAB/FAB² de la France s'élève à 65,2 milliards d'euros en 2020, en hausse de 7,3 milliards par rapport à 2019. Ce chiffre dissimule deux mouvements bruts d'envergure similaire. D'une part, le déficit énergétique s'est allégé de 19 milliards d'euros.

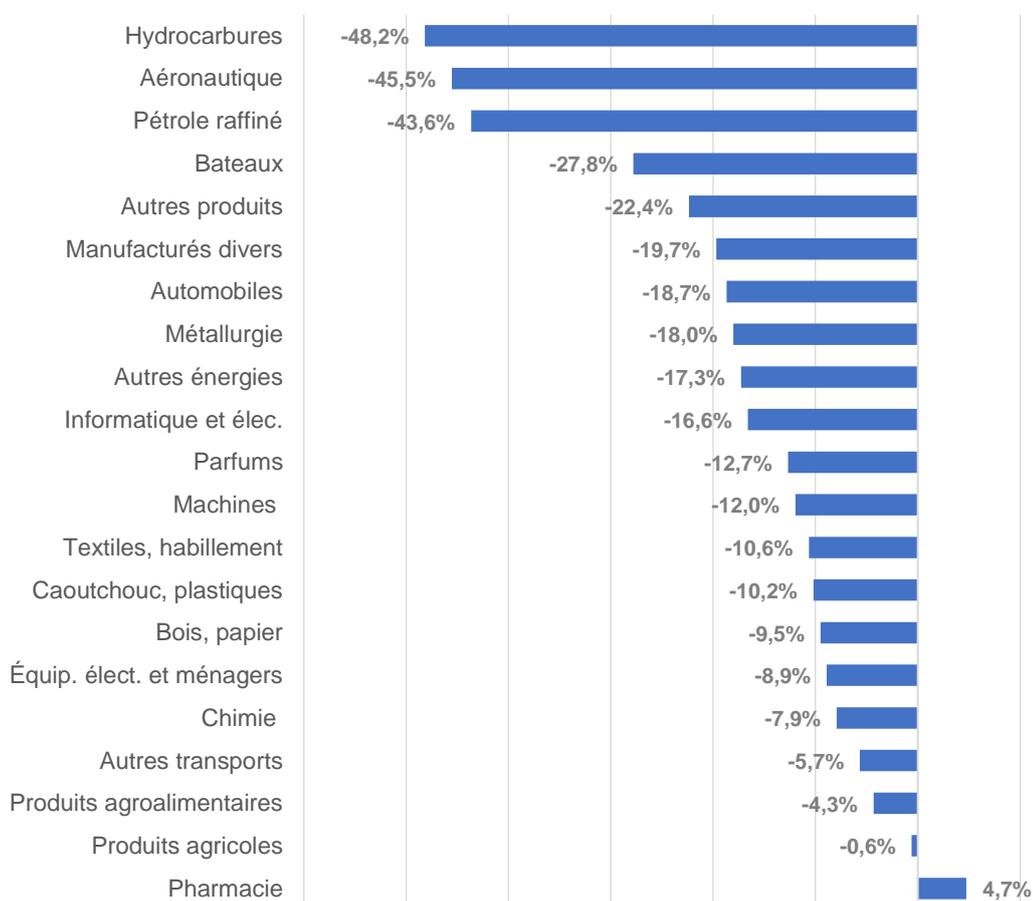
¹ DG Trésor (2021), *Rapport sur le commerce extérieur*, février, Direction générale du Trésor et DGDDI (2021), *Analyse annuelle 2020. Le chiffre du commerce extérieur*, Direction générale des Douanes et Droits indirects, février.

² Franco à bord.

D'autre part, la chute des exportations aéronautiques et automobiles explique que l'excédent sectoriel des matériels de transport d'environ 14 milliards d'euros en 2019 ait été remplacé par un déficit de près de 560 millions. Les matériels de transport contribuent ainsi à près de 60 % de l'augmentation du déficit commercial des produits manufacturés, qui s'établit à 54 milliards d'euros, soit deux fois plus qu'en 2019.

S'agissant des exportations françaises, seules les ventes de produits pharmaceutiques progressent (+ 4,7 %), atteignant un nouveau record historique, avec 35,3 milliards d'euros en 2020, dans le contexte de la crise sanitaire liée au Covid-19.

Graphique 1 – Les exportations en 2020 par rapport à 2019



Source : DGDDI

Une dégradation du déficit courant et du besoin de financement de la France

Le déficit courant de la France a triplé pour atteindre 53,3 milliards d'euros en 2020¹, soit 2,3 % du PIB, contre 16,2 milliards en 2019². Il s'agit du niveau le plus élevé depuis 1951.

La dégradation de 37 milliards d'euros de la balance courante s'explique d'abord par une dégradation du déficit du commerce extérieur, dont la contribution négative à la croissance du PIB atteint - 1,5 %³ pour l'année 2020. Alors que le déficit des biens s'est accru de 15,8 milliards d'euros, l'excédent des services a diminué de 13,7 milliards, passant de 21,6 milliards en 2019 à 7,9 milliards en 2020⁴. La dégradation du solde touristique rend compte de plus de la moitié (52 %) de la diminution de l'excédent de la balance des services en 2020 par rapport à 2019 : l'excédent du poste services de voyages s'est réduit de presque deux tiers (- 7,0 milliards d'euros) à 3,9 milliards d'euros. La chute des dépenses des touristes étrangers en France a été bien plus élevée (- 49,8 %, soit - 28,4 milliards d'euros)⁵, mais a été compensée en grande partie par la baisse des dépenses des touristes français à l'étranger (- 46,5 %, soit - 21,4 milliards d'euros). La dégradation du solde des services était prévisible étant donné le poids du tourisme dans les exportations de services de la France : les exportations de services de voyages représentaient 21,7 % des exportations de services en 2019. Mais cette dégradation n'est pas exceptionnelle en comparaison de celle des voisins européens (voir deuxième section).

¹ Banque de France (2021), « [Balance des paiements – France. Décembre et 4^e trimestre 2020](#) », *STAT-INFO*, février.

² Les données utilisées pour la France dans ce document sont issues, sauf indication contraire, de la Direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI) lorsque seuls les échanges de biens sont considérés et de la Banque de France quand l'objet est l'étude de la balance courante. Les données de la Banque de France sur les échanges de biens sont FAB/FAB, c'est-à-dire hors frais de transport et d'assurance qui sont classés en services. Si elles s'appuient sur les données d'échanges de marchandises publiées par la DGDDI, elles en diffèrent en ce qu'elles incluent le négoce international et procèdent à certains retraitements. Ces ajustements méthodologiques ont pour objet la conformité de la balance des paiements de la France aux normes internationales édictées par le Fonds monétaire international (FMI) et une caractérisation plus précise du concept d'échange international. La Banque de France considère qu'il y a échange international lorsqu'il y a transfert de la propriété économique, ce qui permet d'assurer ainsi la cohérence avec la comptabilité nationale, également fondée sur la notion de propriété économique.

³ Insee (2021), « [Le pouvoir d'achat du RDB des ménages progresse au quatrième trimestre 2020 \(+ 1,5 %\) malgré le recul du PIB \(- 1,4 %\)](#) », *Informations rapides*, n° 051, février.

⁴ Source : Banque de France.

⁵ DG Trésor (2021), [Rapport sur le commerce extérieur de la France](#), Direction générale du Trésor, février.

La deuxième composante de la balance des transactions courantes de la France, le solde des revenus primaires¹ et secondaires², a également subi une dégradation en 2020 : après un excédent de 9 milliards d'euros en 2019, ce solde est limité à 1,4 milliard en 2020. Ce recul s'explique principalement par la baisse des revenus provenant des filiales d'entreprises françaises à l'étranger, de 54 milliards en 2019 à 46,6 milliards en 2020. Le déficit des revenus secondaires est demeuré stable à 45,2 milliards d'euros, après 44,9 milliards en 2019.

2.2. Des pôles de résistance

Le PIB a reculé de 8,2 % sur l'ensemble de l'année 2020, soit la plus forte baisse depuis la Seconde Guerre mondiale³. L'activité a nettement mieux résisté au deuxième confinement qu'au premier : en novembre 2020, l'activité s'est située 7,5 % sous son niveau du quatrième trimestre 2019, alors que le décrochage a été supérieur à 30 % en avril 2020. En glissement annuel, le PIB a reculé de 4,9 % au quatrième trimestre 2020, alors que la chute sur un an s'élevait à 18,6 % au deuxième trimestre. Par rapport au trimestre précédent, le repli au quatrième trimestre n'est que de 1,4 %.

Une baisse de l'investissement moins forte qu'attendu

La chute de l'investissement a été de 10,3 % en 2020, proche du recul du PIB alors que généralement le cycle de l'investissement amplifie le cycle économique, à la hausse comme à la baisse (effet accélérateur)⁴. En dépit de la contraction trimestrielle du PIB (- 1,4 %) au quatrième trimestre, l'investissement a poursuivi son redressement (+ 1,1 % au quatrième trimestre après + 24,1 % au troisième trimestre par rapport au précédent) et n'a pas semblé être affecté par le deuxième confinement. En 2009, le recul de l'investissement avait été encore plus marqué, nonobstant une baisse du PIB près de quatre fois inférieure à celle de 2020. La chute de l'investissement en 2020 (- 10,3 %) a concerné aussi bien les ménages (- 12,8 %), les entreprises non financières (- 9,6 %) que les administrations publiques (- 9,9 %).

¹ Les revenus primaires comprennent les flux monétaires en contreparties de la participation des agents économiques à la production (rémunération des salariés), de leur fourniture d'actifs financiers (revenus d'investissements) ou de la location de ressources naturelles (loyers).

² Les revenus secondaires regroupent les opérations de répartition qui ne rémunèrent pas la contribution à la production (aide internationale, contributions budgétaires aux institutions internationales, envois de fonds, etc.).

³ Insee (2021), « [Le pouvoir d'achat du RDB des ménages progresse au quatrième trimestre 2020 \(+ 1,5 %\) malgré le recul du PIB \(- 1,4 %\)](#) », *op. cit.*

⁴ *Id.*

Graphique 2 – Cycle économique et investissement (variation annuelle en volume)



Source : Insee

La modification de la relation empirique entre l'activité et l'investissement est source de questionnements¹. Cette différence de comportement de l'investissement peut être quantifiée à l'aide du coefficient d'élasticité de l'investissement par rapport à l'activité : il s'agit du rapport entre la variation trimestrielle de l'investissement et de celle du PIB. La moyenne de cette élasticité sur les trois ou quatre trimestres de 2020, selon les pays, peut alors être comparée à la moyenne de cette élasticité sur la période 2000-2019. Elle a été divisée par un peu moins de deux en France.

Interrogés par l'Insee en janvier 2021², les chefs d'entreprise de l'industrie manufacturière prévoient un fort rebond de leur investissement, de 10 % en valeur en 2021, rehaussant ainsi de six points leur première estimation d'octobre dernier. D'après la même enquête, la fabrication des biens d'équipement devrait bénéficier fortement de cette reprise de l'investissement en 2021 (+ 25 % après - 9 %), mais cela ne concernerait pas la fabrication des matériels de transport (+ 3 % après - 23 %).

¹ Insee (2021), « Point de conjoncture – février 2021 », *Note de conjoncture*, février.

² Insee (2021), « Les chefs d'entreprise prévoient un fort rebond de leur investissement en 2021 dans la plupart des secteurs industriels », *Informations rapides*, n° 034, février.

Faible recul du revenu des ménages

La consommation des ménages s'est fortement repliée en 2020 (- 7,0 %)¹. Au quatrième trimestre 2020, la chute de la consommation (- 5,4 %) a même amplifié celle de l'activité (- 1,3 %). Plus que lors du premier confinement où de nombreux secteurs de production étaient à l'arrêt, le deuxième confinement s'est essentiellement traduit par la baisse des dépenses de consommation des ménages en raison des mesures sanitaires.

Pour tenter de faire la part entre ce qui relève des contraintes sanitaires sur la production et la consommation et ce qui relève des comportements des ménages en lien avec la baisse de leurs revenus, on peut se concentrer sur les évolutions de la consommation de biens (on se limite aux biens fabriqués² et aux biens manufacturés³). Ils représentent environ 40 % de la consommation des ménages, et leur consommation n'a pas été particulièrement empêchée par les mesures sanitaires en dehors des périodes de confinement strict. Leur consommation s'est redressée très rapidement à chaque sortie des confinements (voir Graphique 3). C'est probablement lié au fait que les revenus des ménages n'ont pâti au total que très modérément de la chute du PIB : le pouvoir d'achat par unité de consommation se serait maintenu à un niveau stable en 2020 (+ 0 %). D'après l'OFCE⁴, les administrations publiques et les entreprises encaisseraient 65 % et 31 % du choc de perte de revenu en 2020, en conséquence de quoi la part du choc absorbée par les ménages serait réduite à seulement 4 %. Le maintien des revenus et le recul de la consommation des ménages ont eu pour conséquence un surplus d'épargne financière des ménages de l'ordre de 130 milliards d'euros, par rapport à un scénario sans pandémie, selon la Banque de France⁵. Au niveau microéconomique, ce surplus agrégé d'épargne s'observe à tous les niveaux de patrimoines⁶. Si ce sont les plus hauts patrimoines qui ont connu les plus fortes augmentations de patrimoine en montants, les plus petits patrimoines financiers ont crû plus fortement en proportion du patrimoine financier de départ.

¹ Insee (2021), « [Le pouvoir d'achat du RDB des ménages progresse au quatrième trimestre 2020 \(+ 1,5 %\) malgré le recul du PIB \(- 1,4 %\)](#) », *op. cit.*

² Les biens fabriqués comprennent les produits informatiques, électroniques, électriques et optiques, matériels de transport, textiles-habillement-cuir, produits en bois, en papier, meubles, produits chimiques et pharmaceutiques, produits en plastiques, caoutchouc, minéraux, métaux, quincaillerie-bricolage.

³ Les biens manufacturés regroupent les biens fabriqués, les denrées alimentaires, boissons, tabac et les produits cokéfiés et raffinés. Seuls les produits de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche (AZ) et les produits des industries extractives, ainsi que distribution d'eau, gaz, électricité et air conditionné sont exclus de cette dernière catégorie.

⁴ Dauvin M., Ducoudré B., Heyer E., Madec P., Plane M., Sampognaro R. et Timbau X. (2020), « [Évaluations au 11 décembre 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 en France et perspectives pour 2021](#) », *Policy Brief*, n° 81, OFCE, décembre.

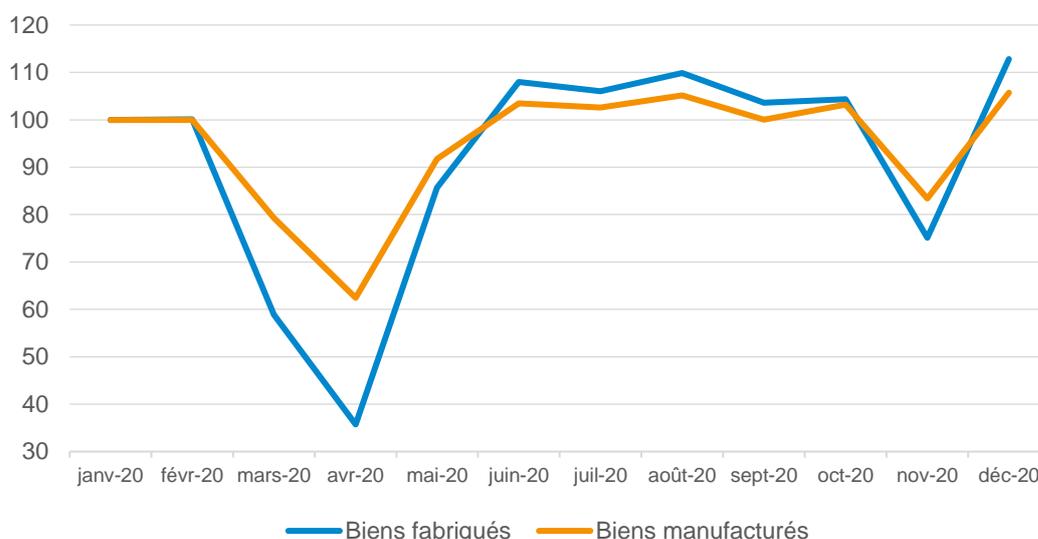
⁵ Banque de France (2020), « [Projections macroéconomiques – Décembre 2020](#) », *Prévisions économiques*, décembre.

⁶ Insee (2021), « [Un an après...](#) », *Note de conjoncture*, mars.

Cette épargne pourrait représenter une réserve significative de croissance et être mise à profit dans les prochains trimestres.

Ces données globales occultent des situations individuelles disparates. Les plus aisés ont davantage comprimé leur consommation, même hors confinement, et davantage accumulé d'épargne quand les plus modestes connaissent une reprise plus rapide de la consommation et n'ont pas de surcroît d'épargne observable sur leurs comptes bancaires selon le Conseil d'analyse économique¹. Les catégories de ménages les plus fragiles ont été davantage affectées par les confinements et leurs conséquences économiques et sociales. Par exemple, l'activité partielle a concerné principalement les ouvriers (54 %) et les employés (36 %) lors du premier confinement, tandis que les cadres ont plus largement travaillé à leur domicile (81 %)². Interrogés en mai 2020, un quart des ménages estimait que leur situation financière s'était dégradée avec le premier confinement, plus particulièrement ceux qui avaient réduit leur activité, ceux ayant des enfants et ceux dont les revenus étaient initialement bas. Parmi les 10 % de ménages les plus pauvres, 35 % ont perçu une dégradation de leur situation financière.

Graphique 3 – Consommation des ménages en biens fabriqués et en biens manufacturés



Source : Insee

En raison des mesures sanitaires et des fermetures administratives qui se sont prolongées en dehors des confinements pour certaines activités de services, la consommation de ces

¹ Fize E. et al. (2021), « Consommation, épargne et fragilités financières pendant la crise Covid : quelques enseignements additionnels sur données bancaires », *Focus*, n° 54, Conseil d'analyse économique, janvier.

² Insee (2020), *France, portrait social. Édition 2020*, coll. « Insee Références », décembre.

services par les ménages est demeurée durablement affaiblie. C'est notamment le cas pour la consommation de services liées à l'hébergement-restauration (recul de - 47,8 % au quatrième trimestre 2020 par rapport au quatrième trimestre 2019) ou à la culture et l'évènementiel. De même, la consommation de carburant a connu une baisse très marquée, du fait de la diminution des déplacements.

Un recul modéré de l'emploi salarié

Les pertes d'emplois salariés privés à fin décembre 2020 s'élèvent à 320 200 par rapport à l'année précédente, ce qui représente une baisse de 1,6 %¹. La baisse de l'emploi est de la même intensité que celle liée à la crise de 2009 pour une chute du PIB presque trois fois supérieure (- 8,2 % contre - 2,9 % en 2009). L'essentiel de la baisse a été concentré au premier semestre (- 625 800). Si le rebond au troisième trimestre a été plus fort qu'anticipé (+ 333 900), 28 200 emplois ont été perdus au quatrième trimestre (- 0,1 %).

Au total, le niveau de l'emploi salarié privé à la fin 2020 – un peu plus de 19,43 millions de salariés – rejoint celui de la seconde moitié de l'année 2018. L'intérim a assuré une large part de l'ajustement de court terme à la crise au premier trimestre (- 40,3 %, soit - 317 300 emplois). Il s'est redressé aux deuxième, troisième et quatrième trimestres (+ 107 700, + 131 500 et + 36 200 emplois), mais sans retrouver son niveau d'avant crise (- 5,3 % par rapport à fin 2019). L'industrie a enregistré une perte de 57 700 emplois fin 2020 par rapport à fin 2019 (- 1,9 %), rompant ainsi avec trois années de progression depuis 2017². Il s'agit de la plus forte baisse annuelle depuis 2010. L'emploi salarié privé du secteur tertiaire marchand enregistre son premier recul annuel depuis 2009, avec une perte de quelque 317 500 emplois sur l'année. Par contraste, l'emploi salarié hors intérim dans la construction est demeuré dynamique, avec une hausse de 31 000 emplois sur an (+ 2,2 %). L'emploi salarié public a, lui, connu une modeste progression en 2020, avec 32 600 emplois supplémentaires (+ 0,6 %).

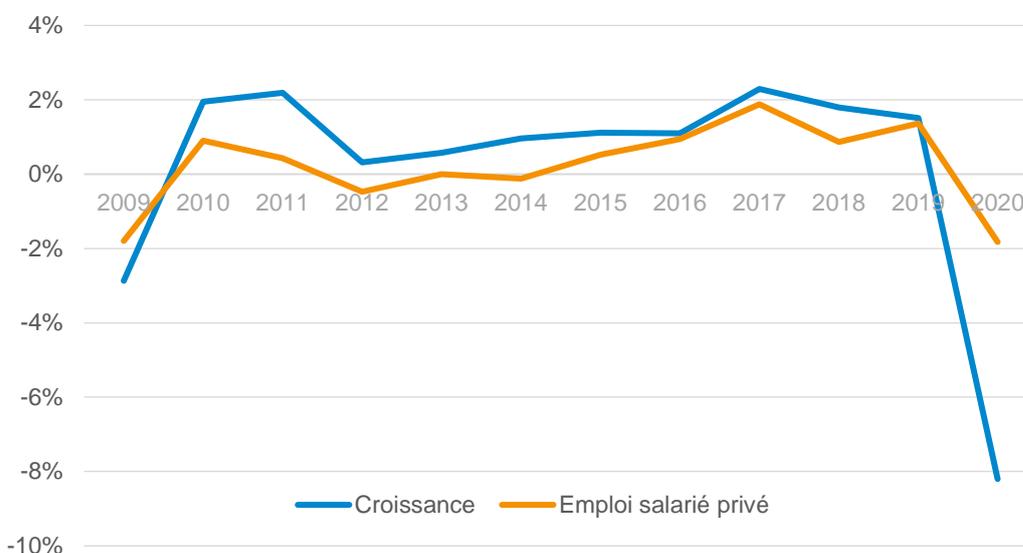
De manière générale, la baisse de l'emploi nettement plus faible que celle de l'activité en 2020 s'explique, au-delà de la réaction toujours retardée de l'emploi aux ralentissements de l'activité, par le dispositif exceptionnel d'activité partielle.

Les informations sur l'emploi privé non salarié et sur l'emploi total en 2020 seront disponibles en fin d'année 2021.

¹ Insee (2021), « [Au quatrième trimestre 2020, l'emploi salarié marque le pas](#) », *Informations rapides*, n° 061, mars.

² Les chiffres mentionnés correspondent à un classement des intérimaires dans le tertiaire marchand (services aux entreprises) et non dans le secteur où ils effectuent leur mission.

Graphique 4 – Évolution de l'emploi salarié et de l'activité (variation annuelle)



Source : Insee

2.3. Des évolutions contrastées

Le choc sur l'emploi amorti par l'activité partielle

Si l'emploi salarié privé s'est montré relativement résilient sur l'année 2020, la situation du marché du travail reste difficile à interpréter en raison de l'impact des deux confinements et du recours massif aux dispositifs d'activité partielle.

Le nombre de chômeurs au sens du BIT s'élève à 2,4 millions de personnes en France (hors Mayotte) au quatrième trimestre 2020, en baisse de 53 000 par rapport au quatrième trimestre 2019¹. Le taux de chômage au sens du BIT s'établit ainsi à 8,0 % de la population active, en recul de 0,1 point par rapport à son niveau d'avant crise sanitaire au quatrième trimestre 2019. Cette quasi-stabilité du taux de chômage doit cependant être tempérée par la baisse de 0,4 point du taux d'emploi des 15-64 ans (une baisse qui touche en particulier les 25-49 ans et les 15-24 ans, avec respectivement - 0,5 et - 0,3 point), qui accompagne une contraction de même ampleur du taux d'activité sur l'année 2020. Comme lors du premier confinement, la contraction du taux d'activité est due au fait que certaines personnes n'ont pas pu réaliser des recherches actives d'emploi dans des conditions habituelles entre le 30 octobre et le 15 décembre. Les fermetures administratives dans

¹ Insee (2021), « [Au quatrième trimestre 2020, le taux de chômage se replie à nouveau à 8,0 %](#) », *Informations rapides*, n° 037, février.

certains secteurs ont par ailleurs découragé certains chômeurs dans leur recherche d'emploi.

Cette baisse du taux d'activité résulte ainsi de la bascule en inactivité d'une partie des actifs, dans le « halo » autour du chômage¹ pour les personnes cessant leurs recherches d'emploi pendant le confinement, mais aussi dans l'inactivité hors « halo ». On a ainsi vu au cours de l'année 2020 le halo du chômage évoluer de façon quasi complémentaire avec le taux de chômage au sens du BIT. Le pic du halo au deuxième trimestre était lié au premier confinement et constituait la principale contrepartie de la baisse du chômage à la même période. Il était surtout constitué de personnes souhaitant travailler et disponibles pour le faire, mais n'ayant pas effectué de démarches actives de recherche d'emploi. Au final, sur un an, le halo augmente de 0,1 point par rapport au quatrième trimestre 2019 (pour s'établir à 4,1 % de la population des 15-64 ans, soit 1,75 million), laissant apparaître une éviction de 0,3 point de l'emploi vers l'inactivité hors halo. Ce phénomène avait été observé à plus grande échelle au deuxième trimestre et la baisse du taux d'activité (- 2,3 points) avait été effacée au trimestre suivant.

La contraction du taux d'activité au quatrième trimestre 2020 par rapport au quatrième trimestre 2019, à hauteur de 160 000 personnes, explique moins de la moitié du décalage entre l'évolution de l'emploi salarié privé et le taux de chômage. Le reste s'explique comptablement par une baisse de l'emploi BIT nettement plus faible que celle de l'emploi salarié privé (320 200). Une partie de cet écart pourrait s'expliquer par le fait que l'emploi BIT est mesuré en moyenne sur le trimestre, alors que l'emploi salarié privé s'explique en fin de trimestre. Par contraste avec les chiffres du BIT, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) en catégorie A a augmenté de 8,1 % par rapport au quatrième trimestre 2019, soit une hausse de 269 000, qui est davantage en rapport avec la baisse de l'emploi salarié privé. Cette augmentation est plus forte pour les hommes que pour les femmes (+ 9,7 % contre + 6,5 %). Elle est plus marquée pour les jeunes (+ 8,7 %) que pour les seniors (+ 7,1 %).

Ces difficultés d'interprétation s'observent sur l'ensemble de l'année. Elles sont particulièrement illustrées par les variations du sous-emploi, qui augmente à nouveau (+ 1,7 point) au cours du quatrième trimestre 2020 sous l'effet du deuxième confinement pour s'établir à 8,9 %. Un niveau bien supérieur à celui d'un an auparavant (5,3 %) mais loin du pic de 20 % enregistré au deuxième trimestre 2020. Ces hausses du sous-emploi concernent quasi exclusivement les personnes ayant involontairement travaillé moins que d'habitude (ce qui inclut l'activité partielle). Des variations comparables sont enregistrées

¹ Le « halo » autour du chômage correspond aux personnes sans emploi qui ont recherché un emploi mais ne sont pas disponibles pour travailler, ou qui n'ont pas recherché d'emploi mais souhaitent travailler et sont disponibles pour travailler, ou bien qui souhaitent travailler mais n'ont pas recherché un emploi et ne sont pas disponibles pour travailler.

sur le nombre moyen d'heures travaillées par emploi, qui se situe 2,2 % au-dessous de son niveau un an plus tôt.

Il est d'autant plus difficile de se prononcer sur l'évolution probable de la situation sur le marché de travail que l'activité partielle continue de jouer un rôle significatif et que la masse potentielle des licenciements économiques à venir est inconnue. En moyenne sur l'année 2020, 6,2 % des personnes en emploi déclarent avoir été placées en situation d'activité partielle ou de chômage technique avec un pic de 24,6 % en avril 2020. En décembre 2020, 2,5 millions de salariés ont bénéficié de l'activité partielle (3,1 millions en novembre)¹. En équivalent temps plein, cela représente un niveau de 1,1 million, soit 6 % de l'emploi salarié privé. S'agissant des licenciements économiques, 884 plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) ont été initiés en cumul du 1^{er} mars 2020 au 21 février 2021, selon la Dares². Dans le cadre de ces plans, quelque 103 500 ruptures de contrat de travail ont été envisagées, soit presque trois fois plus que sur la même période en 2019. Ces ruptures envisagées portent dans près de la moitié des cas sur des entreprises de 1 000 salariés ou plus, et dans près de trois cas sur dix sur des entreprises de moins de 250 salariés. Elles sont concentrées dans l'industrie manufacturière (pour 32 %), le commerce et la réparation automobile (19 %) et le transport et l'entreposage (15 %). Hors PSE, 6 900 procédures de licenciement collectif pour motif économique ont été notifiées auprès des Direccte sur la même période. Concernant dans plus de neuf cas sur dix des licenciements de moins de dix salariés, elles relèvent avant tout des secteurs du commerce et de la réparation d'automobile (19 %), de l'industrie manufacturière (17 %), de la construction (15 %) et de l'hébergement-restauration (13 %).

En dépit de ces difficultés d'interprétation, le modèle français d'ajustement du marché de l'emploi est manifeste : il repose sur la combinaison d'une rétention des effectifs et d'une réduction du temps de travail moyen. Le volume du travail (nombre d'heures travaillées) est le produit de l'emploi et de la durée du travail. La pandémie a réduit de manière exogène le volume du travail en raison des mesures administratives de restriction. Dès lors, il s'est agi de réduire l'emploi ou de diminuer la durée du travail *via* le dispositif de l'activité partielle. Ainsi, entre le quatrième trimestre 2019 et le quatrième trimestre 2020, le nombre d'heures travaillées a baissé de 7 %, mais le recul de la durée du travail de 5,7 % a permis d'amortir l'impact de la crise sur l'emploi à seulement - 1,4 %³.

Les pertes d'emplois ont d'abord frappé les plus précaires. Ce sont d'abord les CDD qui ont été réduits (- 0,6 % par rapport à 2019) et l'intérim (- 0,3 % par rapport à 2019) alors

¹ Dares (2021), [Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre pendant la crise sanitaire Covid-19 en décembre 2020](#), janvier.

² Dares (2021), [Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 23 février 2021](#), février.

³ Insee (2021), « [Le pouvoir d'achat du RDB des ménages progresse au quatrième trimestre 2020 \(+ 1,5 %\) malgré le recul du PIB \(- 1,4 %\)](#) », *op. cit.*

que l'emploi est stable pour les CDI, les fonctionnaires, les indépendants et les apprentis¹. Si la part des employés et des ouvriers dans l'emploi total diminue de 1,3 point en 2020, le recul est plus marqué pour les moins qualifiés d'entre eux.

La plupart des études économiques convergent sur le constat d'une dégradation moins grave qu'anticipé de la situation du marché du travail. En France, selon Ducoudré et Heyer (2020)², le recul du niveau d'activité (chute du PIB de 8,2 %) aurait dû se traduire par un total de 2,7 millions d'emplois détruits. La situation actuelle sur le marché du travail est moins dégradée, avec une prévision des auteurs en décembre 2020 de 790 000 emplois détruits sur l'exercice 2020, qui s'est révélée beaucoup trop pessimiste. Trois raisons principales permettent selon les auteurs d'expliquer le caractère limité des destructions d'emplois. Tout d'abord, les mesures publiques prises en réaction à la crise – contrats aidés, Garantie jeunes, primes à l'embauche, etc. – auraient permis de créer environ 80 000 emplois sur la période. Ensuite, les mesures sanitaires auraient eu un effet négatif sur la productivité du travail. D'après l'enquête Acemo-Covid (Dares, novembre 2020), 33 % des salariés se trouveraient ainsi dans une entreprise où la productivité horaire du travail a été réduite modérément (- 10 % au plus), et 11 % dans une entreprise où la productivité horaire du travail a été réduite significativement (- 10 % au moins). D'après les auteurs, cette baisse de la productivité liée aux mesures sanitaires aurait permis la rétention d'environ 200 000 emplois, qui pourraient disparaître à la levée des mesures de protection de l'emploi si des contraintes sanitaires demeurent et continuent à affecter négativement la productivité du travail. Enfin, le recours à l'activité partielle aurait permis de préserver plus de 1,6 million d'emplois. Bennedsen *et al.* (2020) confirment ce constat, en montrant que les aides au maintien de l'emploi seraient positivement corrélées avec la limitation des licenciements au Danemark, à la différence des mesures de type report de charges et fonds de solidarité.

Une baisse des défaillances et une hausse des créations d'entreprises

En 2020, le nombre de défaillances d'entreprises sur un an a diminué de 39 %, avec 31 212 défaillances contre 51 201 un an plus tôt³. Ce recul s'observe dans des secteurs aussi divers que l'industrie (- 38,7 %), la construction (- 44,6 %), l'hôtellerie-restauration (- 38 %) ou encore les transports et l'entreposage (- 41,5 %). Il ne concerne pas les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et grandes entreprises, dont les défaillances ont augmenté de 45,5 % en 2020. Parmi les PME, le recul est plus marqué pour les

¹ Insee (2021), « [Une photographie du marché du travail en 2020](#) », *Insee Première*, n° 1844, 18 mars.

² Ducoudré B. et Heyer E. (2020), « [Quel rebond de l'emploi en 2021 ?](#) », OFCE, décembre.

³ Banque de France (2021), « [Défaillances d'entreprises – Janvier 2021](#) », *STAT-INFO*, février.

microentreprises et très petites entreprises (- 39,4 % et - 35,3 %) que pour les entreprises de taille moyenne (- 26,1 %).

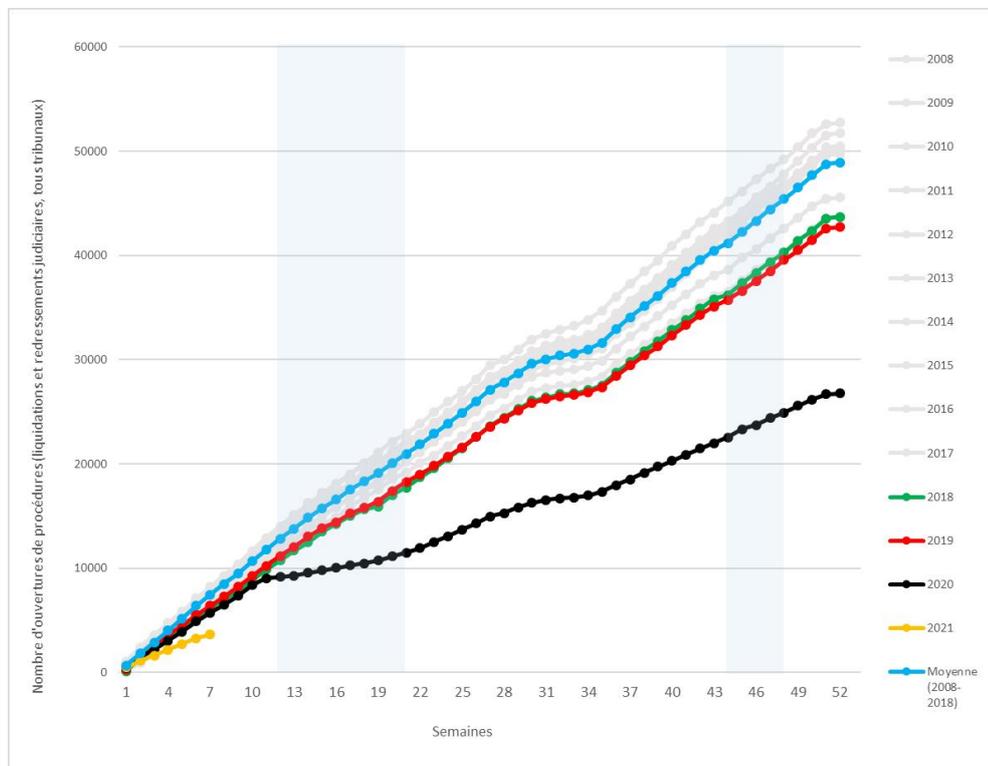
Il n'y a pas d'accélération ou de rattrapage des défaillances depuis septembre alors qu'on aurait pu attendre une telle accélération à la rentrée. En effet, à partir du 24 août prenait fin la mesure permettant à une entreprise de ne pas être considérée, sur le plan légal, en état de cessation de paiements si elle ne l'était pas le 12 mars. Celles-ci disposaient alors de 45 jours pour se déclarer, soit jusqu'à début octobre. Selon Cros, Epaulard et Martin (2020)¹, l'absence de rattrapage de septembre à novembre suggère que les facteurs techniques n'expliquent pas aujourd'hui cette dynamique paradoxale. Ce sont davantage les interventions publiques (PGE, chômage partiel, etc.), les mesures prises par les banques (moratoires) et l'arrêt des assignations en procédure de l'Urssaf qui ont permis aux entreprises en difficulté de se maintenir. Si les entreprises des secteurs les plus touchés – notamment dans certains secteurs du commerce – présentent un risque de défaillance plus élevé, les auteurs concluent cependant que l'impact différencié de la crise du Covid-19 serait moins déterminant que les facteurs propres à l'entreprise. Ce constat illustrerait le fait que la protection de l'État pour absorber le choc du Covid-19 aurait été bien ciblée, quasi complète et par conséquent efficace.

Toujours d'après Cros, Epaulard et Martin (2020), les facteurs habituels comme le niveau d'endettement de l'entreprise et la productivité des salariés seraient toujours explicatifs des risques de défaillance dans la situation actuelle. Ce constat empirique illustrerait le fait que la réduction des faillites d'entreprises n'altérerait pas le processus de création-destruction des entreprises durant la crise du Covid-19. On n'assisterait donc pas à un processus de zombification de l'économie mais simplement à ce que les auteurs qualifient de « mise en hibernation ».

Ces analyses ont un caractère de court terme et ne permettent pas d'anticiper la dynamique des défaillances à la sortie des mesures d'urgence, qui dépendra du plan d'affaire des entreprises (et donc des perspectives macroéconomiques et sectorielles) et des passifs financiers, sociaux et fiscaux accumulés pendant la crise.

¹ Cros M., Epaulard A. et Martin P. (2020), « [Les défaillances d'entreprises dans la crise Covid-19 : zombification ou mise en hibernation ?](#) », *Les Notes du CAE*, n° 51, décembre.

Graphique 5 – Somme cumulée du nombre d'ouvertures de procédures collectives (redressement et liquidation judiciaire, hors conversions de RJ à LJ, tous tribunaux) jusqu'à la 7^e semaine de l'année 2021 (2008-2021)



Note : les zones grisées indiquent les périodes de confinement.

Source : secrétariat du comité, d'après publications BODACC jusqu'au 23 mars 2021, traitement France Stratégie (A. Epaulard, C. Zapha, M. Cros, F. Gache)

En données brutes, les créations d'entreprises au quatrième trimestre 2020 augmentent de 16 % par rapport à celles du troisième trimestre 2020¹. En 2020, le nombre total d'entreprises créées est ainsi en hausse par rapport à 2019 (+ 4 %), malgré la chute du deuxième trimestre, et s'établit à 848 200. Les immatriculations d'entreprises individuelles sous le régime du micro-entrepreneur concourent majoritairement à cette hausse (+ 9 %), alors que les créations d'entreprises individuelles classiques diminuent (- 13 %). Le nombre de créations de sociétés reste quant à lui stable en 2020 (+ 0 %). Le nombre de créations d'entreprises a augmenté de 5,2 % dans l'industrie, 1,5 % dans la construction, 21,7 % dans les transports et entreposage, et de 1 % dans l'hébergement-restauration. La demande de livraison de repas à domicile a fortement augmenté avec la pandémie de Covid-19. Ainsi la création de microentreprises a-t-elle été concentrée dans le secteur de la livraison à domicile (+ 22 400 créations).

¹ Insee (2021), « Repli des créations d'entreprises en décembre 2020 », *Informations rapides*, n° 008, janvier.

La dette nette des entreprises relativement stable au niveau macroéconomique

La crise a eu un impact massif mais très hétérogène sur la santé financière des entreprises. En moyenne sur l'année 2020, le taux de marge des sociétés non financières, qui rapporte l'excédent brut d'exploitation à leur valeur ajoutée, a chuté de 4,0 points¹. La baisse est plus significative que celle de 2009 (- 2,2 points). Le taux de marge s'établit à 29,3 % en 2020, ce qui représente le niveau le plus bas depuis 1985. En glissement annuel, c'est au deuxième trimestre 2020 que le décrochage a été le plus marqué, avec une baisse de 6,0 points. Deux raisons expliquent l'ampleur de cette chute annuelle.

D'une part, les rémunérations versées aux salariés par les sociétés non financières ont diminué de 6,1 %², soit une baisse bien moindre que celle de leur valeur ajoutée (- 9,7 %) en 2020. La prise en charge d'une partie des salaires par les administrations publiques, *via* l'activité partielle, explique cette baisse : le profil trimestriel des rémunérations versées a évolué en miroir du recours à l'activité partielle.

D'autre part, le taux de marge en 2019 était artificiellement rehaussé par le double effet, ponctuel, du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) à la fois *via* le versement de la créance du CICE au titre de la masse salariale de 2018 et *via* la baisse des cotisations sociales portant sur la masse salariale 2019. Ainsi s'explique un quart de la baisse du taux de marge en 2020³. La comparaison avec 2018 montre, elle, que le décrochage lié à la crise se limite à environ deux points.

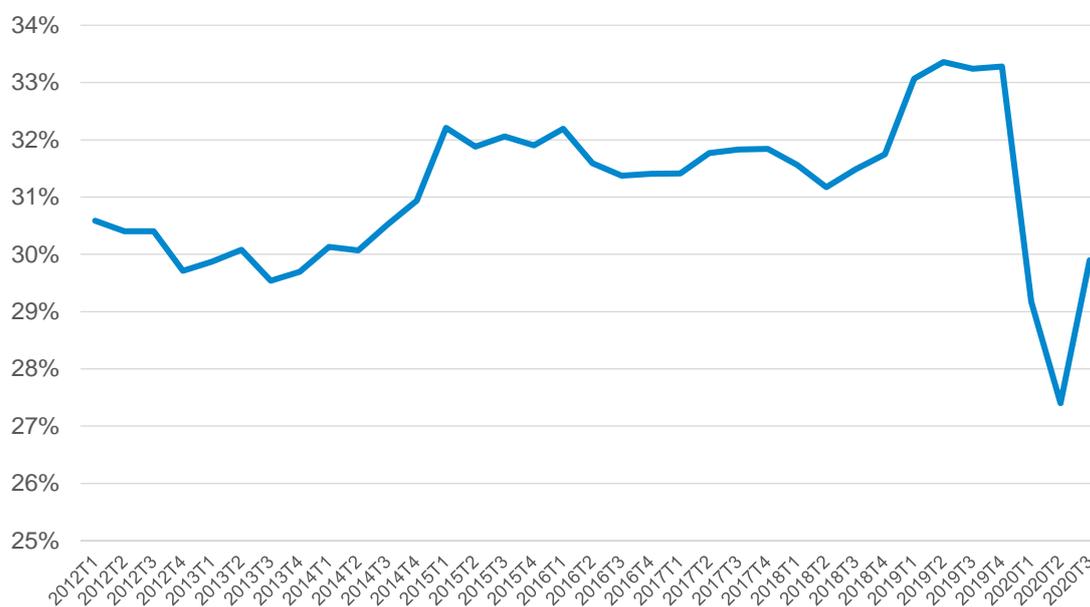
En outre, le taux de marge est rehaussé par l'ensemble des aides d'urgence assimilables à des subventions qui incluent l'activité partielle, le fonds de solidarité et les exonérations de charges, mais pas le PGE et les reports de charges. Il convient de souligner les difficultés de calcul des effets des différents dispositifs sur le taux de marge des sociétés non financières. En qui concerne, par exemple, l'activité partielle, s'il est aisé de déterminer l'ampleur des indemnités versées aux ménages au titre de l'activité partielle, il est très difficile d'en déduire la baisse associée des rémunérations versées par les sociétés non financières : les salariés qui ont bénéficié de l'activité partielle sont employés à la fois par des sociétés non financières et par d'autres entreprises.

¹ Insee (2021), « [Le pouvoir d'achat du RDB des ménages progresse au quatrième trimestre 2020 \(+ 1,5 %\) malgré le recul du PIB \(- 1,4 %\)](#) », *op. cit.*

² L'indemnisation versée aux salariés en activité partielle n'est pas comptabilisée dans la masse salariale.

³ Insee (2021), « [Le pouvoir d'achat du RDB des ménages progresse au quatrième trimestre 2020 \(+ 1,5 %\) malgré le recul du PIB \(- 1,4 %\)](#) », *op. cit.*

Graphique 6 – Taux de marge des sociétés non financières, 2012-2020



Source : Insee

Cette baisse du taux de marge des sociétés non financières se retrouve, de manière amortie notamment par la baisse de leurs dépenses d'investissement, dans l'augmentation de leur dette nette, de 17 milliards d'euros en 2020¹. Cette augmentation modérée est le résultat d'une augmentation conjointe de la dette brute (217 milliards d'euros), alimentée notamment par les 132 milliards d'euros de PGE, et de la trésorerie (200 milliards²), alimentée pour l'essentiel par la progression des dépôts bancaires (170 milliards³). Elle doit être mise en regard de l'augmentation de 51,5 milliards de la dette nette des sociétés non financières en 2019. Au niveau macroéconomique, les PGE semblent avoir ainsi surtout servi de matelas de sécurité aux entreprises, mais cela cache bien entendu des situations individuelles très disparates.

¹ Cette augmentation est bien plus faible que le besoin de financement des SNF en 2020, estimé à 57 milliards d'euros (en hausse de 49 milliards par rapport à 2019). L'écart avec la dégradation de 64 milliards d'euros du revenu disponible brut provient pour l'essentiel de la baisse des dépenses d'investissement, à hauteur de 26 milliards, compensée partiellement par la contribution des stocks (+ 12 milliards).

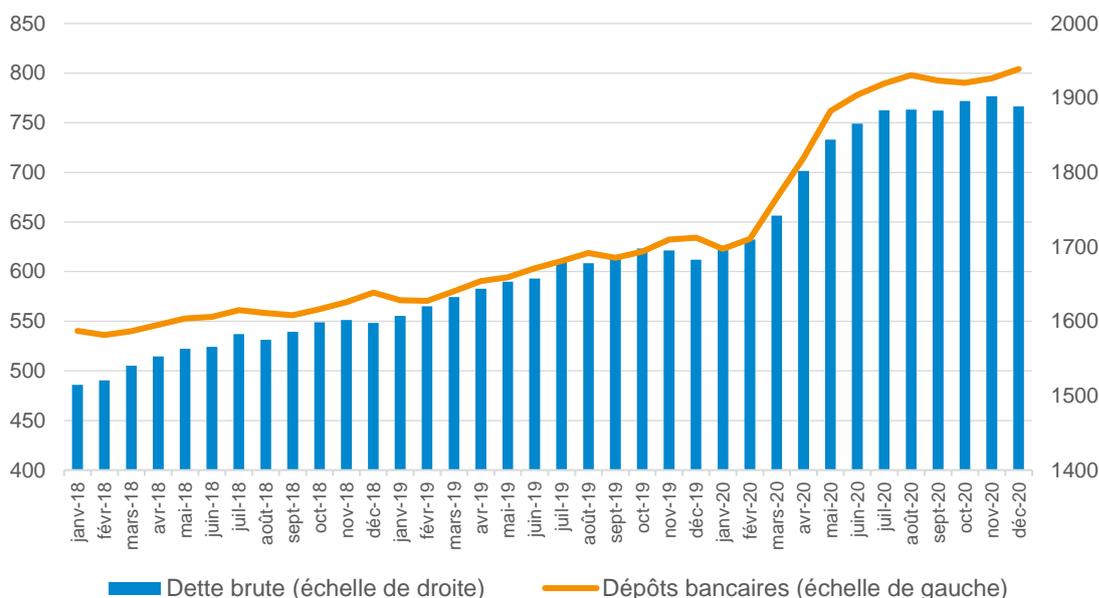
² Banque de France (2021), *L'impact de la crise du Covid-19 sur la situation financière des entreprises et des ménages en 2020*, février.

³ *Id.*

À fin février, les crédits mobilisés¹ par les entreprises s'établissent à 1 198,2 milliards d'euros, en hausse de + 13,2 % sur un an². La croissance annuelle des crédits mobilisés est plus élevée pour les PME (+ 20,3 %) que pour les ETI (+ 8,7 %) et pour les grandes entreprises (+ 7,1 %). Elle est singulièrement élevée dans le secteur de l'hébergement-restauration (+ 36,6 %).

Une évaluation plus fine de la situation financière nette des entreprises au niveau sectoriel, voire individuel devrait tenir compte de l'évolution de leurs passifs financiers, sociaux et fiscaux et de leurs dépôts bancaires. Cette évaluation n'est pas possible à la date de rédaction de ce rapport, en l'absence notamment d'informations détaillées sur les situations de trésorerie.

Graphique 7 – Dépôts bancaires et dette brute des sociétés non financières, janvier 2018-décembre 2020, en milliards d'euros

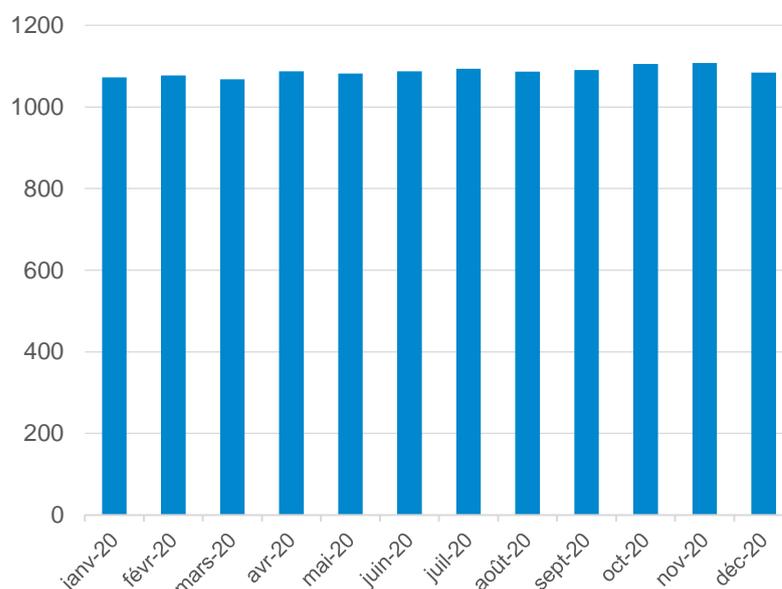


Source : Banque de France

¹ Les encours de crédits aux entreprises sont ceux recensés par le Service central des risques (d'un montant unitaire de plus de 25 000 euros). Ces encours comprennent les crédits qui sont effectivement distribués, et les crédits mobilisables, part non consommée des lignes de crédit.

² Banque de France (2021), « [Crédits par taille d'entreprises – Février 2021](#) », STAT-INFO, avril.

Graphique 8 – La dette nette des sociétés non financières en 2020, en milliards d’euros



Note : la dette nette correspond à la dette brute moins la trésorerie (dépôts bancaires).

Source : Banque de France

Ce bilan de la situation financière des sociétés non financières au niveau macroéconomique ne doit pas occulter la question des crédits financiers que les entreprises se sont accordés entre elles. En 2019, le crédit interentreprises¹ (CIE) en France représentait de l'ordre de 700 milliards d'euros. En cas d'arrêt de l'activité, des transferts de trésoreries des entreprises débitrices, contraintes d'emprunter, vers les entreprises créditrices, à la trésorerie positive, s'opèrent. Ce mouvement de fonds de trésorerie s'inverse lorsque l'activité repart. Ces évolutions de trésorerie infra-annuelles, dont l'ampleur croît avec les périodes de confinement, n'apparaissent pas dans les chiffres macroéconomiques mais ont une influence déterminante sur la situation de trésorerie de chaque entreprise prise au niveau individuel.

La crise sanitaire a mis fin à la baisse des délais de paiements observés en 2019, ce qui indique l'importance de la question du crédit interentreprises². D'après les estimations de la société Altares, les retards de paiement (14,4 jours) augmentent de 3 jours entre le premier et le troisième trimestre 2020, augmentation inédite depuis plus de quinze

¹ À titre de rappel, lorsque les entreprises se voient accorder des délais de paiement par leurs fournisseurs, elles comptabilisent au passif de leur bilan les sommes qu'elles doivent. De même, les entreprises consentant des délais de paiement à leurs clients comptabilisent à l'actif de leur bilan les sommes qui leur sont dues.

² Banque de France (2021), « La crise de la Covid-19 interrompt la dynamique de baisse des délais de paiement de 2019 », *Bulletin de la Banque de France*, n° 233/2, janvier-février.

ans mais sous les niveaux du début des années 2000 (19 jours)¹. Des pics de retards de paiement ont été observés à l'été 2020 pour toutes les catégories d'entreprises (15 jours pour les TPE et PME, 17 jours pour les ETI). Il est difficile d'évaluer les conséquences de cette augmentation dans le contexte actuel. En revanche, il n'est pas inutile de souligner que le crédit interentreprises pourrait être regardé comme un enjeu majeur lors de la levée des mesures d'urgence, car des tensions de trésorerie localisées risqueraient de se diffuser par ce biais entre entreprises ou entre secteurs.

3. Une situation macroéconomique contrastée entre pays occidentaux

Cette section compare la situation macroéconomique de la France à celles des autres pays occidentaux et en premier lieu l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni et les États-Unis. Le premier niveau permet de mettre en exergue à la fois un comportement commun aux économies développées en 2020 et les spécificités du modèle européen d'ajustement à la crise. Dans toutes les économies développées considérées, la consommation est la première contribution à la chute de l'activité et l'investissement n'a pas amplifié le cycle économique, témoignant ainsi de la singularité de la crise. D'autre part, deux conceptions de l'ajustement du marché de l'emploi se sont opposées : les pays européens se sont démarqués par le recours à l'activité partielle, tandis que les effectifs ont été massivement réduits aux États-Unis. Le second niveau permet d'illustrer deux tendances macroéconomiques par lesquelles la France se différencie de ses voisins européens : l'aggravation des déséquilibres externes et la situation financière des entreprises. Les principales données macroéconomiques de l'année 2020 pour les pays développés sont résumées dans les deux tableaux *infra*.

¹ En 2019, le délai fournisseurs moyen des entreprises françaises s'élevait à 49 jours d'achats et le délai clients moyen à 43 jours de chiffres d'affaires.

Tableau 2 – Évolution des principales variables économiques en 2020

	Espagne	Allemagne	France	Italie	Royaume-Uni	États-Unis
PIB (en %)	- 10,8	- 4,9	- 8,2	- 8,9	- 9,8	- 3,5
Solde public (en %)	- 11,0	- 4,2	- 9,2	- 9,5	- 13,4	- 15,8
Investissement (en %)	- 11,4	- 3,1	- 10,3	- 9,1	- 8,8	- 0,8
Consommation (en %)	- 8,2	- 3,5	- 7,0	- 7,8	- 9,9	- 3,2
Contribution au commerce extérieur (en points de PIB)	- 1,9	- 0,9	- 1,5	- 0,8	0,8	- 0,1
Taux de chômage (en points et en niveau 2020)	1,4 (15,5 %)	1,0 (4,2 %)	- 0,4 (8,0 %)	- 0,8 (9,1 %)	0,6 (4,5 %)	4,4 (8,1 %)
Valeur ajoutée manufacturière (en %)	- 10,7	- 10,5	- 11,8	- 11,4	- 9,5	- 2,8

Sources : FMI, WEO, avril 2021 ; Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, Bureau of Economic Analysis, OCDE ; calculs France Stratégie

Tableau 3 – Évolution des principales variables économiques en glissement annuel en 2020

	PIB	Investissement	Consommation	Commerce extérieur	Production manufacturière	Taux de chômage BIT
Espagne						
T1	- 4,3	- 5,1	- 3,6	0,3	- 5,5	- 0,3
T2	- 24,3	- 24,3	- 17,4	- 3,3	- 27,9	1,3
T3	- 9,0	- 9,0	- 5,9	- 1,9	- 5,4	2,3
T4	- 8,9	- 7,2	- 5,8	- 2,7	- 3,5	2,4
Allemagne						
T1	- 1,8	- 0,6	- 0,2	- 0,9	- 6,2	0,4
T2	- 11,3	- 7,4	- 8,1	- 3,5	- 22,7	1,1
T3	- 3,9	- 3,5	- 1,6	- 0,2	- 10,9	1,4
T4	- 2,7	- 0,9	- 3,9	0,8	- 2,0	1,4
Italie						
T1	- 5,8	- 8,8	- 5,1	- 0,7		- 1,2
T2	- 18,2	- 24,6	- 13,9	- 2,9		- 1,6
T3	- 5,2	- 2,1	- 5,5	0,1		0,1
T4	- 6,6	- 1,2	- 6,8	- 0,5		- 0,4
Royaume-Uni						
T1	- 2,2	- 1,9	- 2,5	3,7	- 5,6	0,2
T2	- 21,4	- 22,3	- 21,8	4,1	- 23,4	0,2
T3	- 8,5	- 7,9	- 8,2	- 0,5	2,7	0,9
T4	- 7,3	- 7,4	- 2,6	- 4,0	- 3,5	1,3

Sources : Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, OCDE ; calculs France Stratégie

3.1. Des tendances macroéconomiques communes aux États-Unis et aux pays européens mais deux modes bien distincts d'ajustement du marché de l'emploi

La chute de l'activité à l'aune du choc pandémique

Il existe plusieurs manières de mesurer le choc pandémique¹. On peut, par exemple, considérer le nombre de cas de Covid-19 par million d'habitants ou le nombre de décès par million d'habitants. Ces indicateurs classiques permettent de se faire une idée du choc pandémique dans les pays suivis, mais ils ne sont pas sans défauts. Le premier dépend du nombre de tests effectués, le second tient tout entier aux méthodes de comptabilisation (décès précédés d'un test Covid positif ou non) et à la libre appréciation du rôle exact joué par le Covid-19 dans un décès. C'est avec précaution que les données internationales doivent entrer en comparaison, compte tenu de la diversité des conventions nationales et des moyens mis en œuvre dans le décompte du nombre de cas et des décès.

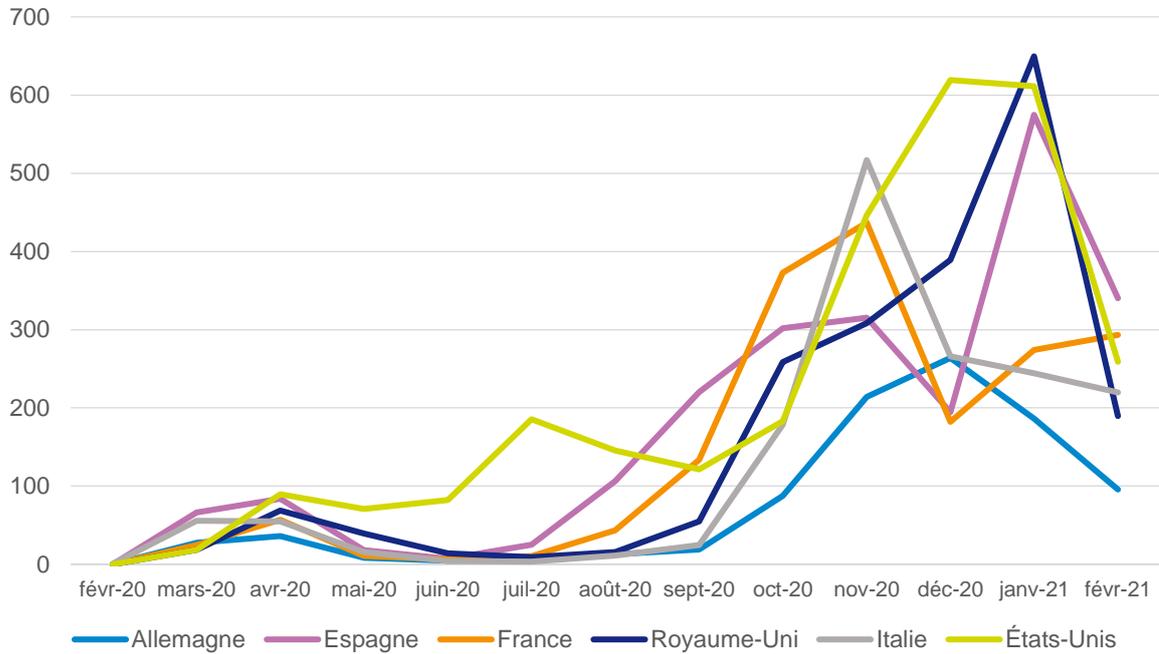
Tableau 4 – Indicateurs du choc pandémique

	Nombre de cas par million d'habitants au 28 février 2021	Nombre de décès par million d'habitants au 28 février 2021	Taux de surmortalité sur une année, entre le 1 ^{er} mars 2020 et le 28 février 2021
Espagne	68 197	1 479	26,0 %
Allemagne	29 245	837	8,8 %
France	55 991	1270	13,6 %
Italie	48 382	1 616	24,8 %
Royaume-Uni	61 704	1 813	21,2 %
États-Unis	86 544	1 553	24,6 %

Source : Our World in Data, John Hopkins University, Rousselon J. (2021) « Comparaison internationale : au-delà des décès identifiés Covid, combien de morts en plus ? », France Stratégie, mars

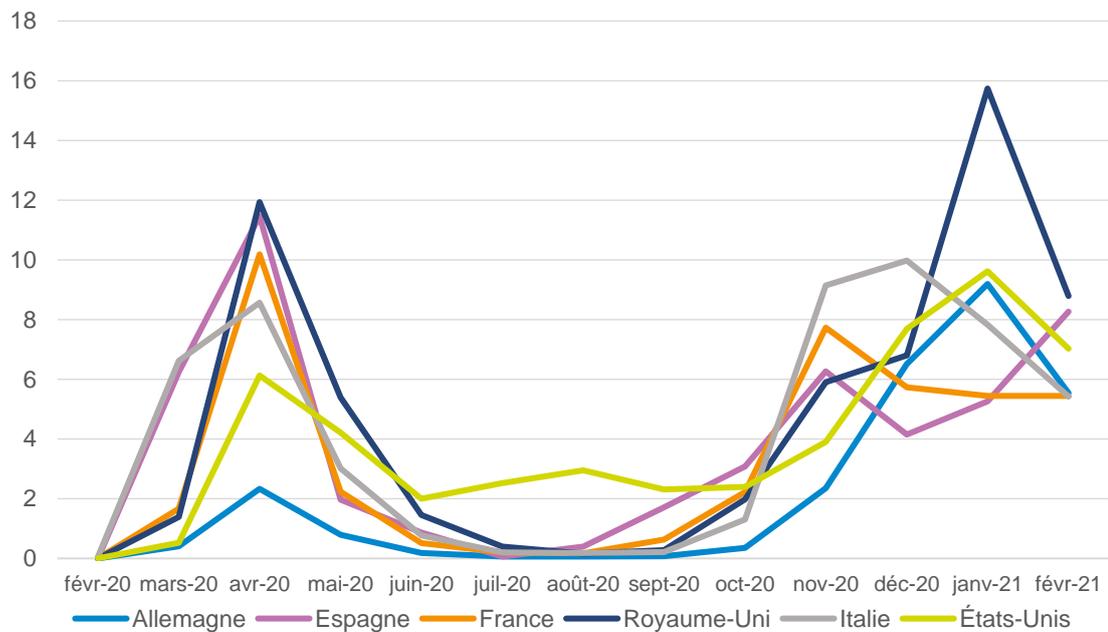
¹ Pour une évaluation de la gestion de la crise sous l'angle sanitaire, se référer au rapport d'étape de la mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise Covid-19 et sur l'anticipation des risques pandémiques, présidée par le professeur Didier Pittet (octobre 2020) : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/276679.pdf>

**Graphique 9 – Moyenne mensuelle du nombre de cas confirmés par jour
 par million d’habitants, février 2020-février 2021**



Source : Our World in Data, John Hopkins University

**Graphique 10 – Nombre de décès Covid-19 par jour
 par million d’habitants (moyenne mensuelle), février 2020-février 2021**



Source : Our World in Data, John Hopkins University

Rousselon (2021)¹ propose un nouvel indicateur permettant d'éviter les écueils des indicateurs classiques et de faciliter la comparaison internationale. À cet effet, il estime la surmortalité liée à la pandémie en comparant le total des décès constatés avec un prolongement de la tendance d'évolution observable sur les mêmes mois des années 2016-2017 à 2019-2020. Il s'agit alors de calculer des excédents de mortalité (excès par rapport aux décès attendus, en termes absolus), puis d'exprimer cette surmortalité en termes relatifs, comme un pourcentage de hausse de la mortalité par rapport à la tendance. L'expression de la surmortalité en termes relatifs a ceci de précieux qu'elle permet d'obtenir une valeur insensible à la taille de la population et d'atténuer les effets associés à sa pyramide des âges *via* la prise en compte de la surmortalité structurelle dans les pays aux populations plus âgées. À titre d'exemple, le bilan officiel des décès attribuables au virus en France s'établissait à 86 471 le 28 février 2021 et l'excédent des décès par rapport au nombre tendanciel selon les données est de 82 088 décès. Cela correspond à une hausse de la mortalité de 13,6 % par rapport à la « normale ».

D'après ce mode de calcul, la surmortalité de 13,6 % sur une année glissante (du 1^{er} mars 2020 au 28 février 2021) en France placerait le pays significativement en-dessous de la surmortalité moyenne en Europe. Si la surmortalité allemande de 8,8 % est plus faible, le gouffre entre les deux pays, gigantesque lors de la première vague (facteur de 3 à 4), s'est réduit en quelques semaines à partir du mois de novembre. De ce point de vue, la France se distingue de certains pays d'Europe du Sud : la surmortalité s'élève à 26 % en Espagne et à 24,8 % en Italie. Le profil français de surmortalité est conforme à la moyenne européenne hors Europe du Sud et pays de l'Europe centrale et orientale, laquelle s'élève à 13,4 %. Le bilan sanitaire de la France, d'après ce mode de calcul, est plus favorable que ce que suggèrent les indicateurs classiques.

C'est la conjonction du choc pandémique et de mesures prises pour l'amortir qui ont déterminé le niveau d'activité économique. Les chercheurs de l'université d'Oxford et de la Blavatnik School of Government ont tenté de quantifier la rigueur des réponses gouvernementales et des mesures de confinement adoptées dans près de 180 pays selon une méthodologie unifiée². Deux critères ont guidé la construction d'un indicateur de sévérité des décisions prises : d'une part la sévérité de la restriction sur une échelle de 1 à 4 pour chaque mesure répertoriée (fermeture des écoles, des entreprises, limitation des rassemblements, annulation d'événements publics, confinement à domicile de la population, fermeture des transports publics, restriction des voyages domestiques et internationaux), et d'autre part le caractère local ou national de chaque mesure. L'indice

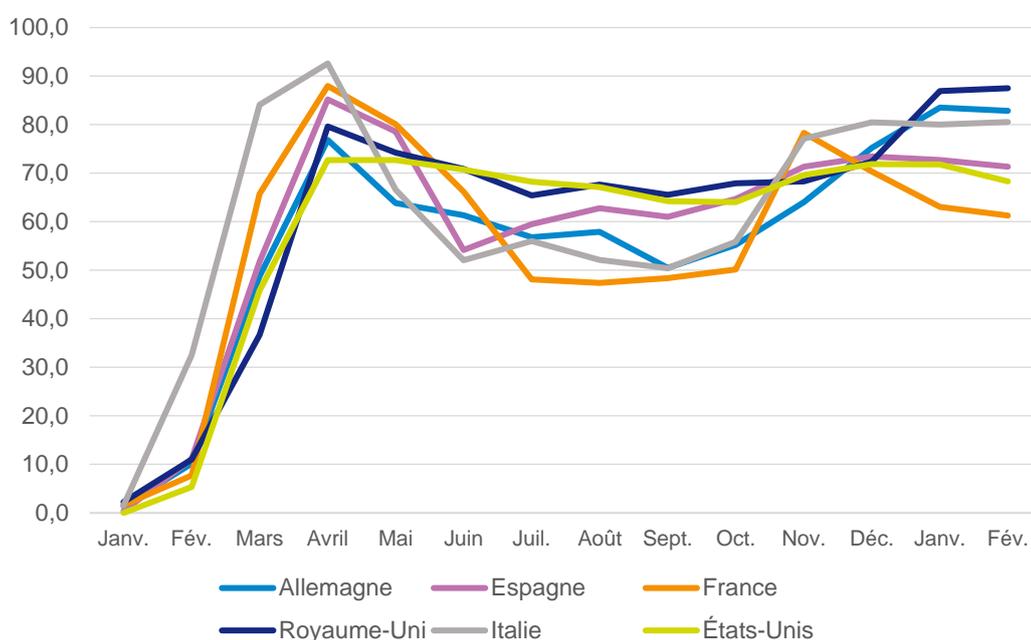
¹ Rousselon J. (2021), « [Comparaison internationale : au-delà des décès identifiés Covid, combien de morts en plus ?](#) », France Stratégie, mars.

² Blavatnik School of Government – University of Oxford (2021), [Covid-19 Government Response Tracker](#).

d'Oxford est mesuré sur une échelle de 0 (aucune restriction) à 100 (degré maximal de restriction).

Sur les deux premiers trimestres 2020, le recul du PIB est fortement corrélé à l'intensité des mesures de confinement (Graphique 11). La France fait partie des pays qui ont connu le plus fort recul de l'activité économique lors de la première vague épidémique (- 5,9 % et - 13,5 % respectivement au premier et deuxième trimestres). Cela peut être relié au fait que l'indice de sévérité du confinement est parmi les plus élevés en Europe¹. L'Italie et l'Espagne ont des situations assez proches de la France de ce point de vue.

Graphique 11 – Indice de sévérité des mesures sanitaires, janvier 2020-février 2021



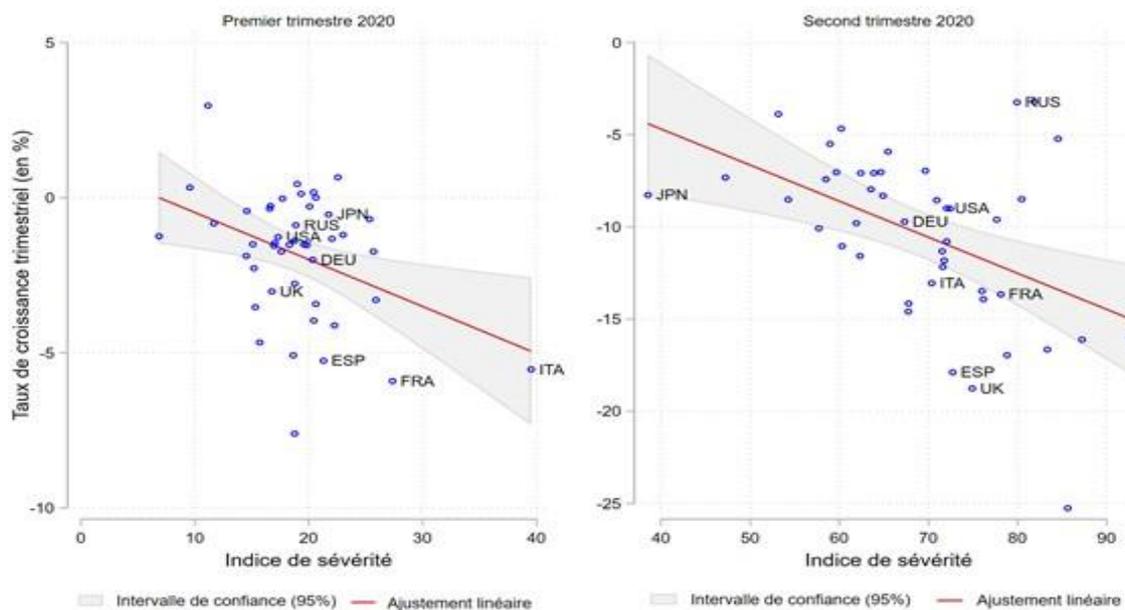
Source : Oxford Covid-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government

La relation négative entre l'intensité des mesures restrictives et le recul du PIB en glissement annuel au troisième trimestre persiste (Graphique 13). Néanmoins, elle est moins significative qu'au deuxième trimestre 2020. Cela pourrait s'expliquer par l'apparition de trajectoires divergentes entre les différents pays au troisième trimestre 2020. Si tous les pays ont initié à l'unisson des restrictions plus ou moins fortes lors du premier et du deuxième trimestres, au troisième trimestre, le degré de relâchement a été inégal. La France apparaît comme l'un des pays où celui-ci a été le plus fort. Au quatrième trimestre 2020, la relation entre l'intensité des mesures restrictives et le taux de croissance en glissement annuel n'est

¹ L'indice de sévérité des mesures de confinement est construit par l'université d'Oxford : <https://www.bsg.ox.ac.uk/coronavirus-government-response-tracker>

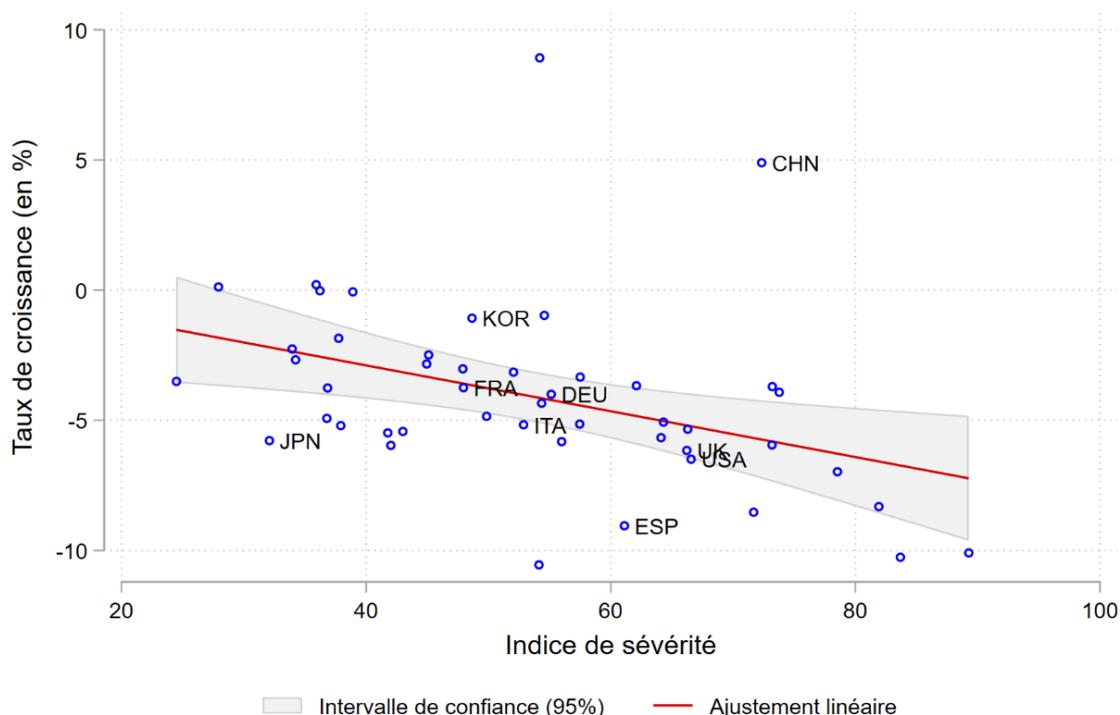
plus significative, ce qui traduit en partie l'impact moindre sur l'activité des seconds confinements. Cette relation semble donc s'être effilochée au cours de l'année, comme si l'activité économique s'était adaptée à la nouvelle donne imposée par le contexte sanitaire.

Graphique 12 – Relation entre la dureté des mesures restrictives et le taux de croissance trimestriel (premier et deuxième trimestre 2020)



Source : OCDE, Oxford Covid-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government, calculs France Stratégie

Graphique 13 – Relation entre la dureté des mesures restrictives et le taux de croissance en glissement annuel (troisième trimestre 2020)



Sources : OCDE, Oxford Covid-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government, calculs France Stratégie

Les principales contributions à la chute de l'activité

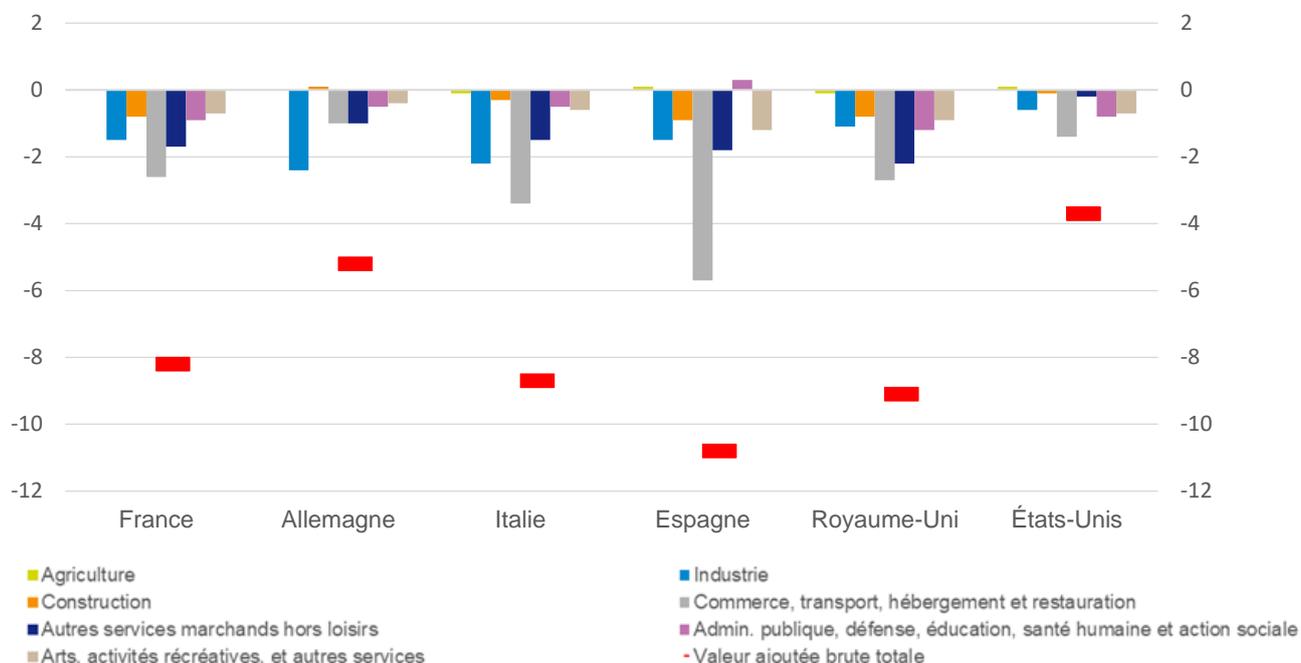
Du point de vue de l'offre, si tous les secteurs productifs ont participé à la baisse de l'activité, tous n'y ont pas également contribué. Ainsi, les contractions des branches du commerce, du transport et de l'hébergement-restauration en Allemagne, aux États-Unis, en France, au Royaume-Uni et en Italie expliquent respectivement 1, 1,4, 2,6, 2,7 et 3,4 points de la baisse de la valeur ajoutée¹. C'est en Espagne, où le tourisme représente quelque 10 % du PIB, que la contribution de ces branches a été la plus négative (- 5,7 points de PIB). Les autres activités de services marchands hors loisirs ont également contribué pour 1 à 2 points à la chute de l'activité dans tous les pays, à l'exception des États-Unis (contribution presque nulle).

Il s'agit d'une différence notable par rapport la crise de 2009, où l'industrie avait le plus contribué à la chute de l'activité dans l'ensemble des pays considérés. L'Allemagne, seul pays où la contraction des branches du commerce, du transport et de l'hébergement-

¹ Insee (2021), « Un an après... », *op. cit.*

restauration n'est pas la première contribution à la baisse de la valeur ajoutée globale, fait figure d'exception. En 2020, l'industrie allemande a en effet pâti de l'arrêt de la production et de l'atonie des exportations, avec une contribution de 2,4 points à la baisse de la valeur ajoutée globale. Dans les autres pays, la contribution à la baisse de l'activité est plus modérée, s'élevant à - 0,6 point aux États-Unis, - 1,1 point au Royaume-Uni, - 1,5 point en France et en Espagne et - 2,2 points en Italie, en raison de la part plus faible de l'industrie dans leurs économies. En revanche, la baisse de la valeur ajoutée manufacturière est du même ordre de grandeur dans tous les pays, entre - 10 % et - 12 %, excepté les États-Unis.

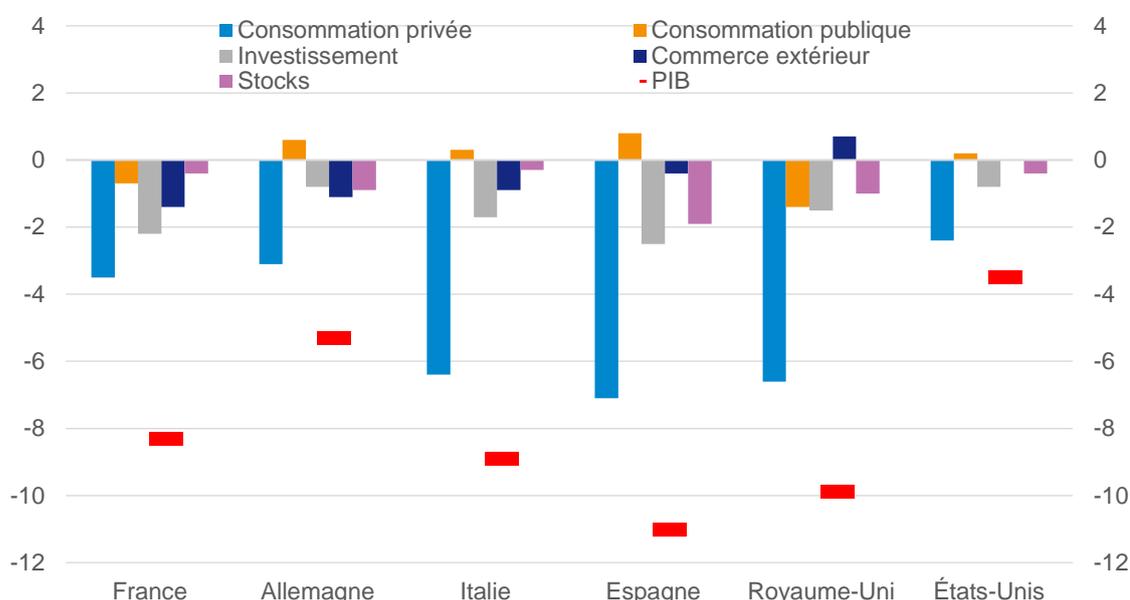
Graphique 14 – Évolution de la valeur ajoutée totale (en %) et contributions des branches (en points de %), 2019/2020



Source : Insee (2021), *Un an après...*, Note de conjoncture, 11 mars ; Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, Bureau of Economic Analysis, calculs Insee

Du point de vue de la demande, la baisse de l'activité s'explique principalement par la chute de la consommation privée en raison des mesures sanitaires. Elle y contribue pour près de 7 points en Espagne et au Royaume-Uni, pour plus de 6 points en Italie, et pour plus de 3 points en France et en Allemagne. Dans tous les pays, la consommation totale a lourdement chuté en 2020 : - 3,2 % aux États-Unis, - 3,5 % en Allemagne, - 7 % en France, - 7,8 % en Italie, - 8,2 % en Espagne et - 9,9 % au Royaume-Uni.

Graphique 15 – Évolution du PIB (en %) et contributions des composantes du PIB (en points de %), 2019/2020



Source : Insee (2021), *Un an après...*, Note de conjoncture, 11 mars ; Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, Bureau of Economic Analysis

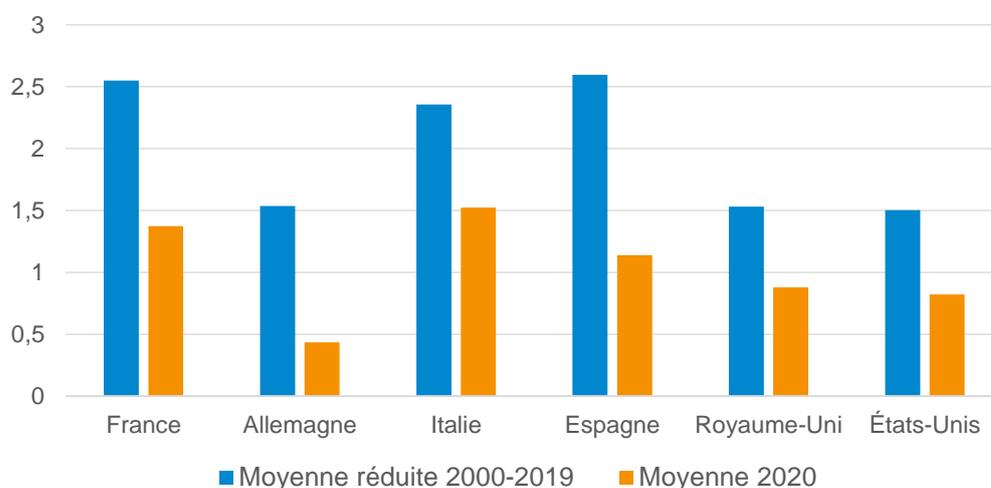
Partout, une relation singulière entre croissance et investissement

Par contraste avec la crise financière de 2008-2009, c'est donc moins l'investissement que la baisse de la consommation qui explique l'essentiel de la chute. L'investissement a certes fortement reculé en 2020 dans tous les pays suivis, mais la contribution à la chute de l'activité reste modeste quoique réelle – de l'ordre de 1 point en Allemagne et aux États-Unis à plus de 2 points en France et en Espagne –, car le mécanisme de l'accélérateur n'a pas été observé. En France, en Espagne, en Italie, la chute de l'investissement (respectivement - 10,3 %, - 11,4 %, - 9,1 %) a très légèrement amplifié la chute du PIB (respectivement - 8,2 %, - 10,8 %, - 8,9 %). Le Royaume-Uni et l'Allemagne font figure d'exceptions parmi les pays européens avec une diminution plus faible de l'investissement que celle de l'activité (- 8,8 % contre 9,8 % et - 3,1 % contre - 4,9 %).

Ainsi, la modification de la relation empirique entre l'investissement et la croissance n'est pas une singularité française. Elle a été observée dans tous les pays suivis¹. Sur les trois premiers trimestres 2020, l'élasticité de l'investissement par rapport à l'activité a également été réduite par deux au Royaume-Uni et aux États-Unis, par plus de deux en Espagne et presque par plus de trois en Allemagne (Graphique 16).

¹ Insee (2021), « [Point de conjoncture – février 2021](#) », *op. cit.*

Graphique 16 – La modification de l'élasticité de l'investissement par rapport à l'activité sur les trois premiers trimestres 2020



Source : Insee (2021), Point de conjoncture-février 2021 Note de conjoncture, 4 février ; Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, Bureau of Economic Analysis, calculs France Stratégie

À supposer que cette remise en cause soit uniquement ponctuelle, c'est donc dans le contexte très singulier de la crise sanitaire qu'elle trouverait son explication. Une hypothèse pourrait être avancée. La chute de l'activité est, en temps normal, riche d'informations en ceci qu'elle résulte des comportements d'une multitude d'agents économiques et révèle une partie de leurs anticipations. Parmi les variables économiques, l'investissement est non seulement révélateur des anticipations, par exemple, des entreprises, mais son comportement dépend lui-même du niveau anticipé de certaines variables comme les carnets de commandes. *A contrario*, la chute du PIB en 2020 n'a pas été la résultante de décisions microéconomiques spontanées, mais l'effet immédiat et artificiel de plusieurs décisions administratives. Dès lors, son contenu informationnel serait réduit et son ampleur décorrélée, dans une certaine mesure, des paramètres qui président habituellement aux décisions d'investissement.

Deux modèles d'ajustement du marché de l'emploi : réduction ou rétention de main-d'œuvre

Le volume du travail est obtenu en multipliant les effectifs employés par la durée du travail. En ce qui concerne la crise de 2020, la chute de l'activité consécutive à certaines décisions administratives et sanitaires a déterminé de manière univoque le nombre d'heures de travail. Dès lors, l'ajustement n'a pu se faire que par la réduction des effectifs ou par la rétention des effectifs et la baisse concomitante du temps de travail moyen. La première solution a été celle des États-Unis, tandis que le second mode d'ajustement a concerné la France et les pays européens.

Dans les pays européens, l'emploi a baissé de manière nettement plus modérée que l'activité. Les chiffres définitifs de l'évolution de l'emploi ne sont pas encore disponibles mais selon l'enquête européenne sur les forces de travail (appelée en France « enquête emploi »), l'emploi total aurait reculé en glissement annuel au quatrième trimestre 2020 de - 0,5 % en France, - 1,6 % en Allemagne et au Royaume-Uni, - 1,8 % en Italie et - 3,1 % en Espagne. Pour l'emploi salarié, le recul aurait été de - 0,4 % en France (- 1,1 % selon l'estimation trimestrielle de l'emploi salarié de l'Insee à partir de données administratives¹), - 1,3 % en Allemagne, - 1,6 % en Italie et - 3,6 % en Espagne contre une hausse de 0,6 % au Royaume-Uni.

**Tableau 5 – Évolution de l'emploi en glissement annuel selon deux sources
(par trimestre et en moyenne annuelle)**

	Enquêtes sur les forces de travail				Comptes nationaux			
	Emploi total (en %)*	Emploi total (en milliers)*	Emploi salarié (en %)*	Emploi salarié (en milliers)*	Emploi total (en %)**	Emploi total (en milliers)**	Emploi salarié (en %)**	Emploi salarié (en milliers)**
Espagne								
T1	1,1	210	1,2	202	0,2	49	1	164
T2	-6	-1198	-7	-1162	-7,6	-1534	-8	-1401
T3	-3,5	-697	-4,1	-682	-5	-1031	-5,7	-1007
T4	-3,1	-623	-3,6	-605	-4,2	-861	-4,6	-822
Moyenne	-2,9	-577	-3,3	-561	-4,1	-844	-4,3	-766
Allemagne								
T1	0,3	147	0,6	260	0,3	146	0,6	259
T2	-1,4	-564	-1,2	-424	-1,4	-615	-1,2	-475
T3	-1,6	-656	-1,4	-489	-1,6	-730	-1,4	-563
T4	-1,6	-711	-1,3	-517	-1,6	-747	-1,3	-553
Moyenne 2020	-1,1	-446	-0,8	-293	-1,1	-487	-0,8	-333
Italie								
T1	0,2	52	0,6	102	-0,2	-42	0,1	22
T2	-3,6	-841	-3,4	-622	-3,7	-938	-3,5	-678
T3	-2,6	-622	-2,2	-403	-2,6	-655	-2	-392
T4	-1,8	-414	-1,6	-285	-1,8	-465	-1,5	-297
Moyenne	-2	-456	-1,7	-302	-2	-525	-1,7	-336
Royaume-Uni								
T1	1,1	357	1,1	300	1,1	357	1,2	319
T2	-0,5	-160	0,6	155	-0,5	-160	0,5	150
T3	-0,9	-288	0,7	199	-0,9	-288	0,6	176

¹ Source privilégiée pour l'analyse conjoncturelle de l'emploi salarié.

T4	-1,6	-542	0,6	166				
Moyenne	-0,5	-158	0,7	205				
France								
T1	0,7	183	0,2/-1,2	41/-297	0,5	148	0,6	147
T2	-1,8	-485	-2,4/-2,2	-576/-558	-1,8	-527	-1,9	-496
T3	-0,5	-143	-0,9/-0,7	-212/-174	-1,6	-464	-1,6	-416
T4	-0,5	-146	-0,4/-1,1	-99/-284	-1,4	-395	-1,3	-342
Moyenne	-0,6	-148	-0,9/-1,3	-211/-328	-1,1	-309	-1,1	-277

Sources : *France : Eurostat (Labour Force Survey)/Insee (Estimations trimestrielles de l'emploi salarié) ; Espagne : INE (Labour Force Survey) ; Allemagne : Destatis (Labour Force Survey) ; Italie : Istat (Labour Force Survey) ; Royaume-Uni : ONS (Labour Force Survey)

**Eurostat, comptes nationaux

En 2020, la chute de l'activité économique s'est traduite globalement par une hausse du taux de chômage dans les économies développées, hormis en France et en Italie (respectivement - 0,4 et - 0,8 point). Les données annuelles dissimulent des évolutions infra-annuelles hétérogènes, notamment au deuxième trimestre 2020¹. Les pays européens peuvent ainsi être groupés en deux catégories.

En Italie, tout comme en France, l'évolution du taux de chômage en moyenne annuelle sur 2020 a pour origine la contraction de la population active, qui l'emporte sur la contraction de l'emploi. L'économie italienne a ainsi perdu 541 000 emplois entre février et juin, avant de se redresser légèrement jusqu'en novembre (+ 241 000 depuis juin). En dépit de cette hausse, l'emploi n'a pas retrouvé son niveau d'avant crise (- 414 000, soit - 1,8 % au quatrième trimestre 2020 par rapport au quatrième trimestre 2019). L'emploi salarié a reculé de 1,6 % au quatrième trimestre 2020 en glissement annuel. En moyenne annuelle, le taux de chômage en 2020 (9,1 %) est de 0,8 point inférieur à celui de 2019.

Dans les autres, pays, l'évolution du taux de chômage est cohérente avec celle de l'emploi, la population active semblant avoir peu évolué. En Allemagne, le nombre d'emplois perdus entre mars et décembre s'est élevé à 744 000. Depuis mai, le nombre de personnes en emploi est resté à peu près constant, inférieur de 1,6 % à son niveau d'avant la crise en décembre. Le recours massif à l'activité partielle a toutefois permis de freiner le nombre de licenciements. D'après l'Agence fédérale du travail, le nombre de personnes en activité partielle s'est élevé à 17,9 % des salariés soumis aux cotisations sociales au plus fort de la crise en avril. Il a ensuite diminué progressivement sur le reste de l'année jusqu'à octobre 2020 (niveau encore élevé de 6,7 %) et puis a remonté concomitamment au resserrement des mesures sanitaires à partir de novembre 2020. L'emploi salarié du

¹ Id.

quatrième trimestre 2020 est en recul de 1,3 % par rapport au quatrième trimestre 2019. Au quatrième trimestre 2020, le taux de chômage est 1,4 point supérieur au quatrième trimestre 2019, et atteint 4,6 %, son plus haut niveau dans ce pays depuis 2015.

En Espagne, plus d'un million d'emplois ont été détruits au deuxième trimestre. Le marché de l'emploi a récupéré une partie de ses pertes au troisième trimestre (+ 570 000) et dans une moindre mesure au quatrième trimestre (+ 167 000). Le niveau d'emploi reste ainsi inférieur à celui d'avant crise (- 623 000) au quatrième trimestre 2020 par rapport au dernier trimestre de 2019. En glissement annuel, la chute de l'emploi salarié s'élève à - 3,6 % (- 605 000). En moyenne annuelle, le taux de chômage est de 15,5 %, en hausse de 1,4 point par rapport à 2019.

Au Royaume-Uni, le nombre d'emplois perdus entre mars 2020 et janvier 2021 est de 726 000. Au quatrième trimestre 2020, 542 000 ont été perdus par rapport au quatrième trimestre 2019 (soit - 1,6 %). L'emploi salarié, lui, aurait été singulièrement robuste, en hausse de 0,6 % au quatrième trimestre 2020 par rapport au quatrième trimestre 2019 (+ 166 000). Le taux d'emploi a perdu 1,5 point entre la fin 2019 et le mois de décembre 2020. Le taux de chômage a atteint 5,1 % au quatrième trimestre 2020, soit 1,3 point de plus qu'un an plus tôt.

Les États-Unis ont, eux, offert un modèle opposé d'ajustement du marché de l'emploi. L'emploi non agricole a baissé dans une plus forte proportion que l'activité. Alors que les dispositifs d'activité partielle ont permis de limiter les variations de l'emploi dans les pays européens, les pertes d'emplois ont été inédites aux États-Unis en 2020 : les mois de mars et avril ont été marqués par la perte gigantesque de 22 millions d'emplois. Une grande partie de ces destructions d'emplois ont initialement été catégorisées comme *temporary layoff*¹. Cette catégorie comprend les personnes licenciées sans contrat de travail ni rémunération même partielle, ni assurance légale d'être à nouveau embauchées, mais qui s'attendent à reprendre rapidement leur travail (à l'horizon de six mois). Le nombre de personnes en *temporary layoff* a atteint 18 millions en avril 2020 alors qu'il n'avait pas jamais dépassé 2,5 millions précédemment.

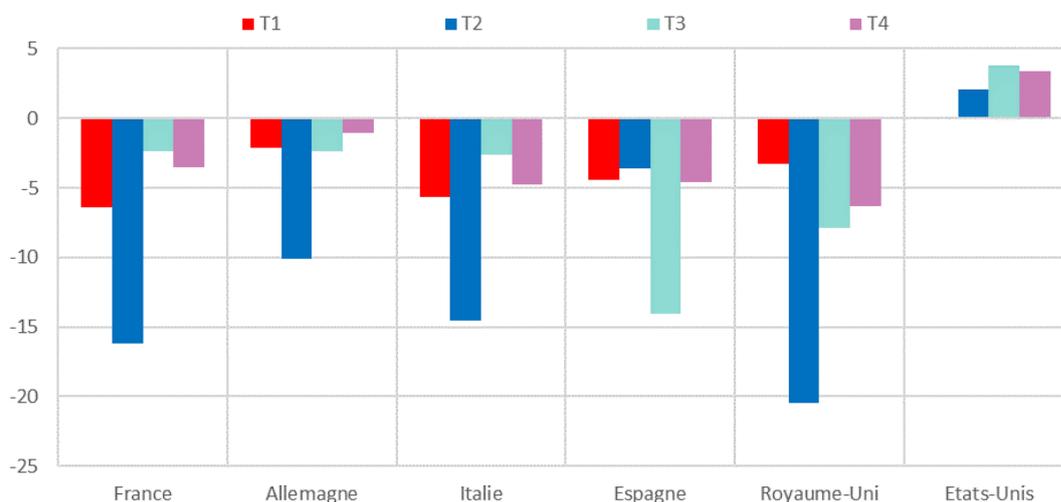
La moitié des pertes de mars et avril a été retrouvée entre mai et novembre (+ 12,4 millions). Cette tendance s'est cependant inversée en décembre (- 140 000 emplois), notamment en raison du regain de la pandémie affectant le secteur des loisirs et hébergements (- 498 000 emplois). La crise a contribué à augmenter le

¹ La catégorie des *temporary layoff* américains est difficile à interpréter en ce qu'elle semble constituer un entre-deux entre l'emploi au sens du chômage partiel (employé ne travaillant pas mais gardant un lien avec leur emploi) et le chômage (rupture du lien avec l'emploi). Si le BLS les classe dans la catégorie du chômage, une comptabilisation en emploi relativiserait l'opposition entre le modèle américain et le modèle européen d'ajustement sur le marché de l'emploi.

nombre de chômeurs de longue durée (4,0 millions en décembre) ainsi que le nombre de personnes définitivement licenciées (3,4 millions). Au quatrième trimestre 2020, le taux de chômage, à 6,8 points, est en hausse de 3,2 points par rapport au quatrième trimestre 2019. En moyenne sur l'année 2020, il s'élève à 8,1 % (avec un pic de 13,1 % au deuxième trimestre), en hausse de 4,4 points par rapport à 2019. En février 2021, 2,3 millions de personnes sont toujours classées en *temporary layoff* et 2,2 millions de ces chômeurs considèrent leur emploi comme définitivement perdu. L'emploi salarié non agricole de février 2021 est inférieur de 6,2 % à son niveau d'avant crise en février 2020 (- 9,5 millions).

L'évolution différenciée de la productivité du travail dans les pays européens et aux États-Unis (Graphique 17) illustre l'opposition entre ces deux modèles. Aux États-Unis, les entreprises ont massivement réduit leurs effectifs, dans une proportion plus forte que l'activité. Il en résulte une hausse mécanique de la productivité du travail. Il en est tout autrement dans les pays européens, où la productivité du travail a chuté en raison de la rétention de la main-d'œuvre. Ainsi, la baisse de la productivité est plus forte dans les pays où l'emploi a été le mieux préservé en dépit d'un recul significatif de l'activité : c'est le cas en France et au Royaume-Uni. Ces évolutions reflètent mécaniquement l'ajustement de l'emploi à court terme et ne préjugent pas des tendances de la productivité en sortie de crise.

**Graphique 17 – Évolution de la productivité apparente du travail¹ en 2020
(en %, glissement annuel)**



Sources : Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics, calculs France Stratégie

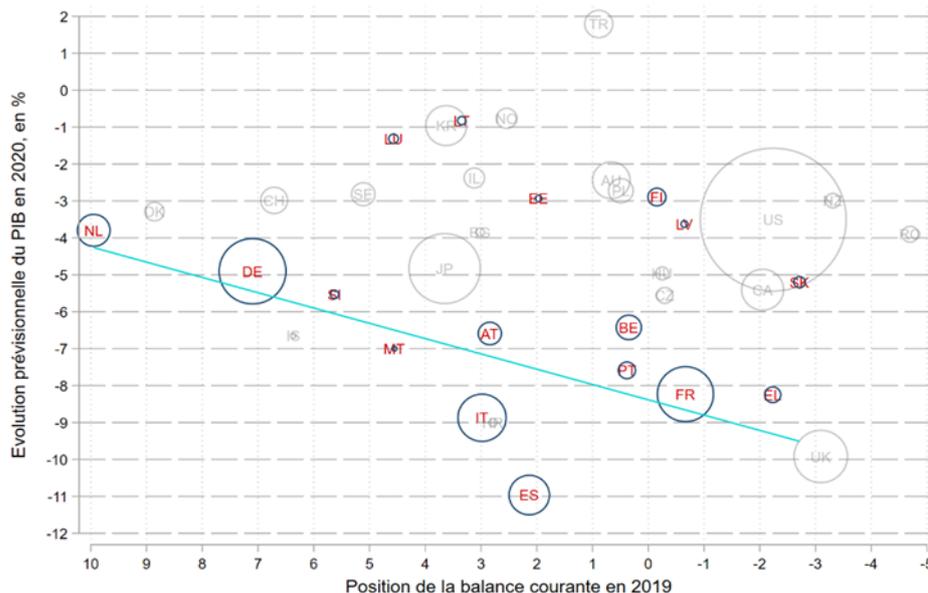
¹ Rapport entre le PIB en volume et l'emploi total (au sens des comptes nationaux).

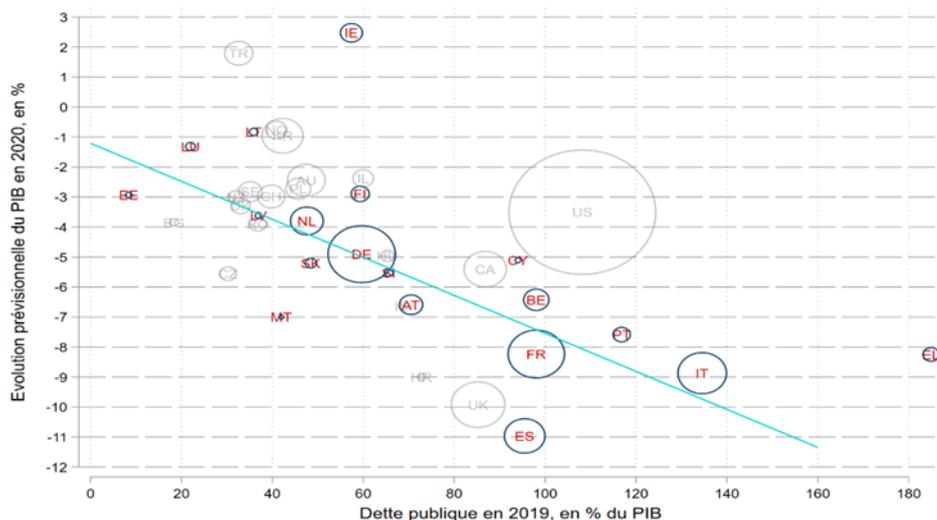
3.2. Une moindre dégradation des équilibres externes et de la situation financière des entreprises chez les partenaires européens

La crise a frappé plus durement les pays déjà plus fragiles de la zone euro

Sans qu'il soit possible d'identifier une relation de causalité, le choc économique lié à la pandémie a affecté plus fortement les pays de la zone euro qui avaient déjà été les plus fragilisés pendant la crise de la zone euro, dont la dette publique était plus élevée et le compte courant plus dégradé (Graphique 18). Les chiffres de croissance du PIB en 2020 indiquent que le choc du Covid-19 a touché plus fortement l'Espagne (- 10,8 %) et la Grèce (- 8,2 %). La France, l'Italie, le Portugal, l'Autriche et la Belgique ont également vu leur PIB chuter et ont perdu respectivement 8,2, 8,9, 7,6, 6,6 et 6,4 points en 2020. *A contrario*, la récession de 2020 est moins prononcée dans les pays qui avaient une balance courante fortement excédentaire avant la crise. En effet, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Slovénie et le Luxembourg, moins touchés jusqu'ici par la crise du Covid-19, ont connu une récession respectivement de - 4,9 %, - 7,6 %, - 5,5 % et - 1,3 %.

Graphique 18 – La récession de 2020 touche plus fortement les pays initialement plus fragiles de la zone euro

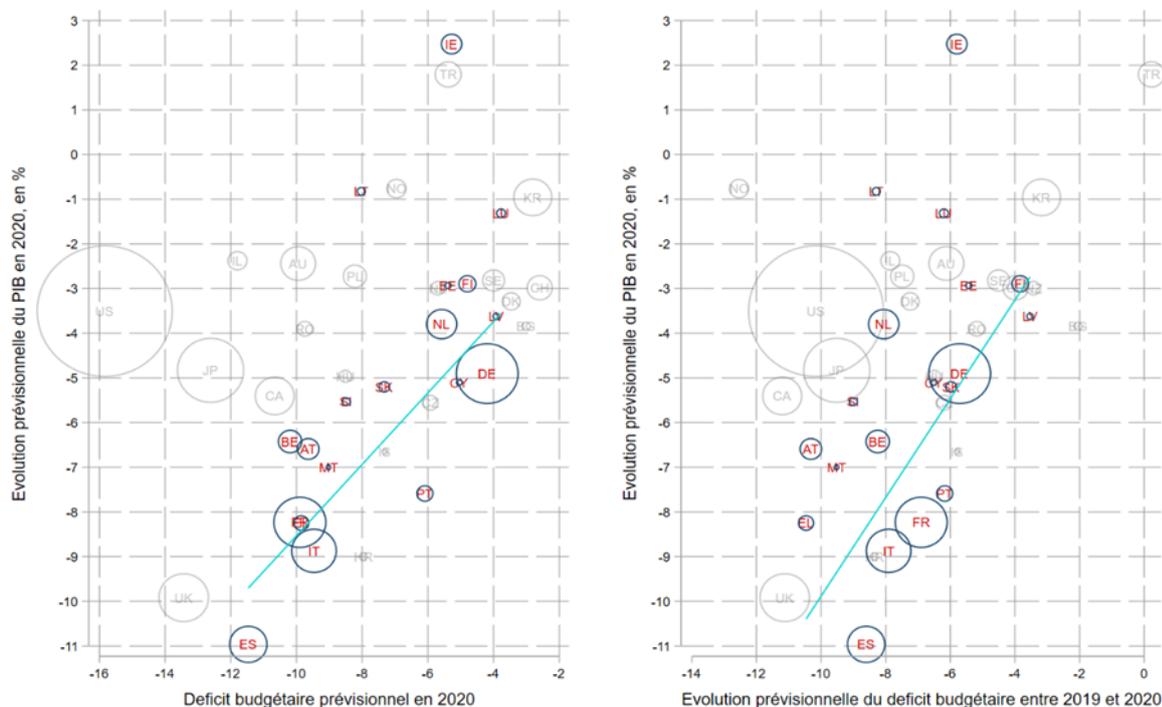




Lecture : la taille des bulles représente le PIB du pays à prix courants en 2019. Les bulles bleues sont les pays de la zone euro. La ligne est une régression linéaire sur les pays de la zone euro exclusivement, et pondérée par la valeur du PIB en 2019. Sur le graphique du haut, la régression montre une corrélation de 0,05 significative à 95 %, mais pour un R^2 extrêmement faible, à 0,2 %. Sur le graphique du bas, la régression indique une corrélation de - 0,06 significative à 95 % ($R^2 = 50,5$ %).

Sources : Fonds monétaire international, World Economic Outlook, avril 2021 ; calculs France Stratégie

Graphique 19 – Lien entre l'ampleur de la récession et le déficit public en 2020

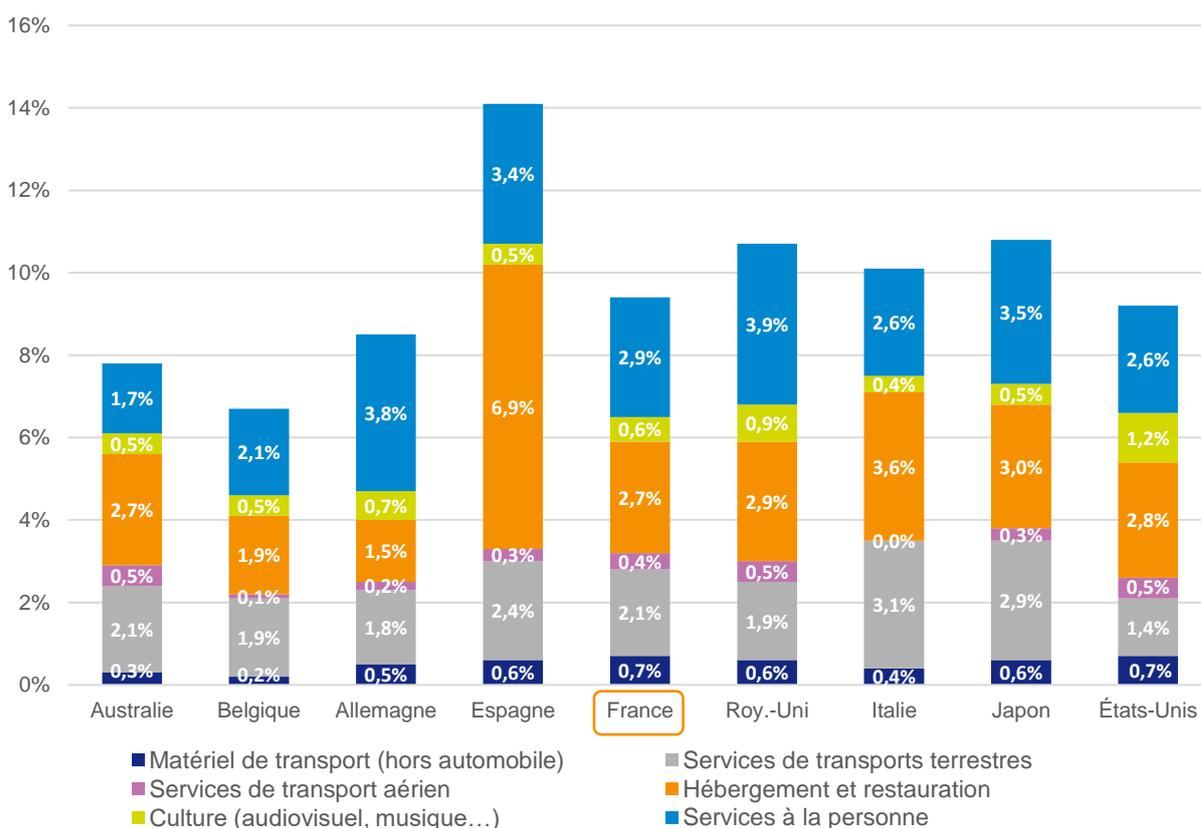


Lecture : la taille des bulles représente le PIB du pays à prix courants en 2019. Les bulles bleues sont les pays de la zone euro. La ligne est une régression linéaire sur les pays de la zone euro exclusivement, et pondérée par la valeur du PIB en 2019. L'évolution prévisionnelle du déficit public est calculée en soustrayant le déficit public de 2019 à celui, prévisionnel, de 2020. Le graphique de gauche montre la corrélation entre le déficit public prévisionnel en 2020 et l'ampleur de la récession, pour les pays de la zone euro. Une régression linéaire reliant le déficit à la variation du PIB indique une corrélation de 0,81 significative à 95 % ($R^2 = 63,5\%$). Sur le graphique de droite, une régression linéaire sur les pays de la zone euro indique une corrélation significative à 95 % de 1,1 ($R^2 = 29,6\%$).

Sources : Fonds monétaire international, *World Economic Outlook*, avril 2021 ; calculs France Stratégie

Cet impact plus important sur les pays du sud de l'Europe s'explique notamment par la place qu'y occupe le secteur du tourisme, comme le montre l'importance du secteur hébergement-restauration dans le graphique ci-dessous. Par contraste, l'Allemagne – dont le secteur manufacturier et les exportations de marchandises comptent pour une part élevée du PIB – a bénéficié de la reprise de la demande, en particulier dans les pays d'Asie.

Graphique 20 – Poids des secteurs les plus touchés par la crise, en pourcentage du PIB

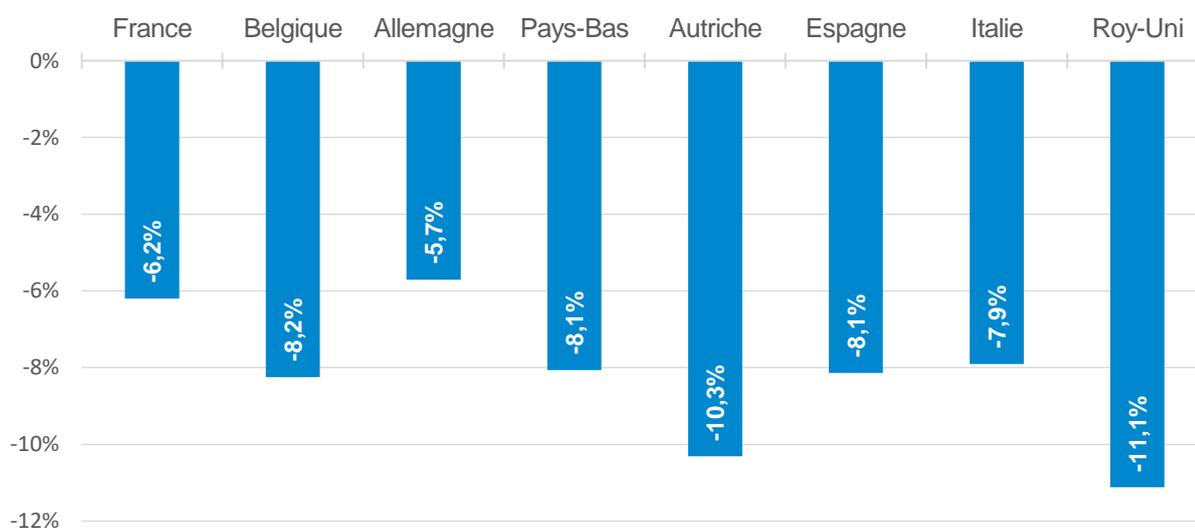


Source : WIOD (2014), calculs France Stratégie

La variation du solde public¹ entre 2019 et 2020 est une mesure imparfaite mais pertinente du soutien budgétaire du pays, car elle est la somme des stabilisateurs automatiques et des plans d'urgence. La détérioration du solde public en réponse à la crise a été d'une ampleur inédite dans tous les pays européens (Graphique 21). La France se situe dans la moyenne basse si on retient les chiffres du FMI. Le creusement du déficit devrait être d'une ampleur similaire (entre 6 et 10 points de PIB) dans la plupart des pays de l'OCDE, tant en Europe que dans le reste du monde. Quelques pays ont eu une réponse budgétaire plus prononcée : au Canada et au Royaume-Uni notamment, la variation prévisionnelle du solde public se situe aux environs de 11 points de PIB.

Les stabilisateurs automatiques ainsi que les mesures d'urgence prises par les gouvernements ont joué leur rôle contracyclique. Cela peut notamment être attribué à des conditions de financement exceptionnellement favorables du fait des décisions monétaires prises par les banques centrales, qui ont créé un espace permettant aux politiques budgétaires des pays les plus lourdement endettés de se déployer².

Graphique 21 – Variation du solde public entre 2019 et 2020, en pourcentage du PIB



Note : dans le cas de la France, le double compte du CICE lié à sa bascule en allègement de cotisations sociales a accru le déficit public en 2019 de 0,9 point de PIB et réduit donc d'autant la variation du déficit entre 2019 et 2020.

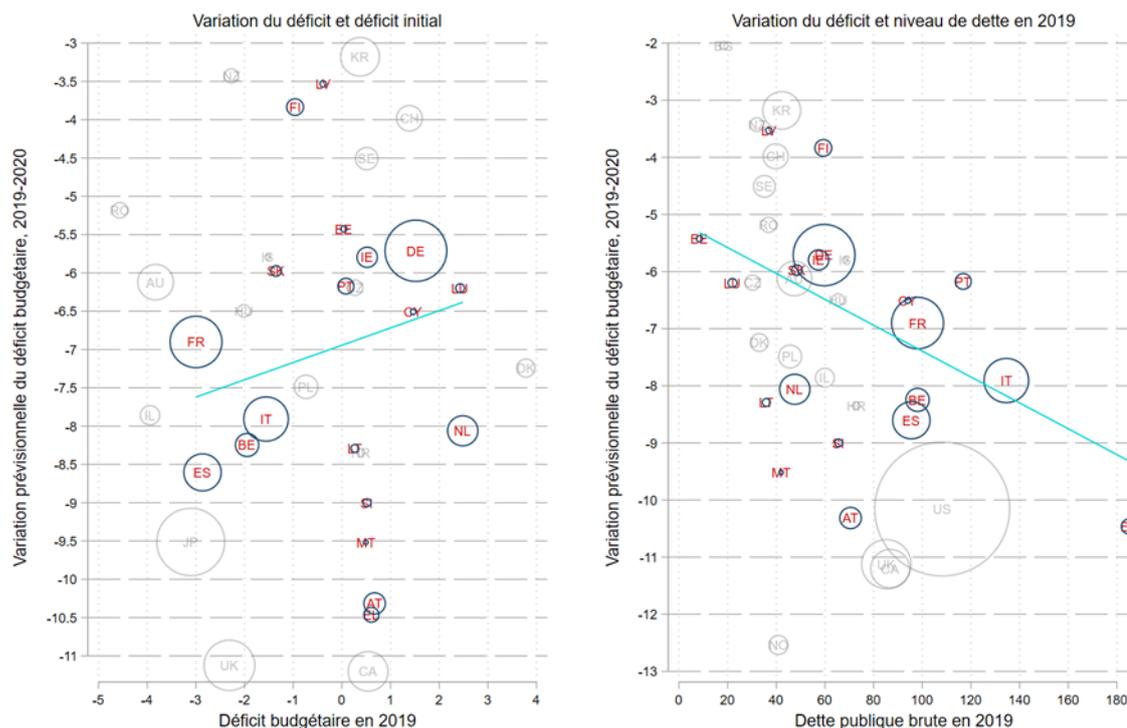
Sources : Instituts statistiques nationaux et FMI, WEO, avril 2021, calculs France Stratégie

¹ Le solde public correspond au solde des administrations publiques en comptabilité nationale.

² Voir Bartsch E. *et al.* (2020), « *It's all in the mix: how monetary and fiscal policies can work or fail together* », 23rd Geneva Report on the World Economy, CEPR, décembre.

Au sein des pays de la zone euro, la baisse du solde public entre 2019 et 2020 est d'autant plus importante que la dette était déjà plus élevée (Graphique 22). Cela s'explique principalement par le fait que la pandémie a touché plus sévèrement les pays de la zone euro dont la dette était initialement plus élevée, du fait de leur spécialisation sectorielle.

Graphique 22 – Réponse budgétaire à la crise



Lecture : la taille des bulles représente le PIB réel du pays à prix courants en 2019. Les bulles bleues sont les pays de la zone euro. La ligne est une régression linéaire sur les pays de la zone euro exclusivement, et pondérée par la valeur du PIB en 2019. L'évolution prévisionnelle du déficit public est calculée en soustrayant le déficit public de 2019 à celui, prévisionnel, de 2020. Sur le graphique de gauche, la régression indique une corrélation de 0,2 significative à 95 % ($R^2=10,9\%$). Sur le graphique de droite, elle montre une corrélation de -0,02 significative à 95 % pour un R^2 de 26,6 %.

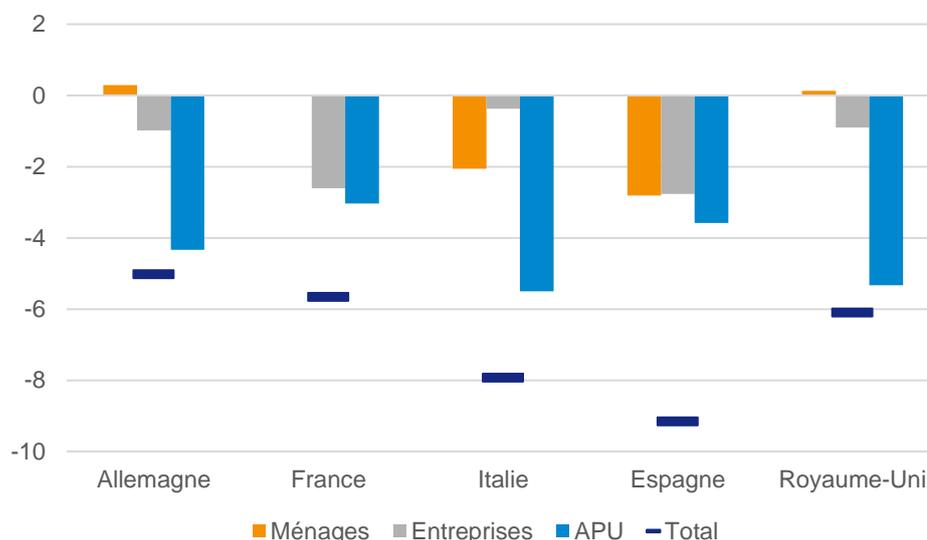
Source : Fonds monétaire international, *World Economic Outlook*, avril 2021

Le revenu des ménages a été préservé, les administrations publiques ayant encaissé l'essentiel du choc

En raison de la baisse de l'activité, le revenu global des agents économiques résidents s'est réduit. Cumulées sur les trois premiers trimestres de 2020, les pertes de revenu

disponible des ménages, entreprises et administrations publiques¹ (en écart au niveau moyen de 2019) se sont élevées à 5 % en Allemagne, 5,7 % en France et jusqu'à 9,2 % en Espagne. L'Espagne est un cas singulier, car les pertes y ont été réparties presque également entre les ménages, les entreprises et les administrations publiques. Dans les autres pays européens, les administrations publiques ont essuyé la majorité de la perte en raison des nombreuses mesures de soutien budgétaire à destination des entreprises et des ménages. Ce jeu de vases communicants explique que le revenu des ménages et des entreprises ait été mieux préservé dans ces pays. En Allemagne et au Royaume-Uni, les ménages ont même bénéficié d'un surcroît de revenu disponible par rapport à 2019.

Graphique 23 – Écarts par secteur institutionnel entre le revenu disponible brut (RDB) cumulé des trois premiers trimestres de 2020 et la moyenne de 2019, en points de RDB national de 2019



Source : Insee (2021), Point de conjoncture-février 2021 Note de conjoncture ; Insee, Destatis, Istat, INE, ONS

¹ À titre de rappel, la valeur ajoutée brute des administrations publiques est mesurée par leurs coûts. À cette valeur ajoutée brute s'ajoutent, du côté des ressources, les impôts, les cotisations sociales et les revenus de la propriété. Du côté des emplois, les administrations publiques paient des salaires, des intérêts et des dividendes et réalisent des prestations et transferts. Le revenu disponible brut des administrations publiques est ce qui reste comme ressources après qu'elles ont effectué l'ensemble des opérations précitées et avant la prise en compte des dépenses de consommation et d'investissement. Le revenu disponible brut des entreprises est ce qui leur reste une fois qu'elles ont respecté leurs engagements à l'égard des salariés (rémunération et prestations sociales en espèces), de l'État (impôts sur le revenu et le patrimoine), les actionnaires (dividendes) et autres créanciers (intérêts), etc.

Une évolution plus favorable des créations et des défaillances d'entreprises en France mais une situation financière des entreprises légèrement plus dégradée

S'agissant des créations et des défaillances d'entreprises, la France se singularise. Au troisième trimestre 2020, elle est ainsi à la fois le pays de l'UE ayant connu la plus forte hausse en glissement annuel de créations d'entreprises (+ 21,5 %) et l'une des plus fortes baisses des défaillances d'entreprises (- 34,9 %). L'Allemagne et l'Espagne se démarquent aussi des autres pays de l'UE au troisième trimestre 2020 par une baisse élevée des créations d'entreprises pour la première et par une hausse parmi les plus significatives de l'UE des défaillances d'entreprises pour la seconde.

Tableau 6 – Défaillances et créations d'entreprises en glissement annuel, en 2020 (en %)

	Défaillances d'entreprises				Créations d'entreprises		
	T1 2020	T2 2020	T3 2020	T4 2020	T1 2020	T2 2020	T3 2020
France	- 27,7	- 54,4	- 34,9		- 2,8	- 18,3	21,5
Espagne	- 14,4	- 32,3	6,3		- 13,8	- 47,8	3,7
Allemagne	- 3,5	- 8,9	- 27,2		- 12,0	- 22,3	- 14,6
Italie	- 19,8	- 71,6	- 30,8		- 14,7	- 39,5	- 1,5

Source : Eurostat

Mesuré sur les trois premiers trimestres de l'année, le décrochage du taux de marge¹ des sociétés non financières a été plus marqué en Espagne et en France. Il a été plus limité en Allemagne, et il s'est même redressé au troisième trimestre en Italie (+ 1,8 point au troisième trimestre en glissement annuel). Au total, sur les trois premiers trimestres 2020 par rapport à la même période en 2019, le taux de marge décroît de 3,4 points en Espagne, de 3,8 points en France (de 2,1 points une fois corrigé l'effet du double effet du CICE en 2019), et de 1,1 point en Allemagne. Il aurait progressé de 0,4 point en Italie et de 2,0 points au Royaume-Uni. Ces chiffres sont à prendre avec prudence car ils sont provisoires et souvent révisés *ex post*.

La variation du taux de marge est déterminée par l'évolution relative de la valeur ajoutée brute par rapport à la somme de la rémunération des salariés, des impôts et des subventions à la production. Étant donné que la France a une position médiane s'agissant de la baisse 2020 de la valeur ajoutée (voir section 2 de ce chapitre) et s'agissant du montant de subventions à la production mises en place suite à la crise (voir section 4 de

¹ Le taux de marge rapporte l'excédent brut d'exploitation à la valeur ajoutée. L'excédent brut d'exploitation est égal à la valeur ajoutée, diminuée de la rémunération des salariés, des autres impôts sur la production et augmentée des subventions d'exploitation.

ce chapitre), la baisse plus marquée du taux de marge en France provient possiblement en partie d'un recul moins marqué de la masse salariale (nette de l'activité partielle) en France (Graphique 24). La fin en 2020 du double effet du CICE qui a eu lieu en 2019 du fait de la bascule du CICE en allègement de cotisations s'est traduite par un recul des subventions à la production qui ont contribué à 40 % de la baisse du taux de marge sur les trois premiers trimestres 2020¹.

Tableau 7 – Taux de marge des sociétés non financières en glissement annuel, en 2020 (en %)

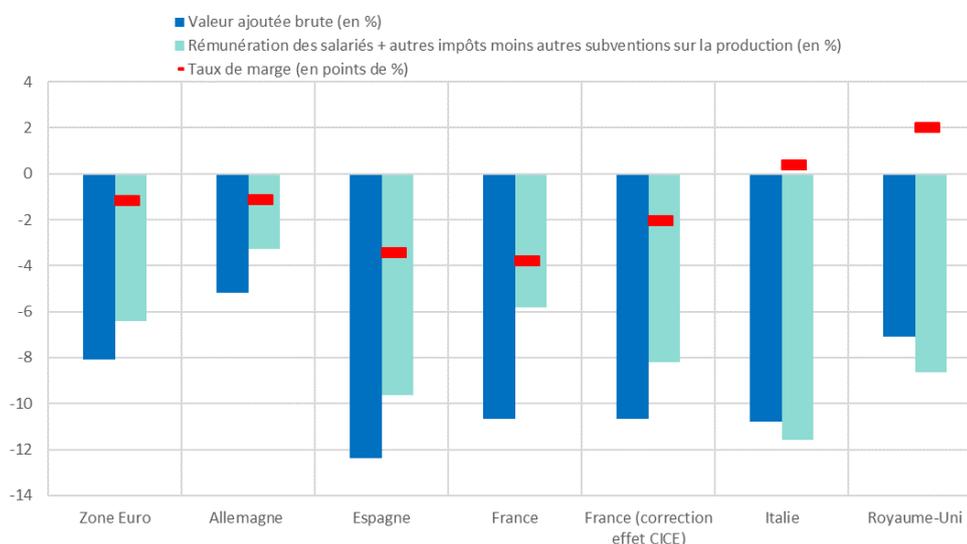
	T1 2020	T2 2020	T3 2020
France	- 3,0	- 5,6	- 2,9
Espagne	- 4,4	- 7,0	+ 1,1
Allemagne	- 1,0	- 2,0	- 0,5
Italie	- 0,1	- 0,9	+ 1,8

Note : en ce qui concerne la France, environ un quart de l'évolution du taux de marge entre 2020 et 2019 est lié au double effet ponctuel du CICE à la fois *via* le versement de la créance du CICE au titre de la masse salariale de 2018 et *via* la baisse des cotisations sociales portant sur la masse salariale 2019.

Sources : Insee, Eurostat

¹ La comparaison avec les autres pays européens n'est possible que sur trois trimestres car Eurostat n'a publié les données pour les autres pays que sur cette période. Sur l'ensemble de l'année 2020, cela explique 25 % de la baisse du taux de marge selon l'Insee (Insee [2021], « [Le pouvoir d'achat du RDB des ménages progresse au quatrième trimestre 2020 \(+ 1,5 %\) malgré le recul du PIB \(- 1,4 %\)](#) », *Informations rapides*, n° 051, février).

Graphique 24 – Évolution du taux de marge, de la valeur ajoutée brute, de la rémunération des salariés, plus impôts de production nets des subventions à la production sur les trois premiers trimestres de 2020 (en glissement annuel)



Note : l'effet de la transformation du CICE a été corrigé pour la France. Selon l'Insee, corrigé de l'effet de la transformation du CICE, l'excédent brut d'exploitation aurait crû de 4,3 % en 2019, contre 10 % sans correction de ce « double versement » transitoire du CICE. Ceci correspond à une différence de 22 milliards d'euros pour l'EBE en 2019 et donc approximativement à une correction d'environ 16,5 milliards d'euros pour les trois premiers trimestres 2019. Ces 16,5 milliards ont donc été retranchés de la somme de l'EBE sur les trois premiers trimestres 2019 pour corriger des effets du CICE.

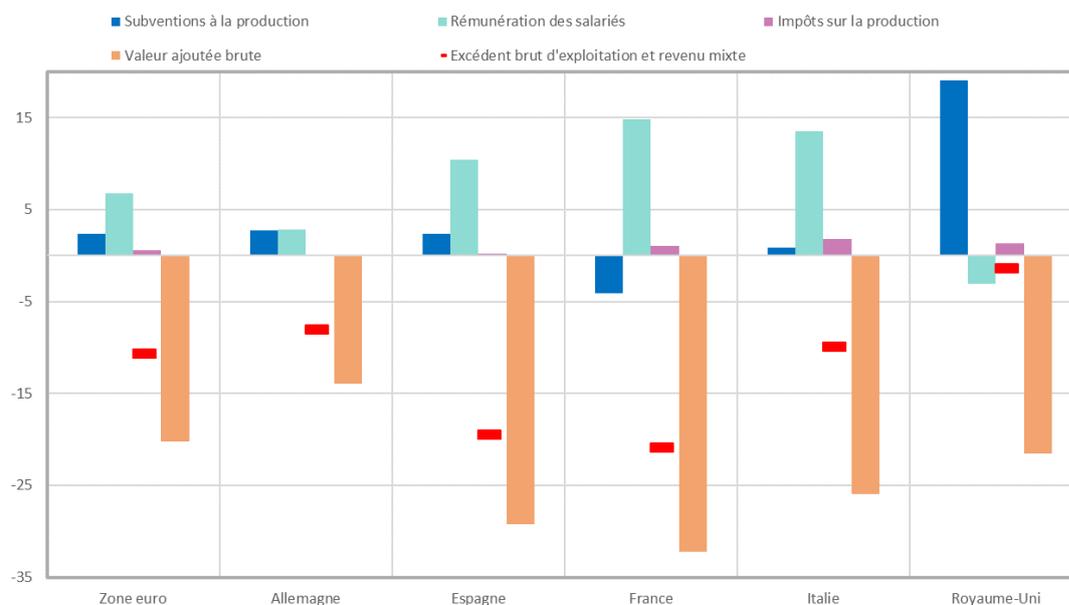
Source : Eurostat ; calculs France Stratégie

L'activité partielle s'est traduite par une baisse associée de la rémunération des salariés payée par les entreprises, ce qui explique la contribution positive de cette dernière variable dans tous les pays. En particulier, cette contribution est d'autant plus importante que le rapport entre les montants décaissés au titre de l'activité partielle et le PIB est élevé. La France et l'Espagne présentent toutes deux une contribution élevée de la valeur ajoutée (négative) et de la rémunération des salariés (positive) au taux de croissance de l'excédent brut d'exploitation. Les données de l'emploi suggèrent que ces contributions n'ont pas exactement les mêmes ressorts. Ainsi, l'emploi a décliné plus fortement en Espagne qu'en France ; au-delà de la générosité du dispositif de l'activité partielle, le recul de l'emploi y aurait une part plus élevée dans la baisse de la rémunération des salariés. Au total, la baisse cumulée de l'excédent brut d'exploitation des sociétés non financières sur les trois premiers trimestres 2020 en glissement annuel est plus significative en France et en Espagne (respectivement - 16,5 %¹ et - 19,5 %). À l'échelle européenne, la relation entre

¹ Ce chiffre de - 16,5 % est corrigé de l'effet de la transformation du CICE. Sans correction, il s'élève à 20,9 %.

la chute d'activité et le décrochage de l'excédent brut d'exploitation des sociétés non financières est significative et négative (Graphique 26).

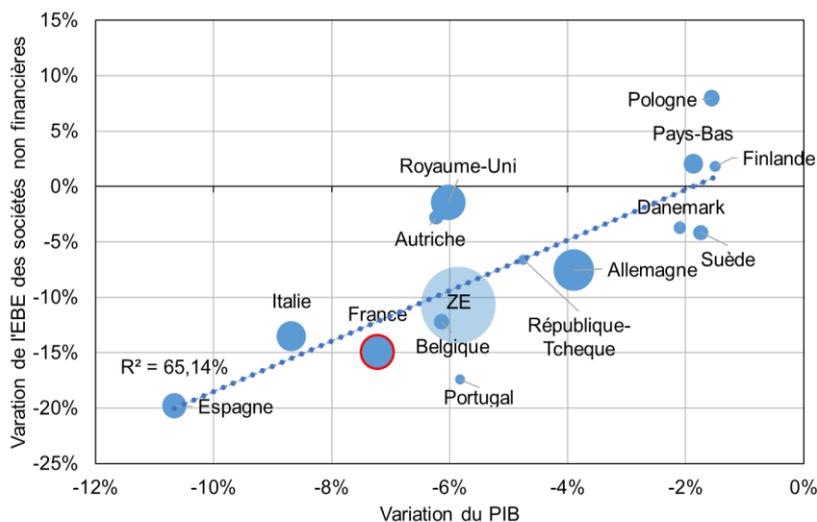
Graphique 25 – Contributions à la croissance en glissement annuel de l'excédent brut d'exploitation sur les trois premiers trimestres 2020 (en points de %)



Note : la baisse de l'EBE sur les trois premiers trimestres 2020 par rapport aux trois premiers trimestres 2020 n'est que de 16,5 % en corrigeant l'effet de la transformation du CICE contre - 20,9 sans correction.

Source : Eurostat ; Calculs France Stratégie

Graphique 26 – Évolution du PIB et de l'excédent brut d'exploitation des sociétés non financières sur les trois premiers trimestres 2020 par rapport aux trois premiers trimestres 2019

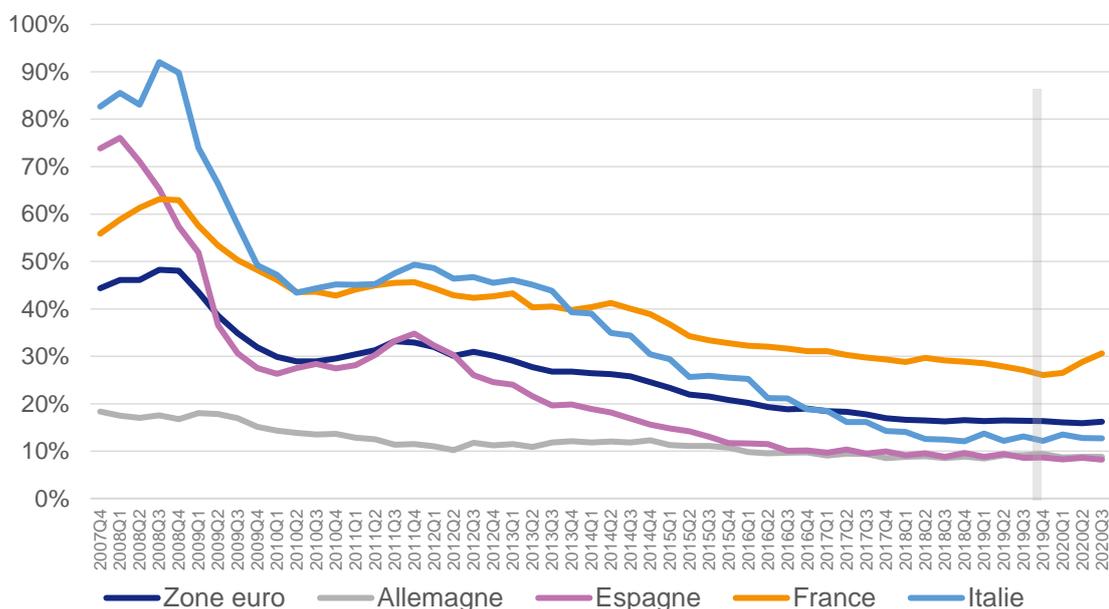


Source : Eurostat, compte nationaux, calculs DG Trésor

Au total, selon les estimations de l'institut Rexecode¹, le résultat net chuterait de 29,4 % pour les quatre grands pays de la zone euro contre une hausse de 6,4 % aux États-Unis. La baisse serait de 127 % pour les entreprises françaises contre une baisse de 11 % pour les entreprises allemandes, avec en 2020 des résultats nets négatifs avant distribution de 11 milliards d'euros pour les sociétés non financières en France et des résultats positifs de 260 milliards d'euros en Allemagne. Cet écart de 270 milliards entre les deux pays marque ainsi une accentuation par rapport à 2019 où il était alors de 235 milliards d'euros.

Comme indiqué dans la première partie, la hausse de la dette nette des sociétés non financières (+ 17 milliards d'euros) en 2020 est limitée en France en raison de la hausse parallèle de la trésorerie et de l'endettement. Mais, comme le souligne le FMI², la liquidité des sociétés non financières a pâti de la crise (aux deuxième et troisième trimestres 2020). À cet égard, les unités légales opérant sur le territoire français se singularisent de leurs voisines européennes, qui n'ont pas connu une telle hausse de la charge des intérêts relativement à leur excédent brut d'exploitation.

**Graphique 27 – Liquidité des sociétés non financières
(rapport entre les intérêts payés et l'excédent brut d'exploitation), de fin 2007 à 2020**



Note : les données s'arrêtent au troisième trimestre 2020.

¹ Ferrand D. (2021), « Une prévision des résultats des sociétés non financières en 2021 et 2022 », Rexecode, *Analyses et diagnostics*, n° 94.

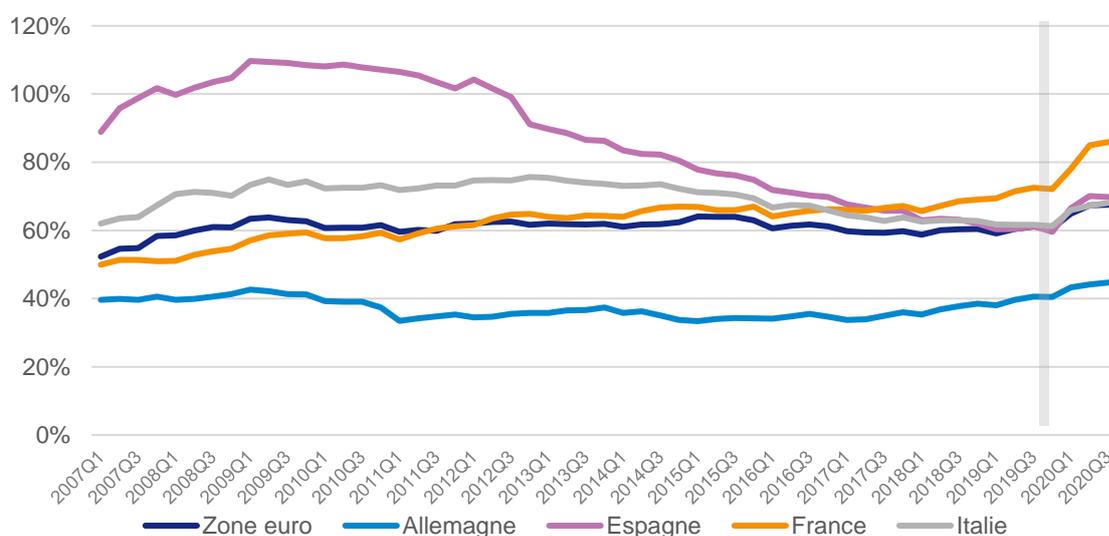
² FMI (2021), « [France: Staff Report for the 2020 Article IV Consultation](#) », *IMF Staff Country Reports*, janvier.

Source : Eurostat

Dans tous les grands pays européens, la combinaison des prêts garantis d'État, de la baisse des investissements et des dividendes s'est traduite par une hausse concomitante de l'endettement brut et de la trésorerie. Mais c'est en France, où les sommes mises en jeu par le PGE sont plus élevées qu'ailleurs, que cette double augmentation a été la plus significative. Ainsi, au troisième trimestre 2020, l'endettement brut des sociétés non financières augmente, en glissement annuel, de 11,3 % en France contre 6,5 % en Allemagne, 2,5 % en Espagne, et 1,9 % en Italie¹. Cette hausse de l'endettement brut représente 2,3 % en Allemagne, 1,8 % en Espagne, 5,0 % en France et 1,6 % en Italie du bilan consolidé des sociétés non financières de 2019. Quant à l'encours de trésorerie, mesuré par la valeur des dépôts et des placements monétaires, il augmente de 28,1 % en France contre 22,5 % en Allemagne, 14,7 % en Espagne et 20,4 % en Italie.

Au total, le ratio entre l'endettement net et le PIB, estimé par les comptes nationaux, aurait progressé en glissement annuel au troisième trimestre 2020 de 2,4 points en France, de 2,2 points en Espagne, et aurait été stable en Italie et en Allemagne.

Graphique 28 – Rapport entre l'endettement brut consolidé des sociétés non financières et le PIB



Note : la dette brute est mesurée en retirant les créances et titres de dettes détenus par les sociétés non financières de manière à ne pas comptabiliser deux fois les dettes détenues par les SNF entre elles. Les données s'arrêtent au troisième trimestre 2020.

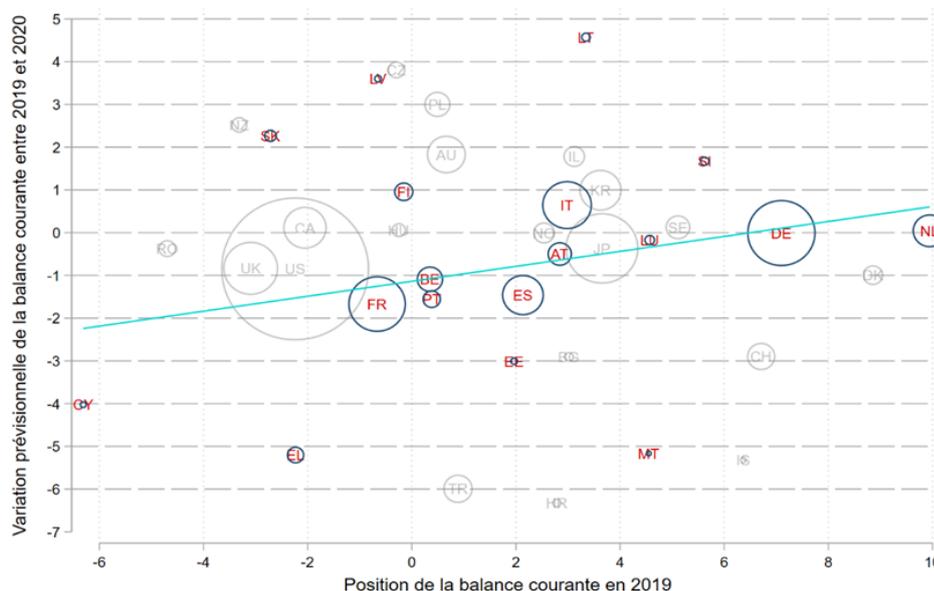
¹ Les données de ce paragraphe proviennent d'Eurostat et s'arrêtent au troisième trimestre 2020. Il s'agit de données d'encours, qui inclut des effets de valorisation. Elles diffèrent de celles qui ont été présentées dans la seconde section au sujet de la France, fournies par la Banque de France et fondées sur une analyse des flux d'endettement et de trésorerie.

Source : Eurostat, Banque de France ; calculs France Stratégie

Une aggravation des déséquilibres externes plus marquée en France

À court terme, la détérioration de la balance courante est légèrement moins prononcée dans les pays où celle-ci était déjà excédentaire (Graphique 26). Les causes de ces mouvements de balance courante varient selon les pays. Elles sont expliquées par les spécialisations sectorielles différentes et par des évolutions sectorielles contrastées au cours de l'année 2020.

Graphique 29 – Une détérioration à peine perceptible des déséquilibres externes au sein de la zone euro à court terme, 2019/2020



Lecture : la taille des bulles représente le PIB du pays à prix courants en 2019. Les bulles bleues sont les pays de la zone euro. La ligne est une régression linéaire sur les pays de la zone euro exclusivement, et pondérée par la valeur du PIB en 2019. L'évolution prévisionnelle du déficit public est calculée en soustrayant le déficit public de 2019 à celui, prévisionnel, de 2020. Le coefficient indique une corrélation négative de - 0,3, significative à 95 % ($R^2=14,1$ %).

Source : Fonds monétaire international, *World Economic Outlook*, avril 2021

Les déséquilibres de balance courante à l'intérieur de la zone euro devraient donc être très légèrement accentués à court terme par la crise. Les pays dotés d'un secteur touristique important ont subi une dégradation marquée de leur balance courante due à la forte contraction du secteur en 2020. Cette dégradation est ainsi particulièrement prononcée en Grèce et à Chypre (respectivement 5,2 points et - 4 points de PIB). Dans les pays fortement exportateurs, comme l'Allemagne et les Pays-Bas, la légère dégradation

des balances courantes tient plus à la contraction des exportations de biens et services en raison de la récession mondiale.

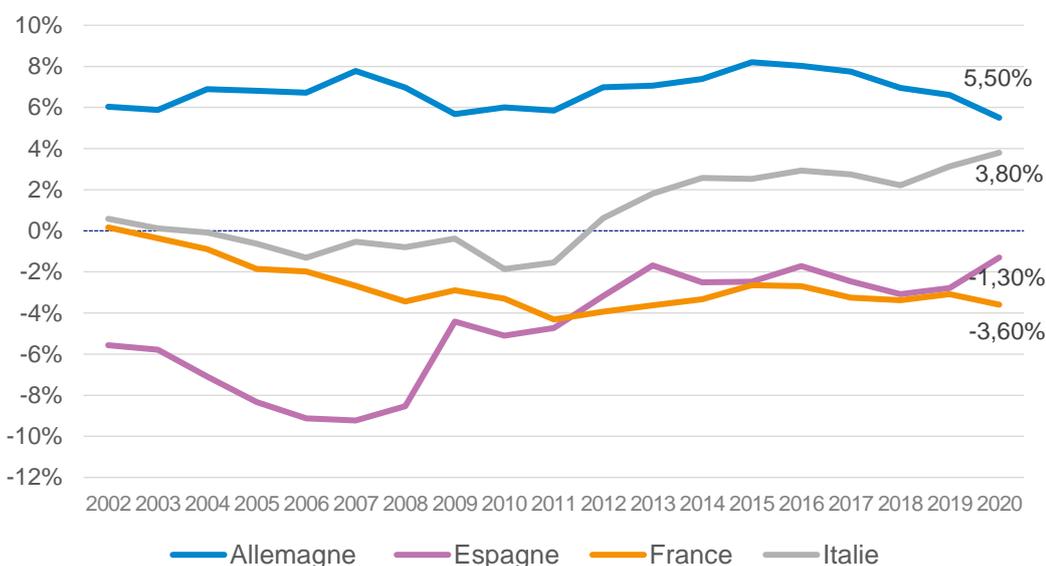
L'excédent courant de l'Allemagne s'est dégradé de 26,5 milliards d'euros en 2020 et s'élève à 232 milliards d'euros. Il représente 7 % du PIB, en baisse d'un demi-point par rapport en 2019. En restreignant les voyages et l'activité touristique, la crise sanitaire a mis fin au déficit structurel de la balance des services depuis de nombreuses années (- 20,6 milliards d'euros en 2019) et a permis à l'Allemagne de dégager un excédent de 1,6 milliard d'euros. Cette amélioration de la balance des services a en partie compensé la dégradation de la balance des biens (- 27,2 milliards d'euros) et celle de la balance des revenus primaires et secondaires (- 21,8 milliards).

L'excédent courant italien s'élève à 59,9 milliards d'euros en 2020, en hausse de 5,5 milliards par rapport à 2019. Il équivaut à 3,6 % du PIB. L'amélioration du solde des biens (65,4 milliards d'euros contre 57,2 milliards en 2019) et celle du solde des revenus primaires (20,2 milliards en 2020 contre 14,9 milliards en 2019) l'emporte sur la dégradation de la balance des services (- 6,8 milliards contre - 1,7 milliards en 2019) et celle du solde des revenus secondaires (- 19 milliards contre - 16,9 milliards).

L'excédent courant espagnol s'élève à 7,4 milliards d'euros en 2020, en baisse de 19,2 milliards par rapport à 2019. L'amélioration du solde des biens (- 9,1 milliards d'euros contre - 26,5 milliards en 2019) et celle du solde des revenus primaires (5,1 milliards en 2020 contre 1,9 milliards en 2019) n'ont pas compensé la dégradation marquée de la balance des services (25,8 milliards d'euros contre 63,9 milliards en 2019) et le recul du solde des revenus secondaires (- 12,7 milliards d'euros contre -14,4 milliards).

En 2020, le solde commercial des biens rapporté au PIB se dégrade légèrement pour l'Allemagne et la France (Graphique 30)¹. Le déficit commercial français passe ainsi de 3,1 % du PIB en 2019 à 3,6 % en 2020, tandis que l'excédent commercial de l'Allemagne recule de 1,2 point, passant de 6,7 % du PIB à 5,5 % en 2020. À l'inverse, les soldes commerciaux rapportés au PIB de l'Espagne et de l'Italie s'améliorent, la contraction des importations l'emportant sur celle des exportations. Le déficit commercial de l'Espagne se réduirait de 1,4 point, à 1,4 % du PIB en 2020, contre 2,8 % en 2019, tandis que l'excédent commercial de l'Italie s'établit à 3,9 % du PIB, contre 3,1 % en 2019.

¹ Les données des paragraphes suivants, utilisées pour la comparaison internationale, proviennent d'Eurostat. Elles peuvent différer des données FAB/FAB des douanes et des données d'échanges de biens des balances courantes des banques centrales nationales.

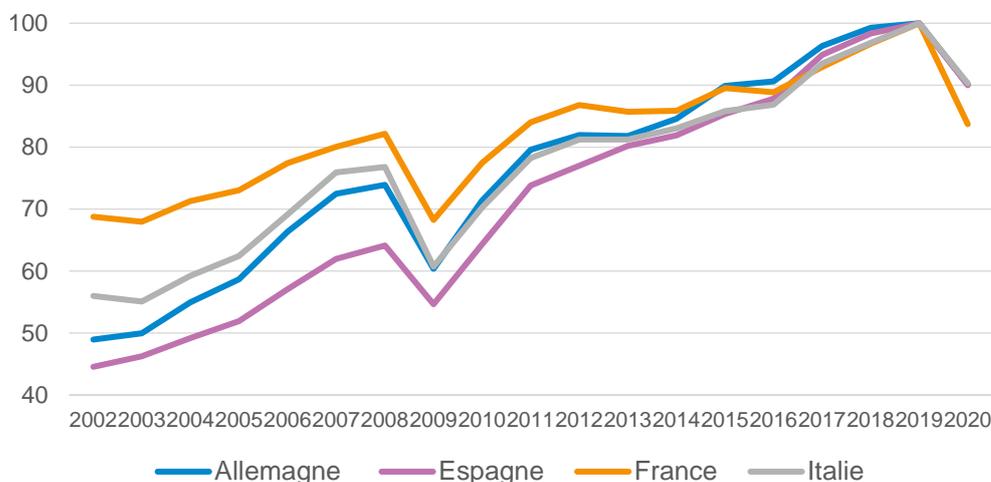
Graphique 30 – Balance commerciale, 2002-2020, en pourcentage du PIB

Note : la balance commerciale mesure le solde des échanges de marchandises

Source : Eurostat

En 2020, la diminution par rapport à 2019 des exportations allemandes, espagnoles et italiennes est quasi identique, respectivement - 9,3 %, - 10,0 % et - 9,7 %. La France enregistre en revanche une baisse plus marquée de ses exportations, avec un recul de 16,3 %. L'année 2020 met donc fin en France comme chez ses partenaires européens à la hausse ininterrompue des exportations depuis 2013. Cette chute des exportations a eu lieu en dépit de la résilience de l'appareil exportateur composé de 128 323 entreprises exportatrices au troisième trimestre 2020, en baisse très faible par rapport aux 129 685 entreprises exportatrices du premier trimestre 2020 (niveau alors le plus élevé depuis 2002). Le recul de la demande mondiale a été partiellement amorti par le marché unique européen. En effet, les échanges de la France avec l'UE ont relativement mieux résisté à la crise que ses échanges avec les pays tiers. Le recul des exportations à destination de l'UE s'élève à 13 %, à mettre en regard avec la baisse de 19,3 % des exportations vers les pays tiers.

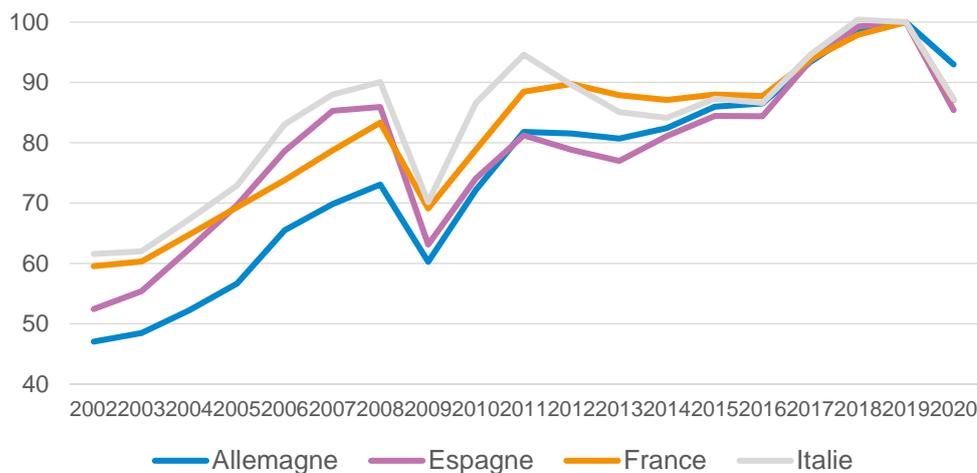
Graphique 31 – Exportations de biens, 2002-2020 (base 100, 2019)



Source : Eurostat

Sous l'effet du ralentissement économique et de la baisse de la demande intérieure, les importations de biens ont reculé de 75,2 milliards d'euros en 2020, soit une baisse de 13 %. Cette chute a été amortie par l'importation – exceptionnelle – de biens nécessaires à la lutte contre le Covid-19, pour 10,3 milliards d'euros. La diminution des importations allemandes en 2020 (- 7,0 %) est près de deux fois moins importante que celle de ses principaux partenaires européens. Les baisses des importations françaises et italiennes sont presque identiques (environ - 13 %), tandis que le recul est de 14,6 % pour l'Espagne.

Graphique 32 – Importations de biens (base 100 2019)



Source : Eurostat

Les parts de marché françaises à l'exportation au niveau de la zone euro reculent de - 0,9 point, de 12,2 % à 11,3 % en 2020 par rapport à 2019. *A contrario*, les parts de marché allemandes, espagnoles et italiennes restent quasiment stables (respectivement + 0,1, - 0,1 et + 0).

Cette dégradation des parts de marché françaises ne s'explique pas *a priori* par des mesures sanitaires plus restrictives que celles des partenaires européens. En effet, selon l'indice d'Oxford, la France a eu, en moyenne annuelle en 2020, des mesures de restrictions plus modérées qu'en Espagne ou en Italie. La moyenne annuelle de l'indice en 2020 est par ordre croissant de 51,9 en Allemagne, 54,4 en France, 56,3 en Espagne et 58,5 en Italie. Ces derniers pays n'ont pourtant pas essuyé de pertes massives de parts de marché à l'exportation de leurs biens. Mais cet indice agrégé ne rend pas compte des hétérogénéités sectorielles : on sait en particulier que l'activité dans l'industrie a très fortement ralenti en France lors du premier confinement.

Tableau 8 – Indicateur d'Oxford

	<i>Moyenne sur l'année 2020</i>
France	54,4
Allemagne	51,9
Espagne	56,3
Italie	58,5
Royaume-Uni	56,9

Source : Oxford Covid-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government

S'agissant des services, le bilan est opposé. La baisse des exportations de services est en effet plus contenue pour la France (- 18,2 %) que pour l'Italie (- 30,0 %) et l'Espagne (- 43,9 %) en 2020¹. L'Espagne et l'Italie, dont les décompositions sectorielles des services sont *a priori* moins favorables que celle de la France au regard de l'impact de la crise, ont effectivement pâti de manière plus marquée de la crise dans ces secteurs. La France est le seul pays qui a connu une double dégradation du solde des biens et du solde des services.

¹ Données Eurostat, compte nationaux trimestriels.

4. Une comparaison des mesures d'urgence et de relance en réponse à la crise

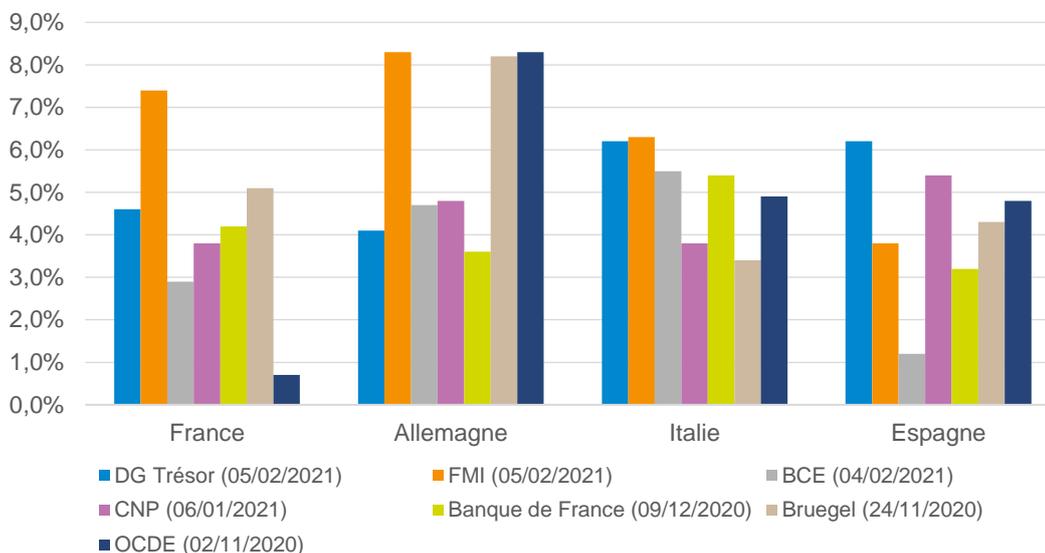
Les États membres de l'UE ont déployé un large éventail de mesures d'urgence et de relance, sous la forme essentiellement de subventions, de reports de paiements et de garanties publiques. En complément, pour faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire, le Conseil européen a annoncé un plan de relance d'un montant sans précédent, la « Facilité pour la reprise et la résilience ». Ce plan de relance vise également à corriger les divergences économiques entre États membres induites par la crise, en allouant plus de fonds aux pays les plus sévèrement touchés.

Dans ce qui suit, on présente les données sur les mesures d'urgence et de relance mises en place par les pays. La distinction entre plans d'urgence et plans de relance étant variable selon les pays, les mesures sont traitées conjointement dans un souci de comparabilité des agrégats nationaux. En outre, certaines mesures de relance mises en œuvre dès 2020 ont en pratique des effets immédiats qui s'apparentent aux mesures d'urgence.

4.1. Montants annoncés des mesures budgétaires d'urgence et de relance

L'estimation du montant agrégé des dispositifs d'urgence et de relance, ainsi que la ventilation de ce montant entre les différents postes de dépenses sont des exercices complexes. La disponibilité et l'actualisation des données, la catégorisation des mesures ou encore les choix méthodologiques réalisés sont autant de facteurs susceptibles d'expliquer les écarts sensibles entre les montants estimés par les différentes institutions. À titre informatif, le Graphique 33 ci-dessous propose ainsi une comparaison des estimations réalisées par les différents acteurs publics concernés, qui montre d'importantes disparités.

Graphique 33 – Comparaison des différentes estimations des montants des dispositifs d’urgence par les principaux acteurs publics concernés, en % du PIB



Source : DG Trésor

Dans le cadre de ce rapport, au niveau le plus agrégé, nous distinguons deux catégories de dispositifs : (a) les mesures budgétaires (subventions, crédits d’impôt, baisse de taux d’intérêt, etc.) et (b) les mesures de liquidité et de garantie (reports d’obligations fiscales, prêts garantis par l’État, garanties publiques du paiement des loyers pour les locataires vulnérables, etc.). Cette première distinction permet d’éviter un écueil récurrent dans l’analyse des dispositifs d’urgence et de relance, qui consiste à amalgamer des dépenses avec effet immédiat et définitif sur le solde public et des garanties qui, selon toute vraisemblance, n’auront qu’un impact limité sur le solde public dans les années à venir. Les mesures de liquidité et de garantie, par conséquent, font l’objet d’un traitement séparé, tandis que les statistiques descriptives présentées ci-après ne concernent que les mesures avec un impact budgétaire immédiat et définitif, c’est-à-dire celles qui ne prévoient pas de remboursement de la part de leurs bénéficiaires. Une deuxième distinction, abordée dans la section 4.4, est à opérer entre les montants annoncés et effectivement déboursés.

De manière agrégée, on observe une certaine hétérogénéité dans l’ampleur relative des dispositifs nationaux¹. Ainsi, l’Italie annonce un effort global (urgence et relance) équivalent à 19,6 % de son PIB, soit 350,14 milliards d’euros, dont 127,3 milliards en mesures

¹ Les montants agrégés des dispositifs d’urgence et de relance nationaux correspondent aux montants annoncés au 31 mars 2021. Les mesures annoncées sont plus ou moins étalées dans le temps selon les pays : jusqu’à fin 2021 au maximum pour les mesures d’urgence, jusqu’à fin 2027 au maximum pour les mesures de relance.

d'urgence et 222,9 milliards au titre de son plan de relance¹. Vient ensuite le Royaume-Uni, avec un effort annoncé équivalent à 12,9 % de son PIB, soit 321,6 milliards d'euros, dont l'essentiel est imputable à des mesures d'urgence (250,5 milliards). L'Espagne est au même niveau, avec un montant annoncé équivalent à 12,8 % de son PIB, réparti à parts égales entre mesures d'urgence (77,4 milliards d'euros) et mesures de relance, (81,8 milliards). Les Pays-Bas se caractérisent par une position comparable, avec des annonces de mesures d'urgence équivalentes à 11,9 % du PIB (soit 96,6 milliards d'euros), dont 60,2 milliards de mesures d'urgence et 36,4 milliards de mesures de relance. L'Allemagne a mis en place des mesures d'un montant plus modéré, avec 8,3 % de son PIB, dont 160,2 milliards d'euros au titre des mesures d'urgence (soit 4,6 % du PIB) et 124,8 milliards d'euros au titre de son plan de relance (soit 3,6 % du PIB).

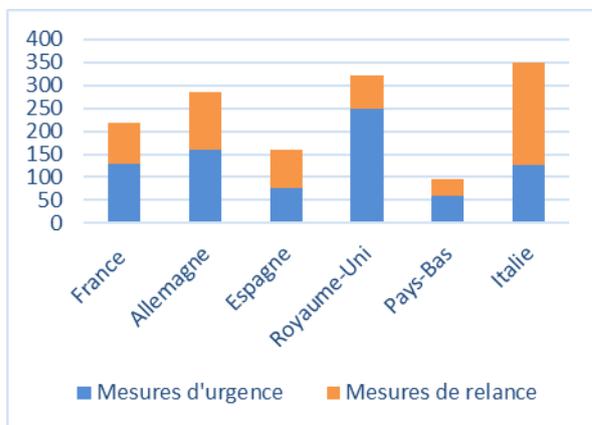
La France se caractérise par une position intermédiaire, avec un montant total annoncé équivalent à 9,1 % du PIB, soit 219,7 milliards d'euros. À cet égard, deux traits méritent d'être soulignés. D'une part, la France se caractérise par des annonces de mesures d'urgence de moindre ampleur que celles des autres pays de l'échantillon, à l'exception de l'Allemagne, avec 5,3 % de son PIB (128 milliards) contre 10,1 % au Royaume-Uni, 7,4 % pour les Pays-Bas, 7,1 % en Italie et 6,2 % en Espagne. D'autre part, en comparaison avec l'Allemagne, le plan de relance français se caractérise par un montant légèrement plus élevé (3,8 % de son PIB contre 3,6 %). Comme exposé dans la section précédente, pour apprécier l'ampleur de la réponse il faut cependant tenir compte des stabilisateurs automatiques, qui sont particulièrement importants en France.

Si le Royaume-Uni présente un plan de relance un peu plus modeste (2,9 % du PIB) en comparaison de la France et de l'Allemagne, l'Italie vient d'annoncer un plan d'un montant très important, équivalent à 12,5 % de son PIB 2019, mais pour un étalement jusqu'en 2027 et pour une part encore inconnue des mesures budgétaires par rapport aux mesures de liquidité et de garantie.

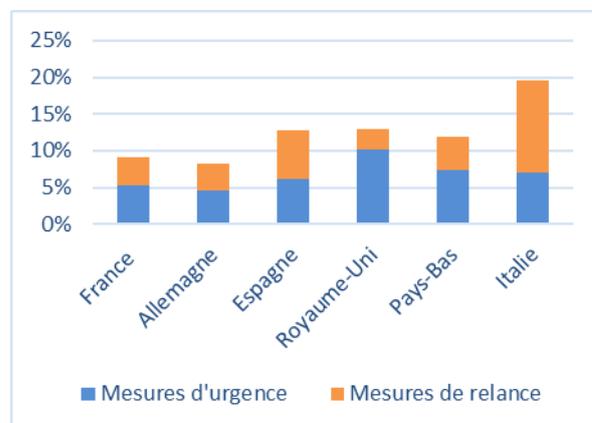
¹ L'estimation du montant du plan de relance italien est encore incertaine, car il est possible qu'une partie de ces mesures correspondent à des mesures de liquidité et de garantie.

Graphique 34 – Montants annoncés des mesures budgétaires d'urgence et de relance

a) En milliards d'euros



b) En pourcentage du PIB



Note : les montants agrégés des dispositifs d'urgence et de relance nationaux correspondent aux montants annoncés au 31 mars 2021. Les mesures annoncées sont plus ou moins étalées dans le temps selon les pays : jusqu'à fin 2021 au maximum pour les mesures d'urgence, jusqu'à fin 2027 au maximum pour les mesures de relance. L'estimation du montant des mesures budgétaires de relance en Italie demeure incertaine, car une partie de ces 222,9 milliards d'euros pourrait correspondre à des mesures de liquidité et de garantie et non des mesures budgétaires.

Source : DG Trésor ; calculs et retraitements France Stratégie

4.2. Analyse comparative des stratégies budgétaires de relance et d'urgence

Au sein des mesures budgétaires annoncées, on distingue d'une part les dispositifs de protection, qui visent à couvrir les entreprises et les ménages contre les risques associés à la situation économique et sanitaire (faillites, diminution du pouvoir d'achat, manque d'accès aux soins, etc.). On distingue d'autre part les dispositifs de réallocation, qui visent à modifier l'affectation des ressources dans l'économie pour favoriser la reprise, en améliorant la compétitivité des entreprises ou en accélérant la transition énergétique.

Cette distinction nous permet aussi de comparer l'orientation temporelle des stratégies d'urgence et de relance nationales. En effet, les dispositifs de protection présentent généralement une nature conjoncturelle, en ce qu'ils visent à lisser les fluctuations engendrées par la crise sanitaire à court terme. Par contraste, les mesures de réallocation, même si elles peuvent avoir des effets à court terme, s'inscrivent dans une perspective plus structurelle, et visent à accroître le potentiel de croissance à moyen-long terme ainsi que son caractère soutenable.

Ainsi, dans la catégorie « Protection » se rangent les mesures d'activité partielle, les aides aux PME, TPE et indépendants, les exonérations de cotisations sociales ou encore les

dépenses de santé. Dans la catégorie « Réallocation » se trouvent les mesures de soutien à l'innovation, les investissements en infrastructures ou encore les mesures destinées à favoriser la transition énergétique.

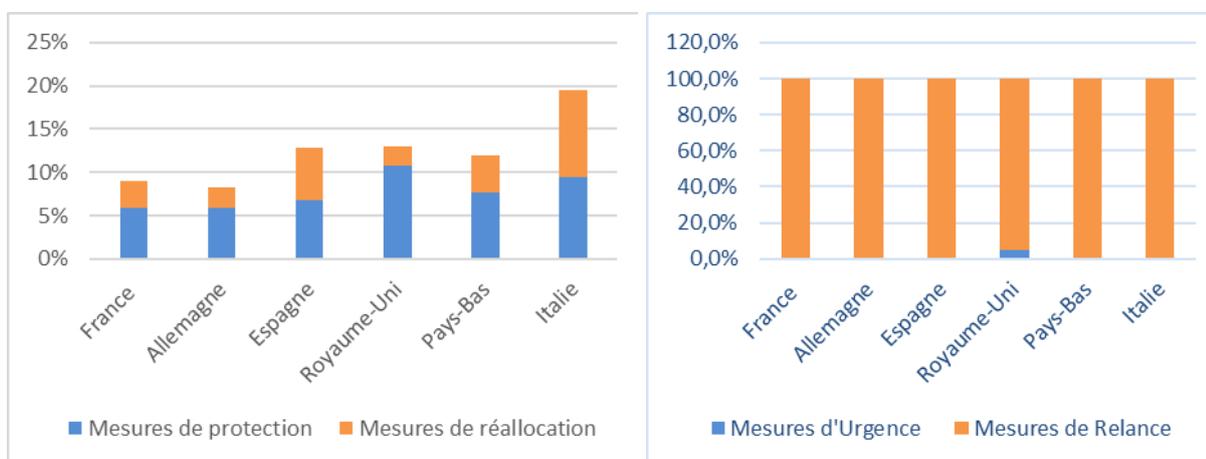
De manière générale, tous les pays à l'exception de l'Italie convergent sur un effort budgétaire immédiat majoritairement porté sur les mesures de protection, sous la forme d'aides aux PME, TPE et indépendants, de dépenses de santé ou de dispositifs d'activité partielle. Ce type de mesures représente ainsi 83 % de l'ensemble des mesures d'urgence et de relance annoncées par le Royaume-Uni (soit 10,7 % du PIB), et 71 % en Allemagne (soit 5,8 % du PIB). L'apparente concentration des dépenses britanniques sur les mesures de protection s'explique par l'ampleur un peu moins importante du plan de relance dans ce pays. En effet, les mesures de réallocation sont en très large majorité contenues dans les plans de relance, tandis que les dispositifs de protection sont la plupart du temps déployés dans le cadre des mesures d'urgence. Ce constat statistique est tout à fait cohérent au vu des différentes annonces gouvernementales, puisque les plans de relance, conçus comme des dispositifs complémentaires aux mesures d'urgence, visent à inscrire la reprise dans un cadre plus durable.

Par contraste, l'Espagne, la France, les Pays-Bas et surtout l'Italie présentent des stratégies plus équilibrées entre mesures de protection et mesures de réallocation. Les dispositifs de réallocation représentent ainsi 52 % en Italie (soit 10,1 % du PIB), 47 % de l'effort global en Espagne (soit 6 % du PIB), 36 % aux Pays-Bas (soit 4,3 % du PIB) et 35 % en France (soit 3,2 % du PIB). Il est donc intéressant de constater que ces quatre pays se distinguent des autres par une stratégie relativement plus axée sur les dispositifs de réallocation à long terme que sur ceux de protection à court terme.

Graphique 35 – Annonces des stratégies temporelles d'urgence et de relance par pays

a) En points de PIB

b) Répartition normalisée



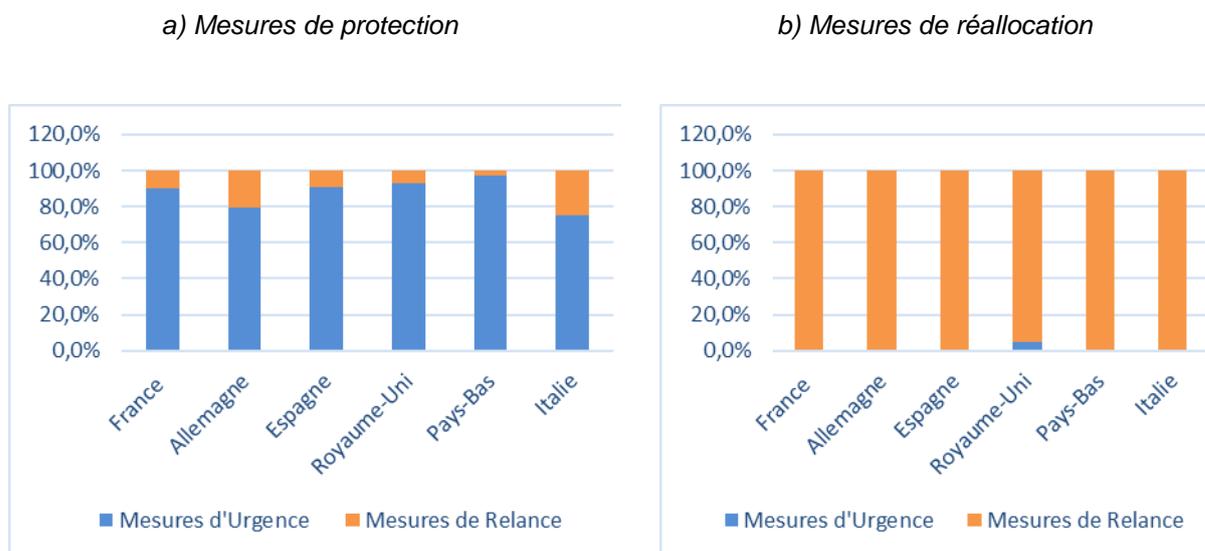
Source : DG Trésor ; calculs et retraitements France Stratégie

De manière générale, les dispositifs de protection résultent très largement des mesures d'urgence, tandis que les dispositifs de réallocation sont de manière quasi exclusive contenus dans les plans de relance.

Ainsi, le montant total des dépenses de protection résulte à 93 % de dispositifs d'urgence au Royaume-Uni, à 97 % aux Pays-Bas et à 90 % en Espagne et en France. L'Italie et l'Allemagne incluent en revanche une proportion significative de mesures de protection dans leurs plans de relance, avec respectivement 25 % et 21 % du montant total des dépenses de protection provenant des plans de relance.

En ce qui concerne les mesures de réallocation, le constat est encore plus évident. Ce type de mesures est ainsi exclusivement contenu dans les plans de relance en France, en Allemagne, en Italie en Espagne et aux Pays-Bas. Seul le Royaume-Uni inclut une petite part de ses dépenses de réallocation dans ses dispositifs d'urgence (5 % des dépenses totales de réallocation). À nouveau, cela s'explique en grande partie par l'ampleur plus modérée du plan de relance britannique, relativement à ses mesures d'urgence et aux plans de relance présentés par les autres pays.

Graphique 36 – Origine des annonces de mesures de protection et de réallocation par pays



Source : DG Trésor ; calculs et retraitements France Stratégie

4.3. Montants annoncés des mesures de liquidité et de garantie

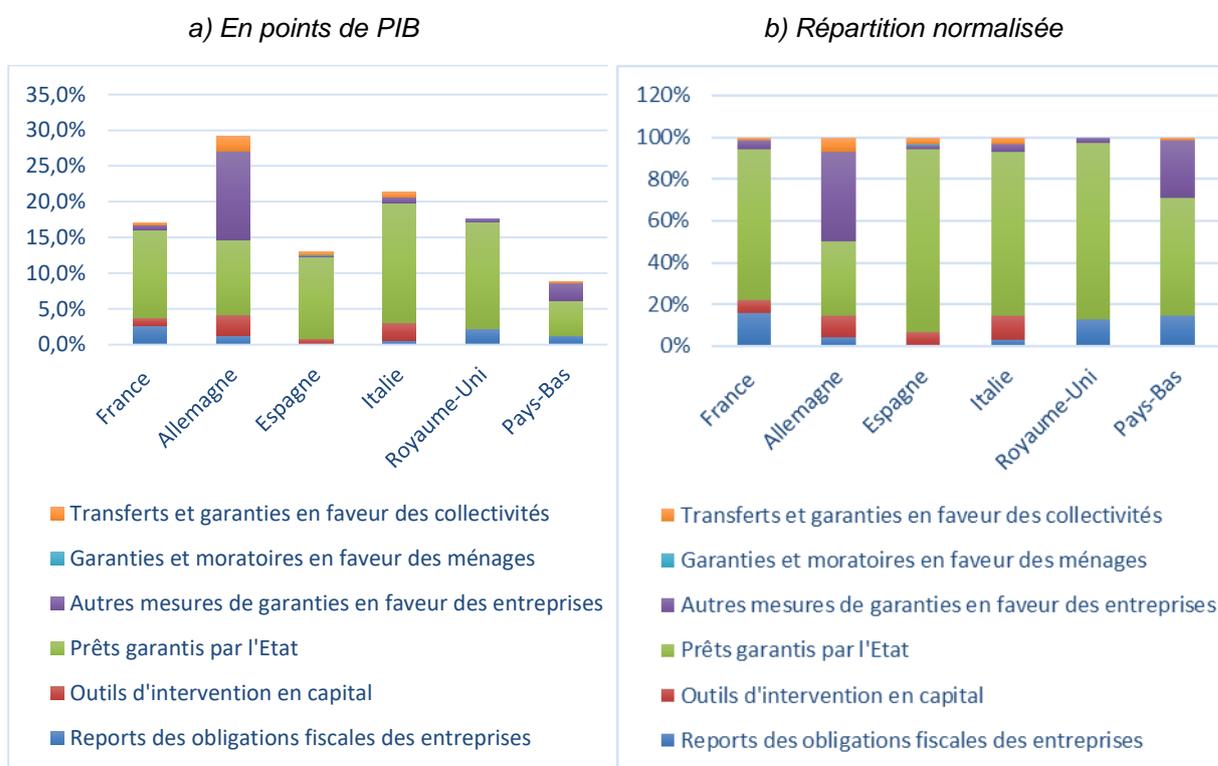
Annoncées en complément des mesures budgétaires (d'urgence et de relance) pour atteindre des objectifs similaires, les mesures de liquidité et de garantie s'en distinguent néanmoins radicalement. Alors que les premières constituent un effort budgétaire avec un effet immédiat et définitif sur le solde public, les secondes constituent au contraire soit un

effort budgétaire remboursé dans un futur proche (c'est le cas par exemple pour les reports d'obligations fiscales), soit un effort budgétaire différé et conditionné aux sollicitations des potentiels bénéficiaires et leur capacité à rembourser (c'est le cas pour les différentes mesures de garanties, comme les PGE). Ainsi, d'après une étude menée par Bpifrance auprès des PME, entre 4 % et 7 % des prêts aux entreprises risquent de ne pas être remboursés, entraînant une dépense effective de l'État au titre de la garantie publique. Dans une étude menée en parallèle, la Banque de France aboutit à des conclusions semblables, avec un taux de sinistralité estimé entre 4,5 % et 6 % des prêts garantis. Dans une enquête réalisée en février 2021 par Rexecode, 8 % des TPE-PME indiquent craindre de ne pouvoir rembourser leur PGE. Ce chiffre s'élevait cependant à 45 % dans l'enquête réalisée par la CPME mi-janvier 2021¹.

Dans l'ensemble, des différences significatives existent entre les différents pays. Alors que l'Allemagne (29 % du PIB) et l'Italie (21 %) annoncent des montants très importants pour ce type de dispositif, les autres pays, en particulier l'Espagne (13 %) et les Pays-Bas (9 %) déploient à l'inverse des montants plus limités. C'est 17 % pour la France et le Royaume-Uni. Une convergence s'observe en revanche au niveau de leur affectation, puisque l'essentiel des montants annoncés est alloué au dispositif de prêts garantis par l'État dans la plupart des pays, excepté en Allemagne.

¹ Bpifrance (2021), *72^e enquête de conjoncture PME*, 5 janvier ; Rexecode (2021), *Covid-19 - Une majorité des dirigeants de PME et TPE sont confiants dans la solidité financière de leur entreprise - Focus Baromètre PME/TPE- février 2021*, 25 février ; CPME (2021), *Enquête CPME sur les bilans de 2020 et les perspectives de 2021*, 26 janvier.

Graphique 37 – Montants et composition des annonces de mesures de liquidité et de garantie



Source : DG Trésor ; retraitements et calculs France Stratégie

4.4. Analyse comparative des montants annoncés et mobilisés au 31 mars 2021 pour les mesures en direction des entreprises

Pour l'ensemble des pays considérés, la majorité des mesures d'urgence sont des dispositifs de soutien en direction des entreprises. Afin de proposer une analyse comparative des dispositifs d'urgence mis en place pour soutenir les entreprises, on retire les dispositifs de soutien à la demande (mesures de soutien au revenu des ménages, mesures de stimulation de la consommation, dépenses de santé, etc.), qui ont une importance relativement faible en termes de montants. Il est à noter que dans cette section, les États-Unis font également l'objet de l'analyse comparative, et non plus les Pays-Bas.

Montants annoncés au 31 mars 2021

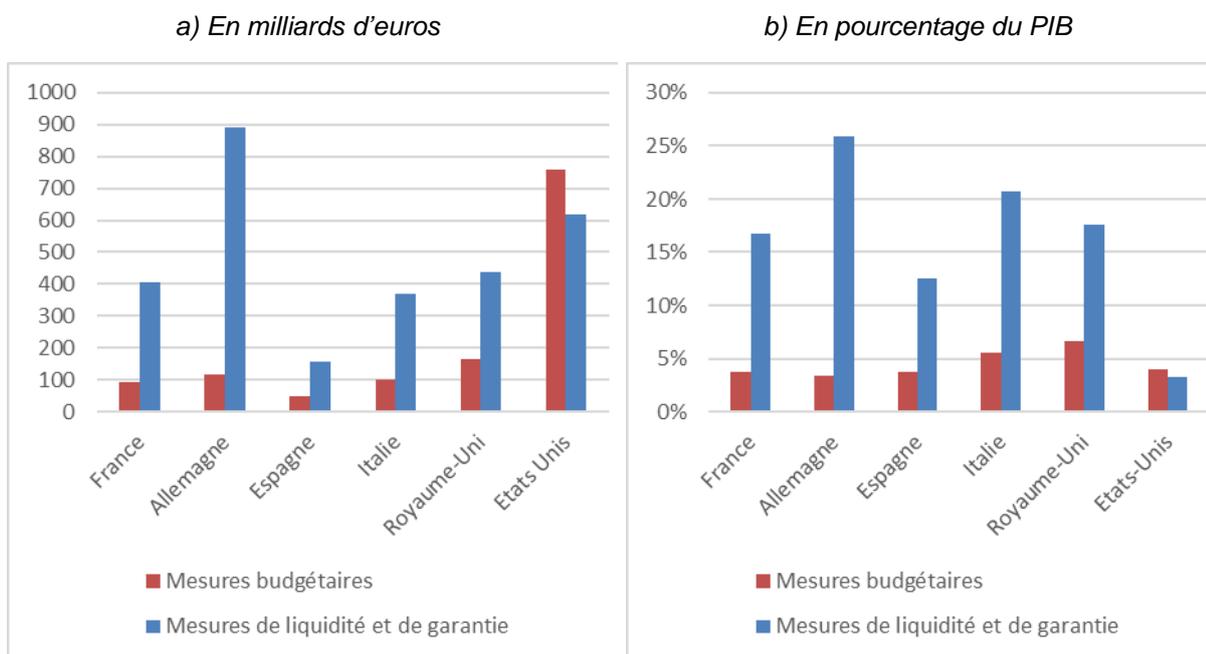
Les montants annoncés au niveau agrégé

Au niveau agrégé, tout d'abord, pour ce qui est des mesures budgétaires, le Royaume-Uni présente le dispositif le plus important, avec un montant total équivalent à 6,6 % de son PIB, soit 164 milliards d'euros. L'Italie a elle aussi annoncé un montant très important, avec

5,6 % de son PIB, soit 99,5 milliards d'euros. Viennent ensuite plusieurs pays pour lesquels l'ampleur relative des dispositifs d'urgence est comparable. Ainsi, les États-Unis ont annoncé un montant équivalent à 4 % du PIB, soit 758 milliards d'euros. Ce montant atteint 3,8 % en Espagne (46,8 milliards), 3,7 % en France (90,9 milliards) et 3,4 % en Allemagne (117,25 milliards).

En ce qui concerne les mesures de liquidité et de garantie, c'est l'Allemagne qui se distingue, avec un montant total annoncé de 892 milliards d'euros, soit 25,9 % du PIB. Elle est suivie par l'Italie, avec 370,2 milliards d'euros, soit 20,7 % du PIB. Viennent ensuite la France (16,7 %), le Royaume-Uni (17,6 %) et l'Espagne (12,5 %). Le cas des États-Unis est assez singulier, car le montant des mesures budgétaires y est plus élevé que celui des mesures de liquidité et de garantie. Cela s'explique car les mesures assimilables à des subventions mises en place par le gouvernement fédéral sont en réalité des prêts bonifiés, convertibles en subventions sous condition de maintien de l'emploi et des salaires.

Graphique 38 – Montants annoncés des dispositifs de soutien aux entreprises au 31 mars 2021



Source : DG Trésor¹; retraitements et calculs France Stratégie

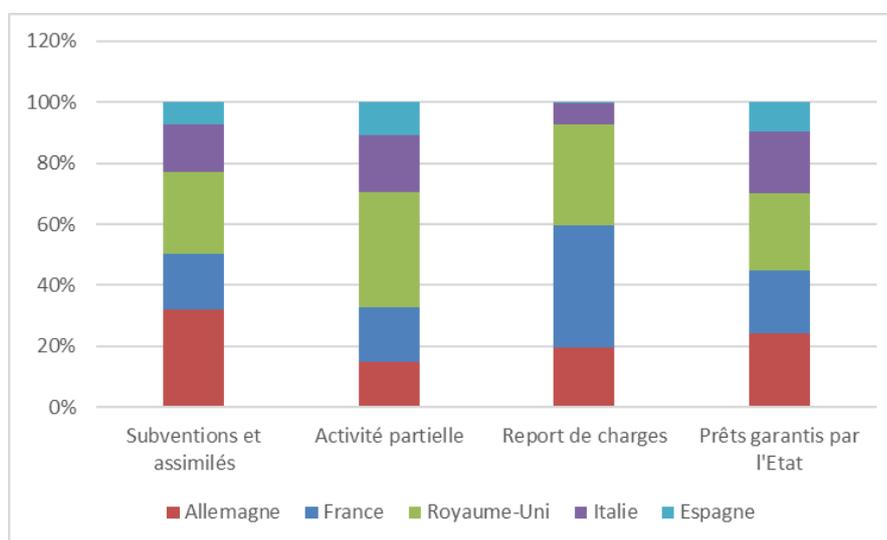
¹ Dans un rapport publié en février 2021, le Conseil européen du risque systémique (ESRB) propose également une analyse comparative des principales mesures de soutien aux entreprises. Cependant, les données utilisées s'arrêtent au 30 septembre 2020. Par conséquent, les données transmises et actualisées de manière hebdomadaire par la DG Trésor apparaissent plus appropriées pour notre exercice.

On peut également réaliser une analyse comparative des dispositifs d'urgence en se fondant sur la part respective de chaque pays dans le montant cumulé au niveau européen des principaux dispositifs de soutien aux entreprises.

Tout d'abord, en ce qui concerne les subventions et mesures assimilées, l'Allemagne représente sans surprise le premier contributeur, avec 32 % du montant annoncé par les cinq grands pays européens. Elle est suivie par le Royaume-Uni, avec 27 % du montant total. La France est un peu plus en retrait, avec 18 % du montant agrégé, non loin de l'Italie (15 %). Pour ce qui est des dispositifs d'activité partielle, c'est le Royaume-Uni qui se distingue largement, avec un montant annoncé équivalent à 38 % du montant cumulé des cinq principaux pays européens. Viennent ensuite l'Italie (19 %), la France (18 %), l'Allemagne (15 %) et l'Espagne (11 %).

Concernant les mesures de liquidité et de garantie, la France apparaît comme le premier contributeur au montant cumulé des reports de charges (40 %), suivie par le Royaume-Uni (33 %) et l'Allemagne (20 %). La répartition des prêts garantis, quant à elle, est la plus équilibrée entre les cinq pays, avec une part comprise entre 20 % et 25 % du montant cumulé pour la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, et une part égale à 10 % du montant cumulé pour l'Espagne.

Graphique 39 – Part de chaque pays dans les montants annoncés des principales mesures de soutien aux entreprises au 31 mars 2021



Source : DG Trésor ; Calculs et retraitements : France Stratégie

Ainsi, la France présente une position globalement intermédiaire au niveau européen. Elle compte ainsi pour 18 % des mesures de subventions et assimilées déployées par les cinq grands États européens, ainsi que 18 % des mesures d'activité partielle. Elle se distingue en outre par une place prépondérante au niveau des reports de charge, avec

40 % du total des cinq pays, ainsi qu'une place comparable à ses voisins européens en ce qui concerne les PGE (20 % du montant total).

Les montants annoncés des principales mesures budgétaires

Au niveau plus désagrégé, si l'on s'intéresse à la composition des dispositifs budgétaires, trois principales catégories de mesures peuvent être distinguées : les subventions et dispositifs assimilés (aides type fonds de solidarité, subventions sur les coûts fixes, etc.), les mesures fiscales (exonérations d'impôts, de cotisations sociales et assimilés) et enfin le financement public de l'activité partielle.

À cet égard, on observe des stratégies différenciées selon les pays. Ainsi, les États-Unis ont recours de manière quasi exclusive (97 % de l'enveloppe globale) à des dispositifs assimilables à des subventions, notamment *via* le *Paycheck Protection Program*, qui prévoit l'octroi aux PME d'un prêt garanti convertible en subvention sous condition de maintien d'au moins 90 % du niveau de l'emploi et des salaires. L'Allemagne aussi met l'accent sur cette catégorie de dispositif, en consacrant 69 % de son enveloppe de soutien aux entreprises à ce type de mesures, soit 2,3 % du PIB. En pratique cependant, les « Aides à la transition I, II et III » (*Überbrückungshilfe*) mises en place par l'État fédéral allemand, tout comme les mesures complémentaires en faveur des ETI et grandes entreprises mises en place par les Länder, se distinguent nettement du modèle de prêt convertible américain, car elles consistent en des subventions directes calculées sur la base des coûts fixes et versées une fois par trimestre. Sont éligibles les coûts fixes permanents, justifiés contractuellement et non modifiables ultérieurement, qui relèvent des catégories suivantes : les loyers et baux des bâtiments, terrains et locaux directement liés aux activités de l'entreprise, les frais de location supplémentaires, pour les véhicules et machines liés aux activités de l'entreprise, les intérêts payés sur les prêts et crédits commerciaux, les mensualités de crédit-bail, les dépenses d'entretien et de stockage des immobilisations et biens loués, et enfin les frais d'électricité, d'eau, de chauffage, de nettoyage, de gaz et de réfrigération.

Cela étant, il convient de nuancer cette opposition en rappelant que l'État fédéral américain a également déployé des subventions directes au profit des secteurs agricole, du transport et de la culture, mais de façon plus marginale que le *Paycheck Protection Program* (112 milliards d'euros en tout). En outre, si le dispositif national allemand était initialement réservé aux TPE et aux travailleurs indépendants, il a progressivement été élargi à toutes les PME, se rapprochant de fait des critères d'éligibilité des prêts convertibles américains (toutes les entreprises de moins de 500 salariés).

Dans les quatre autres pays considérés, la répartition des moyens entre subventions et activité partielle est plus équilibrée qu'aux États-Unis et en Allemagne. Les subventions et mesures assimilées représentent ainsi 51 % de l'effort global en faveur des entreprises en

France, soit 1,9 % du PIB. Cette proportion atteint 39 % en Italie (2,2 % du PIB) et en Italie (2,2 % du PIB), 42 % au Royaume-Uni (2,8 % du PIB) et 40 % en Espagne (1,5 % du PIB). Par contraste avec le système de prêts bonifiés américain, les dispositifs de ces quatre pays fonctionnent sur la base de subventions directes, comme en Allemagne. Au Royaume-Uni, plusieurs dispositifs d'aides aux PME, TPE et indépendants coexistent, à l'instar des différents régimes du fonds de solidarité en France. Cependant, dans le système de subventions britannique, le montant reçu par l'entreprise correspond à une somme déterminée forfaitairement en fonction de la valeur locative de l'espace commercial, et non proportionnellement à la perte de chiffres d'affaires comme dans le système français. De ce point de vue, les conditions de fixation du montant des subventions en France se rapprochent davantage du système italien. En effet, le système de subventions mis en place en Italie se fonde en premier lieu sur la compensation des pertes de chiffre d'affaires induites par les mesures sanitaires. Cependant, il est utile de signaler que le système italien se caractérise par une décomposition sectorielle des dispositifs de subventions, avec la coexistence de nombreux fonds d'urgence sectoriels dédiés au soutien du secteur des transports, du sport, de la culture, de la presse, du tourisme, de l'agriculture, etc. En Espagne, les subventions directes aux entreprises ont été moins utilisées. La seule mesure en place est un dispositif de prestation extraordinaire ouvert aux travailleurs indépendants, sous conditions d'éligibilité comparables à celles existantes en France (obligation administrative de fermeture, perte de chiffres d'affaires supérieure à 50 %, travailleurs saisonniers, etc.).

Tableau 9 – Comparaison des caractéristiques des principaux programmes de subventions

Nature de l'information	France	Allemagne	Roy.-Uni	Italie	Espagne	États-Unis
Nom du programme	Fonds de solidarité	<i>Überbrückungshilfe</i> I, II, III	Local Restrictions Grants Closed Businesses Lockdown Payment	NA	NA	Paycheck Protection Program
Mode de fixation du montant	Montant de la perte de chiffres d'affaires mensuelle, ou 10 % à 20 % du chiffre d'affaire de référence selon les situations	Montant proportionnel aux « coûts fixes permanents, justifiés contractuellement et non modifiables ultérieurement, qui relèvent des catégories citées dans le texte »	Montant forfaitaire selon la valeur locative du local commercial pour les PME, ou 80 % des profits mensuels moyens pour les travailleurs indépendants	De nombreux schémas sectoriels coexistent, avec leurs règles propres. La perte de chiffre d'affaires est généralement utilisée comme référence.	50 % à 70 % de la base de cotisation à la Sécurité Sociale pendant toute la période de l'état d'alerte	Prêt convertible en subvention, d'un montant égal à 2,5 fois la masse salariale moyenne sur l'année 2019 Taux fixe de 1 % remboursable sous 2 ans

Plafond d'indemnisation	10 000 € mensuels dans la 1 ^{re} option, 200 000 € dans la 2 nd e option	NA	25 000 £ mensuels dans le premier cas, 2500 £ mensuels dans le second	NA	NA	10 M\$
Conditions d'éligibilité	Interdiction d'accueil du public sur la période considérée OU perte de chiffres d'affaires supérieure à 50 %	NA	Interdiction d'accueil du public OU localisation dans une zone à risque élevé (Tiers 2 et 3), périodes de confinement national	NA	Ouvert aux seuls travailleurs indépendants Cessation d'activité OU baisse de 50 % des recettes par rapport au semestre précédent	Conversion partielle en subvention sous condition de maintien d'au moins 90 % de l'emploi et des salaires et d'utilisation d'au moins 60 % des fonds au paiement des salaires

Source : DG Trésor

Dans ces quatre pays, le financement public de l'activité partielle occupe une place importante dans le dispositif national de soutien aux entreprises. En France, où le dispositif permet une prise en charge publique de l'indemnisation (70 % du salaire horaire brut par heure chômée, soit environ 84 % du salaire horaire net), l'activité partielle représente ainsi 35 % de l'enveloppe budgétaire totale annoncée pour soutenir les entreprises, soit 1,3 % du PIB. En Italie, où le taux de remplacement est légèrement plus important qu'en France (80 % du salaire de référence brut, soit 88 % du salaire horaire net) mais où le plafond (1 130 euros en Italie contre 4 608 € en France) et la durée d'indemnisation (18 semaines renouvelables en Italie contre 12 mois en France) sont moins élevés, l'activité partielle représente également 33 % des mesures budgétaires de soutien aux entreprises. Ce montant atteint jusqu'à 41 % de l'enveloppe totale en Espagne (1,5 % du PIB), où le taux de remplacement est identique au taux français, et au Royaume-Uni (2,7 % du PIB), où le *Job Retention Scheme* prévoit un taux de remplacement équivalent au système italien. Au Royaume Uni, en moyenne sur l'année chaque mois 5,4 millions de salariés étaient en activité partielle contre 3,7 millions en France. En Allemagne, où le taux de remplacement est plus faible que dans les autres pays (60 % sur salaire horaire net de référence), l'activité partielle ne représente que 22 % environ des dépenses budgétaires annoncées pour soutenir les entreprises, soit 0,8 % du PIB. Aux États-Unis, il n'existe pas de dispositif d'activité partielle au niveau fédéral. Le maintien de l'emploi et des salaires y est en revanche une condition d'attribution des exonérations fiscal-socials, et de conversion des prêts bonifiés en subventions.

**Tableau 10 – Comparaison des caractéristiques des principaux programmes
d'activité partielle**

Nature de l'information	France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne
Nom du programme	Activité partielle, Activité partielle de longue durée	<i>Kuzarbeit</i> (activité réduite)	Coronavirus Job Retention Scheme	CIGO, CIGS, CIGD	ERTE
Montant de l'indemnisation	70 % de la rémunération brute, soit 84 % du salaire horaire net 100% du salaire net au SMIC	60 % du salaire net (67 % si enfant à charge) par défaut, 70 % à partir du 4 ^e mois (77 % si enfant à charge), et 80 % à partir du 7 ^e mois (87 % si enfant à charge)	80 % du salaire de référence brut	80 % de salaire de référence brut	70 % de la base de la cotisation de la Sécurité sociale
Plafond d'indemnisation	4 608 € mensuels	2 784 €-2 791 € mensuels (selon les Länder)	2 763 € mensuels	940 € mensuels pour les salaires inférieurs à 2 159 € - 1 130 € mensuels pour les salaires supérieurs à 2 159 €	1098 € mensuels sans enfant, 1 254 € mensuels avec un enfant, 1 411 € mensuels avec plusieurs enfants
Durée d'indemnisation	12 mois pour l'AP, 24 mois pour l'APLD	12 mois	NA	18 semaines par semestre	NA
Conditions d'éligibilité	Ouvert à tous les salariés en cas de difficultés économiques sans condition de baisse minimale d'activité (sauf pour l'APLD)	Baisse d'activité touchant au moins 10 % des effectifs et 10 % de leur rémunération brute mensuelle sur un mois calendaire + Accord du salarié	Ouvert aux salariés sans condition de baisse d'activité MAIS sous condition d'accord du salarié	Ouvert aux salariés sans condition de baisse de l'activité MAIS interdiction de licenciement pour les employeurs ayant recours au dispositif jusqu'au 31 mars 2021	Nécessité de caractérisation d'un cas de force majeure + Interdiction des licenciements pendant le recours au dispositif et six mois après la reprise de l'activité normale

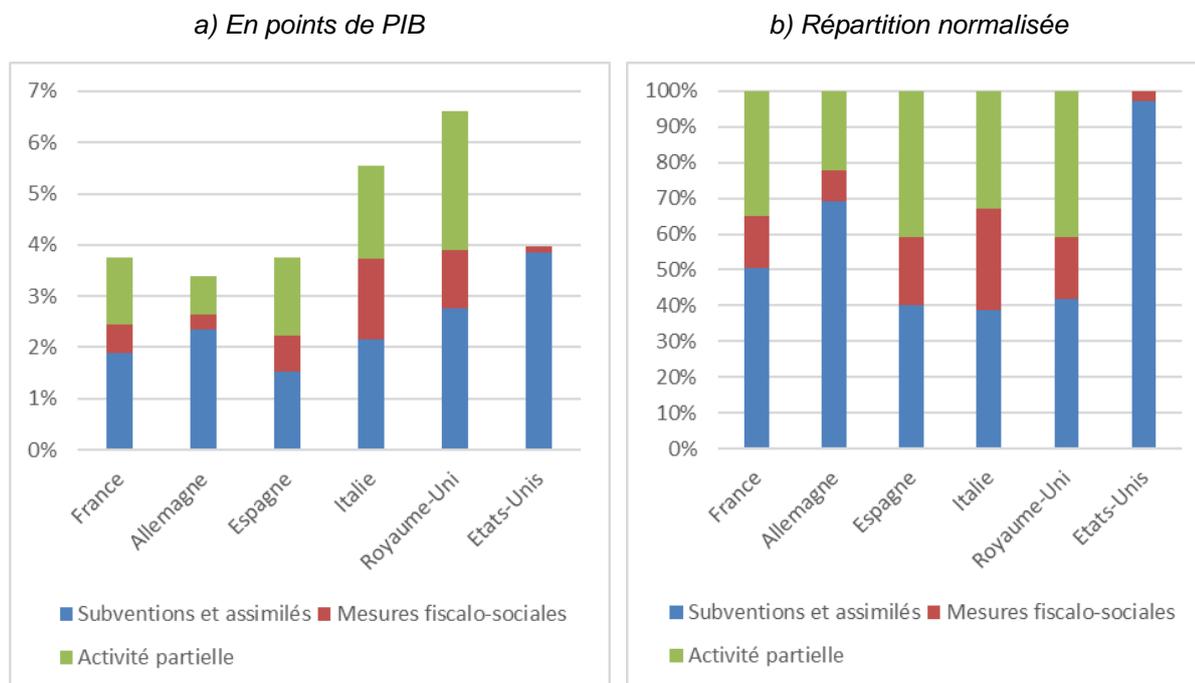
Note : cette mesure n'est pas en vigueur aux États-Unis.

Source : *Tableau des données comparatives sur les dispositifs de chômage partiel dans 8 pays d'Europe, situation au 23 novembre 2020, Unédic*

Quel que soit le pays considéré, les mesures fiscales arrivent systématiquement en troisième position des mesures mises en place. Ces mesures consistent généralement en des exonérations partielles ou totales de cotisations sociales ouvertes aux entreprises bénéficiant de l'activité partielle, et aux indépendants bénéficiant de prestations extraordinaires (comme en France ou en Espagne), des crédits d'impôts sur les apports

en capitaux (comme en Italie), ou des exonérations de taxe foncière pour les entreprises de vente au détail et de l'hôtellerie-restauration (comme au Royaume-Uni).

Graphique 40 – Montants annoncés des principales mesures budgétaires de soutien aux entreprises



Source : DG du Trésor ; retraitements et calculs France Stratégie

Les montants annoncés des principales mesures de liquidité et de garantie

En ce qui concerne les mesures de liquidité et de garantie, il apparaît sans surprise que les prêts garantis par l'État constituent le dispositif le plus utilisé dans la plupart des pays étudiés. Ces dispositifs atteignent ainsi jusqu'à 91 % de l'effort global de liquidité et de garantie annoncé en Espagne (soit 11,4 % du PIB), 81 % en Italie (soit 16,8 % du PIB), 85 % au Royaume-Uni (soit 14,9 %), 74,5 % en France (12,4 %), 59 % aux États-Unis (1,9 %). Dans le cas de l'Allemagne, le PGE représente 10,4 % de son PIB mais uniquement 40 % des montants annoncés de liquidité et de garantie. En effet, en complément ont été annoncées, d'autres mesures de liquidité et de garantie, comme les garanties publiques sur les instruments de marché type obligations, qui comptent pour 45 % des montants annoncés et 11,6 % de son PIB.

Si ces dispositifs sont largement utilisés par l'ensemble des pays étudiés, les mécanismes de leur mise en œuvre apparaissent bien différents. Dans un article publié par le centre de

réflexion européen Bruegel, Anderson *et al.* (2021)¹, décrivent les principales caractéristiques qui distinguent les programmes de prêts garantis de la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne.

D'une part, les auteurs mettent en avant les différences entre les critères d'éligibilité propres à chaque pays, qui définissent l'architecture des programmes nationaux de garantie publique. Ainsi, la plupart des États garantissent des prêts d'une durée de six ans, à l'exception de l'Espagne pour laquelle cette durée est de cinq ans. Au contraire du système en vigueur en France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie prévoient en parallèle un délai alternatif de dix ans, en cas de garantie totale du prêt. En ce qui concerne le taux d'intérêt, la France propose le système le plus avantageux pour les entreprises, avec un taux de 0,25 % la première année, qui atteint ensuite entre 1 % et 2,5 % les années suivantes. Les autres pays utilisent généralement une option entre deux taux de référence selon que la garantie est à 100 % (le taux s'élève alors à 2 % en Italie, à 2,5 % au Royaume-Uni et à 3 % en Allemagne) ou non (l'Italie et le Royaume-Uni utilisent dans ce cas le taux de marché, tandis que l'Allemagne a défini une fourchette de taux entre 1 % et 2,1 %). Enfin, en ce qui concerne les frais de garantie, l'Allemagne, la France comme le Royaume-Uni ont placé leur charge sur l'emprunteur (le Royaume-Uni prévoit cependant une subvention en cas de garantie à 100 %). Au contraire, l'Italie et l'Espagne préfèrent respectivement recourir à une subvention publique ou à une prise en charge par le prêteur.

D'autre part, les auteurs montrent que la conception d'un système de garantie donne lieu à de nombreux arbitrages qui permettent de distinguer les différents programmes nationaux. Tous les pays partagent certains choix majeurs, comme la priorité donnée aux PME, l'interdiction du paiement de dividendes pour les grandes entreprises ou le respect des marges de manœuvres en matière de critères d'éligibilité fixées par le *Temporary Framework*, mis en place par la Commission européenne pour mettre en oeuvre l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dans le contexte de la crise du Covid-19. Cependant, tous les pays ne choisissent pas le même ordre de priorité entre les différents objectifs que sont la couverture maximale des entreprises, la préservation des fonds publics, la lutte contre les risques de zombification et la limitation de l'impact préjudiciable pour le secteur financier. Ainsi, avec des taux d'intérêt plus bas que ses voisins, la France favorise un niveau de couverture élevé, mais qui met davantage à contribution le secteur bancaire. Au contraire, l'Espagne privilégie la protection des contribuables et des banques, au détriment du niveau de couverture. En raison d'un niveau de garantie et de maturité élevée, ainsi que des subventions sur les frais de garantie, l'Italie et le Royaume-Uni protègent plus les banques, au prix d'un risque plus significatif de zombification et de mise à contribution des fonds publics. Enfin, en

¹ Anderson J. *et al.* (2021), « [Covid-19 credit-support programmes in Europe's five largest economies](#) », *Working Paper*, n° 03/2021, février.

raison de ses conditions drastiques d'ancienneté, de taille et de rentabilité, le système allemand protège bien contre les risques de « zombification » et d'exposition des contribuables, tout en préservant un niveau modéré d'exposition du secteur financier au prix d'une protection moins large des entreprises.

Tableau 11 – Comparaison des caractéristiques des principaux programmes de prêts garantis par l'État

Nature de l'information	France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne
Mode de fixation du montant	3 mois de chiffre d'affaires 2019 ou 2 années de masse salariale	NA	Entre 2000 £ et 25 % des profits annuels pour les prêts aux TPE-PME et travailleurs indépendants et 25 % des profits annuels pour les grandes entreprises	NA	NA
Maturité	6 ans	10 ans en cas de garantie à 100 %, 6 ans sinon	10 ans en cas de garantie à 100 %, 6 ans sinon	10 ans en cas de garantie à 100 %, 6 ans sinon	5 ans
Niveau de garantie	90 %	80 % - 100 %	80 % pour les prêts aux grandes entreprises, et 100 % pour les prêts aux TPE-PME et travailleurs indépendants	80 %-100 %	80 %
Taux d'intérêt	0,25 % la première année; 1 à 1,5 % pour des prêts remboursés d'ici 2022 ou 2023; 2 à 2,5 % pour des prêts remboursés d'ici 2024 à 2026	3 % en cas de garantie à 100 %, 1 % - 2,1 % sinon	2,5 % en cas de garantie à 100 %, taux de marché sinon	2 % en cas de garantie à 100 %, taux de marché sinon	NA
Frais de garantie	Inclus dans le taux d'intérêt	Inclus dans le taux d'intérêt	Subventionnés en cas de garantie à 100 %, sinon payés par l'emprunteur	Subventionnés	Payés par le prêteur

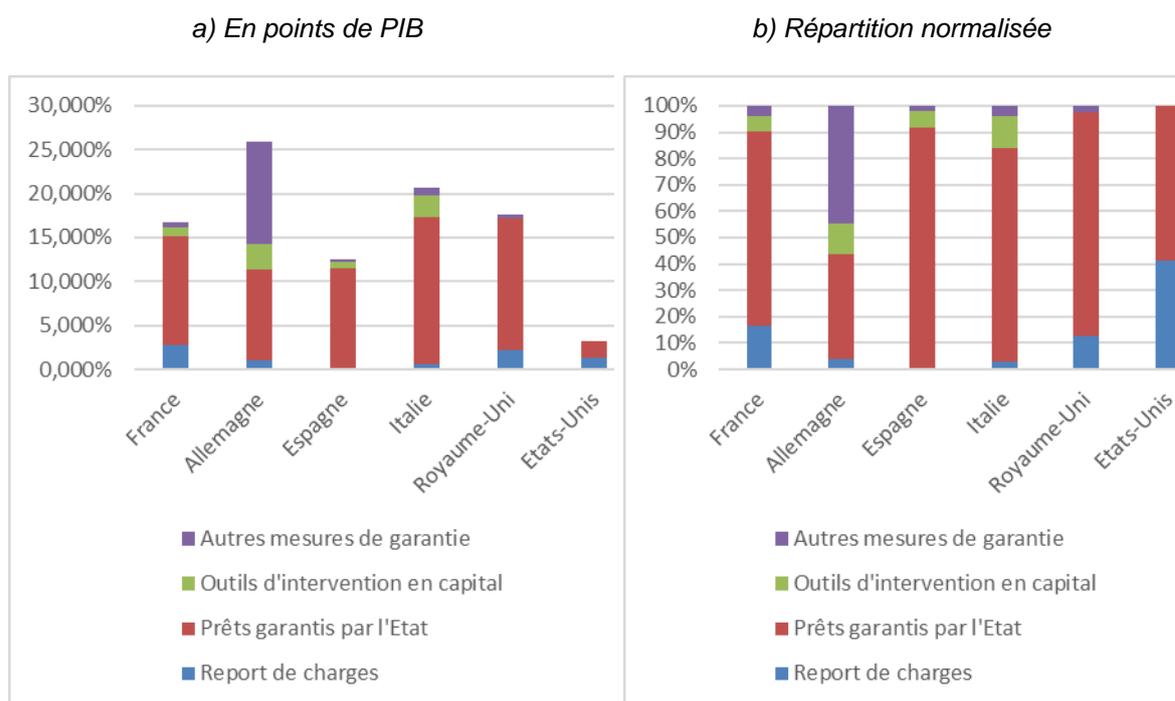
Sources : DG Trésor ; Anderson J., Papadia F et Véron N. (2021), « COVID-19 credit-support programmes in Europe's five largest economies », Working Papers, n° 41282, Bruegel.

En parallèle des prêts garantis par l'État, plusieurs pays utilisent des dispositifs complémentaires, comme les garanties sur instruments de marché (obligations) et crédits bancaires, qui représentent 11,6 % du PIB en Allemagne (400 milliards d'euros), les garanties additionnelles du passif des banques (0,8 % du PIB en Italie) ou les réassurances publiques sur les encours d'assurance-crédit (0,5 % du PIB au Royaume-

Uni). La plupart des États utilisent également des outils d'intervention en capital, qui permettent de renforcer les fonds propres d'entreprises stratégiques, notamment en Allemagne (102 milliards d'euros, soit 3 % du PIB), en France (24 milliards, soit 1 % du PIB), en Espagne (10 milliards, soit 0,8 % du PIB) et en Italie (44 milliards, soit 2,5 % du PIB).

Enfin, la plupart des États ont mis en place des moratoires et des reports de charges en faveur des entreprises. Ce type de mesure, qui représente jusqu'à 41 % de l'enveloppe des mesures de liquidité et de garantie aux États-Unis, 16 % en France et 13 % au Royaume-Uni, peut prendre la forme de reports de paiement des impôts directs et des cotisations sociales pour les entreprises et les travailleurs indépendants (comme en France ou en Espagne par exemple), de reports de paiement des droits de douane (comme en Italie), de reports du paiement de la TVA (comme au Royaume-Uni) ou d'autres mesures comme le report en arrière de déficits sur l'assiette fiscale, le report de charges annexes type électricité, eau, gaz, etc.

Graphique 41 – Montants annoncés des principales mesures de liquidité et de garantie



Source : DG Trésor ; retraitements et calculs France Stratégie

Montants mobilisés au 31 mars 2021

Si les montants annoncés renseignent sur l'ampleur approximative des dispositifs d'urgence et de relance des États, seuls les montants effectivement décaissés auront une incidence mesurable sur le solde public en 2020 et en 2021. Les données fournies par la

Direction générale du Trésor renseignent sur les distributions effectuées au titre de trois des principales mesures utilisées pour soutenir les entreprises : les subventions aux PME, TPE et indépendants, l'activité partielle et les prêts garantis par l'État.

Les montants mobilisés des principales mesures budgétaires

Comme indiqué plus avant, les principales mesures budgétaires de soutien aux entreprises sont les subventions aux PME, TPE et travailleurs indépendants, ainsi que l'activité partielle.

En ce qui concerne les subventions aux TPE, PME et travailleurs indépendants, les États-Unis présentent le montant mobilisé le plus élevé, avec 462 milliards d'euros engagés au 31 mars 2021, soit 2,4 % du PIB. Si un tel montant compense en partie l'absence du dispositif d'activité partielle, ce chiffre doit cependant être interprété avec précaution. En effet, comme évoqué plus tôt, les dispositifs assimilables aux subventions utilisés par l'État fédéral américain sont en réalité des prêts convertibles. Il se pourrait donc qu'une proportion probablement significative de ces prêts ne soient pas convertis en subventions, n'occasionnant donc pas de décaissement effectif. Vient ensuite le Royaume-Uni, qui présente le plus haut niveau de décaissement comparativement à l'enveloppe annoncée, que ce soit pour les subventions ou l'activité partielle. Ainsi, le Royaume-Uni a déjà décaissé 38,3 milliards d'euros au titre des différents dispositifs de subventions aux PME, soit 1,5 % du PIB. Malgré un montant annoncé plus modéré que son voisin allemand, la France présente un niveau de décaissement légèrement plus élevé en pourcentage du PIB à 0,9 % contre 0,8 %, soit respectivement 21,5 milliards d'euros pour la France et 26,5 milliards d'euros pour l'Allemagne. L'Italie se situe à un niveau de décaissement comparable avec 14 milliards d'euros, soit 0,8 % de son PIB. L'Espagne ferme la marche, avec 0,4 % du PIB engagés à date au titre des subventions aux PME, TPE et travailleurs indépendants.

S'il est pour l'heure complexe de dresser un panorama de la répartition sectorielle et par taille du recours aux subventions, certaines tendances semblent néanmoins se dégager. Ainsi, le secteur de l'hébergement-restauration, particulièrement touché par la crise, reçoit généralement une proportion significative de ces aides, notamment en Allemagne, en Italie ou en France, où il a par exemple reçu environ 28 % du montant cumulé des aides distribuées au titre du fonds de solidarité fin janvier 2021. La culture et le tourisme représentent *a minima* 16,8 % du montant des subventions distribuées en Italie, la construction, qui bénéficie de 13 % des prêts convertibles distribués aux États-Unis, et le commerce de détail, qui concentre 14 % du montant total décaissé en France, sont également particulièrement ciblés par ce dispositif. En outre, pour la plupart des pays considérés, les PME sont les bénéficiaires prioritaires de ces dispositifs. Ainsi, en France, comme en Allemagne, les subventions étaient initialement réservées aux TPE, mais les plafonds ont été progressivement élevés avant de disparaître. Seule l'Espagne réserve

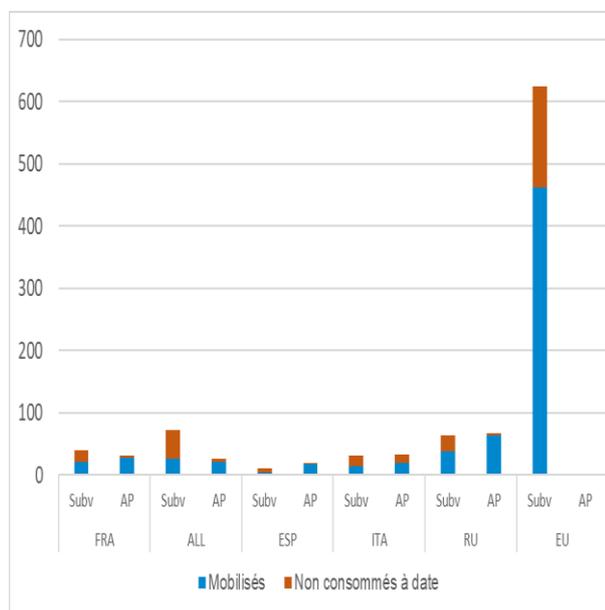
ses mesures de subventions aux travailleurs indépendants, et privilégie l'activité partielle pour venir en aide aux PME et aux TPE.

Pour ce qui est de l'activité partielle, le Royaume-Uni arrive largement en tête, avec 64,6 milliards d'euros décaissés au 31 mars 2021, soit 2,6 % du PIB. Viennent ensuite la France, l'Italie et l'Espagne, avec respectivement 27,5 milliards d'euros (1,1 % du PIB), 20 milliards (1,1 % du PIB) et 18,4 milliards (1,5 % du PIB) décaissés. L'Allemagne se caractérise par un montant décaissé plus modéré, équivalent à 0,6 % de son PIB, soit 22 milliards d'euros. Le cas des États-Unis est à part, car aucune mesure d'activité partielle n'y a été mise en place. L'écart entre le Royaume-Uni et la France en termes de montants décaissés peut probablement s'expliquer par l'écart en termes de salariés en activité partielle : en moyenne sur l'année, chaque mois 5,4 millions de salariés étaient en activité partielle au Royaume-Uni, contre 3,7 millions en France. Cette question fera l'objet d'une investigation plus approfondie à l'occasion du rapport final.

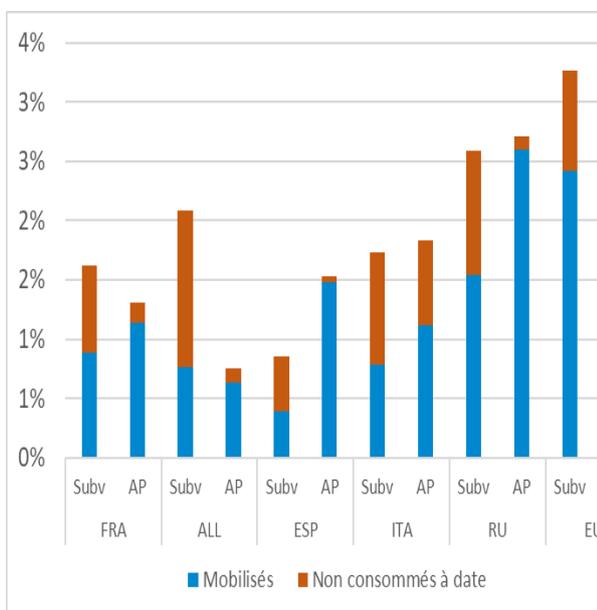
Là encore, la répartition sectorielle et par taille, quoique difficile à documenter, fait apparaître quelques faits saillants. Ainsi, le secteur de l'hébergement-restauration représente jusqu'à 48 % du nombre total des salariés bénéficiant du dispositif en janvier 2021 en Espagne. Cette proportion atteint 33 % en France, contre 22 % au Royaume-Uni et 13 % en Italie. Le secteur manufacturier représente 9,2 % des heures d'activité partielle en Italie, 12,5 % de la population des salariés bénéficiaires du dispositif en France et 8,8 % au Royaume-Uni. Le commerce de gros et de détail, qui représente environ 13 % des bénéficiaires en France et en Espagne, représente jusqu'à 16 % des heures en activité partielle en Italie, et 19 % des bénéficiaires au Royaume-Uni. Si la construction ne représente que 1,1 % des salariés bénéficiaires en janvier en France, elle représente au contraire 6,6 % des bénéficiaires au Royaume-Uni, et 6,2 % des heures en activité partielle en Italie. Enfin, d'autres secteurs, comme les transports (6,7 % des heures en activité partielle en Italie, 11,2 % des bénéficiaires en France, 4,3 % des bénéficiaires au Royaume-Uni et en Espagne) ou les services administratifs et de soutien (9 % des bénéficiaires au Royaume-Uni contre 1,4 % en Espagne) figurent également en bonne place. De manière générale, les PME, notamment les entreprises de moins de 50 salariés, sont les principales bénéficiaires du dispositif. Ainsi, 55 % des salariés effectivement en activité partielle travailleraient dans des entreprises de moins de 50 salariés en France, et 48 % au Royaume-Uni. Les TPE sont particulièrement utilisatrices du dispositif, puisqu'elles représenteraient au moins 25 % des salariés bénéficiaires du dispositif au Royaume-Uni, et 20 % des heures chômées en Italie. Il est important de noter que les chiffres pour la France et l'Espagne sont ceux de janvier 2021, tandis que les chiffres pour l'Italie et le Royaume-Uni sont ceux de la moyenne annuelle journalière sur 2020.

Graphique 42 – Montants mobilisés au 31 mars 2021 des principales mesures budgétaires en direction des entreprises

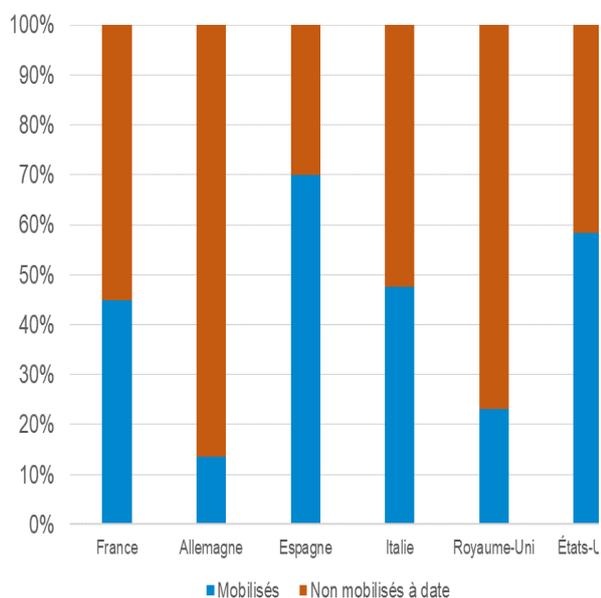
a) En milliards d'euros



b) En pourcentage du PIB 2019



c) Répartition normalisée



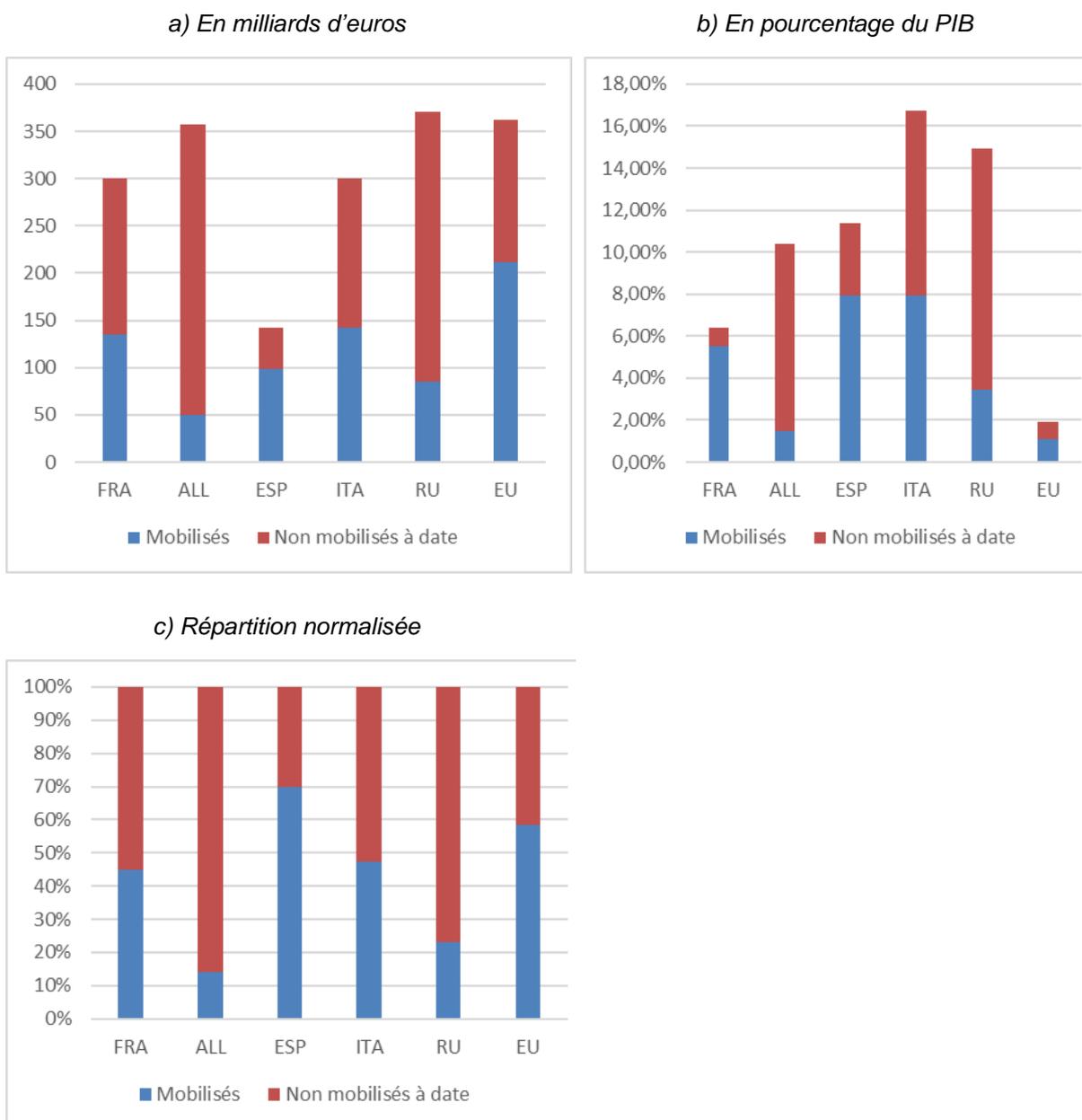
Source : DG Trésor ; retraitements et calculs France Stratégie

Les montants mobilisés des PGE

En ce qui concerne les mesures de liquidité et de garantie, les États ont eu tendance à privilégier le dispositif des PGE. Au 31 mars 2021, les États-Unis présentent le plus haut

montant de garantie mobilisé (211 milliards d'euros), mais également le plus faible relativement à leur PIB (1,1 %). De ce point de vue, c'est l'Italie et l'Espagne qui présentent le montant de garantie le plus élevé, avec respectivement 142 et 99 milliards d'euros de PGE octroyés, soit 8 % de leurs PIB. Vient ensuite la France, avec 5,5 % (134,5 milliards) de son PIB. Le Royaume-Uni (3,4 %) et l'Allemagne (1,4 %), qui donne la priorité aux garanties sur instruments de marché, sont plus en retrait.

Graphique 43 – Montants mobilisés au 31 mars 2021 des principales mesures budgétaires de liquidité et de garantie



Source : DG Trésor ; retraitements et calculs France Stratégie

Comme pour les mesures budgétaires, plusieurs secteurs semblent bénéficier en priorité des PGE. Ainsi, en France, quatre secteurs (commerce, réparation d'automobiles et de motocycles ; activités de services spécialisés, scientifiques et techniques ; construction ; industrie manufacturière), qui représentent 51 % de l'emploi privé total, concentrent 64 % des montants accordés de PGE depuis mars 2020. Le secteur du commerce par exemple, représente 24 % du montant total des PGE octroyés en France, 13,1 % des garanties consenties en Espagne et 15 % du nombre de PGE octroyés au Royaume-Uni. Le secteur manufacturier représente jusqu'à 16,3 % du montant total octroyé en France, contre seulement 6 % des opérations au Royaume-Uni. Le secteur de la construction représente quant à lui 8,7 % du montant total en France contre 17 % des opérations au Royaume-Uni et 10,9 % du montant des garanties en Espagne. Enfin, d'autres secteurs comme l'hébergement-restauration (7,6 % en France, 7,4 % en Italie ou encore 8 % au Royaume-Uni) ou les transports (6,7 % en France, 4,1 % en Espagne et 5 % au Royaume-Uni) sont particulièrement demandeurs du dispositif.

En ce qui concerne la taille des entreprises ciblées, les PME et travailleurs indépendants constituent sans surprise la très large majorité des bénéficiaires. Ainsi, cette catégorie d'entreprises représente 83 % du montant total de garantie accordé en Italie et 74 % en Espagne. En France, 74,7 % du montant total des PGE octroyés le sont à des entreprises de moins de 250 salariés.

Dépenses des États membres approuvées au titre des aides d'État

La Commission européenne a publié un recensement des montants approuvés au titre des aides d'État dans les différents pays de l'UE¹. Cette analyse recense les montants des dispositifs de soutien aux entreprises notifiés par les 27 pays de l'UE en lien avec la crise du Covid-19 et approuvés par la Commission.

Le tableau ci-dessous détaille les montants des mesures notifiées par les États membres jusqu'à mars 2021 ainsi que les montants effectivement décaissés au titre de ces mesures de mi-mars à fin-décembre 2021. À cet égard, il est important de préciser que ces chiffres sont difficilement comparables avec ceux présentés dans les sections précédentes, pour au moins deux raisons citées par la Commission elle-même. D'une part, les montants indiqués dans le tableau ci-dessous regroupent à la fois des mesures budgétaires (subventions et aides directes) et des mesures de liquidité et de garantie (prêts, garanties publiques et mesures de recapitalisation), dont la nature et les effets économiques sont très différents. D'autre part, ces montants ne décrivent que les aides d'État, qui par définition sont exclusivement orientées vers les entreprises. Les mesures économiques

¹ Commission européenne (2021), [Survey results – Actual spending by Member States of approved Covid-19 aid](#), mars.

générales, comme les dispositifs d'activité partielle ou les exonérations fiscal-social, ne sont donc pas comptabilisées.

Ainsi, au 10 mars 2021, la Commission a approuvé 567 mesures nationales d'aide aux entreprises, pour un montant total estimé à environ 3 000 milliards d'euros. D'après les chiffres communiqués, 53,5 % du montant total des aides d'État approuvées ont été notifiés par l'Allemagne. Viennent ensuite l'Italie, avec 15,3 % du montant total et la France, avec 14,5 %. L'Espagne est plus en retrait, avec 5,0 %, mais loin devant la Pologne (2,1 %) et la Belgique (1,9 %). Tous les autres États membres ont notifié des mesures pour un montant compris entre 1,5 % et 0,01 % du montant total approuvé par la Commission.

En ce qui concerne les montants effectivement décaissés au titre des aides d'État, ce sont environ 544 milliards d'euros sur les 2 960 milliards approuvés à la fin décembre 2020. En termes absolus, la France est le pays membre qui a le plus dépensé, avec 155 milliards d'euros, soit 29 % du total européen. Viennent ensuite l'Italie, avec 108 milliards d'euros (soit 20 % du total européen), l'Allemagne, avec 104 milliards d'euros (soit 19 %) et l'Espagne, avec 91 milliards d'euros (soit 17 %).

Si l'on exprime ces montants en pourcentage des PIB 2019, c'est l'Espagne qui arrive en tête, avec 7,3 % du PIB, suivie par la France (6,4 %) et l'Italie (6,0 %). L'Allemagne est nettement en retrait, avec 3,0 %, derrière la Grèce (4,4 %), Malte (3,9 %), la Hongrie (3,7 %), le Portugal (3,6 %), la Pologne (3,6 %) ou encore Chypre (3,5 %). Au niveau de l'UE, les dépenses correspondantes aux aides d'État liées au Covid-19 jusqu'à la fin décembre 2020 se montent à 3,9 % du PIB européen.

Comme le souligne la Commission européenne, ces chiffres montrent qu'il existe un écart significatif entre les budgets annoncés et les montants effectivement décaissés par les États membres. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce phénomène. Tout d'abord, il est possible que les entreprises aient demandé moins d'aides qu'anticipé, ou que la mise en œuvre des dispositifs ait été assez lente. Par ailleurs, les entreprises ont pu privilégier d'autres dispositifs qui ne constituent pas des aides d'État, comme les mécanismes d'activité partielle.

Sur la base des données communiquées par la Commission, on observe une accélération de la mise en œuvre des mesures dans l'ensemble des pays de l'UE, notamment dans ceux qui ont été les plus touchés par la deuxième et la troisième vague. Aucun État membre ne semble cependant dépasser très largement les autres ou mettre en œuvre des aides d'État d'un montant disproportionné par rapport aux dommages économiques subis pendant la crise.

Tableau 12 – Mesures approuvées par la Commission européenne au titre des aides d'État

État membre	Montant décaissé des aides d'État			Montant annoncé des aides d'État		
	en milliards d'euros	en % du PIB	en % du total européen	en milliards d'euros	en % du PIB	en % du total européen
Allemagne	104,25	3,02 %	19,21 %	1588,48	46,05 %	53,50 %
Autriche	10,99	2,76 %	2,02 %	45,76	11,51 %	1,54 %
Belgique	3,64	0,77 %	0,67 %	56,08	11,78 %	1,89 %
Bulgarie	0,53	0,87 %	0,10 %	1,58	2,57 %	0,05 %
Chypre	0,79	3,52 %	0,14 %	0,44	1,98 %	0,01 %
Croatie	0,20	0,37 %	0,04 %	4,20	7,75 %	0,14 %
Danemark	6,07	1,94 %	1,12 %	19,72	6,31 %	0,66 %
Espagne	90,85	7,30 %	16,74 %	149,05	11,97 %	5,02 %
Estonie	0,56	1,99 %	0,10 %	2,16	7,68 %	0,07 %
Finlande	1,40	0,58 %	0,26 %	6,60	2,74 %	0,22 %
France	155,36	6,40 %	28,62 %	430,00	17,73 %	14,48 %
Grèce	8,04	4,39 %	1,48 %	13,24	7,22 %	0,45 %
Hongrie	5,41	3,70 %	1,00 %	11,22	7,68 %	0,38 %
Irlande	0,93	0,26 %	0,17 %	3,36	0,94 %	0,11 %
Italie	107,94	6,03 %	19,89 %	454,57	25,40 %	15,31 %
Lettonie	0,45	1,47 %	0,08 %	0,99	3,24 %	0,03 %
Lituanie	0,51	1,04 %	0,09 %	1,90	3,90 %	0,06 %
Luxembourg	0,52	0,82 %	0,10 %	3,57	5,63 %	0,12 %
Malte	0,52	3,88 %	0,10 %	0,82	6,12 %	0,03 %
Pays-Bas	4,93	0,61 %	0,91 %	31,24	3,86 %	1,05 %
Pologne	19,15	3,60 %	3,53 %	63,31	11,89 %	2,13 %
Portugal	7,71	3,61 %	1,42 %	17,59	8,24 %	0,59 %
Rép. tchèque	2,73	1,22 %	0,50 %	27,16	12,13 %	0,91 %
Roumanie	3,36	1,50 %	0,62 %	6,28	2,81 %	0,21 %
Slovaquie	0,85	0,91 %	0,16 %	6,46	6,88 %	0,22 %
Slovénie	1,30	2,68 %	0,24 %	8,03	16,60 %	0,27 %
Suède	5,11	1,08 %	0,94 %	15,50	3,27 %	0,52 %
Total UE 27	544,11	3,90 %	100 %	2969,32	21,26 %	100 %

Source : Commission européenne (2021), Survey results – Actual spending by Member States of approved Covid-19 aid, mars

Conclusion

La crise du Covid-19 a entraîné des conséquences très sévères pour l'ensemble des économies étudiées. Au niveau agrégé, l'évolution des indicateurs macroéconomiques témoigne d'une situation largement dégradée, que ce soit concernant la croissance ou la situation des finances publiques. Au niveau microéconomique, les études économiques ont anticipé dès le début de la crise une hausse sensible des problèmes de solvabilité et de liquidité, avec le risque d'une augmentation des défaillances d'entreprises. Afin d'endiguer cette dynamique récessive, les États ont par conséquent déployé de larges dispositifs d'urgence et de relance, qu'il s'agisse de mesures budgétaires (activité partielle, subventions, aides aux ménages, etc.) et de mesures de liquidité et de garantie (PGE, reports de charges, etc.). Ces instruments, dont les caractéristiques et les montants annoncés varient selon les pays, présentent des niveaux de décaissements assez hétérogènes, mais également beaucoup de caractéristiques communes mises en évidence dans ce chapitre.

Le Tableau 13 ci-dessous ainsi que le Graphique 43 présentent une synthèse des principaux indicateurs macroéconomiques, budgétaires et sanitaires qui ont été détaillés dans ce chapitre. Il apparaît clairement que, pour les pays européens, la chute du PIB est directement liée à l'ampleur de la pandémie mesurée à travers le taux de surmortalité. Lorsqu'on prend à la fois en compte les subventions et les mesures de liquidité, les montants des moyens mobilisés sont également proportionnels à l'ampleur de la pandémie et de la crise économique. La France comme l'Espagne et l'Italie se caractérisent par l'ampleur des mesures de liquidité (prêts garantis) alors que le Royaume-Uni se distingue par le montant des subventions. Les États-Unis se détachent très nettement des autres pays par une chute du PIB et un montant des mesures mobilisées beaucoup plus faible avec un recul de l'emploi salarié très marqué dans un contexte de forte surmortalité.

Tableau 13 – Synthèse des principaux indicateurs économiques, budgétaires et sanitaires en 2020

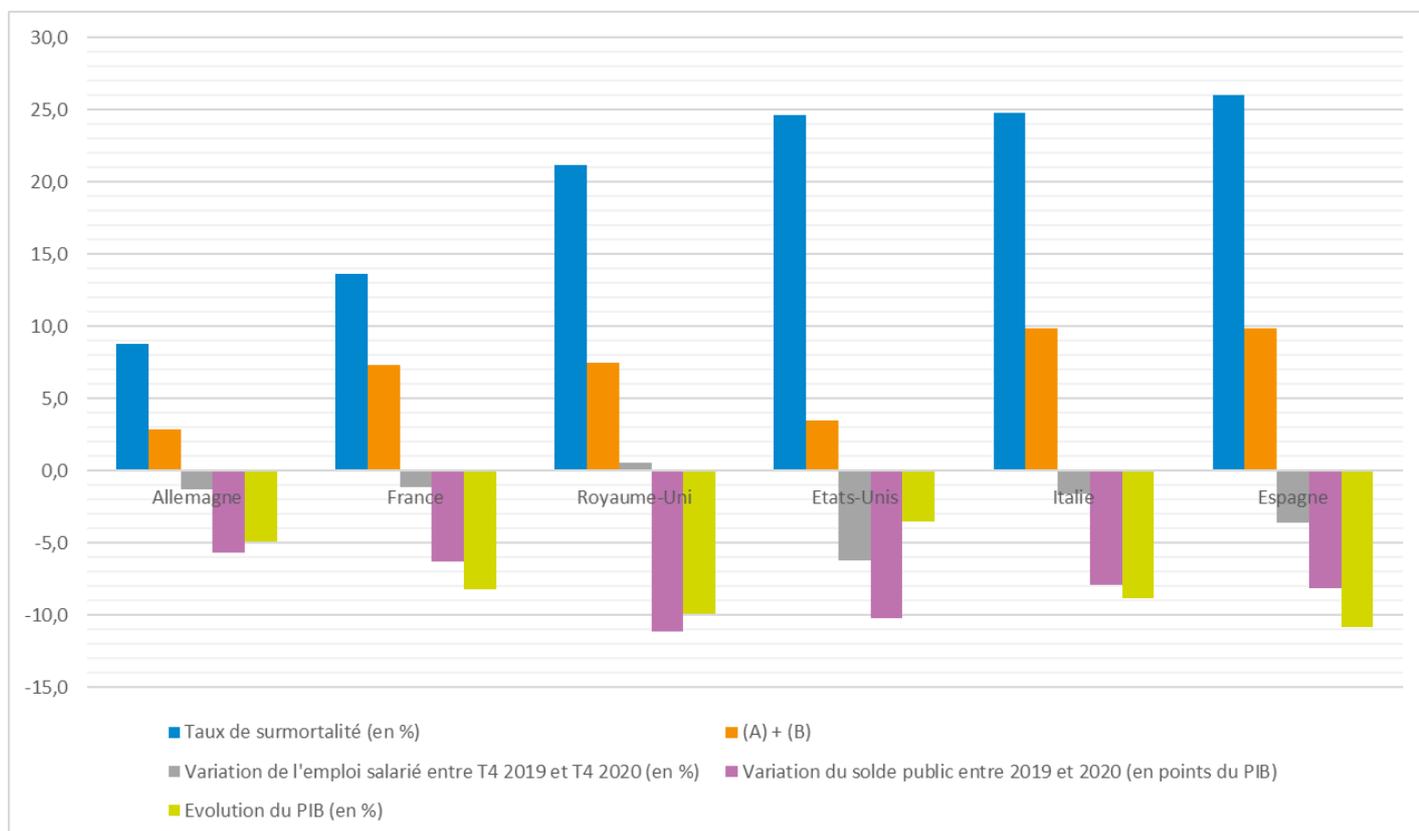
	Allemagne	France	Royaume-Uni	États-Unis	Italie	Espagne
Taux de surmortalité (en %)	8,8	13,6	21,2	24,6	24,8	26,0
Évolution du PIB (en %)	- 4,9	- 8,2	- 9,8	- 3,5	- 8,9	- 10,8
Variation du solde public entre 2019 et 2020 (en % du PIB)	- 5,7	- 6,3	- 11,1	- 10,2	- 7,9	- 8,1
A/ Montant décaissé des principales aides budgétaires en % du PIB	1,4	2,0	4,1	2,4	1,9	1,9

B/ Montant mobilisé des principales garanties publiques, en % du PIB	1,4	5,5	3,4	1,1	8,0	8,0
A + B	2,9	7,3	7,5	3,5	9,9	9,9
Variation de l'emploi salarié public et privé en % (T4 2019, T4 2020)	- 1,3	- 1,1	0,6	- 6,2*	- 1,6	- 3,6

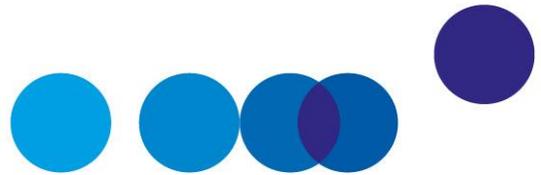
* Emploi salarié non agricole

Sources : DG Trésor, Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics, FMI (WEO, avril 2021), Rousselon J. (2021), « Comparaison internationale : au-delà des décès identifiés, combien de morts en plus ? », France Stratégie, mars

Graphique 44 – Synthèse des principaux indicateurs économiques, budgétaires et sanitaires en 2020



Sources : DG Trésor, Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics, FMI (WEO, avril 2021), Rousselon J. (2021), « Comparaison internationale : au-delà des décès identifiés, combien de morts en plus ? », France Stratégie, mars



CHAPITRE 3

LE RECOURS AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN DURANT LA PREMIÈRE VAGUE

1. Contours socioéconomiques, temporels et géographiques du recours

Ce chapitre porte sur le comportement de recours des entreprises durant la première vague de la pandémie, soit de mars à fin septembre 2020. Les analyses reposent sur une base de données construite par compilation des données produites par la Dares sur l'activité partielle, par la DGFIP sur le fonds de solidarité, par Bpifrance et la DG Trésor sur le prêt garanti par l'État et par l'Acoss sur le report de cotisations sociales.

Ce sont 3,8 millions d'entreprises employant 17 millions de salariés qui sont concernées par au moins une de ces quatre mesures de soutien financier aux entreprises confrontées aux conséquences de la crise sanitaire entre mars et septembre 2020.

Ces données sont complétées par celles concernant les entreprises n'ayant pas recouru à ces dispositifs, afin de constituer un « référentiel » de l'économie française, recours et non-recours inclus. Ce référentiel est obtenu par compilation des entreprises ayant recouru aux dispositifs, et de celles contenues dans la base du Stock des entreprises de 2019 et encore en activité en 2020 (2019¹, Insee). À chaque étape, les données les plus récentes disponibles ont été utilisées² ; la fiabilisation des bases réalisées par l'Insee impose généralement un délai d'un à deux ans avant la publication d'une base. Les étapes de

¹ Le millésime 2019 de la base stock entreprises et établissement contient des informations sur les entreprises et établissements au 31 décembre 2018.

² Bien que l'analyse porte sur l'utilisation des dispositifs entre mars et septembre 2020, les données ne sont pas stabilisées notamment pour le recours à l'activité partielle. En effet, les entreprises dont la fin de période d'autorisation est antérieure au 1^{er} juillet 2020 peuvent adresser une demande d'indemnisation jusqu'à 12 mois après la fin de la période autorisée. Cette période s'élève désormais à 6 mois.

constitution du référentiel sont précisées dans l'encadré ci-dessous¹. Enfin, cette étude est restreinte au secteur marchand², y compris agricole, pour refléter au mieux le recours aux dispositifs par les entreprises. Le secteur non-marchand est composé presque exclusivement des administrations publiques et du secteur associatif, non concernés par les mesures d'urgence, sauf cas très particuliers.

Encadré 1 – Constitution d'une base de données unique permettant d'identifier et de caractériser les entreprises qui ont eu recours ou non aux mesures d'urgences de soutien à l'activité entre mars et septembre 2020

Constitution de la base dite « Union »

La base « Union » est constituée par la concaténation des données de :

- l'activité partielle (Dares) ;
- le fonds de solidarité (DGFIP) ;
- le prêt garanti par l'État (Bpifrance et la Direction générale du Trésor).
- les reports de cotisations sociales (Acoss). Pour le régime général, le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dus à fin septembre 2020³. Pour les indépendants, le report de charges sociales est calculé comme la somme des reports sur la période mars à août 2020.

Cette base permet d'identifier les entreprises ayant eu recours aux quatre principales mesures d'urgence entre mars et septembre 2020.

Données sur l'économie française

Les étapes de construction d'un référentiel de l'économie française sont les suivantes :

- la principale source d'information est la base du Stock des entreprises, datée de 2019 (Insee). Les deux champs, marchand non agricole et complémentaire au champ marchand non agricole (c'est-à-dire le secteur agricole plus le secteur non marchand), sont utilisés ;

¹ Pour plus de détails sur les étapes de constitution de la base « Union », voir annexe 8.

² L'Insee considère qu'une unité rend des services non marchands lorsqu'elle les fournit gratuitement ou à des prix qui ne sont pas économiquement significatifs.

³ Si une entreprise a eu recours au report de charges sociales entre mars et septembre 2020 et a remboursé la totalité du report avant fin septembre 2020, elle n'est pas considérée comme recourante.

- les données de Stock entreprises 2019 sont appariées avec les données sur les Liaisons financières des entreprises, datées de 2018 (Insee) afin d'identifier les entreprises appartenant à un groupe ;
- les données du Stock des entreprises 2019 fournissent des informations au 31 décembre 2018. Il n'est donc pas exclu que certaines entreprises ne soient plus en activité en 2020. Afin de mieux estimer le non-recours aux mesures de soutien, les données Sirene 2020 sont utilisées. Elles permettent d'identifier les entreprises encore actives en 2020.

La concaténation des deux compartiments (Union et Stock des entreprises actives) permet de construire la base « Référentiel » qui contient *in fine* 6,7 millions d'entreprises, dont 3,8 millions ont eu recours à au moins un des quatre dispositifs entre mars et septembre 2020.

Données complémentaires mobilisées pour caractériser les entreprises

La base « Référentiel » ainsi obtenue est complétée par des variables, notamment d'effectif, de secteur d'appartenance et de localisation géographique, issues principalement de la base Stock entreprises et établissements, mais aussi de sources complémentaires. Les variables d'effectif (en personnes physiques au 31 décembre 2018), de secteur d'activité (code NAF rév 2.) et de localisation géographique (code commune) sont manquants pour certaines entreprises. Les informations sont dans ce cas complétées par les données des bases suivantes, en commençant par les bases les plus récentes :

- Base non-salariés (2017, Insee)
- Fichier approché des résultats d'Esane (FARE, 2018, Insee)
- Liaisons financières entre les entreprises (2018, Insee)
- Sequoia (2020, ACOSS)

Restriction au secteur marchand, y compris agricole

La quasi-totalité des unités du secteur non marchand sont inéligibles aux mesures d'urgence (voir tableau ci-dessous). Afin de refléter plus précisément le recours des entreprises éligibles aux mesures d'urgence, l'étude qui suit est donc restreinte aux entreprises du secteur marchand, y compris agricole¹.

¹ Les entreprises ayant une activité marchande et appartenant aux secteurs de l'enseignement, santé humaine et action sociale ne sont pas retirées du champ de l'analyse. Elles sont identifiées à partir du champ marchand de la base Stock des entreprises au 31 décembre 2018.

Tableau 1 – Nombre d'entreprises ayant eu recours à au moins un dispositif

Champ	Nombre d'entreprises (millions)	Nombre d'emplois salariés (millions)	Montant du recours (milliards d'euros)
Intégralité du recours	3,8	17,1	162,8
Secteur marchand et agricole	3,7	15,8	161,2
<i>dont secteur marchand</i>	3,7	15,7	159,7
<i>dont secteur agricole</i>	0,1	0,1	1,5
Secteur complémentaire au secteur marchand, hors agriculture	0,1	1,2	1,5

Champ : entreprises ayant recouru à au moins un dispositif.

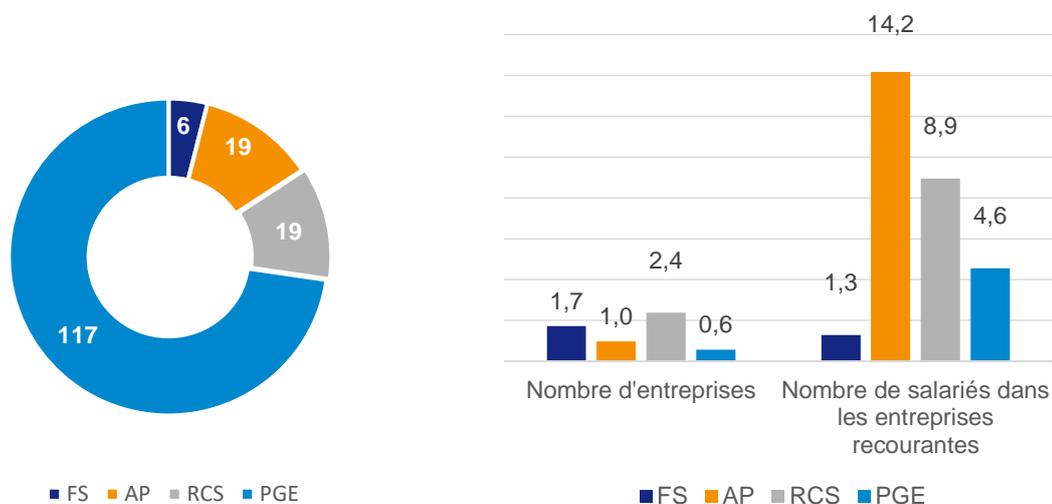
Lecture : 3,8 millions d'entreprises employant 17 millions de salariés ont eu recours à au moins un dispositif entre mars et septembre 2020 pour un montant globale de 163 milliards d'euros.

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

1.1. Vue d'ensemble

À fin septembre 2020, 3,7 millions d'entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ont bénéficié d'au moins une des quatre mesures de soutien financier d'urgence mises en place par les autorités (voir Tableau 1), pour un montant global de près de 161 milliards d'euros, dont 25 milliards de subventions et 136 milliards de prêts (voir Graphique 1). Ces entreprises employaient 16 millions de salariés.

Graphique 1 – Montant des aides en milliards d'euros (à gauche) et nombre d'entreprises et d'emplois salariés en millions (à droite) ayant recouru à au moins un dispositif



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dus à fin septembre 2020.

Lecture : 1,7 million d'entreprises (1,0 million) employant 1,3 million de salariés (14,2 millions) ont bénéficié du fonds de solidarité (de l'activité partielle) entre mars et septembre 2020. Le chiffre de 14,2 millions correspond ainsi au nombre de salariés employés par une entreprise ayant eu recours à l'activité partielle et diffère du nombre de salariés effectivement placés en activité partielle.

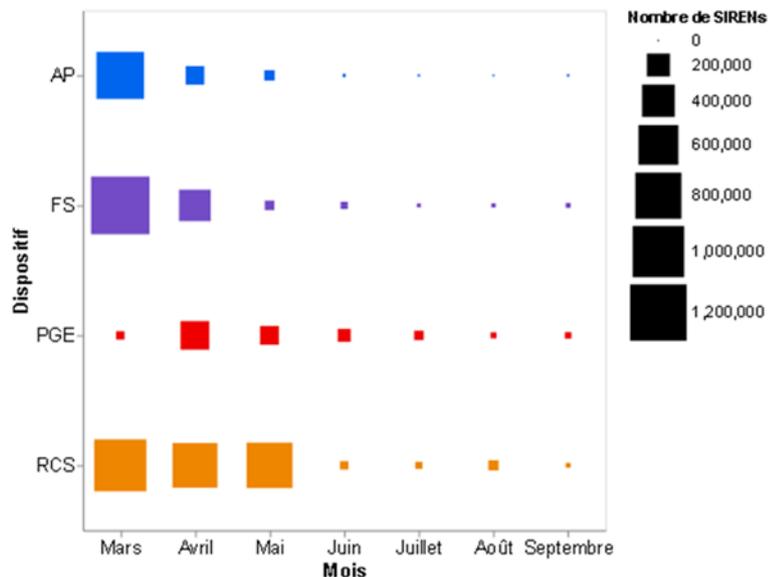
Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Le report de cotisations sociales est le dispositif qui a eu le plus grand succès avec 2,4 millions d'entreprises recourantes, notamment en raison du caractère automatique du report pour les indépendants. Le fonds de solidarité, initialement ciblé sur les TPE vient ensuite, avec 1,7 million d'entreprises recourantes. L'activité partielle, qui par définition n'est accessible qu'aux entreprises employant des salariés, a été mobilisée par un million d'entreprises. Enfin, seules 600 000 entreprises ont recouru au PGE.

Le recours à l'activité partielle et au fonds de solidarité a été massif dès le mois de mars, tandis que le PGE n'a démarré massivement qu'en avril : environ 311 000 entreprises ont déposé leur première demande de PGE en avril, pour environ 26 000 au mois de mars. Enfin, le profil du nombre de demandes des RCS sur les trois premiers mois de la période étudiée est spécifique à ce dispositif car sa comptabilisation tient compte des remboursements effectués par les entreprises à la fin de la période considérée¹.

¹ Les données couvrant la période de mars à septembre, les entreprises qui demandent avant la fin du mois de septembre un nouveau RCS après avoir remboursé intégralement un ancien report avant la fin de ce même mois sont considérées ici comme des entreprises faisant une nouvelle demande. Cette hypothèse retenue dans la construction des données sur les RCS explique en grande partie la persistance des demandes jusqu'au mois de mai.

**Graphique 2 – Nombre de nouvelles entreprises demandant un dispositif donné
chaque mois, de mars à septembre 2020**



Champ : pour chaque dispositif, entreprises ayant recouru à au moins un dispositif.

Note : au mois de mai 2020, 130 000 entreprises ont réalisé pour la première fois une demande de PGE, 34 000 entreprises ont demandé le fonds de solidarité pour la première fois. Le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dus à fin septembre 2020

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE)

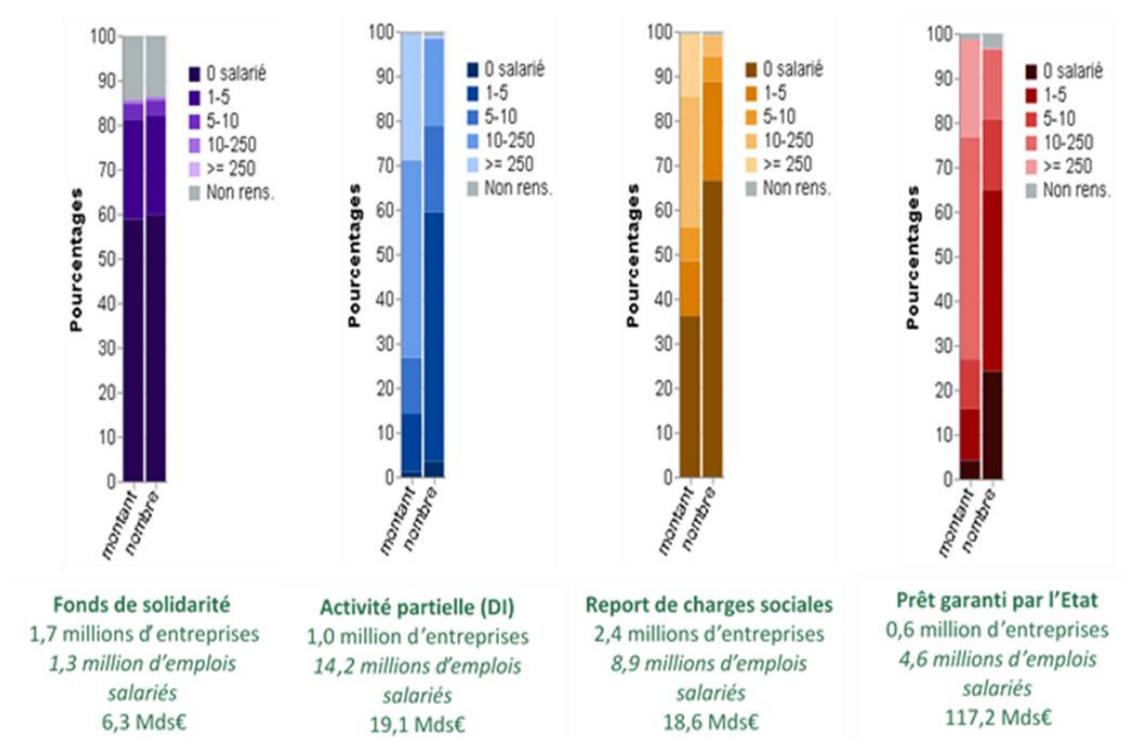
Dans les deux sections suivantes, nous analysons d'abord les caractéristiques des entreprises recourant à chacun des dispositifs (1.2.) avant d'étudier les contours du recours croisé à ces dispositifs (1.3).

1.2. Caractéristiques des entreprises bénéficiaires des mesures de soutien

Répartition selon la taille des entreprises

Comme le montre le Graphique 3, quel que soit le dispositif étudié, plus de 80 % des entreprises aidées sont des entreprises de moins de 250 salariés. Ces mêmes entreprises concentrent plus de 70 % du montant total des aides dans chaque cas. Si le fonds de solidarité était, de mars à septembre, essentiellement ciblé sur les TPE, le recours aux trois autres dispositifs (AP, RCS et PGE) varie également, dans une moindre mesure, selon la taille des entreprises : les TPE sont concernées par 56 % du montant total des charges sociales reportées – le report de charges sociales pour les indépendants ayant été automatique – et représentent 27 % du montant total de l'AP et 27 % du volume des PGE.

Graphique 3 – Part des aides accordées aux entreprises selon leur taille (nombre d'entreprises et montant)



Champ : pour chaque dispositif, entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

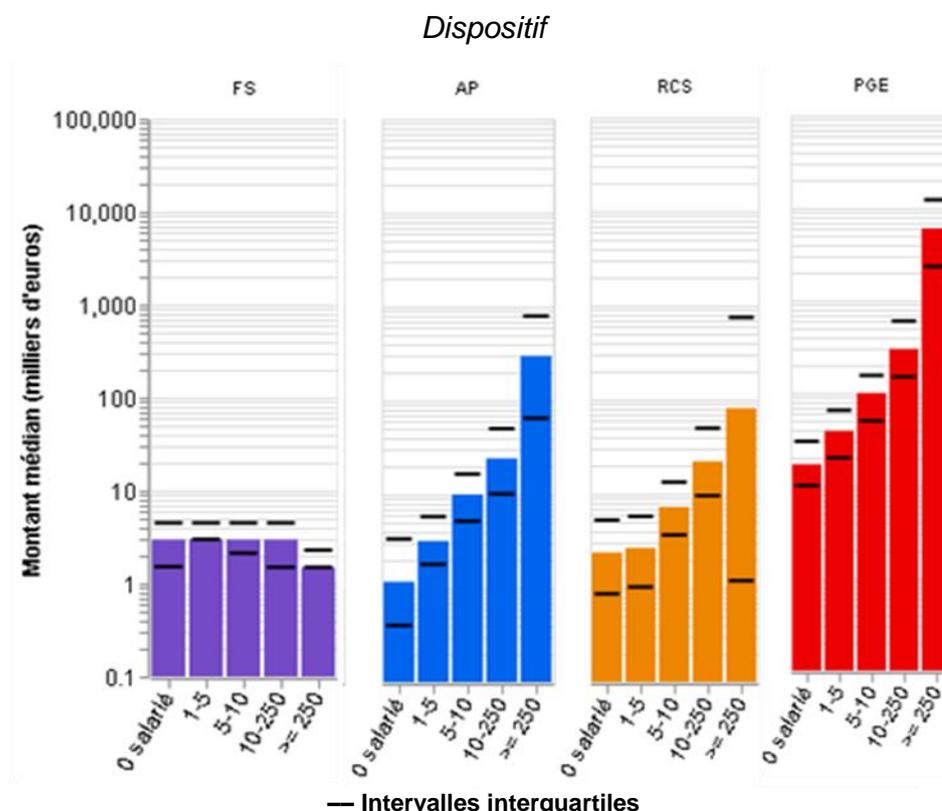
Note : le nombre de salariés ayant bénéficié de l'activité partielle est calculé sur la base du nombre de salariés employés par une entreprise ayant eu recours à ce dispositif, et diffère du nombre de salariés effectivement placés en activité partielle. Le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dus à fin septembre 2020.

Lecture : entre mars et septembre 2020, 50 % du montant des prêts garantis par l'État a été versé à des entreprises dont l'effectif est compris entre 10 et 250 salariés. Celles-ci représentent, par ailleurs, 15,7 % des entreprises bénéficiaires du PGE.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Par ailleurs, on observe sur le Graphique 4 que le montant médian reçu par entreprise augmente avec la taille de l'entreprise pour tous les dispositifs à l'exception du fonds de solidarité, qui était plafonné à 1 500 euros par mois jusqu'en août 2020. La moitié des entreprises de plus de 250 salariés ayant eu recours au PGE ont reçu plus de 5 millions d'euros, tandis que le montant médian reçu par les PME s'établit à un peu moins de 300 000 euros.

Graphique 4 – Montant médian reçu par les entreprises selon leur taille



Champ : pour chaque dispositif, entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dus à fin septembre 2020.

Lecture : entre mars et septembre 2020, parmi les entreprises avec un effectif compris entre 10 et 250 salariés ayant recouru à l'activité partielle (AP), trois quart ont un reçu un montant d'AP supérieur à 10 000 euros, la moitié ont reçu un montant d'AP supérieur à 24 000 et un quart ont reçu un montant supérieur à 50 000 euros.

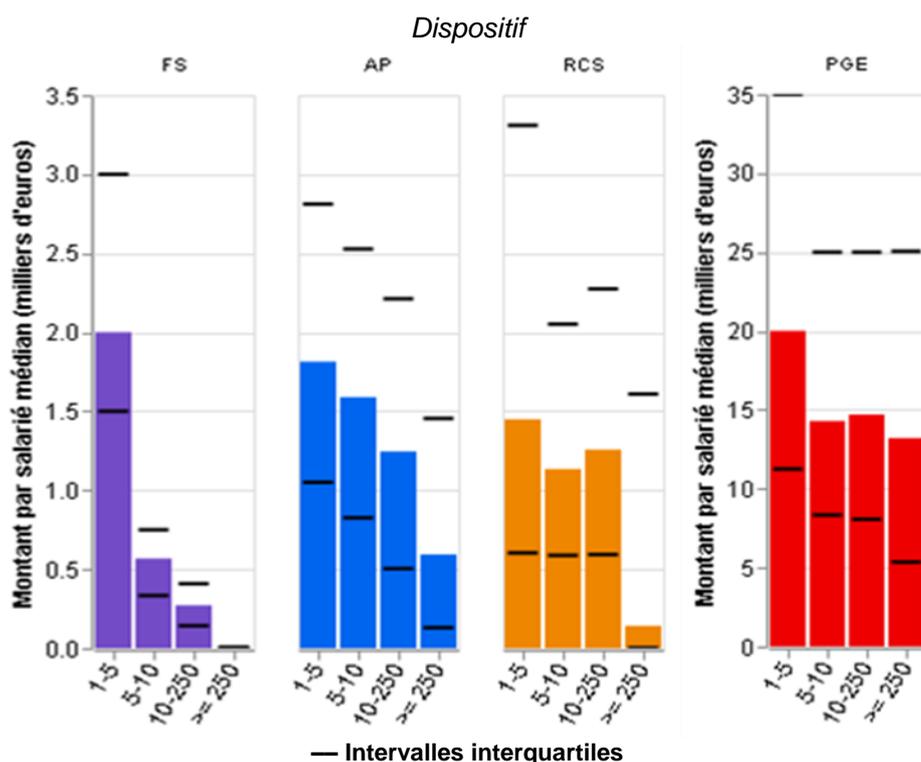
Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFiP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Le Graphique 5 montre que les montants médians reçus par salarié diminuent avec la taille des entreprises. Ainsi, le montant d'AP médian par salarié est près de deux fois plus élevé (respectivement 1,1 pour le PGE et 9 pour le RCS) pour les PME que pour les entreprises de plus de 250 salariés. Toutefois, il est à noter que pour le RCS, le montant médian par salarié est légèrement moins important pour les PME (environ 1 200 euros) que pour les TPE (environ 1 400 euros), et particulièrement faible pour les entreprises de plus de 250 salariés.

Par ailleurs, l'importance des moyens mobilisés via le PGE – 117 milliards d'euros contre 19 milliards pour l'AP, par exemple – et la nature même de l'instrument (qui vise à soutenir la trésorerie des entreprises et à assurer la continuité de leur financement par

endettement, qui concerne en moyenne moins les TPE et PME) se traduisent par un montant médian par salarié plus élevé que pour les trois autres dispositifs : le montant médian par salarié des entreprises de plus de 250 salariés est d'environ 13 000 euros pour le PGE et d'environ 500 euros pour l'AP.

Graphique 5 – Montant médian reçu par salarié selon la taille des entreprises



Champ : pour chaque dispositif, entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Note : le montant d'activité partielle par salarié est calculé sur la base de l'effectif total des entreprises ayant recouru à ce dispositif, et non du nombre de salariés effectivement placés en activité partielle. Le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dus à fin septembre 2020.

Lecture : entre mars et septembre 2020, parmi les entreprises avec un effectif compris entre 10 et 250 salariés ayant recouru à l'activité partielle (AP), les trois quarts ont reçu un montant d'AP par salarié supérieur à 500 euros, la moitié ont reçu un montant d'AP supérieur à 1 200 et un quart ont reçu un montant supérieur à 2 200 euros.

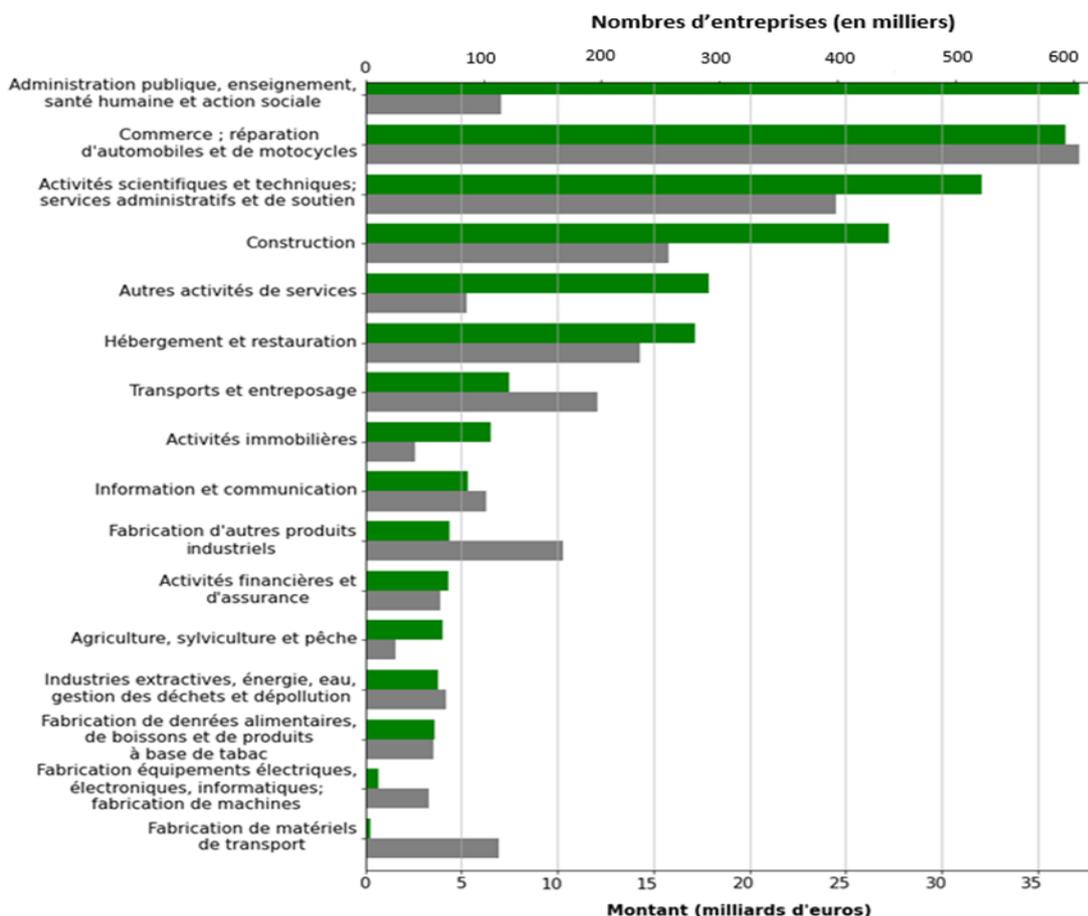
Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFiP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Les analyses qui précèdent mettent ainsi en évidence une spécialisation de chaque dispositif, le FS étant attribué principalement aux TPE, tandis que les montants de PGE et d'AP sont attribués à plus de 70 % à des PME, ETI ou grandes entreprises. Enfin, bien que les montants perçus par entreprise augmentent logiquement avec la taille de celle-ci, pour chacun des dispositifs, cette relation s'inverse lorsque l'on rapporte les montants

perçus au nombre de salariés. Le recours varie aussi avec le secteur d'activité : c'est l'objet du paragraphe suivant.

Répartition par secteur

Graphique 6 – Nombre d'entreprises ayant recours à au moins un dispositif et montant de recours par secteur d'activité



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recours à au moins un dispositif.

Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dus à fin septembre 2020.

Lecture : entre mars et septembre 2020, 593 000 entreprises du secteur « Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles » ont eu recours à au moins un dispositif, pour un montant total de 37 milliards d'euros.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Les entreprises ayant eu recours à au moins un dispositif sont les plus nombreuses dans le secteur de l'administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale : elles sont plus de 600 000 dans ce cas mais concentrent seulement 7,0 milliards d'euros d'aides (Graphique 6). Les activités pour la santé humaine représentent 80 % des

entreprises recourantes de ce secteur. Elles sont constituées à 26 % du secteur des activités des infirmiers et des sages-femmes et à 26 % du secteur des activités des professionnels de la rééducation, de l'appareillage et des pédicures-podologues. Enfin, l'enseignement représente 17 % des 600 000 entreprises recourantes de l'Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale.

Avec presque autant d'entreprises recourantes que ce dernier secteur (592 000), le secteur du commerce, réparation d'automobiles et de motocycles s'est vu allouer un montant de 37 milliards d'euros. Le commerce de détail à l'exception des automobiles et des motocycles représente 60 % des entreprises recourantes de ce secteur.

Le secteur d'activité est donc fortement déterminant dans le recours aux mesures de soutien, à la fois en ce qui concerne le nombre de demandes et les montants alloués.

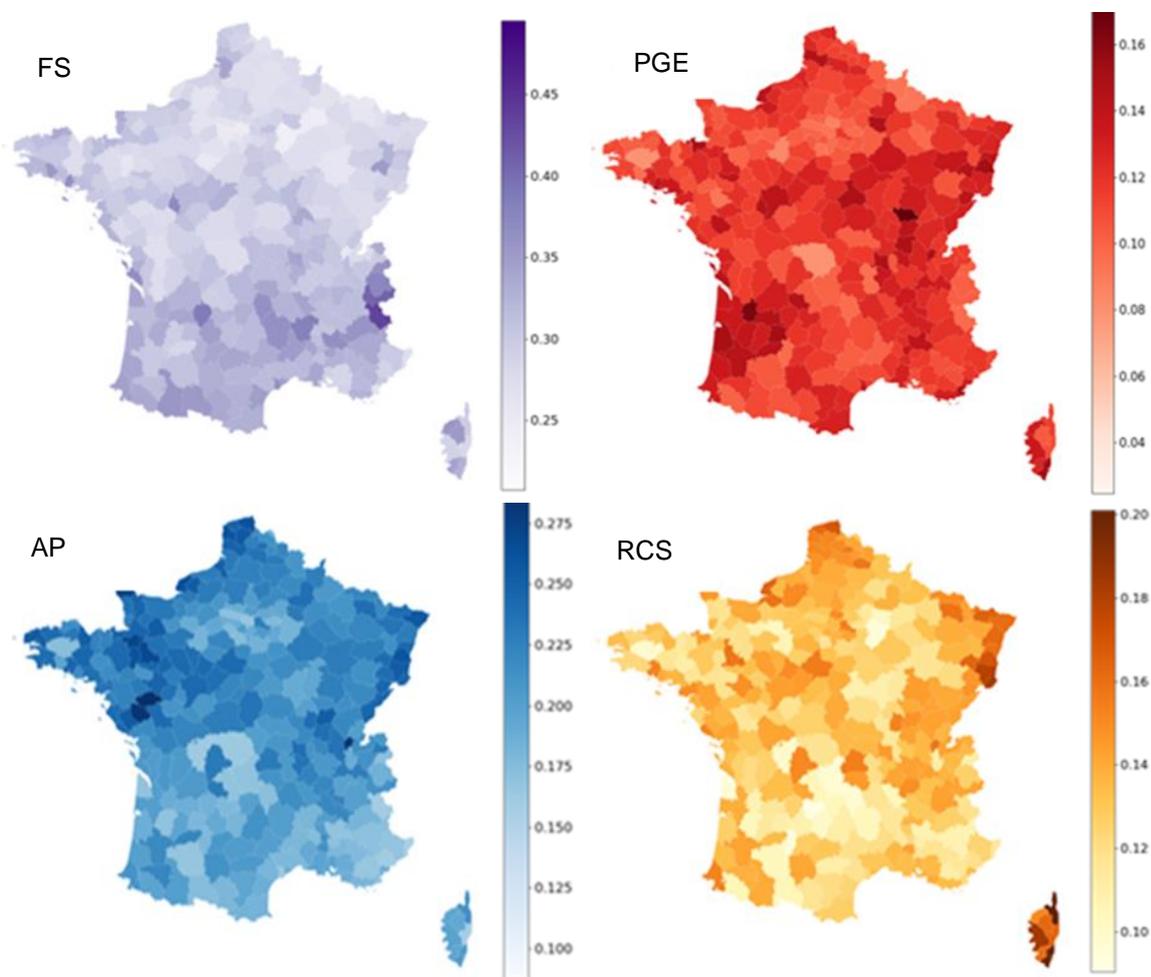
Pour compléter, nous analysons le recours aux aides selon la répartition géographique des entreprises.

Répartition par zone géographique

La répartition territoriale des aides est étudiée à l'échelle des établissements, afin d'être le plus près possible des territoires. Les dispositifs d'activité partielle et de reports de charges sociales sont attribués à cette échelle. Les dispositifs de fonds de solidarité et de prêt garanti par l'État sont cependant accordés à l'échelle de l'entreprise. Pour éviter d'afficher une concentration des aides dans les zones comptant de nombreux sièges sociaux, une redistribution des montants aux établissements est nécessaire. Pour chaque entreprise, le montant reçu au titre du FS et celui reçu au titre du PGE sont donc redistribués à ses établissements sur la base de leur ratio de masse salariale dans la masse salariale totale de l'entreprise (voir annexe 8). Cette hypothèse est un choix méthodologique car aucune information sur l'allocation du PGE à l'intérieur d'un groupe n'est disponible.

Les cartes du Graphique 7 montrent un taux de recours apparent au fonds de solidarité plus important dans le sud du pays que dans le nord. Les zones d'emplois de Briançon (Hautes-Alpes), de la Tarentaise et de la Maurienne (Savoie) l'ont particulièrement mobilisé. La relation inverse est observée pour le taux de recours à l'AP, avec en particulier un quart nord-ouest où, dans la majorité des zones d'emploi, au moins une entreprise sur quatre a fait appel à l'AP. Pour le taux de recours au RCS, on remarque un recours moins élevé le long de la diagonale nord-est sud-ouest. Cette répartition géographique est moins marquée pour le PGE.

Graphique 7 – Part des établissements ayant recouru à une aide dans une zone d'emploi donnée parmi tous les établissements de cette zone d'emploi



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole.

Note : le découpage par zone d'emploi 2020 a été utilisé. Le recours aux dispositifs est étudié sur la période mars à septembre 2020. Le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dus à fin septembre 2020.

Source : France Stratégie/IGF, d'après données DGFiP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Focus sur le taux de recours apparent à l'activité partielle

Dans le cadre de l'analyse de la géographie de la crise en 2020¹, France Stratégie a procédé à l'analyse territoriale de la part des montants d'activité partielle versés aux salariés du privé, rapportés à la masse salariale brute privée (y compris l'activité partielle).

¹ Pour plus de détails sur l'impact de la crise économique de 2020 sur l'emploi, voir Bouvart C., Dherbécourt C., Flamand J. et Le Hir B. (2021), « L'emploi en 2020 : géographie d'une crise », *La Note d'analyse*, n° 100, France Stratégie, avril.

Cet indicateur – appelé par simplicité de présentation « taux de recours apparent » – se distingue donc du taux de recours à l'activité partielle utilisé dans le Graphique 7.

Pour l'ensemble du territoire, on estime en 2020 à environ 4 % la part des montants d'activité partielle versés rapportés à la masse salariale totale brute versée. La carte AP du Graphique 7 reflète pour partie la différence de spécialisation sectorielle entre territoire, si bien qu'il est intéressant de calculer un taux de recours net de l'effet de structure sectorielle¹ (Graphique 8). En contrôlant de cette composition sectorielle, on constate que dans les zones les plus touchées, le très fort taux de recours à l'activité partielle est largement influencé par des effets résiduels, accentuant ou atténuant l'intensité des chocs sectoriels (Graphique 9).

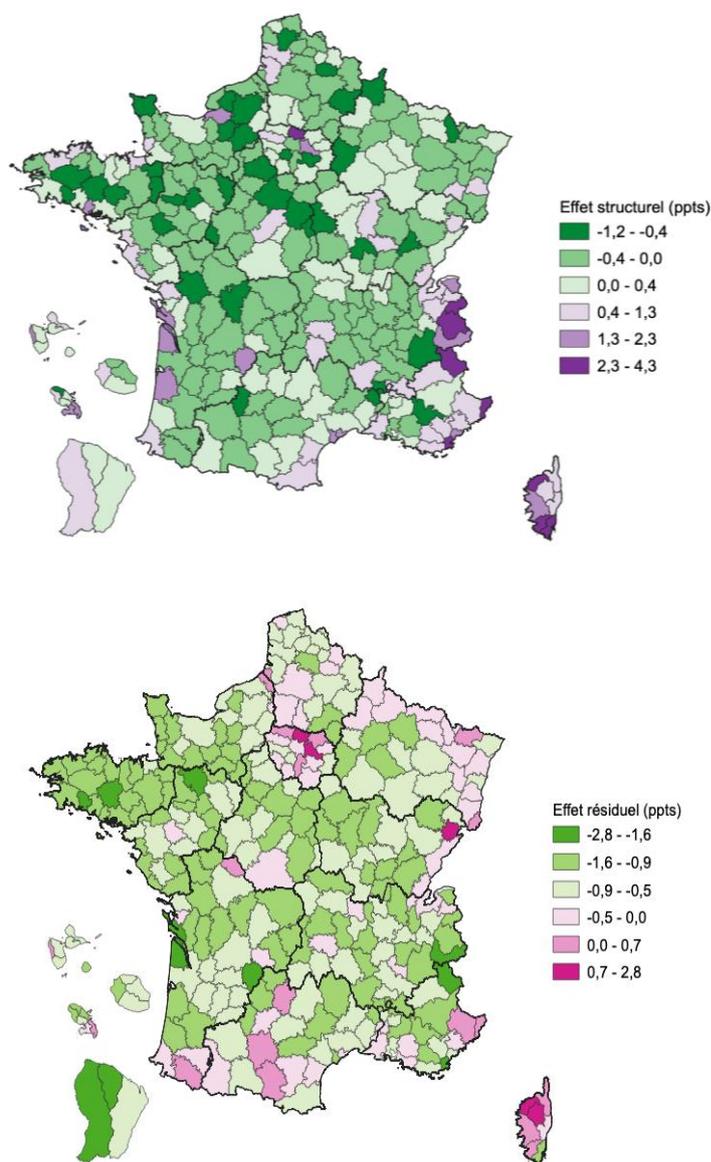
Dans les zones d'emploi très touristiques de la Tarentaise et du Mont-Blanc dans les Alpes ou de Porto-Vecchio en Corse, la composition sectorielle locale est le principal déterminant du choc – en lien avec le poids important de l'hébergement-restauration dans le tissu économique local – tandis que les effets résiduels y sont faibles voire négatifs. En revanche, dans les autres zones d'emploi de Corse (Calvi, Propriano et Ajaccio) et à Menton dans le sud de la France, le choc sectoriel se révèle plus fort qu'en moyenne sur le territoire national (effet résiduel positif).

À Roissy en Île-de-France ou Montbéliard en Bourgogne-Franche-Comté, les poids respectifs de l'industrie ou des services de transport explique une large part du taux de recours.

Enfin, peu de territoires ont un taux de recours très en deçà du taux national (Graphique 10). Seules Quimperlé et Pontivy-Loudéac en Bretagne affichent un taux de recours plus faible de 2 points à la moyenne nationale (environ 4 %). Pour ces zones, comme pour la plupart des quinze zones qui s'en sortent le mieux, la spécialisation sectorielle explique une faible part de l'écart, largement imputable à des effets résiduels négatifs (Graphique 10). Au total, la composition sectorielle (mesurée au niveau 82) explique 60 % de l'hétérogénéité du taux de recours apparent entre les 305 zones d'emplois.

¹ Ce calcul de l'effet de la composition sectorielle local est réalisé à un niveau de désagrégation sectorielle en 82 secteurs.

Graphique 8 – Taux de recours apparent à l'activité partielle* en 2020 expliqué par la composition sectorielle (en haut) et corrigé de la composition sectorielle (effet résiduel, en bas) – en écart à la moyenne nationale, en points de pourcentage



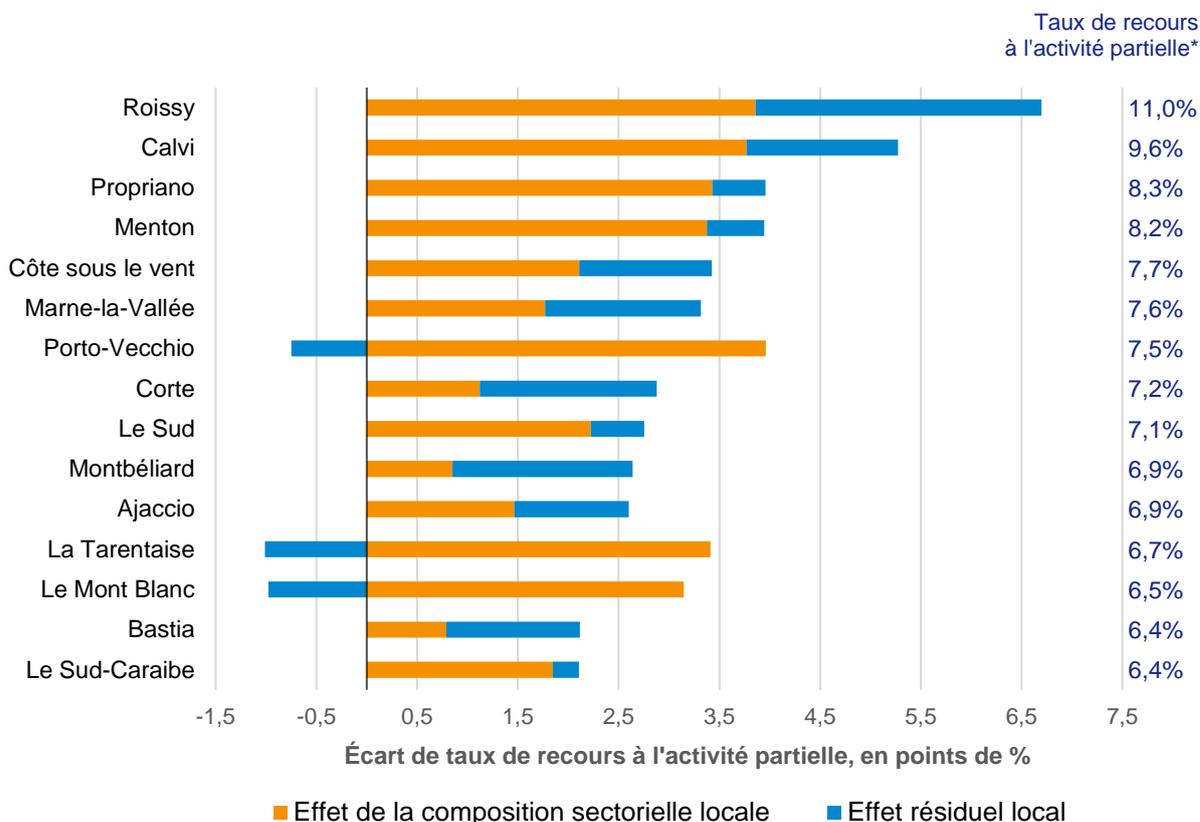
* Défini comme le montant d'activité partielle rapporté à la masse salariale versée (y compris montant d'activité partielle) au sein du secteur privé.

Champ : France (hors Mayotte), établissements du secteur privé (hors agriculture et particuliers-employeurs).

Lecture : à gauche, une gradation du vert au rose foncé classe les territoires selon leur taux de recours à l'activité partielle lié à l'effet de structure par rapport à la moyenne nationale (de 4,3 %) en 2020. À droite, les effets résiduels sont représentés en vert lorsqu'ils sont négatifs (moins d'activité partielle qu'attendu) et en rose lorsqu'ils sont positifs. Ainsi, l'équivalent de 11 % de la masse salariale de Roissy en Île-de-France (+ 6,7 points par rapport à la moyenne nationale) a été couverte par l'activité partielle et 2,8 points sont expliqués par un effet résiduel propre au territoire.

Sources : France Stratégie, à partir de DSN (Acoess)

Graphique 9 – Décomposition du taux de recours apparent à l'activité partielle*
des quinze zones d'emploi les plus mobilisatrices du dispositif en 2020
 (en écart à la moyenne nationale)



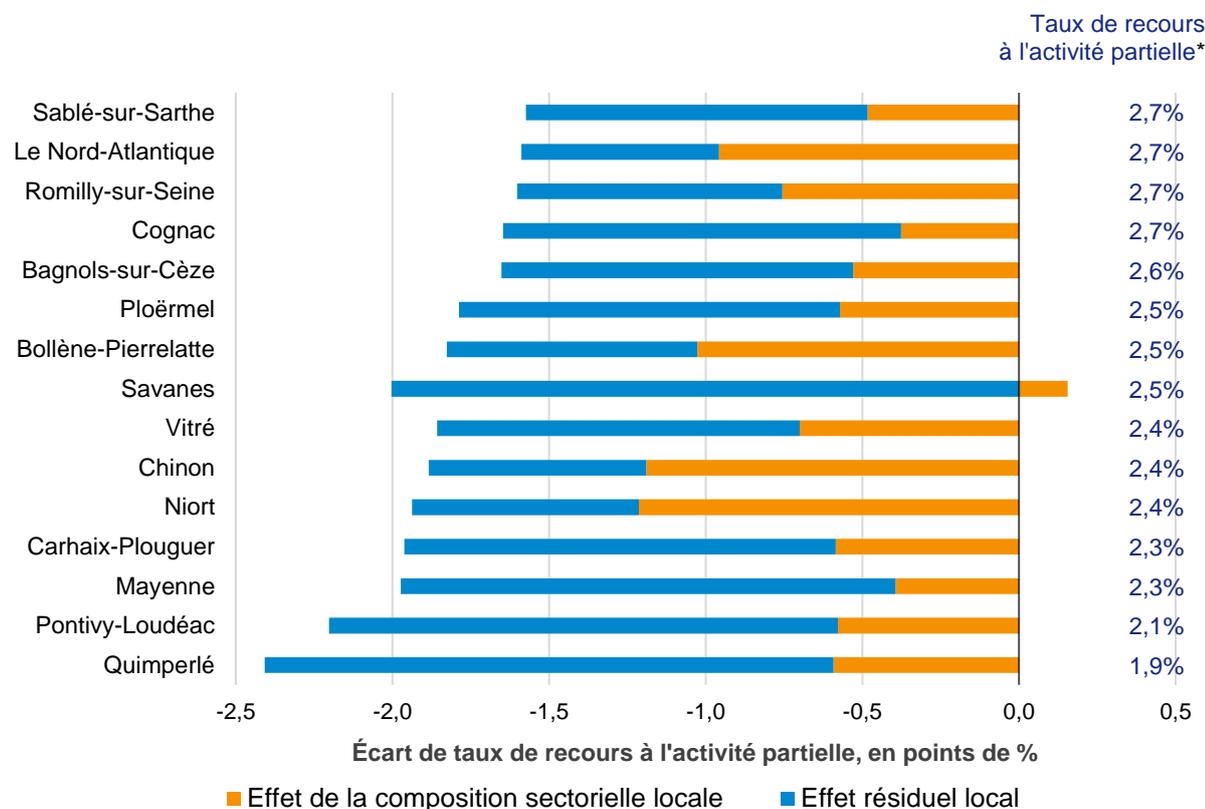
* Défini comme le montant d'activité partielle rapporté à la masse salariale versée (y compris montant d'activité partielle) au sein du secteur privé.

Champ : France (hors Mayotte), établissements du secteur privé (hors agriculture et particuliers-employeurs).

Lecture : en 2020, à Roissy, le taux de recours à l'activité partielle a atteint 11 % de la masse salariale annuelle, contre 4,3 % au niveau national, soit un écart de + 6,7 points de %. Cet écart est expliqué pour trois cinquièmes par la structure sectorielle défavorable de la zone.

Source : France Stratégie, à partir de DSN (Acoess)

Graphique 10 – Décomposition du taux de recours apparent à l'activité partielle* des quinze zones d'emploi les moins mobilisatrices du dispositif en 2020
(en écart à la moyenne nationale)



* Défini comme le montant d'activité partielle rapporté à la masse salariale versée (y compris montant d'activité partielle) au sein du secteur privé.

Champ : France (hors Mayotte), établissements du secteur privé (hors agriculture et particuliers-employeurs).

Note : le calcul de l'effet de composition sectorielle local est réalisé sur la base d'une désagrégation sectorielle en 82 secteurs.

Lecture : en 2020, à Pontivy-Loudéac, le taux de recours à l'activité partielle a atteint 2,1 % de la masse salariale annuelle, contre 4,3 % au niveau national, soit un écart de -2,2 points de %. Cet écart est expliqué pour un quart par le comportement de recours spécifique des entreprises de la zone.

Source : France Stratégie, à partir de DSN (AcoSS)

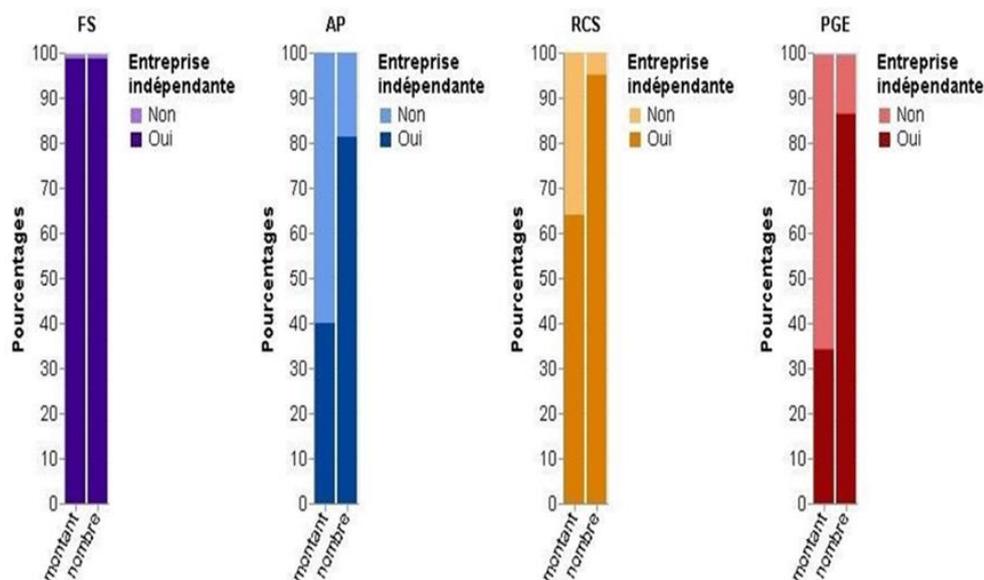
La diversité du recours selon la taille, le secteur et l'emplacement géographique masque en outre des différences entre entreprises indépendantes et entreprises appartenant à un groupe. Le recours selon la structure actionnariale des entreprises est analysé ci-après.

Répartition selon l'appartenance à un groupe

Le recours à chacun des dispositifs de soutien peut être caractérisé par la structure actionnariale des entreprises. Les données utilisées pour caractériser l'appartenance

d'une entreprise à un groupe proviennent de la base « LIFI » des liaisons financières entre les entreprises (Insee, 2018). Une entreprise est considérée ici comme appartenant à un groupe si elle fait partie du noyau dur d'un groupe¹. Une entreprise dite « indépendante » se caractérise par la non-appartenance au noyau dur d'un groupe.

Graphique 11 – Répartition des entreprises et des montants selon l'appartenance à un groupe



Champ : pour chaque dispositif, entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Note : une entreprise est considérée comme indépendante si elle n'appartient pas au noyau dur d'un groupe. Le report des cotisations sociales est calculé ici comme le report restant dû à fin septembre 2020.

Lecture : entre mars et septembre 2020, 81 % des entreprises bénéficiaires de l'AP sont considérées comme indépendantes et représentent 40 % du montant d'AP.

Source : France Stratégie/IGF, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoss (RCS), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, LIFI 2017)

Les entreprises faisant partie d'un groupe représentent 1 % des entreprises ayant recouru au fonds de solidarité et 19 % de celles ayant recouru à l'activité partielle (Graphique 11). La part des montants alloués aux entreprises faisant partie d'un groupe au titre du FS (1 %) sont stables par rapport à la part que représentent ces entreprises. En revanche, bien que seulement 14 % des entreprises ayant recouru au PGE fassent partie du noyau dur d'un groupe, elles concentrent près de 66 % du montant de ce dispositif. Cette structure se rapproche de celle de l'AP, dont le montant alloué aux entreprises faisant partie du noyau

¹ Le « noyau dur » d'un groupe est l'ensemble des sociétés détenues directement ou indirectement à plus de 50 % par une société mère, tête de groupe (Insee).

dur d'un groupe représente 60 % du montant total d'AP. À titre de comparaison, les entreprises ne faisant pas partie d'un groupe emploient 48 % des salariés dans l'économie française.

Répartition selon la situation financière pré-crise des entreprises

Le recours aux différents dispositifs de soutien varie enfin selon la situation financière des entreprises avant la crise. Plusieurs sources de données sont disponibles pour caractériser cette situation :

- la base FARE de l'Insee, qui consolide les comptes annuels des entreprises ;
- les données de gestion de la TVA (DGFIP) disponibles mensuellement ;
- les cotations réalisées par la Banque de France, renseignées dans la base Fiben.

Les données de gestion de la TVA sont utilisées dans la partie 2.3 pour caractériser la contraction du chiffre d'affaires des entreprises confrontées à la pandémie de Covid-19. Nous nous attacherons ici à décrire le recours aux différents dispositifs de soutien selon les cotations des entreprises attribuées par la Banque de France en 2018 dans leur grande majorité¹ et selon des indicateurs financiers construits à partir de la base FARE de l'Insee pour l'année 2018. Les variables financières de la base FARE peuvent être également utilisées pour caractériser le recours des entreprises « zombies »².

Selon les cotations des entreprises attribuées par la Banque de France

Selon la Banque de France, les entreprises non financières de nature industrielle et commerciale ayant leur siège social en France peuvent faire l'objet d'une cotation. La cotation de la Banque de France est composée d'une cote d'activité et d'une cote de crédit.

La Banque de France attribue une cote d'activité à toute entreprise ayant son siège social en France, selon le référentiel suivant (Tableau 2).

¹ Les données 2019 sont en cours de collecte et seulement disponibles pour une minorité d'entreprises.

² Les entreprises « zombies » sont des entreprises matures (ayant au moins 10 ans d'existence) qui ne parviennent pas à couvrir leur charges d'intérêts avec leur EBE pendant au moins 3 années consécutives (OCDE, 2017 ; France Stratégie, 2019). Les filiales zombies d'un groupe en bonne santé ne sont pas considérées ici comme zombies. Sont exclues les entreprises dont l'effectif salarial en ETP est inférieur à 1 sur l'ensemble de la période 2010-2018 ainsi que les entreprises des secteurs Agriculture, Activités financières et d'assurance, Administrations publiques, Autres services, Activités des sièges sociaux et R & D scientifique.

Tableau 2 – Cote d'activité des entreprises : référentiel de la Banque de France, en millions d'euros

Cote d'activité	Chiffre d'affaires	
	Supérieur ou égal à	Strictement inférieur à
A	750 M€	-
B	150 M€	750 M€
C	50 M€	150 M€
D	30 M€	50 M€
E	15 M€	30 M€
F	7,5 M€	15 M€
G	1,5 M€	7,5 M€
H	0,75 M€	1,5 M€
J	0,50 M€	0,75 M€
K	0,25 M€	0,50 M€
L	0,10 M€	0,25 M€
M	-	0,10 M€
N	Non significatif	
X	Non connu de la Banque de France	

Source : Banque de France

L'attribution de la cote d'activité repose, dans la très grande majorité des cas¹, sur la connaissance du chiffre d'affaires issu du Fichier bancaire des entreprises (Fiben). L'attribution de la cote de crédit, qui vise à apprécier la capacité de l'entreprise à honorer ses engagements financiers à un horizon de trois ans, repose sur une collecte d'information plus conséquente. L'appariement des données disponibles sur les mesures de soutien aux entreprises avec les données issues de la base de cotation de la Banque de France réduit l'échantillon destiné à l'analyse du lien entre le taux de recours et le niveau de solvabilité des entreprises. En effet, compte tenu du seuil de collecte des bilans dans Fiben (750 000 euros de chiffre d'affaires, seuil retenu pour effectuer une cotation du risque de crédit fondée sur une analyse financière s'appuyant sur les comptes des entreprises), ce sont surtout des TPE qui ont été écartées de l'échantillon obtenu après appariement. Le faible nombre de TPE réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 750 000 euros n'a pas permis d'étudier le lien entre leur solvabilité et le recours au FS.

¹ Dans certains cas particuliers, la cote d'activité repose aussi sur le montant des opérations à la commission, la production stockée ou encore le chiffre d'affaires consolidé du groupe.

Le recours au RCS pour les travailleurs indépendants est exclu de l'analyse pour les mêmes raisons.

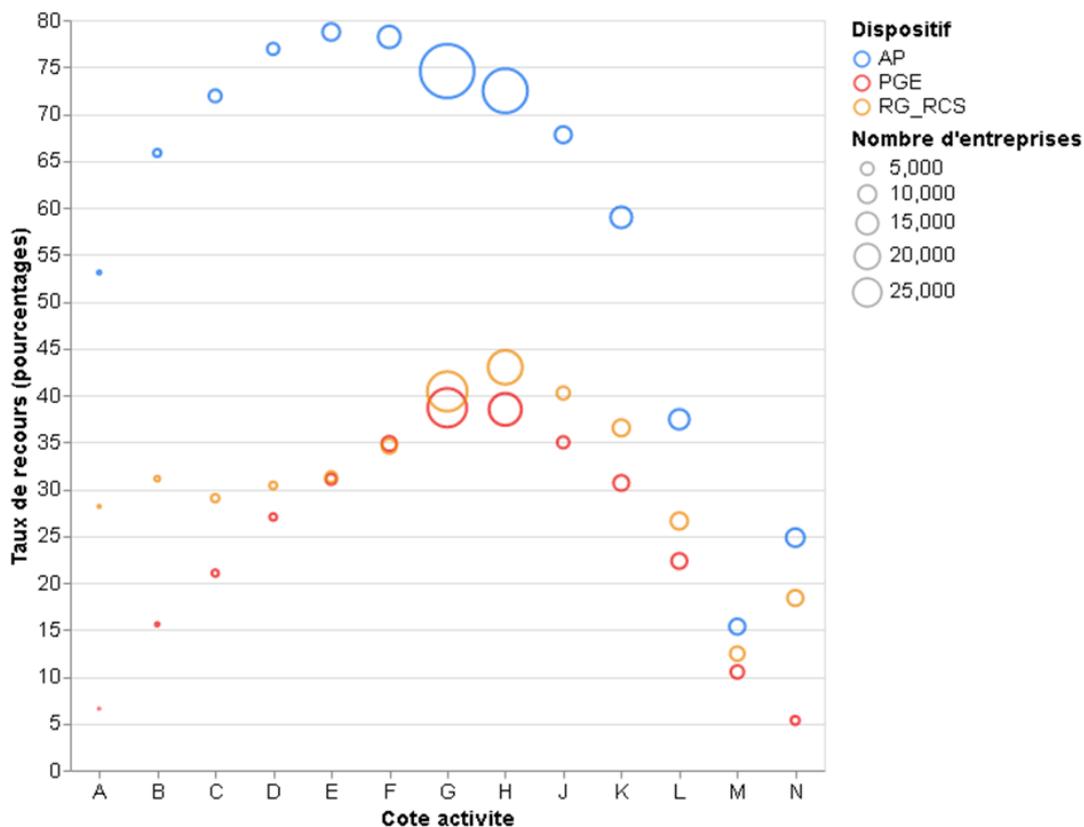
L'échantillon réduit permet néanmoins d'apprécier le taux de recours des entreprises aux différents dispositifs selon leur cote d'activité (Graphique 12) et de crédit (Graphique 13). Pour faire face à la crise sanitaire, les entreprises cotées par la Banque de France ont surtout utilisé l'AP : le taux de recours a dépassé les 75 % pour les entreprises de la cote D (niveau d'activité compris entre 30 et 50 millions d'euros), E (entre 15 et 30 millions) et F (entre 7,5 et 15 millions). Pour les entreprises ayant le plus fort niveau d'activité (Cote A avec un niveau d'activité supérieur à 750 millions d'euros), un peu plus d'une entreprise sur deux a recouru à l'AP (53 %).

Les entreprises de la cote M (plus faible niveau d'activité) ont eu un taux de recours à l'activité partielle de 15 %¹. Les distributions du taux de recours au RCS et au PGE suivent comme celle de l'AP globalement une courbe en cloche avec des taux de recours faibles pour les cotes correspondant à de faibles et forts niveaux d'activité et un taux de recours relativement élevé pour les cotes correspondant à un niveau moyen d'activité (cote E, F, G, H, J et K). Cependant, contrairement à l'activité partielle, le taux de recours aux RCS et au PGE ne dépasse jamais les 50 %, y compris pour les entreprises ayant un niveau moyen d'activité.

On ne peut toutefois pas déduire de la baisse du taux de recours pour les entreprises dont la cote d'activité correspond à une activité faible (au-delà de J) que le taux de recours baisse de manière générale pour les entreprises dont l'activité est plus faible : la base de cotation est très lacunaire pour ces entreprises, avec un possible biais de sélection.

¹ Le taux de recours de la cote N est difficilement interprétable dans la mesure où il s'agit d'« entreprises dont le chiffre d'affaires connu ne reflète pas l'activité réelle de l'entreprise (ex. sociétés holdings,...) ». Pour plus de détails voir [sur le site de la Banque de France](#).

Graphique 12 – Recours selon la cote d'activité



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, cotées par la Banque de France.

Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme le report restant dû à fin septembre 2020.

Lecture : 75 % des entreprises de la cote G (1,5 million d'euros à 7,5 millions de chiffre d'affaires) ont bénéficié de l'AP (bleu), ce qui représente environ 89 000 entreprises (taille du cercle).

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Banque de France (Analyse des entités juridiques)

La cote de crédit attribuée par la Banque de France permet d'apprécier la solvabilité d'une entreprise, soit sa capacité à honorer ses engagements financiers à un horizon de trois ans.

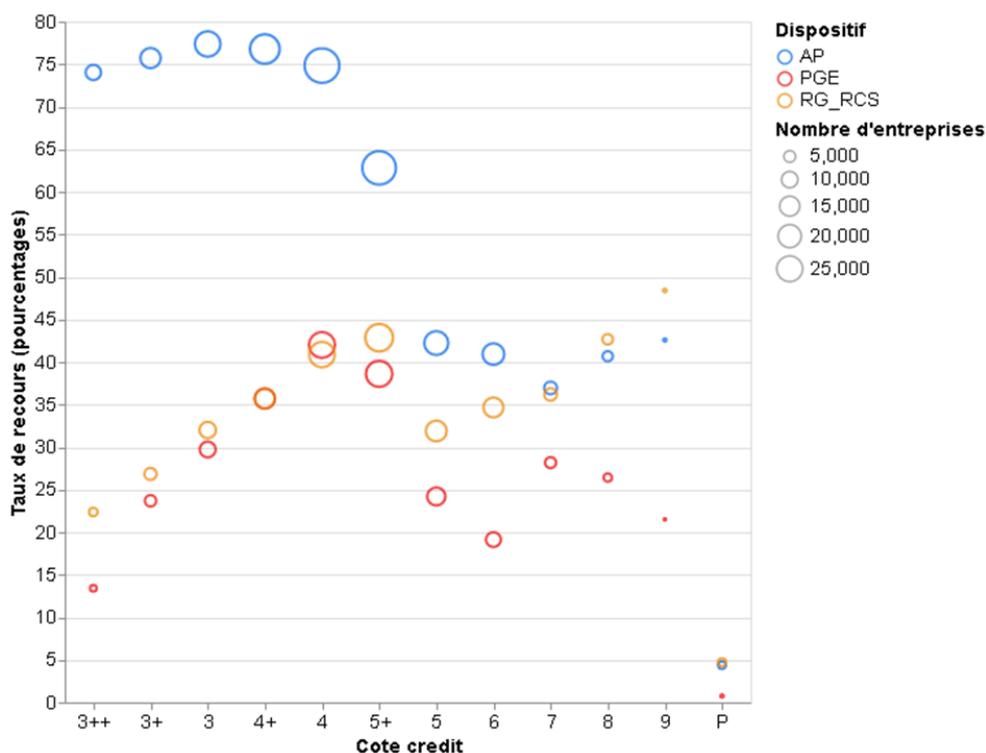
Tableau 3 – Cote de crédit des entreprises selon la Banque de France

Cote de crédit	Appréciation de la capacité de l'entreprise à honorer ses engagements à horizon de 3 ans
3++	Excellente
3+	Très forte
3	Forte
4+	Assez forte
4	Correcte
5+	Assez faible
5	Faible
6	Très faible
7	Au moins un incident de paiement sur effet
8	Menacée
9	Compromise
P	En procédure collective
0	Aucune information défavorable

Source : Banque de France

La distribution du taux de recours selon la cote de crédit confirme que les entreprises cotées par la Banque de France ont davantage recouru à l'activité partielle qu'au RCS et au PGE. Le Graphique 13 met en évidence un taux de recours à l'AP important, de l'ordre de 75 %, par les entreprises dont la cote de crédit est correcte (4) à excellente (3++). Les entreprises dont la cote est faible (5) à compromise (9) affichent quant à elles un taux de recours à l'AP qui varie entre 40 % et 45 %. S'agissant du RCS et du PGE, le recours est maximal pour les entreprises dont la cote de crédit est correcte (4) ou assez faible (5+), et décroît continûment au fur et à mesure que la cote s'améliore.

Graphique 13 – Recours selon la cote de crédit



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, cotées par la Banque de France.

Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme le report restant dû à fin septembre 2020.

Lecture : entre mars et septembre 2020, 77 % des entreprises de la cote 3 (forte capacité de l'entreprise à honorer ses engagements à horizon de trois ans) ont bénéficié de l'AP (bleu), ce qui représente environ 24 000 entreprises (taille du cercle). Une entreprise avec une cote de crédit à 3 est considérée comme ayant une forte capacité à honorer ses engagements financiers à horizon de trois ans tandis qu'une entreprise avec une cote de 6 est considérée comme ayant une très faible capacité.

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Banque de France (Analyse des entités juridiques)

Selon des indicateurs financiers construits à partir de la base FARE de l'Insee

La base FARE (Fichier approché des résultats d'Esane, Insee) consolide les comptes annuels des entreprises. Les derniers comptes disponibles sont ceux de l'année 2018. Les analyses qui suivent supposent donc des indicateurs financiers inchangés pour l'année 2019, avant la pandémie de Covid-19. Nous nous appuyons sur ces données pour construire trois mesures de la situation financière pré-crise des entreprises. Les indicateurs retenus sont les suivants :

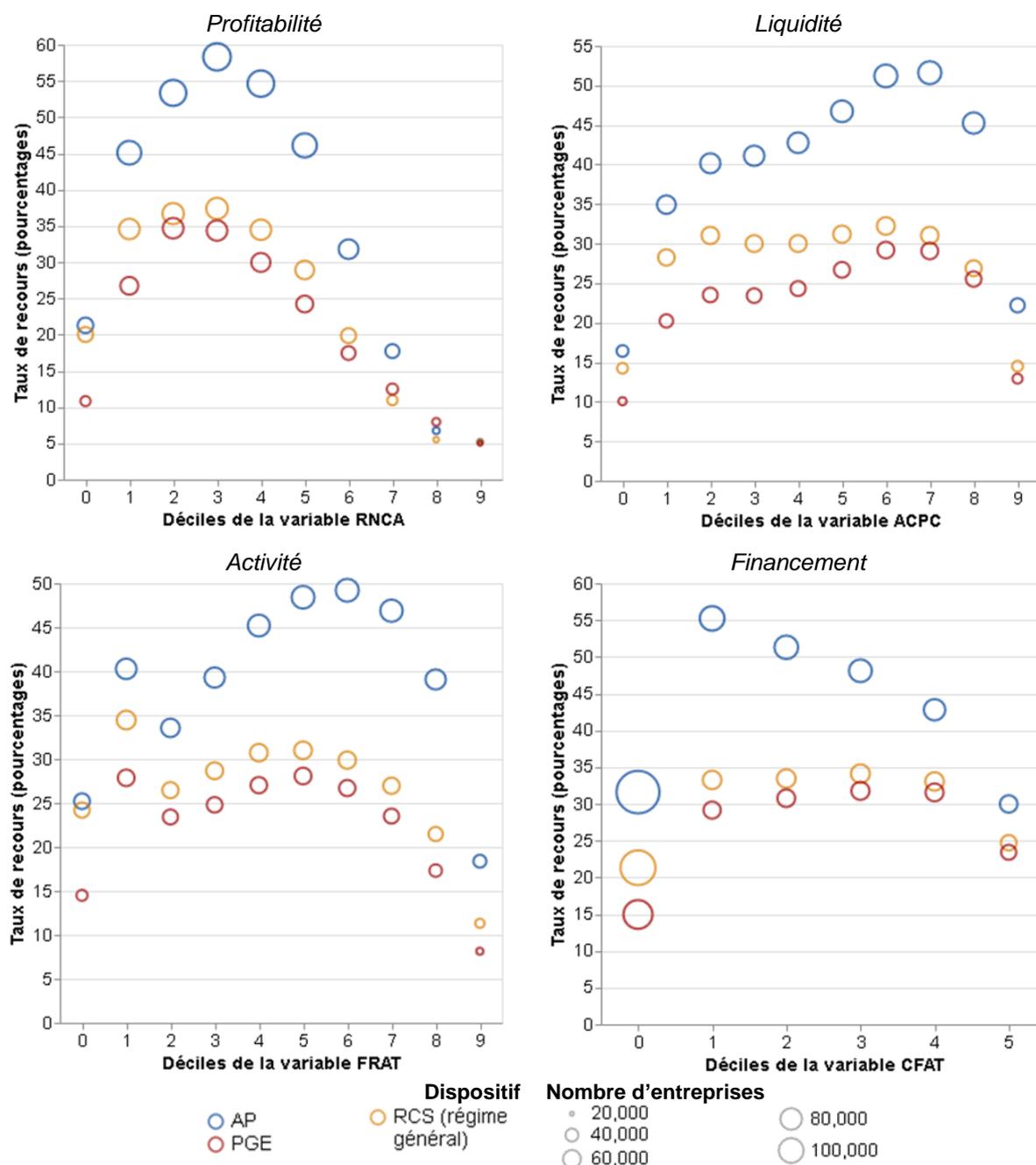
- Rentabilité : RNCA (Résultat net / Chiffre d'affaires). Il traduit la capacité d'une entreprise à produire un résultat ;

- Liquidité : ACPC (Actif circulant / Passif circulant). Il mesure la capacité d'une entreprise à honorer ses dettes à court terme ;
- Activité : FRAT (Fonds de roulement / Actif total). Il mesure les ressources disponibles par unité d'actif ;
- Financement : CFAT (Charges financières / Actif total). Il indique le poids des charges financières par rapport à l'actif total.

Les dispositifs étudiés au regard de ces indicateurs sont l'AP, le PGE et le RCS du régime général. En effet, l'appariement des données de FARE avec les données du FS et des RCS des travailleurs indépendants n'est pas suffisamment représentatif (voir annexe 8).

Le Graphique 14 montre, pour chaque indicateur, le taux de recours des entreprises par décile de l'indicateur. Les déciles supérieurs des indicateurs de rentabilité, de liquidité et d'activité traduisent une meilleure situation financière, tandis que les déciles supérieurs de l'indicateur de financement signalent un poids élevé des charges financières. Pour chacune de ces mesures, on observe que ce sont les entreprises des déciles intermédiaires qui recourent le plus aux aides. Les entreprises les moins profitables (premier décile du RNCA, indicateur de rentabilité) et les plus profitables (dernier décile du RNCA) ont recouru à 11 % ou moins au PGE et à 25 % ou moins à l'AP ou au RCS. À l'inverse, les entreprises situées dans le milieu de la distribution, soit entre le 2^e et 6^e décile ont recouru à 20 % ou plus au PGE et à 40 % ou plus à l'AP. Concernant les mesures de liquidité (ACPC) et d'activité (FRAT), ce sont les entreprises du 5^e au 7^e décile qui recourent le plus à l'AP.

Graphique 14 – Recours selon les déciles des quatre indicateurs financiers retenus



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, comprises dans la base FARE.

Note : pour l'indicateur CFAT, près de la moitié des entreprises présentes dans le champ concerné ont des charges financières nulles, ce qui explique leur regroupement dans le premier décile de ces entreprises, et le nombre de déciles inférieurs à 10. Pour cette raison, l'indicateur CFAT ne sera pas repris dans les graphiques suivants. Le report des cotisations sociales est calculé ici comme le report restant dû à fin septembre 2020

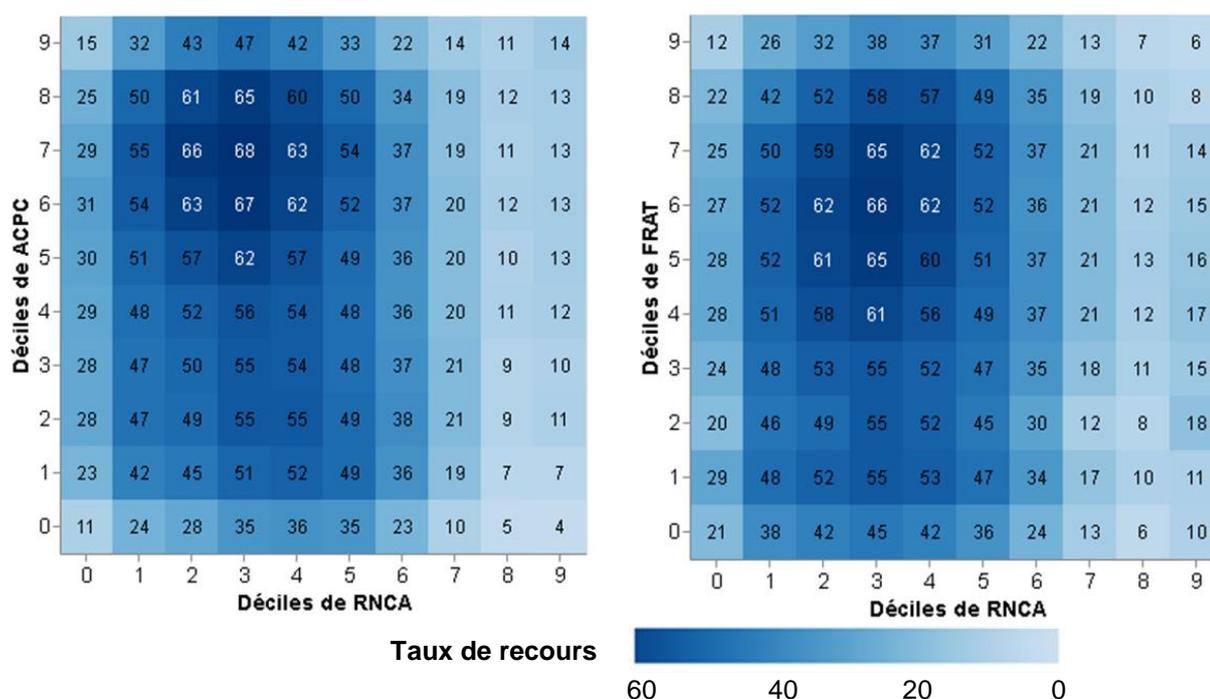
Lecture : entre mars et septembre 2020, parmi les entreprises situées dans le premier décile de rentabilité (variable RNCA), 21 % ont recouru à l'AP, 20 % au report de charges sociales (régime générale), 11 % au PGE.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données Dares (AP), ACOSS (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

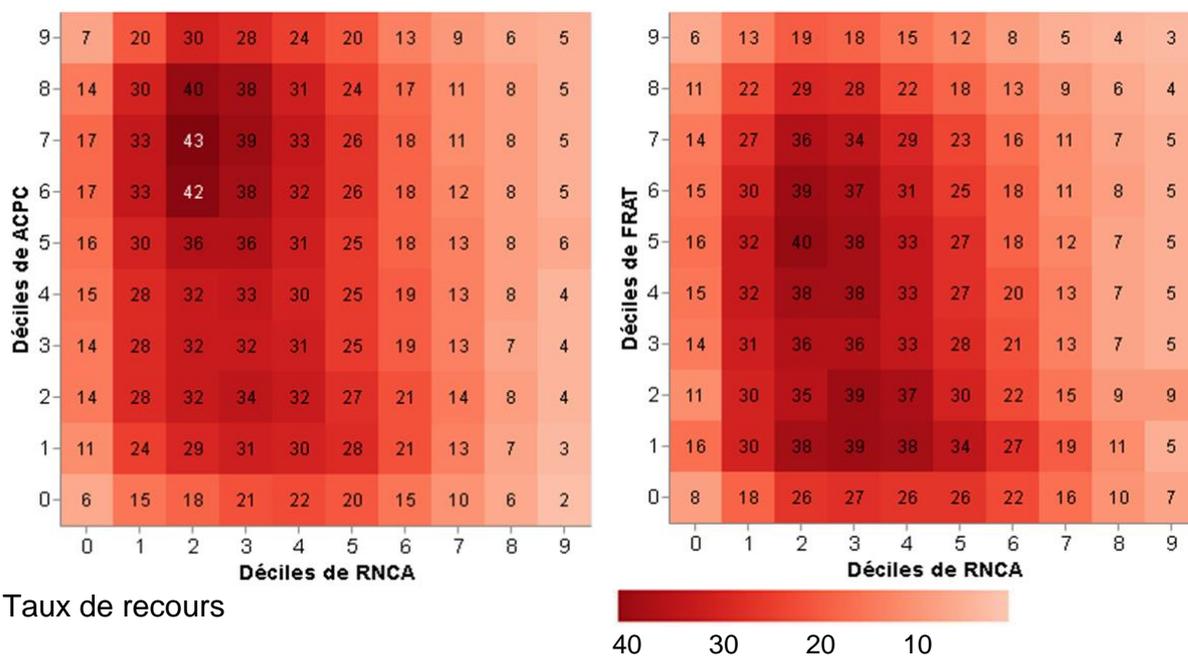
L'analyse proposée ici porte sur les taux de recours à l'AP, au PGE et au RCS du régime général avec une vision bi-variée des indicateurs financiers (Graphique 15). Pour l'AP, on observe que les entreprises qui ont le plus recours sont celles qui sont à la fois dans les 3^e, 4^e et 5^e déciles de la variable RNCA (niveau de rentabilité moyen) et dans les 7^e et 8^e déciles de la variable ACPC (niveau de liquidité élevé), avec un taux de recours autour de 65 %. Pour le RCS, on remarque que les entreprises qui y ont le plus recours se situent à la fois dans les 3^e, 4^e et 5^e déciles de la variable RNCA et dans les 2^e et 3^e déciles de la variable ACPC (niveau de liquidité bas ou élevé), avec un taux de recours autour de 41 %. Par ailleurs, pour les trois dispositifs étudiés, le taux de recours varie plus sensiblement selon les déciles de RNCA que selon les déciles des autres indicateurs financiers.

Graphique 15 – Taux de recours aux différents dispositifs, selon les déciles de profitabilité et liquidité (gauche) et les déciles de profitabilité et activité (droite)

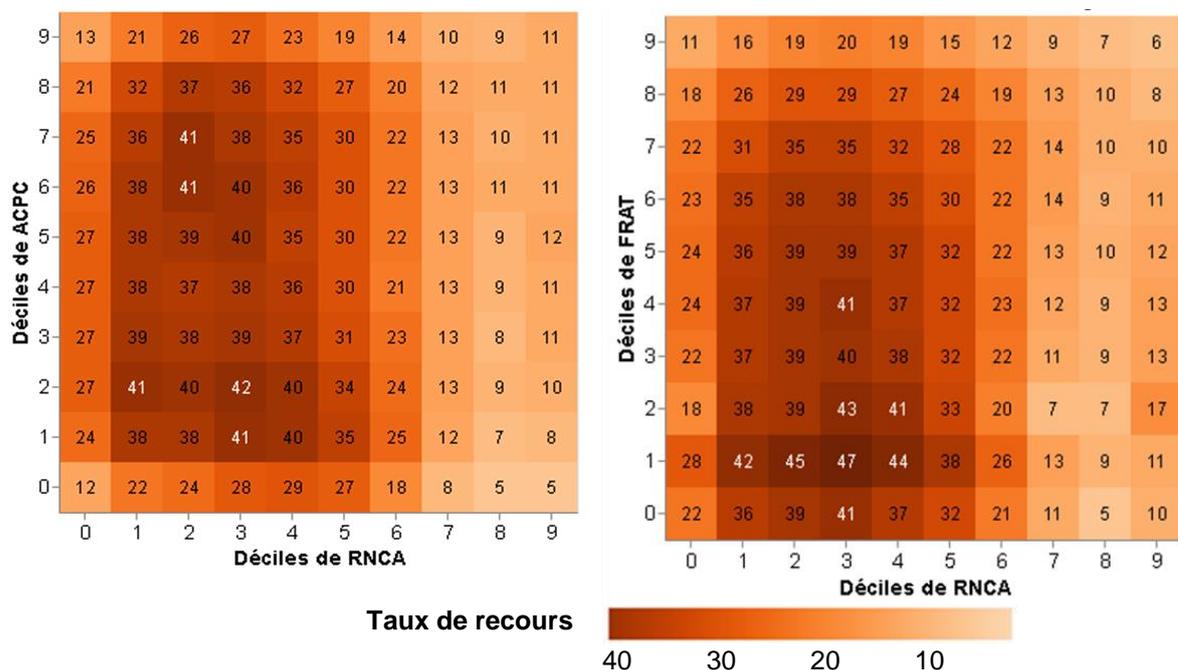
a) *Activité partielle*



b) Prêt garanti par l'État



c) Reports de charges sociales (régime général)



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, comprises dans la base FARE.

Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme le report restant dû à fin septembre 2020.

Lecture : entre mars et septembre 2020, les entreprises se trouvant dans le décile 3 de la variable RNCA (rentabilité) et le décile 1 de la variable ACPC (liquidité) ont un taux de recours à l'AP de 49 %.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Une déclinaison sectorielle de l'indicateur de rentabilité est proposée en annexe 3 (Graphique A-1 et Graphique A-2), afin de mieux appréhender les différences de situation financières liées au secteur d'activité. Les déciles de RNCA sont calculés sur l'ensemble des entreprises.

Les entreprises « zombies » dans le recours aux dispositifs

Les entreprises « zombies »¹ peuvent causer d'importants préjudices à l'économie. Leur apparition et leur survie peuvent être favorisées par un cadre juridique inefficace, des prêts à taux d'intérêt faible eu égard à leur solvabilité mais aussi un soutien public qui ne tiendrait pas compte de leur viabilité. En 2018, elles représentaient 7 % des entreprises matures (i.e. ayant au moins dix ans d'expérience) dans le champ d'analyse, réalisaient 4 % de la valeur ajoutée du champ d'analyse, employaient 7,6 % de son effectif salarié et utilisaient 8 % de son capital productif (corporel et incorporel). Près d'une entreprise « zombie » sur deux a eu recours aux mesures de soutien (4 % des entreprises matures). Elles ont bénéficié des mesures de soutien à hauteur de 4 % du fonds de solidarité et du prêt garanti par l'État, de 5 % de l'activité partielle et 7 % du report de charges sociales. Les aides allouées à ces entreprises ne dépassent donc pas leur poids dans l'économie (Graphique 16).

L'analyse du recours selon la situation financière des entreprises avant la crise révèle donc des comportements divers face aux dispositifs de soutien. Les entreprises bénéficiant avant la crise d'un niveau de rentabilité élevé ou très faible, pour tous les secteurs d'activité, ont moins recouru que les autres entreprises. Ce sont par ailleurs les entreprises avec un niveau de liquidité bon à très bon avant la crise qui recourent à l'AP, au PGE et au RCS. Enfin, les dispositifs mis en place n'ont pas davantage profité aux entreprises « zombies ».

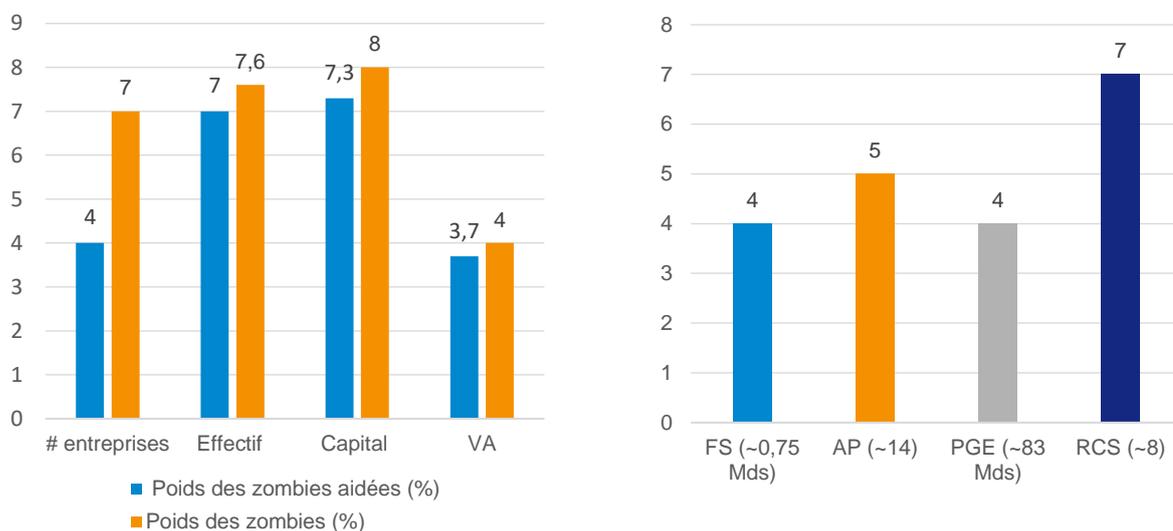
Contrairement aux autres dispositifs, l'activité partielle a pour finalité de compenser la rémunération des salariés dont l'entreprise est particulièrement impactée par la crise. Dans la section suivante, les données portant sur les salariés sont mobilisées afin d'analyser le recours à l'activité partielle selon les caractéristiques des salariés et non des entreprises.

¹ Les entreprises « zombies » sont des entreprises matures (ayant au moins 10 ans d'existence) qui ne parviennent pas à couvrir leur charges d'intérêts avec leur EBE pendant au moins 3 années consécutives (OCDE, 2017 ; France Stratégie, 2019). Les filiales zombies d'un groupe en bonne santé ne sont pas considérées ici comme zombies. Sont exclues les entreprises dont l'effectif salarial en ETP est inférieur à 1 sur l'ensemble de la période 2010-2018 ainsi que les entreprises des secteurs Agriculture, Activités financières et d'assurance, Administrations publiques, Autres services, Activités des sièges sociaux et R&D scientifique.

Graphique 16 – Poids des entreprises « zombies » dans l'économie et dans les aides

Poids économique des entreprises « zombies » et des « zombies » aidées

Montant des aides obtenues par les « zombies » en % du montant total de chaque dispositif



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme le report restant dû à fin septembre 2020.

Lecture : 7 % des entreprises matures sont zombies dont près d'une entreprise sur deux a bénéficié d'au moins une aide (figure de gauche) entre mars et septembre 2020. Les entreprises « zombies » ont bénéficié du PGE (4 %) à hauteur de leur poids dans l'économie (4 % de la valeur ajoutée).

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Analyse du type d'emploi bénéficiant de l'activité partielle (contribution Dares)

Alors qu'avant la crise de 2020, l'activité partielle concernait majoritairement des hommes, plutôt âgés, ouvriers et exerçants dans le secteur industriel, les bénéficiaires de l'activité partielle sont désormais plus représentatifs de l'ensemble des salariés du privé.

Avant crise : un recours limité et concentré vers certains secteurs et profils de salariés

De 2015 à 2019, entre 25 000 et 50 000 salariés étaient placés en activité partielle en moyenne chaque mois (Graphique 17). Le dispositif était majoritairement utilisé par les secteurs industriels, qui recouvraient 61 % des effectifs en activité partielle en 2019, contre 18 % de l'emploi salarié privé. Le recours était moindre dans les services principalement marchands, qui représentaient 30 % des salariés en activité partielle mais 59 % des salariés du privé. Le dispositif était principalement mobilisé pour des raisons liées à la conjoncture économique mais également pour faire face à des circonstances exceptionnelles (inondations, grèves, attentats, Gilets jaunes, Brexit, etc.).

L'activité partielle est majoritairement sollicitée par l'industrie, notamment l'automobile. Elle était à dominante masculine (73 % en 2019, contre 55 % d'hommes salariés du privé) et concernait surtout des ouvriers (respectivement 64 % et 27 %). La proportion de seniors parmi les salariés placés en activité partielle était supérieure à celle de l'ensemble des salariés du privé, même si les écarts de structure par âge tendaient à s'amoin-drir (Graphique 18). Ainsi, les 50 ans ou plus représentaient 51 % des salariés en activité partielle en 2015 puis 37 % en 2019, contre 27 % chez les salariés du privé la même année.

Avec la crise : un recours massif, y compris dans des secteurs peu utilisateurs jusque-là

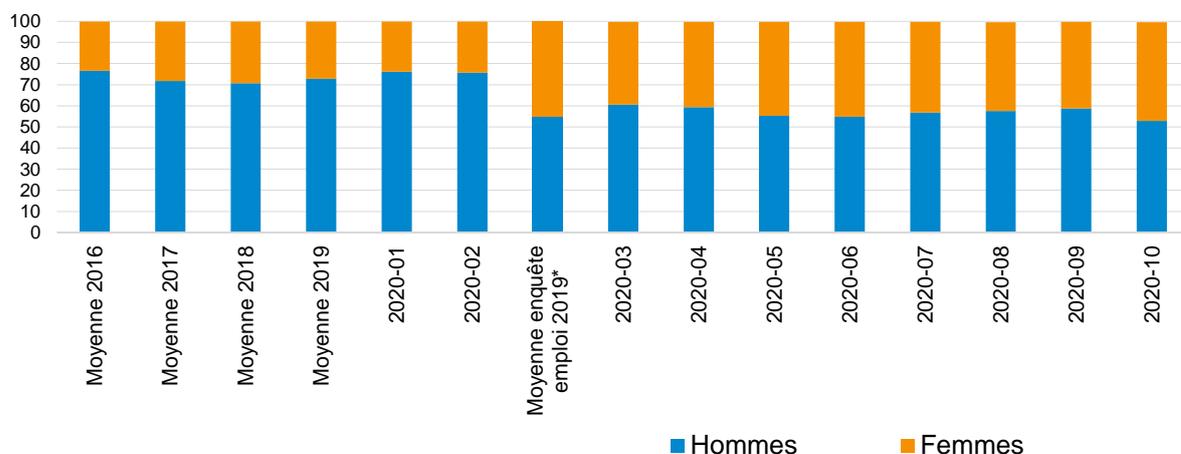
La crise sanitaire conduit à un changement d'échelle du dispositif. En outre, comparativement à la situation d'avant-crise, la structure sectorielle des salariés placés en activité partielle se déforme. L'arrêt complet de l'activité dans certains secteurs, comme l'hébergement-restauration et les services aux ménages, se traduit par un doublement du poids des services principalement marchands. L'arrêt soudain des chantiers conduit aussi à une hausse de la part de la construction au début de la crise sanitaire. Néanmoins, cette part reflue dès le mois de mai (8 %, puis 3 % en juin) suite au déconfinement. À l'inverse, la place des services marchands s'accroît au fil des mois, principalement en raison de la reprise plus lente et plus tardive des activités d'hébergement-restauration.

Le profil des personnes en activité partielle se rapproche de celui des salariés du privé

Le changement de structure sectorielle de l'activité partielle entraîne un rapprochement entre le profil des salariés placés dans ce dispositif et celui de l'ensemble des salariés du privé. Ainsi, la part des femmes parmi les personnes en activité partielle augmente nettement, passant de 27 % en moyenne en 2019 à 45 % environ suite à la crise, rejoignant ainsi celle observée sur l'emploi salarié privé. La proportion de jeunes de moins de 25 ans s'accroît également : alors qu'elle était de 5 % en 2019, elle s'élève à 11 % entre mars et octobre 2020, un niveau équivalent à celui des salariés du privé.

Par ailleurs, la part des ouvriers parmi les salariés en activité partielle diminue nettement lors du premier confinement (Graphique 19). Elle reste néanmoins supérieure à celle prévalant dans l'emploi salarié privé, en raison notamment du fort recours à l'activité partielle dans la construction. De juin à septembre 2020, avec la reprise de l'activité dans ce secteur, la répartition par catégorie socioprofessionnelle des salariés en activité partielle rejoint progressivement celle des salariés du privé. C'est le cas notamment chez les cadres, suggérant un taux de recours identique aux autres catégories socioprofessionnelles, bien que leurs emplois soient théoriquement plus concernés par le télétravail.

Graphique 17 – Répartition par sexe des salariés en activité partielle



* Répartition de l'emploi salarié privé, hors salariés des particuliers employeurs en moyenne annuelle en 2019.

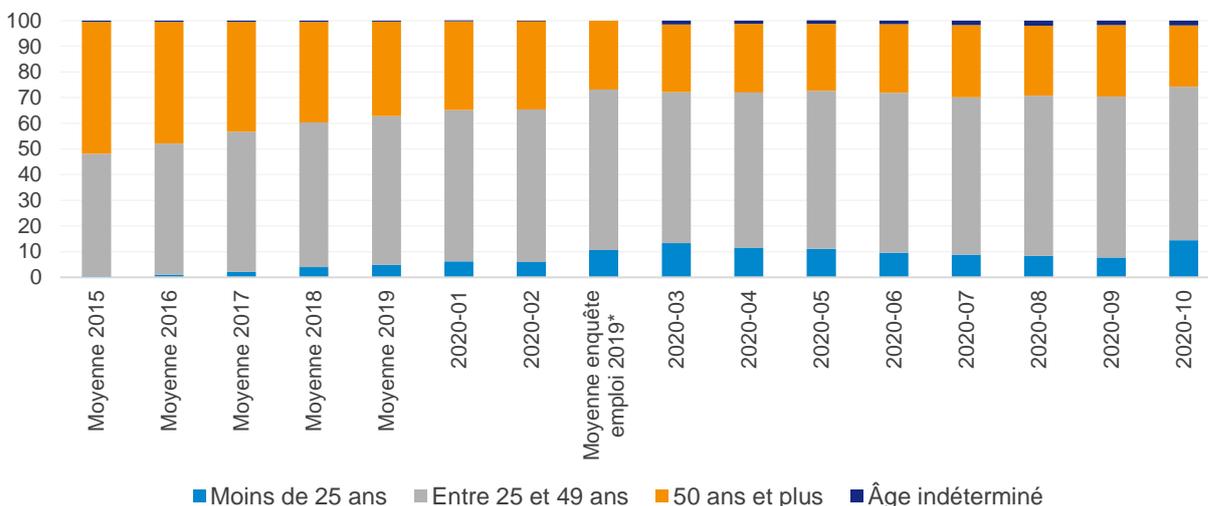
Champ : France hors Mayotte pour l'emploi ; France, salariés du privé pour l'activité partielle.

Lecture : En avril 2020, 59 % des salariés effectivement placés en activité partielle sont des hommes.

Sources : enquête *Emploi pour l'emploi* ; DGEFP – *SI APART* extraction 20 mars 2021 et enquête *Acemo-Covid* pour l'activité partielle.

Graphique 18 – Répartition par tranche d'âge des salariés en activité partielle

En %, données brutes



* Répartition de l'emploi salarié privé, hors salariés des particuliers employeurs en moyenne annuelle en 2019.

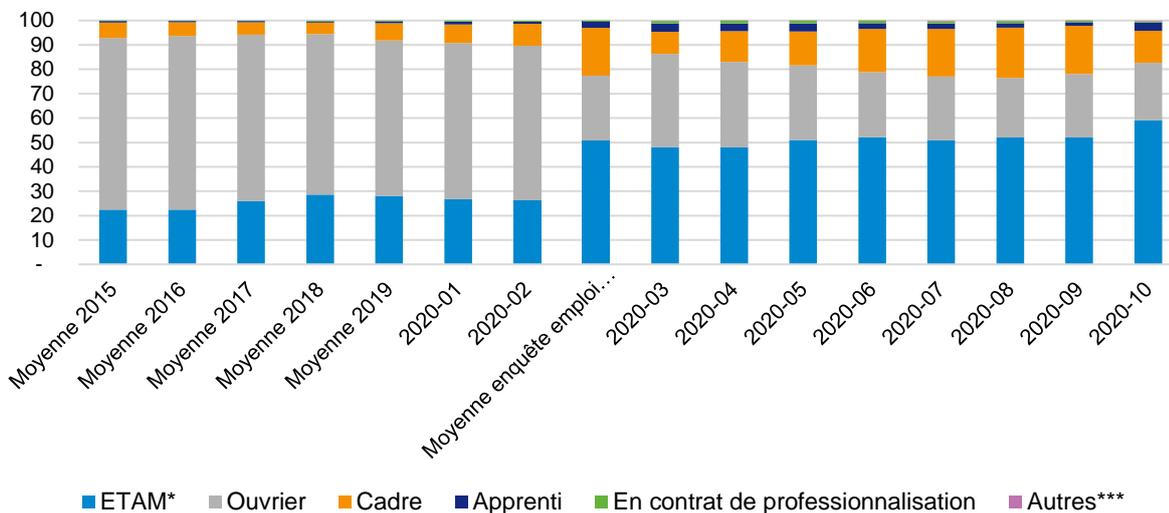
Champ : France hors Mayotte pour l'emploi ; France, salariés du privé pour l'activité partielle.

Lecture : En avril 2020, 12 % des salariés effectivement placés en en activité partielle ont moins de 25 ans.

Sources : enquête *Emploi pour l'emploi* ; DGEFP – *SI APART* extraction 20 mars 2021 et enquête *Acemo-Covid* pour l'activité partielle

Graphique 19 – Répartition par catégories socioprofessionnelles des salariés en activité partielle

En %, données brutes



* Répartition de l'emploi salarié privé, hors salariés des particuliers employeurs en moyenne annuelle en 2019.

** ETAM : Employés, techniciens et agents de maîtrise.

*** La catégorie « Autres » regroupe : travailleur à domicile, VRP, salarié mineur hors apprenti, salarié en contrat d'engagement, salarié au cachet, pigiste et marin-pêcheur.

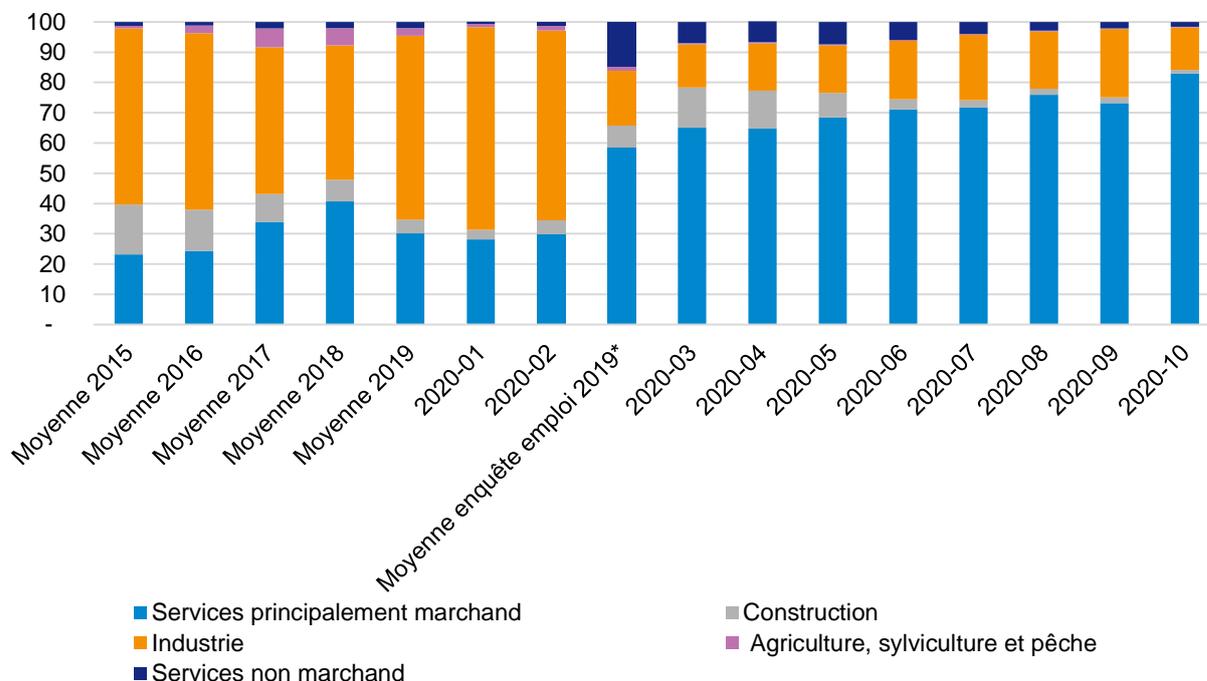
Champ : France hors Mayotte pour l'emploi ; France, salariés du privé pour l'activité partielle.

Lecture : en avril 2020, 48 % des salariés en activité partielle sont des employés, techniciens et agents de maîtrise.

Sources : enquête Emploi pour l'emploi ; DGEFP – SI APART extraction 20 mars 2021 et enquête Acemo-Covid pour l'activité partielle

Graphique 20 – Répartition sectorielle des salariés en activité partielle

En %, données brutes



* Répartition de l'emploi salarié privé, hors salariés des particuliers employeurs en moyenne annuelle en 2019.

Lecture : en avril 2020, 65 % des salariés effectivement placés en activité partielle travaillent dans les services principalement marchands.

Champ : France hors Mayotte pour l'emploi ; France, salariés du privé pour l'activité partielle.

Sources : enquête Emploi pour l'emploi ; DGEFP – SI APART extraction 20 mars 2021 et enquête Acemo-Covid pour l'activité partielle

1.3. Analyse du recours croisé aux quatre dispositifs

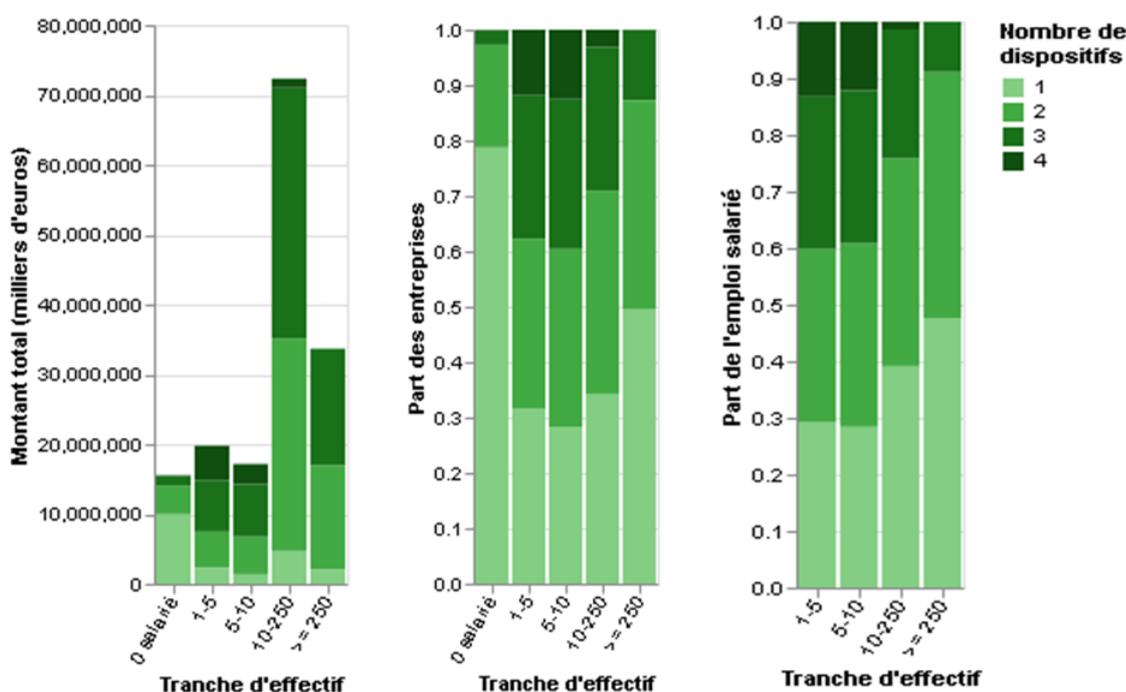
Les analyses ont porté jusqu'ici sur la description du recours à chacun des dispositifs indépendamment. On étudie ici le recours croisé aux quatre dispositifs, en répétant plusieurs axes d'analyse (par taille, par secteur, par zone d'emploi, selon l'appartenance à un groupe, selon la situation financière pré-crise). Ce travail est rendu possible par la consolidation des données de recours aux dispositifs dans une base unique, que ne permettaient pas les données publiées séparément par les administrations.

Analyse par taille

Entre mars et septembre 2020, 3,7 millions d'entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ont recouru à au moins un des quatre principaux dispositifs mis en place pour

faire face aux conséquences de la crise sanitaire. Au total, à fin septembre 2020, 161 milliards d'euros ont été mobilisés pour soutenir l'activité des entreprises touchées : 72 milliards ont bénéficié à des PME et 53 milliards à des TPE, soit respectivement 46 % et 33 % du montant total des aides (Graphique 21). Très peu de ces PME ont eu recours aux quatre dispositifs (3 %) et plus de 60 % ont recouru à au moins deux dispositifs. Les PME ayant bénéficié d'au moins deux dispositifs emploient près de 61 % de l'emploi salarié total des PME bénéficiaires. Cette part, calculée par rapport à l'emploi salarié total de la tranche d'effectif correspondante, est de 70 % pour les TPE et de 52 % pour les entreprises de plus de 250 salariés (diagramme de droite).

Graphique 21 – Montant total des aides et part des entreprises par tranche d'effectif selon le nombre de dispositifs



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme le report restant dû à fin septembre 2020.

Lecture : les entreprises de plus de 250 salariés ayant recouru à trois dispositifs, soit 13 % des entreprises de plus de 250 salariés, ont bénéficié d'un total de 17 milliards d'euros d'aides entre mars et septembre 2020.

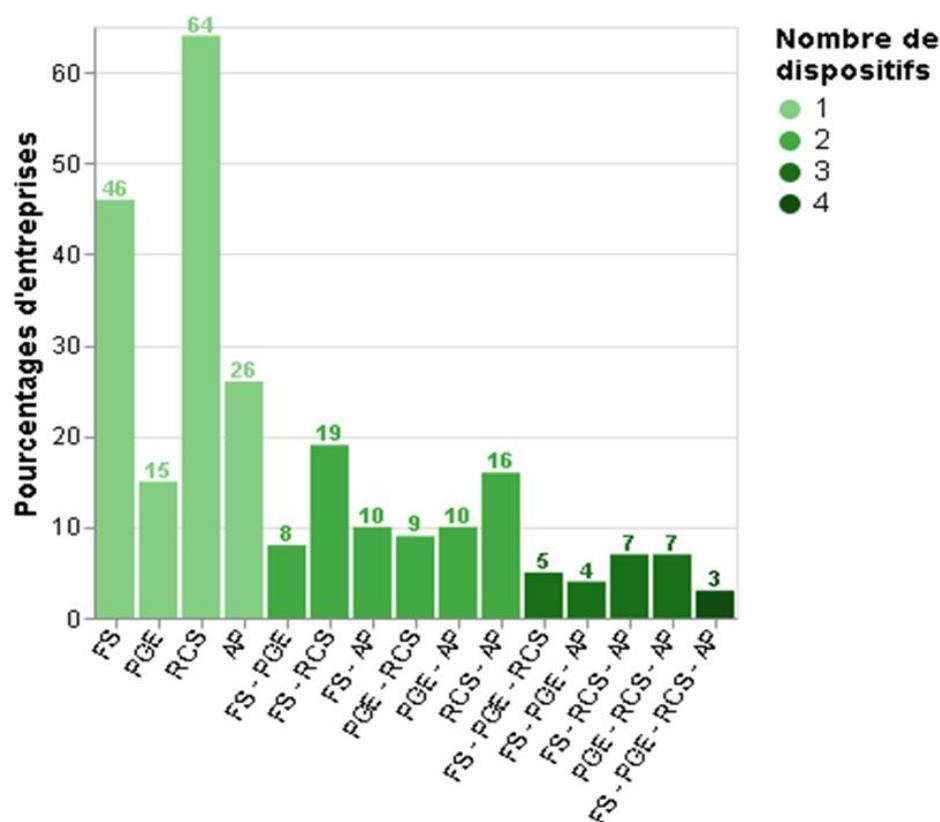
Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019)

Les entreprises ayant eu recours à au moins un dispositif ont surtout mobilisé le RCS (64 % de celles bénéficiaires d'au moins une aide), en partie du fait du caractère automatique du report pour les travailleurs indépendants. En effet, en excluant le recours

des travailleurs indépendants au RCS, le dispositif le plus demandé devient le FS, avec 46 % de recours.

En combinaison avec d'autres dispositifs, 19 % des entreprises ont cumulé le RCS avec au moins le FS, 16 % avec au moins l'AP, et 7 % avec à la fois au moins l'AP et le FS (Graphique 22). Ce recours relativement faible à différentes combinaisons de dispositifs cache des disparités par taille : quand les entreprises de moins de 5 salariés ont majoritairement eu recours à un seul dispositif, environ une entreprise sur deux des catégories 5-10 salariés et 10-250 salariés a au moins cumulé le RCS avec l'AP, et plus d'une sur quatre a ajouté un PGE (Graphique A-4 en annexe 4).

Graphique 22 – Part des entreprises ayant eu recours à différentes combinaisons



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme le report restant dû à fin septembre 2020.

Lecture : entre mars et septembre 2020, parmi les entreprises ayant recouru à au moins un dispositif, 64 % d'entre elles ont eu recours (au moins) au RCS, 19 % ont eu recours (au moins) au RCS et au FS.

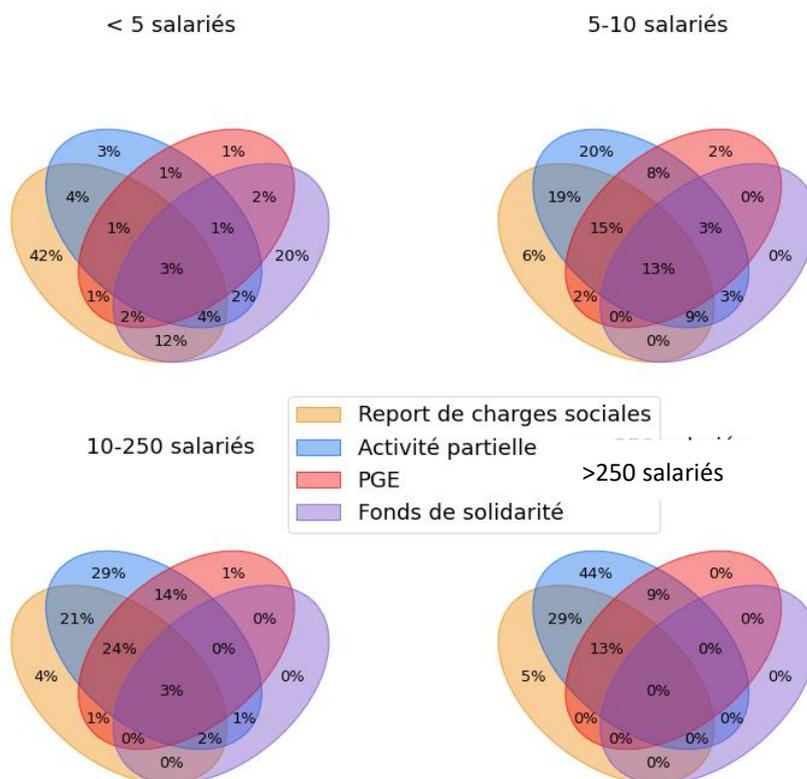
Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base des non-salariés 2017)

Le Graphique 23 permet de visualiser de manière synthétique l'ensemble des combinaisons de recours :

- Parmi les entreprises de 5 à 10 salariés ayant eu recours à au moins un dispositif, 28 % n'ont eu recours qu'à un seul dispositif : 20 % à l'activité partielle, 6 % au report de cotisations sociales, 2 % au PGE et 0 % au fonds de solidarité.
- Parmi les entreprises de 10 à 250 salariés ayant eu recours à au moins un dispositif, 34 % n'ont eu recours qu'à un seul dispositif : 29 % à l'activité partielle, 4 % au report de cotisations sociales, 1 % au PGE et 0 % au fonds de solidarité.
- Dans les entreprises de plus de 250 salariés ayant eu recours à au moins un dispositif, 49 % n'ont eu recours qu'à un seul dispositif : 44 % à l'activité partielle, 5 % au report de cotisations sociales et moins de 1 % au PGE et au fonds de solidarité.

Parmi les entreprises ayant eu recours à au moins un dispositif, la part de celles ayant cumulé au moins trois aides décroît fortement avec la taille : égale à 40 % pour les entreprises de 5 à 10 salariés, elle est de 29 % pour les entreprises de 10 à 250 salariés, et de 13 % pour les entreprises de plus de 250 salariés.

Graphique 23 – Part des entreprises ayant eu recours à différentes combinaisons de dispositif selon la taille, tous secteurs – Diagramme de Venn



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recours à au moins un dispositif.

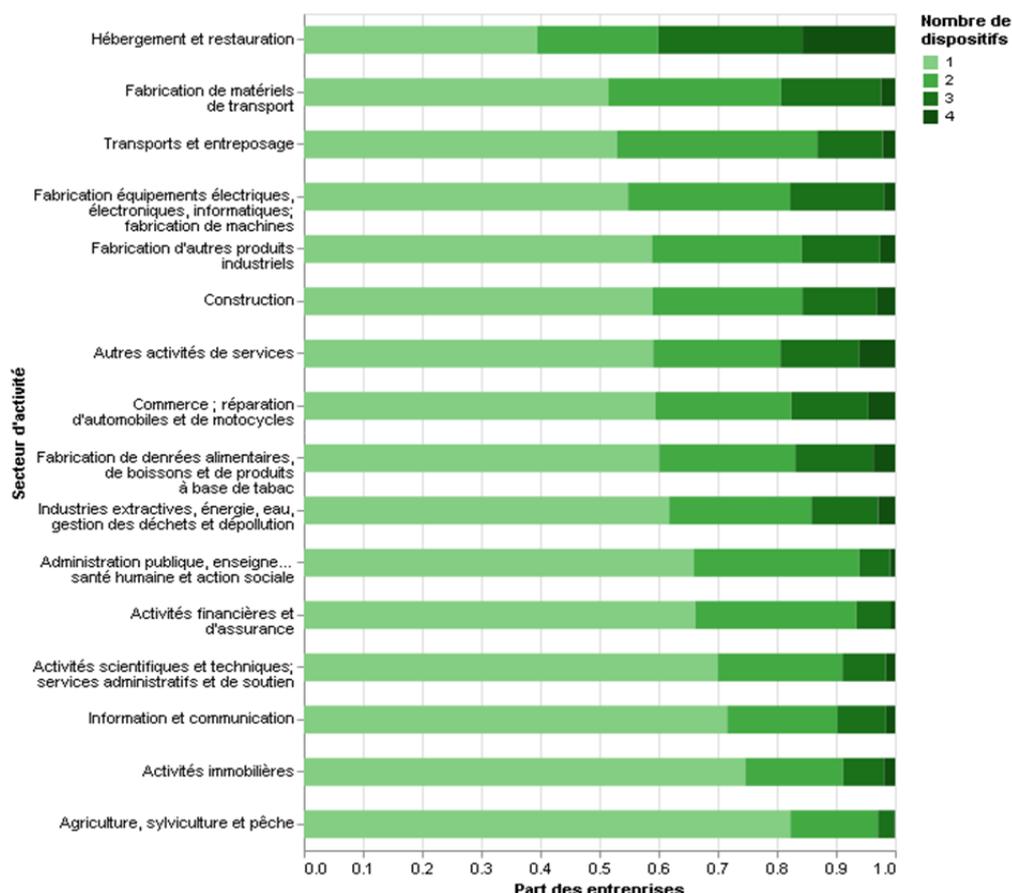
Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme le report restant dû à fin septembre 2020.

Lecture : entre mars et septembre 2020, parmi les entreprises de 10 à 250 salariés ayant eu recours à au moins un dispositif, 21 % ont eu recours uniquement au RCS et à l'AP, 24 % ont eu recours à ces deux derniers dispositifs ainsi qu'au PGE, et 3 % ont eu recours aux quatre dispositifs.

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base des non-salariés 2017)

Analyse par secteur

Graphique 24 – Part des entreprises ayant recouru aux aides selon le nombre de dispositifs mobilisés, par secteur



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme le report restant dû à fin septembre 2020.

Lecture : entre mars et septembre 2020, dans le secteur de l'hébergement-restauration, parmi les entreprises ayant recouru à au moins un dispositif, 39 % ont eu recours à un seul, 21 % à deux, 24 % à trois et 16 % à quatre dispositifs.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoess (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base des non-salariés 2017)

Les entreprises bénéficiaires d'au moins un dispositif du secteur de l'hébergement-restauration se répartissent en 39 % ayant eu recours à un dispositif, 21 % à deux, 24 % à trois et 16 % à quatre dispositifs (Graphique 24).

Une déclinaison des diagrammes de Venn par secteur et par taille d'entreprises est proposée en annexe 4 (Graphique A-5). Celle-ci décrit, pour quatre secteurs, la répartition des entreprises recourantes entre les différentes combinaisons d'aides possibles. Dans le

secteur de l'hébergement-restauration, parmi les entreprises de moins de 5 salariés ayant eu recours à au moins un dispositif, un tiers n'a eu recours qu'au RCS, 14 % n'ont eu recours qu'au FS, 11 % ont eu recours à ces deux aides uniquement et 13 % ont recouru aux quatre dispositifs.

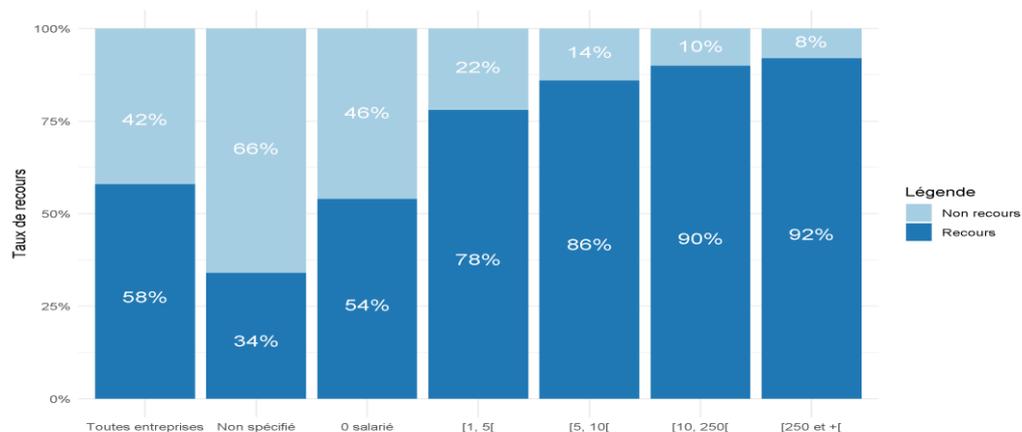
2. Non-recours : quels profils d'entreprises ?

Les mesures d'urgence mises en place en mars 2020 pour faire face aux conséquences économiques de la crise du Covid-19 sont ou bien universelles (PGE, report de cotisations sociales et charges fiscales), ou bien ciblées sur les entreprises dont l'activité a été impactée par la pandémie (activité partielle, fonds de solidarité). Compte tenu de l'ampleur du choc et de l'interdépendance entre les secteurs de l'économie, on s'attend à ce que le non-recours aux mesures d'urgence concerne peu d'entreprises, *a priori* celles dont les secteurs sont les moins touchés par la crise.

2.1. Un non-recours relativement important mais avec des disparités par taille et par secteur

Sur le champ retenu jusqu'ici (secteurs principalement marchands et agricole), 42 % des entreprises n'ont eu recours à aucune aide. Ce constat est très hétérogène selon la taille et le secteur considéré. Le Graphique 25 met en évidence une surreprésentation du non-recours dans les entreprises à zéro salarié (46 %). Le non-recours varie en sens inverse de la taille des entreprises : il est de 22 % pour les entreprises d'un à cinq salariés, 14 % pour les entreprises de cinq à dix salariés, 10 % pour les PME et de 8 % pour les ETI et les grandes entreprises. Ce sont donc surtout des entreprises de petite taille (effectif inférieur à 10 salariés), employant au total plus de 3,5 millions de salariés, qui concentrent la part la plus importante du non-recours. *A contrario*, les ETI et les grandes entreprises, employant plus de 7 millions de salariés au total, ont eu largement recours aux mesures de soutien. Au sein de cette catégorie, seuls 6 % des effectifs ne sont couverts par aucune des quatre mesures de soutien, contre 10 % des effectifs dans la catégorie PME, 13 % pour les entreprises de cinq à dix salariés et 19 % pour les entreprises d'un à cinq salariés (Graphique 26).

Graphique 25 – Nombre d'entreprises et taux de recours et de non-recours selon la taille

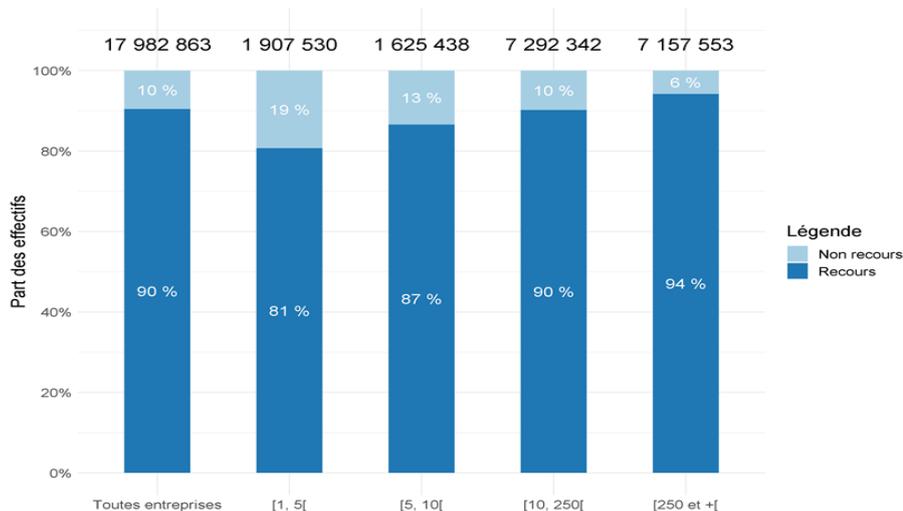


Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole.

Lecture : entre mars et septembre 2020, 8 % des entreprises de taille supérieure à 250 salariés du champ d'analyse n'ont eu recours à aucune aide.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Graphique 26 – Effectif et part des effectifs dans les entreprises ayant eu ou non-recours aux quatre dispositifs selon la taille



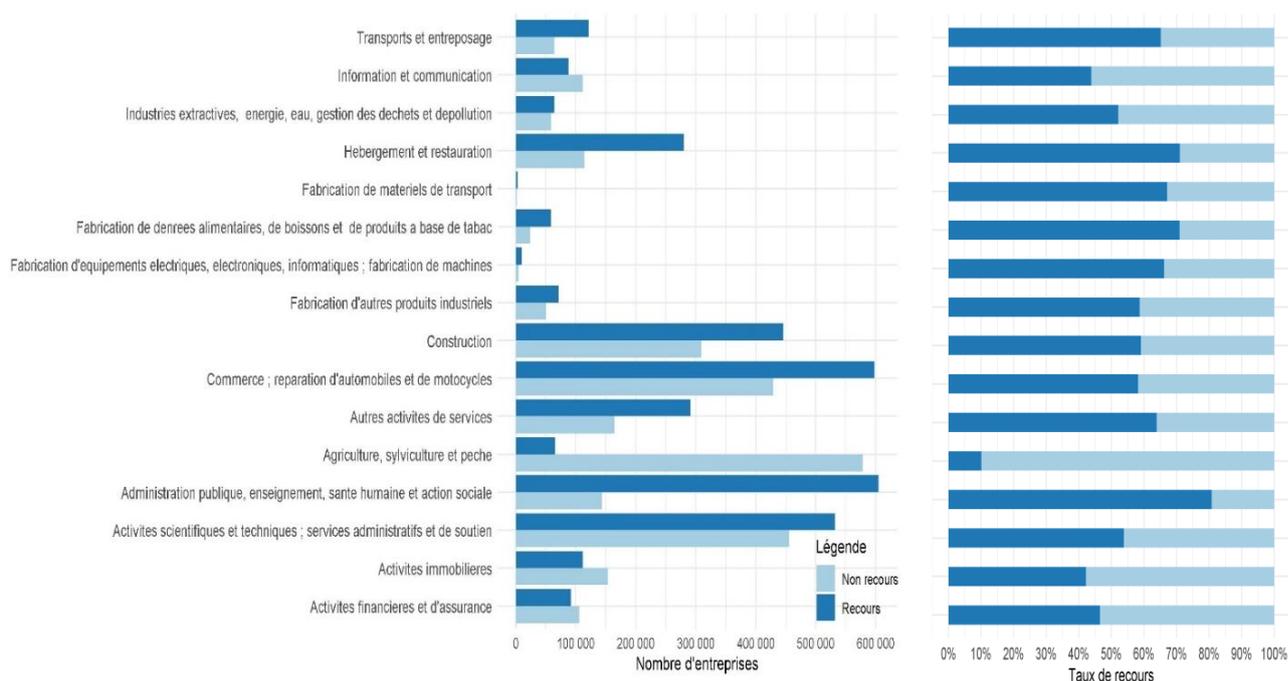
Champ : Entreprises du secteur marchand, y compris agricole.

Lecture : entre mars et septembre 2020, les entreprises de plus de 250 salariés emploient 7 157 553 salariés. L'effectif des entreprises de cette taille n'ayant eu recours à aucune aide représente 6 %.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Au niveau sectoriel, l'hétérogénéité est encore plus marquée. La proportion d'entreprises n'ayant eu recours à aucun dispositif est de 19 % dans le secteur administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale et de 58 % dans le secteur activités immobilières. Dans le secteur hébergement-restauration, les quelque 114 000 entreprises n'ayant eu recours à aucune aide représentent 29 % des entreprises de ce secteur (Graphique 27).

Graphique 27 – Nombre d'entreprises et taux de recours et de non-recours par secteur



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole.

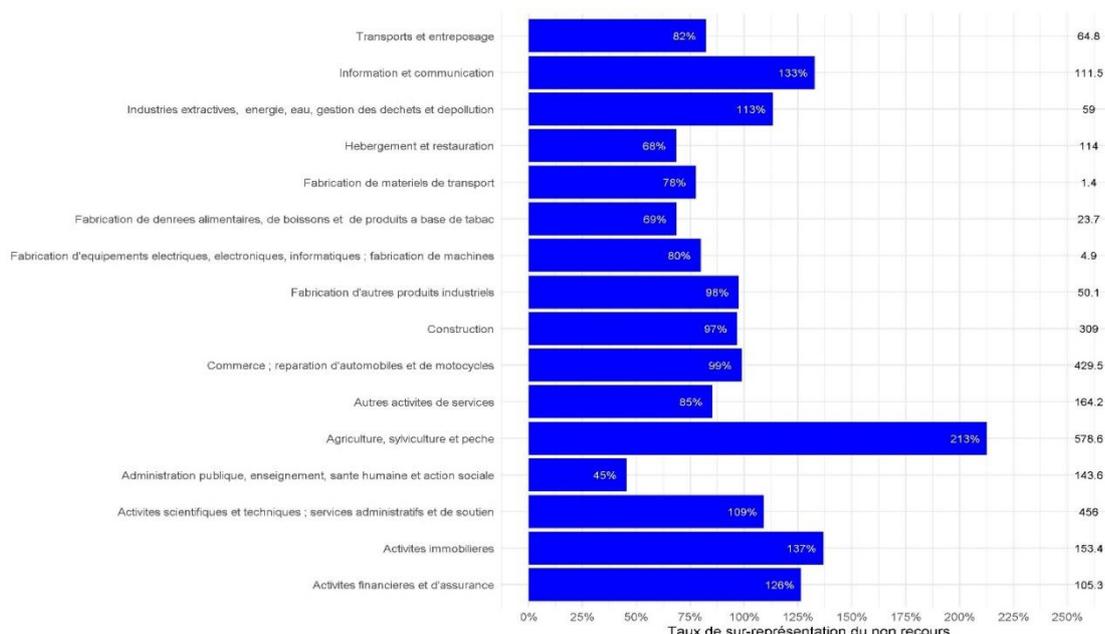
Lecture : entre mars et septembre 2020, les 280 000 entreprises du secteur hébergement-restauration ayant eu recours à au moins une aide correspondent à 71 % des entreprises du secteur. Les 114 000 entreprises de ce secteur n'ayant pas eu recours à une aide constituent 29 % des entreprises du secteur.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Le Graphique 28 rapporte la part représentée par un secteur dans le non-recours (nombre d'entreprises non recourantes dans le secteur, divisé par le nombre d'entreprises non recourantes sur l'ensemble de l'économie) à son poids dans l'économie (nombre d'entreprises du secteur divisé par le nombre d'entreprises dans l'ensemble de l'économie). Il met ainsi en évidence que le poids du secteur hébergement-restauration dans le non-recours total est égal à 68 % de son poids dans l'économie. Cette part est de 213 % pour le secteur agriculture, sylviculture et pêche. Autrement dit, le non-recours est deux fois plus fréquent dans ce secteur qu'en moyenne dans l'économie. Les autres secteurs se caractérisant par un non-recours plus fréquent que la moyenne sont

l'information et communication (133 %), l'industrie extractive (113 %), les activités scientifiques, techniques et de soutien (109 %), les activités immobilières (137 %) et les activités financières et d'assurance (128 %).

Graphique 28 – Poids des secteurs dans le non-recours comparé à leur poids dans l'économie



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole

Note : le taux de représentation du non-recours : poids du non-recours d'un secteur dans le non-recours total rapporté au poids de ce secteur dans l'économie. Le nombre d'entreprises n'ayant pas eu recours par secteur sont affichés à droite des bâtonnets, en milliers.

Lecture : entre mars et septembre 2020, le poids du non-recours dans l'hébergement-restauration dans le non-recours total est égal à 68 % de son poids dans l'économie (le tout exprimé en nombre d'entreprises). 114 000 entreprises n'ont eu recours à aucun dispositif dans ce secteur.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

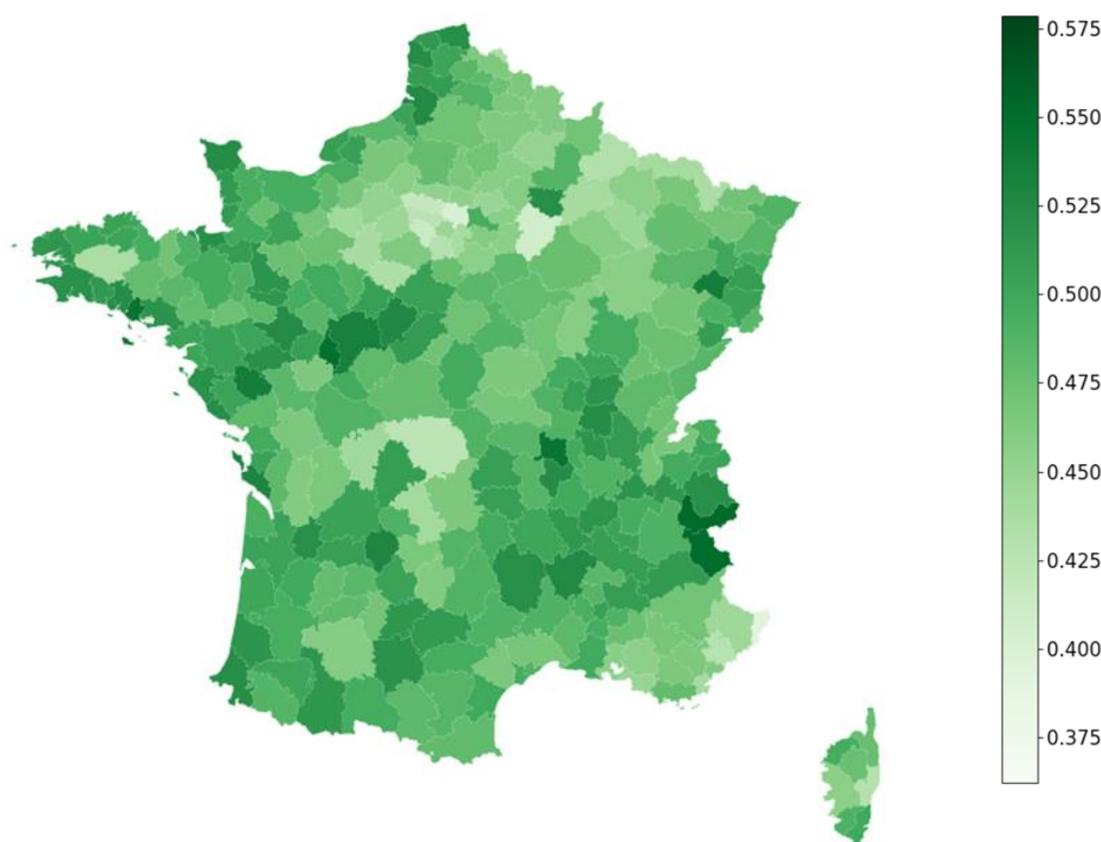
2.2. Analyse territoriale du recours/non-recours

La carte en Graphique 29 présente les taux de recours à au moins un dispositif parmi l'AP, le FS, le PGE et le RCS (uniquement le régime général). Ces taux sont calculés sur la base du nombre d'établissements ayant recouru dans une zone d'emploi et du nombre d'établissements présents dans cette zone.

Le territoire où l'on observe les plus forts taux de recours (près de 50 % des établissements de la zone ont recouru à une aide) est constitué des zones d'emploi de Briançon (Hautes-Alpes), de la Tarentaise et de la Maurienne (Savoie) et du Mont-Blanc (Savoie et Haute

Savoie). Les zones d'emploi de Toulouse (Haute-Garonne) et de Bordeaux (Gironde) font également partie des territoires ayant le plus recours : 48 % des établissements de ces zones ont eu recours à au moins une aide. Enfin, les zones d'emploi de la côte Ouest, du Finistère aux Pyrénées Atlantiques ont particulièrement recouru en comparaison avec le reste du territoire français.

Graphique 29 – Part des établissements ayant eu recours à au moins un dispositif (parmi le PGE, le FS, l'AP et le RCS (régime général)) par zone d'emploi



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole.

Note : le découpage par zone d'emploi 2020 a été utilisé. Le recours au dispositif est étudié sur la période mars à septembre 2020.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

2.3. Quel lien entre le non-recours et le niveau d'exposition à la crise ?

Au-delà de l'effet taille (mesuré par les variables effectif et chiffre d'affaires) mis en évidence jusqu'à présent, le non-recours peut aussi être corrélé à l'exposition de l'entreprise à la crise. Dans cette section, le degré d'exposition des entreprises aux conséquences de la crise sanitaire est mesuré par la variation de leur chiffre d'affaires

entre le deuxième trimestre 2020 et le deuxième trimestre 2019¹. Le Graphique 30 montre que, tous secteurs confondus, 32 % des entreprises n'ayant recouru à aucune mesure d'aide ont connu un accroissement de leur chiffre d'affaires. Si on additionne ces entreprises avec celles ayant connu une baisse relativement faible de leur chiffre d'affaires (inférieur à 25 %), leur poids dans le non-recours passe à près de 66 %, soit deux entreprises non recourantes sur trois qui n'ont pas bénéficié des mesures d'urgence à cause d'une faible (ou non) exposition aux conséquences de la crise.

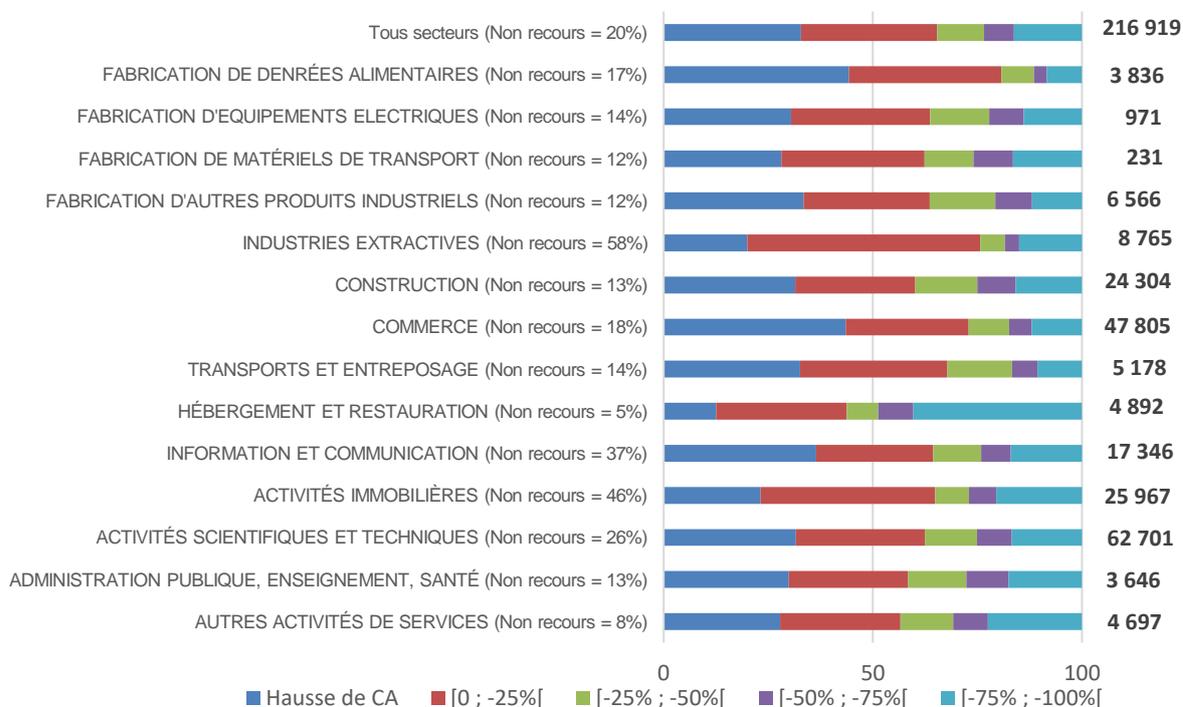
Dans le secteur hébergement-restauration (43 %), le taux de non-recours est logiquement faible (seules 4 892 entreprises sur 91 403² entreprises de l'échantillon sont concernées, soit un taux de non-recours de 5 %), mais 57 % des entreprises non recourantes ont eu une baisse de leur chiffre d'affaires supérieure à 25 %. Dans le reste de l'économie, les entreprises ayant connu une baisse supérieure à 50 % de leur chiffre d'affaires (c'est-à-dire un chiffre d'affaires divisé au moins par deux entre le T2 2020 et le T2 2019) représentent une part comprise entre 11 % et 30 % selon les secteurs. Hormis le secteur hébergement-restauration (49 %), seul le secteur « autres activités de services » atteint la barre des 30 %, contre 17 % dans le secteur commerce, réparation d'automobiles et de motocycles.

Ces résultats sont à interpréter avec précaution compte tenu de la limitation des données dans cette section aux entreprises de la base TVA (voir encadré 2 dans la partie 3.1). L'appariement avec la base TVA baisse de moitié le nombre d'entreprises non recourantes (216 000 entreprises contre 511 000 entreprises avant appariement avec la base TVA). Cette attrition se traduit par une baisse significative du taux de non-recours de certains secteurs.

¹ Le champ d'analyse se trouve modifié après appariement avec les données de TVA mensuelle et trimestrielle. 1 143 395 entreprises (soit 51 % de l'échantillon du champ d'analyse) sortent du champ. Cela se traduit par un taux de recours qui passe de 77 % (avant appariement avec la base TVA) à 80 % (après appariement) et un taux de non-recours qui passe de 23 % à 20 %.

² La baisse du nombre d'entreprises dans ce secteur par rapport aux statistiques de la section précédente est liée à l'appariement supplémentaire avec la base TVA.

Graphique 30 – Décomposition du non-recours selon la tranche de variation du chiffre d'affaires (Glissement annuel entre le T2 2020 et le T2 2019)



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Note : le nombre d'entreprises non recourantes est donné à droite des bâtonnets et le taux de non-recours est entre parenthèse après les libellés des secteurs.

Lecture : tous secteurs confondus, après appariement avec la base TVA, 216 919 entreprises n'ont pas eu recours aux aides entre mars et septembre 2020, 33 % ont connu une hausse de chiffre d'affaires entre le T2 2020 et le T2 2019, 32 % une baisse inférieure à 25 %, 11 % une baisse entre 25 % et 50 %, 7 % une baisse entre 50 et 75 % et 16 % une baisse entre 75 % et 100 %.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

2.4. Quel lien entre le non-recours et les performances des entreprises ?

L'analyse du lien entre le non-recours et les performances des entreprises nécessitent l'appariement avec la base FARE 2018 de l'Insee. Les entreprises de cette base représentent près de 90 % de la valeur ajoutée du champ de la statistique structurelle d'entreprise de l'Insee (entreprises du secteur marchand, participant au système productif, non agricoles et non financières)¹. Le recours à aucune des quatre principales mesures de soutien baisse sensiblement après appariement avec les données bilancielle de

¹ Voir Insee (2020), *Les entreprises en France*, coll. « Insee Références », édition 2020.

FARE, il passe de 43 % à 23 % après avoir en plus écarté les entreprises dont les données de bilans sont imputées par l'Insee et hors unités profilés¹ (voir Tableau 4). Les entreprises écartées sont pour l'essentiel des très petites entreprises (y compris sans salarié), ce qui explique la baisse du non-recours.

La réduction du champ d'analyse se justifie par l'absence d'indicateurs permettant de caractériser les entreprises qui se situent hors du champ de la statistique structurelle de l'Insee. Cependant, cette modification du champ d'analyse ne baisse le montant d'aides accordé aux entreprises que de 26,3 milliards d'euros.

La caractérisation du non-recours s'appuie donc dans la suite de cette partie sur des caractéristiques observables des entreprises (secteur, taille, etc.) ainsi que sur des indicateurs qui mesurent les performances économiques et financières des entreprises. Ces indicateurs, calculés à partir des données bilancielle de FARE, sont parfois incohérents (chiffre d'affaires négatif par exemple)². Les entreprises pour lesquelles aucune hypothèse ne permet de justifier ces incohérences sont supprimées du champ de l'analyse. Par ailleurs, les secteurs des activités financières et d'assurance ainsi que le secteur agricole se caractérisent par une comptabilité non homogène avec celle des autres secteurs et leur couverture avec le champ marchand de FARE est partielle. En conséquence ces champs sont exclus du champ d'analyse pour se restreindre au champ des secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers (voir Tableau 4). L'analyse porte sur près de 2,2 millions d'entreprises employant près de 15 millions de salariés. Ce champ tient aussi compte d'un retraitement du recours et du non-recours des entreprises filiales d'un groupe. Compte tenu de l'importance des flux intra-groupe (7 % du chiffre d'affaires du champ de la statistique structurelle³) et en se fondant sur les données de la base LIFI 2017, toute entreprise filiale contrôlée à plus de 50 % par un groupe qui a bénéficié d'une mesure d'urgence est considérée comme une entreprise recourante. Ce retraitement fait passer près de 60 000 entreprises du statut « non-recours » au statut « recours » (voir Tableau 4).

¹ La suppression de ces entreprises se traduit par une baisse de 3 % de la valeur ajoutée totale des entreprises dans FARE 2018.

² Une entreprise est identifiée comme ayant des données comptables « incohérentes » dès lors qu'au moins une valeur strictement négative est renseignée sur les variables suivantes : Actif total net, emprunts & dettes assimilées, dettes fournisseurs, autres dettes, chiffre d'affaires, créances clients, autres créances, charges financières, produit d'exploitation, charges d'exploitation.

³ Insee (2019), *Courrier des statistiques*, N2, juin.

Tableau 4 – Nombre d'entreprises n'ayant pas eu recours

Périmètre d'analyse	Nombre d'entreprises (en milliers)	Emploi (en milliers)	Recours			Non-recours	
			Nombre d'entreprises (en milliers)	Montant total d'aides (Mds€)	% Recours	Nombre d'entreprises (en milliers)	% Non-recours
Référentiel	6 701	24 749	3 779	162,7	56 %	2 922	44 %
Référentiel – Après traitement des secteurs non marchands	6 547	17 983	3 719	161,2	57 %	2 828	43 %
Référentiel –Après traitement des filiales bénéficiaires du PGE	6 547	17 983	3 777	161,2	58 %	2 769	42 %
Référentiel – après inclusion des variables financières (FARE 2018)	2 252	14 885	1 740	136,4	77 %	511	23 %

Source : France Stratégie/IGF

Les taux de recours et de non-recours reportés dans les graphiques 25 et 26 de la section 2.1 se trouvent donc modifiés suite à cette restriction du champ de l'analyse aux secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers¹, ajusté des comptes imputés et des données comptables incohérentes. Désormais, près d'une entreprise sur quatre n'a eu recours à aucune aide (23 % contre 42 % avant appariement avec FARE 2018). Cet écart est dû en grande partie aux entreprises à zéro salarié : près de la moitié est non recourante. Le taux de recours des entreprises employeuses (avec au moins un salarié) est comparable entre les deux champs : le taux de recours des PME est de 90 % avant appariement avec FARE 2018 et de 91 % après appariement.

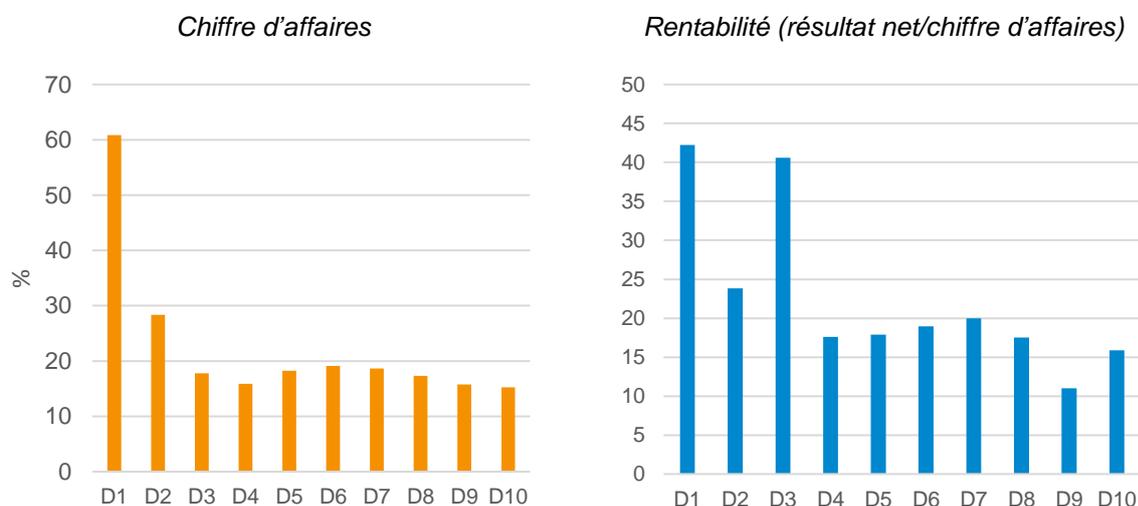
Le Graphique 31 présente le taux de non-recours dans chaque décile de chacun des quatre indicateurs économiques et financiers étudiés (chiffre d'affaires, rentabilité, endettement et liquidité). De manière générale, la distribution du taux de non-recours en fonction du chiffre d'affaires rejoint les résultats observés par secteur d'activité et classes de taille : le non-recours est concentré sur les entreprises de petite taille qui se situent dans les premier et deuxième déciles de chiffre d'affaires. Au vu du niveau très faible d'activité de ces entreprises avant la crise (le deuxième décile correspond à un niveau de chiffre d'affaires annuel inférieur à 40 000 euros), une partie non négligeable est composée d'unités non employeuses : 93 %

¹ Ce champ représente près de 90 % de la valeur ajoutée du champ de la statistique structurelle d'entreprise de l'Insee (entreprises du secteur marchand, participant au système productif, non agricoles et non financières). Pour plus de détail, voir Insee (2020), *Les entreprises en France*, op. cit.

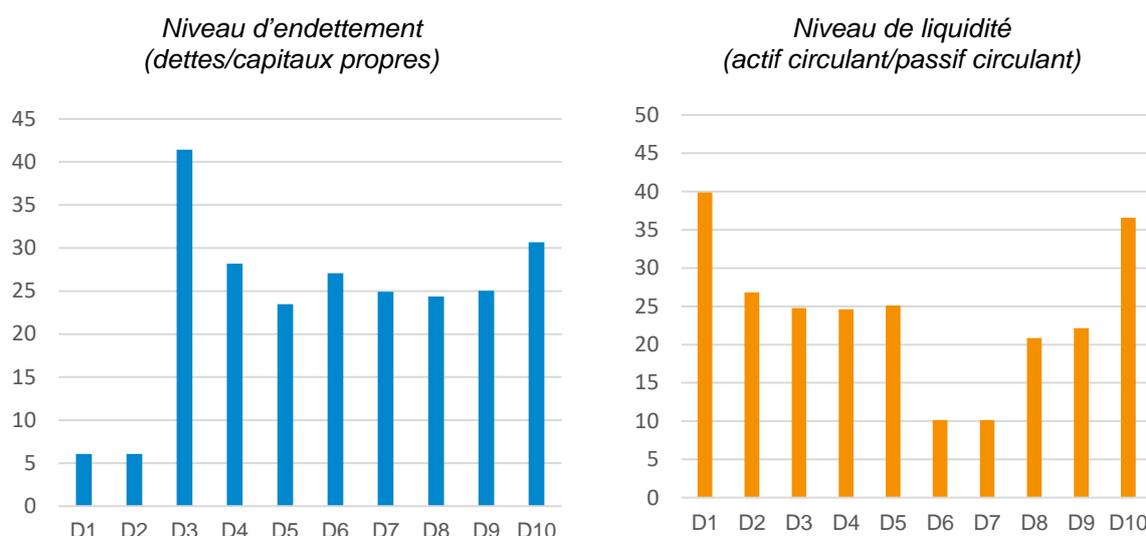
(86 %) de la population observée dans le premier (deuxième) décile de chiffre d'affaires n'employait aucun salarié en équivalent temps plein au 31 décembre 2018. Ce résultat est à mettre en perspective avec la nature des dispositifs de soutien à l'activité mis en place, notamment l'activité partielle qui exclut de son champ d'application les travailleurs indépendants et le PGE qui est soumis à l'acceptation de la banque et qui a pu être difficile d'accès aux plus petites structures. Ceci dit, deux autres dispositifs – le report de charges sociales (dont une partie importante est destinée aux travailleurs indépendants¹) et le fonds de solidarité (destiné à des entreprises de moins de 10 salariés qui ont subi une baisse de chiffre d'affaires en 2020 par rapport à 2019) – auraient pu bénéficier davantage aux plus petites entreprises.

S'agissant du taux de non-recours aux aides selon le niveau de rentabilité, le Graphique 31 montre que les entreprises les moins rentables (décile 1 à 3) sont celles qui affichent les taux de non-recours les plus élevés : entre 25 % et 40 %, soit en particulier pour le premier et le troisième décile un taux de non-recours près de deux fois celui du reste de la distribution (20 % maximum). La baisse du non-recours à partir du quatrième décile indique par ailleurs que les mesures d'urgences ont été mobilisées de manière beaucoup plus massive par les entreprises dont le taux de rentabilité était médian ou élevé en période pré-crise.

Graphique 31 – Taux de non-recours par décile, tous secteurs



¹ Entre mars et septembre 2020, les travailleurs indépendants mensualisés ont bénéficié automatiquement d'un report de charges sociales, sauf ceux qui n'en avaient pas exprimé le besoin. Ceux-ci ont pu procéder au paiement de leur cotisation à l'échéance et n'ont donc pas recouru à cette aide.



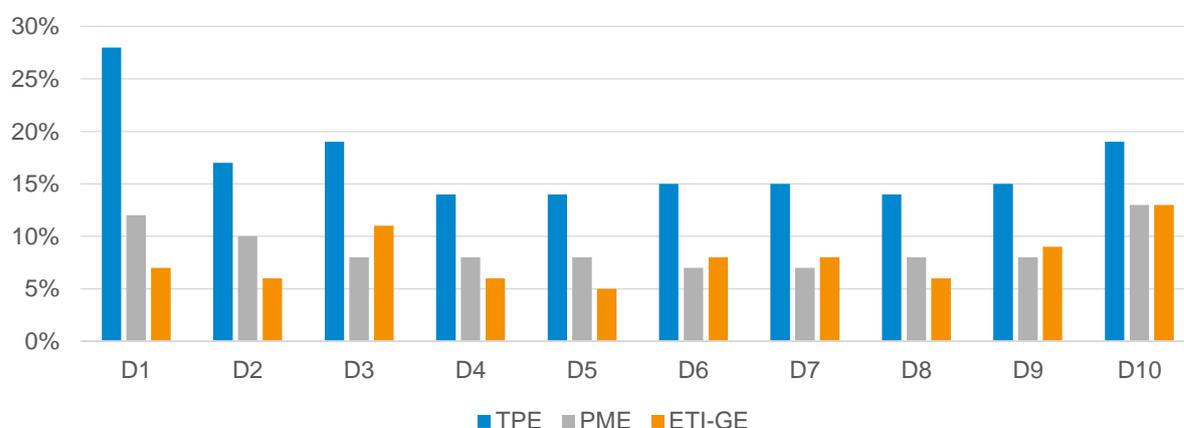
Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Lecture : 60 % (15 %) des entreprises dans le 1^{er} (dernier) décile de chiffre d'affaires n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars et septembre 2020.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFiP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Ce résultat observé sur l'ensemble des entreprises se confirme au niveau sectoriel mais uniquement pour les entreprises les moins profitables. Pour les entreprises les plus profitables, le taux de non-recours est plus hétérogène (voir Graphique A-3 annexe 6). La déclinaison par taille de la relation entre le taux de non-recours et les déciles de taux de rentabilité met en évidence une relation en U pour les TPE et les PME (Graphique 32) alors que le non-recours semble indépendant de la rentabilité pour les entreprises de plus de 250 salariés (ETI et grandes entreprises).

Graphique 32 – Taux de non-recours par déciles de rentabilité selon la taille



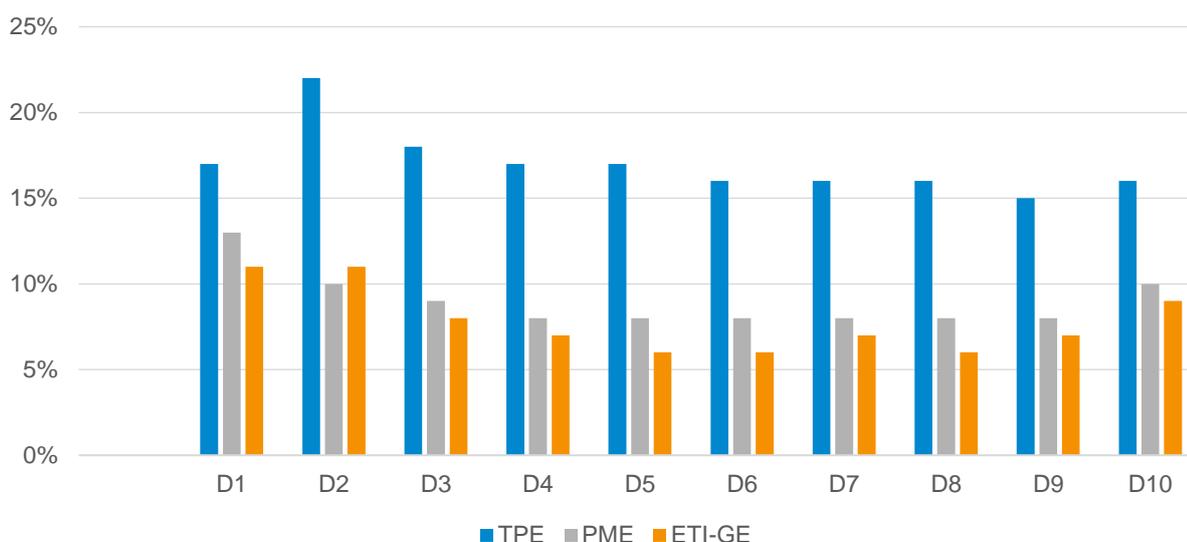
Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Lecture : 12 % (13 %) des PME dans le premier (dernier) décile de taux de rentabilité n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars et septembre 2020.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFiP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

S'agissant du ratio d'endettement, le non-recours est important dans les entreprises ayant les niveaux d'endettement les plus élevés. Le taux de non-recours est six fois plus élevé au sein des 10 % d'entreprises les plus endettées comparativement aux 10 % d'entreprises les moins endettées (Graphique 31). Ce résultat est à interpréter avec précaution. En effet, les difficultés d'accès aux crédits bancaires des plus petites entreprises se traduisent souvent par un ratio d'endettement nul pour celles-ci. Or, les entreprises des deux premiers déciles (20 % de la population) sont des petites entreprises, elles réalisent près de 200 000 euros de chiffre d'affaires en moyenne en 2018, contre plus de 2 millions d'euros en moyenne pour les entreprises du dixième décile. Hormis ces entreprises, qui ne recourent donc pas (ou très peu) à la dette pour financer leurs activités, et les entreprises du troisième décile qui affichent le taux de non-recours le plus élevé (41 %), le taux de non-recours est relativement comparable pour les entreprises du décile 4 au décile 10, avec tout de même un taux de recours légèrement plus élevé au niveau du dernier décile (31 %). Le Graphique 33 qui distingue les déciles du ratio d'endettement selon la taille des entreprises montre l'influence du ratio d'endettement des TPE sur la distribution de ce ratio pour l'ensemble de la population. L'importance du taux de non-recours est notable pour les PME et les ETI-GE au niveau des queues de distribution et plus faible autour de la médiane, ce qui n'est pas le cas pour les TPE dont le taux de non-recours est plus important au niveau du premier décile par rapport au deuxième décile.

Graphique 33 – Taux de non-recours par déciles du niveau d'endettement selon la taille



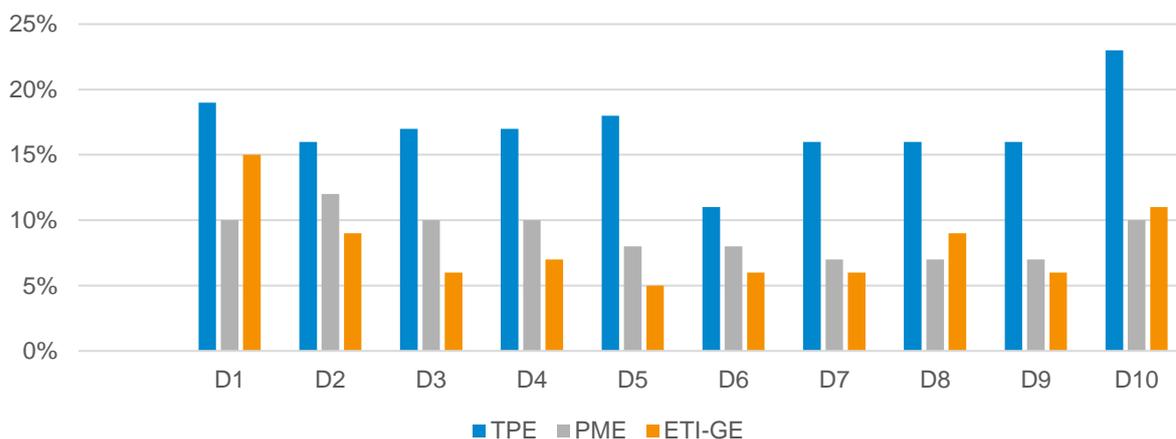
Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Lecture : 13 % (10 %) des PME dans le premier (dernier) décile de taux d'endettement n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars et septembre 2020.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

La distribution par décile du taux de non-recours en fonction du niveau de liquidité des entreprises fait apparaître de manière distincte les deux profils déterminés avec les précédents indicateurs. Le non-recours est concentré sur les 10 % d'entreprises les plus liquides, et sur les 10 % les moins liquides (Graphique 34). Au sein de ces deux catégories, la part des entreprises n'ayant pas eu recours est au minimum 1,5 fois plus élevée que dans le reste de la population (du D2 au D9). Le niveau de liquidité d'une entreprise permet d'apprécier sa capacité à honorer ses dettes à court terme. Ainsi, les entreprises qui avaient suffisamment de liquidité avant la crise peuvent expliquer, au moins en partie, le non-recours aux mesures d'urgence. Ces entreprises ont donc a priori pu continuer à honorer leurs échéances de paiement sans grandes difficultés. En revanche, pour les entreprises qui faisaient face à un risque de liquidité avant la crise, ne pas bénéficier des mesures de soutien proposées peut sembler paradoxal. En effet, compte tenu des risques de liquidité observés en période pré-crise, l'accès aux aides auraient pu constituer une bouffée d'oxygène au moins pour celles parmi elles qui en plus du risque de liquidité ont subi un choc d'activité.

Graphique 34 – Taux de non-recours par déciles du niveau de liquidité selon la taille



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

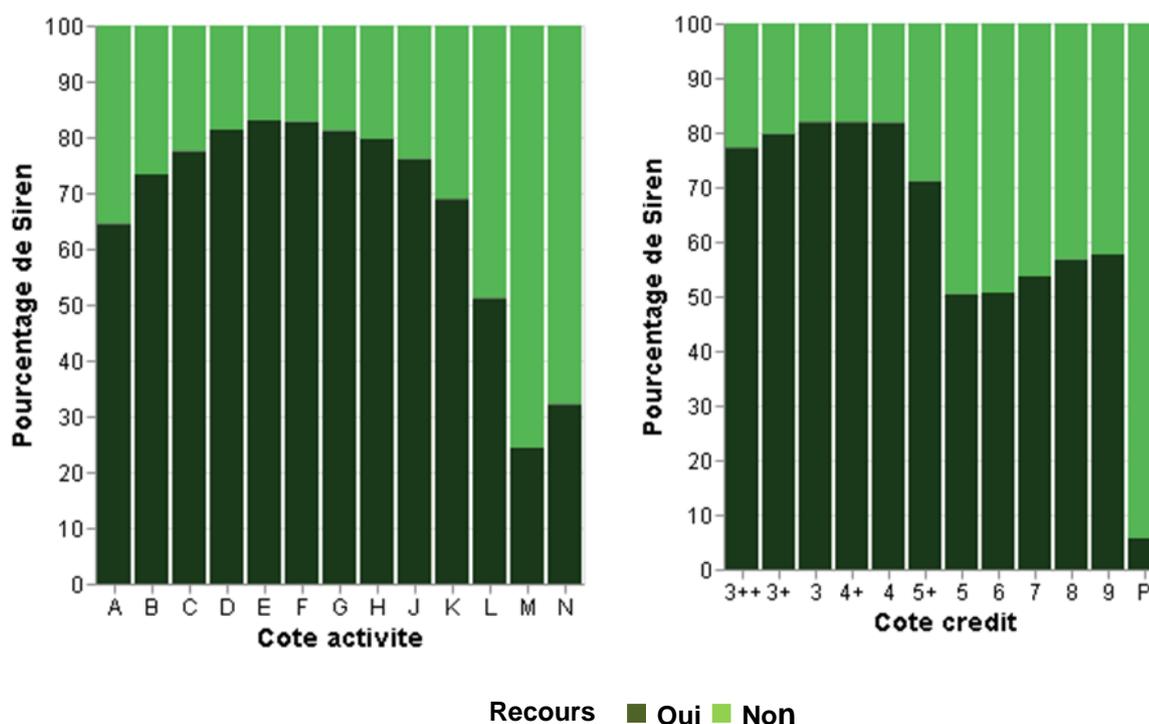
Lecture : 10 % (10 %) des PME dans le premier (dernier) décile de ration de liquidité n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars et septembre 2020.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Si on classe les entreprises selon leur cote d'activité accordées par la Banque de France, on observe une courbe en cloche du recours (symétriquement en U du non-recours) (Graphique 35, gauche). Les taux de recours à au moins un dispositif les plus élevés (dépassant 80 %) sont observés pour les cotes d'activité de D à G (entreprises réalisant un chiffre d'affaires de 7,5 à 30 millions d'euros), tandis que les entreprises ayant une cote d'activité A (chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'euros) ont recouru à 64 % à au moins une aide.

En termes de cote de crédit (capacité des entreprises à honorer leurs engagements financiers à horizon de trois ans), les entreprises des cotes 3++ (Excellente) à 5+ (Assez faible) ont recouru à au moins une aide à plus de 70 %. On observe ensuite un décrochage à partir de la cote 5 (Faible), pour laquelle une entreprise sur deux n'a pas eu recours.

Graphique 35 – Taux de recours à au moins un dispositif (AP, PGE, RCS-RG) selon les cotations Banque de France



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, cotées par la Banque de France.

Lecture : 81 % des entreprises de la cote G (1,5 million d'euros à 7,5 millions de chiffre d'affaires) ont eu recours à au moins un dispositif entre mars et septembre 2020.

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Banque de France (Analyse des entités juridiques)

Les indicateurs économiques et financiers présentés dans cette partie montrent que le non-recours s'est principalement concentré sur des entreprises de petite taille, peu ou

suffisamment profitables, peu ou fortement endettées et avec ou sans d'importants risques de liquidité. Ces indicateurs permettent d'avancer des pistes d'explications du non-recours mais nécessitent d'être complétés par des indicateurs permettant de mieux apprécier le caractère « subi » ou « volontaire » du non-recours.

2.5. Un non-recours « subi » ou « volontaire » ?

Un (faible) non-recours subi lié à la non-éligibilité de certaines entreprises aux aides ou à des difficultés observées avant la crise

Dans cette section l'analyse du non-recours est fondée sur une décomposition du non-recours en non-recours subi, volontaire et inexplicé.

S'agissant du non-recours « subi », les principales restrictions liées à la non éligibilité aux aides et qui peuvent être identifiées avec les données disponibles sont :

- pour le FS, les entreprises ayant débuté leur activité après le 1^{er} mars 2020 ne sont pas éligibles (décret n° 2020-371 du 30 mars 2020) ;
- pour l'AP, les indépendants ne sont pas éligibles au dispositif ;
- pour le RCS, les sociétés civiles immobilières, les établissements de crédit, les sociétés de financement et les entreprises qui étaient en difficulté¹ après le 31 décembre 2019 ne sont pas éligibles (décret n° 2020-1103 du 1^{er} septembre 2020) ;
- pour le PGE, les entreprises qui au 31 décembre 2019 font l'objet d'une procédure de liquidation judiciaire ou placées en période d'observation au titre d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire, ne sont pas éligibles aux dispositifs (arrêté du 23 mars 2020).

Le Graphique 36 permet d'étudier le non-recours des entreprises selon le niveau de maturité de leur activité, approximé ici par leur âge en 2020. Il met en évidence un taux de non-recours relativement important pour les entreprises peu matures. Sur l'ensemble des secteurs d'activités du champ d'analyse, les entreprises âgées de moins de trois ans affichent un taux de non-recours supérieur à 30 %. Les entreprises les plus matures (âgées de 12 ans et plus) se caractérisent, exception faite des secteurs Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution, Information et communication et Activités immobilières, par un taux de non-recours inférieur à 30 %. Ce résultat indique que le taux de non-recours est d'autant plus élevé que le niveau de maturité des activités des entreprises est faible. Cependant, si on se limite au poids des entreprises non

¹ « [...] au sens de l'article 2 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité » : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=FR>

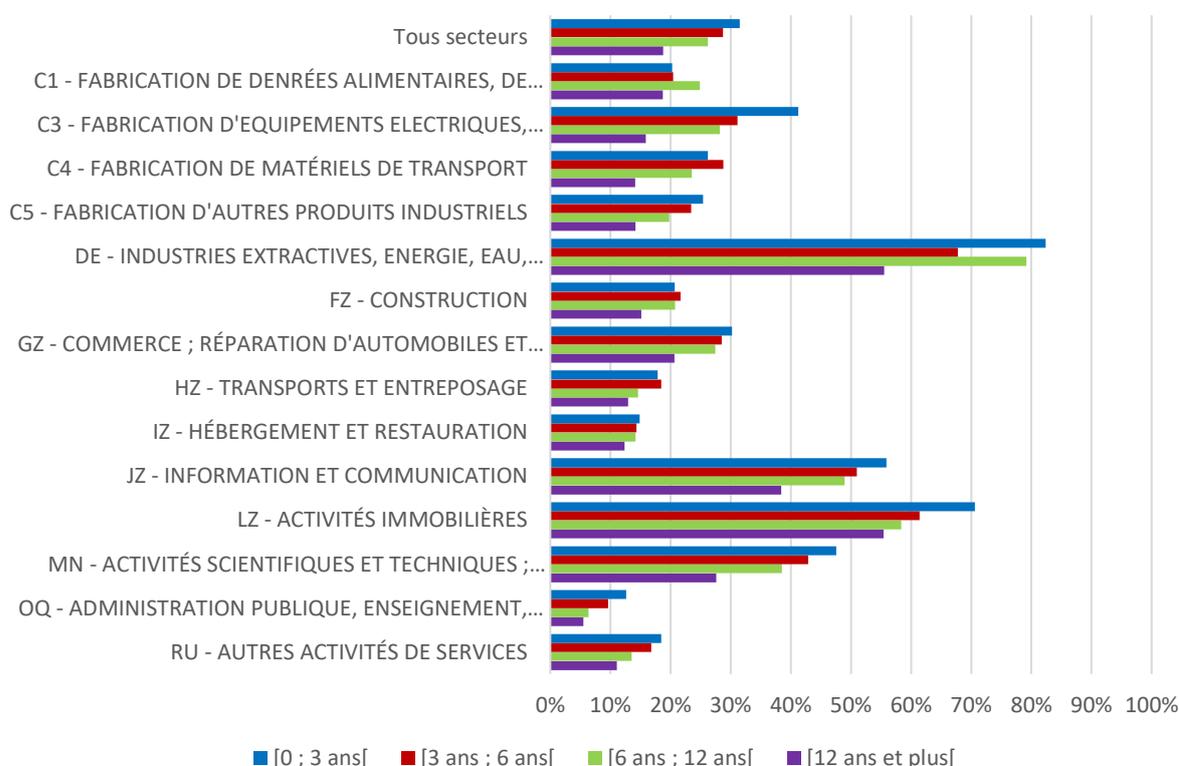
recourantes et âgées de moins de trois ans, leur poids dans le non-recours est relativement faible, soit 9 % des entreprises non recourantes.

Au regard des résultats obtenus précédemment sur les indicateurs économiques et financiers, on constate donc que le non-recours se caractérise par une population d'entreprises qui, tout en étant relativement jeunes, se situent au niveau des queues de distribution en termes de performances économiques et financières.

Par ailleurs, l'entrée en procédure collective peut expliquer, au moins en partie, le non-recours aux aides d'urgence. Le fait pour une entreprise de se retrouver en situation de défaillance (redressement ou liquidation judiciaire) avant le 1^{er} janvier 2020 avec des difficultés qui se prolongent au-delà de cette date, constitue une condition d'inéligibilité à certaines aides (RCS et PGE). Le Graphique 38 montre que parmi les entreprises non recourantes, une très faible part était en situation de défaillance au début de la crise sanitaire. Tous secteurs confondus, 3 % des entreprises qui n'ont pas eu recours en 2020 ont fait face au moins une fois à une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire entre janvier 2010 et décembre 2019. Dans le secteur hébergement-restauration, la part des entreprises défaillantes dans le non-recours est un peu plus élevée (8 %). À l'inverse, dans le secteur de l'industrie extractive, aucune entreprise n'est identifiée comme défaillante. De manière générale, ce résultat permet d'expliquer une faible partie du non-recours. Les erreurs de mesure liées à l'impossibilité d'identifier les entreprises en procédure de sauvegarde dans les données ne devrait pas modifier ces résultats compte tenu du faible nombre d'entreprises concernées par cette procédure par rapport au nombre d'entreprises en procédure collective (3 %)¹.

¹ France Stratégie (2019), « [La procédure de défaillance à l'épreuve des entreprises zombies](#) », *La Note d'analyse*, n° 82, octobre.

Graphique 36 – Taux de non-recours par tranche d'âge

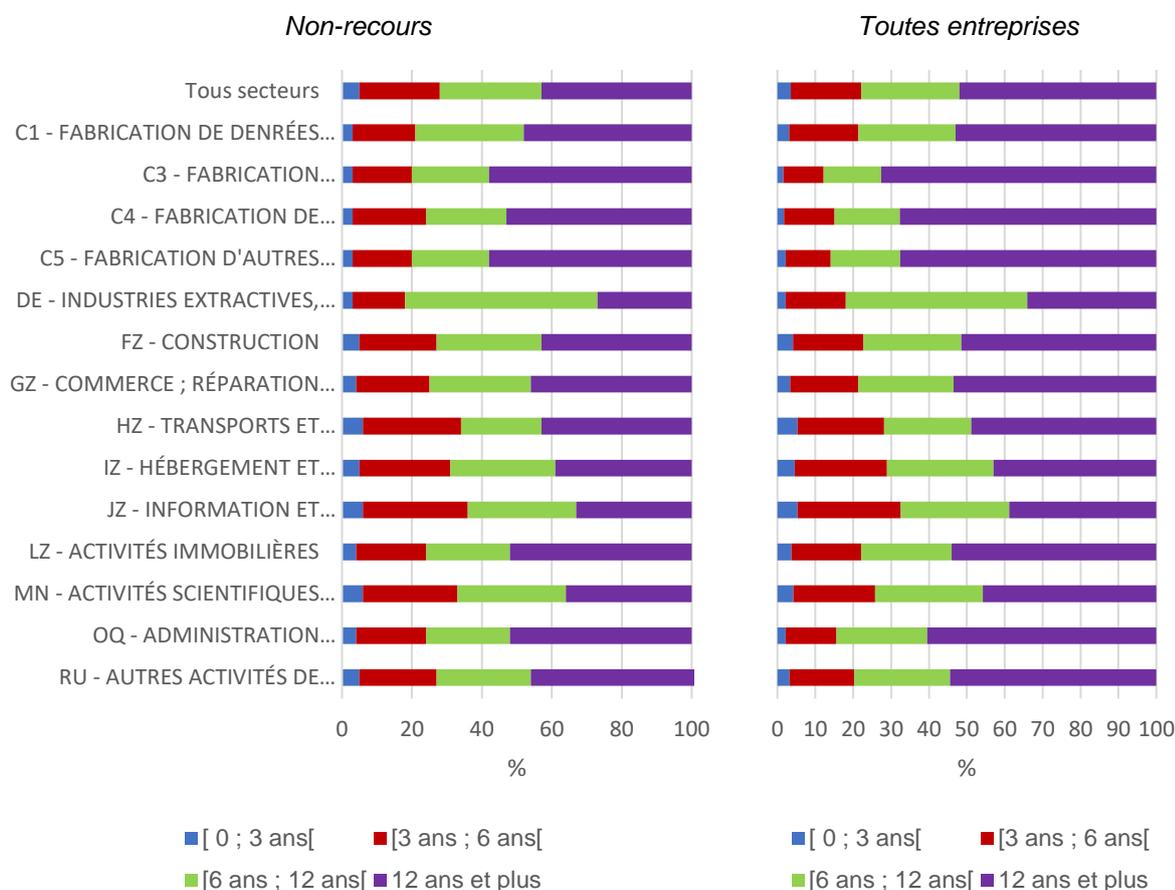


Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Lecture : tous secteurs d'activités confondus, le taux de non-recours, entre mars et septembre 2020, des entreprises âgées de moins de trois ans en 2020 est de 31 %, soit 25 014 entreprises.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

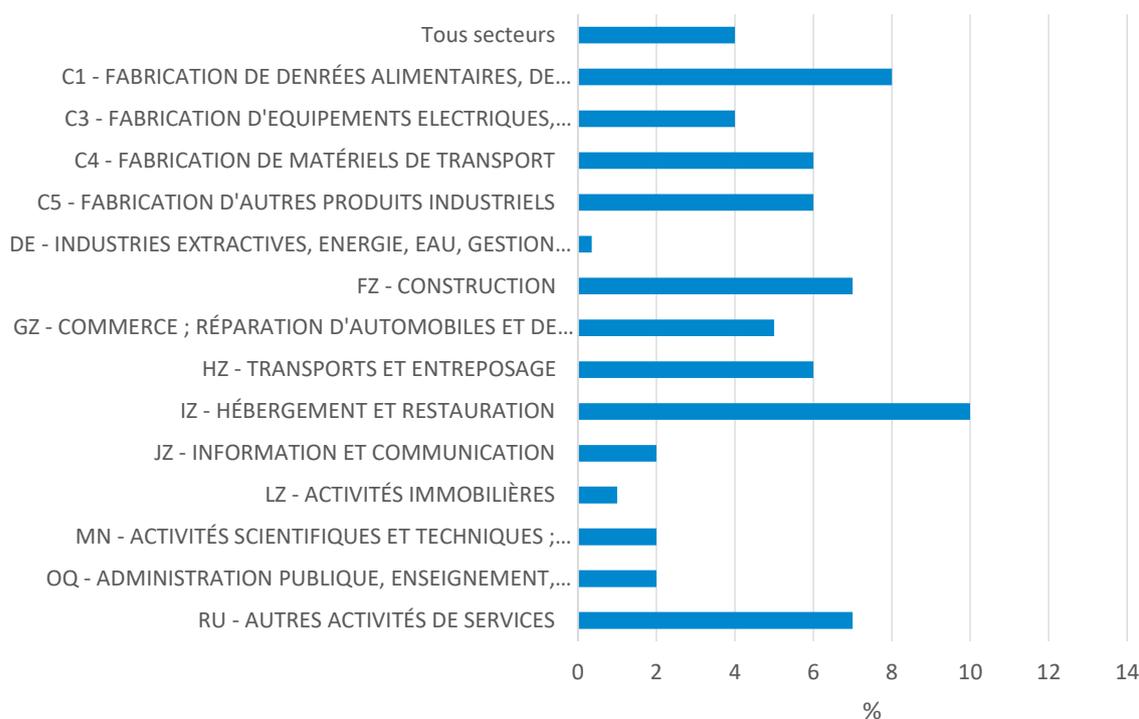
Graphique 37 – Part des entreprises par tranche d'âge dans le non-recours



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Lecture : tous secteurs d'activités confondus, 43 % (5 %) des entreprises qui n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars et septembre 2020 étaient âgées de plus de 12 ans (moins de 3 ans). Sur l'ensemble de l'échantillon, 52 % des entreprises étaient âgées de plus de 12 ans en 2020.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Graphique 38 – Poids des entreprises défailtantes dans le non-recours

Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Lecture : tous secteurs d'activités confondus, 4 % des entreprises qui n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars et septembre 2020 étaient au moins une fois dans une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire entre janvier 2010 et décembre 2019.

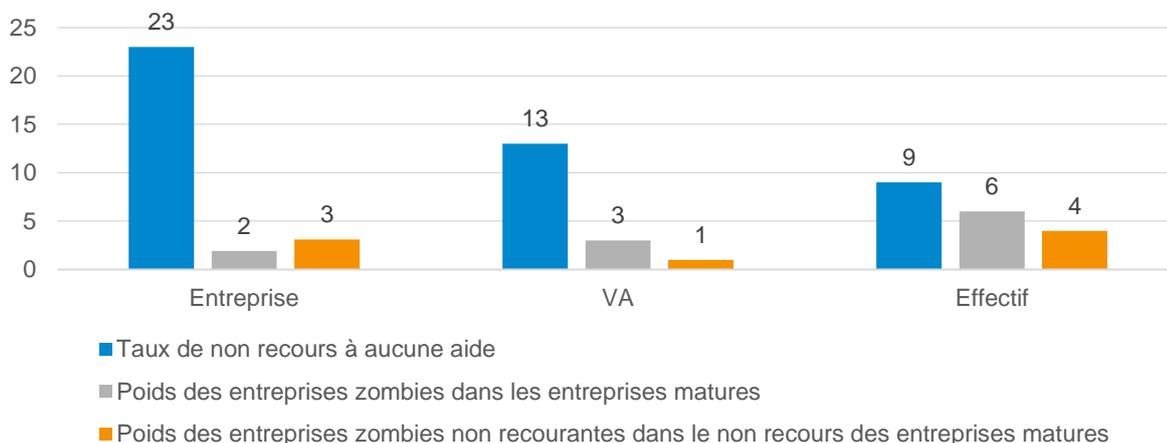
Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

La dernière caractéristique étudiée ici et qui pourrait jouer en faveur d'un non-recours à cause de difficultés récurrentes observées sur plusieurs années est celle relative aux entreprises « zombies »¹. Le Graphique 39 montre que sur 511 870 entreprises non recourantes, seules 3 % sont des « zombies ». Les entreprises « zombies » sont donc très peu concernées par le non-recours. Cependant, comme mentionné dans la section 3.1 de ce chapitre, ces entreprises ont bénéficié des aides d'urgence à hauteur de leur poids dans l'économie et le faible nombre d'entreprises « zombies » non recourantes n'est pas synonyme d'une surreprésentation dans le recours. Au niveau sectoriel, le poids des entreprises « zombies » non recourantes dans le non-recours des entreprises matures est très hétérogène. Il est de 7 % dans le secteur hébergement-restauration, de 4 % dans la

¹ Cf. définition *supra*.

construction et de moins de 1 % dans le secteur industrie extractive, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution (Graphique 40).

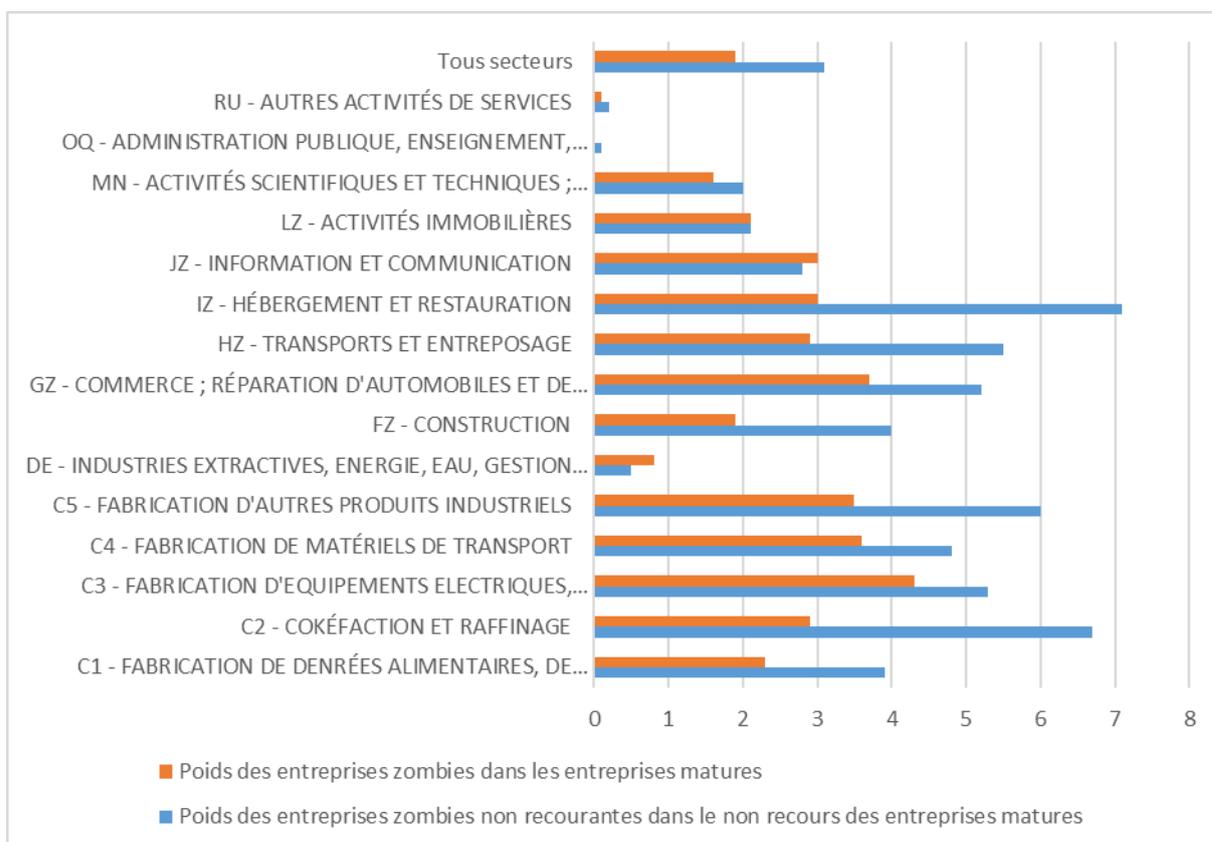
Graphique 39 – Taux de non-recours et poids des « zombies » dans le non-recours (%)



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Lecture : près d'une entreprise sur quatre n'a eu recours à aucune des quatre principales aides entre mars et septembre 2020 (23 %). Sur ces 23 % (511 870 entreprises) d'entreprises non recourantes, seules 3 % sont zombies. Par ailleurs, les entreprises « zombies » (recourantes ou pas) représente 2 % des entreprises matures (âgées d'au moins dix ans).

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Graphique 40 – Poids des « zombies » dans le non-recours (en %)

Champ : entreprises du secteur marchand et agricole.

Lecture : tous secteurs confondus, entre mars et septembre 2020, la part des entreprises « zombies » non recourantes dans le non-recours à aucune mesure d'urgence des entreprises matures représente 3 %. Par ailleurs, le poids des entreprises « zombies » dans les entreprises matures est de 2 %.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Un non-recours majoritairement expliqué par de bonnes performances économiques et financières observées avant la crise

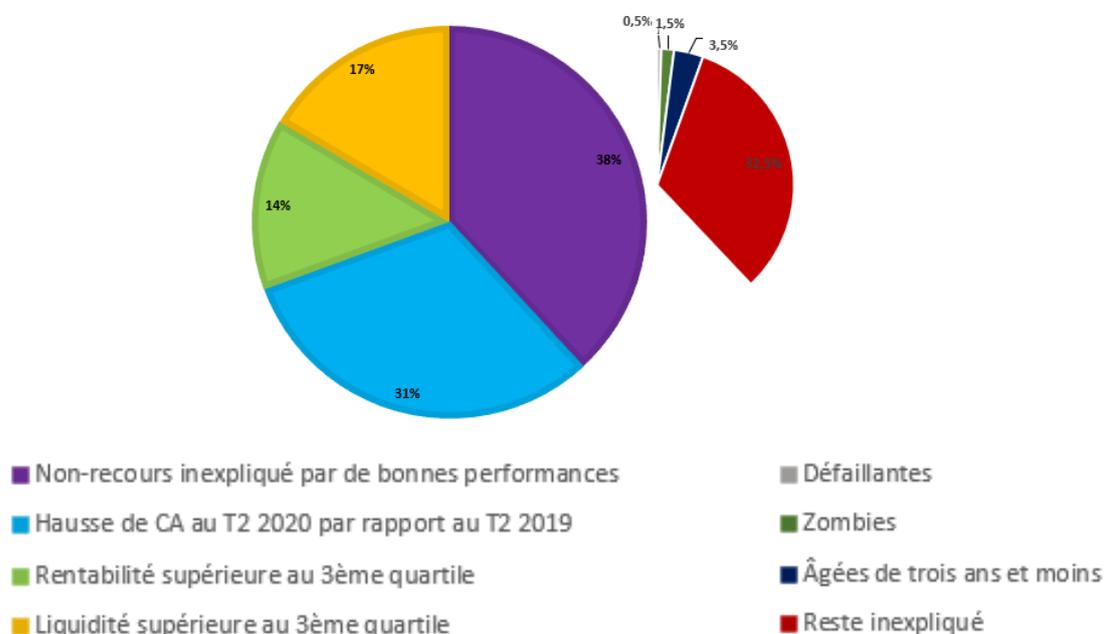
Les résultats présentés dans le point précédent montrent que le non-recours aux aides concernent peu d'entreprises qui rencontraient des difficultés avant la crise (défaillance, « zombie », etc.). Cependant, les bonnes performances de certaines entreprises, en particulier celles dont le chiffre d'affaires a augmenté entre le deuxième trimestre 2019 et le deuxième trimestre 2020 (31 % du non-recours), celles dont la rentabilité en 2018 était dans le quartile supérieur du secteur d'appartenance (14 % du non-recours) et celles qui avaient un niveau de liquidité dans le quartile supérieur du secteur d'appartenance (17 % du non-recours) peuvent expliquer jusqu'à près de deux tiers du non-recours (62 %) (Graphique 41). Une faible part du non-recours non expliqué par de bonnes performances

économiques et financières serait expliquée par des entreprises en situation de défaillance (0,5 %), par des entreprises « zombies » (1,5 %) ou des entreprises jeunes, âgées d'au plus trois ans en 2020 (3,5 %).

Au niveau sectoriel, ces ordres de grandeur sont relativement comparables sauf dans le secteur hébergement-restauration, où la part du non-recours inexpliqué par de bonnes performances économiques et financières est plus importante que pour l'ensemble des secteurs (50 % contre 38 %). Dans ce secteur, plus de 40 % du non-recours non expliqué par de bonnes performances économiques et financières, n'est pas non plus expliqué par du non-recours subi (défaillance, zombie, entreprises jeunes) (voir Graphique A-12 en annexe 6).

S'il n'est pas possible d'affirmer avec certitude le caractère explicatif de ces variables, ces résultats permettent néanmoins de conjecturer, sous certaines hypothèses de performances des entreprises non recourantes et d'évolution de leur activité, des pistes d'explication. D'autres méthodes, notamment économétriques, seront indispensables pour mieux comprendre l'hétérogénéité des comportements des entreprises non recourantes.

Graphique 41 – Décomposition du non-recours en non-recours « volontaire » et « subi »



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole et hors comptes imputés qui sont observées dans les données de TVA (DGFIP).

Note : l'appariement avec les données de TVA se traduit par une perte d'information : on identifie ici 216 919 entreprises qui n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars et septembre 2020 contre 511 870 précédemment.

Lecture : 34 % des entreprises qui n'ont pas eu recours aux dispositifs entre mars et septembre 2020 ont observées une hausse de leur chiffre d'affaires au deuxième trimestre de l'année 2020 par rapport au même

trimestre de l'année précédente. 35 % du non-recours n'est pas expliqué par de bonnes performances économiques des entreprises. Les entreprises « zombies », défaillantes ou qui étaient âgées de moins de trois ans en 2020 représentent 6 % de cette dernière part.

Source : France Stratégie/IGF, d'après données DGFIP (FS, TVA), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (Fare 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

3. Les aides ont bénéficié proportionnellement plus aux entreprises déclarant une forte baisse de leur chiffre d'affaires au deuxième trimestre 2020

3.1. Présentation de la base TVA

L'ensemble des déclarations de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) issues d'entreprises françaises ou étrangères qui réalisent sur le territoire français des opérations d'achats et de ventes de biens ou services sont centralisées dans une base de données unique par la Direction générale des Finances publiques (DGFIP). Pour une entreprise donnée, il est possible d'identifier la périodicité de son cycle d'affaires à partir du régime sous lequel la déclaration a été effectuée. Dans le cadre de cette analyse, afin d'apprécier l'impact de la crise sanitaire sur l'activité des entreprises, seules les déclarations de TVA sous les régimes mensuels et trimestriels sont retenues. Les entreprises avec un cycle d'affaires mensuel sont identifiées à partir des déclarations sous les régimes « réel normal mensuel », « mini réel mensuel » et « régime des acomptes prévisionnels mensuel ». Les entreprises déclarant leur TVA au titre du régime réel normal mensuel doivent remplir une des conditions suivantes¹ :

- un chiffre d'affaires supérieur à 789 000 euros HT pour les activités de commerce et de fourniture de logement ;
- un chiffre d'affaires supérieur à 238 000 euros HT pour les prestations de services ;
- un montant total annuel de TVA nette due supérieur à 15 000 euros.

Les entreprises sous le régime réel normal sont majoritaires dans la base TVA mensuelle, elles représentent 47 % en 2020 et réalisent 93 % du chiffre d'affaires total. Les entreprises dont la taxe exigible annuellement est inférieure à 4 000 euros déposent quant à elles une déclaration par trimestre civil. Ces entreprises sont de plus petite taille, plus nombreuses et les données sont de moins bonne qualité. Les entreprises effectuant des déclarations trimestrielles, dont la périodicité du cycle d'affaires ne coïncide pas avec

¹ Les seuils des deux premières conditions ont évolué en 2020, ils sont passés à 818 000 euros pour les activités de commerce et de fourniture de logement et 247 000 euros pour les prestations de services.

des trimestres civils sont exclues du champ de l'analyse (voir encadré 2). Ceci conduit à retenir 500 000 entreprises sur les 1,5 million déclarant trimestriellement

Contrairement aux données bilanciennes du fichier approché des résultats d'Esane (FARE) de l'Insee qui est produit avec un décalage d'au moins deux années (2018 est le dernier millésime disponible), les données de TVA mensuelle sont disponibles jusqu'à décembre 2020. Elles permettent ainsi d'approximer l'activité des entreprises pendant et après la première vague de la crise sanitaire ainsi que son évolution par rapport à la période pré-crise. Pour ce faire, une variable proxy du chiffre d'affaires des entreprises (Proxy CA), qui correspond à la somme des opérations définies, dans la notice de la déclaration N° 3310-CA3 et ses annexes¹, comme constitutives de leur chiffre d'affaires.

L'évolution de l'activité des entreprises est mesurée trimestriellement afin de limiter les potentiels reports opérés par certaines entreprises avec des déclarations nulles un mois donné et une déclaration deux fois plus importante le mois suivant la déclaration nulle par rapport au mois précédent cette déclaration. Les données mensuelles sont donc agrégées par trimestre civil complet. Cette agrégation présente le triple avantage i) de réduire l'impact des variations mensuelles potentiellement importantes de certaines activités, ii) de permettre d'étudier l'évolution de l'activité de petites entreprises déclarant trimestriellement et iii) de permettre un appariement avec les données trimestrielles de la base Sequoia sur les effectifs, ce qui permet de caractériser les entreprises selon leur taille en plus de leur secteur d'appartenance.

Les déclarations de TVA déposées chaque mois présentent des limites pour l'analyse conjoncturelle de l'activité. Malgré les traitements effectués pour consolider les données et mesurer le plus finement possible le chiffre d'affaires trimestriel de chaque entreprise (voir encadré 2), des montants atypiques peuvent subsister. Certaines entreprises peuvent déclarer avec retard une partie de leur chiffre d'affaires (par exemple pour des raisons de trésorerie insuffisante). Dans ces cas, des ajustements interviennent avec un décalage d'un ou plusieurs mois et généralement une régularisation en fin d'année. Les entreprises retardataires s'exposent en effet à des pénalités de retard.

Outre les éventuelles erreurs dans les déclarations se pose le problème du décalage entre la période d'activité, la date de facturation, et la date de paiement d'un bien ou d'une prestation de services. La crise sanitaire a en effet pu conduire certaines entreprises à retarder la date de facturation et/ou de paiement de leurs fournisseurs. Afin de traiter de ce décalage dans les déclarations de TVA, la variable « période d'affaire » de la base TVA qui précise la période d'activité concernée par ladite déclaration est utilisée. Elle permet,

¹ https://www.impots.gouv.fr/portail/files/formulaires/3310-ca3-sd/2018/3310-ca3-sd_2076.pdf

aux erreurs de saisie près, de se référer non pas à la date de déclaration comptable de la TVA mais plutôt à la période d'activité relative à la déclaration effectuée.

Dans l'ensemble de la partie, on étudie le recours aux dispositifs sur la première vague (deuxième et troisième trimestre), en fonction de l'intensité du choc initial, mesuré par la baisse du chiffre d'affaires au deuxième trimestre. Les résultats sont à interpréter au regard des limites mentionnées ci-dessus.

Encadré 2 – Principaux traitements effectués sur les données de TVA

Mesure du chiffre d'affaires des entreprises

Le montant de TVA brut des entreprises est calculé sur la base du total des opérations imposables et non imposables qui ont été réalisées sur la période d'affaires renseignée dans la déclaration. Ainsi l'agrégation de ces montants permet de fournir une première mesure de l'évolution de l'activité des entreprises au cours d'une année donnée. Cependant celle-ci présente le désavantage de ne pas pouvoir s'interpréter comme une mesure approchée du chiffre d'affaires des entreprises dans la mesure où l'on tient compte des ventes mais aussi des achats réalisés sur la période. Afin de proposer une mesure plus proche du chiffre d'affaires tel qu'il est calculé au niveau comptable, seules les opérations imposables et non imposables qui sont définies comme constitutives du chiffre d'affaires des entreprises sont sélectionnées et sommées pour constituer la variable « proxy CA ».

● *Opérations imposables*

- Ventes, prestations de services (Proxy CA)
- Autres opérations imposables
- Achats de prestations de services intracommunautaires
- Importations
- Acquisitions intracommunautaires
- Livraisons (gaz, etc.) imposables en France
- Achats de biens ou de prestations de services réalisés auprès d'un assujetti non établi en France

● *Opérations non imposables*

- Exportations hors UE (Proxy CA)
- Autres opérations non imposables (Proxy CA)
- Ventes à distance taxable dans un autre État membre au profit d'une personne non assujettie (Proxy CA)

- Livraisons intracommunautaires à destination d'une personne assujettie (BtoB) (Proxy CA)
- Livraisons (gaz, etc.) non imposables en France
- Achats en franchise
- Ventes de biens ou prestations de services réalisées par un assujetti non établi en France
- Consolidation des données

Dans un premier temps, les lignes comportant des numéros Sirene fictifs ou non renseignés ainsi que les montants négatifs du chiffre d'affaires sont retirées de la base. Puis les déclarations relevant des régimes trimestriels sont séparées des déclarations relevant des régimes mensuels. Les deux sous-bases ainsi obtenues sont traitées séparément afin de tenir compte de la différence de structure temporelle des données.

La sous-base mensuelle est restreinte aux entreprises qui sont observées chaque mois sur la totalité d'un trimestre donné et les données sont agrégées au niveau du trimestre. Sur l'année 2019, on conserve 92 % des déclarations mensuelles.

La sous-base trimestrielle est restreinte aux entreprises qui sont observées sur des trimestres complets. Sur l'année 2019, on conserve 33 % des déclarations trimestrielles.

Dans un second temps, les données mensuelles et trimestrielles sont concaténées à nouveau. La base ainsi constituée contient près de 2 millions d'entreprises observées chaque trimestre en 2020, dont 1,6 million est issu de la sous-base mensuelle.

Enfin, les données sont chaînées pour chaque couple d'années/trimestres. Ainsi les glissements annuels sont calculés sur la base d'entreprises disponibles à chaque couple trimestre/année. Pour un trimestre donné, les entreprises qui présentent un glissement annuel du chiffre d'affaires supérieur au 98^e centile, calculé au niveau de leur secteur d'activité, sont retirées de l'échantillon. Les entreprises du secteur agricole, sous-représenté dans la base, sont aussi retirées.

Représentativité du recours dans les données de TVA

L'appariement des données TVA avec les données sur le recours se traduit par une réduction de l'échantillon, 31 % des entreprises représentant 84 % du montant total des aides entre mars et septembre 2020 sont observées simultanément dans la base recours et dans les données de TVA 2020. L'activité partielle et le PGE sont très bien représentés dans la base appariée, ce n'est pas le cas du fonds de solidarité, dont seulement 30 % du montant y est représenté.

Tableau 5 – Résultat de l'appariement entre la base Union et la base TVA selon le dispositif

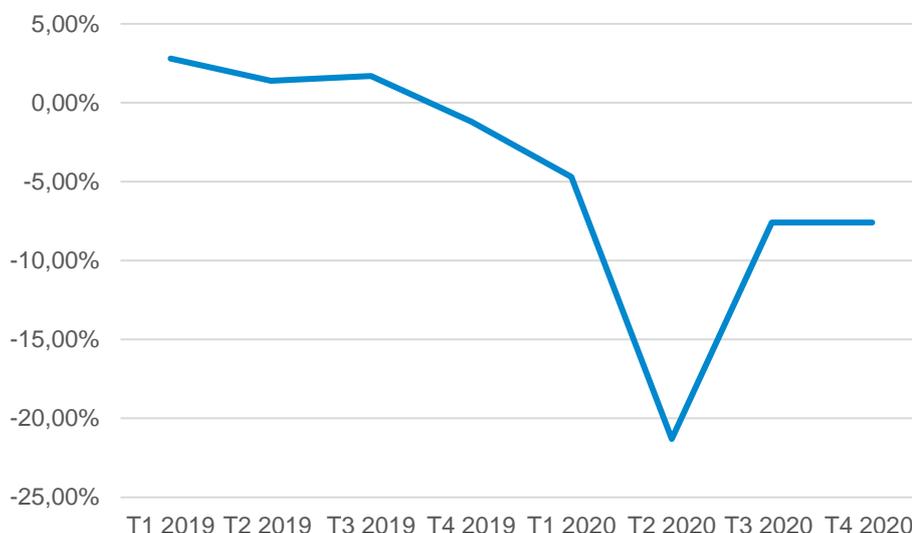
Croisement avec TVA	PGE		AP	
	% d'entreprises	% Montant	% d'entreprises	% Montant
Non	29 %	9 %	30 %	13 %
Oui	71 %	91 %	70 %	87 %
Croisement avec TVA	RCS		FS	
	% d'entreprises	% Montant	% d'entreprises	% Montant
Non	70 %	42 %	69 %	70 %
Oui	30 %	58 %	31 %	30 %

Source : France Stratégie/IGF, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (Fare 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

3.2. La contraction du chiffre d'affaires au deuxième trimestre comme mesure du choc d'activité

La crise du Covid-19 s'est traduite par un choc d'une ampleur inédite sur l'activité des entreprises. Au T2 2020, le chiffre d'affaires mesuré dans la base TVA a baissé de 21 % par rapport au T2 2019 (Graphique 42). Une reprise progressive est observée à partir du T3 2020 avec une baisse moins importante que celle observée au T2 2020 (- 7 % contre - 21 % au T2 2020).

**Graphique 42 – Taux d'évolution trimestriel du chiffre d'affaires agrégé (base TVA)
en glissement annuel, tous secteurs**



Champ : toutes entreprises de la base TVA, hors secteur agricole.

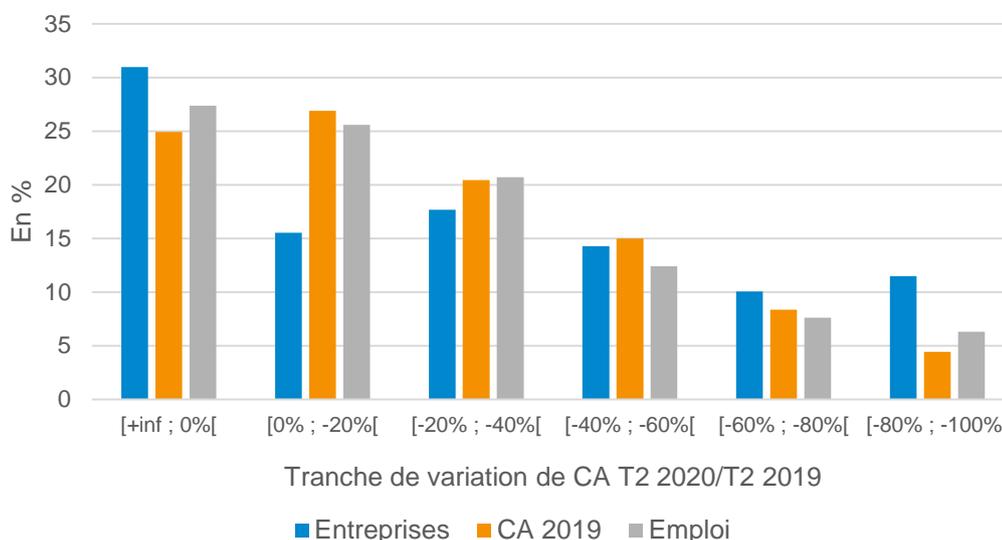
Note : les données sont chaînées pour chaque couple d'années/trimestres. Ainsi, les glissements annuels sont calculés sur la base d'entreprises disponibles à chaque couple trimestre/année.

Lecture : tous secteurs confondus, la variation en glissement annuel du chiffre d'affaires des entreprises a été de - 21 % au deuxième trimestre 2020 par rapport au deuxième trimestre 2019.

Source : France Stratégie/IGF, d'après données DGFIP (déclarations de TVA mensuelles et trimestrielles)

Tous secteurs confondus, le choc d'activité du printemps 2020 a impacté négativement la très grande majorité des entreprises. Près de 69 % de la population observée dans les données de TVA et représentant 73 % de l'emploi total a connu une baisse de son chiffre d'affaires au deuxième trimestre 2020 par rapport au deuxième trimestre 2019 (voir Graphique 43). La décomposition des variations négatives du chiffre d'affaires en cinq catégories permet d'apprécier l'impact différencié de la crise sur les entreprises. La part des entreprises ayant connu une importante baisse du chiffre d'affaires (entre 80 et 100) représente 12 % de toute la population étudiée, seulement 4 % du chiffre d'affaires et 6 % de l'emploi total. Les entreprises ayant connu la baisse la moins importante (20 % maximum) représentent seulement 15 % de toute la population étudiée en 2020 mais représentaient près de 27 % du chiffre d'affaires et 25 % de l'emploi total.

Graphique 43 – Part des entreprises, de l'emploi et du chiffre d'affaires, selon la tranche de variation du chiffre d'affaires entre le T2 2019 et le T2 2020, tous secteurs



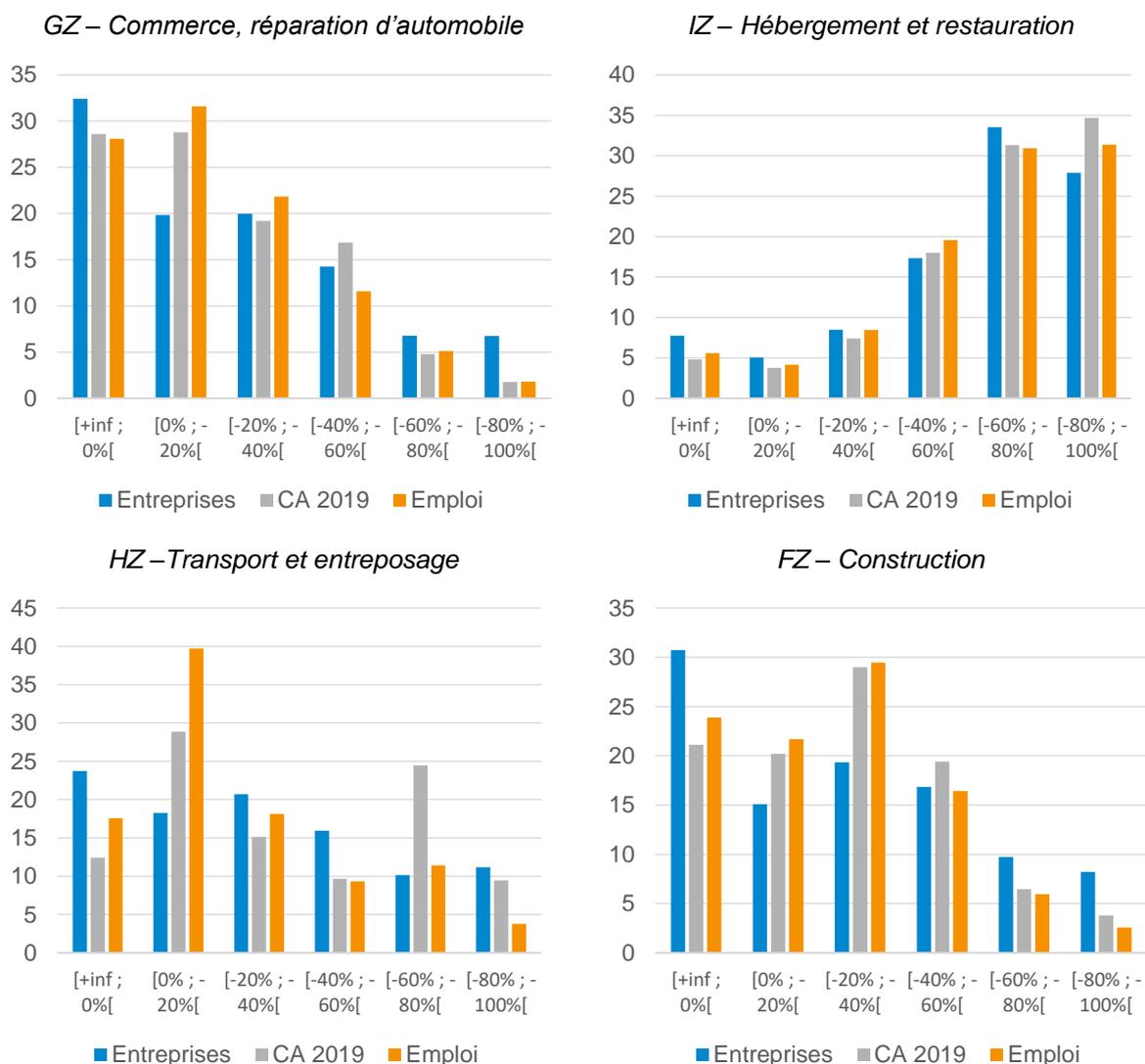
Champ : toutes entreprises de la base TVA : 1,339 millions d'entreprises et près de 4 400 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2019.

Lecture : les entreprises qui ont eu une augmentation du CA entre T2 2019 et T2 2020 représentent 31 % des entreprises de l'échantillon de la base TVA, 25 % du CA de 2019 et 27 % de l'emploi.

Source : France Stratégie/IGF d'après données ACOSS (Sequoia 2020), DGFIP (TVA), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Au niveau sectoriel, ce résultat est plus contrasté. Dans le secteur hébergement-restauration – qui a été particulièrement impacté par les fermetures administratives dès le mois de mars 2020 –, la répartition par tranche de variation du chiffre d'affaires est l'inverse de celle de la population générale. La très grande majorité des entreprises et des emplois de ce secteur enregistre des baisses de chiffre d'affaires. Près de 50 % des entreprises (61 % de l'emploi) ont réduit leur activité d'au moins 60 % au deuxième trimestre 2020 (Graphique 44). Dans le secteur de la construction, la situation est en revanche globalement équivalente à celle de l'ensemble des secteurs en termes de nombre d'entreprises. En revanche, la plus grande part du chiffre d'affaires et de l'emploi est concentrée sur les entreprises qui ont connu une baisse d'activité entre 20 et 40 %. Dans le secteur du transport et entreposage, l'impact de la crise semble avoir été beaucoup plus hétérogène. Près de 40 % de l'emploi et 29 % du chiffre d'affaires de ce secteur est composé d'entreprises qui ont observé une stagnation ou une baisse de leur chiffre d'affaires inférieur à 20 %, alors que 11 % de l'emploi et 25 % du chiffre d'affaires y est composé d'entreprises pour lesquelles la baisse d'activité a été beaucoup plus importante (entre 60 % et 80 %).

Graphique 44 – Part des entreprises, de l'emploi et du chiffre d'affaires, selon la tranche de variation du chiffre d'affaires entre le T2 2019 et le T2 2020

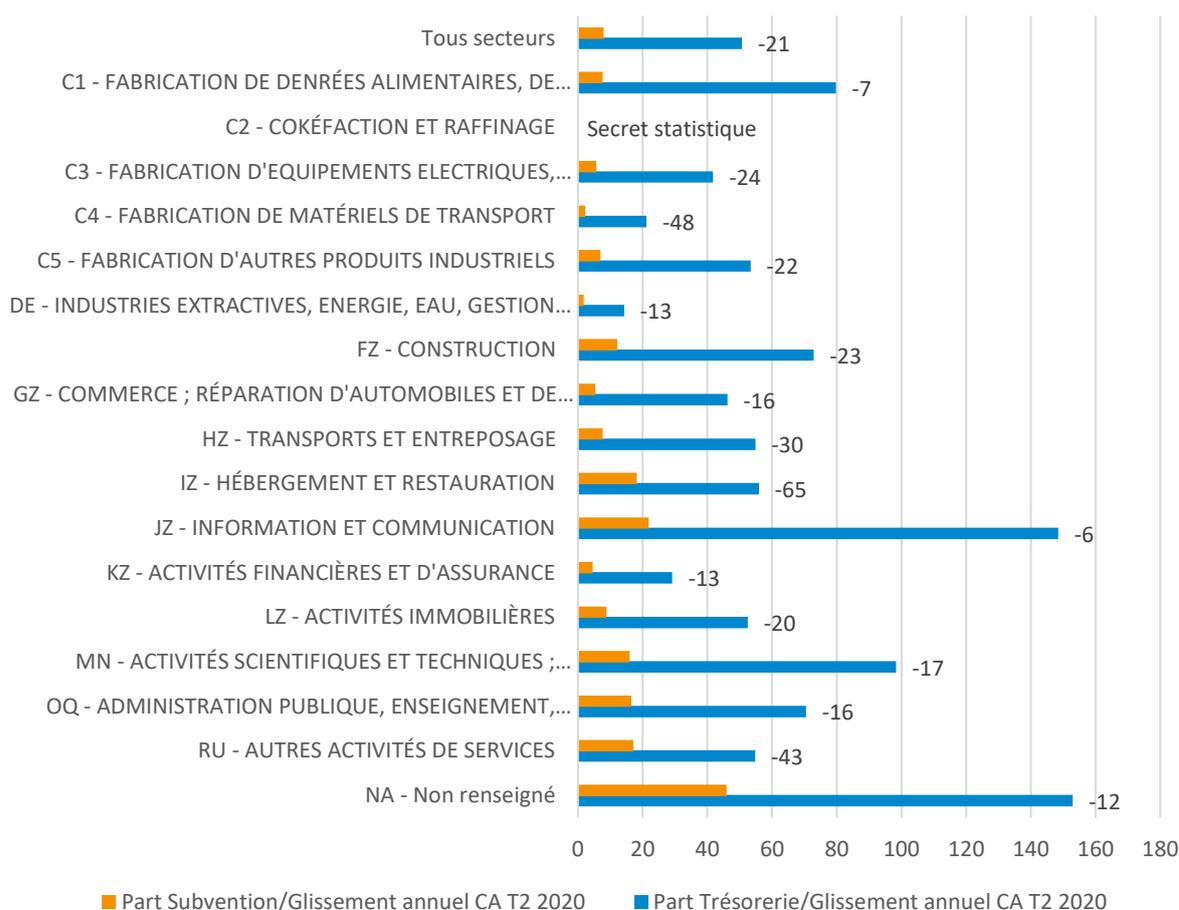


Champ : toutes entreprises de la base TVA: 1,339 millions d'entreprises et près de 4 400 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2019.

Source : France Stratégie/IGF, d'après données ACOSS (Sequoia 2020), DGFIP (TVA), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

3.3. Des aides qui ont représenté une part substantielle de la baisse du chiffre d'affaires subie au deuxième trimestre, très variable selon les secteurs

Graphique 45 – Montant des aides en pourcentage de la variation (en glissement annuel) du chiffre d'affaires par secteur (A17)



Champ : toutes entreprises ayant ou pas recours aux aides à fin septembre.

Lecture : Le chiffre d'affaires dans le secteur hébergement-restauration a baissé de 65 % entre le T2 2020 et le T2 2019. Le montant total des aides de trésorerie (subvention) reçues par les entreprises de ce secteur représente 56 % (18 %) de cette baisse.

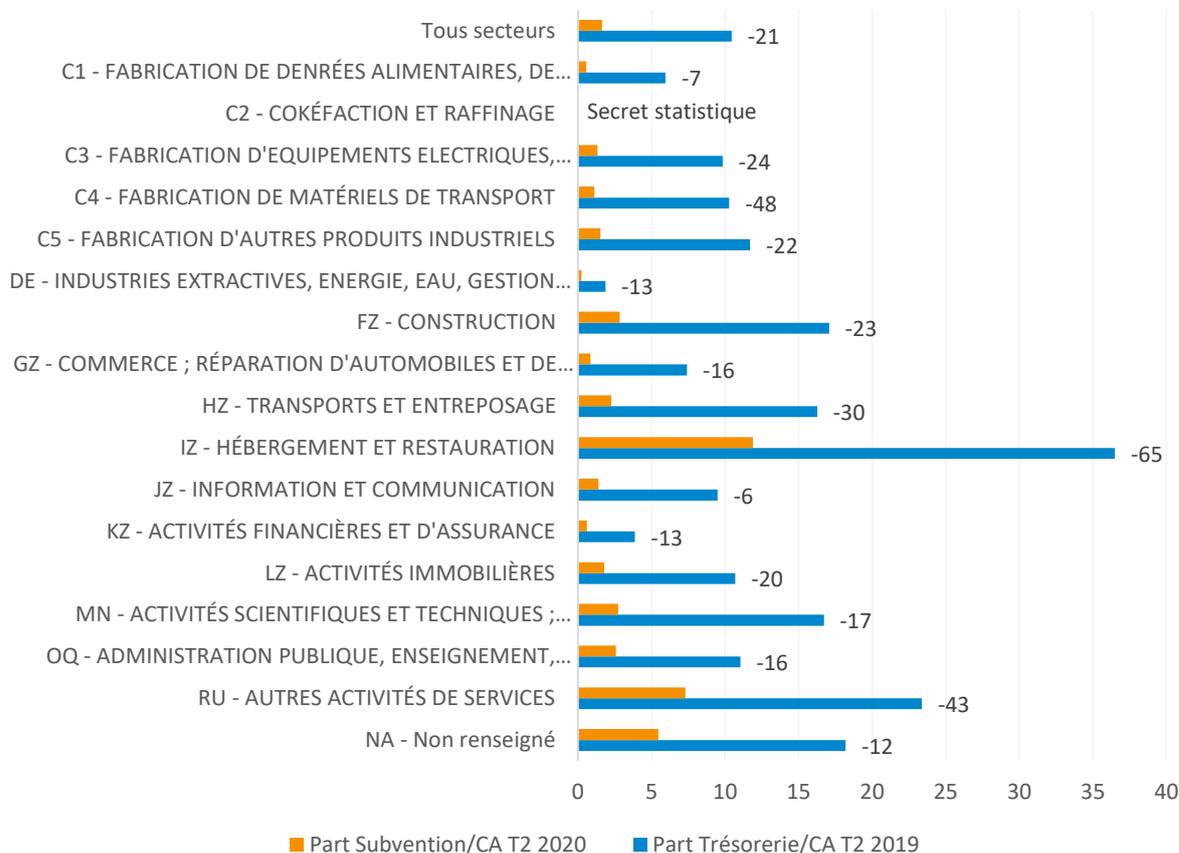
Source : France Stratégie/IGF, d'après données DGFiP (FS, TVA), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

La mise en perspective du montant d'aides reçues par les entreprises bénéficiaires avec l'intensité de la baisse d'activité au deuxième trimestre met à nouveau en évidence l'hétérogénéité de l'impact de la crise au niveau sectoriel. Le Graphique 45 montre que dans le secteur de l'information et de la communication – qui a été faiblement impacté par

les mesures de restriction de l'activité durant le premier confinement – le montant total des aides à la trésorerie (des aides subventionnelles) a couvert près de 150 % (22 %) de la variation du chiffre d'affaires agrégé du secteur. Pour les mesures d'aide à la trésorerie, ce pourcentage qui indique une couverture plus importante que la baisse du chiffre d'affaires du secteur s'explique par le fait que les montants éligibles de reports de cotisations et PGE en particulier sont indépendants de la baisse de l'activité constatée en 2020. Dit autrement, les entreprises ont pu demander des PGE de précaution. Par ailleurs, le taux de couverture de la baisse du chiffre d'affaires par les mesures subventionnelles, reste très faible. Il est de près de 8 % tous secteurs confondus et varie entre 2 % dans le secteur des industries extractives et 22 % dans le secteur de l'information et de la communication, qui a le plus bénéficié de ces mesures par rapport à la baisse de son chiffre d'affaires, devant le secteur de l'hébergement-restauration (18 %).

Si on rapporte cette fois le montant des aides à la trésorerie au niveau du chiffre d'affaires 2019 des secteurs, on observe un taux d'aide maximal, à 37 %, dans le secteur de l'hébergement-restauration (Graphique 46). En revanche, dans le secteur de l'information et de la communication, ce taux ne dépasse pas 10 %. Par ailleurs, on constate que les montants des subventions (activité partielle plus fonds de solidarité) ont systématiquement couvert une part plus faible du chiffre d'affaires des entreprises comparativement aux mesures d'aides à la trésorerie.

Graphique 46 – Montant des aides en pourcentage du chiffre d'affaires du deuxième trimestre 2019, par secteur (A17)



Champ : toutes entreprises ayant ou pas recours aux aides à fin septembre.

Lecture : le chiffre d'affaires dans le secteur hébergement-restauration a baissé de 64 % entre le T2 2020 et le T2 2019. Le montant total des aides de trésorerie (subvention) reçues par les entreprises de ce secteur représente 33 % (13 %) du chiffre d'affaires du T2 2019.

Source : France Stratégie/IGF, d'après données DGFiP (FS, TVA), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

La part de la baisse du chiffre d'affaires (ou du niveau de chiffre d'affaires) couverte par des aides n'est pas strictement comparable d'un secteur à l'autre, a fortiori s'agissant des subventions, car l'activité partielle, mesure subventionnelle dominante lors de la première vague, repose sur la masse salariale, qui représente une part très variable du chiffre d'affaires selon les secteurs (faible dans les matériels de transport, élevée dans information et communication). En théorie, il conviendrait de rapporter les aides à la part du chiffre d'affaires correspondant aux « coûts fixes », mais ceux-ci sont très hétérogènes, y compris au sein d'un même secteur. L'étude de la DG Trésor, décrite au chapitre 4, fait des hypothèses sur la répartition coûts fixes/coûts variables.

3.4. Si une part substantielle des aides est allée aux entreprises les moins touchées, elles sont allées proportionnellement plus aux entreprises déclarant une forte baisse de leur chiffre d'affaires

Le Tableau 6 présente la répartition du taux de recours aux mesures de subventions (montant du FS et de l'AP rapporté à la masse salariale au T2 2019) par rapport au choc subi (mesuré par la variation du chiffre d'affaires entre le T2 2020 et le T2 2019). Il indique que 42 % des entreprises pour lesquelles le taux de recours est inférieur à 10 % ont enregistré une croissance de leur chiffre d'affaires. Les 58 % restantes ont enregistré une baisse plus au moins importante : 22 % une baisse inférieure à 20 %, 15 % une baisse entre 20 et 40 %, 8 % une baisse entre 40 et 60 %, 4 % une baisse entre 60 et 80 et 8 % une baisse supérieure à 80 %. Cette corrélation négative entre le nombre d'entreprises ayant le taux de recours le plus faible (inférieur à 10 %) et les intervalles de décroissance du chiffre d'affaires ne se vérifie pas systématiquement pour les différents intervalles du taux de recours. Une importante hétérogénéité qui reflète la complexité de la crise et de ses effets sur les entreprises. Cette hétérogénéité est notable également dans le Tableau 7 qui décompose plus finement la hausse du chiffre d'affaires.

Au total, les mesures de subvention ont été principalement ciblées sur les entreprises déclarant une baisse du chiffre d'affaires. Elles représentent, peu importe le niveau de taux de recours retenu, au moins 58 % des entreprises et 76 % des aides subventionnelles associées (voir Tableau 7). Ces pourcentages atteignent 84 % et 90 %, respectivement, pour les entreprises avec un taux de recours aux mesures de subvention supérieur à 30 %.

Afin de tenter de comprendre cette hétérogénéité, les Graphiques 47 à 49 décomposent cette répartition à un niveau sectoriel en 17 postes (A17). Les Graphiques 47 et 48 se concentrent sur les entreprises présentant une hausse de chiffre d'affaires, avec un taux de recours aux mesures de subvention pour le Graphique 47 et aux mesures de soutien à la trésorerie pour le Graphique 48.

Le Graphique 49 confirme les résultats des Tableaux 6 et 7. Une forte hétérogénéité intra et inter sectorielle est mise en évidence pour les entreprises affichant une hausse de chiffre d'affaires. Ainsi, sur les 600 millions d'euros de subventions accordés au secteur Activités scientifiques et techniques, plus de 200 millions d'euros ont été destinés aux entreprises dont le taux de recours aux mesures de subvention est supérieur à 30 %. En revanche, dans le secteur de l'hébergement-restauration, les entreprises qui ont observé une hausse de leur chiffre d'affaires au T2 2020 par rapport au T2 2019 ont reçu près de 76 millions d'euros de subvention. Près de 69 millions d'euros ont bénéficié à des entreprises qui ont couvert plus de 30 % de leur masse salariale par des subventions.

Tableau 6 – Montant des mesures de subventions en % de la masse salariale au T2 2019, selon l'intensité du choc (variation du chiffre d'affaires entre le T2 2020 et le T2 2019) – Décomposition de la baisse du chiffre d'affaires

Variation du CA	Hausse du CA			Baisse [0 % ; -20 %]		
	Entreprises	Masse salariale	Subvention	Entreprises	Masse salariale	Subvention
Taux de recours - Masse salariale	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne
[0 % ; 10 %]	42	33	24	22	32	29
[10 % ; 20 %]	27	22	22	22	24	24
[20 % ; 30 %]	23	14	14	19	18	18
[30 % ; +inf]	16	10	10	12	9	8
Variation du CA	Baisse [- 20 % ; - 40 %]			Baisse [- 40 % ; - 60 %]		
Taux de recours - Masse salariale	Entreprises	Masse salariale	Subvention	Entreprises	Masse salariale	Subvention
	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne
[0 % ; 10 %]	15	18	27	8	10	15
[10 % ; 20 %]	25	31	32	15	15	15
[20 % ; 30 %]	26	32	32	19	20	20
[30 % ; +inf]	21	18	16	21	22	20
Variation du CA	Baisse [- 60 % ; - 80 %]			Baisse [- 80 % ; - 100 %]		
Taux de recours - Masse salariale	Entreprises	Masse salariale	Subvention	Entreprises	Masse salariale	Subvention
	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne
[0 % ; 10 %]	4	4	3	8	4	2
[10 % ; 20 %]	6	6	6	4	2	2
[20 % ; 30 %]	9	13	13	5	3	3
[30 % ; +inf]	17	24	25	13	17	22

Lecture : 84 % des entreprises ayant un taux de recours (subvention/masse salariale) supérieur à 30 % ont observées une baisse de leur chiffre d'affaires au T2 2020 par rapport au T2 2019.

Champ : entreprises observées dans TVA et DSN, ayant ou pas recouru aux aides à fin septembre.

Source : France Stratégie/IGF, d'après données DGFIP (FS, TVA), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Tableau 7 – Montant des mesures de subventions en % de la masse salariale au T2 2019, selon l'intensité du choc (variation du chiffre d'affaires entre le T2 2020 et le T2 2019) – Décomposition de la hausse du chiffre d'affaires

Variation du CA	Baisse du CA			Hausse inférieure à 10 %		
Taux de recours - Masse salariale	Entreprises	Masse salariale	Subvention	Entreprises	Masse salariale	Subvention
	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne
[0 % ; 10 %[	58	67	76	14	13	9
[10 % ; 20 %[	73	78	78	8	7	7
[20 % ; 30 %[	78	86	86	6	5	5
[30 % ; +inf[	84	90	90	4	3	3
Variation du CA	Hausse entre 10 et 20 %			Hausse entre 20 et 30 %		
Taux de recours - Masse salariale	Entreprises	Masse salariale	Subvention	Entreprises	Masse salariale	Subvention
	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne
[0 % ; 10 %[	7	6	4	5	4	3
[10 % ; 20 %[	5	4	5	4	3	3
[20 % ; 30 %[	4	3	3	3	2	2
[30 % ; +inf[	3	2	2	2	1	1
Variation du CA	Hausse supérieure à 30 %					
Taux de recours - Masse salariale	Entreprises		Masse salariale		Subvention	
	% Ligne		% Ligne		% Ligne	
[0 % ; 10 %[	16		10		7	
[10 % ; 20 %[	10		7		8	
[20 % ; 30 %[	9		5		5	
[30 % ; +inf[	7		4		4	

Champ : entreprises observées dans TVA et DSN, ayant ou pas recouru aux aides à fin septembre.

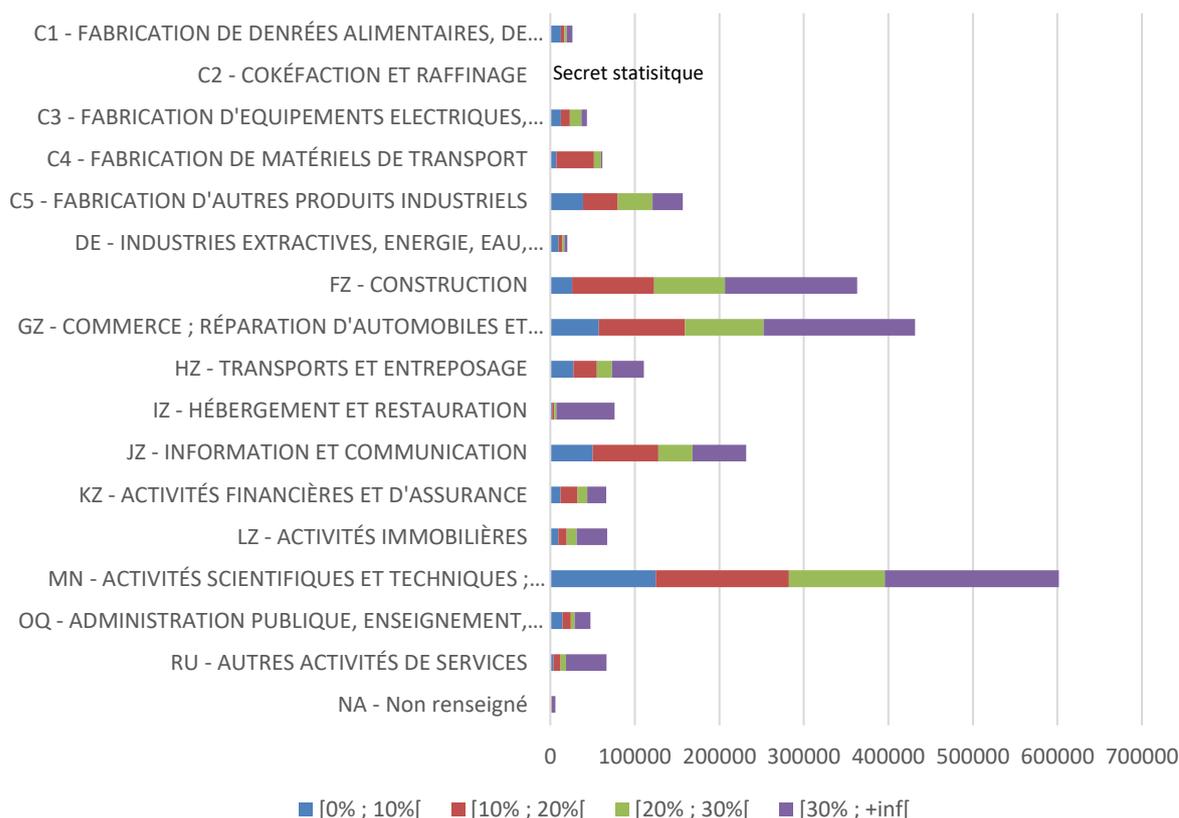
Lecture : 83 % des entreprises ayant un taux de recours (subvention/masse salariale) supérieur à 30 % ont observées une baisse de leur chiffre d'affaires au T2 2020 par rapport au T2 2019.

Source : France Stratégie/IGF, d'après données DGFiP (FS, TVA), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Les aides à la trésorerie sont, contrairement aux subventions, concentrées, pour les entreprises ayant connu une hausse de leur chiffre d'affaires, sur les entreprises qui couvrent plus de 30 % de leur masse salariale, et ceci quel que soit le secteur considéré. Concernant les montants cumulés de trésorerie, les secteurs qui ont le plus bénéficié de ce type d'aides sont les secteurs Activités scientifiques et technique, Commerce ;

réparation d'automobiles et Construction. Ces trois secteurs sont ceux qui ont le plus bénéficiés des aides de subvention également (Graphique 48).

Graphique 47 – Montant des subventions selon l'intensité du taux de recours pour des entreprises affichant une hausse de chiffre d'affaires

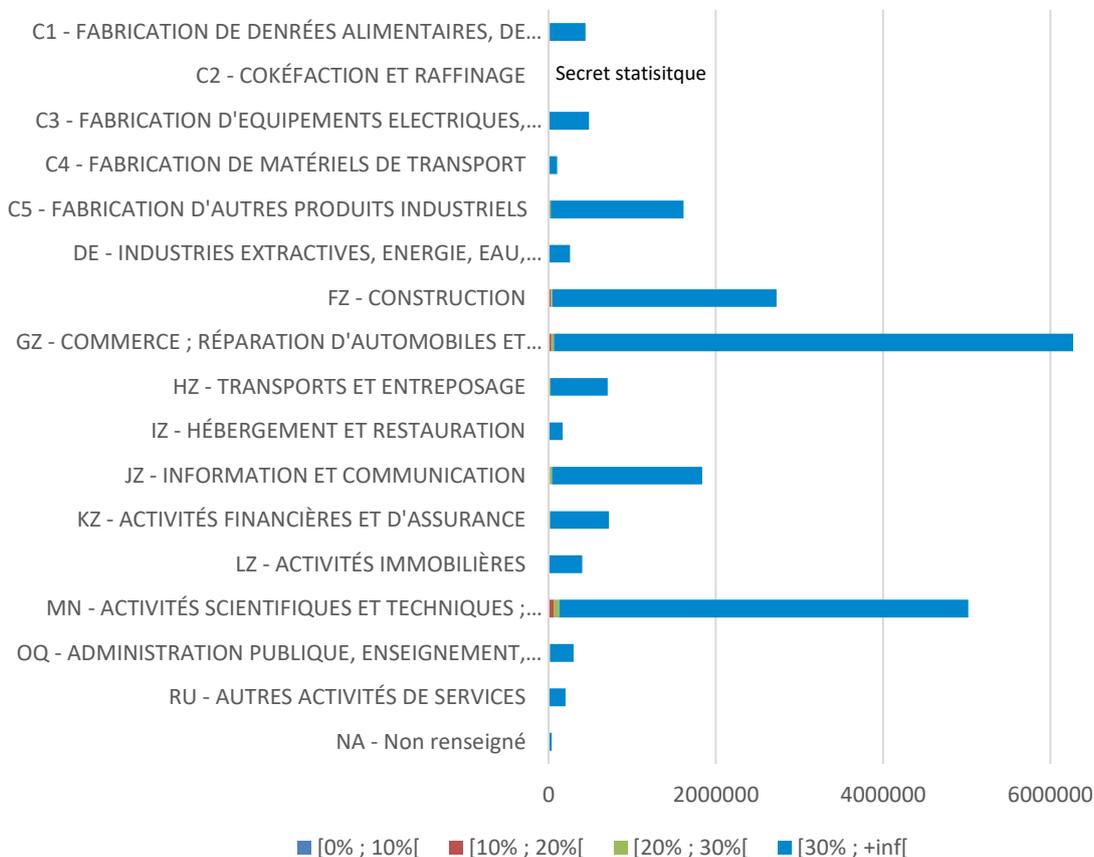


Champ : toutes entreprises observant une hausse de chiffre d'affaires au T2 2020 par rapport au T2 2019 et ayant ou non recouru aux aides à fin septembre.

Lecture : dans le secteur de l'hébergement-restauration, les entreprises qui ont observé une hausse de leur chiffre d'affaires au T2 2020 par rapport au T2 2019 ont reçu près de 76 millions d'euros de subvention. Près de 69 millions d'euros ont été à destination d'entreprises qui ont couvert plus de 30 % de leur masse salariale par des subventions.

Source : France Stratégie/IGF, d'après données DGFIP (FS, TVA), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia 2020, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Graphique 48 – Montant des mesures de trésorerie en pourcentage de la masse salariale des entreprises affichant une hausse de chiffre d'affaires



Champ : toutes entreprises observant une hausse de chiffre d'affaires au T2 2020 par rapport au T2 2019 et ayant ou pas recouru aux aides à fin septembre.

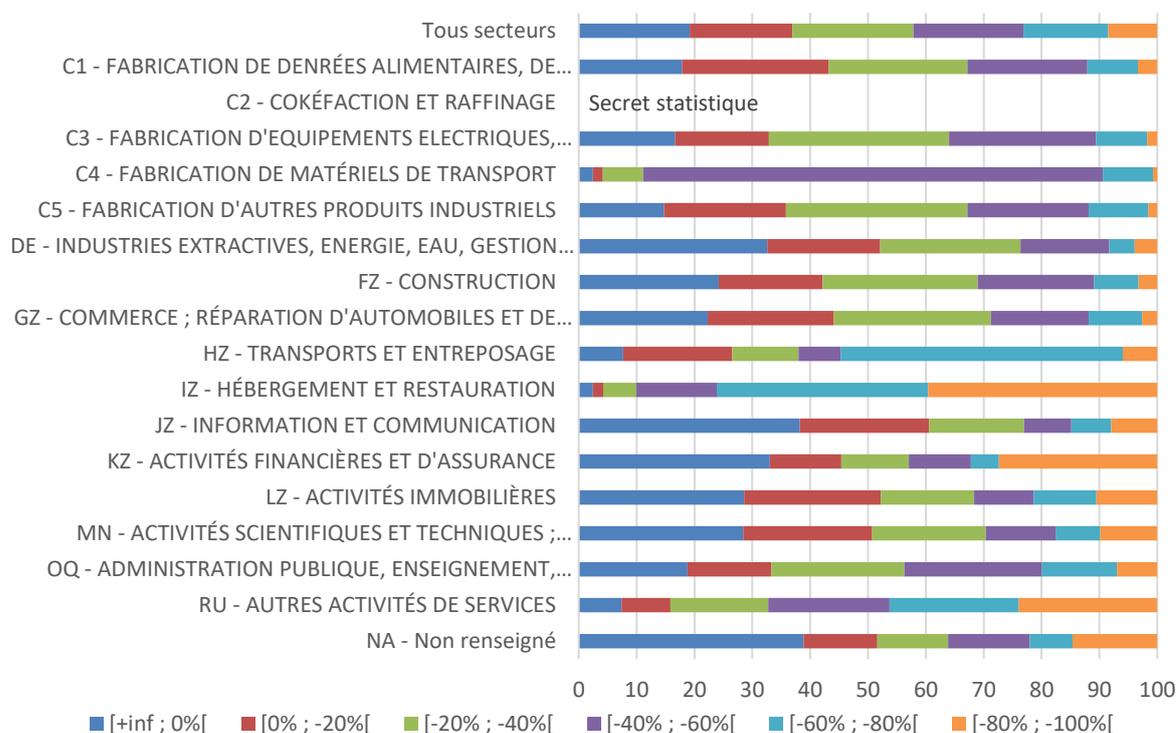
Lecture : dans le secteur de l'hébergement-restauration, les entreprises qui ont observé une hausse de leur chiffre d'affaires au T2 2020 par rapport au T2 2019 ont reçu plus de 170 millions d'euros d'aides à la trésorerie. Près de 100 % de ce montant a été à destination d'entreprises qui ont couvert plus de 30 % de leur masse salariale par des aides à la trésorerie.

Source : France Stratégie/IGF, d'après données DGFIP (FS, TVA), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Le Graphique 49 permet d'étudier la répartition des montants d'aides alloués au sein de chaque secteur en fonction de la variation du chiffre d'affaires des entreprises. Dans le secteur de l'hébergement-restauration, près de 95 % du montant total d'aides a été capté par des entreprises dont le chiffre d'affaires a baissé au deuxième trimestre, et plus de 70 % a été capté par des entreprises dont le chiffre d'affaires s'est contracté d'au moins 60 % sur cette même période. Dans le secteur du transport et entreposage, 40 % du montant des aides a été capté par des entreprises qui ont observé une baisse de chiffre

d'affaires entre 40 % et 60 % et moins de 10 % par des entreprises dont le chiffre d'affaires s'est contracté d'au moins 80 %. Enfin, dans le secteur de l'information-communication un peu moins de 40 % du montant d'aides a bénéficié aux entreprises qui ont observé une hausse de leur chiffre d'affaires et moins de 30 % aux entreprises dont le chiffre d'affaires s'est contracté d'au moins 50 %. Ainsi, dans les secteurs dont le niveau d'activité a fortement reculé, les aides ont principalement bénéficié aux entreprises les plus touchées par la crise. Ces résultats sont à interpréter avec précaution car comme mentionné dans la section 3.1, le chiffre d'affaires approximé à partir des déclarations de TVA mesure imparfaitement la variation d'activité des entreprises, compte tenu des décalages existant dans certains secteurs entre la période d'activité et la date de facturation et/ou de paiement.

Graphique 49 – Part des aides (subvention et trésorerie) par tranche de variation de chiffre d'affaires (en glissement annuel)



Champ : toutes entreprises ayant ou pas recouru aux aides à fin septembre.

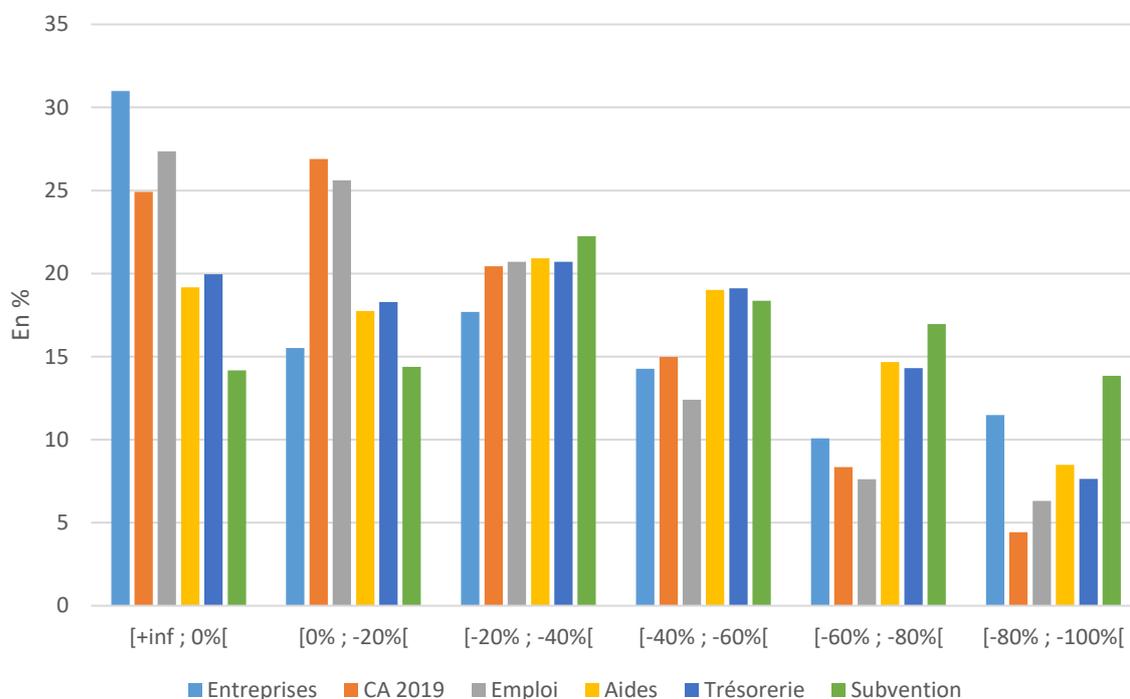
Lecture : dans le secteur de la construction les entreprises qui ont observé une baisse de chiffre d'affaires entre 40 et 60 % (bâtonnet violet) ont reçu près de 20 % du montant des aides accordées à ce secteur.

Source : France Stratégie/IGF, d'après données DGFIP (FS, TVA), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Le Graphique 50 permet d'identifier des différences notables dans la répartition du montant des dispositifs de soutien à la trésorerie par rapport aux subventions. La part du montant total des aides à la trésorerie est d'environ 18 % dans la tranche de variation composée d'entreprises dont la baisse du chiffre d'affaires a été positive, nulle ou inférieure à 20 %, et s'élève à environ 8 % dans la tranche de variation composée des entreprises dont la baisse du chiffre d'affaires a été supérieure à 80 %. Alors que pour les subventions, cette part s'élève à près de 14 % dans ces mêmes tranches. Au vu de ces éléments, on distingue une relation décroissante entre le niveau du choc et les montants d'aides à la trésorerie. Pour les subventions, cette relation est en forme de cloche. Ces résultats doivent s'interpréter au regard de la nature de la population ciblée par ces deux types d'aides. En effet, les aides à la trésorerie regroupent le dispositif report de charges sociales avec le dispositif de prêt garanti par l'État. Ce dernier dispositif est principalement destiné à des structures de taille relativement importante. Hormis pour les entreprises qui se situent dans les tranches de variations positives ou inférieures à 20 % pour lesquelles la part des aides obtenues est plus faible que leur poids dans l'emploi total, on constate que plus le poids des entreprises dans le chiffre d'affaires et l'emploi total diminue, plus la part du montant d'aides à la trésorerie est faible. En revanche pour les subventions qui regroupent les dispositifs d'activité partielle et de fonds de solidarité (destiné essentiellement durant la période étudiée aux petites structures), le poids des entreprises dans le chiffre d'affaires ou dans l'emploi total ne semble pas avoir eu d'impact sur l'importance des montants d'aides.

Au niveau sectoriel, cette répartition se vérifie dans le commerce et la construction (Graphique 51). Dans l'hébergement-restauration, la très grande majorité des aides est concentrée sur les entreprises qui ont subi les plus fortes baisses de chiffre d'affaires. Enfin cette répartition se vérifie également dans le transport et entreposage, sauf pour la tranche de variation composée d'entreprises dont la baisse du chiffre d'affaires a été d'au moins 60 % et inférieure à 80 %.

Graphique 50 – Nombre d’entreprises, chiffre d’affaires 2019, emploi et montant des aides par tranche de variation du chiffre d’affaires du T2 2020 par rapport au T2 2019, tous secteurs

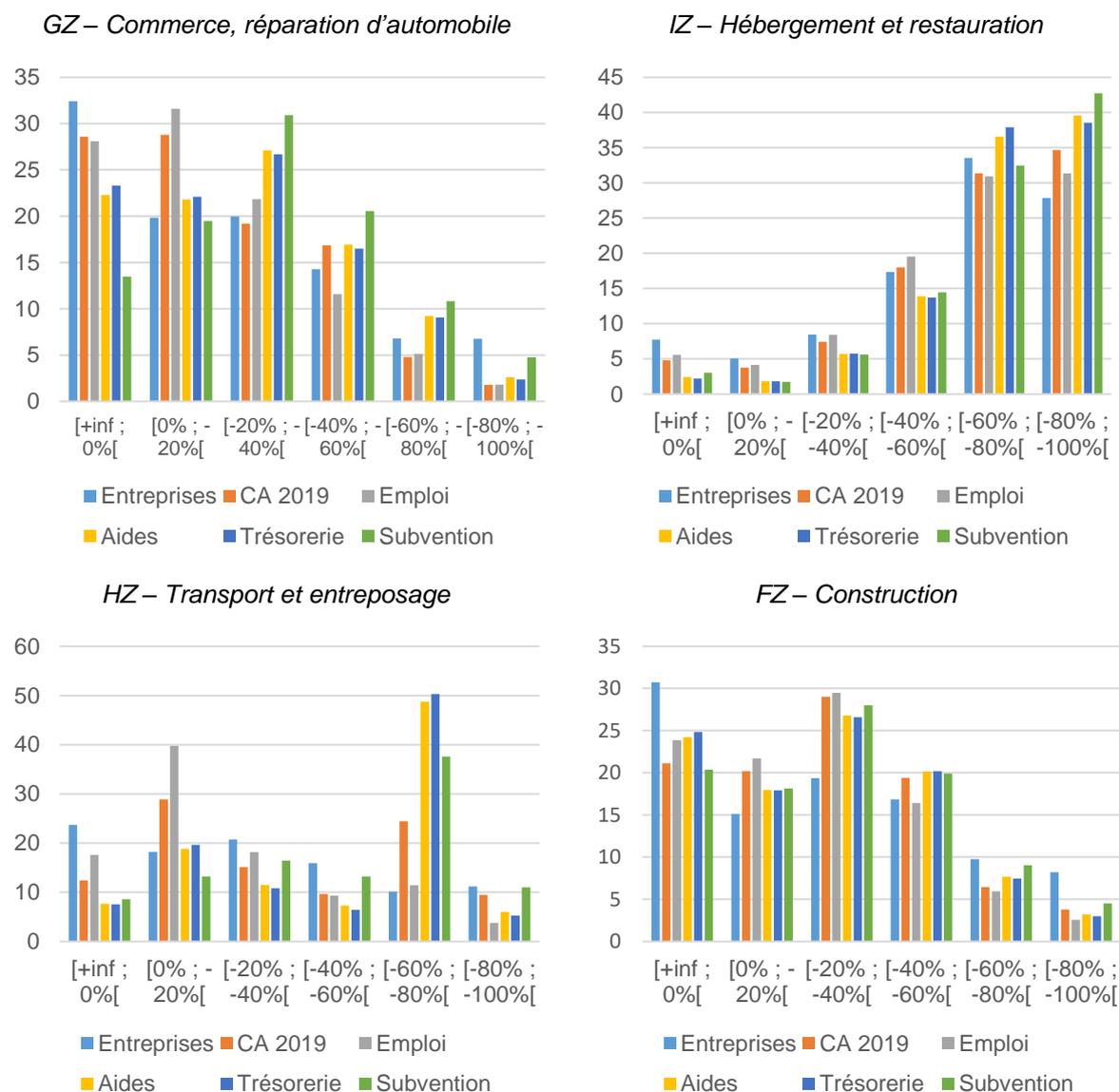


Champ : toutes entreprises de la base TVA mensuelle et ayant ou pas recours aux aides à fin septembre.

Lecture : les entreprises qui ont eu une augmentation du CA entre T2 2019 et T2 2020 représentent 31 % des entreprises de l’échantillon de la base TVA mensuelle, 19 % du montant total des aides, 20 % du montant des aides à la trésorerie et 14 % des subventions.

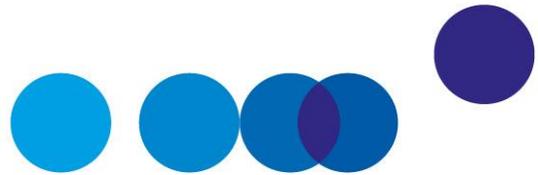
Source : France Stratégie/IGF, d’après données DGFIP (FS, TVA), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Graphique 51 – Nombre d'entreprises, chiffre d'affaires 2019, emploi et montant des aides par tranche de variation du chiffre d'affaires du T2 2020 par rapport au T2 2019



Champ : toutes entreprises de la base TVA et ayant ou pas recouru aux aides à fin septembre.

Source : France Stratégie/IGF, d'après données DGFiP (FS, TVA), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)



CHAPITRE 4

SIMULATIONS DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES ENTREPRISES

L'évaluation des effets de la crise et du soutien public sur la situation des entreprises a fait l'objet de plusieurs études de micro-simulation. Les modèles de micro-simulation sont définis comme des outils permettant d'évaluer par anticipation les effets d'un phénomène ou d'une politique publique à partir de données individuelles sur un échantillon d'agents (ménages ou entreprises). Comme le soulignent Bourguignon et Spadaro (2003)¹, à l'origine ces modèles étaient largement employés par les sciences dures, avant que leur utilisation ne soit progressivement étendue aux sciences sociales et notamment à l'économie pendant les années 1980. L'intérêt de la micro-simulation est double. D'une part, cette méthode permet d'analyser les conséquences d'un phénomène ou d'une politique publique au niveau agrégé. D'autre part, elle permet de prendre en compte l'hétérogénéité des agents au niveau microéconomique grâce à l'utilisation de données individuelles.

Ce chapitre commence par rappeler les micro-simulations qui ont été réalisées au début de la crise et dont les résultats sont mentionnés dans le chapitre 2. Ensuite, il présente une synthèse des résultats des micro-simulations menées dans la phase la plus récente de la crise, en se fondant sur les effets constatés de la crise et sur le montant des aides publiques effectivement mobilisées.

1. Micro-simulations sur données internationales

Au début de la crise, plusieurs études ont cherché à évaluer ses conséquences possibles mais sans avoir de mesure réelle de ses conséquences avérées sur les entreprises, ni des

¹ Bourguignon F. et Spadaro A. (2003), « [Les modèles de microsimulation dans l'analyse des politiques de redistribution : une brève présentation](#) », *Économie et prévision*, vol. 2003/4, n° 160-161, p. 231-238.

aides publiques reçues. Si ces études réalisées avant l'été 2020 diffèrent par leur méthodologie et le chiffrage auquel elles aboutissent, elles convergent sur l'anticipation d'un impact majeur sur la santé financière des entreprises et sur la conclusion de l'absolue nécessité d'un soutien public massif pour éviter un effondrement économique.

Ainsi, dans une étude de l'OCDE publiée en juin 2020, Demmou *et al.* (2020)¹ simulent l'effet de la crise à partir de données ORBIS 2018 sur une population d'environ un million d'entreprises européennes. Pour étudier l'effet de la crise sur la vulnérabilité financière des entreprises, les auteurs se concentrent sur le critère de la liquidité mesurée comme la capacité d'une entreprise à couvrir ses charges d'exploitation, y compris les taxes et le paiement des intérêts de ses dettes, avec ses flux de trésorerie en tenant compte du niveau de liquidité accumulée avant la crise. Pour cela, ils simulent l'évolution de la trésorerie de l'entreprise à partir de données granulaires sur sa situation financière initiale et d'une prévision des *cash flows* mensuels, réalisée à partir de données sectorielles sur l'ampleur du choc. Comme Schivardi et Romano (2020)² dans une autre micro-simulation, ils supposent une baisse des coûts variables de production de chaque entreprise moins que proportionnelle à la baisse de la demande qui lui est adressée. Ceci s'explique notamment par les rigidités existantes sur le marché du travail qui limitent la possibilité d'ajuster l'emploi à la chute de la demande. Dans un article publié en janvier 2021³, toujours au niveau européen, les auteurs actualisent leurs résultats en utilisant des données granulaires plus récentes sur l'ampleur du choc au niveau de chaque secteur⁴. Ils définissent deux scénarios de crise : l'un optimiste, impliquant un choc initial massif d'activité de deux mois (correspondant au premier confinement) suivi d'une reprise progressive pendant toute l'année ; l'autre pessimiste, semblable à l'optimiste pendant les sept premiers mois mais avec un second pic épidémique et des confinements plus légers le huitième mois. Ils considèrent ainsi qu'en l'absence de toute intervention publique, la part des entreprises faisant face à un défaut de liquidité aurait pu atteindre 18 % après un mois de confinement, contre 1,5 % à 7 % en période normale. Cette proportion atteindrait 26 % après deux mois de confinement, et jusqu'à 34 % ou 38 % à la fin de l'année 2020, selon que l'on se place dans le scénario optimiste ou pessimiste. Les auteurs nuancent ce constat inquiétant en soulignant le fait que les entreprises illiquides ne deviennent pas nécessairement insolvables si la valeur de leurs actifs dépasse toujours celle de leur

¹ Demmou L. *et al.* (2020), *Corporate Sector Vulnerabilities During the Covid-19 Outbreak: Assessment and Policy Responses*, OCDE, mai.

² Schivardi F. et Romano G. (2020), « A simple method to estimate firms liquidity needs during the Covid -19 crisis with an application to Italy », *CEPR Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers*, Issue 35, juillet.

³ Demmou L. *et al.* (2021), « *Liquidity shortfalls during the COVID-19 outbreak: assessment and policy responses* », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1647, OCDE, janvier.

⁴ Les auteurs utilisent la nomenclature statistique NACE Rév. 2. En pratique, leur analyse se fonde sur la comparaison de douze secteurs d'activité.

passif, ou si elles disposent de collatéraux suffisants pour obtenir un financement additionnel extérieur en s'endettant. Néanmoins, ils anticipent qu'environ 27 % des entreprises devenant illiquides en raison du premier confinement risquent de manquer de collatéraux pour s'endetter, notamment en raison de la baisse de la valeur des actifs liée à la crise. Ils montrent également que la crise présente des effets très hétérogènes selon les secteurs. Ainsi, plus de la moitié des entreprises des secteurs de l'hébergement-restauration, des transports et de la culture devraient se trouver en situation d'illiquidité après dix mois dans le scénario pessimiste, contre moins de 20 % des entreprises dans les secteurs de l'information et des services professionnels à cette date.

En comparant l'impact de différentes politiques publiques (report d'impôts et charges, aide financière au paiement de la dette¹ et soutien public au paiement des salaires), les auteurs considèrent que les dispositifs d'allègement de la masse salariale (activité partielle essentiellement) seraient l'outil le plus efficace pour réduire les défauts de liquidités. Pour sa part, le report des charges ne permettrait de réduire que d'un point de pourcentage la proportion des entreprises illiquides après deux mois de confinement. L'aide financière au paiement de la dette aurait un effet plus significatif, en réduisant de 5 à 6 points la proportion d'entreprises illiquides à cette date. Les mesures d'allègement de la masse salariale, modélisées sous la forme d'une prise en charge publique du salaire à hauteur de 80 %, auraient l'effet le plus significatif, en réduisant d'environ 13 points de pourcentage la proportion des entreprises illiquides. En cumulant les trois différentes formes de dispositifs, le soutien public aurait un effet très significatif sur la situation financière des entreprises, en réduisant de 26 % à 7 % la proportion d'entreprises illiquides après deux mois de confinement.

Les auteurs proposent également une comparaison de deux formes d'activité partielle : une subvention uniforme de 80 % de la masse salariale pour tous les secteurs touchés par une baisse d'activité supérieure à 20 %, et une subvention proportionnelle à l'ampleur du choc, modélisée grâce à une fixation à 0,8 de l'élasticité de la masse salariale aux ventes. Ils montrent ainsi qu'en l'absence d'un seuil minimum d'éligibilité relatif à la baisse de l'activité, le second système semble plus efficace relativement à son coût (qui est par construction plus faible). Il convient cependant de nuancer les conclusions de cette étude, en raison de plusieurs biais méthodologiques. Ainsi, les auteurs supposent que le déclin d'activité n'est hétérogène qu'entre les secteurs mais pas d'un pays à l'autre, faisant fi de la disparité géographique du choc au-delà des effets de composition sectorielle. En outre, comme le soulignent les auteurs eux-mêmes, il existe un biais de sélection lié au fait que

¹ La catégorie « Aide financière au paiement de la dette » regroupe les moratoires sur les dettes ainsi que les garanties publiques favorisant l'accès au crédit (PGE). Comme l'indiquent les auteurs, « l'impact potentiel de ces mesures est modélisé comme un moratoire sur la dette à court terme dans tous les secteurs confrontés à un choc commercial initial supérieur à 20 % pendant les premiers mois de confinement ».

les entreprises répertoriées dans la base ORBIS sont généralement plus grandes, plus vieilles, plus productives que la moyenne, et donc potentiellement mieux immunisées contre les problèmes de liquidité, ce qui pourrait conduire à une sous-estimation de ces difficultés. Enfin, la méthode consistant à modéliser l'effet des prêts garantis sous la forme d'un moratoire sur les dettes à court terme ne permet pas de saisir la spécificité de cette mesure, et risque de mener à une évaluation imparfaite de ses effets.

Dans une autre étude sur données européennes publiée en septembre 2020, Gourinchas *et al.* (2020)¹ développent une approche différente en simulant les décisions de l'entreprise sur sa mobilisation de capital et de travail dans un environnement perturbé par trois chocs négatifs : un choc négatif de demande sur le marché des biens et services qui l'incite à réduire ses besoins en emploi et en capital, un choc négatif d'offre sur le marché du travail (en raison du confinement) qui contraint sa possibilité de trouver des employés et un choc négatif de productivité hétérogène d'un secteur à l'autre. L'entreprise n'est plus seulement contrainte par la baisse de la demande sur le marché des biens et services, mais aussi par la contraction de l'offre sur le marché du travail en raison du confinement. Les auteurs montrent ainsi que sans politique publique, la proportion d'entreprises illiquides aurait pratiquement doublé, passant de 9,43 % hors crise du Covid-19 à 18,17 % dans le scénario de crise, ce qui est très inférieur aux résultats de Demmou *et al.* (2021). Ces résultats se caractérisent par une forte hétérogénéité sectorielle : la hausse du taux d'illiquidité liée à la crise variant de 1,96 point pour le secteur de l'électricité à 23,6 points pour le secteur de la culture et 25,4 points pour l'hébergement-restauration. L'hétérogénéité observée est également géographique, avec une hausse du taux d'illiquidité de 5,35 points en République tchèque contre 7,91 points en France et 12,77 points en Italie. Elle s'explique vraisemblablement par la disparité géographique du choc pandémique, mais également par des effets de composition sectorielle, ainsi que par les différences de situations financières initiales des PME dans les différents pays. Les auteurs simulent également l'effet de plusieurs politiques publiques. Ils anticipent ainsi que les reports de charges n'auraient qu'un effet très limité, équivalent à 0,5 point de pourcentage environ. Les mesures d'activité partielle, au contraire, auraient un effet plus significatif, compris entre 3,6 et 7,4 points de pourcentage selon l'architecture de la mesure (durée et niveau de la prise en charge publique de la masse salariale). Ces résultats sont donc significativement différents de ceux rencontrés par Demmou *et al.* (2020, 2021)².

¹ Gourinchas P.-O. *et al.* (2020), « [COVID-19 and SME failures](#) », *NBER Working Paper Series*, n° 27877, National Bureau of Economic Research, septembre.

² Demmou L. *et al.* (2020), [Corporate Sector Vulnerabilities During the Covid-19 Outbreak](#), *op. cit.* et Demmou L. *et al.* (2021), « [Liquidity shortfalls during the COVID-19 outbreak: assessment and policy responses](#) », *op. cit.*

Gourinchas *et al.* (2021) ont également proposé un prolongement de leur étude¹. Pour cela, ils modélisent les flux de trésorerie à partir d'une fonction de minimisation des coûts à court terme, et en tenant compte des chocs sectoriels et agrégés² pendant les deux premiers épisodes de confinement. En considérant que les capacités d'emprunt sont relativement limitées pour les PME, surtout en temps de crise, les auteurs définissent le taux de défaillance à partir du critère d'illiquidité : une PME est présumée défaillante si elle ne peut pas couvrir ses dépenses à partir de ses seuls soldes de trésorerie courants et flux de trésorerie. En l'absence de soutien public, le modèle estime à 9,84 points de pourcentage la hausse du taux de défaillance des PME en 2020, par rapport à un scénario contrefactuel pré-Covid-19 correspondant à une croissance économique normale. En outre, le modèle permet de distinguer : (a) les entreprises qui n'auraient pas survécu à la crise, avec ou sans aides publiques (*entreprises faibles*) ; (b) les entreprises qui ont survécu grâce aux aides publiques (*entreprises sauvées*) ; (c) les entreprises qui auraient survécu en l'absence d'aides publiques (*entreprises fortes*). Les auteurs s'intéressent alors aux effets induits par une interruption des aides publiques si cette interruption se produisait en 2021. Pour cela, ils distinguent un premier scénario où l'accès aux crédits bancaires est maintenu pour financer les anciens emprunts et de nouveaux, et un second scénario où cet accès n'est plus garanti aux PME. Dans le premier scénario, l'interruption des aides en 2021 conduirait à une hausse de 1,88 point du taux de défaillance des PME par rapport à la période pré-Covid-19. Cette hausse se décompose en une hausse de 2,65 points du taux de défaillance des *entreprises faibles* et une baisse de 0,77 de ce taux pour les *entreprises fortes*. Dans le second scénario, par contraste, le taux de défaillance passerait à + 8,44 points, et la moitié de ces défaillances seraient observées parmi les *entreprises fortes*. En définitive, le taux de défaillance pourrait fortement augmenter sitôt les aides publiques interrompues, non pas du fait de cette seule interruption mais de la contraction durable du marché du crédit privé. Les auteurs préconisent donc de maintenir ou de mettre en place des dispositifs spécifiques de soutien à l'endettement et au financement des entreprises viables post-Covid-19.

¹ Gourinchas P.-O. *et al.* (2021), « COVID-19 and SMEs: a 2021 "time bomb"? », *NBER Working Paper Series*, n° 28418, National Bureau of Economic Research, janvier.

² Ces chocs tiennent en particulier à la capacité plus ou moins forte des secteurs de recourir au télétravail et à la productivité moindre (estimée à - 20 %) des télétravailleurs.

2. Micro-simulations sur données françaises

Dans une étude de l'OFCE publiée en juin 2020, Guerini *et al.* (2020)¹ proposent une synthèse des deux approches méthodologiques précédentes sur données françaises. Ils simulent l'impact potentiel de la crise à partir des données FARE 2017 portant sur environ un million d'entreprises françaises. Les auteurs s'intéressent non seulement à la proportion d'entreprises illiquides comme dans les deux études précédentes mais aussi aux entreprises insolubles, c'est-à-dire celles dont l'actif net est inférieur au niveau d'endettement, autrement dit pour lesquelles les fonds propres sont négatifs. Comme évoqué plus avant, la stratégie utilisée combine la prise en compte de trois chocs négatifs sur la demande de biens et services, l'offre de travail et la productivité, mais également un ajustement partiel des coûts. En simulant l'effet d'un choc transitoire et résorbé à moyen terme sans aucune intervention publique, les auteurs anticipent d'ici fin 2020 une augmentation de 2,5 points de pourcentage de la proportion d'entreprises insolubles et de 10 points de pourcentage de la proportion d'entreprises illiquides par rapport au scénario contrefactuel. Les auteurs concluent que les soutiens publics, notamment par le biais de l'activité partielle, auraient pour effet de réduire significativement la vulnérabilité financière des entreprises, en limitant à 1,5 point la hausse de la proportion des entreprises insolubles et à 6 points la hausse de la proportion des entreprises illiquides. Il est important de noter que les simulations ne prennent pas en considération l'effet de mesures comme les reports de charge ou les PGE.

Dans une étude de la Direction générale du Trésor, Hadjibeyli *et al.* (2021)² proposent une micro-simulation qui s'appuie sur les données françaises les plus récentes concernant l'effet du choc lié au Covid-19 sur les entreprises, et de recours effectif au soutien. Cette étude propose une évaluation de la situation financière des entreprises en simulant l'évolution du nombre d'entreprises illiquides et insolubles ainsi que du niveau d'endettement de mars à décembre 2020, et en modélisant l'impact des contraintes financières sur les dépenses d'investissement et de recherche et développement. Le reste de cette partie est consacrée à la présentation de cette étude.

2.1. Démarche méthodologique

Tout d'abord, les auteurs estiment la situation financière initiale des entreprises en utilisant les données FARE 2018 (bilans et compte de résultat issus des liasses fiscales) de 2 millions d'entreprises françaises. Ensuite, ils simulent au niveau de chaque entreprise

¹ Guerini *et al.* (2020), « [Dynamique des défaillances des entreprises en France et crise de la Covid-19](#) », *Policy Brief*, n° 73, OFCE, juin.

² Hadjibeyli B. *et al.* (2021), « L'effet du COVID et du soutien public sur les entreprises », Direction générale du Trésor.

l'impact du choc lié au Covid-19 sur leur situation financière en 2020 en utilisant les données individuelles mensuelles ou trimestrielles de TVA¹ pour décrire l'évolution de leur chiffre d'affaires et les données de DSN (Déclarations sociales nominatives) pour mesurer la variation de l'emploi et de la masse salariale de chacune d'entre elles. Les auteurs mobilisent également les données de recours aux dispositifs publics de soutien par chaque entreprise, en particulier les données AcoSS sur l'activité partielle et les reports de cotisation sociales, ainsi que les données DGFIP sur le fonds de solidarité.

Afin de simuler la situation financière des entreprises à fin 2020, cette étude s'appuie nécessairement sur plusieurs hypothèses méthodologiques fortes. Notamment, il est supposé que les entreprises n'ont pas la capacité d'ajuster à la baisse leurs coûts fixes pendant toute la durée de la crise. Par ailleurs, les coûts variables ne peuvent être ajustés à la baisse qu'avec un décalage dans le temps et de manière partielle, compte tenu de l'effet de surprise induit par la crise et des rigidités propres au marché du travail. Cet ajustement graduel est décrit par un coefficient fixé de manière uniforme pour tous les secteurs et variant d'un mois à l'autre. Plus précisément, à l'instar de Guerini *et al.* (2020), l'ajustement mensuel des coûts variables est calculé à partir d'une moyenne du niveau optimal des charges variables (c'est-à-dire leur niveau si les coûts variables s'adaptent de façon parfaitement proportionnelle à l'ampleur du choc) lors du mois étudié et de leur niveau le mois précédent, pondérés par le coefficient d'ajustement graduel défini arbitrairement par les auteurs. La pondération est faite de telle sorte qu'en cas de coefficient égal à 1, les charges sont égales à leur « niveau optimal » et donc s'ajustent parfaitement à l'ampleur du choc. Cette hypothèse d'ajustement graduel ne couvre que les premiers mois de la crise jusqu'à mai 2020 (le coefficient d'ajustement est ainsi de 0,25 en mars, de 0,5 en avril et de 0,75 en mai). Ensuite, l'hypothèse est que les entreprises peuvent ajuster parfaitement leurs coûts variables à l'évolution de leur chiffre d'affaires à partir de juin et jusqu'à octobre 2020 (le coefficient d'ajustement est fixé à 1 sur cette période). Sur les deux derniers mois de l'année, l'ajustement se fait de manière très rapide mais pas parfaite (le coefficient d'ajustement est égal à 0,75 pour les deux derniers mois de l'année 2020). Enfin, il est à noter que cette étude ne modélise pas explicitement l'octroi de PGE. Les auteurs font l'hypothèse qu'en cas d'illiquidité, les entreprises peuvent systématiquement emprunter un montant équivalent à leur déficit de trésorerie, *via* un PGE ou un emprunt bancaire classique, sous le postulat fort d'acceptation systématique des demandes de crédit. Le modèle ne simule par ailleurs pas d'endettement de précaution.

¹ Qui excluent une grande partie des plus petites entreprises.

2.2. Hétérogénéité sectorielle des effets de la crise et rôle décisif des soutiens publics

Mesure des effets de la crise et des soutiens publics sur la situation financière des entreprises

Dans un scénario illustratif simulé en faisant l'hypothèse de l'absence de tout soutien public, la crise aurait accru de 20 points de pourcentage la part des entreprises devenant illiquides sur l'année 2020 par rapport au scénario sans crise : de 16 % en période normale à 36 % dans le scénario de crise, soit une multiplication par 2,3 du nombre d'entreprises illiquides. De plus, elle aurait induit une hausse de 8,3 points de pourcentage de la part des entreprises insolubles : de 3,6 % en période normale à 11,9 % en décembre 2020 dans le scénario de crise, soit une multiplication par 3,3. Par ailleurs, la crise aurait causé un sur-accroissement de l'endettement des entreprises lié aux problèmes de liquidité de 96 milliards d'euros : 168 milliards d'euros d'endettement supplémentaire en période de crise contre 72 milliards dans un scénario sans crise.

Comme les études précédentes, l'analyse conclut que les soutiens publics ont considérablement limité ces difficultés. La hausse de la part des entreprises en défaut de liquidité en raison de la crise serait limitée à 8 points de pourcentage contre 20 en l'absence de soutien public. Ce serait 3 points de pourcentage de hausse de la part des entreprises devenues insolubles en raison de la crise contre 8 points en l'absence de soutien public. L'effet du soutien public sur l'endettement apparaît cependant plus limité, avec une baisse de seulement 20 milliards d'euros du sur-accroissement de l'endettement lié aux problèmes de liquidité. Cet effet relativement limité s'explique selon les auteurs par le fait que l'endettement touche d'abord les ETI et les grandes entreprises, alors que le soutien public est ciblé en priorité sur les TPE-PME et les indépendants.

Les estimations d'endettement lié aux problèmes de liquidité ne sont pas comparables aux montants totaux d'endettement observés, car la simulation ne prend pas en compte explicitement les PGE ni l'endettement de précaution associé. En outre, indépendamment de l'absence de prise en compte du PGE, ces montants ne peuvent être rapprochés des montants d'endettement observés, car ils correspondent à l'échantillon retenu, qui ne représente qu'une fraction de l'économie française.

Tableau 1 – Évolution de la part des entreprises illiquides, insolvable et de l'endettement lié à l'illiquidité dans les différents scénarios (de mars à décembre 2020)

	Part des entreprises devenant			Endettement lié à l'illiquidité
	Illiquides	Insolvables	Illiquides et insolvable	
Sans crise	+ 15,6 %	+ 3,6 %	+ 10,4 %	+ 72 Mds€
Crise sans soutien public	+ 36,0 %	+ 11,9 %	+ 20,5 %	+ 168 Mds€
Crise avec soutien public	+ 24,0 %	+ 6,6 %	+ 13,2 %	+ 148 Mds€

Source : Hadjibeyli et al. (2021)

Si l'on compare ces résultats avec deux des autres études de micro-simulation, l'étude de la DG Trésor se caractérise par des proportions d'entreprises illiquides et insolvable plus élevées que toutes les autres études similaires, que ce soit dans le scénario contrefactuel sans crise, mais aussi dans le scénario de crise, avec ou sans soutien public.

Ces écarts dans les simulations peuvent s'expliquer par de nombreux facteurs. Ainsi, au contraire des autres micro-simulations indiquées dans le Tableau 2, l'étude de la DG Trésor prend en compte l'existence d'un deuxième confinement. En outre, la valeur du coefficient d'ajustement des coûts variables n'est pas la même d'une étude à l'autre. Elle est ainsi égale à 0,8 tout au long de la période pour Demmou *et al.* (2020) et à 0,25 pour Guerini *et al.* (2020). L'hypothèse d'un coefficient variant d'un mois à l'autre semble donc une hypothèse originale, probablement mieux à même de capter les fluctuations de la capacité des entreprises à ajuster leurs coûts variables. Le critère d'évaluation de la situation financière n'est pas non plus le même d'une étude à l'autre : alors qu'il s'agit du seul critère de la liquidité pour Demmou *et al.* (2020) et Gourinchas *et al.* (2020), Guerini *et al.* (2020) comme l'étude de la DG Trésor (2020) simulent les effets de la crise sur l'insolvabilité et l'illiquidité des entreprises. Enfin, la population étudiée apparaît bien différente d'une étude à l'autre, puisque Gourinchas *et al.* (2020) tout comme Demmou *et al.* (2020) se fondent sur des données européennes (ORBIS), tandis que Guerini *et al.* (2020) tout comme la présente étude de la DG Trésor utilisent des données françaises (FARE).

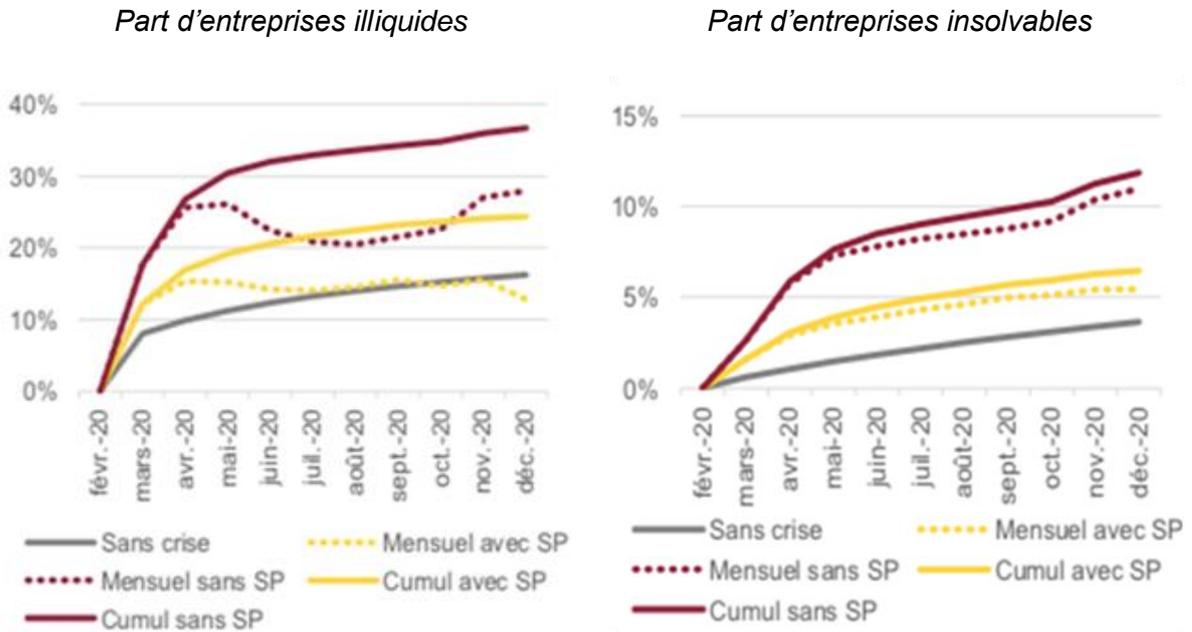
**Tableau 2 – Synthèse des principaux résultats des études
de micro-simulation académiques et institutionnelles**

	(1) Scénario sans crise	(2) Scénario de crise – sans soutien public	(3) Scénario de crise – avec soutien public	Δ (3) – (1)
Illiquidité				
DG Trésor (main simu)	15,6 %	36,0 %	24,0 %	8,4 pp
DG Trésor (full simu)	15,6 %	34,4 %	21,8 %	6,2 pp
Demmou <i>et al.</i> (2020a)	-	30 %	10 %	-
Guerini <i>et al.</i> (2020)	3,8 %	13,8 %	10,1 %	6,3 pp
Gourinchas <i>et al.</i> (2020)	9,0 %	16,9 %	11,3 %	2,3 pp
Insolabilité				
DG Trésor (main simu)	3,6 %	11,9 %	6,6 %	3,0 pp
DG Trésor (full simu)	3,6 %	9,9 %	4,9 %	1,3 pp
Demmou <i>et al.</i> (2020a)	-	-	7 %	-
Guerini <i>et al.</i> (2020)	1,8 %	4,4 %	3,2 %	1,4 pp

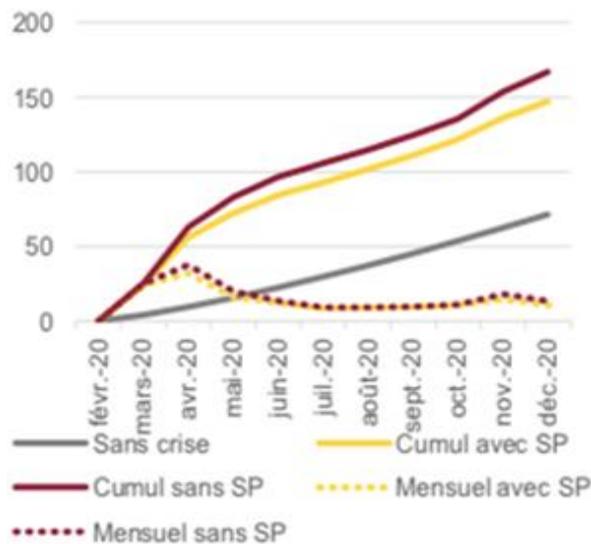
Source : France Stratégie

L'analyse dynamique fait également apparaître l'effet positif très marqué du soutien public sur les problèmes de liquidité, de solvabilité et d'endettement. En ce qui concerne la proportion d'entreprises illiquides, il est intéressant de souligner la forte différence entre l'évolution en cumul et l'évolution mois par mois. La courbe en flux présente une importante variabilité, ce qui illustre les fluctuations cycliques liées aux décisions de confinement et de déconfinement. À cet égard, les soutiens publics ont joué un rôle considérable pour lisser l'effet de la crise sur les problèmes de liquidité des entreprises.

Graphique 1 – Évolution mensuelle de la part des entreprises illiquides, insolvable et du niveau d'endettement, mois par mois et en cumul, en 2020



Évolution de l'endettement



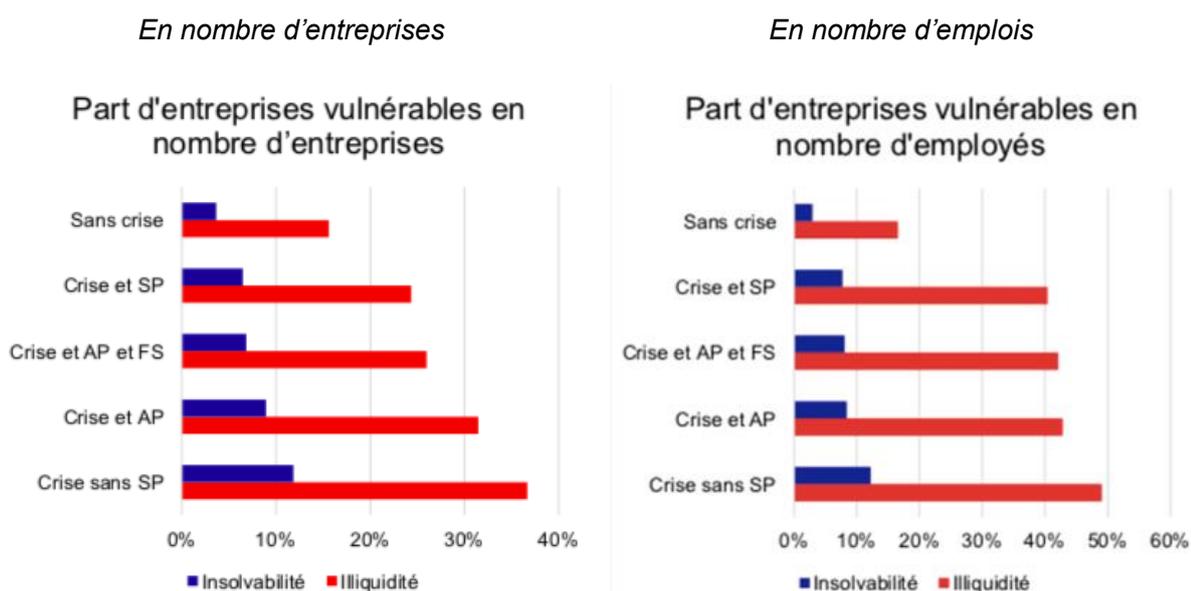
Source : Hadjibeyli et al. (2021)

Pour isoler l'effet de chaque dispositif, les auteurs proposent également une simulation des résultats en décomposant l'effet du soutien public mesure par mesure. Il ressort de ces simulations que l'activité partielle et le fonds de solidarité sont les deux dispositifs qui ont l'effet le plus important sur la situation financière des entreprises. Ainsi, l'activité

partielle réduirait à elle seule d'environ 3 points de pourcentage la proportion d'entreprises insolvable et de 5 points la proportion d'entreprises illiquides. Pour le fonds de solidarité, la baisse serait respectivement de 2 points et de 5 points environ. À l'inverse, les reports et exonérations de charges ont un effet beaucoup plus limité, équivalent à seulement 0,3 point sur la part des entreprises insolvable et 1,7 point sur la part des entreprises illiquides. Pour les reports de charge, cela s'explique par la construction même de ces mesures, qui n'ont pas d'effet permanent sur la situation financière des entreprises. Pour les exonérations de cotisations sociales, cela s'explique plus simplement par leur montant relativement limité en comparaison des autres mesures budgétaires.

L'analyse en nombre d'emplois touchés montre un effet moins marqué du fonds de solidarité, ce qui s'explique par le fait que les entreprises concernées par ce dispositif sont généralement de petite taille.

Graphique 2 – Décomposition des effets des différents dispositifs de soutien publics sur la part d'entreprises illiquides et insolvable



Source : Hadjibeyli et al. (2021)

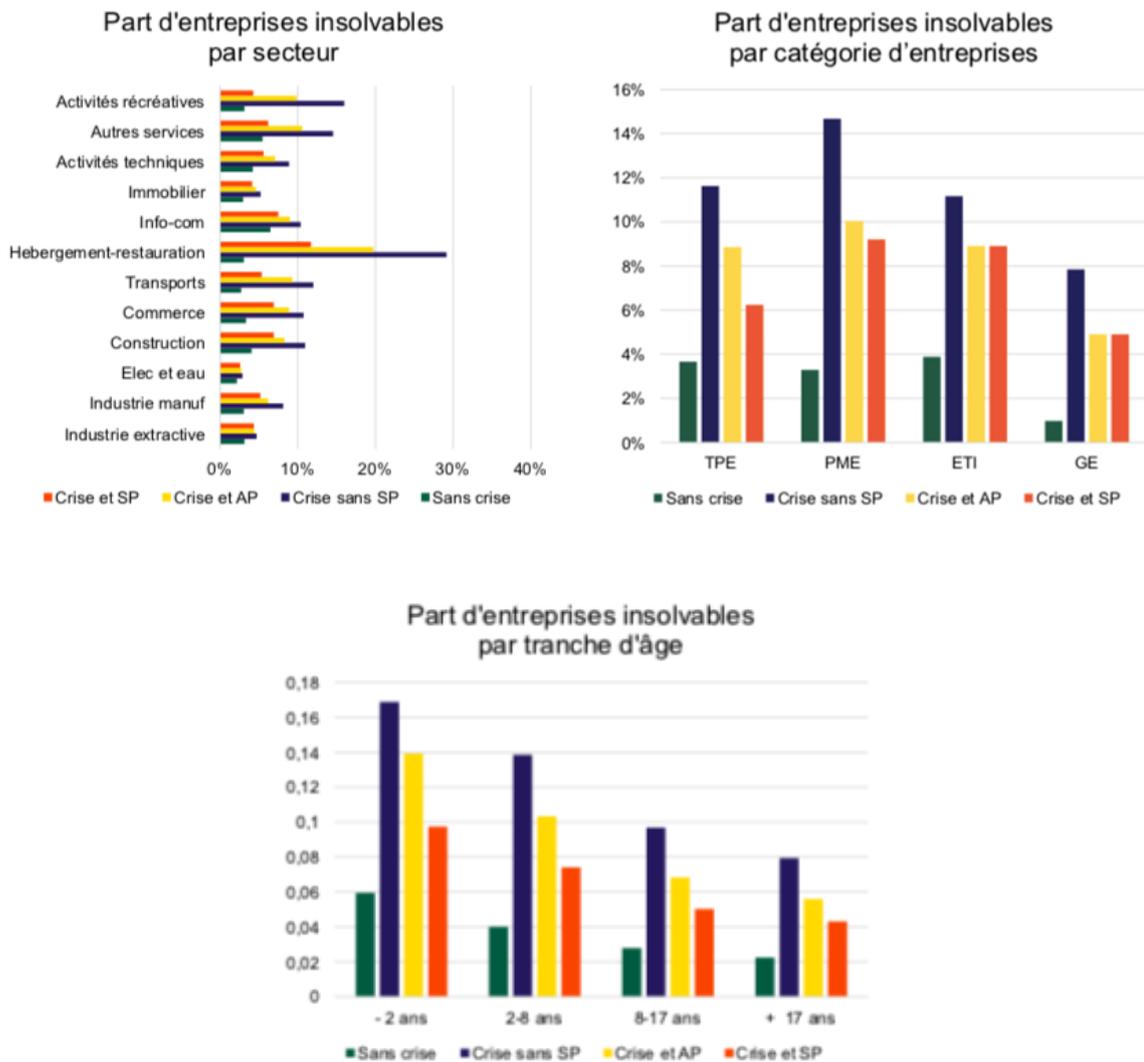
Effets hétérogènes de la crise sur la situation financière des entreprises

Les auteurs montrent également que les effets de la crise et des soutiens publics présentent une forte hétérogénéité en fonction de critères comme le secteur d'activité, la taille, l'âge ou la zone géographique de l'entreprise. Sans surprise, on observe un effet particulièrement important de la crise et des soutiens publics dans des secteurs touchés par les restrictions sanitaires comme l'hébergement-restauration ou les activités récréatives. De plus, la décomposition par taille d'entreprise montre comme attendu que

le fonds de solidarité n'a d'effet significatif sur la proportion des entreprises insolvable que pour les TPE et les PME.

L'effet de la crise (c'est-à-dire la hausse de la proportion d'entreprises insolvable) apparaît également particulièrement marqué chez les entreprises plus jeunes, notamment celles âgées de moins de huit ans. L'effet du soutien public est en outre plus prononcé pour cette catégorie d'entreprises davantage touchées. Néanmoins, il convient de nuancer en observant que l'effet relatif de la crise (c'est-à-dire lorsque l'on place la hausse du taux d'insolvabilité en comparaison du taux d'insolvabilité avant crise), avec ou sans soutien public, est au contraire plus élevé pour les entreprises les plus âgées.

Graphique 3 – Décomposition par secteur d'activité, par taille et par âge des effets de la crise et du soutien public sur la proportion d'entreprises insolvable



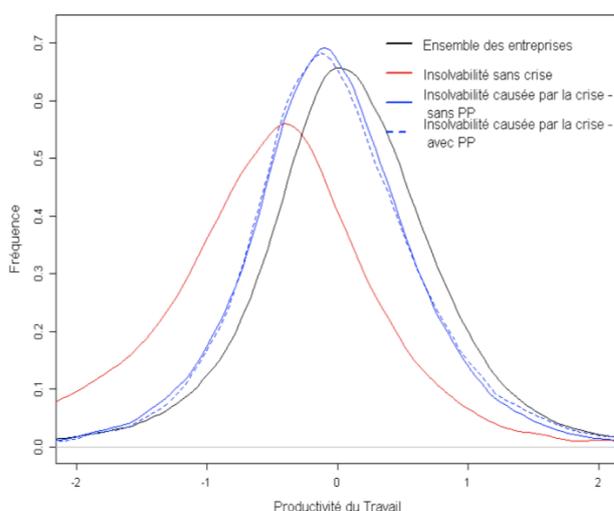
Source : Hadjibeyli et al. (2021)

Les effets de la crise sur le mécanisme de destruction créatrice

L'étude de Hadjibeyli *et al.* (2021) donne également un éclairage sur l'effet qu'a la crise sur le processus de destruction créatrice. En temps normal, les faillites conduisent à la réallocation du capital et du travail des entreprises moins productives vers des entreprises plus productives. Or, en période de crise, les faillites risquent de toucher des entreprises plus productives qu'en temps normal. Dans ces conditions, le mécanisme de destruction créatrice n'est plus fonctionnel et la productivité de l'économie risque de s'en trouver amoindrie.

Pour mesurer l'effet de la crise sur ce mécanisme, les auteurs modélisent la distribution de la productivité apparente du travail, en la corrigeant des effets du secteur et de la taille (voir Graphique 4). Ils font ce calcul pour l'ensemble des entreprises de l'échantillon (en noir sur le graphique), pour les entreprises insolubles dans le scénario contrefactuel (en rouge), pour les entreprises rendues insolubles par la crise dans le scénario sans soutien public (en trait plein bleu) et pour les entreprises rendues insolubles par la crise dans le scénario avec soutien public (en trait hachuré bleu).

Graphique 4 – Effet de la crise COVID sur le mécanisme de destruction créatrice



Lecture : la courbe noire correspond à l'ensemble des entreprises de l'échantillon, la courbe rouge aux entreprises insolubles dans le scénario contrefactuel, le trait bleu plein aux entreprises rendues insolubles par la crise dans le scénario sans soutien public et enfin les pointillés bleus aux entreprises rendues insolubles par la crise dans le scénario avec soutien public.

Source : Hadjibeyli *et al.* (2021)

À la lecture de ce graphique, trois constats essentiels émergent. En premier lieu, comme attendu, les entreprises insolubles dans le scénario sans crise seraient effectivement moins productives que la moyenne de l'économie puisque la courbe rouge se trouve à

gauche de la courbe noire. En outre, il apparaît que les entreprises rendues insolvable par la crise seraient en moyenne plus productives que les entreprises insolvable dans le scénario contrefactuel puisque la courbe en trait plein bleu se trouve à droite de la courbe rouge. Enfin, il semblerait que les entreprises rendues insolvable par la crise dans le scénario avec soutien public ne soient pas moins productives que dans le scénario sans soutien public. En d'autres termes, le soutien public aurait pour effet de réduire le taux d'insolvabilité mais pas de modifier la distribution de productivité des entreprises insolvable. En pratique, cela signifie que le soutien public ne s'adresserait pas en priorité à des entreprises solvable, ce qui, du reste, n'a jamais été un de ses objectifs. La question est donc de savoir si désormais, un ciblage plus important va être mis en place pour réenclencher le processus de destruction créatrice.

Contrairement à ce qui pourrait être déduit en première interprétation, ces résultats ne s'opposent pas à ceux de Cros *et al.* (2020)¹, qui mettent en évidence une corrélation négative entre le risque de défaillance et la productivité du travail de l'entreprise. L'étude de Hadjibeyli *et al.* (2021) se limite aux seules entreprises insolvable, contrairement à celle de Cros *et al.* (2020) qui concerne les entreprises défaillantes. Or l'insolvabilité d'une entreprise ne se traduit pas toujours par une défaillance. On a donc affaire à deux populations différentes.

2.3. Quelques limites de la simulation

Comme dans tout exercice de micro-simulation, les hypothèses de modélisation utilisées par les auteurs peuvent être débattues.

Des hypothèses conservatrices sur l'évolution des coûts

Un premier point d'attention réside dans les hypothèses sur l'ajustement des coûts de production (hors masse salariale), qui peuvent sembler assez conservatrices. En effet, il est tout à fait envisageable que les entreprises soient parvenues à réduire en partie leurs coûts fixes pendant la crise, compte tenu de sa durée assez longue, l'effet de surprise n'ayant que peu duré. De plus, l'hypothèse d'ajustement graduel et non pas instantané des coûts variables pendant tout le début de la crise peut sembler légèrement pessimiste. Elle pourrait être due à une surestimation de l'effet de surprise ainsi que des rigidités contractuelles qui pèsent sur l'évolution des coûts variables. Le coefficient d'ajustement graduel des coûts variables se situe entre celui utilisé par l'OCDE et celui utilisé par

¹ Cros M., Epaulard A. et Martin P. (2020), « [Les défaillances d'entreprises dans la crise Covid-19 : zombification ou mise en hibernation ?](#) », *Les Notes du CAE*, n° 51, décembre.

l'OFCE, ce qui semble une hypothèse prudente. Par contraste, les charges fixes retenues dans le modèle apparaissent assez peu élevées comparativement aux charges variables.

Par ailleurs, le scénario de crise sans soutien public repose sur l'hypothèse de la constance de la masse salariale (par rapport au scénario de crise avec soutien public), alors que dans ce scénario de nombreux licenciements auraient probablement eu lieu, avec une baisse des coûts variables plus importante. Il faut cependant préciser que la simulation ne suppose pas l'absence totale de licenciements dans ce scénario, mais simplement qu'il n'y aurait pas eu plus de licenciements que dans la situation actuelle avec soutien public.

Absence de prise en compte de la spécificité du dispositif PGE

La simulation ne prend pas en compte explicitement le PGE. Le dispositif y est seulement pris en compte, *via* l'hypothèse que toutes les entreprises sujettes à l'illiquidité ont pu bénéficier d'un prêt lui permettant de combler cette illiquidité. Ainsi, nulle entreprise ne peut être contrainte par son illiquidité dans le cadre de cet exercice de simulation, car l'accès à la liquidité *via* l'endettement est automatique en cas de besoin. Mais ce choix méthodologique a trois conséquences :

- le pourcentage d'entreprises illiquides est en fait difficile à interpréter, et ne correspond pas en tout état de cause à la réalité de l'illiquidité, vu que les PGE permettent à une grande partie d'entre elles de faire face à ce problème ;
- la variation de l'endettement doit être interprétée comme une variation d'endettement net, les entreprises étant supposées n'emprunter qu'un montant leur permettant de combler leur déficit de trésorerie, alors même qu'on sait que l'emprunt de précaution a été conséquent en 2020, dès le début de la crise, avant la mise en place du dispositif de PGE. Dès mars 2020, l'endettement bancaire des entreprises a augmenté de 32,7 milliards d'euros en un mois, alors que la hausse moyenne mensuelle du crédit bancaire aux entreprises sur la période de février 2019 à février 2020 était d'environ 3 milliards d'euros par mois (voir également chapitre 2). Cette hausse en mars 2020 est essentiellement due au tirage de ligne de crédit par les grandes entreprises et entreprises de taille intermédiaire¹. ;
- l'hypothèse selon laquelle toutes les entreprises qui en ont fait la demande ont pu bénéficier d'un prêt fait fi des refus des établissements bancaires vis-à-vis de certaines entreprises. Ces refus sont certes rares en macro, mais probablement surreprésentés chez les entreprises illiquides.

¹ Vinas F. (2020), « Une forte hausse des encours de crédits aux entreprises en France au premier semestre 2020 », *Bulletin de la Banque de France*, Banque de France, issue 232.

L'utilisation de données potentiellement imparfaites pour modéliser la situation financière initiale des entreprises

Comme cela a été évoqué plus tôt, la simulation s'appuie sur des données FARE 2018. Or, l'année 2019 a été un exercice comptable très important pour le bilan et les résultats des entreprises, marqué notamment par le double bénéfice du CICE et de l'allègement des cotisations patronales, ainsi que par le dynamisme de l'activité au niveau macroéconomique.

En outre, comme souligné dans le chapitre 3, l'utilisation de la base TVA pour mesurer le choc lié au Covid-19 pose plusieurs problèmes, d'un part car elle contient de nombreuses variations aberrantes, dont les retraitements n'ont pas encore permis de se débarrasser en totalité, et d'autre part car son utilisation conduit à perdre un nombre important d'entreprises (absentes de la base TVA mensuelle). Ainsi l'analyse au niveau individuel de l'étude doit être relativisée : le choc d'activité subi par les entreprises est mesuré au niveau individuel pour la moitié de l'échantillon d'entreprises, pour l'autre moitié il s'agit d'un choc au niveau sectoriel. Toutes les entreprises d'un même secteur sont alors supposées être identiquement affectées, or cela n'a pas été le cas. Ceci renforce la nécessité d'interpréter ces résultats avec une grande prudence.

En raison de ces fragilités, il est essentiel d'interpréter ce modèle comme un moyen d'étudier les effets de la crise et des soutiens publics sur la situation financière des entreprises au niveau agrégé et sectoriel, et non au niveau individuel.

3. Travaux à venir

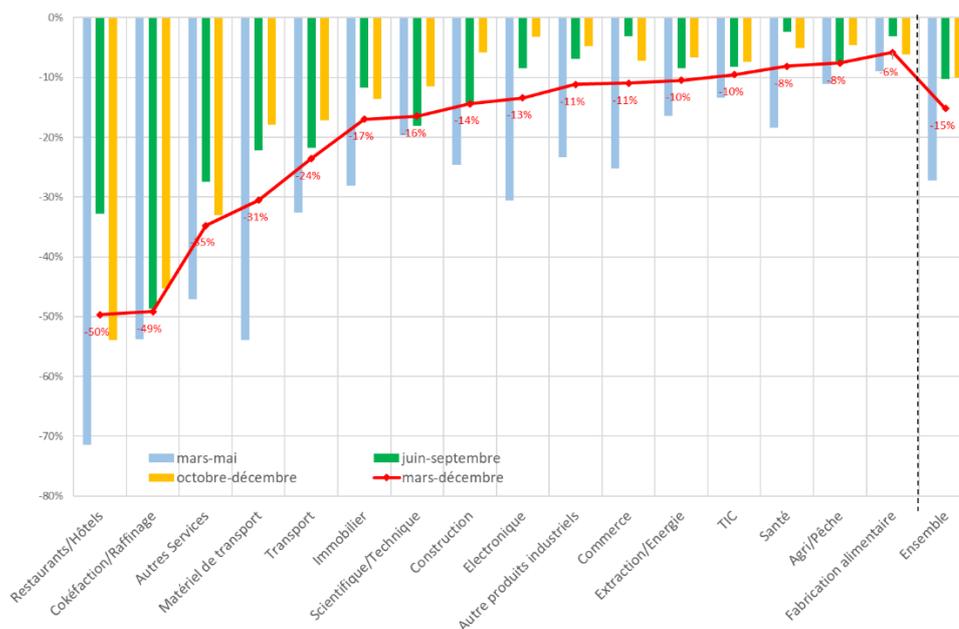
D'autres travaux dans le même esprit sont en cours de réalisation. Ainsi l'Insee et la Banque de France travaillent conjointement pour développer un modèle de micro-simulation similaire aux études présentées ci-dessus.

L'étude Banque de France - Insee utilise les chiffres d'affaires mensuels effectivement observés pour 850 000 sociétés non financières issues des données TVA, représentant 75 % de la valeur ajoutée totale des SNF, sur tous les mois de l'année 2020, à la différence des autres travaux qui s'appuient sur des mesures sectorielles des effets de la crise et de l'étude de la DG Trésor qui n'utilise cette information que jusqu'à juin 2020. Cette information directement disponible permet de mesurer plus directement le choc d'activité subi par les entreprises. Celui-ci est quantifié en comparant le chiffre d'affaires observé au chiffre d'affaires attendu hors crise, appelé contrefactuel. Ce dernier est d'abord estimé par secteur (hors énergie et finances, niveau A17 de la nomenclature) et par taille

d'entreprise (TPE, PME, ETI-GE¹) au sein de chaque secteur en se basant sur l'activité mensuelle observée de 2014 à 2019. L'activité contrefactuelle au niveau de l'entreprise est ensuite obtenue en ventilant l'activité sectorielle en fonction de l'évolution de la part de marché de chaque entreprise, dans sa catégorie secteur x taille, en prenant en compte la saisonnalité propre de l'activité de l'entreprise et sa dynamique de développement récente.

L'intérêt de cette approche est dans un premier temps de mieux documenter la diversité des chocs vécus par les entreprises, en tenant compte de la différence de dynamique avant crise (voir Graphique 5 ci-dessous). Surtout la méthode utilisée permet de bien mettre en exergue la disparité de situations des entreprises, y compris à l'intérieur des secteurs. Si la contribution sectorielle à la variabilité de ces chocs s'est un peu renforcée pendant la crise, cette dimension n'expliquerait, au plus fort de la crise (en avril 2020) que 20 % de leur variance entre entreprises.²

Graphique 5 – Le choc d'activité économique cumulé de mars à décembre 2020 : ventilation sectorielle



Note : le choc d'activité représente la différence relative entre le chiffre d'affaires observé et le chiffre d'affaires contrefactuel simulé. Le choc est présenté en cumulé sur mars-décembre (courbe rouge), puis selon trois sous-périodes (histogramme) : mars-mai, juin-septembre et octobre-décembre.

¹ Très petites entreprises, petites et moyennes entreprises, entreprises de taille intermédiaire/grandes entreprises.

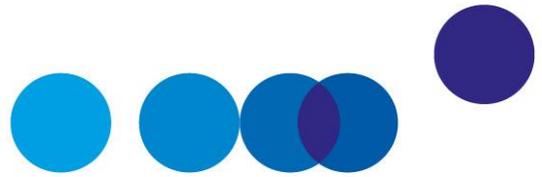
² Bureau B., Duquerroy A., Lé M. et Vinas F. (Banque de France), Giorgi J. et Scott S. (Insee) (2021), « Crise sanitaire : des effets (très) hétérogènes sur l'activité des entreprises », Bloc-Notes Eco de la Banque de France et Le Blog de l'Insee, avril.

Source : données de TVA (DGFIP). Calculs Banque de France et Insee.

Lorsqu'on dispose de chroniques de chiffres d'affaires observés et contrefactuels, il devient possible de réaliser le même exercice que celui effectué par les autres études : partant des dernières données de bilan disponibles (FARE 2018), reconstituer les chroniques de trésorerie afin de rendre compte des difficultés de trésorerie et de solvabilité des entreprises. Outre le travail sur la construction des chocs d'activité, cette reconstitution pourra compléter le travail effectué par la DG Trésor sur au moins deux aspects :

- Sur la hausse de l'endettement estimé, l'étude Banque de France - Insee distingue les flux d'endettement brut et la trésorerie à la différence de l'étude DG Trésor, qui ne considère que l'endettement net. Cela permettra à la première d'incorporer le prêt garanti par l'État dans l'analyse.
- Sur la distinction illiquidité/insolvabilité, l'étude Banque de France - Insee approche plus largement la question de fragilisation de la situation financière via l'analyse de ratios pertinents et en prenant en compte plus de flux entrants et sortants comme l'ajustement de son BFR, la modulation de ses dépenses d'investissement et de versements de dividende.

Ces développements reposent également sur des hypothèses dont la robustesse sera à examiner.



ANNEXES



ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

- 4 7 1 / 2 0 SG

Paris, le 21 AVR. 2020

Monsieur le président,

Pour faire face aux conséquences socio-économiques de la crise du Covid-19, le Président de la République a annoncé un ensemble de mesures, retranscrites dans les lois d'urgence votées en mars et avril 2020.

La loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 prévoit la création d'un comité de suivi placé auprès du Premier ministre, chargé de veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19.

À cet égard, je souhaite que le comité fournisse une analyse détaillée des effets du choc sur le tissu économique et sur nos entreprises, y compris en fonction de leur taille, de leur secteur d'activité et de leur implantation géographique. Il évaluera l'adéquation des mesures de soutien économique au regard de l'ampleur et de la nature du choc généré par l'épidémie, et leur efficacité au regard de l'impact significatif de ces mesures sur les finances publiques.

Le comité suivra et évaluera les mesures prises par le Gouvernement en soutien à l'économie et aux entreprises, notamment celles résultant des deux lois de finances rectificatives d'urgence adoptées en mars et en avril 2020, en examinant notamment :

- le dispositif d'activité partielle mis en place : l'ampleur de son utilisation effective par les entreprises, en fonction de leurs caractéristiques, et l'efficacité de ce dispositif, notamment pour préserver les relations de travail ;
- la garantie publique octroyée par l'État sur les prêts bancaires destinés à préserver la trésorerie des entreprises, quelle que soit leur taille. L'efficacité du dispositif devra notamment être évaluée à l'aune de sa capacité à renforcer la trésorerie des entreprises pendant la crise et ainsi, la poursuite de leur activité, au regard du coût induit pour les finances publiques ;
- le fonds de solidarité, créé sur le fondement de l'article 11 la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence, qui apporte une aide financière aux très petites entreprises dont le chiffre d'affaires est fortement impacté par la crise ;

Monsieur Benoît COEURÉ
Président du comité de suivi des mesures de soutien aux entreprises

2.

- l'octroi de reports de charges sociales et fiscales, en se fondant sur les données de l'Acoss et de la DGFIP, en mesurant l'ampleur au regard des rentrées de cotisations et d'acompte fiscal attendus en l'absence de mesures de report de charges ;
- les autres dispositifs de soutien financier aux entreprises, notamment les dispositifs de soutien à l'assurance-crédit (Cap, Cap + et Cap Francexport), destinés à soutenir l'octroi d'assurance-crédit ;
- les dispositifs d'intervention en fonds propres et de soutien aux entreprises en difficulté, incluant les prêts du Fonds de développement économique et social.

Vous m'adresserez un rapport au plus tard à la fin février 2021, synthétisant les analyses et les conclusions du comité. Ce rapport aura vocation à être transmis au Parlement. Votre mission prendra fin à la remise de ce rapport.

Pour cette mission, le comité bénéficiera du concours de France Stratégie et de l'inspection générale des finances, qui assureront conjointement son secrétariat, et du soutien des administrations centrales des ministères directement mobilisés par les mesures de soutien économique, notamment la direction générale des finances publiques, la direction de la sécurité sociale, la direction du budget, la direction générale du Trésor, la direction générale des entreprises, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la direction générale du Travail, la DARES et l'INSEE.

Le comité aura accès aux données nécessaires à l'exercice de sa mission, notamment celles de l'agence de services et de paiement, de l'Acoss, de la direction générale des finances publiques et de Bpifrance s'agissant du prêt garanti par l'État.

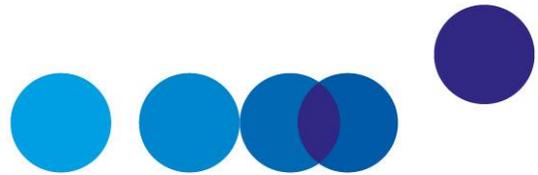
Je vous remercie d'accepter la responsabilité de cette mission, qui est essentielle pour le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation de l'efficacité des mesures de soutien mises en place, ainsi que pour la compréhension générale des conséquences économiques induites par l'épidémie de Covid-19.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Édouard PHILIPPE

Copies :

- Monsieur le ministre de l'économie et des finances
- Monsieur le ministre de l'action et des comptes publics
- Madame la ministre du travail



ANNEXE 2

MISSIONS DU COMITÉ

Extrait de la [LOI n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020](#)

Article 6

(...)

IX.-Un comité de suivi placé auprès du Premier ministre est chargé de veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19.

A.-Le comité de suivi est chargé du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre des dispositifs suivants :

a) Les garanties de l'État mentionnées aux I et VI quater du présent article. À cette fin, il dispose notamment d'une statistique hebdomadaire sur le taux de refus et le taux de demandes restées sans réponse de la part de ces établissements de crédit et de ces sociétés de financement, parmi les demandes de prêts répondant au cahier des charges mentionné au III, émanant d'entreprises qui emploient, lors du dernier exercice clos précédent la date du premier octroi d'un tel prêt à une même entreprise, moins de cinq mille salariés et qui ont un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros ;

b) La garantie de l'État accordée à la caisse centrale de réassurance dans les conditions définies à l'article 7 de la présente loi, la garantie de l'État accordée à la Banque de France dans les conditions définies à l'article 31 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, la garantie de l'État accordée à la Banque européenne d'investissement dans les conditions définies à l'article 33 de la même loi, la garantie de l'État accordée à l'Union européenne dans les conditions définies à l'article 32 de ladite loi, la garantie de l'État accordée à l'Agence française de développement dans les conditions définies à l'article 36 de la même loi, ainsi que celle accordée dans les conditions définies au e du 1° de l'article L. 432-2 du code des assurances ;

c) Le fonds de solidarité créé par l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation. À cette fin, le comité dispose notamment d'une statistique hebdomadaire sur les versements du fonds de solidarité ;

d) Le dispositif d'activité partielle. À cette fin, le comité dispose notamment d'une statistique hebdomadaire sur le nombre d'heures indemnisées, le nombre d'entreprises et de salariés en bénéficiant et le coût de cette indemnisation ;

e) Les prêts et les avances remboursables accordés sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », notamment les prêts accordés par le Fonds de développement économique et social. À cette fin, le comité dispose notamment d'une statistique hebdomadaire sur le montant des prêts accordés et le taux de refus ;

f) Le remboursement anticipé des créances de report en arrière des déficits. À cette fin, le comité dispose notamment d'une statistique mensuelle sur le montant des créances remboursées au titre des pertes de l'exercice 2020 ;

g) Le dégrèvement exceptionnel de cotisation foncière des entreprises de taille petite ou moyenne des secteurs relevant du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'évènementiel. À cette fin, le comité dispose notamment d'une statistique mensuelle sur le nombre de collectivités territoriales ayant instauré un dégrèvement de cotisation foncière des entreprises et sur le montant des dégrèvements accordés ;

h) Les exonérations de cotisations patronales et les remises de dette prévues à l'article 65 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 précitée. À cette fin, le comité dispose de la liste détaillée de chacun des secteurs et sous-secteurs mentionnés au I du même article 65, des règles d'appréciation de la baisse du chiffre d'affaires prévue au b du 1° du même I ainsi que des modalités de mise en œuvre des plans d'apurement et des remises partielles. Ces informations sont complétées par une statistique mensuelle sur le montant des exonérations et des remises accordées pour chaque secteur et sous-secteur d'activité ainsi que le nombre et la durée moyenne des plans d'apurement et le taux de refus opposés aux demandes de remises partielles.

i) La déductibilité des abandons de créances de loyers prévue à l'article 3 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 et le crédit d'impôt prévu à l'article 20 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021. À cette fin, le comité dispose d'une statistique sur le montant des déductions inscrites ainsi que sur le montant des abandons et renonciations de loyers au titre desquels le crédit d'impôt a été octroyé.

B.-Le présent comité est également chargé, à compter du 1^{er} avril 2020, de la préparation et de la conduite de l'évaluation du plan « France Relance ».

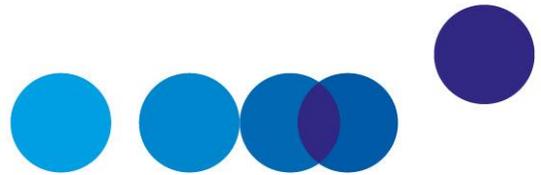
C.-Le comité est présidé par une personnalité désignée par le Premier ministre. Il est composé :

- 1° De trois membres de l'Assemblée nationale et de trois membres du Sénat ;
- 2° De deux membres de la Cour des comptes, désignés par cette cour ;
- 3° De trois représentants de l'État, désignés au sein des administrations compétentes ;
- 4° De huit représentants des organisations représentatives patronales et syndicales ;
- 5° D'un représentant de l'Association des maires de France, d'un représentant de l'Assemblée des départements de France et d'un représentant de Régions de France ;
- 6° Au titre des travaux prévus au B, de trois personnalités qualifiées, respectivement désignées par le ministre chargé de l'Économie, le ministre chargé de la Transition écologique et le ministre chargé du Travail.

Les membres du comité exercent leurs fonctions à titre gratuit.

Les documents communiqués par le gouvernement au comité de suivi sont transmis, pour information, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le comité établit un rapport public au plus tard le 31 juillet 2021 pour les dispositifs mentionnés au A du présent IX. Le comité établit chaque année un rapport public sur l'évaluation du plan « France Relance » ; le premier rapport est remis au Premier ministre et au ministre chargé de la Relance au plus tard le 15 octobre 2021.

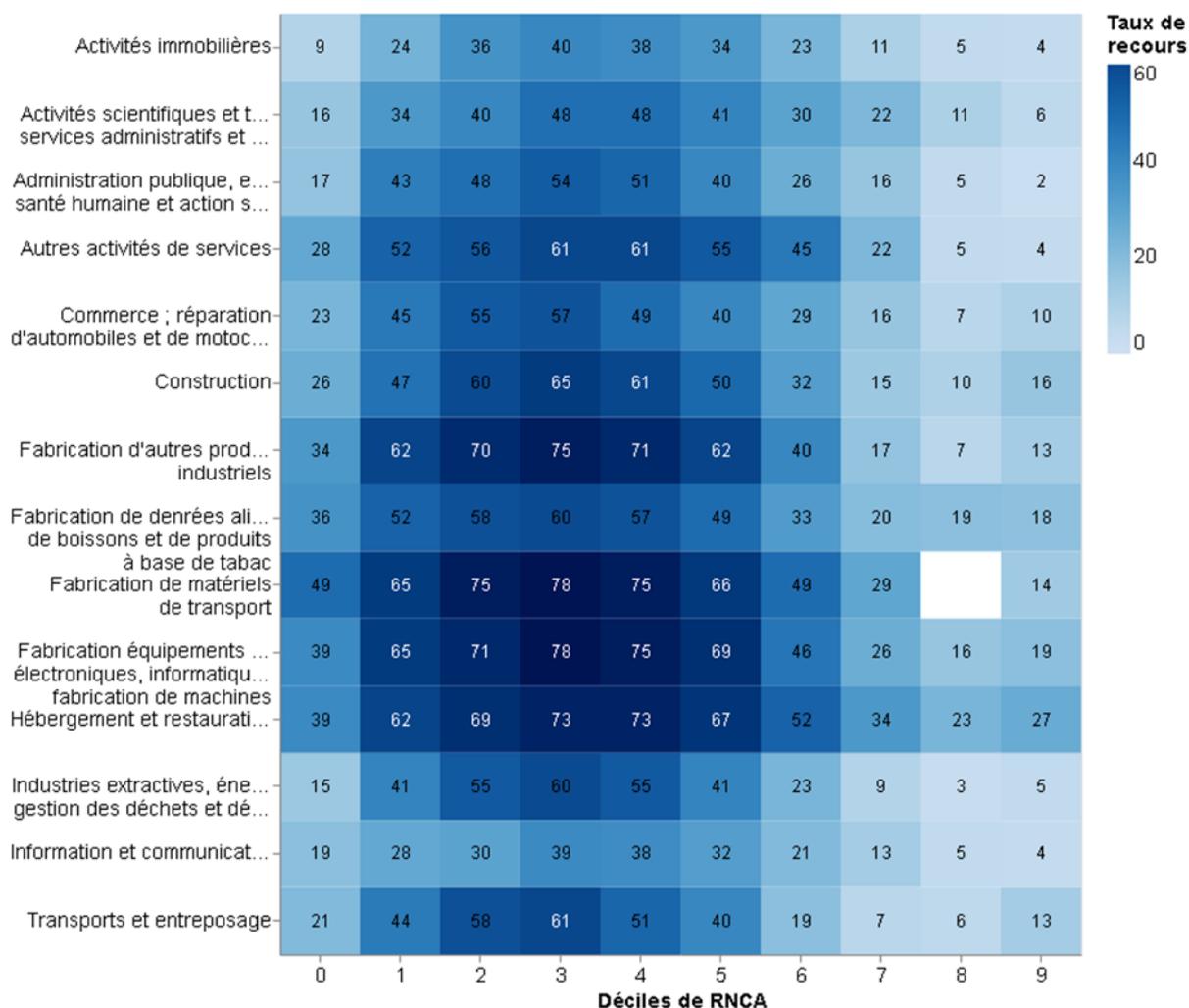


ANNEXE 3

RECOURS AUX DISPOSITIFS EN FONCTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE

Pour tous les secteurs d'activité, les entreprises des trois déciles supérieurs de RNCA ont peu recouru aux trois aides étudiées dans cette section (AP, PGE et régime général des RCS). Les entreprises des secteurs de l'hébergement-restauration, de fabrication de matériels de transport, et de fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques, ont le plus recouru, et majoritairement dans les niveaux de rentabilité faibles à moyen. On note des différences significatives pour le recours au RCS entre certains secteurs : la part des entreprises recourantes avec un niveau de rentabilité très faible est plus élevée dans le secteur de la fabrication de matériels de transport, alors que les plus forts taux de recours à ce dispositif sont observés pour les 3^e et 4^e déciles de RNCA dans les autres secteurs (Graphique A-3).

Graphique A-1 – Taux de recours à l'AP par secteurs et déciles de RNCA (rentabilité)

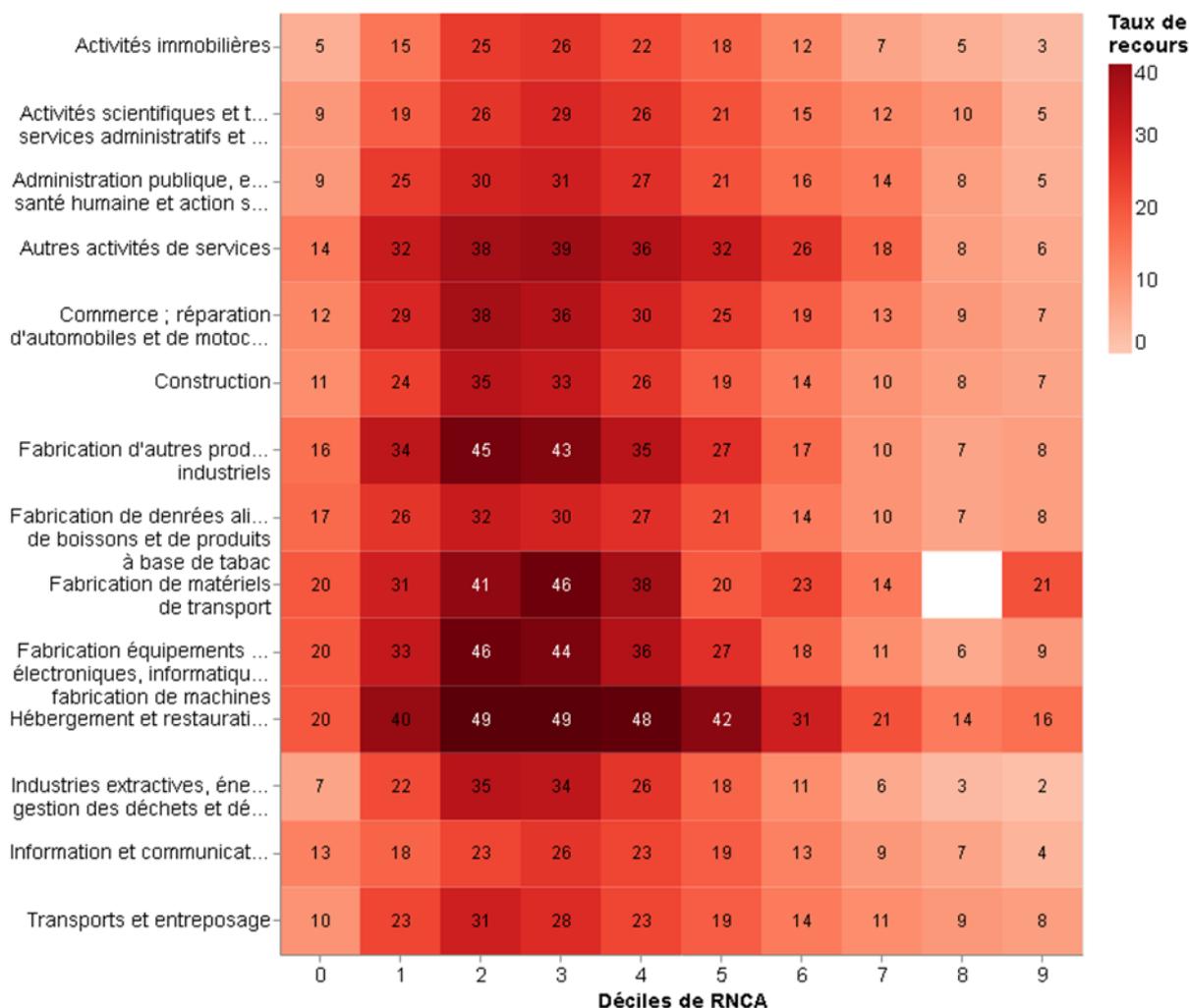


Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, comprises dans la base FARE.

Note : les cases non renseignées sont masquées du fait du secret statistique. Le report des cotisations sociales est calculé ici comme le report restant dû à fin septembre 2020

Lecture : les entreprises se trouvant dans le 3^e décile de la variable RNCA (rentabilité) du secteur de la Fabrication de matériels de transport ont un taux de recours à l'AP de 75 %.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Graphique A-2 – Taux de recours au PGE par secteurs et déciles de RNCA (rentabilité)

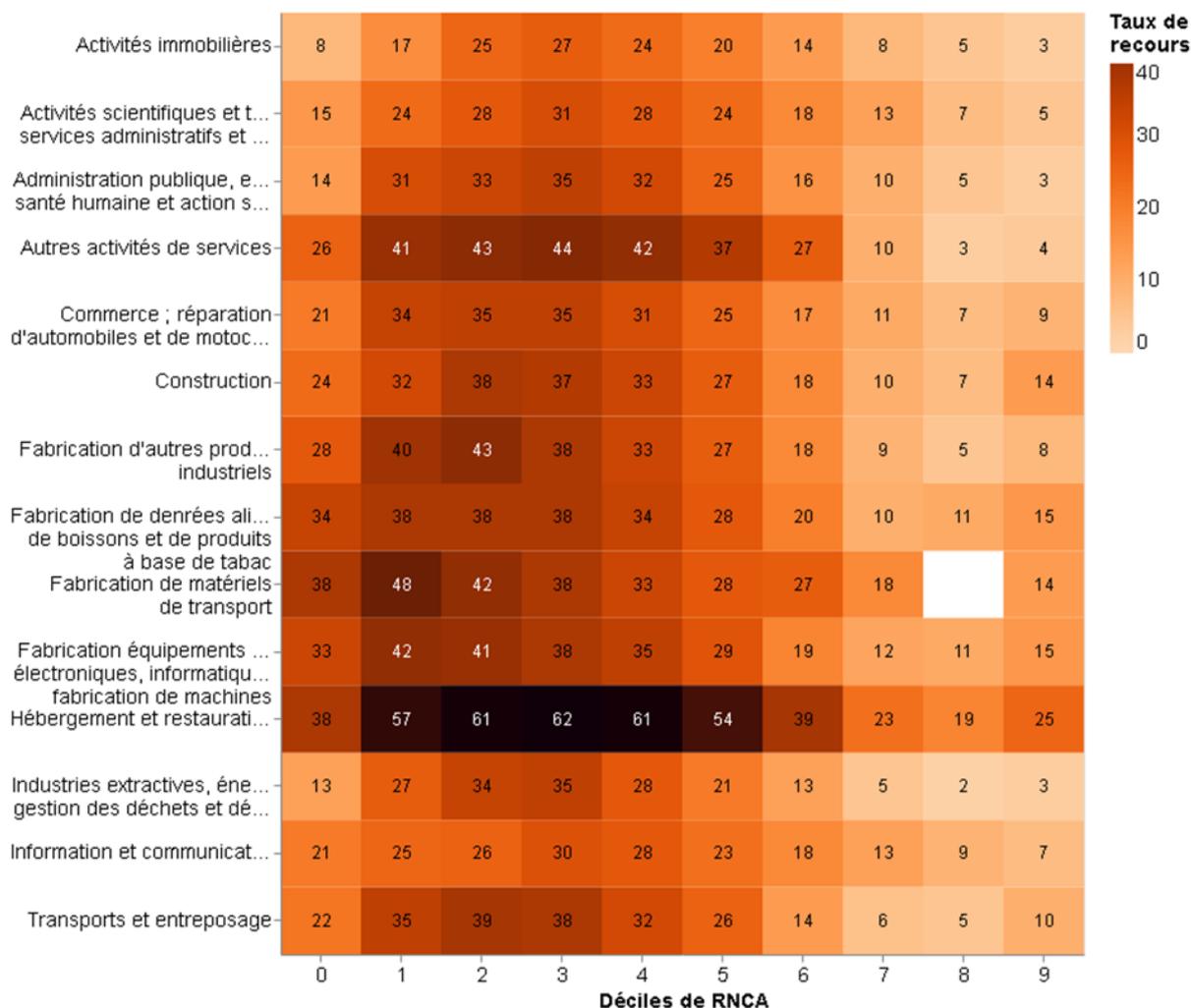
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, comprises dans la base FARE.

Note : les cases non renseignées sont masquées du fait du secret statistique. Le report des cotisations sociales est calculé ici comme le report restant dû à fin septembre 2020

Lecture : les entreprises se trouvant dans le 3^e décile de la variable RNCA (rentabilité) du secteur de la Fabrication de matériels de transport ont un taux de recours au RCS de 41 %.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Graphique A-3 – Taux de recours au RCS (régime général) par secteurs et déciles de RNCA (profitabilité)

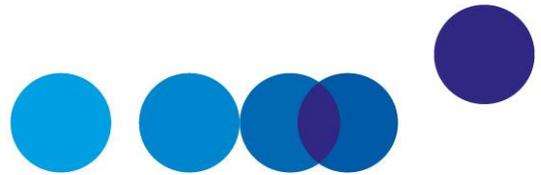


Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, comprises dans la base FARE.

Note : les cases non renseignées sont masquées du fait du secret statistique. Le report des cotisations sociales est calculé ici comme le report restant dû à fin septembre 2020.

Lecture : les entreprises se trouvant dans le 3^e décile de la variable RNCA (rentabilité) du secteur de la Fabrication de matériels de transport ont un taux de recours au RCS de 42 %.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

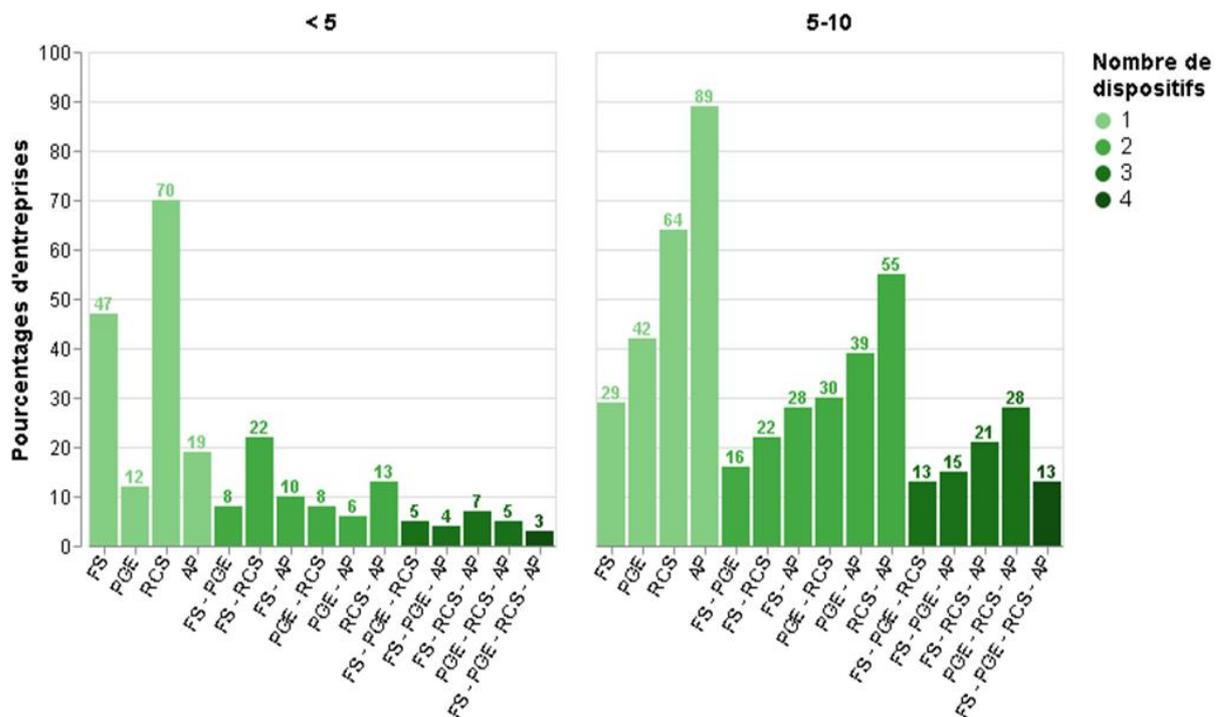


ANNEXE 4

RECOURS CROISÉ AUX QUATRE DISPOSITIFS

Cette annexe complète les diagrammes de Venn présentés dans la section 1.3 du chapitre 1 d'une part avec une présentation alternative (Graphique A-4) puis par une déclinaison sectorielle (Graphique A-5).

Graphique A-4 – Part des entreprises ayant eu recours à différentes combinaisons de dispositifs

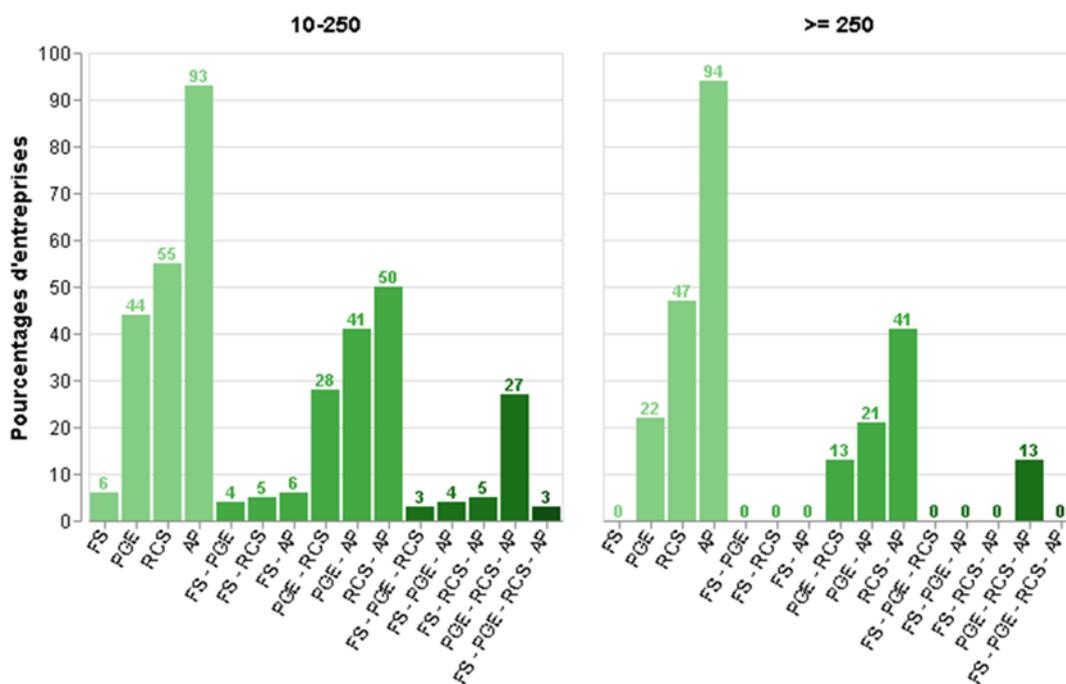


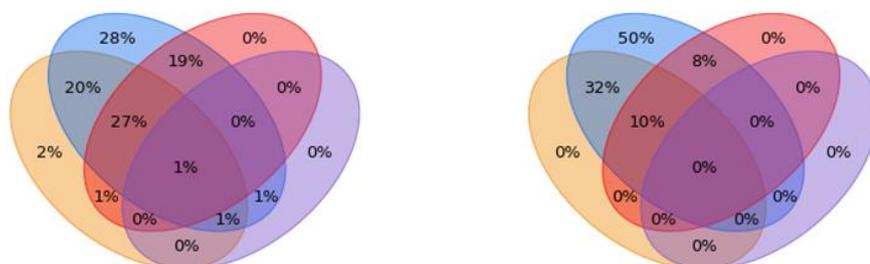
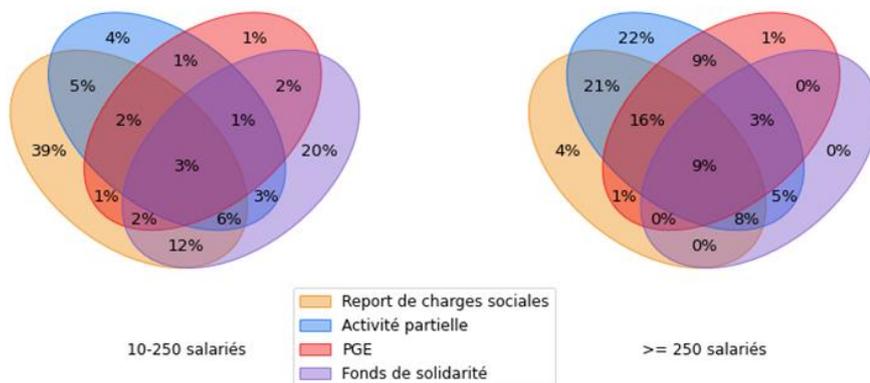
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme le report restant dû à fin septembre 2020.

Lecture : parmi les entreprises de moins de 5 salariés ayant recouru à au moins un dispositif, 70 % d'entre elles ont eu recours (au moins) au RCS, 22 % ont eu recours (au moins) au RCS et au FS.

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acof (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base des non-salariés 2017)

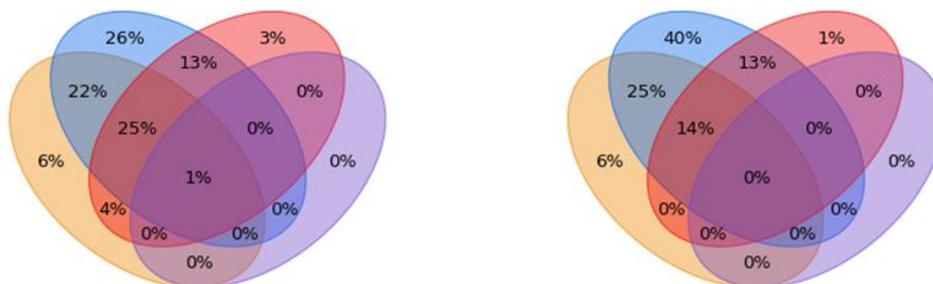
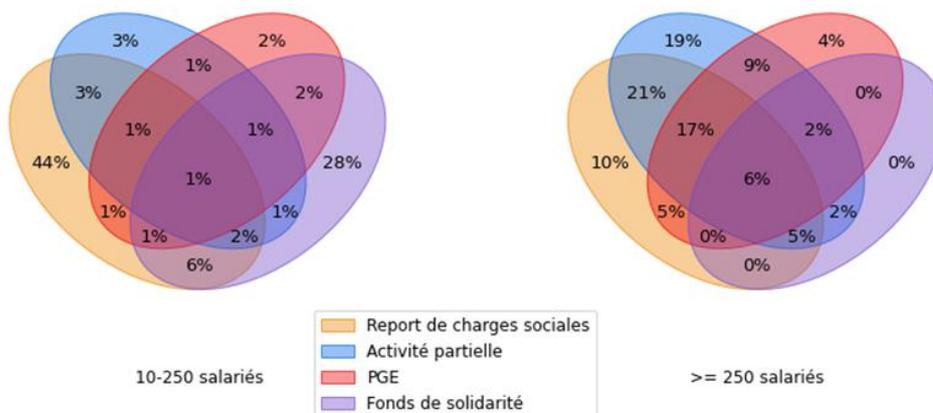




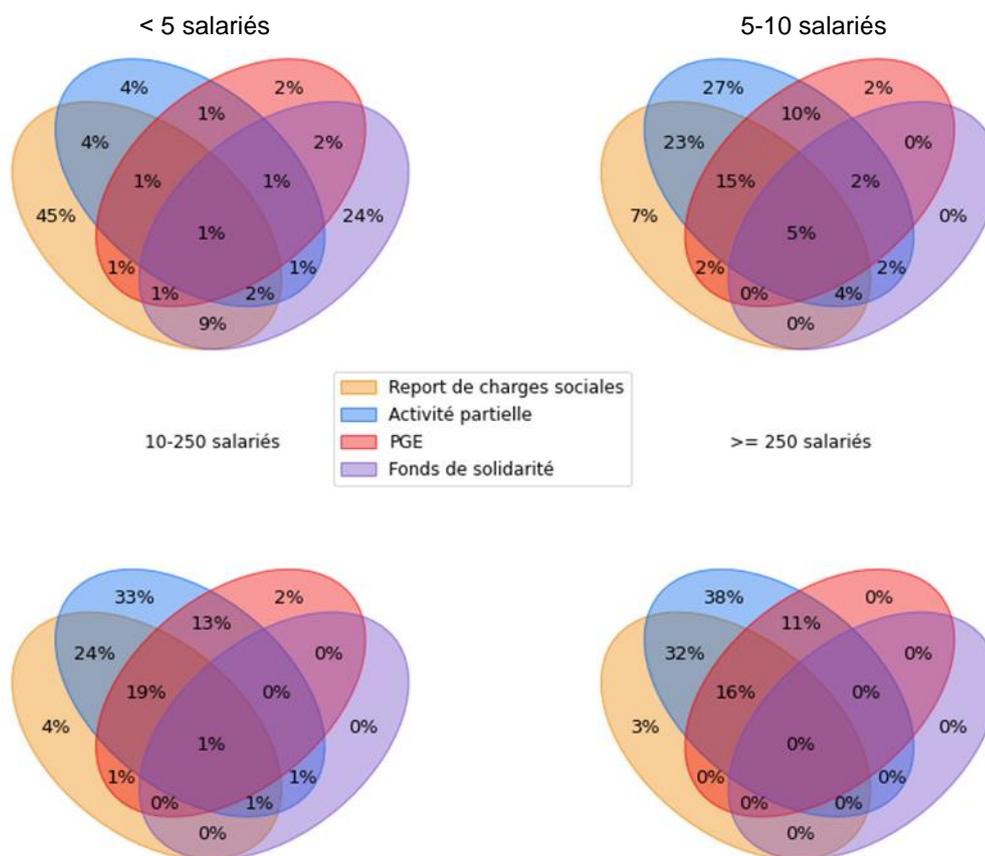
JZ – Information et communication

< 5 salariés

5-10 salariés



MN – Activités scientifiques et techniques

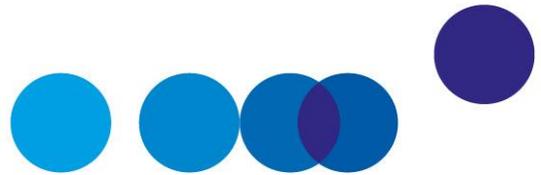


Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme le report restant dû à fin septembre 2020.

Lecture : parmi les entreprises de 10 à 250 salariés du secteur IZ (hébergement-restauration) ayant eu recours à au moins un dispositif, 21 % ont eu recours uniquement au RCS et à l'AP, 40 % ont eu recours à ces deux derniers dispositifs ainsi qu'au PGE, et 17 % ont eu recours aux quatre dispositifs.

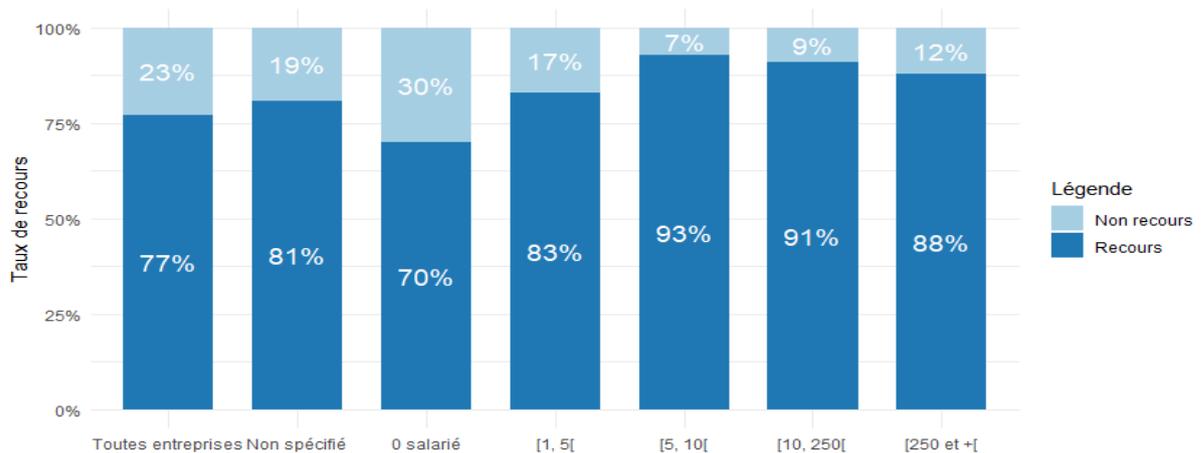
Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base des non-salariés 2017)



ANNEXE 5

UN NON-RECOURS AVEC DES DISPARITÉS IMPORTANTES PAR TAILLE ET PAR SECTEUR

Graphique A-6 – Nombre d'entreprises et taux de recours et de non-recours selon la taille

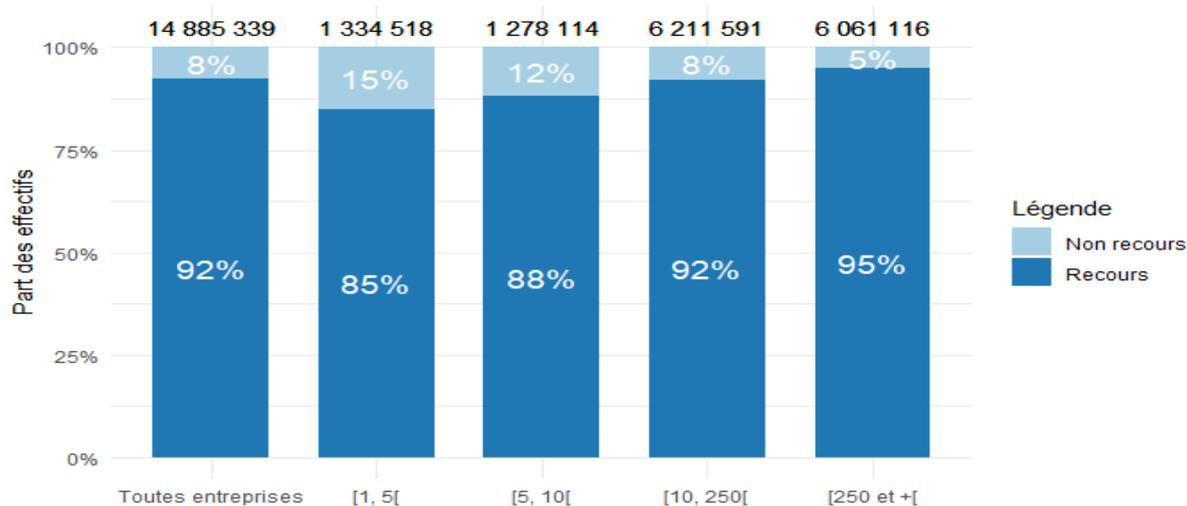


Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Lecture : entre mars et septembre 2020, 12 % des entreprises de taille supérieure à 250 salariés du champ d'analyse n'ont eu recours à aucune aide.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Graphique A-7 – Effectif et part des effectifs dans les entreprises ayant eu ou non recours aux quatre dispositifs selon la taille



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Lecture : entre mars et septembre 2020, les entreprises de plus de 250 salariés emploient 6 061 116 salariés. L'effectif des entreprises de cette taille n'ayant eu recours à aucune aide représente 5 %.

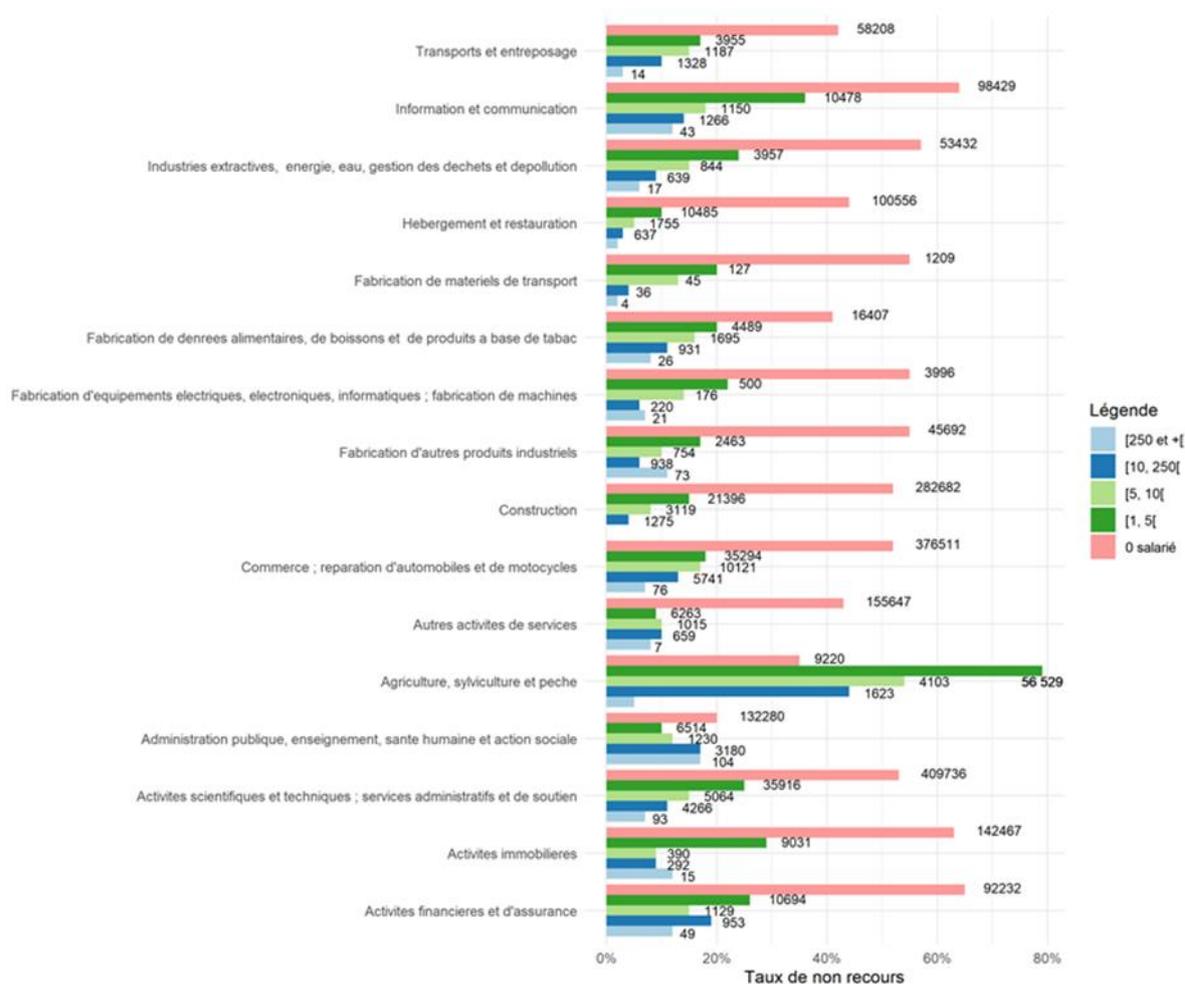
Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Le Graphique A-8 permet d'étudier la composition du non-recours par taille au sein de chaque secteur. On retrouve globalement la relation inversée entre le taux de non-recours et la taille des entreprises. Dans le secteur hébergement-restauration, le non-recours est maximal pour les entreprises sans salarié, 27 % d'entre elles n'ont bénéficié d'aucune aide. En revanche, très peu d'entreprises (moins de 5 %) employant au moins un salarié dans le secteur hébergement-restauration n'ont bénéficié d'aucune mesure de soutien. Dans le secteur commerce, réparation d'automobile et de motocycles, le taux de non-recours est aussi concentré chez les entreprises sans salarié (37 % contre 18 % pour les entreprises de 1 à 5 salariés, 17 % pour les entreprises de 5 à 10 salariés, 13 % pour les entreprises de 10 à 250 salariés et 7 % pour les entreprises de plus de 250 salariés).

Le Graphique A-8 permet la comparaison de la structure de l'emploi salarié (dans des entreprises indépendantes ou non) entre les entreprises de l'économie française en général et celles ayant eu recours à au moins un dispositif, en fonction des secteurs d'activité, et de la taille des entreprises. La structure des emplois selon l'appartenance à un groupe parmi les entreprises ayant eu recours à au moins un dispositif est similaire à celle de l'économie française, pour tous les secteurs d'activité. En revanche, les entreprises indépendantes sont majoritairement sous-représentées dans leur accès aux aides par rapport à leur poids en termes de nombre d'employés. En effet, pour la plupart

des secteurs, la part des montants d'aide alloués aux entreprises indépendantes est plus faible que la part des salariés qu'emploient ces entreprises. Par exemple, les entreprises de plus de 250 salariés du secteur des *autres activités de services* représentent 16 % de l'emploi salarié, et se sont vues allouer 4 % du montant total accordé aux entreprises de cette taille et secteur d'activité. Ainsi, pour 85 % des secteurs et tailles d'entreprises, la part des montants perçus par les entreprises indépendantes est inférieure à leur poids dans l'économie en termes d'emplois.

Graphique A-8 – Part des entreprises n'ayant pas eu recours par secteur-taille



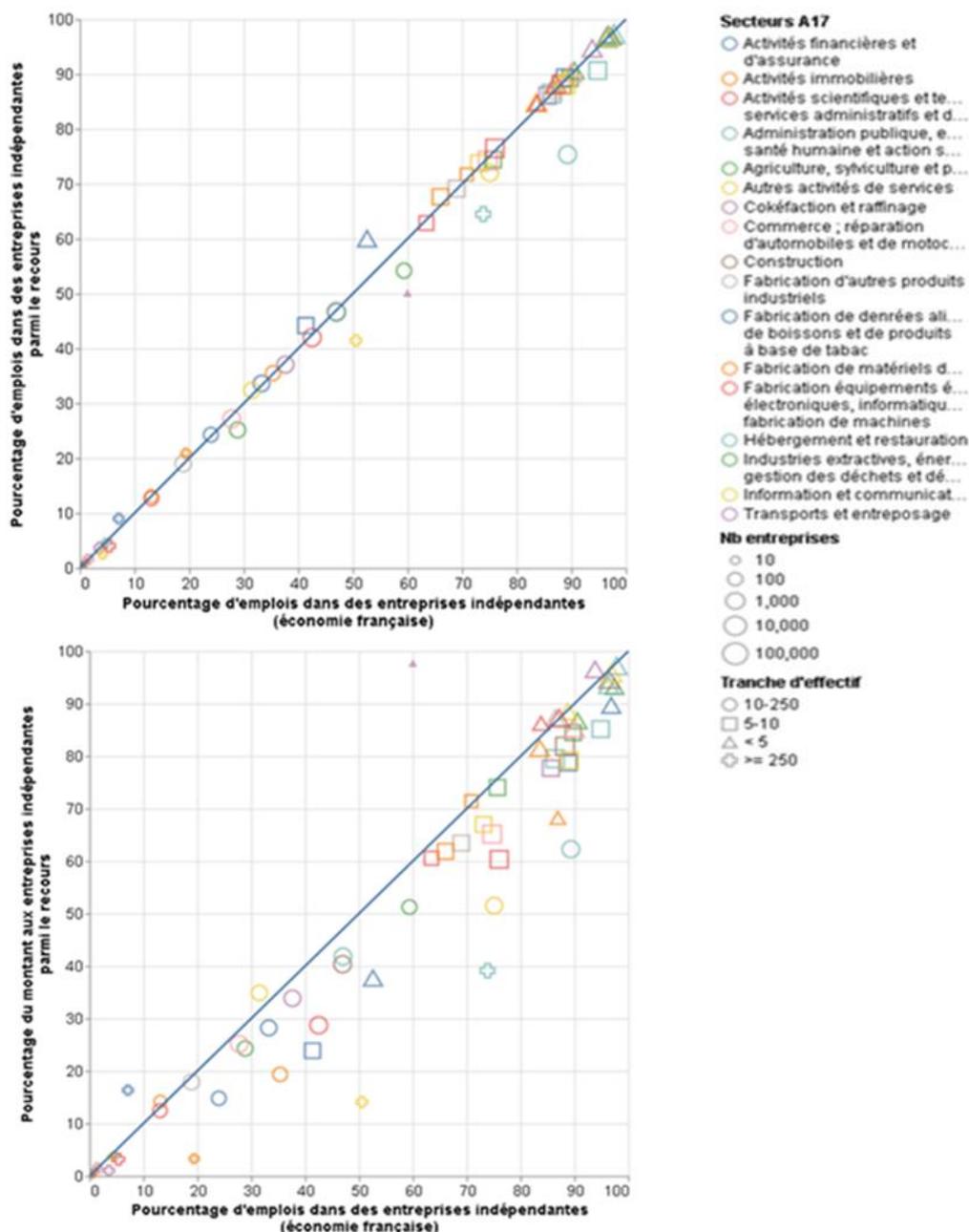
Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Note : la taille « non spécifiée » est exclue de l'analyse dans ce graphique. Le nombre d'entreprises n'ayant pas eu recours s'affiche à droite des bâtonnets.

Lecture : 20 % des entreprises de 1 à 5 salariés du secteur Transport et entreposage, n'ont eu recours à aucune aide, soit 3 955 entreprises.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Graphique A-9 – Répartition des entreprises « indépendantes », en emploi et selon le montant d'aides reçu, par secteur et tranche d'effectif

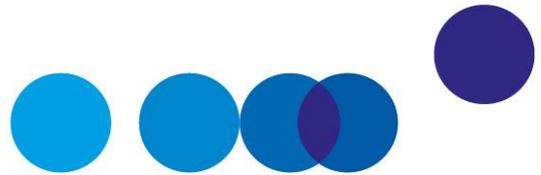


Champ : toutes entreprises du secteur marchand, y compris agricole.

Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme le report restant dû à fin septembre 2020.

Lecture : les entreprises du secteur des autres activités de service (jaune), dont les effectifs sont compris entre 10 et 250 salariés (cercle), constituent 51 % de l'emploi des 100 entreprises indépendantes (taille) de cette tranche et de ce secteur (abscisse). Ce chiffre est de 49 % en se restreignant aux entreprises ayant eu recours (ordonnée).

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoess (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, LIFI 2017)

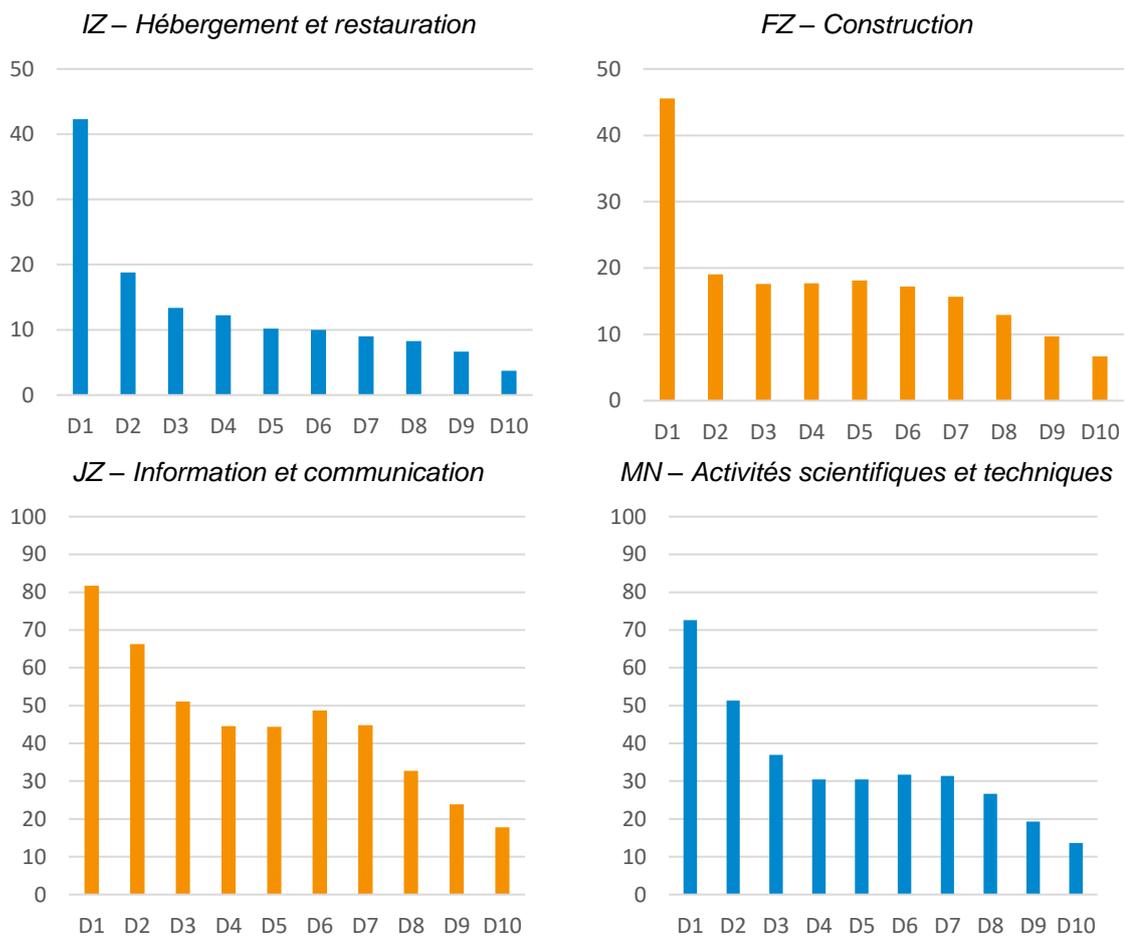


ANNEXE 6

QUEL LIEN ENTRE LE NON-RECOURS ET LES PERFORMANCES DES ENTREPRISES ?

Cette annexe présente la déclinaison sectorielle des graphiques de la section 2.4 du chapitre 3, qui caractérisent le taux de non-recours en fonction de différentes variables économiques et financières des entreprises.

Graphique A-10 – Taux de non-recours par déciles de chiffre d'affaires

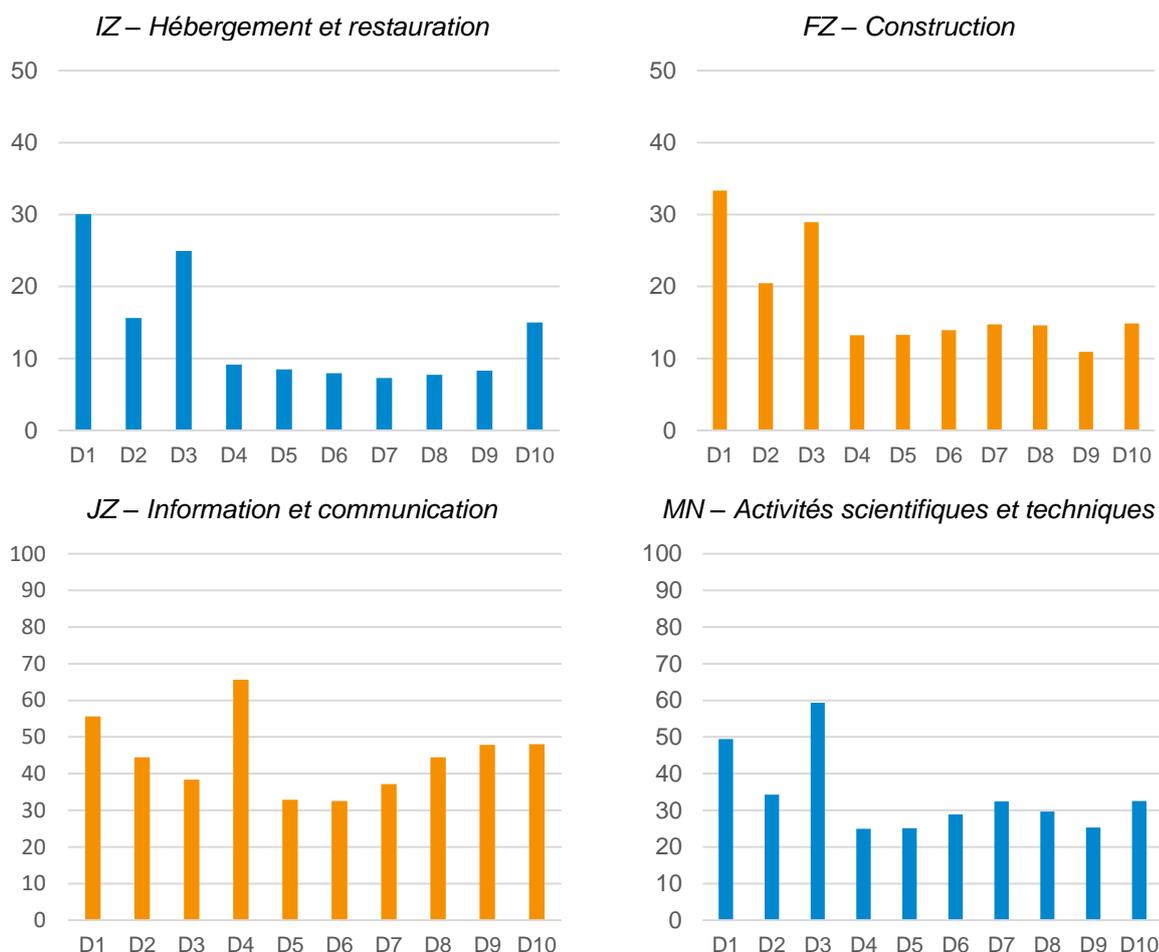


Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Lecture : dans le secteur de l'hébergement-restauration, 42 % (4 %) des entreprises dans le 1^{er} (dernier) décile de chiffre d'affaires n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars et septembre 2020.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

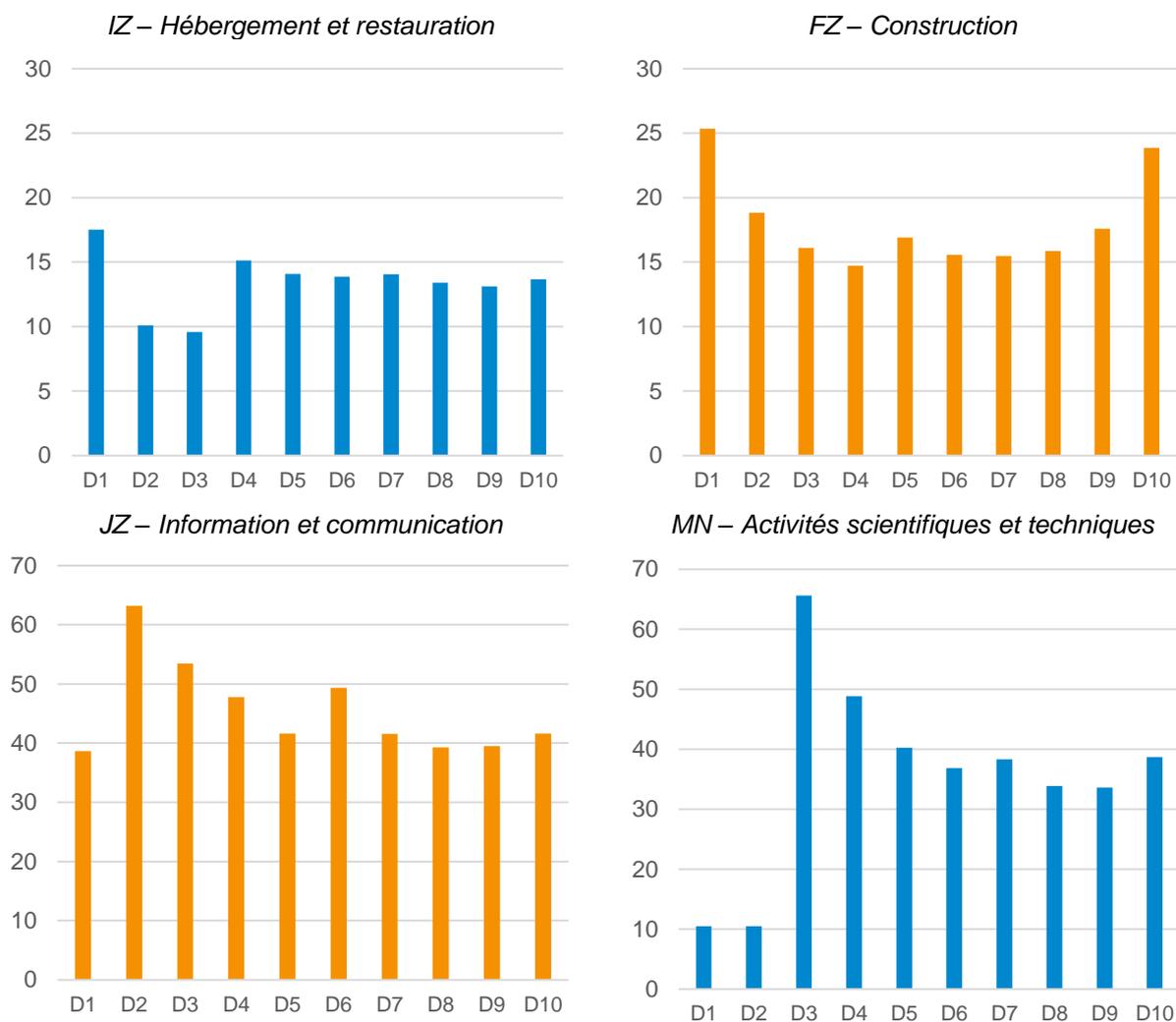
Graphique A-11 – Taux de non-recours par déciles de rentabilité



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Lecture : dans le secteur de l'hébergement-restauration, 30 % (15 %) des entreprises dans le premier (dernier) décile de l'indicateur de rentabilité n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars et septembre 2020.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

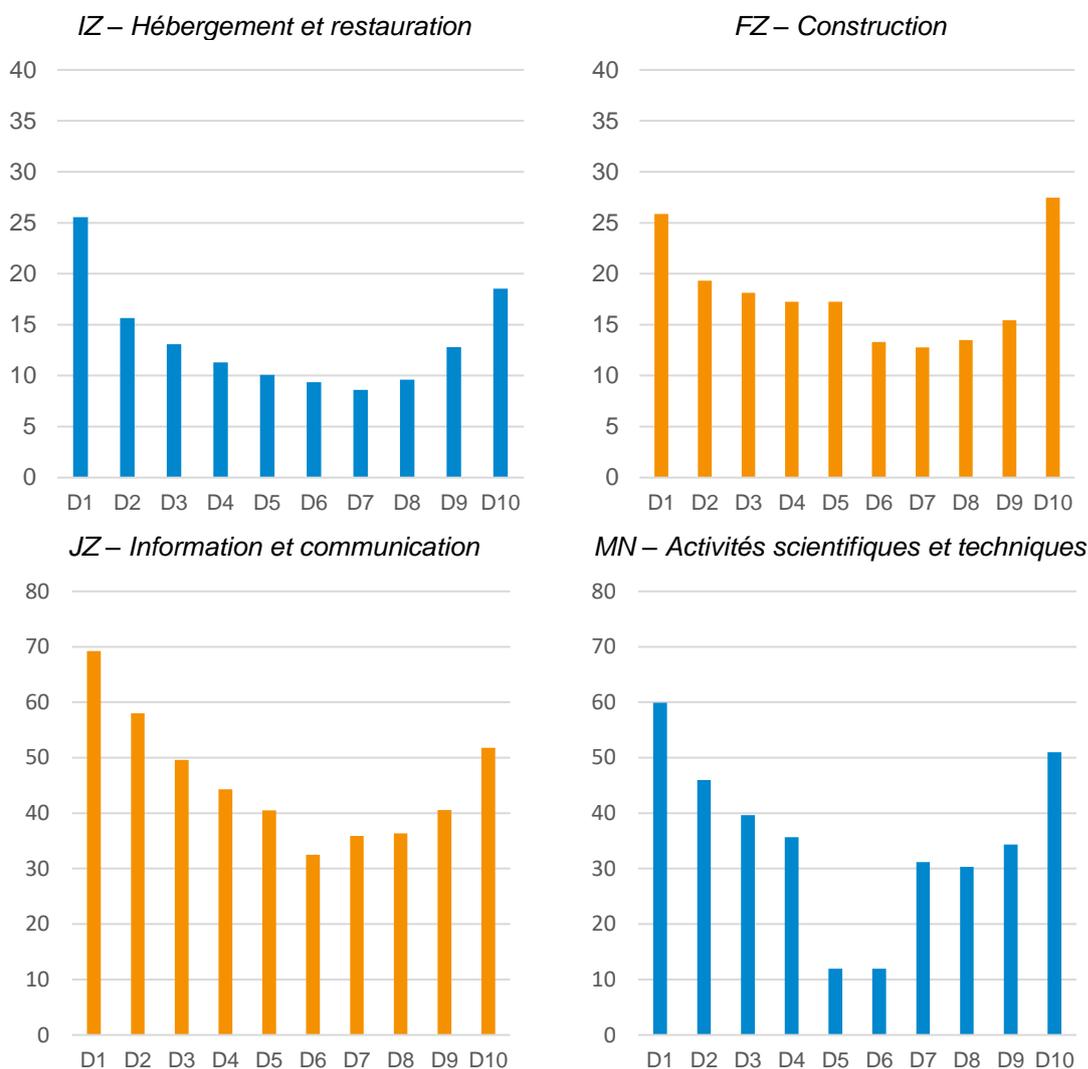
Graphique A-12 – Taux de non-recours par déciles du niveau d'endettement

Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Lecture : dans le secteur de l'hébergement-restauration, 18 % (14 %) des entreprises dans le 1^{er} (dernier) décile du taux d'endettement n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars et septembre 2020.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Graphique A-13 – Taux de non-recours par déciles du niveau de liquidité



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Lecture : dans le secteur de l'hébergement-restauration, 26 % (19 %) des entreprises dans le 1^{er} (dernier) décile de l'indicateur de liquidité n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars et septembre 2020.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Tableau A-1 – Taux de non-recours par décile du ratio de rentabilité

Décile de rentabilité	FZ – Construction			IZ – Hébergement et restauration			JZ – Information et communication			MN – Activités scientifiques et techniques		
	TPE	PME	ETI-GE	TPE	PME	ETI-GE	TPE	PME	ETI-GE	TPE	PME	ETI-GE
	Taux de non-recours			Taux de non-recours			Taux de non-recours			Taux de non-recours		
D1	26 %	12 %	0 %	24 %	8 %	0 %	37 %	13 %	10 %	34 %	13 %	7 %
D2	17 %	4 %	0 %	13 %	5 %	0 %	33 %	14 %	10 %	24 %	14 %	6 %
D3	12 %	2 %	0 %	12 %	5 %	Secret statistique	27 %	11 %	39 %	26 %	7 %	14 %
D4	11 %	2 %	0 %	8 %	3 %	0 %	31 %	10 %	Secret statistique	18 %	7 %	3 %
D5	11 %	2 %	0 %	8 %	3 %	0 %	25 %	13 %	Secret statistique	18 %	9 %	Secret statistique
D6	12 %	2 %	0 %	7 %	3 %	Secret statistique	27 %	13 %	10 %	21 %	9 %	7 %
D7	11 %	2 %	0 %	7 %	2 %	0 %	28 %	11 %	Secret statistique	22 %	10 %	6 %
D8	11 %	2 %	0 %	7 %	2 %	0 %	34 %	14 %	0 %	25 %	9 %	7 %
D9	11 %	3 %	0 %	7 %	3 %	0 %	42 %	16 %	13 %	24 %	12 %	6 %
D10	12 %	5 %	Secret statistique	10 %	5 %	0 %	52 %	25 %	10 %	29 %	12 %	21 %

Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Tableau A-2 – Taux de non-recours par décile du ratio d'endettement

Décile d'endettement	FZ - Construction			IZ - Hébergement et restauration			JZ - Information et communication			MN - Activités scientifiques et techniques		
	TPE	PME	ETI-GE	TPE	PME	ETI-GE	TPE	PME	ETI-GE	TPE	PME	ETI-GE
	Taux de non-recours			Taux de non-recours			Taux de non-recours			Taux de non-recours		
D1	19 %	4 %	Secret statistique	12 %	5 %	Secret statistique	53 %	26 %	13 %	-	12 %	21 %
D2	15 %	4 %	Secret statistique	8 %	3 %	0 %	43 %	19 %	20 %	22 %	14 %	9 %
D3	13 %	3 %	0 %	8 %	3 %	0 %	39 %	17 %	10 %	33 %	11 %	7 %
D4	12 %	2 %	0 %	11 %	4 %	0 %	34 %	12 %	Secret statistique	27 %	11 %	SS
D5	12 %	2 %	0 %	11 %	4 %	0 %	32 %	14 %	Secret statistique	24 %	8 %	7 %
D6	12 %	3 %	0 %	12 %	4 %	0 %	29 %	11 %	Secret statistique	26 %	9 %	SS
D7	12 %	3 %	0 %	11 %	4 %	0 %	27 %	10 %	13 %	22 %	9 %	3 %
D8	12 %	4 %	0 %	11 %	4 %	0 %	27 %	8 %	Secret statistique	21 %	8 %	5 %
D9	13 %	4 %	0 %	10 %	3 %	0 %	26 %	10 %	17 %	21 %	8 %	7 %
D10	14 %	6 %	0 %	10 %	3 %	Secret statistique	26 %	13 %	19 %	24 %	13 %	15 %

Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

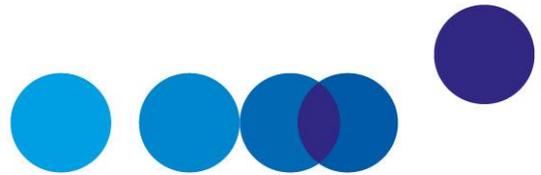
Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Tableau A-3 – Taux de non-recours par décile du ratio de liquidité

Décile de liquidité	FZ - Construction			IZ - Hébergement et restauration			JZ - Information et communication			MN - Activités scientifiques et techniques		
	TPE	PME	ETI-GE	TPE	PME	ETI-GE	TPE	PME	ETI-GE	TPE	PME	ETI-GE
	Taux de non-recours			Taux de non-recours			Taux de non-recours			Taux de non-recours		
D1	18 %	9 %	Secret statistique	15 %	6 %	Secret statistique	45 %	16 %	23 %	34 %	15 %	15 %
D2	15 %	4 %	0 %	12 %	4 %	0 %	39 %	15 %	17 %	29 %	11 %	6 %
D3	14 %	3 %	0 %	11 %	4 %	0 %	33 %	14 %	10 %	26 %	10 %	9 %
D4	14 %	3 %	0 %	10 %	3 %	0 %	33 %	11 %	Secret statistique	25 %	9 %	12 %
D5	12 %	2 %	0 %	9 %	3 %	0 %	29 %	11 %	16 %	10 %	8 %	7 %
D6	11 %	2 %	0 %	8 %	3 %	Secret statistique	29 %	12 %	Secret statistique	23 %	9 %	5 %
D7	11 %	2 %	0 %	8 %	3 %	0 %	29 %	11 %	13 %	22 %	9 %	5 %
D8	12 %	2 %	0 %	8 %	3 %	0 %	31 %	14 %	Secret statistique	22 %	9 %	Secret statistique
D9	12 %	3 %	0 %	9 %	4 %	0 %	32 %	15 %	Secret statistique	24 %	11 %	5 %
D10	17 %	4 %	Secret statistique	13 %	4 %	0 %	37 %	21 %	10 %	33 %	13 %	14 %

Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Source : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)



ANNEXE 7

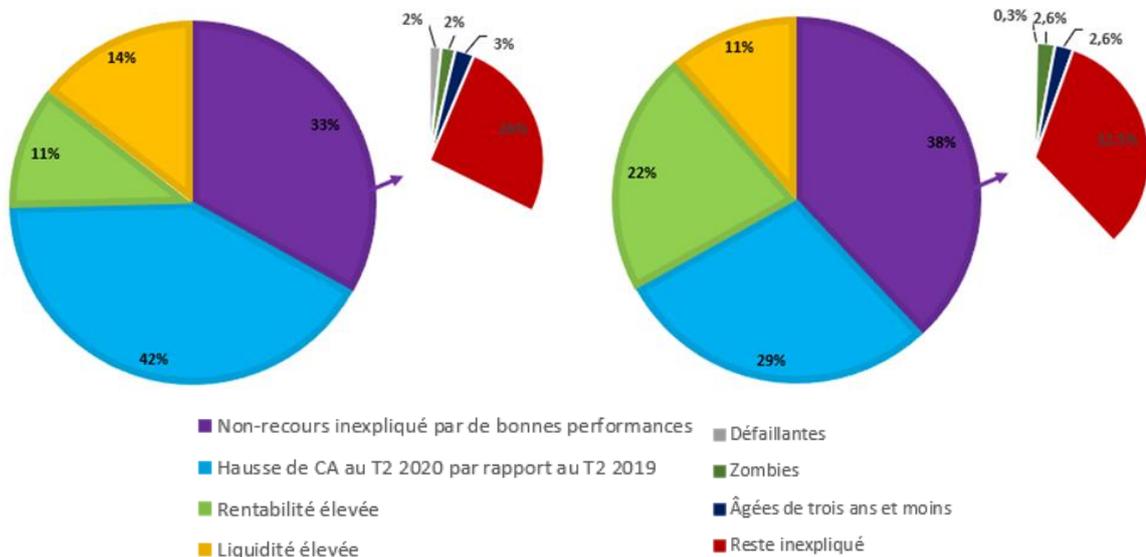
UN NON-RECOURS « SUBI » OU PLUTÔT « VOLONTAIRE » ?

Cette annexe présente la déclinaison sectorielle puis par taille d'entreprise, du Graphique 41, dans la section 2.5 du chapitre 3.

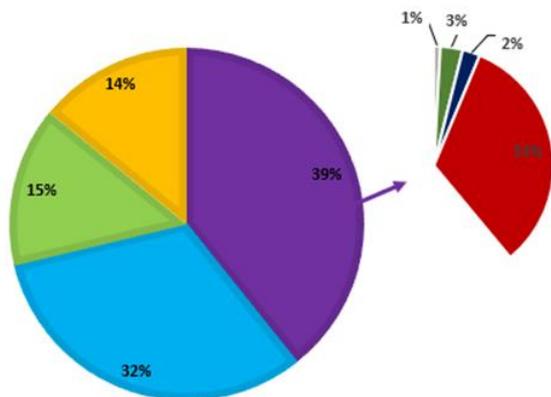
Graphique A-14 – Décomposition du non-recours en non-recours « volontaire » et « subi » par secteurs

C1 – Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac

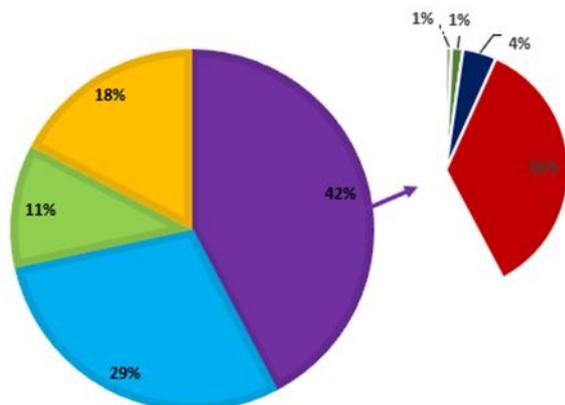
C3 – Fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques ; fabrication de machines



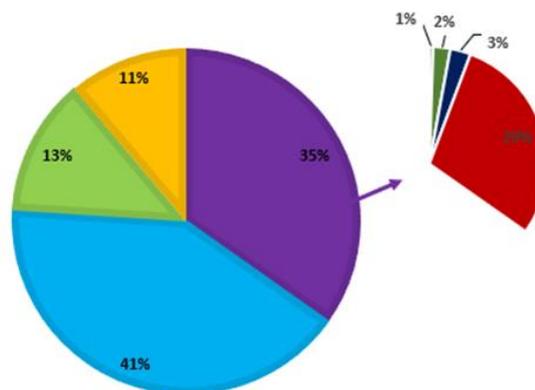
C5 – Fabrication d'autres produits industriels



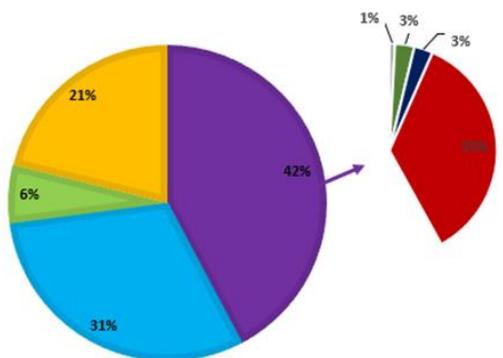
FZ – Construction



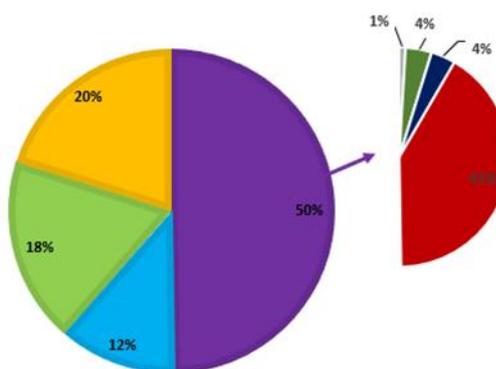
GZ – Commerce ; réparation d'automobiles et de motos



HZ – Transports et entreposage



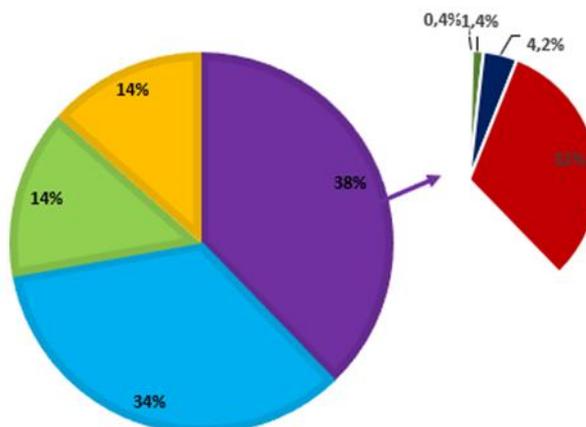
IZ – Hébergement et restauration



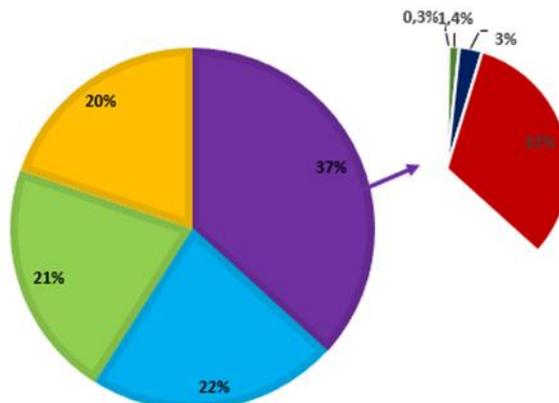
- Non-recours inexpliqué par de bonnes performances
- Hausse de CA au T2 2020 par rapport au T2 2019
- Rentabilité élevée
- Liquidité élevée

- Défaillantes
- Zombies
- Âgées de trois ans et moins
- Reste inexpliqué

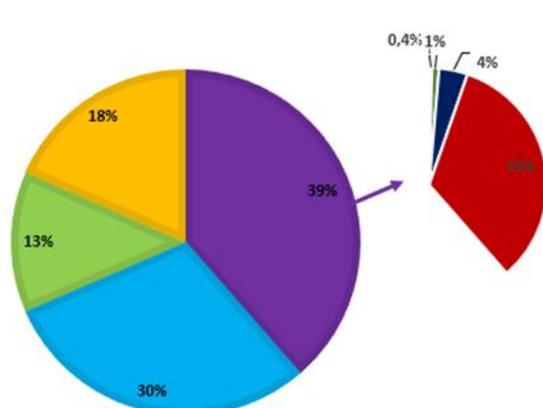
JZ – Information et communication



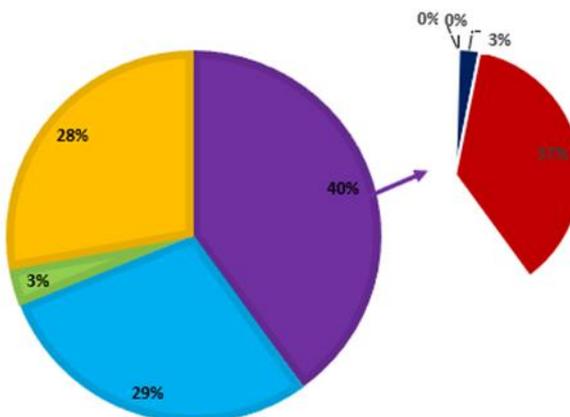
LZ – Activités immobilières



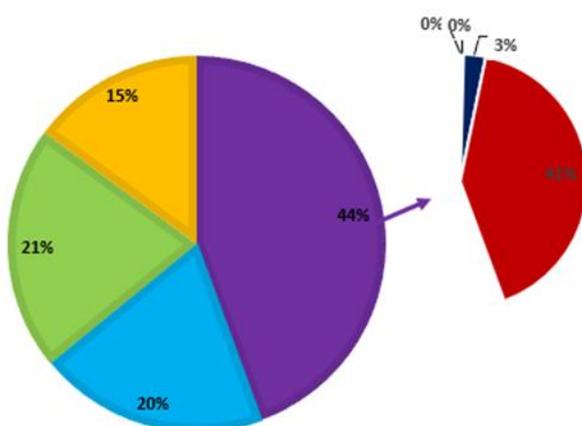
MN – Activités scientifiques et techniques ; services administratifs de soutien



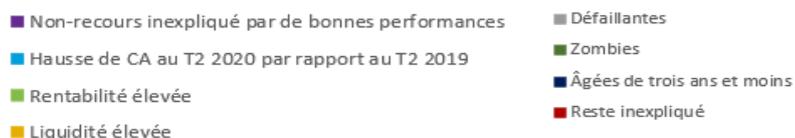
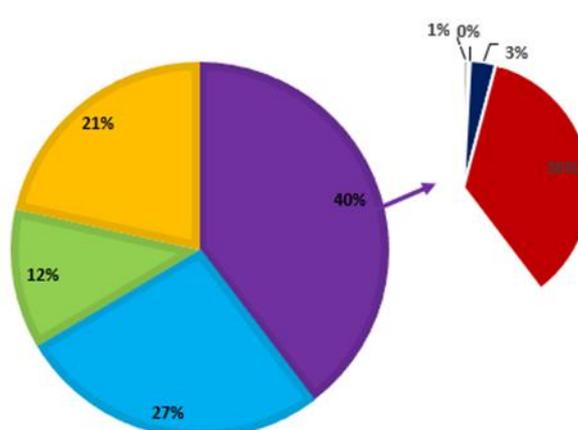
OQ – Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale



DE – Industries extractives

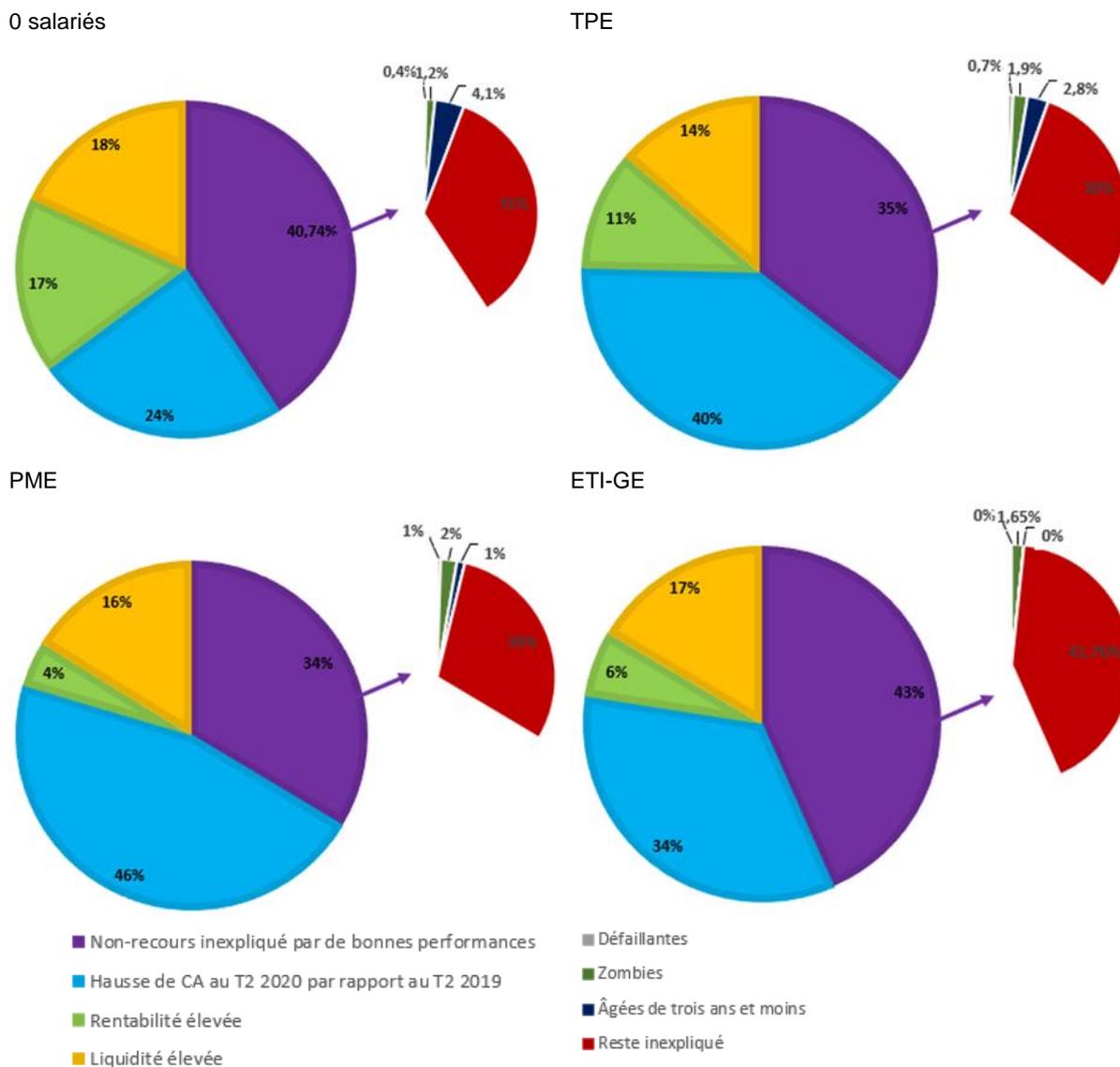


RU – Autres activités de services

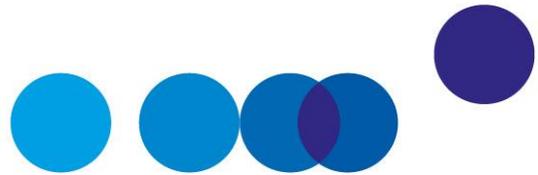


Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole et hors comptes imputés qui sont observées dans les données de TVA (DGFiP).

**Graphique A-15 – Décomposition du non-recours en non-recours « volontaire » et « subi »
par classes de taille**



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole et hors comptes imputés qui sont observées dans les données de TVA (DGFiP).



ANNEXE 8

CONSTITUTION DE LA BASE « UNION »

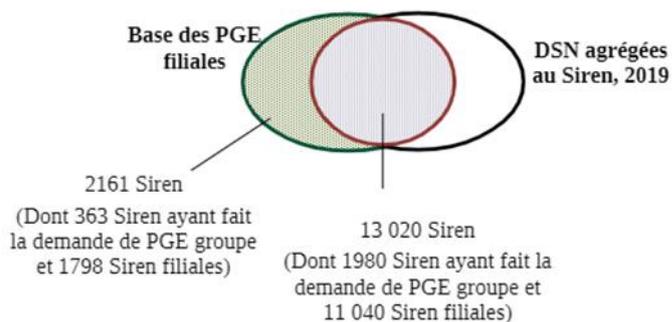
Les données sur le recours

Le premier compartiment de la base Union est constitué par la concaténation des données de :

- La DARES sur l'activité partielle
- La DGFIP sur le fonds de solidarité
- Bpifrance – DG Trésor sur le PGE
- L'Acoss sur les reports de charges sociales

Cas particulier des « PGE groupe » :

- Les données sur le PGE proviennent de Bpifrance pour les très petites entreprises (TPE), les petites et moyennes entreprises (PME) et pour les entreprises de taille intermédiaire (ETI). Les données sur le PGE des grandes entreprises proviennent de la DG Trésor. Les entreprises appartenant à un groupe peuvent faire une demande groupée. Cette demande peut être déposée par la tête de groupe ou par une de ses filiales. Bpifrance produit un fichier de données qui liste les numéros siren des entreprises concernées par une demande groupée. Afin de pouvoir identifier les entreprises ayant eu ou pas recours au PGE et calculer un montant de PGE pour les entreprises ayant fait l'objet d'une demande groupée, le « PGE groupe » est, le cas échéant, ventilé au prorata de la masse salariale de chaque entreprise faisant partie de la liste de la demande groupée dans la masse salariale totale de cette liste. Les données sur la masse salariale des entreprises sont issues des DSN agrégées de l'Acoss. Le montant de PGE a donc pu être reconstitué, comme le montre la figure ci-dessous, pour plus de 13 000 entreprises.



Les données sur le non-recours

Le deuxième compartiment de la base Union est constitué par les entreprises n'ayant pas recouru aux quatre mesures de soutien. Les étapes de construction d'un référentiel sur le non-recours sont les suivantes :

- La principale source d'information de ce référentiel sur le non-recours est la base Stock entreprises et établissements 2019. Les deux champs, marchand non agricole et complémentaire au champ marchand non agricole sont utilisés.
- Les données de Stock entreprises et établissements 2019 sont appariées avec les données LIFI 2017 de l'Insee afin d'identifier les entreprises appartenant à un groupe.
- Les données de Stock entreprises et établissements 2019 fournissent des informations sur les entreprises au 31/12/2018. Par conséquent, il n'est pas exclu que certaines entreprises ne soient plus en activité en 2020. Afin de mieux estimer le non-recours aux mesures de soutien, les données Sirene 2020 sont utilisées. Elles permettent d'identifier les entreprises encore actives en 2020.

La concaténation de ces deux compartiments (recours et non-recours) permet de construire la base « Union » qui contient in fine 6,7 millions d'entreprises. Afin de comprendre les déterminants du non-recours, d'autres sources de données sont utilisées, elles permettent de caractériser les entreprises non recourantes selon la taille, leur secteur d'appartenance ou la localisation géographique, entre autres.

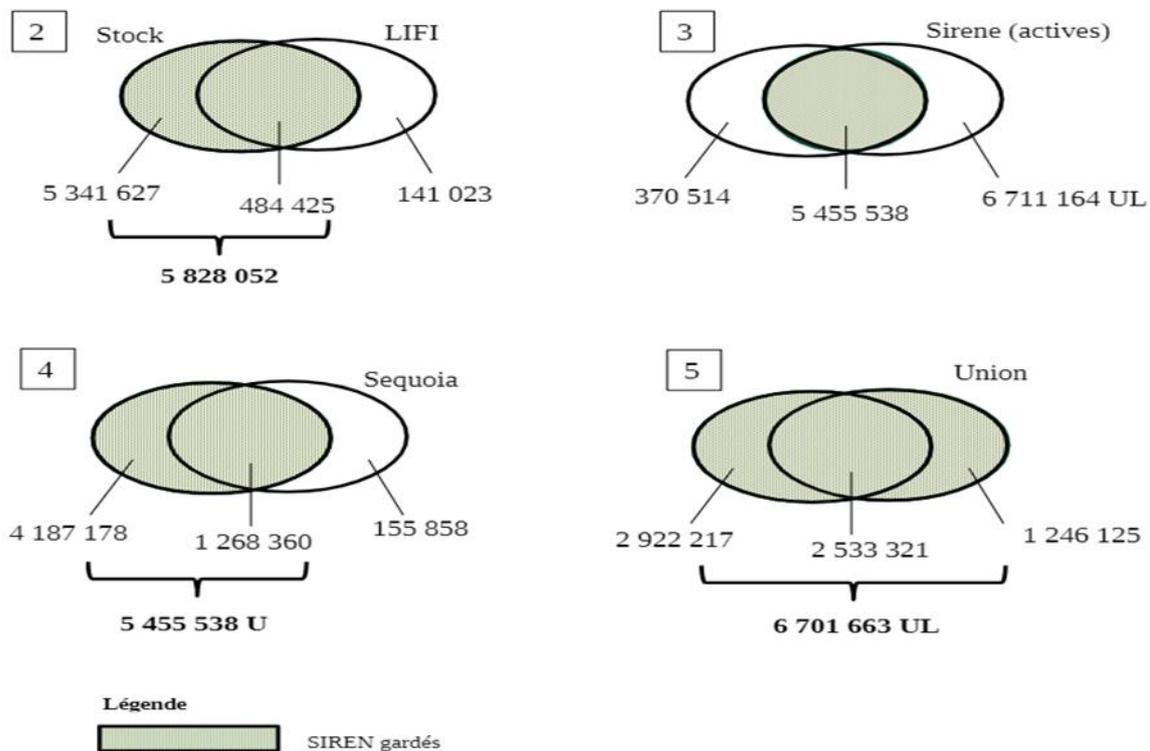
Les données complémentaires permettant de caractériser les entreprises de la base Union

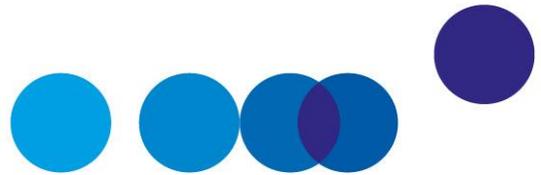
La base Union ainsi obtenue est complétée par des variables, notamment d'effectif, de secteur d'appartenance et de localisation géographique, issues principalement de la base Stock entreprises et établissements, mais aussi de sources complémentaires. Les

variables d'effectif (en personnes physiques au 31/12/2018), de secteur d'activité (code NAF rév 2.) et de localisation géographique (code commune) sont manquants pour certaines entreprises. Les informations sont dans ce cas complétées par les données des bases suivantes :

- Base non-salariés (Insee)
- Fichier approché des résultats d'Esane (FARE, Insee)
- Liaisons financières entre les entreprises (Insee)
- Sequoia (ACOSS)
- Sirene 2020 (Insee)
- Stock d'Entreprises (Insee)

La figure ci-dessous montre l'évolution du nombre d'entreprises après chaque appariement. Au final la base Union contient 6 701 663 entreprises.





Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction

Olivier de Broca, Gladys Caré

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



FRANCE STRATÉGIE



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.