



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

Présidé par Benoît Cœuré

Rapport final



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

Rapport final

Président

Benoît Cœuré

JUILLET 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

Marylise Léon, CFDT

Mathieu Cocq, CGT

Sébastien Dupuch, Force Ouvrière

Raphaëlle Bertholon, CFE-CGC

Francis Orosco, CFTC

Michel Bouvard, Cour des comptes

Dominique Lefèbvre, 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) ;
Paul-Armand Veillon (Inspection générale des finances)

Contributeurs

Riad Benahmed, Jean Flamand, Matthieu Garrigue, Willy Lin et Clément Marsant
(France Stratégie) ; **Augustin Beaudouin** (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 230 milliards d'euros à la fin juin 2021, soit 10 % 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. La comparaison avec les autres pays, si elle met en évidence des choix différents de structuration des dispositifs, n'apporte qu'un éclairage limité sur les choix français tant

les dispositifs de soutien aux entreprises ont été globalement comparables, du moins en Europe.

- 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 la date de publication de ce rapport, en juillet 2021, les mesures de soutien sont devenues plus incitatives ou ont tout juste commencé à être retirées progressivement et l'incertitude sanitaire, donc économique, est encore forte. Des données importantes concernant les entreprises, comme leurs bilans, ne sont pas disponibles et certains dispositifs comme le prêt garanti par l'État ont un horizon de plusieurs années. Les travaux d'évaluation devront se poursuivre dans d'autres cadres, en mettant à profit les connaissances accumulées pour ce rapport.

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. Premier axe : 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, échange prolongé dans ce rapport final par un sondage auprès de 600 dirigeants d'entreprises. Deuxième axe : apprécier la situation relative de la France en Europe, qu'il s'agisse de la résistance de son économie ou de la conception des dispositifs de soutien, et analyser le recours des entreprises aux différents dispositifs et son impact en fonction de leur taille, de leur secteur d'activité et de leur implantation territoriale, avec un niveau de détail et de profondeur sans doute unique en Europe. Troisième axe : commencer à mesurer ou simuler l'impact de ce recours sur la situation économique et financière des entreprises pendant et après les vagues de confinement.

La base « Union » constituée dans le cadre de ce rapport, dans le respect du secret statistique, contient les données relatives aux 3,5 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 en France par les analyses « en temps réel » de l'Insee, de France Stratégie ou du Conseil d'analyse économique.

Tout comme le rapport intermédiaire publié en avril, ce rapport final relève du suivi plus que de l'évaluation. Pour autant les connaissances accumulées sont suffisantes pour nourrir un avis unanime du comité sur les quatre principales mesures de soutien – activité partielle, fonds de solidarité, prêts garantis par l'État et reports de cotisations sociales. Les autres mesures sont décrites dans le rapport mais n'ont pas fait l'objet d'une évaluation

aussi fouillée du fait de leur portée plus limitée, de leur mise en place plus tardive ou de données encore parcellaires.

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 quinze 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'Acos, 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

Avis	13
Synthèse	17
CHAPITRE 1 – QUATRE PRINCIPAUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN, DEUX TYPES D’OBJECTIFS	37
1. Prêt garanti et reports de charges : des mesures de soutien à la trésorerie destinées à être remboursées	41
1.1. Le prêt garanti par l’État, un outil pour soutenir le financement bancaire des entreprises	41
1.2. Les reports de charges fiscales, accélérations de remboursements d’impôts et reports de cotisations sociales : un soutien additionnel à la trésorerie des entreprises	52
2. Activité partielle et fonds de solidarité : des mesures de soutien direct pour sauvegarder l’emploi	70
2.1. L’amélioration de la prise en charge de l’activité partielle : un outil pour prévenir les licenciements	70
2.2. Le fonds de solidarité	87
3. Les autres mesures : un impact macroéconomique limité	105
3.1. Les prêts	105
3.2. Les subventions	119
CHAPITRE 2 – SITUATION MACROÉCONOMIQUE DE LA FRANCE, STRATÉGIE FRANÇAISE DE SOUTIEN ET EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES	127
1. Les effets anticipés par les économistes	127
1.1. Les effets de la crise sur la situation financière des entreprises atténués par l’intervention publique	128
1.2. Des répercussions macroéconomiques de la crise amorties par l’intervention publique	138

2. Situation macroéconomique française à la fin du premier trimestre 2021	148
2.1. Une aggravation des déséquilibres externes	149
2.2. Des pôles de résistance	152
2.3. Des évolutions contrastées	158
3. Situation macroéconomique contrastée des pays occidentaux	171
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	173
3.2. Une moindre dégradation des équilibres externes chez les partenaires européens	186
3.3. Situation des entreprises mesurée par les enquêtes d'opinion en juin 2021	203
4. Une comparaison des mesures d'urgence et de relance en réponse à la crise	209
4.1. Montants annoncés des mesures budgétaires d'urgence et de relance	210
4.2. Analyse comparative des stratégies budgétaires d'urgence et de relance	212
4.3. Montants annoncés des mesures de liquidité et de garantie	215
4.4. Analyse comparative des montants annoncés et mobilisés au 21 juin 2021 pour les mesures en direction des entreprises	216
4.5. Analyse comparative des stratégies de sortie des mesures d'urgence à fin juin 2021	234
CHAPITRE 3 – LE RECOURS AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN DE MARS 2020 À MARS 2021	241
1. Contours économiques, temporels et géographiques du recours	241
1.1. Vue d'ensemble	245
1.2. Caractéristiques des entreprises bénéficiaires des mesures de soutien	250
1.3. Analyse du recours croisé aux quatre dispositifs	285
2. Non-recours : quels profils d'entreprises ?	291
2.1. Un non-recours relativement faible pour les entreprises avec au moins un salarié	291
2.2. Analyse territoriale du recours/non-recours	295
2.3. Quel lien entre le non-recours et le niveau d'exposition à la crise ?	296
2.4. Quel lien entre le non-recours et les performances des entreprises ?	297
2.5. Une concentration sectorielle du non-recours dans les déciles extrêmes relativement importante	306
2.6. Un non-recours « subi » ou « volontaire » ?	311
3. Résultat d'une enquête sur la perception des entreprises des mesures mobilisées	319

3.1. L'impact de la crise sanitaire.....	320
3.2. Recours et non-recours aux dispositifs de soutien.....	324
3.3. L'appréciation portée sur les aides par les entreprises.....	326
CHAPITRE 4 – QUELS LIENS ENTRE DISPOSITIF DE SOUTIEN ET CHOC D'ACTIVITÉ ?	333
1. Impact des dispositifs de soutien sur le compte d'exploitation des entreprises.....	334
1.1. Impact des différents dispositifs sur la comptabilité des entreprises.....	335
1.2. Impact des dispositifs mesuré à partir de la comptabilité nationale.....	338
1.3. Analyse par micro-simulation de l'impact des dispositifs en 2020.....	346
2. Les aides ont bénéficié proportionnellement plus aux entreprises déclarant une forte baisse de leur chiffre d'affaires.....	363
2.1. Présentation de la base TVA.....	363
2.2. La contraction du chiffre d'affaires comme mesure du choc d'activité.....	367
2.3. Les subventions sont davantage allées aux entreprises déclarant une forte baisse de leur chiffre d'affaires, en particulier durant la deuxième vague.....	371
CHAPITRE 5 – QUEL IMPACT DES MESURES SUR LES TRAJECTOIRES DES ENTREPRISES ?	381
1. Les analyses de microsimulation ex post des effets de la crise sur les entreprises.....	381
1.1. Microsimulations sur données internationales.....	381
1.2. Microsimulations sur données françaises.....	385
2. Trajectoires des entreprises selon leur comportement de recours aux dispositifs d'urgence : masse salariale, emploi et chiffre d'affaires	409
2.1. Vue d'ensemble.....	410
2.2. Des hétérogénéités liées aux croisements secteur, rentabilité et baisse du chiffre d'affaires.....	421
3. Les dispositifs d'aides publiques aux entreprises : un outil de protection des entreprises contre les risques de défaillance ?.....	447
3.1. Quelle évolution des entrées en procédures collectives de liquidation ou de redressement pendant la crise du Covid-19 ?.....	447
3.2. Mobilisation des mesures d'urgences par les entreprises défaillantes.....	450

ANNEXES

Annexe 1 – Lettre de mission	463
Annexe 2 – Missions du comité	465
Annexe 3 – Report de charges fiscales : liste détaillée des mesures	469
Annexe 4 – Recours aux dispositifs de soutien pendant la première vague	475
Annexe 5 – Un non-recours avec des disparités importantes par taille et par secteur	495
Annexe 6 – Quel lien entre le non-recours et les performances des entreprises ? ..	499
Annexe 7 – Un non-recours « subi » ou plutôt volontaire ?	507
Annexe 8 – Constitution de la base « Union »	511
Annexe 9 – Estimation de l'impact des dispositifs de soutien au niveau sectoriel ..	515
Annexe 10 – Robustesse du modèle de prédiction de la valeur ajoutée	519
Annexe 11 – Répartition des subventions en fonction de la variation des chiffres d'affaires	525
Annexe 12 – Évolution en glissement annuel de la trajectoire de la masse salariale, de l'effectif et du chiffre annuel	527
Annexe 13 – Les entreprises défailtantes, avant et après mars 2020	539



AVIS

Le Parlement a chargé ce comité de suivre et d'évaluer l'impact des mesures de soutien aux entreprises françaises face à la pandémie de Covid-19. L'exercice est difficile pour plusieurs raisons. D'une part, ces mesures sont nombreuses et de natures très différentes (prêts et subventions notamment). D'autre part, on ne sait pas ce qu'auraient été les trajectoires des entreprises en leur absence. Enfin, elles ont évolué à plusieurs reprises depuis leur mise en place en mars 2020. En effet, certaines mesures (notamment le fonds de solidarité) ont été significativement transformées puis, depuis juin 2021, ont commencé à être progressivement retirées. Il est donc évident que ce rapport ne peut être considéré comme clôturant les questionnements sur leur impact. Il serait souhaitable que d'autres évaluations soient menées ultérieurement, en particulier par des équipes universitaires en mettant à profit les données rassemblées dans le cadre de ce comité, qui sont accessibles aux chercheurs dans le respect des règles du secret statistique.

Néanmoins, malgré le manque de recul temporel, un travail considérable a déjà pu être mené. La quantité et la précision des connaissances quantitatives et qualitatives accumulées dans le cadre des travaux du comité n'ont pas d'équivalent en Europe et permettent d'ores et déjà d'émettre un premier avis sur les quatre principales mesures de soutien aux entreprises : fonds de solidarité, activité partielle, prêt garanti par l'État, report de cotisations sociales. Les autres mesures sont décrites dans le rapport mais n'ont pas fait l'objet d'une évaluation aussi fouillée du fait de leur portée plus limitée, de données parcellaires ou de leur mise en place plus tardive.

Les dispositifs semblent avoir atteint leurs objectifs

La mise en place a été très rapide au début du printemps 2020 et le recours aux dispositifs globalement aisé, notamment du fait de leur caractère universel qui réduisait au maximum les formalités et contrôles *ex ante*¹, avec des délais de versement rapides. La mise en place des dispositifs par l'État et ses opérateurs fait d'ailleurs l'objet d'un

¹ Le comité a pris connaissance des dispositifs mis en place par les administrations pour lutter contre la fraude, mais n'a pas mené d'investigations à ce sujet.

satisfecit d'ensemble, et leur traçabilité quasiment en temps réel est un progrès par rapport à la crise précédente. Le fonds de solidarité, dont les conditions d'emploi étaient initialement centrées sur les très petites entreprises dans la perspective d'une crise de durée limitée, a été progressivement renforcé et transformé à partir de l'automne 2020. Cette évolution a eu pour contrepartie une complexification des critères d'éligibilité et de calcul de l'aide et un rallongement des délais de versement, notamment dû au renforcement des contrôles *ex ante*. Les principaux pays européens étudiés ont globalement mis en place des dispositifs similaires, mais la France se caractérise par une palette diversifiée de dispositifs, alors que ses partenaires ont fait des choix plus marqués.

Les montants des dispositifs ont été globalement suffisants pour préserver la situation financière de la grande majorité des entreprises, ce que l'on constate aussi bien au niveau macroéconomique (avec l'évolution du taux de marge ou des excédents bruts d'exploitation sectoriels) qu'au niveau des entreprises (tant avec les modèles de micro-simulation, y compris les estimations réalisées pour ce comité sur la compensation de la baisse de l'excédent brut d'exploitation des entreprises, qu'avec les premières données de la Banque de France sur leur trésorerie à fin 2020).

De manière générale, les données les plus récentes sur la situation économique française sont rassurantes, dans l'absolu et en comparaison européenne. Les défaillances d'entreprises restent à des niveaux très faibles, l'emploi salarié est très résilient (tout comme l'emploi non salarié), ce qui a contribué à préserver globalement le revenu des ménages, et le rebond de l'activité à chaque déconfinement est très encourageant. Toutefois, les études disponibles suggèrent que certaines catégories de ménages (notamment les jeunes, les indépendants et les ménages les plus modestes) sortent de la crise avec une situation financière plus fragile.

Des effets d'aubaine réels, mais modérés compte tenu de la portée générale des mesures

Devant l'urgente nécessité de préserver le tissu productif face à un choc économique inégalé, le gouvernement a fait le choix en mars 2020 de dispositifs universels, sans conditionnalité (hormis la baisse de chiffre d'affaires pour bénéficier du fonds de solidarité, et les « engagements de responsabilité » des grandes entreprises, mais sans conditionnalité sociale ni environnementale, par exemple¹).

¹ Le rapport porte sur les dispositifs de droit commun et ne s'est pas intéressé aux conditionnalités spécifiques qui ont pu être négociées pour certaines grandes entreprises.

Dès lors, les effets d'aubaine¹ étaient le prix à payer pour la rapidité d'attribution des dispositifs et pour éviter au maximum les « trous dans la raquette ». Un an après, les effets d'aubaine apparaissent moindres que ce qui aurait pu être anticipé avec des dispositifs aussi ouverts. Peu d'entreprises ont demandé toutes les aides auxquelles elles avaient droit ; celles qui n'ont recouru à aucune aide l'ont majoritairement fait par choix, en particulier car elles ont été peu affectées par la crise ; les aides ont été nettement plus importantes pour les entreprises les plus affectées par la crise, particulièrement durant la deuxième vague. Pour autant, les effets d'aubaine sont réels : des entreprises ayant un chiffre d'affaires en hausse durant la crise ont notamment bénéficié d'aides (hors fonds de solidarité) et, dans certains cas, la baisse de l'excédent brut d'exploitation a été surcompensée.

Pour autant, le comité souhaite souligner plusieurs points d'attention

D'abord, à court terme, l'incertitude reste grande et des restrictions sanitaires nationales et internationales subsisteront et affecteront l'activité économique et potentiellement l'emploi. Dans ce contexte, les dispositifs, qui ont évolué pour devenir plus incitatifs dans la phase de rebond de l'activité, devront rester réactifs, en complément de la montée en charge de l'activité partielle de longue durée. Nos partenaires européens, à l'exception du Royaume-Uni, ne semblaient d'ailleurs pas – en juin 2021 – avoir de calendrier de sortie de leurs dispositifs de soutien aussi avancé que le nôtre.

Ensuite, même si les premières données sur l'impact de la crise sur la situation financière des entreprises sont rassurantes, il n'en reste pas moins qu'une petite minorité est à surveiller à court terme, notamment parmi les très petites entreprises, avec des risques d'illiquidité ou d'insolvabilité qui pourront nécessiter dans certains cas des traitements individuels appropriés pour préserver l'activité, l'emploi et les compétences. En outre, la situation financière des entreprises avant crise, globalement moins favorable que dans la plupart des pays européens (marges faibles, endettement élevé), subsiste et pourrait peser sur leur développement et leur capacité à soutenir la reprise. Les mesures d'urgence ont « gelé » cette situation et le plan de relance, notamment dans son volet « renforcement des fonds propres », sera clé.

Enfin, la dette publique française, déjà élevée, aura augmenté de près de 20 points de PIB en deux ans. Certes, seules les subventions ont un coût direct pour les finances publiques, et elles ne représentent qu'une faible part de cette hausse (probablement 4 points de PIB d'ici la fin de l'année), mais la divergence accrue des situations

¹ C'est-à-dire le fait que des entreprises ont bénéficié d'aides alors qu'elles n'en avaient pas besoin, ce qui est distinct du sujet de la fraude.

d'endettement public au sein de la zone euro, en particulier entre la France et l'Allemagne, est un sujet d'attention à moyen terme.

De manière générale, le passif accumulé par les entités publiques et privées sera apuré d'autant plus facilement que la France renouera durablement avec une croissance économique soutenue. C'est l'un des objectifs¹ du plan de relance en cours de déploiement, qui sera évalué par le comité au titre de ses nouvelles attributions.

¹ Avec les objectifs environnementaux et de cohésion sociale et territoriale.



SYNTHÈSE

Le comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien aux entreprises face à la crise du Covid-19 a été créé par l'article 6 de la première loi de finances rectificative 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 un rapport d'étape en avril, afin de valoriser les connaissances accumulées par le secrétariat du comité¹. Ce rapport final en actualise les résultats en intégrant la deuxième vague de la pandémie – soit d'octobre 2020 à fin mars 2021 – et apporte des approfondissements selon plusieurs axes. Il étudie en particulier l'impact des mesures de soutien sur les résultats des entreprises, décrit leurs trajectoires en fonction du recours aux mesures et rend compte du ressenti de 600 dirigeants d'entreprise. Il reste, tout comme le rapport d'étape, technique et relève largement du « suivi », alors que la crise sanitaire n'est pas encore achevée et que ses conséquences de long terme demeurent obscurcies par le voile du soutien public. Contrairement au rapport d'étape, ce rapport final est accompagné d'un avis qui engage les membres du comité.

Le champ de compétence du comité a été enrichi avec les lois de finances successives, pour porter sur 17 mesures de soutien aux entreprises. Les analyses contenues dans ce rapport se concentrent en grande partie sur les quatre principales – activité partielle, fonds

¹ France Stratégie/Inspection générale des finances (2021), *Rapport d'étape du comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19*, avril.

de solidarité, prêts garantis par l'État, reports de cotisations sociales – qui mobilisent 230 milliards d'euros à fin juin 2021¹, soit près de 10 % du PIB français.

La loi de finances initiale 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.

L'ampleur de la récession, et son impact sur la situation financière des entreprises, placent la France dans la moyenne des grands pays européens, mais sa balance courante s'est davantage dégradée

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 n'a pas pour prétention de distinguer les impacts 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 7,9 % en France, contre 6,1 % en moyenne dans l'UE-27 et 6,5 % 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 - 4,8 %. Cet écart entre la France et l'Allemagne provient essentiellement du deuxième trimestre 2020 (-11,2 % contre - 18,4 % en glissement annuel), ce qu'on peut sans doute imputer, au moins en partie, au confinement moins strict outre-Rhin.

À la fin du premier trimestre 2021 (dernières données disponibles), la France et l'Allemagne se situent respectivement à 4,7 % et 5,0 % de leur niveau de PIB du quatrième trimestre 2019. L'Insee prévoit que l'activité retrouvera ce niveau à la fin 2021. L'Italie (-6,4 %), le Royaume-Uni (-8,7 %) et l'Espagne (-9,3 %) accusent un retard encore important. Mais l'activité dépendait encore largement au premier semestre 2021 des conditions sanitaires et des restrictions économiques associées : un confinement a été

¹ Additionner des mesures de subvention (69 milliards d'euros) et de prêts (161 milliards d'euros) n'a évidemment pas de sens économique.

décidé en France en avril, quand d'autres pays avaient plutôt accru les restrictions au premier trimestre.

Le bilan de la surmortalité liée au Covid-19 de mars 2020 à février 2021 fait apparaître le même classement entre grands pays européens. La surmortalité est faible en Allemagne (7,5 %), médiane en France (13,1 %) et forte en Espagne, Italie et Royaume-Uni (respectivement 23,3 %, 20,5 % et 20,8 %). On ne peut en déduire un 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 22,1 %). 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 l'exemple du Royaume-Uni, 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 15,1 % à 21,4 % du revenu disponible brut. Elle n'a pas diminué au premier trimestre 2021.
- 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. En France, à la fin du premier trimestre 2021, l'emploi salarié privé se situe 1,2 % en dessous de son niveau du quatrième trimestre 2019, ce qui correspond à 243 000 emplois en moins. 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 non agricole 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

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

productivité en sortie de crise, qui dépendra notamment de la manière dont les entreprises reconstitueront leurs marges.

- Le taux de marge s'est replié courant 2020, mais s'est ensuite redressé pour retrouver plus ou moins ses niveaux d'avant-crise. Avec les nouvelles données, le diagnostic sur la situation française a changé par rapport au rapport d'étape du comité. La baisse du taux de marge en 2020, de 1,5 point par rapport à 2019¹, s'explique pour l'essentiel par l'effet « année double » du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en 2019². En outre, au premier trimestre 2021, le taux de marge en France, stimulé par la baisse des impôts de production et provisoirement par la montée en puissance du fonds de solidarité, est désormais 1,5 point au-dessus de son niveau de 2019, ce qui situe favorablement la France par rapport à ses partenaires.
- 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. 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. Mais, contrairement à ce qui ressortait au vu des données disponibles dans le rapport d'étape, il en résulte à fin 2020 une légère baisse de l'encours de dette nette, plus marquée en France que chez nos voisins européens (-6,1 % contre -2,7 % pour la zone euro et l'Allemagne par exemple). Rappelons toutefois que la France se distinguait fin 2019 par un endettement beaucoup plus élevé des sociétés non financières (73 % du PIB, contre 63 % en Italie, 57 % au Royaume-Uni, et 41 % en Allemagne).
- Dans l'ensemble des pays étudiés, en 2020 les défaillances d'entreprises ont diminué, mais de manière plus marquée en France (- 39 % en moyenne sur l'année), 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 ont aussi baissé en 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 % sur l'année 2020). Ces évolutions sont confirmées sur le premier semestre 2021 alors que l'activité revient à la normale dans une grande partie de l'économie, suggérant que le scénario d'une envolée des faillites en sortie de crise est désormais moins probable.

¹ 1,7 point d'après les comptes nationaux trimestriels.

² Rappelons qu'en 2019, les entreprises ont bénéficié à la fois de la créance de CICE au titre des salaires versées les années précédentes (essentiellement 2018), et de l'allègement de cotisations patronales qui a succédé au CICE. Cet effet « année double » est estimé sur l'EBE des sociétés non financières à 19 milliards d'euros en 2019.

- Si la performance économique et financière de la France face à la crise 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, du fait des biens (- 13 milliards), du tourisme (- 7 milliards) et des revenus des investissements à l'étranger (- 16 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.
- S'agissant de la répartition du coût macroéconomique entre les ménages, les administrations publiques et les entreprises, la France se trouve en position médiane entre les grands pays européens où ce coût a été supporté de façon significative par ces trois catégories d'agents (Espagne, Italie), et ceux où il a été entièrement absorbé par les seules administrations publiques (Royaume-Uni, Allemagne). En France, les sociétés non financières ont encaissé un tiers du choc macroéconomique¹, les administrations publiques un peu plus de deux tiers, de sorte que les ménages ont vu leur situation macroéconomique s'améliorer légèrement.
- Les études disponibles suggèrent que certaines catégories de ménages (notamment les jeunes, les indépendants et les ménages les plus modestes) sortent de la crise avec une situation financière plus fragile, sans toutefois que la France se singularise par rapport aux autres pays de l'OCDE.

Le soutien apporté par les mesures de subvention est hétérogène selon les secteurs

D'après les données de la comptabilité nationale, l'excédent brut d'exploitation (EBE) des branches marchandes a été plus faible de 45 milliards d'euros sur les quatre premiers trimestres de la crise que son niveau d'avant-crise², soit une baisse de 6,4 %. Cette baisse n'est que de 4 % lorsqu'on corrige de l'effet année double du CICE en 2019. La baisse de l'EBE est concentrée sur la première vague : par rapport au second semestre 2019, elle est de 12,1 % aux deuxième et troisième trimestres 2020 (baisse de 9,7 % en corrigeant du CICE), mais seulement de 0,7 % (hausse de +1,7 % en corrigeant du CICE³) durant la deuxième vague, au quatrième trimestre 2020 et premier trimestre 2021.

¹ Si l'on corrige de l'effet année double du CICE en 2019, la part supportée par les sociétés non financières est de l'ordre de 25 %, et celle supportée par les administrations publiques de 75 %.

² Qui, rappelons-le, était stimulé à hauteur de 19 milliards d'euros par l'effet année double du CICE. La baisse n'est que de 4 % une fois cet effet corrigé.

³ Cette hausse s'explique en partie par la baisse des impôts de production entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

D'après nos estimations, le fonds de solidarité et l'activité partielle ont permis de compenser à hauteur de 45 % la baisse de l'EBE des branches marchandes lors de la première vague et totalement lors de la deuxième vague. Cette différence s'explique par le fait que le montant total de ces deux dispositifs a été inchangé entre les deux vagues (la montée en puissance du fonds de solidarité compensant le moindre recours à l'activité partielle), alors même que la baisse d'EBE induite par la crise était deux fois plus faible durant la deuxième vague.

Sur l'ensemble des deux vagues, le secteur hébergement et restauration est celui qui a été le plus soutenu, l'estimation des compensations induites par les subventions représentant 99 % de son excédent brut d'exploitation d'avant-crise. Sa baisse d'EBE effective est ainsi réduite à 30 %, tout comme dans les transports et la construction, secteurs qui ont été beaucoup moins aidés (respectivement à hauteur de 19 % et de 11 % de leur EBE d'avant crise). La fabrication de matériels de transport est le secteur affichant la plus forte baisse d'EBE, à -54 %, l'aide ayant représenté 25 % de leur EBE d'avant-crise.

Trois secteurs affichent une augmentation de leur EBE : l'agriculture, l'information-communication et les services aux ménages. Les deux premiers car ils ont été peu affectés par la crise, le troisième car il a été beaucoup aidé (à hauteur de 44 % de son EBE d'avant-crise).

Il convient bien évidemment de noter que comparer l'EBE à son niveau d'avant-crise ne donne qu'une indication partielle de la générosité des mesures, car on ne sait pas comment l'EBE aurait évolué dans un scénario sans crise.

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 et du sondage réalisé auprès de chefs d'entreprise (voir *infra*), que la réactivité des autorités publiques et la facilité de recours aux dispositifs, au moins dans leur version initiale, font globalement l'objet d'une appréciation très favorable. La réactivité des administrations, dans la conception puis la mise en œuvre des dispositifs, peut être saluée. 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 s'explique notamment par des contrôles *ex ante* plus importants : le montant de versements indus évités à mi-juin est estimé par la DGFIP à 7,2 milliards d'euros¹.

À partir de la deuxième vague, les mesures ont aussi été complétées par des dispositifs additionnels pour couvrir des besoins spécifiques qui sont apparus au fur et à mesure du développement de la crise (fonds de compensation pour les remontées mécaniques, subventions pour couvrir les coûts fixes des entreprises, etc.). Et pour la phase de réouverture, les dispositifs ont été adaptés pour qu'ils soutiennent aussi la dynamique de reprise (aide au paiement des cotisations salariales pour soutenir l'emploi dans les secteurs les plus affectés, fonds de transition, élargissement des reports en arrière des déficits pour l'impôt sur les sociétés).

Le rythme de consommation a été très hétérogène depuis mars 2020. Sur les 140 milliards d'euros de PGE accordés en juin 2021, près de 90 % l'ont été dès la première vague, à fin septembre 2020 (et même les trois quarts à fin juin 2020). Cette proportion est de 57 % pour l'activité partielle (20 milliards sur 35) mais de 21 % seulement pour le fonds de solidarité (7 milliards sur 34), 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. Au titre d'avril 2021, qui correspond au troisième confinement, elle a représenté 3,4 milliards, contre 2,2 milliards au titre de l'activité partielle (par ailleurs, 700 millions de PGE et 800 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. Depuis le début de la deuxième vague, il oscille entre 5 % et 8 % en fonction de l'évolution des restrictions sanitaires : après des pics à 8 % en novembre et en avril, il se situe à 5 % en mai 2021. Dit autrement, en mai 2021, 5 % des heures rémunérées de l'emploi salarié privé sont en réalité chômées. Au total, en cumulé depuis mars 2020, 3,4 milliards d'heures (dont 142 millions en mai 2021) auraient donné droit à indemnisation, correspondant à 35,2 milliards d'euros d'allocations.

La répartition sectorielle des dispositifs a, logiquement, beaucoup varié depuis la première vague. Ainsi, le secteur de l'hébergement et de la restauration est celui qui a le recours le plus intense aux dispositifs de subvention, mais de manière nettement plus

¹ Le comité n'a pas eu les moyens de mener une analyse sur la fraude aux dispositifs, et renvoie notamment aux rapports de la Cour des comptes sur le sujet.

marquée depuis le début de la deuxième vague. Alors qu'il représente un peu plus de 5 % de l'emploi salarié privé, il représente 26 % des heures en activité partielle depuis mars 2020 (36 % en mai 2021, seulement 17% durant la première vague), 37 % des montants cumulés de fonds de solidarité (44 % en mai 2021, seulement 15 % durant la première vague), 8 % des montants accordés de PGE (11 % en mai 2021, 7 % durant la première vague) et 7 % des cotisations sociales restant à recouvrer à mi-mai (9 % des reports accordés au titre d'avril 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 2 % depuis lors. En revanche, sa part dans les montants de PGE et de cotisations restant à recouvrer demeure globalement stable autour de 10 %.

La répartition entre régions des montants mobilisés a peu varié depuis la première vague et recoupe en partie 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, 39 % de restes à recouvrer de cotisations sociales, 27 % des salariés concernés par une demande d'indemnisation à l'activité partielle en avril 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 (9,3 % contre 7,4 %), dans les Outre-Mer (3,0 % contre 1,8 %) et en Corse (1,1 % contre 0,4 %).
- S'agissant de l'activité partielle en avril 2021, seules PACA et la Corse ont une part nettement plus élevée que leur poids dans le PIB national ou l'emploi salarié total (respectivement 9,1 % contre 7,1 % et 0,8 % contre 0,4 %). *A contrario*, les Outre-mer ne concentrent que 1,3 % des salariés en activité partielle (mais 5,4 % des restes à recouvrer), contre une part de 1,8 % dans le PIB national (2,2 % dans l'emploi salarié total).
- 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 a été le plus souvent inférieure à leur part dans le PIB : Bretagne, Normandie, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Pays de la Loire.
- Les différences de structures sectorielles et des caractéristiques des entreprises n'expliquent qu'en partie la disparité du recours aux dispositifs dans les territoires¹.

¹ Voir également Barrot J.-N. (2021), *Accélérer le rebond économique des territoires*, rapport au Premier ministre, juin, 174 pages.

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 de la DG 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 ont été 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 six 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 fin juin 2021 :

- S'agissant de l'activité partielle, avec 1,4 % du PIB, elle est proche de l'Espagne et de l'Italie, très en-deçà du Royaume-Uni (3,0 %) et nettement au-dessus de l'Allemagne (0,8 %).
- S'agissant des subventions hors grandes entreprises (ce qui correspond en France au fonds de solidarité), avec 1,3 % du PIB, la France apparaît proche de l'Allemagne

(1,3 %) et de l'Italie (1,2 %), au-dessus de l'Espagne (0,4 %) mais en deçà du Royaume-Uni (1,6 %).

- Enfin, s'agissant des prêts garantis, la France, avec 5,8 % du PIB, est au-dessus du Royaume-Uni (3,4 %) et de l'Allemagne (1,6 %), mais en dessous de l'Italie (11,7 %) et de l'Espagne (7,8 %).

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. D'abord, le taux d'intérêt du PGE la première année est le plus bas des pays étudiés. Ensuite, s'agissant de l'activité partielle, la France se distingue à la fois par les niveaux très élevés du taux d'indemnisation pour les bas salaires (allant jusqu'à 100 % au niveau du SMIC) et du plafond d'indemnisation (4 600 euros mensuels). Enfin, 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 (+ 10 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, 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 apparaît majoritairement 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, Acoss, Bpifrance et 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 ce rapport porte sur la période qui va du 1^{er} avril 2020 au 30 mars 2021 et se concentre sur le secteur marchand y compris agricole. Elle met en valeur les différences entre la deuxième et la première vague, qui était l'objet du rapport d'étape publié en avril 2021.

À fin mars 2021, sur ce champ, 3,5 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 201 milliards d'euros, dont 53 milliards de subventions et 148 milliards de prêts. Le fonds de solidarité et le report de cotisations sociales sont les mesures ayant bénéficié à le plus d'entreprises (respectivement 1,95 million et 1,7 million,

majoritairement des entreprises sans salariés). L'activité partielle, qui par définition n'est accessible qu'aux entreprises employant des salariés, a été mobilisée par un peu plus d'un million d'entreprises. Enfin, 650 000 entreprises ont recouru au PGE.

La grande majorité de ces entreprises avaient déjà recouru à au moins une aide dès la première vague. Les nouvelles entreprises bénéficiaires lors de la deuxième vague sont loin d'être négligeables : elles s'élèvent à 239 000 pour le fonds de solidarité, 46 000 pour l'activité partielle et 75 000 pour le PGE¹. Pour le fonds de solidarité, cela s'explique aisément par la considérable extension du dispositif. Pour le PGE, il est possible que ces entreprises aient initialement une trésorerie suffisante, ce qui les a dispensées de demander un PGE lors de la première vague. Il est plus compliqué a priori de comprendre les raisons d'un recours tardif à l'AP, étant entendu que les entreprises affectées par la seconde vague l'avaient probablement déjà été par la première.

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 la crise

Les dispositifs ont continué d'être mobilisés plus intensivement par les petites entreprises durant la deuxième vague : les TPE, qui concentrent environ 18 % de l'emploi marchand, concentrent 63 % du montant total du fonds de solidarité (certes, moins que les 99 % de la première vague), 33 % de l'activité partielle (contre 27 % durant la première vague), 49 % du reste à recouvrer des reports de cotisations sociales et 29 % du volume des PGE (inchangé). En revanche, les entreprises faisant partie d'un groupe, qui représentent 52 % des salariés de l'économie française, concentrent 65 % des PGE, 50 % des montants d'activité partielle (contre 60 % durant la première vague), 40 % seulement des reports de cotisations et 15 % du fonds de solidarité (contre 1 % durant la première vague).

Si on s'intéresse aux salariés bénéficiant de l'activité partielle, il est à noter que :

- la part des cadres, initialement de l'ordre de 10 % durant le premier confinement, a ensuite augmenté, pour atteindre 20 % durant l'été 2020, ce qui correspond à leur part dans l'emploi, avant de diminuer nettement dès octobre, pour revenir à 10 % ;
- les hommes représentent 54 % des bénéficiaires durant la deuxième vague (contre 58 % durant la première), alors qu'ils constituent de l'ordre de 55 % des salariés du secteur privé ;

¹ Le nombre de nouvelles bénéficiaires n'a pas pu être identifié pour le report de cotisations sociales, car le champ de la base de données utilisée n'est pas exactement le même entre la première et deuxième vague.

- en moyenne la part des jeunes de moins de 25 ans atteint 15 % sur la deuxième vague, alors qu'elle était de 10 % durant la première vague (avec même un creux à 8 % en août), alors qu'ils représentent 11 % des salariés du privé.

On observe de manière générale, durant la première comme durant la seconde vague, 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 analysé¹ 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), et pour la première comme la seconde vague. Par exemple, le recours à l'activité partielle est particulièrement faible pour le premier et les trois derniers déciles de rentabilité, et maximal autour du quatrième décile, et ce pour chacun des 17 secteurs de l'économie. Par exemple, dans le secteur de l'hébergement et de la restauration, le taux de recours durant la seconde vague était de 67 % au quatrième décile, et de 25 % pour le dernier décile (et de 34 % pour le premier décile). S'il apparaît compréhensible que les entreprises en meilleure santé financière recourent moins aux dispositifs, le moindre recours des entreprises les plus fragiles est plus surprenant.

L'analyse de l'intensité du recours, définie comme le montant d'aides reçus rapporté au chiffre d'affaires de l'ensemble des entreprises du décile (recourantes ou non), apporte un éclairage complémentaire. Contrairement à la relation entre le taux de recours et les déciles de rentabilité, celle mise en évidence entre l'intensité du recours et les déciles de rentabilité ne suit pas une courbe en cloche. L'intensité du recours est maximale pour les entreprises du premier décile de rentabilité, particulièrement pour l'activité partielle et le report de cotisation. Ce résultat n'est pas contradictoire avec le précédent : les entreprises du premier décile sont moins nombreuses à recourir aux mesures, mais celles qui ont recours ont reçu des aides élevées, et ce second effet domine si bien que le montant d'aide reçu par les entreprises du premier décile, rapporté à leur chiffre d'affaires, est le plus élevé de tous les déciles.

Enfin, les entreprises identifiées comme « zombies » avant la crise – définies par l'OCDE comme les entreprises matures ne dégageant 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, dans la deuxième comme dans la première vague.

¹ Le fonds de solidarité n'a pas pu être analysé ici.

Le recours à plusieurs dispositifs n'est pas 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 durant la deuxième vague¹, tout comme durant la première. De manière générale, alors que dans ce cas l'activité partielle ressortait de manière prédominante durant la première vague, durant la deuxième vague ce n'est plus le cas, sauf pour les entreprises de plus de 250 salariés.

- Dans les entreprises de 5 à 10 salariés, 40 % des entreprises recourantes ont eu recours à un seul dispositif : 18 % ont à fin mars encore des reports de cotisations, 14 % un PGE en cours, 7 % ont demandé de l'activité partielle et moins de 1 % du fonds de solidarité.
- Dans les entreprises de 10 à 250 salariés, cette proportion de « mono-recourantes » est de 43 % : 15 % ont à fin mars encore des reports de cotisations, 16 % PGE en cours et 12 % ont demandé de l'activité partielle.
- Dans les entreprises de plus de 250 salariés, cette proportion est de 52 % : 18 % ont à fin mars encore des reports de cotisations, 3 % un PGE en cours, 31 % ont demandé de l'activité partielle.

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 : En particulier, parmi les entreprises ayant eu recours à au moins un dispositif durant la deuxième vague, la part de celles ayant cumulé au moins trois aides décroît fortement avec la taille : égale à 31 % pour les entreprises de 5 à 10 salariés, elle est de 25 % pour les entreprises de 10 à 250 salariés, et de 12 % 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, 84 % des entreprises recourantes n'ont eu recours qu'à un seul dispositif. Cette proportion est également élevée dans l'information et communication (70 %) et les activités immobilières (74 %). *A contrario*, seulement 29 % des entreprises n'ont eu recours qu'à un seul

¹ Nous considérons qu'une entreprise ayant souscrit un PGE ou un report de cotisations durant la première vague et ne l'ayant pas intégralement remboursé à fin mars 2021 a eu recours à ces dispositifs durant la deuxième vague. *A contrario*, seules les entreprises ayant demandé l'activité partielle ou le fonds de solidarité au titre d'un des mois du 4^{ème} trimestre 2020 et 1^{er} trimestre 2021 sont considérées comme ayant recours.

dispositif dans l'hébergement-restauration (contre 39 % durant la première vague). Cette proportion est supérieure à 50 % dans tous les autres secteurs.

Dans l'hébergement et la 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 que dans l'ensemble des secteurs : durant la deuxième vague, cette part est égale à 71 % pour les entreprises de 5 à 10 salariés (dont 28 % ayant cumulé quatre dispositifs), de 73 % pour les entreprises de 10 à 250 salariés (dont 31 % ayant cumulé quatre dispositifs,) et de 58 % pour les entreprises de plus de 250 salariés (dont 21 % ayant cumulé quatre dispositifs). L'augmentation est particulièrement notable par rapport à la première vague pour les entreprises de plus de 250 salariés, du fait de l'extension du fonds de solidarité (45 % de bénéficiaires, contre 0 % en première vague).

Les aides ont été ciblées sur les entreprises affichant les plus fortes baisses de chiffre d'affaires et d'EBE

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 mesures de subvention ont été principalement ciblées sur les entreprises les plus affectées par la crise, et particulièrement durant la deuxième vague.

Les entreprises déclarant une hausse de leur chiffre d'affaires au deuxième trimestre 2020 (par rapport au deuxième trimestre 2019) 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 40 % représentent 25 % de l'emploi : elles ont reçu 48 % des subventions versées à fin septembre. Les entreprises déclarant une hausse de leur chiffre d'affaires au quatrième trimestre 2020 (par rapport au quatrième trimestre 2019) représentent 47 % de l'emploi : elles ont reçu 10 % des subventions d'octobre 2020 à mars 2021. À l'inverse, les entreprises déclarant une baisse de leur chiffre d'affaires supérieure à 40 % représentent 11 % de l'emploi ; elles ont reçu 67 % des subventions versées à fin septembre.

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.

Quel que soit le secteur, les dispositifs de soutien ont davantage compensé les entreprises les plus impactées par la crise.

Le secrétariat du comité a simulé les baisses d'EBE sur l'année 2020, correspondant aux baisses de chiffre d'affaires mesurées à partir de la base TVA. À l'inverse des données agrégées de la comptabilité nationale, le modèle de micro-simulation permet de mesurer la distribution de l'impact de la crise et des dispositifs de soutien sur l'excédent brut d'exploitation. Ainsi, selon ce modèle, plus de 59 % des entreprises auraient connu une baisse de leur EBE en 2020.

20 % des entreprises auraient subi une baisse de l'EBE supérieure à 25 points de valeur ajoutée avant crise, contre 33 % en l'absence de dispositifs, soit une réduction de 13 points. Pour le secteur de l'hébergement et de la restauration, le plus touché, la part des entreprises ayant connu une baisse de leur EBE supérieure à 25 points de valeur ajoutée s'élève à 28 %, réduite de plus de 35 points grâce aux dispositifs de soutien.

Quel que soit le secteur, les 20 % des entreprises les plus touchées apparaissent comme celles ayant le plus bénéficié des dispositifs de soutien : la compensation de la baisse d'EBE est près de trois fois supérieure pour le décile le plus impacté par rapport au décile le moins impacté pour tous les secteurs.

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 entre mars 2020 et mars 2021 (entendu comme l'absence de recours à l'un ou l'autre des quatre dispositifs) est en réalité assez répandu. Les entreprises non recourantes représentent 11 % 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 11 % 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 et la restauration, 25 % dans les autres activités de service et dans les transports et l'entreposage, 20 % plus faible dans les matériels de transport et l'agroalimentaire.

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.

Symétriquement, il est 30 % plus élevé dans l'information et la communication, 50 % dans la finance et l'assurance, et 90 % dans l'agriculture.

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 le non-recours « volontaire » 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 un peu plus des deux tiers du non-recours. Les entreprises défaillantes ou repérées comme « zombies »¹ n'en représentent qu'une très faible part (respectivement 2 % et 3 %), le reste étant inexpliqué par les variables disponibles. Le secteur de l'hébergement et de la restauration se distingue, avec seulement la moitié du non-recours pouvant être identifié comme « volontaire ». Les entreprises « zombies » et défaillantes représentent *a contrario* respectivement 9 % et 8 % du non-recours.

Les entreprises interrogées jugent les dispositifs utiles et confirment que le non-recours est majoritairement volontaire

Pour connaître le jugement des entreprises sur les dispositifs de soutien mis en place et pour mieux comprendre les comportements de recours, une enquête selon la méthode des quotas a été menée à la demande du comité par l'Institut Ipsos auprès de 600 dirigeants d'entreprise entre le 16 et le 25 juin 2021. Chaque entreprise interrogée dispose d'au moins un salarié et appartient aux neuf secteurs suivants qui ont été affectés de manière très diverse par la crise : commerce et réparation d'automobiles et de motocycles ; construction ; hébergement et restauration ; activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et d'analyses techniques ; arts, spectacles et activités récréatives ; activités informatiques et services d'information ; transports et entreposage ; fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac ; fabrication de matériels de transport. Il en ressort les enseignements suivants :

- 81 % des 600 entreprises interrogées ont bénéficié d'au moins une aide (90 % des PME), ce qui rejoint les observations exhaustives sur données individuelles. Logiquement, puisque l'enquête exclut les entreprises sans salariés, très consommatrice du fonds de solidarité et du report de cotisation sociales, l'aide la plus sollicitée a de loin été l'activité partielle (deux tiers des entreprises). Le PGE

¹ Soit pour rappel les entreprises matures ne dégagant pas assez d'excédent brut d'exploitation pour couvrir leurs frais financiers durant trois années de suite.

et le fonds de solidarité, le report de cotisation sociale et le report de charges fiscales ont quant à eux été utilisés par respectivement 37 %, 27 %, 25 % et 27 % des entreprises interrogées.

- *Les aides ont joué un rôle clé pour faire face à la crise dans la majorité des cas.* La plupart des entreprises bénéficiaires considèrent en effet que ces aides leur ont été utiles (84 %, dont 31 % « très utiles »). Ce dispositif a été un élément clé pour faire face à la crise pour 52 % des entreprises bénéficiaires de l'activité partielle, 52 % des bénéficiaires du fonds de solidarité et 50 % des bénéficiaires du PGE.
- *Les dirigeants d'entreprise jugent que les démarches ont été relativement fluides et le montant des aides suffisant.* Sur le plan pratique, le constat est globalement favorable. S'il semble que certaines démarches auraient pu être simplifiées, 67 % des entreprises bénéficiaires estiment que la mobilisation des dispositifs était facile. Par ailleurs, la plupart considèrent que les délais de paiement étaient raisonnables (84 %) et surtout, les trois quarts jugent que les montants étaient suffisants pour couvrir leurs besoins (77 %, dont 21 % « tout à fait suffisants »).
- *Si le non-recours est d'abord volontaire, 1 entreprise sur 10 déclare s'être vu refuser un dispositif pour des raisons qui lui paraissent injustes.* 54 % de ceux qui n'ont eu recours à aucun dispositif l'expliquent par le fait que l'activité de leur entreprise a été peu ou pas affectée par la crise. En outre, 11 % n'y ont pas eu recours car elles ne souhaitent pas être dépendantes des aides de l'État. *A contrario*, un tiers du non-recours peut être considéré comme « non volontaire » : 13 % déclarent qu'elles ne réunissaient pas les conditions pour y avoir recours ; 11 % estiment que les dispositifs leur ont été refusés pour des raisons qui leur paraissent injustes ; 8 % car les démarches étaient trop complexes.
- *Au premier trimestre 2021, les deux tiers des entreprises font état d'une activité au moins égale à la période d'avant-crise (67 %) et plus d'un quart déclarent même que leur activité est désormais supérieure à celle d'avant-crise (27 %).* À noter toutefois qu'elles ne sont qu'une minorité à avoir retrouvé une activité normale dans les secteurs de l'hébergement-restauration et des arts et spectacles. Finalement, un peu plus de la moitié des entreprises (56 %) déclarent qu'au final, la situation de leur entreprise ne s'est pas dégradée, mais le bilan est très inégal d'un secteur à l'autre. Les entreprises dont la situation reste détériorée (44 %, dont 18 % « beaucoup ») sont en effet particulièrement surreprésentées dans les secteurs des arts et spectacles (74 %, dont 52 % « beaucoup ») et de l'hébergement-restauration (69 %, dont 42 % « beaucoup »).

Les mesures d'urgence ont permis de réduire fortement le nombre d'entreprises insolvable ou défaillantes, mais il n'est pas encore possible de distinguer leur effet sur l'évolution de leur masse salariale ou de leur valeur ajoutée

Il est évidemment trop tôt pour disposer d'évaluations causales sur l'impact des mesures d'urgence. Mais nous disposons d'ores et déjà d'éléments de différentes natures 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 deuxième trimestre 2021 sur des niveaux nettement plus faibles qu'avant crise. Il est difficile d'imaginer que les mesures de soutien y soient étrangères.

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, et l'évolution de l'emploi au premier trimestre 2021 a encore surpris à la hausse. Là encore, il est difficile d'imaginer que l'activité partielle y soit étrangère, étant donné qu'elle concernait 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.

Enfin, alors que la situation financière nette des entreprises fin 2020 restait largement inconnue, une première étude de la Banque de France a analysé environ 200 000 bilans et comptes de résultat arrêtés entre le 30 juin 2020 et début 2021 pour apporter un premier éclairage sur la situation financière des entreprises de plus de 750 000 euros de chiffre d'affaires¹.

14 % des entreprises étudiées ont vu à la fois leur endettement augmenter et leur trésorerie diminuer. En retranchant de cette dernière catégorie les entreprises les mieux cotées et les plus mal cotées avant la crise sanitaire, la Banque de France estime que 6 % à 7 % des entreprises cotées devront faire l'objet d'un suivi attentif. La singularité de ces entreprises est d'avoir été fragilisées par la crise sanitaire tout en étant économiquement viables.

¹ Doucinet V. et al. (2021), « [L'impact différencié de la crise sur la situation financière des entreprises](#) », *Bloc-notes Éco Banque de France*, billet n° 219, juin.

L'étude des bilans d'entreprise révèle également l'importance de la dimension sectorielle de la crise. Ainsi, la part des entreprises cotées devant faire l'objet d'un suivi attentif grimpe jusqu'à 10-13 % dans le secteur de l'hébergement-restauration.

Rappelons toutefois que l'évolution de ces variables économiques 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 microsimulation pour quantifier l'impact des mesures de soutien. 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. Les deux études les plus complètes à ce jour intégrant le recours aux mesures de soutien sont celles de la DG Trésor (publiée en avril) et du partenariat Insee – Banque de France (publiée en juillet).

La première estime que les mesures de soutien ont permis de limiter l'augmentation de la part des entreprises insolvables à +3 points (contre +8 points en l'absence des dispositifs). L'effet serait particulièrement fort dans l'hébergement-restauration : la part des entreprises insolvables 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 insolvables.

La seconde étude estime que les mesures de soutien (hors PGE) permettent de ramener la proportion d'entreprises subissant un choc de trésorerie négatif à celle d'une année normale (47 % en 2020 contre 50 % en 2018). Les dispositifs de soutien réduisent également la dispersion des chocs, même si les chocs très importants sont plus fréquents qu'habituellement. Ainsi, tandis que 13 % d'entreprises connaissent un choc négatif de trésorerie particulièrement fort en 2018 (supérieur à un mois de chiffre d'affaires), ce chiffre atteint 21 % en 2020. Par ailleurs, si les mesures de soutien viennent atténuer l'impact du choc de trésorerie, elles ne gomment pas les différences entre secteurs : par exemple, après prise en compte des dispositifs de soutien, le secteur de l'hébergement-restauration reste le plus touché, avec environ 80 % d'entreprises qui subissent un choc négatif de trésorerie (90 % avant soutien). À l'opposé, 36 % des entreprises du secteur de l'information et de la communication se trouvent dans la même situation (48 % avant soutien).

Enfin, le secrétariat du comité a analysé l'évolution des trajectoires de masse salariale, d'effectifs, de chiffre d'affaires et de défaillances des entreprises, en fonction de leur comportement de recours durant la première vague. Même en contrôlant du quartile de rentabilité avant crise, de l'intensité du choc (mesurée par la tranche de baisse du chiffre d'affaires au deuxième trimestre 2020), ou du secteur d'activité, aucune conclusion claire ne peut en être tirée. Dans beaucoup de configurations, les entreprises non recourantes semblent plus dynamiques au premier trimestre 2021 (alors qu'elles l'étaient moins avant la crise), mais ce constat rejoint celui de l'hétérogénéité du non-recours, majoritairement le fait d'entreprises peu touchées par la crise, mais aussi composé d'entreprises déjà mal en point. Ces travaux devront être poursuivis, à la fois pour avoir plus de recul temporel et pour prendre en compte avec des stratégies d'identification économétrique les caractéristiques propres des entreprises non recourantes.



Au total, un jugement positif semble pouvoir être porté sur ces mesures, renforcé par les données macroéconomiques les plus récentes, sur l'activité et sur l'évolution du taux de marge, et les premières données individuelles sur la situation financière des entreprises. En outre, les effets d'aubaine, assumés avec le choix de dispositifs universels, sans conditionnalité (hormis la condition sur la baisse de chiffre d'affaires pour le fonds de solidarité, et les engagements de responsabilité pour les grandes entreprises¹), semblent avoir été moindres que ce qui aurait pu être anticipé (peu d'entreprises ont demandé toutes les aides auxquelles elles avaient droit et les aides ont été *de facto* ciblées sur les entreprises les plus affectées par la crise, particulièrement durant la deuxième vague).

La quantité et la précision des connaissances accumulées en quelques mois dans le cadre des travaux du comité n'ont pas d'équivalent en Europe et témoignent de la qualité de l'appareil statistique de la France et du travail de ses administrations. Il convient également de saluer le travail d'analyse de données et de simulation réalisé par le secrétariat du comité, les administrations et certaines équipes universitaires. Pour autant, ce rapport qui porte davantage sur le suivi que sur l'évaluation ne peut être considéré comme clôturant les questionnements sur l'impact des mesures de soutien. Des évaluations pourront être menées ultérieurement par des équipes universitaires en mettant à profit les données constituées dans le cadre de ce comité.

¹ Rappelons que le rapport porte sur les dispositifs de droit commun et ne s'est pas intéressé aux conditionnalités spécifiques qui avaient pu être négociées pour certaines grandes entreprises.



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 rend complexe la lecture des dispositifs et, *a fortiori*, leur évaluation.

Par ailleurs, le dispositif global de soutien par l'État 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 page suivante.

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 bien la prise en charge par l'État, sous certaines conditions, de jusqu'à 10 jours de congés payés acquis pendant les périodes de confinement ; ou encore les aides aux loyers, les aides aux stocks et les aides à la reprise.
- 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.).

Mis en place par les Régions et Bpifrance avec l'aide de l'ANCT en avril 2020 pour venir en aide aux PME, les « prêts rebond » ont représenté 1,372 milliard d'euros d'aides fin mai 2021. Cofinancé par le Fonds européen de développement régional et soutenu par React-EU, ce dispositif s'inscrit dans l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus de l'Union européenne. D'autres dispositifs régionaux ne sont pas couverts par l'analyse du comité faute de données.

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 cinq principales. Les douze autres mesures concernent des montants plus faibles, voire très faibles, et pour plusieurs d'entre elles, les données nécessaires pour leur suivi et leur évaluation n'étaient pas encore disponibles à la date de rédaction de ce rapport.

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.

Tableau 1 – Les 17 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
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 paneuropéen de garantie en réponse à la Covid-19	Troisième LFR 2020 ¹ – article 43
11 Garantie de l'État accordée à l'UE 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	3e 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 renonciations de loyers prévu par l'article 20 de la LFI 2021 ³	LFI 2021 – article 249

Source : secrétariat du comité

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.

En général, les mesures de soutien sont ou bien universelles, ou bien 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.

Encadré 1 – La notion de secteurs les plus touchés par la crise

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 du 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 cotisations 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 de 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.

Selon l'évolution des contraintes sanitaires, les entreprises peuvent basculer d'une catégorie de secteur à une autre.

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, l'indemnisation de l'activité partielle ou l'exonération de cotisations sociales, ont la nature économique de subventions, parce qu'elles sont définitivement acquises à leurs bénéficiaires.

Les plus importantes quantitativement sont le PGE, avec 140 milliards d'euros d'encours accordés à mi-juin 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 plus de 32 milliards d'euros au 16 juin et d'environ 20 milliards 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 vague, est monté rapidement en puissance depuis sa réforme en juin 2020, pour atteindre au 6 juillet 2021 33,3 milliards d'euros. 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 prêt garanti par l'État (PGE), mis en place par l'article 6 de la première LFR 2020, s'inscrit dans une stratégie en quatre points :

- 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 ;

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 sont encore amenés à augmenter, car les entreprises ont un an pour déposer leur demande.

- pour autant, le prêt peut être prolongé jusqu'à cinq ans au-delà du différé d'amortissement initial d'un an (y compris l'engagement des banques de proposer un second différé d'amortissement d'un an, au début de la phase de prolongation de cinq années maximum), pour les entreprises qui n'auraient pas recouvré une capacité financière ou une visibilité suffisante ;
- l'aide a une vocation universelle : les conditions d'éligibilité (voir *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 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 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 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 ;
- 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.

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

Les grandes entreprises doivent en outre prendre trois engagements dits « de responsabilité » (voir 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 comptent plus de 5 000 salariés en France ou qui 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 (échéance repoussée au 30 juin 2021 par la loi de finances pour 2021), 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.

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, 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, parce qu'il est inclus dans le plan de relance. Au demeurant, les montants concernés, quoique significatifs (1,2 milliard d'euros validés au 6 juin 2021), restent sans commune mesure avec ceux du PGE des mesures d'urgence (140 milliards d'euros accordés à mi-juin 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 touchés 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 PGE².

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 options³. 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 (voir le barème *infra*

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 La Commission européenne a pu consentir (par exemple en Espagne) à ce que des équivalents des PGE puissent être allongés par les banques jusqu'à 8 ans, mais à des conditions de rémunération de la garantie très pénalisantes pour les entreprises débitrices (hausse substantielle et rétroactive de la commission de garantie payée à l'État).

³ Les tendances suivies par les principaux réseaux bancaires indiquent que dès mars 2020, plus de 80 % des PGE seraient amortis, 17 % étant remboursés en totalité ou partiellement dès 2021. Pour la moitié des PGE, le choix est fait par les entreprises de l'option de décalage d'un an du remboursement du capital. Les durées de remboursement les plus longues (prenant fin courant 2026) concernent plus des deux tiers des PGE souscrits.

dans le Tableau 2) seront payés par le client (alors que pendant la première année de différé, le coût de la garantie est porté par la banque). 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 ». 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. Ce critère de non-diminution des concours ne fait pas obstacle à l'utilisation du PGE pour refinancer des dettes non financières existantes, dans une logique de consolidation.

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, 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.

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.

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.

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'avoir été atteint.

140 milliards d'euros alloués à mi-juin 2021

Le montant total accordé au titre du PGE atteint 140 milliards d'euros à mi-juin 2021 (122 milliards d'euros au 2 octobre 2021, voir Graphique 1 page suivante). Le dispositif a été surtout mobilisé lors du premier confinement : la période qui va de fin mars 2020 à début juin 2020 concentre 69 % du montant total de PGE accordés à ce jour. La période du 30 octobre 2020 au 18 juin 2021 ne concentre *a contrario* que 12 % du montant total des PGE accordés.

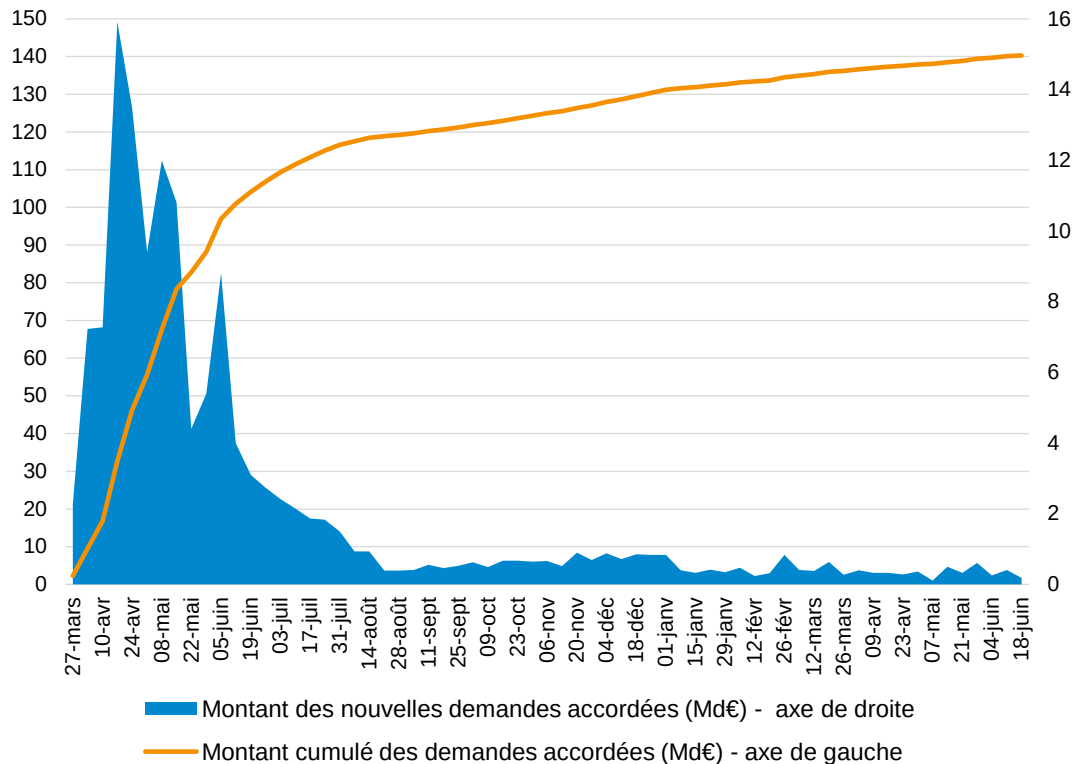
Le taux de rejet, qui fait l'objet d'un suivi régulier par la fédération bancaire française, est resté inférieur à 3 % pendant toute la campagne¹. Il a néanmoins eu un impact important sur l'activité du médiateur du crédit : le nombre de saisines, qui était de 1 000 en 2019, a été de 14 000 en 2020, soit 2,2 % des demandes de PGE ; 50 % ont connu une issue favorable².

D'autres possibilités existent en cas de rejet ou d'insuffisance du montant du prêt (voir le point 3.1.2 intitulé « Les prêts et avances remboursables »).

¹ Le taux de rejet est calculé sur la base des dossiers éligibles.

² 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,
mars 2020-juin 2021**



Lecture : à mi-juin 2021, le montant cumulé accordé au titre du PGE atteint 140 milliards d'euros.

Sources : France Stratégie, à partir de Bpifrance, Banque de France - DGSE - DE - Service central des risques. Données au 18 juin 2021

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

De mars 2020 à mai 2021, le commerce et l'industrie manufacturière concentrent respectivement 24 % et 16 % des montants versés au titre du PGE (voir Tableau 3 page suivante), soit une proportion supérieure à leur poids dans l'emploi salarié privé (respectivement de 16 % et 14 %). Deux autres secteurs, l'hébergement-restauration et les activités financières et d'assurance, concentrent à eux deux 18 % des montants versés, alors que leur part dans l'emploi salarié privé n'est que de 10 %.

L'essentiel du montant étant déjà atteint à fin septembre 2020, le classement des secteurs sur les montants cumulés est globalement le même si on se restreint à la première vague. S'agissant des PGE accordés en mai 2021, les montants sont faibles mais on peut toutefois remarquer que l'hébergement-restauration, la construction et les activités spécialisées, scientifiques et techniques ont un poids plus élevé que dans les montants cumulés depuis mars 2020.

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

Secteur	Valeur ajoutée totale en valeur *	Emploi salarié privé total**	Prêt garanti par l'État (PGE)		
			Cumulé de mars à sept. 2020***	Cumulé de mars 2020 à mai 2021****	Mai 2021*****
A – Agriculture, sylviculture et pêche	1,8	1,6	1,1	1,2	3,0
C – Industrie manufacturière	11,0	13,9	14,8	16,0	9,7
B D E – Industries extractives, production et distribution d'énergie, d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution	2,5	1,9	2,3	0,7	0,5
F – Construction	5,8	7,2	8,8	8,6	11,4
G – Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	10,2	16,0	23,2	23,8	22,2
H – Transports et entreposage	4,6	7,1	7,2	6,5	5,9
I – Hébergement et restauration	2,9	5,7	6,6	7,8	10,8
J – Information et communication	5,4	4,1	3,4	3,4	3,0
K – Activités financières et d'assurance	4,0	4,4	7,8	10,2	8,7
L – Activités immobilières	12,9	1,3	1,5	1,3	1,5
M N – Activités spécialisées, scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien	14,2	17,8	17,4	14,5	17,8
O Q – Administration publique, enseignement, santé et action sociale	21,9	12,5	3,2	3,2	2,1
R U – Autres activités de services	2,8	6,6	2,5	2,8	3,4
Non déterminé			1,9		
Total	2 000 Mds€	20,0 M	118 Mds€	140 Mds€	684 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 mai 2021, le secteur hébergement-restauration concentre 7,8 % des montants accordés 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 du rapport d'étape d'avril). **** Tableau de bord sur le site du ministère de l'Économie pour le cumul à fin mai 2021. ***** Données Bpifrance

La répartition géographique 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 (voir Tableau 4 page suivante) : la région francilienne concentre 37 % des montants versés alors qu'elle représente 31 % du PIB national. De même, la Corse concentre 0,9 % 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 production entre 2019 et 2020, certains ont davantage subi ce choc économique, comme l'hébergement-restauration (- 28,9 %), le transport (- 17,3 %) ou la construction (- 10,6 %)¹.

À la maille sectorielle A17, la contribution de la structure sectorielle régionale au recul de la valeur ajoutée est globalement faible, et négligeable pour beaucoup de régions. Les deux régions les plus pénalisées par leur spécialisation sectorielle sont la Corse (-0,6 point²), puis l'Occitanie (- 0,2 point). À l'inverse, la spécialisation de la Bretagne, des Hauts-de-France et de la Nouvelle-Aquitaine 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).

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 *infra*). 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.

En mai 2021, les montants accordés sont faibles mais on peut toutefois remarquer que la part des entreprises de moins de 20 salariés croît encore (à près de 70 %), alors qu'à *contrario* la part des entreprises de plus de 1 000 salariés est plus faible (3,7 % contre 9,5 % en cumulé depuis mars 2020).

¹ Source Insee, comptes nationaux.

² 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.

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

Région	PIB en valeur	Emploi total	Prêts garantis par l'État (PGE)		
			Cumulé de mars à septembre 2020	Cumulé mars 2020 à mai 2021	Mai 2021
Auvergne-Rhône-Alpes	11,6	12,2	10,7	11,4	15,8
Hauts-de-France	7,1	7,8	6,0	7,1	6,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,1	7,5	8,2	8,3	10,3
Grand Est	6,8	7,5	5,9	5,9	10,2
Occitanie	7,4	8,3	6,8	6,9	9,8
Normandie	4,0	4,6	2,5	2,5	2,7
Nouvelle-Aquitaine	7,5	8,6	7,1	7,0	6,2
Centre-Val de Loire	3,2	3,5	2,3	2,3	2,2
Corse	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9
Bourgogne-Franche-Comté	3,3	3,8	2,6	2,6	3,0
Bretagne	4,2	4,9	3,7	3,6	5,0
Pays de la Loire	5,0	5,7	4,0	3,8	3,6
Île-de-France	30,8	22,8	37,2	37,2	22,2
Outre-Mer	1,8	2,2	2,1	2,0	2,0
<i>Non déterminé</i>	<i>N.A</i>	<i>N.A</i>	0,9	<i>N.A</i>	
Total	2 000 Mds€	28,5 M	118 Mds€	140 Mds	684 M€

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

Lecture : au titre du PGE, en cumulé de mars 2020 à mai 2021, 3,6 % des montants ont été versés à des indépendants ou entreprises localisés en Bretagne.

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

**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 mai 2021	Mai 2021
Moins de 10 salariés	Moins de 20 salariés	18,1	47,4	50,2	69,9
De 10 à 19 salariés		9,0			
De 20 à 249 salariés	De 20 à 49 salariés	31,8	34,2	36,5	12,4
	De 50 à 249 salariés				9,1
De 250 à 999 salariés	De 250 à 499 salariés	14,2	6,1	3,8	3,5
	De 500 à 999 salariés				1,4
1 000 salariés et plus	1 000 salariés et plus	27,0	12,3	9,5	3,7
	Non déterminé	N.A.	1,4	0,1	3,8
Total		17,3 M	118 Mds€	140 Mds€	684 M€

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

Lecture : au titre du PGE, en cumulé de mars 2020 à mai 2021, 36,5 % 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 du rapport d'avril) pour le cumul à fin septembre et calculs France Stratégie/IGF à partir d'Acos (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 26 mai 2021)

1.2. Les reports de charges fiscales, accélérations de remboursements d'impôts et reports de cotisations sociales : un soutien additionnel à la trésorerie des entreprises

1.2.1. Les reports de charges fiscales

Principes

Les reports d'échéances d'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'entreprise 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.

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

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 où la TVA collectée par une entreprise est inférieure à la TVA qu'elle déduit sur ses achats¹ – 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.

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 fiscaux², 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, le droit commun permettant aux comptables publics d'accorder des délais et remises aux contribuables³.

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

¹ Situations typiques d'entreprises en phase de stockage.

² 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.

³ 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.

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 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 le Code général des impôts : elle a 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 au comité sont issues de la consolidation manuelle de fichiers, eux-mêmes tenus en dehors des systèmes de recouvrement, par les Services des impôts des entreprises (SIE) et la Direction générale des grandes entreprises (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 d'une semaine donnée. 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.

Liste des mesures

On trouvera en [Annexe 3](#) en fin de volume le détail des mesures de reports de charges, classées sous les rubriques suivantes :

- Mesures prises en matière d'impôts professionnels, hors TVA et impôts directs locaux ;
- Mesures prises en matière de TVA et taxes assimilées ;
- Mesures prises en matière de prélèvement à la source ;
- Mesures prises en matière de CFE/CVAE et de taxe sur les surfaces commerciales ;
- Mesures prises en matière de Contribution pour l'audiovisuel public (CAP).

Nombre de bénéficiaires et montants alloués

Le secrétariat du comité ne dispose pas de données sur le reste à recouvrer des 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 :

- en cumulé au 1^{er} juillet 2021 :
 - les reports et délais concernaient près de 115 000 entreprises, pour 3,55 milliards d'euros (brut des remboursements donc) ;
 - les reports, délais et accélérations concernaient 131 000 entreprises pour 31 milliards ;
 - les restitutions au titre des reports en arrière des déficits concernaient 10 291 entreprises pour 118,5 millions d'euros, et étaient donc sans impact macro-économique ;
- en cumulé 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.

Le tableau suivant présente le montant des créances nées du report en arrière des déficits (RAD)¹ remboursées aux entreprises depuis le 1^{er} janvier 2021 au titre d'un millésime 2016 à 2020 ainsi que le nombre d'entreprises concernées.

Tableau 6 – Restitutions en 2021 de reports en arrière des déficits 2016 à 2020

Nombre d'entreprises	Total des restitutions en M€
10 291	118,5

Source : DGFIP

À titre de comparaison, le montant total des restitutions de RAD en 2019 s'est élevé à :

- 94,4 millions d'euros pour 3 985 bénéficiaires pour l'ensemble des millésimes restitués ;
- 10,3 millions d'euros pour 736 bénéficiaires d'un remboursement anticipé pour les seuls millésimes 2014 à 2019.

¹ « Report en arrière des déficits (RAD) : les entreprises faisant l'objet d'une procédure de sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaire peuvent demander la restitution immédiate de leurs créances non utilisées à compter de la date du jugement qui a ouvert ces procédures » ([Impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr)).

Au 31 juillet 2020, le montant total des créances 2015 à 2020 de RAD s'élevait à 367 millions d'euros. Au 31 décembre 2020, le montant total des créances 2016 à 2020 de RAD s'élevait à 269,1 millions 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 (voir *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 (Acoss), de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) et de l'Agirrc-Arrco. La première de ces instructions 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.

Ne sont donc 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 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 bis² ;

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.

² 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.

- 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, avec l'irruption de la deuxième vague, 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.

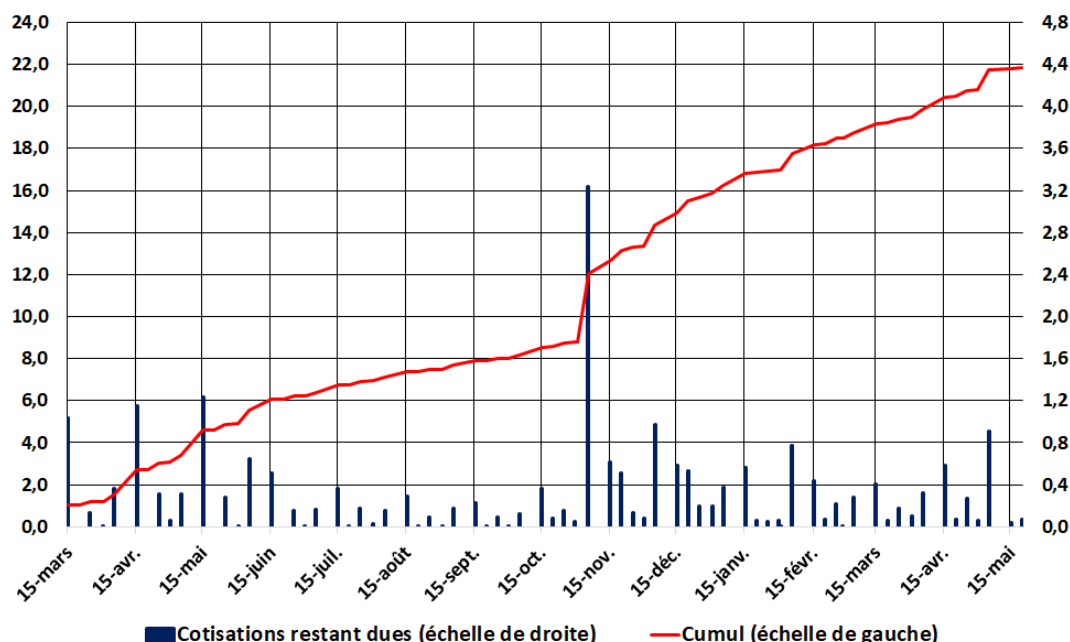
Répartition des montants alloués par secteur, région et taille d'entreprise

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

Au 14 juin, 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 Acof)¹.

¹ Réserves méthodologiques fournies par la DSS : il a été décidé d'ajuster les échéanciers de cotisations prévisionnelles 2020 des travailleurs indépendants sur la base d'un revenu estimé 2020. Ce revenu estimé

Graphique 2 – Montants restant dus au titre des reports de cotisations sociales (RCS), selon l'échéance reportée – au 14 juin 2021, en milliards d'euros



Lecture : sur les 21 milliards d'euros de cotisations restant dus au 14 juin 2021, les reports obtenus avant le 15 avril 2020 représentent 3,0 milliards d'euros, dont 1,2 milliard au titre de l'échéance due le 15 avril.

Source : Tableau de bord / conséquences économiques du Coronavirus (DG Trésor), à partir de DSS.
Données jusqu'au 14 juin 2021

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, l'industrie manufacturière

Au 14 juin 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 7 page suivante), respectivement 20 %, 15 % et 13 %, soit une proportion proche de leur part dans l'emploi salarié privé. Trois secteurs, l'hébergement-restauration, les transports et entreposage et la construction concentrent au total 30 % des montants restant dus, 50 % de plus que leur part dans l'emploi salarié privé (20 %).

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.

Tableau 7 – 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)	À fin septembre 2020	Au 14 juin 2021	Au titre des échéances d'avril**
A – Agriculture, sylviculture et pêche	1,8	1,6	0,3	0,2	0,2
C – Industrie manufacturière	11,0	13,9	9,0	12,5	8,2
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	0,4
F – Construction	5,8	7,2	11,3	10,3	9,1
G – Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	10,2	16,0	15,8	14,8	14,9
H – Transports et entreposage	4,6	7,1	6,4	12,8	12,6
I – Hébergement et restauration	2,9	5,7	8,0	7,2	9,0
J – Information et communication	5,4	4,1	4,9	6,5	7,4
K – Activités financières et d'assurance	4,0	4,4	3,1	2,9	2,5
L – Activités immobilières	12,9	1,3	2,5	1,5	1,6
M N – Activités spécialisées, scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien	14,2	17,8	19,8	19,7	18,8
O Q – Administration publique, enseignement, santé et action sociale	21,9	12,5	12,0	5,5	6,2
R U – Autres activités de services	2,8	6,6	4,6	5,5	9,0
Non déterminé			2,6		
Total	2 000 Mds€	20,0 M	19 Mds€	21,4 Mds€	787 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 mai 2021.

Lecture : au 14 juin 2021, les activités spécialisées, scientifiques et techniques concentrent 19,7 % des montants de cotisations sociales restant à recouvrer (RCS).

Sources : calculs France Stratégie/IGF à partir de la base Union (voir chapitre 3 du rapport d'avril) pour les restes à recouvrer à fin septembre ; compte nationaux, base 2014 (Insee) et estimations d'emploi (Insee) ; estimations trimestrielles Acoiss-Urssaf, Dares, Insee ; d'après DG Trésor, selon les données transmises par DSS (données RCS au 14 juin 2021)

À mi-juin 2021, les entreprises localisées en Île-de-France concentrent les 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 14 juin 2021, la région francilienne concentre 39 % 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 8 – Répartition des montants restant à recouvrer au titre des reports de cotisations sociales (RCS) par région (en %)

Région	PIB en valeur	Emploi total	À fin septembre 2020	Au 14 juin 2021	Au titre des échéances d'avril*
Auvergne-Rhône-Alpes	11,6	12,2	11,7	10,3	9,8
Hauts-de-France	7,1	7,8	5,7	5,3	5,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,1	7,5	8,1	7,4	8,6
Grand Est	6,8	7,5	5,7	5,0	4,4
Occitanie	7,4	8,3	6,9	6,4	5,9
Normandie	4,0	4,6	3,4	3,0	2,5
Nouvelle-Aquitaine	7,5	8,6	6,9	5,9	5,2
Centre-Val de Loire	3,2	3,5	2,5	2,2	2,0
Corse	0,4	0,5	0,8	0,8	0,6
Bourgogne-Franche-Comté	3,3	3,8	2,8	2,4	2,0
Bretagne	4,2	4,9	3,1	2,6	3,0
Pays de la Loire	5,0	5,7	4,2	3,6	3,3
Île-de-France	30,8	22,8	35,1	39,3	41,5
Outre-Mer	1,8	2,2	3,2	5,4	6,0
Non déterminé	N.A		16,9	N.A	1,0
Total	2 000 Mds€	28,5 M	19 Mds€	21,4 Mds€	787 M€

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

* Exigibles aux 5 et 15 mai 2021.

Lecture : au 14 juin 2021, les entreprises de la région francilienne concentrent 39,3 % des montants de cotisations sociales restant à recouvrer.

Sources : calculs France Stratégie/IGF à partir de la base Union (voir chapitre 3 du rapport d'avril) 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 14 juin 2021)

À mi-juin 2021, les entreprises de moins de 20 salariés concentrent plus d'un tiers des cotisations sociales restant à recouvrer

Les entreprises de moins de 20 salariés concentrent une proportion importante des montants de cotisations sociales restant dus, mais en baisse par rapport à la première vague (voir Tableau 9) : au 14 juin 2021, sur 100 euros de cotisations sociales restant à recouvrer, 39 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. A *contrario*, les entreprises de plus de 1 000 salariés représentent au 14 juin 17 % des montants restant dus, contre 8 % à fin septembre.

Tableau 9 – 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 14 juin 2021	Au titre des échéances d'avril*
Moins de 10 salariés	Moins de 20 salariés	18,1	55,8	38,8	36,3
De 10 à 19 salariés		9,0	7,9		
De 20 à 249 salariés	De 20 à 49 salariés	31,8	21,9	14,5	11,8
	De 50 à 249 salariés			17,6	17,6
De 250 à 999 salariés	De 250 à 999 salariés	14,2	6,4	12,0	15,3
1 000 salariés et plus	1 000 salariés et plus	27,0	7,7	17,2	19,0
	Non déterminé		0,5	5,2	11,5
Total		17,3 M	19 Md€	21,4 Mds€	787 M€

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

* Exigibles aux 5 et 15 mai 2021.

Lecture : au 14 juin 2021, les entreprises de moins de 20 salariés concentrent 38,8 % des montants de cotisations sociales restant à recouvrer.

Sources : calculs France Stratégie/IGF à partir de la base Union (voir chapitre 3 du rapport d'avril) pour les restes à recouvrer à fin septembre 2020 ; calculs France Stratégie/IGF à partir d'Acos (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 14 juin 2021)

1.2.3. Les exonérations de cotisations patronales et remise de dette

L'article 43 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR3 2020) 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. »

Éligibilité

L'article 65 de la LFR3 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 (S2) : dans ce cas, l'exonération des cotisations patronales s'applique aux cotisations dues entre le 1^{er} février 2020 et le 30 avril 2020.

Principes et conditions

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 : assurance maladie et allocations familiales ; assurance vieillesse de base ; accidents du travail et maladies professionnelles ; solidarité pour l'autonomie ; assurance chômage ; fonds national d'aide au logement (FNAL).

Les cotisations affectées aux régimes de retraites complémentaires ne sont pas concernées par cette exonération.

Le même article met également en place :

- pour les employeurs éligibles à l'exonération de cotisations patronales, une aide au paiement égale 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 et 2021 : dettes antérieures à la période d'emploi visée par le dispositif, cotisations et contributions reportées ou 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 et ne pouvant pas bénéficier des exonérations patronales et de l'aide au paiement ;
- des plans d'apurement de cotisations, qui seront proposés par les organismes de recouvrement, sans majoration ni pénalités.

De plus, ce même article prévoit une mesure exceptionnelle de réduction des 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 et 2021, 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.

Périodes d'emploi à compter du 1^{er} septembre ou 1^{er} octobre 2020

L'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 (LFSS 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 précédents ceux au cours desquels 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 une baisse 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 précédents ceux au cours desquels elles connaissent une interdiction d'accueil du public affectant de manière prépondérante la poursuite de leur activité.

La mesure exceptionnelle de réduction des cotisations et contributions personnelles de sécurité sociale dues par les travailleurs indépendants agricoles et non agricoles appartenant aux mêmes secteurs d'activité est également reconduite.

Ces mesures, qui concernaient les périodes d'emploi courant jusqu'au 30 novembre 2020, ont été prolongées par décret : d'abord sur celles de décembre 2020 (décret n° 2021-75 du 27 janvier 2021), puis sur celles de janvier et février 2021 (décret n° 2021-430 du 12 avril 2021), puis enfin sur celles de mars et avril 2021 (décret n° 2021-709 du 3 juin 2021). Pour les employeurs restant soumis à une interdiction d'accueil du public, les mesures sont prolongées jusqu'au dernier jour du mois précédent celui de l'autorisation d'accueil du public.

Nouveau dispositif d'aide au paiement

La loi de finances rectificative pour 2021 prévoit un nouveau dispositif d'aide au paiement, pour les employeurs des secteurs S1 et S1 bis éligibles aux mesures de la LFSS 2021. Cette aide est égale à 15 %, contre 20 % pour les dispositifs précédents, et s'appliquera au titre de mois de juin, juillet et août 2021. Une nouvelle mesure de réduction pour les travailleurs indépendants agricoles et non agricoles a aussi été votée.

Montants alloués

La troisième LFR 2020 a ouvert 3,9 milliards d'euros de crédits pour compenser le coût de cette mesure pour les régimes sociaux. La quatrième LFR 2020 avait ouvert 4,3 milliards d'euros de crédits supplémentaires, mais les crédits ont ensuite été réaffectés au financement du fonds de solidarité. Le projet de première LFR 2021 prévoit l'ouverture de 4,1 milliards d'euros de crédits supplémentaires, ce qui porterait l'enveloppe globale à 8 milliards d'euros.

La DSS indique qu'au 5 juin 2021, les déclarations relatives aux exonérations et aides au paiement s'élevaient à 2,6 milliards d'euros environ et les aides au paiement à 3 milliards d'euros. Pour les travailleurs indépendants, les réductions n'ont pas encore fait l'objet de déclarations, puisque les cotisations et contributions personnelles ne sont déclarées que dans le courant de l'année suivant celle au titre de laquelle elles sont dues. Aucune remise n'a encore été accordée, le dispositif débutant en mars-avril 2021.

S'agissant des remises de dettes permises par le VI de l'article 65 de la LFR3, au 30 juin 2021, plus de 3 500 demandes ont été effectuées en ligne. Ces demandes seront traitées à partir du mois de juillet.

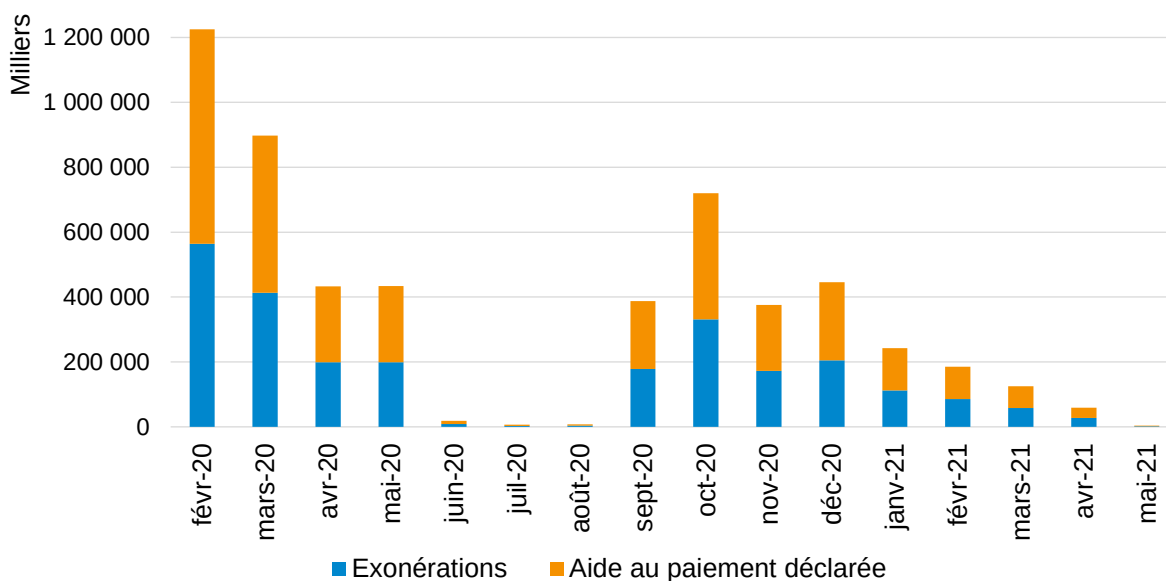
Répartition des montants alloués par secteur, région et taille d'entreprise (hors indépendants)

Début juin, le montant total déclaré par les employeurs au titre des exonérations et aides au paiement est de 5,6 milliards d'euros

Au 5 juin 2021, depuis la mise en place des dispositifs d'exonérations de cotisations et contributions sociales et des aides au paiement, les employeurs (hors indépendants) ont déclaré 5,6 milliards d'euros, dont 2,6 milliards d'exonération et 3,0 milliards d'aide au paiement (graphique 3). Sur ce montant d'aide au paiement, 1,9 milliard d'euros ont déjà été utilisés par les employeurs, dont 36 millions d'euros sur des cotisations dues au titre de périodes d'emploi antérieures à février 2020.

À ce stade, les déclarations associées aux périodes d'emploi de mars 2021 à mai 2021 sont encore faibles, les exonérations et les aides au paiement d'une période donnée auxquelles sont éligibles les employeurs étant déclarées au cours de l'une des périodes d'emploi ultérieures.

Graphique 3 – Montants déclarés au titre des exonérations et de l'aide au paiement, au 5 juin 2021



Note : dans la déclaration des employeurs (hors indépendants), l'aide au paiement des cotisations n'est pas rattachée à la période d'emploi correspondante. Afin d'obtenir la répartition par mois de l'ensemble des aides (exonérations et aide au paiement), on applique à la totalité des aides au paiement le prorata de chaque mois dans la totalité des exonérations.

Lecture : au 5 juin 2021, les données déclarées par les employeurs (hors indépendants) sur la période d'emploi de février 2021 s'élèvent à 185 millions d'euros. Sur ce montant total déclaré, 100 millions correspondent à des aides au paiement et 85 millions à des exonérations.

Source : France Stratégie, à partir de des données transmises par DSS (données au 5 juin 2021)

L'hébergement et la restauration : principal secteur bénéficiaire du dispositif d'exonération et d'aide au paiement déclarés

Au 15 mai 2021, l'hébergement-restauration et les autres activités de services¹ sont les secteurs les plus mobilisateurs du dispositif d'exonérations et d'aide au paiement (voir Tableau 10). Ces deux secteurs concentrent 57 % du montant total déclarés par les employeurs (hors indépendant) sur les périodes d'emploi allant jusqu'en avril 2021. Ils représentent respectivement environ deux cinquièmes et un cinquième des montants totaux déclarés, ce qui est bien supérieur à leur poids dans l'emploi salarié privé.

Tableau 10 – Répartition des montants déclarés au titre des exonérations de cotisations et de l'aide au paiement par secteur (en %)

Secteur	Valeur ajoutée totale*	Emploi salarié privé (T4 2019)	Cumul au 15 mai 2021**
A – Agriculture, sylviculture et pêche	1,8	1,6	0,0
C – Industrie manufacturière	11,0	13,9	2,7
B D E – Industries extractives, production et distribution d'énergie, d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution	2,5	1,9	0,0
F – Construction	5,8	7,2	0,7
G – Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	10,2	16,0	12,2
H – Transports et entreposage	4,6	7,1	6,0
I – Hébergement et restauration	2,9	5,7	38,8
J – Information et communication	5,4	4,1	5,7
K – Activités financières et d'assurance	4,0	4,4	1,1
L – Activités immobilières	12,9	1,3	1,1
M N – Activités spécialisées, scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien	14,2	17,8	10,1
O Q – Administration publique, enseignement, santé et action sociale	21,9	12,5	3,0
R U – Autres activités de services	2,8	6,6	18,5
Non déterminé			
Total	2 000 Mds€	20,0 M	5,6 Mds€

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.

** Couvrant les périodes d'emploi jusqu'en avril 2021.

Lecture : au 15 mai 2021, l'hébergement et la restauration concentrent 38,8 % des montants déclarés au titre des exonérations sociales et de l'aide au paiement.

Sources : France Stratégie, à partir des données transmises par DSS (données au 3 juin 2021); comptes nationaux, base 2014 (Insee) et estimations d'emploi (Insee) ; estimations trimestrielles Acof-Urssaf, Dares, Insee.

¹ Ce secteur regroupe les activités des organisations associatives, la réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques ainsi que diverses activités de services personnels.

Les entreprises localisées en Île-de-France concentrent un tiers des montants d'exonération et d'aide au paiement déclarés

La répartition des montants déclarés au titre des exonérations et aide au paiement recoupe pour partie les différences de poids économique et salarial. Comme pour le PGE et les reports de cotisations sociales, l'Île-de-France et la Corse sont les deux régions surreprésentées. Au 15 mai 2021, la région francilienne concentre 33 % des montants déclarés au titre des exonérations et de l'aide au paiement 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 0,9 % 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 11 – Répartition des montants déclarés au titre des exonérations de cotisations et de l'aide au paiement par région (en %)

Région	PIB en valeur	Emploi total	Cumul au 15 mai 2021*
Auvergne-Rhône-Alpes	11,6	12,2	13,3
Hauts-de-France	7,1	7,8	5,1
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,1	7,5	9,5
Grand Est	6,8	7,5	5,7
Occitanie	7,4	8,3	7,5
Normandie	4,0	4,6	3,3
Nouvelle-Aquitaine	7,5	8,6	7,1
Centre-Val de Loire	3,2	3,5	2,3
Corse	0,4	0,5	0,9
Bourgogne-Franche-Comté	3,3	3,8	2,7
Bretagne	4,2	4,9	3,8
Pays de la Loire	5,0	5,7	4,0
Île-de-France	30,8	22,8	33,4
Outre-Mer	1,8	2,2	1,5
Non déterminé	N.A		N.A
Total	2 000 Mds€	28,5 M	5,6 Mds€

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

* Couvrant les périodes d'emploi jusqu'en avril 2021.

Lecture : au 15 mai 2021, les entreprises de la région francilienne concentrent 33 % des montants déclarés au titre des exonérations sociales et de l'aide au paiement.

Sources : France Stratégie, à partir des données transmises par DSS (données au 3 juin 2021); comptes nationaux, base 2014 (Insee) et estimations d'emploi (Insee) ; estimations trimestrielles Acof-Urssaf, Dares, Insee

Les très petites entreprises concentrent deux cinquièmes des montants d'exonération et d'aide au paiement déclarés

Comme pour les reports de cotisations, les petites entreprises de moins de 20 salariés concentrent une proportion importante des montants d'exonération et d'aide au paiement déclarés (voir Tableau 12). Ainsi, au 15 mai 2021, sur 100 euros de montants déclarés, 56 euros le sont par des entreprises de moins de 20 salariés, dont 40 euros par des très petites entreprises (moins de 10 salariés).

Tableau 12 – Répartition des montants déclarés au titre des exonérations de cotisations et de l'aide au paiement par catégorie d'entreprises (en %)

Catégorie d'entreprises pour la répartition de l'emploi salarié privé	Catégorie d'entreprises	Emploi salarié privé	Au 15 mai 2021*
Moins de 10 salariés	Moins de 10 salariés	18,1	40,1
De 10 à 19 salariés	De 10 à 19 salariés	9,0	15,8
De 20 à 249 salariés	De 20 à 49 salariés	31,8	22,2
	De 50 à 249 salariés		21,2
De 250 à 999 salariés	De 250 à 999 salariés	14,2	0,7
1 000 salariés et plus	1 000 salariés et plus	27,0	N.A
	Non déterminé	N.A	1,8
Total		17,3 M	5,6 Mds€

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

* Couvrant les périodes d'emploi jusqu'en avril 2021.

Lecture : au 15 mai 2021, les entreprises de moins de 10 salariés concentrent 40 % des montants déclarés au titre des exonérations sociales et de l'aide au paiement.

Sources : France Stratégie, à partir de des données transmises par DSS (données au 3 juin 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.

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, en vigueur dès avant la crise, est triple :

- l'employeur est en partie déchargé 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, correspondant à 70 % de son salaire brut dans la limite de 4,5 SMIC. 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. L'indemnité a pour plancher le SMIC horaire, si bien que les salariés payés au SMIC sont indemnisés de l'entièreté de leur salaire (et les salariés à moins de 1,2 SMIC ont une indemnité représentant du fait de ce plancher plus que 84 % de leur salaire net) ;
- 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), 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 un septième 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 (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 ;

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 un septième 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.

- ce régime est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2021, sauf pour les ERP fermés sur décision administrative¹ et les secteurs protégés² ; le plancher de l'allocation diminue de plus de 100 % à 90 % du SMIC horaire net, soit 7,30 euros, pour les employeurs qui se voient appliquer le taux de 36 %.

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'année³. 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 via l'allocation d'activité partielle⁴ l'équivalent de dix jours de congés payés posés entre le 1^{er} et le 20 janvier 2021 pour les entreprises les plus touchées par les effets de la crise sanitaire. 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.

¹ Reste à charge nul garanti à ce stade jusqu'à fin juin 2021. Elle est maintenue à 70 % de la rémunération horaire brute jusqu'au 31 octobre 2021.

² À partir du 1^{er} juillet 2021, l'allocation est passée de 70 % à 60 % de la rémunération horaire brute puis passera à 52 % du 1^{er} au 31 août 2021 et enfin à 36 % à partir du 1^{er} septembre 2021.

³ Mais aussi à d'autres publics spécifiques : personnels navigants, pigistes, intermittents du spectacle, etc.

⁴ 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.

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 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 et de contrôle

Les demandes d'autorisation préalable (DAP) de mise en activité partielle sont adressées aux directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS). Ces demandes comportent une estimation prévisionnelle de salariés susceptibles d'être en activité partielle et le volume d'heures 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 (voir *supra*).

Dans un délai de douze mois (passé à 6 mois depuis le 1^{er} janvier 2021), l'employeur formule une demande d'indemnisation (DI) auprès de la DDETS 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 qui varie avec 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 services déconcentrés du ministère du Travail. La DGEFP a indiqué qu'en trois semaines, en mars 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 DDETS à deux stades : l'instruction et la validation des DAP, puis l'instruction et la validation des DI. Avant la crise, 84 ETP étaient dévolus à la gestion de l'activité partielle pour la France entière. Les services déconcentrés du ministère du Travail se sont donc organisés 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 mettre en œuvre l'engagement gouvernemental de garantir une indemnisation rapide des entreprises, la ministre du Travail 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 par batch des DAP ont été allongés à partir de l'été 2020 pour faciliter les contrôles, tandis que les délais de validation tacite des DI 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 d'un ou plusieurs établissements avec lesquels 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 ministre du Travail 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.

Une nouvelle instruction du Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle en date du 6 juillet 2021 relative à la stratégie de contrôle de l'activité partielle a été adressée aux DREETS et aux DDETS. Prenant appui sur les principaux enseignements issus du plan de contrôle initié en 2020, elle induit l'élaboration d'une stratégie de contrôle de l'activité partielle au niveau régional, comprenant des contrôles *a priori*, *a posteriori* et aléatoires. Les axes stratégiques de contrôle devront répondre à une logique maximale d'efficacité au regard de l'objectif de préservation des deniers publics, avec des priorités ciblant la lutte contre les tentatives d'escroquerie et la lutte contre le travail illégal, sans exclusion de nouvelles cibles de contrôle en lien avec l'évolution de la réglementation ou la prévalence accrue d'un risque d'irrégularité (demandes d'activité partielle de longue durée, bonne application des taux d'allocation en fonction du secteur d'appartenance de l'entreprise, indemnisation au titre des congés payés, prise en charge des saisonniers notamment). Les stratégies régionales devront être validées par la DGEFP fin juillet 2021.

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 demandes d'indemnisation (DI) qui n'auraient pas été correctement renseignées.

Au vu de l'ampleur des 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 ont effectivement été initiés au 31 août 2020. Elle indique également qu'à fin-juin 2021, plus de 61 000 contrôles *a posteriori* ont été lancés, dont 47 700 sont clos.

Ces contrôles se sont traduits, dans 62 % des cas, par l'absence de détection d'irrégularités. 31 % des dossiers clos impliquent une régularisation financière,

défavorable à l'entreprise dans 87 % des cas. Environ 7 % 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 des plaintes et signalements déposés auprès de l'inspection du travail, des listes d'appui diffusées par la DGEFP et 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 celles créées depuis mars 2020 ;
- RIB renseignés pour plusieurs entreprises à forte potentialité de fraude ;

- adresses électroniques suspectes ;
- signalements de la DGFIP et de Tracfin, ou d'autres origines (DREETS, DDETS, 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 DDETS 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 a signalé 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 autour de quatre volets :
 - mise à disposition trimestrielle des DREETS et DDETS 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 dé plafonnée non nulle sur les DSN de janvier et février 2020 ;

- instruction commune de la Direction générale du travail (DGT) et de l'Acosse 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 ;
- enrichissement mensuel de données DSN du fichier des SIRET bloqués pour suspicion de fraude, facilitant le contrôle préalable à la procédure éventuelle de déblocage ;
- 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 (Acosse, 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'Acosse (données sur les effectifs ETP et physiques), des indicateurs sur la validité des coordonnées bancaires obtenus de la DGFIP ;
 - 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).

Évolution du dispositif en vue de la sortie de crise

Depuis le ralentissement de la pandémie et dans les prochains mois si cela se confirme, différentes phases de réouverture interviennent. Les contraintes sanitaires sont levées progressivement (jauges réduites, protocoles sanitaires, couvre-feu, certaines fermetures administratives). Les barèmes de prise en charge publique du dispositif d'activité partielle évoluent donc, afin d'accompagner les entreprises dans le redémarrage de l'activité :

- les entreprises fermées sous décision administrative ou celles des secteurs protégés (tourisme, culture, etc.) subissant une très forte perte du chiffre d'affaires continueront de bénéficier d'une prise en charge totale des indemnités d'activité partielle versées aux salariés (reste à charge employeur nul) jusqu'à fin octobre 2021 ;
- les entreprises des secteurs protégés vont passer d'un reste à charge (RAC) nul jusqu'à fin juin, à un RAC de 15 % de l'indemnité en juillet, 25 % en août et 40 % en septembre, avec plancher de l'allocation publique au Smic jusqu'à fin août et à 90 % du Smic à compter de septembre ;
- les entreprises des secteurs non protégés, qui bénéficiaient en mai d'un RAC de 15 % de l'indemnité versée au salarié, doivent prendre en charge 25 % de cette même indemnité en juin et 40 % en juillet, avec plancher de l'allocation publique au Smic jusqu'à fin juin et à 90 % du Smic ensuite.

Tableau 13 – Évolution du barème de prise en charge de l'activité partielle, avril 2021-décembre 2021

	Avril 2021	Mai 2021	Juin 2021	Juillet 2021	Août 2021	Sept.-oct. 2021	Nov.-déc. 2021
Établissements recevant du public fermés ou établissements S1-S1bis quasi-fermés (perte de chiffre d'affaires d'au moins 80 %*)	AP-Covid RAC nul	AP-Covid RAC nul	AP-Covid RAC nul	AP-Covid RAC nul	AP-Covid RAC nul	AP-Covid RAC nul	APDC RAC 40 % de l'indemnité
Secteurs protégés (S1 et S1bis)	AP-Covid RAC nul	AP-Covid RAC nul	AP-Covid RAC nul	AP-Covid RAC 15 % de l'indemnité	AP-Covid RAC 25 % de l'indemnité	APDC RAC 40 % de l'indemnité	APDC RAC 40 % de l'indemnité
Secteurs non-protégés	AP-Covid RAC 15 % de l'indemnité	AP-Covid RAC 15 % de l'indemnité	AP-Covid RAC 25 % de l'indemnité	APDC RAC 40 % de l'indemnité	APDC RAC 40 % de l'indemnité	APDC RAC 40 % de l'indemnité	APDC RAC 40 % de l'indemnité

* En 2021, par rapport au même mois de 2019 ou 2020 (au choix de l'entreprise)

Source : secrétariat du comité

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

Un montant alloué depuis mars 2020 estimé à 35,2 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 (voir *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 douze 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).

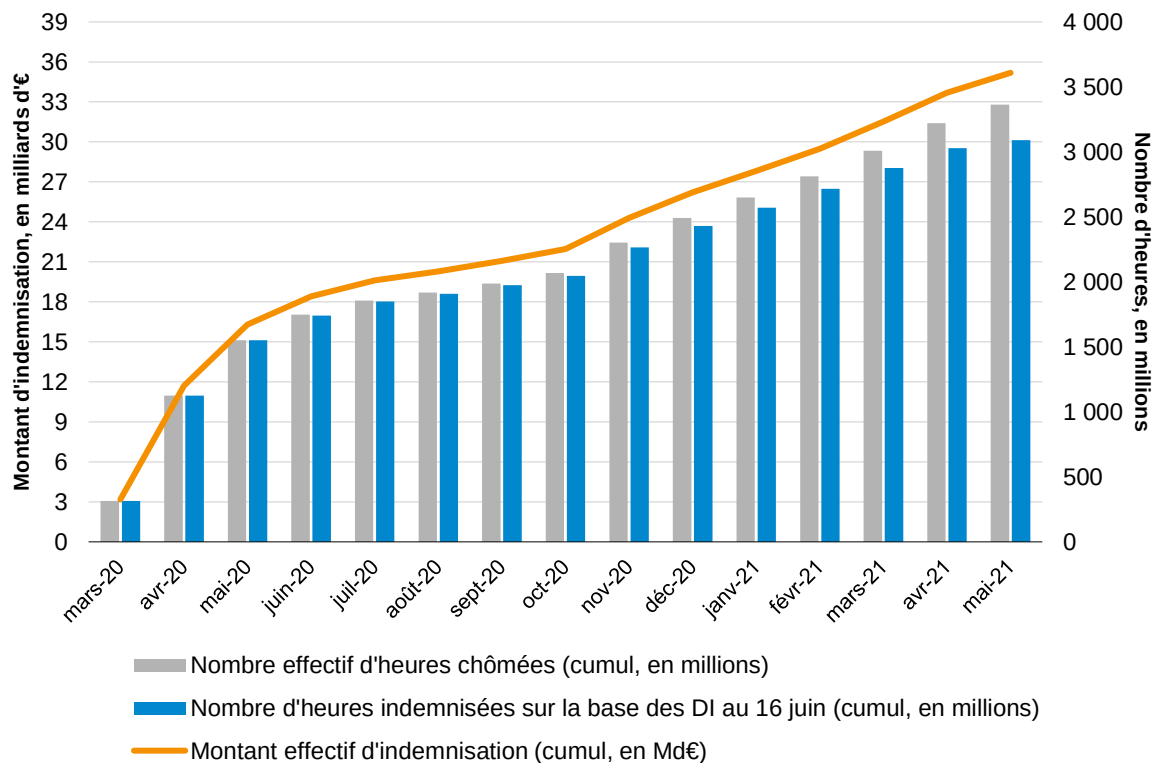
La base de sondage est une base d'établissements employeurs constituée à partir d'un extrait de Sirius (système d'immatriculation au répertoire des unités statistiques, géré par l'Insee) complété des informations issues des collectes Acemo antérieures et conservées dans la base de gestion des enquêtes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

L'échantillon interrogé est de 38 000 entreprises.

En mai 2021, le volume d'heures chômées est estimé à 142 millions, six fois moins important qu'au plus fort de la crise sanitaire en avril 2020 (voir Graphique 5). Selon cette estimation, en cumulé depuis mars 2020, 3,363 milliards d'heures auraient été indemnisées, pour 35,2 milliards d'euros d'allocations versées (voir Graphique 4). Quant au cumul du nombre d'heures déjà indemnisées sur la base des DI au 16 juin 2021, il s'élève à 3,090 milliards pour un montant d'allocations versées de 32,1 milliards d'euros.

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

Graphique 4 – Effectifs concernés, heures chômées et montants indemnisés au titre de l'activité partielle sur les mois de mars 2020 à mai 2021 (en cumulé, depuis mars 2020)



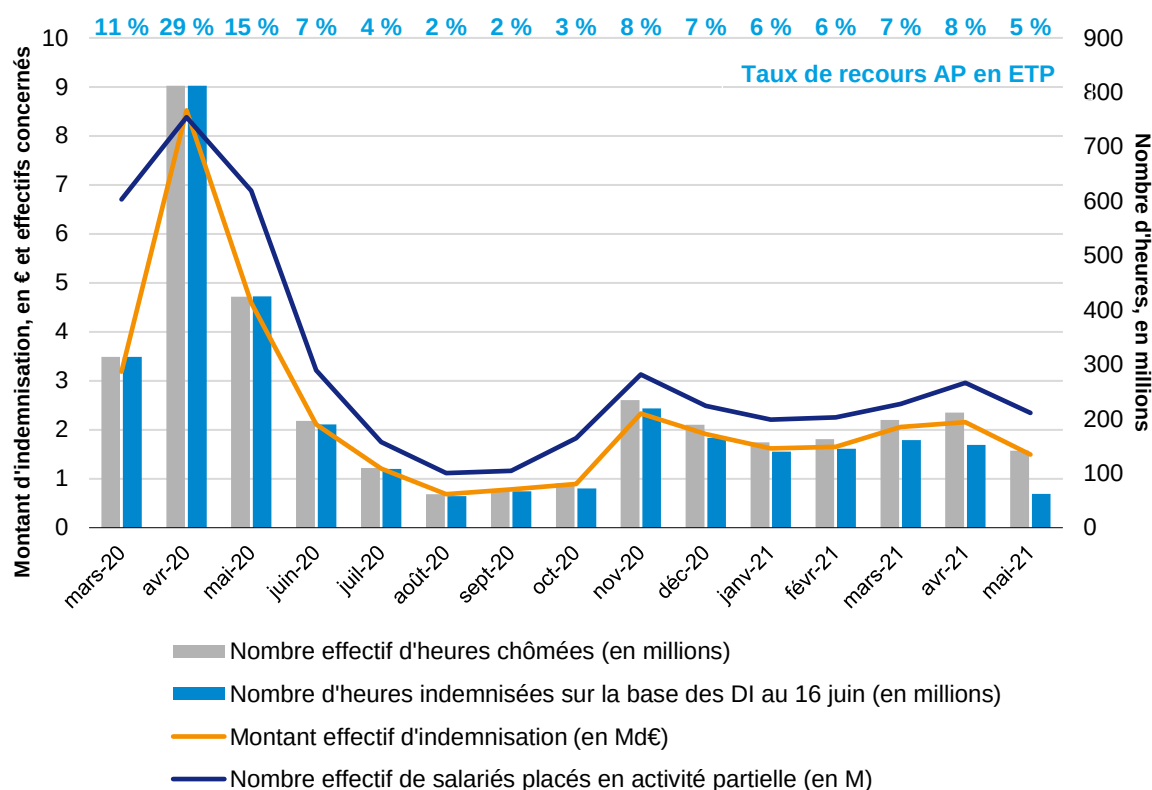
Lecture : depuis mars 2020, d'après l'enquête Acemo-Covid, le nombre cumulé d'heures chômées aurait été de 3,363 milliards pour 35,2 milliards d'euros d'allocations versées. Sur la base des demandes d'indemnisation (DI) au 16 juin 2021, le nombre cumulé d'heures indemnisées s'établit à 3,090 milliards, soit 92 % du total d'heures effectivement chômées.

Sources : France Stratégie, à partir de ASP-DGEFP-Dares – Extraction du SI APART du 16 juin 2021, s'arrêtant aux données du 17 juin 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 5, page suivante). Il aurait ensuite rebondi à 7 % et 8 % en mars 2021 et avril 2021, avant de retomber à 5 % en mai, soit son point plus bas depuis octobre 2020.

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

Graphique 5 – 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 mai 2021



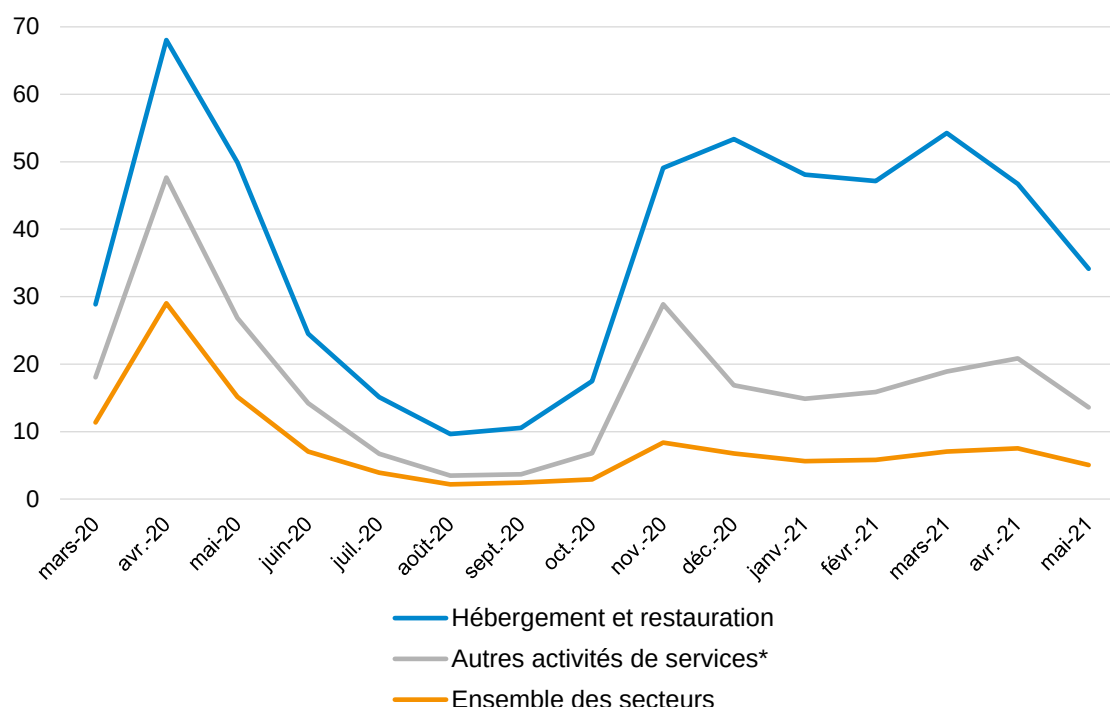
Lecture : sur la base des demandes d'indemnisation (DI) au 16 juin 2021, le nombre d'heures déjà indemnisées s'établit à 62 millions au titre de mai. D'après l'enquête Acemo-Covid, en mai, le nombre d'heures chômées aurait été de 142 millions et correspond à 1,5 milliard d'euros d'allocations versées. Ces heures chômées concernent 2,3 millions de salariés, soit 5 % des salariés ETP du secteur privé.

Sources : France Stratégie, à partir de ASP-DGEFP-Dares – Extraction du SI APART du 16 juin 2021, s'arrêtant aux données du 17 juin 2021 ; enquêtes Acemo-Covid (Dares) ; enquêtes Acemo-Covid (Dares) ; effectifs trimestriels salariés privé (Acosse et DADS 2016)

L'hébergement-restauration concentre un quart des ETP en activité partielle sur la période de mars 2020 à mai 2021

L'hébergement-restauration et les autres activités de services sont les secteurs les plus mobilisateurs du dispositif (voir Graphique 6). D'après l'enquête Acemo-Covid, le taux de recours à l'activité partielle en ETP atteint 34 % dans l'hébergement-restauration en mai 2021, ce qui est supérieur à octobre 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 6– Évolution du taux de recours effectif à l'activité partielle en ETP pour les deux secteurs les plus mobilisateurs du dispositif, de mars 2020 à mai 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 mai 2021, dans l'hébergement-restauration, le taux de recours à l'AP en équivalent temps plein est de 34 %, soit plus élevé qu'en octobre 2020 (17 %) mais nettement inférieur à avril 2020 (68 %).

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

Depuis mars 2020, l'hébergement-restauration concentre un quart des effectifs salariés en ETP ayant bénéficié de l'activité partielle (voir Tableau 13), alors qu'il ne couvre que 6 % de l'emploi salarié privé en personnes physiques. Cette proportion est passée de 17 % durant la première vague (de mars à septembre 2020) à 38 % depuis octobre 2020. Sur le seul mois de mai 2021, ce secteur concentre encore plus d'un tiers des salariés en ETP ayant bénéficié du dispositif. La part des autres activités de services a également beaucoup augmenté d'une vague à l'autre, de 7 % à 11 %.

À l'inverse, entre la période mars 2020-septembre 2020 et octobre 2020-mai 2021, la construction et l'industrie manufacturière ont vu leur part dans les effectifs salariés en ETP ayant bénéficié de l'activité partielle divisée par plus de deux (respectivement de 10 % à 2 % et 13 % à 6 %).

**Tableau 13 – Répartition des effectifs salariés en équivalent temps plein (ETP)
ayant bénéficié du dispositif d'activité partielle par secteur (en %)**

Secteur	Valeur ajoutée totale en valeur*	Emploi salarié privé (T4 2019)	Cumulé de mars à sept. 2020	Cumulé d'octobre 2020 à mai 2021	Cumulé de mars 2020 à mai 2021	Mai 2021
A – Agriculture, sylviculture et pêche	1,8	1,6	0,4	0,4	0,4	0,5
C – Industrie manufacturière	11,0	13,9	13,5	6,5	10,6	5,7
B D E– Industries extractives, production et distribution d'énergie, d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution	2,5	1,9	0,6	0,2	0,5	0,3
F – Construction	5,8	7,2	10,2	1,9	6,8	1,6
G – Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	10,2	16,0	17,5	16,5	17,1	18,1
H – Transports et entreposage	4,6	7,1	7,3	8,5	7,8	13,0
I – Hébergement et restauration	2,9	5,7	17,5	38,4	26,0	36,4
J – Information et communication	5,4	4,1	3,0	2,0	2,6	1,7
K – Activités financières et d'assurance	4,0	4,4	1,2	0,8	1,0	0,6
L – Activités immobilières	12,9	1,3	1,1	0,8	1,0	0,5
M N– Activités spécialisées, scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien	14,2	17,8	15,6	11,1	13,8	9,2
O Q– Administration publique, enseignement, santé et action sociale	21,9	12,5	5,0	2,0	3,8	1,7
R U – Autres activités de services	2,8	6,6	6,8	11,1	8,6	10,8
Total	2 000 Mds€	20,0 M	13,1 M	9,0 M	22,1 M	0,9 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 26 % 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 Acof-Urssaf, Dares, Insee

La répartition géographique de l'activité partielle est dans l'ensemble conforme au poids démographique relatif des régions, hormis l'Île-de-France et la Corse, surreprésentées

Le Tableau 14 présente la répartition au 16 juin 2021 des demandes d'indemnisation (DI) à l'activité partielle à différents mois¹. Les entreprises ayant un an pour faire leur demande, les répartitions au titre de juin et septembre 2020, mars et mai 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 salariés en ETP concernés par une 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, la région Auvergne-Rhône-Alpes représente 11 % des salariés ETP concernés par une DI en mars 2021 et l'Occitanie environ 8 %. Il faut toutefois souligner la situation de l'Île-de-France et de la Corse, dont le poids dans les DI est jusqu'à deux fois supérieur à celui dans l'emploi salarié total (respectivement 31 % et 0,4 %).

Tableau 14 – Répartition des salariés en équivalent temps plein (ETP) concernés par une demande d'indemnisation à l'activité partielle, au 16 juin 2021 (en %)

Région	PIB en valeur	Emploi salarié total	Mars 2020	Juin 2020	Sept. 2020	Mars 2021	Mai 2021
Auvergne-Rhône-Alpes	11,6	12,0	12,2	10,0	8,1	11,4	10,2
Hauts-de-France	7,1	8,0	7,7	5,8	4,7	6,5	5,7
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,1	7,3	7,7	6,7	6,9	9,0	9,3
Grand Est	6,8	7,6	7,9	6,2	5,0	6,1	7,1
Occitanie	7,4	8,0	7,7	7,2	8,0	6,9	7,4
Normandie	4,0	4,6	4,3	3,0	2,5	3,5	3,7
Nouvelle-Aquitaine	7,5	8,3	7,8	5,6	4,7	6,2	7,2
Centre-Val de Loire	3,2	3,6	3,1	2,4	1,9	2,2	2,5
Corse	0,4	0,4	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9
Bourgogne-Franche-Comté	3,3	3,8	3,6	2,9	2,0	2,5	2,9
Bretagne	4,2	4,8	4,2	2,8	1,8	3,3	3,8
Pays de la Loire	5,0	5,7	5,7	4,1	3,8	3,7	3,9
Île-de-France	30,8	23,6	24,9	40,4	47,5	36,3	33,3
Outre-Mer	1,8	2,2	2,5	2,3	2,4	1,3	2,1
Total	2 000 Mds€	25,5 M					

Lecture : au 16 juin 2021, 12,4 % des salariés concernés par une DI au titre de mars 2021 sont localisés en Auvergne-Rhône-Alpes.

Sources : France Stratégie, à partir de Dares (ASP-DGEFP-Dares – Extraction du SI APART au 16 juin 2021) et des comptes régionaux, base 2014 (Insee) et estimation d'emploi 2019 (Insee)

¹ L'enquête Acemo n'étant pas représentative au niveau régional, 'nous nous appuyons ici sur les DI'.

Plus de la moitié des salariés ETP en activité partielle travaillent dans des petites entreprises de moins de 50 salariés

D'après l'enquête Acemo-Covid, les petites et moyennes entreprises ont été les principales bénéficiaires du dispositif depuis sa mise en place (voir Tableau 15). Ainsi, elles représentent 64 % des effectifs en équivalent temps plein (ETP) depuis mars 2020. En leur sein, la part des entreprises de moins de 20 salariés est passée de 40 % à 49 % entre la première et deuxième vague. Les grandes entreprises – 1 000 salariés ou plus – représentent quant à elles environ 17 % des salariés ETP ayant bénéficié du dispositif d'activité partielle et même un cinquième en mai 2021.

Tableau 15 – Répartition des effectifs salariés en équivalent temps plein (ETP) ayant bénéficié du dispositif d'activité partielle par catégorie d'entreprises (en %)

Catégorie d'entreprises pour la répartition de l'emploi salarié privé	Catégorie d'entreprises	Emploi salarié privé	Cumulé de mars à sept. 2020	Cumulé d'octobre 2020 à mai 2021	Cumulé de mars 2020 à mai 2021	Mai 2021
Moins de 10 salariés	Moins de 10 salariés	18,1	39,8	49,0	43,6	48,4
De 10 à 19 salariés	De 10 à 19 salariés	9,0				
De 20 à 249 salariés	De 20 à 49 salariés	31,8	15,2	14,1	14,8	12,3
	De 50 à 249 salariés		17,3	12,8	15,4	10,5
De 250 à 999 salariés	De 250 à 999 salariés	14,2	10,7	8,0	9,6	6,8
1 000 salariés et plus	1 000 salariés et plus	27,0	17,0	16,2	16,7	21,9
Total		17,3 M	13,1 M	9,0 M	22,1 M	0,9 M

Lecture : en cumulé depuis mars 2020, les entreprises de moins de 20 salariés couvrent 43,6 % des salariés ETP ayant bénéficié du dispositif d'activité partielle.

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

2.2. Le fonds de solidarité

Principes

Les principes du fonds de solidarité ont fortement évolué en fonction de la situation sanitaire et des mesures prises pour y faire face. Quatre 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 ;
- dans une quatrième phase, en juin, juillet et août 2021, les contraintes sanitaires n'étant pas totalement levées (jauge, protocole ou couvre-feu), le fonds de solidarité est ainsi adapté pour accompagner les entreprises pendant les étapes de réouverture. Pour les entreprises qui demeurent fermées administrativement, l'aide est fixée à 20 % du chiffre d'affaires dans la limite de 200 000 euros pour chaque mois de fermeture. Pour les entreprises des secteurs du tourisme, hôtels, cafés et restaurants, événementiel, culture et sport (S1-S1bis) ayant touché le fonds de solidarité en mai, le fonds de solidarité indemnise partiellement les pertes de chiffre d'affaires, à raison de 40 % des pertes de CA en juin (dans la limite de 20 % du CA ou de 200 000 euros), 30 % des pertes de CA en juillet et 20 % des pertes de CA en août. Le fonds est accessible à condition que l'entreprise enregistre une perte de 10 % de son CA. La contrainte de perte de 50 % du chiffre d'affaires est ainsi fortement allégée.

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. *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 représentent à ce stade de l'ordre de 2 % des fonds mobilisés. Les régions, sollicitées par le gouvernement le 17 mars 2020, ont accepté de contribuer au financement du fonds à hauteur de 500 millions d'euros et ont assuré la mise en œuvre du « volet 2 ». Elles ont dans ce cadre pris à leur charge l'ensemble des coûts liés à la mise en œuvre et au fonctionnement des plateformes déployées, dans chaque région, pour le dépôt des demandes d'aide des entreprises éligibles au titre du « volet 2 », ouvert à partir du 15 avril 2020.

Différents dispositifs complémentaires au fonds de solidarité ont vu le jour tels que le dispositif coûts fixes, mis en œuvre dès le mois de mars et applicable à compter du mois de janvier 2021. Cette aide, qui a pour objectif de prendre en charge les coûts fixes non couverts, correspond à 70 % de l'excédent brut d'exploitation des entreprises de plus de 50 salariés ayant un chiffre d'affaires supérieur à 1 million d'euros par mois et un EBE négatif. Ce taux est porté à 90 % pour certaines entreprises de moins de 50 salariés. L'aide exceptionnelle aux paiements des coûts fixes est plafonnée à 10 millions d'euros au niveau du groupe sur le premier semestre de l'année 2021.

D'autres dispositifs ont également été mis en œuvre pour les commerces : aide aux stocks et aide à la reprise. À partir du 25 mai 2021, une aide aux stocks est versée à certaines entreprises affectées par la problématique de stocks saisonniers. Cette aide représente 80 % du montant de l'aide perçue par ces entreprises au titre du fonds de solidarité du mois de novembre 2020¹. L'aide à la reprise est destinée aux entreprises qui ont acquis, entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2020, au moins un fonds de commerce dont l'activité a été interdite d'accueil du public sans interruption entre novembre 2020 et mai 2021 et qui n'ont fait aucun chiffre d'affaires en 2020. Celle-ci est entrée en vigueur à partir du 21 mai 2021 et dépend de la taille de l'entreprise. L'aide est calculée à partir de l'excédent brut d'exploitation coûts fixes, solde intermédiaire de gestion, sur la période éligible concernée de six mois (janvier-juin 2021)².

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 ».

¹ Voir « Stocks saisonniers : l'aide aux commerçants versée dès le 25 mai » sur [le site du ministère de l'Économie](#).

² Voir « Covid-19 : une aide suite à la reprise de fonds de commerce », sur [le site du ministère de l'Économie](#).

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

Tableau 6 – Caractéristiques du fonds de solidarité

<i>Durée</i>	
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
<i>Financement</i>	
État	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. 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.
Grandes entreprises	De grandes entreprises, essentiellement d'assurance, contribuent aussi au financement du fonds par voie de fonds de concours, à hauteur de 0,4 milliard d'euros.
<i>Éligibilité</i>	
Régime initial : décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité	Sont éligibles les TPE qui ont fait l'objet d'une interdiction d'accueil du public entre le 1 ^{er} et le 31 mars 2020, ou qui ont subi une perte de chiffre d'affaires d'au moins 70 % durant cette période, ce seuil assoupli à 50 % dès le 2 avril 2020. Le décret n° 2020-433 du 16 avril 2020 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.

	Les TPE s'entendent comme les entreprises : • 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'euros¹ ; • 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.
Deuxième phase : décret n° 2020-757 du 20 juin 2020 modifiant le décret du 30 mars 2020	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'euros³ ; • 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 :

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.

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

Régime initial : décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité	- 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 : - ayant déjà bénéficié de l'aide de 1 500 euros ; - employant, au 1^{er} mars 2020, au moins un salarié ; - étant dans l'impossibilité de régler leurs dettes exigibles dans les 30 jours¹ ; - 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 : 2 000 euros pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires constaté lors du dernier exercice clos inférieur à 200 000 euros, pour celles n'ayant pas encore clos un exercice et pour celles 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 30 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 de la

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. »

	complexification du dispositif. 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 ouvert droit à d'autres facilités. Ainsi, 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 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 (voir <i>supra</i>) 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 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.
Troisième phase : décret n° 2020-1328 du 2 novembre 2020 modifiant le décret du 30 mars 2020 et décrets suivants	À l'exception des entreprises bénéficiant du régime du filet de sécurité (voir ci-dessus), pour lesquelles l'aide est restée fixée au montant de la perte de chiffre d'affaires plafonné à 1 500 €, les entreprises pouvant bénéficier des autres régimes ont connu une hausse importante du montant des aides versées. Ces dernières sont en effet égales soit à la totalité ou à 80 % de la perte de chiffre d'affaires plafonnée à 10 000 euros, soit égales à 15 ou 20 % du chiffre d'affaires mensuel de référence, et plafonnées à 200 000 euros au niveau du groupe.

Source : secrétariat du comité

Ainsi, à fin juin 2021 et pour le seul dispositif du fonds de solidarité, ce ne sont pas moins de 25 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 décrets ont défini, globalement, une cinquantaine 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 sur le premier semestre 2021 et par période de deux mois (janvier-février, mars-avril, mai-juin) 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 :

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

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 ayant un chiffre d'affaires mensuel supérieur à 1 million d'euros ou annuel (2019) supérieur à 12 millions et 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, ou exerçant une activité de commerce de détail ou de location de biens immobiliers résidentiels domiciliée dans une des communes support d'une station de ski listées à l'annexe 3 du décret n° 2020-371.

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

- 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-café-restaurants (HCR) et les résidences de tourisme situées en montagne ;
- les parcs d'attraction et les parcs à thème ;
- les entreprises de location et location-bail d'articles de sport lorsque 50 % au moins du chiffre d'affaires est réalisé dans la vente de skis ou d'articles de ski ;
- les discothèques.

Dans les deux cas, les entreprises doivent en outre répondre à toutes les conditions suivantes :

- avoir été 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 50 % de leur chiffre d'affaires sur le bimestre considéré par rapport à celui de 2019 et avoir bénéficié du fonds de solidarité au titre de l'un des deux mois de la période éligible ;
- avoir un EBE négatif sur la période janvier-février 2021.

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 pouvait être faite à compter de début mai. Pour les mois de mai et juin 2021, il sera possible d'en faire la demande en juillet.

Par ailleurs, ce dispositif initial a été complété par le décret 2021-625 du 20 mai 2021 qui a introduit :

- un régime propre aux groupes dont certaines entreprises ne sont pas éligibles à l'aide « coûts fixes » car elles ne peuvent bénéficier du fonds de solidarité en raison de son plafonnement à 200 000 euros au niveau du groupe. Dans ce cas, une demande peut être déposée par l'une des entreprises du groupe pour l'ensemble d'entre elles ;
- un régime destiné aux entreprises ayant une activité fortement saisonnière qui remplissent les conditions de pertes de chiffre d'affaires sur le premier semestre mais pas nécessairement sur chaque période bimestrielle d'éligibilité. Dans ce cas, le respect des critères peut s'apprécier sur le premier semestre 2021.

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

De plus, une aide spécifique aux commerces ayant eu des difficultés à écouler leurs stocks a été instituée par le décret n° 2021-594 du 14 mai 2021. Elle est égale à 80 % du montant du fonds de solidarité perçu en novembre 2020 par les commerces de détail, en magasins spécialisés, d'articles de sport, d'habillement, de chaussures, de maroquinerie ainsi que

les commerces de détail de textiles, chaussures et vêtements sur éventaïres et marchés. Elle a été versée fin mai 2021 par la DGFIP, pour près de 202 millions d'euros, à près de 36 000 bénéficiaires, informés au préalable mais sans qu'ils aient à effectuer de démarche particulière.

Enfin, un régime d'aide spécifique aux entreprises ayant repris en 2020 un fonds de commerce a été introduit par le décret n° 2021-624 du 20 mai 2021. Très proche dans ses modalités de détermination de l'aide destinée à couvrir les coûts fixes (voir ci-dessus), elle permettra de prendre en compte la situation des entreprises ayant poursuivi l'activité d'un fonds de commerce mais n'ayant pu, en raison de la crise sanitaire, dégager de chiffre d'affaires sans pouvoir pour autant bénéficier du fonds de solidarité, en l'absence de chiffre d'affaires de référence en 2019 ou 2020. Les premières demandes au titre de cette aide pourront être déposées à partir du 15 juillet 2021.

**Tableau 16 – Évolution des modalités et conditions d'éligibilité
du fonds de solidarité depuis le début de l'année 2021**

Année 2021		Janvier	Février	Mars	Avril	Mai
Secteurs « fermés » sans interruption	Conditions d'éligibilité	Interdiction d'accueil du public (IAP) ininterrompue	IAP + au moins 20 % de perte de chiffre d'affaires mensuel			
	Modalités de l'aide	Aide mensuelle égale à 100 % des pertes de CA dans la limite de 10 000 € ou 20 % du CA de référence dans la limite de 200 000 €				
Secteurs « fermés » partiellement	Conditions d'éligibilité			IAP partielle + au moins 20 % de perte de chiffre d'affaires mensuel		
	Modalités de l'aide			Si perte de CA supérieure à 50 % : aide mensuelle égale à 100 % des pertes de CA dans la limite de 10 000 € ou 20 % du CA de référence dans la limite de 200 00 €. Si perte de CA inférieure à 50 % : aide mensuelle égale à 100 % des pertes de CA dans la limite de 1 500 €		
Secteurs les plus affectés (S1-S1bis y compris commerces des stations de montagne)	Conditions d'éligibilité	Au moins 50 % de perte de chiffre d'affaires				
	Modalités de l'aide	Aide mensuelle égale à 80 % ou 100 % (pour S1) des pertes de CA dans la limite de 10 000 € ou 15 % ou 20 % du CA de référence dans la limite de 200 000 €				
Autres secteurs	Conditions d'éligibilité	Moins de 50 salariés + au moins 50 % de perte de chiffre d'affaires				
	Modalités de l'aide	Aide mensuelle égale à 100 % des pertes de chiffre d'affaires dans la limite de 1 500 €				

Source : secrétariat du comité

Tableau 17 – Évolution du fonds de solidarité en sortie de crise, de juin à août 2021

Sortie de crise*		Juin	Juillet	Août
Secteurs « fermés » sans interruption	<i>Conditions d'éligibilité</i>	IAP ininterrompue + au moins 20 % de perte de chiffre d'affaires		
	<i>Modalités de l'aide</i>	Aide mensuelle égale à 20 % du chiffre d'affaires dans la limite de 200 000 € (suppression du volet à 10 000 €)		
Secteurs les plus affectés (S1-S1)	<i>Conditions d'éligibilité</i>	Pour S1 : au moins 10 % de perte de chiffre d'affaires		
		Pour 1S bis : au moins 10 % de perte de chiffre d'affaires et au moins 10 % de perte de chiffre d'affaires annuel en 2020 ou 80 % de perte de chiffre d'affaires pendant un des confinements		
	<i>Modalités de l'aide</i>	40 % des pertes de chiffre d'affaires, dans la limite de 20 % du CA ou de 200 000 €	30 % des pertes de chiffre d'affaires, dans la limite de 20 % du CA ou de 200 000 €	20 % des pertes de chiffre d'affaires, dans la limite de 20 % du CA ou de 200 000 €
Autres secteurs	<i>Conditions d'éligibilité</i>	Fin du dispositif SAUF si moins de 50 salariés + au moins 50 % de perte de chiffre d'affaires + subir une mesure de confinement au moins 10 jours au cours du mois		
	<i>Modalités de l'aide</i>	Aide maximale de 1 500 €		

*Sous conditions de trois critères d'éligibilité : avoir été créé avant le 31 janvier 2021 ; avoir perdu au moins 10 % de CA ; avoir touché le fonds au titre d'avril ou de mai 2021.

Source : secrétariat du comité

À noter que le décret précisant les modalités de sortie de crise n'ayant pas encore été publié, certains éléments peuvent encore être ajustés à la marge.

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 sociale 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* (voir *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 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 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 par 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, sur les mesures d'exonérations de cotisations sociales et les prêts garantis de l'État. Pour gagner en efficacité, un serveur vocal interactif (SVI) a été mis en place fin avril afin de prendre en charge directement sans passer par un conseiller les réponses à certaines questions récurrentes.

Enfin, une *task force* nationale a été créée, 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 mi-juin 2021, les contrôles *a priori* et les instructions préalables menés par les services de la DGFIP ont conduit au rejet de 2,2 millions de demandes et ainsi évité le versement indu d'environ 7,2 milliards d'euros. Le tableau suivant présente l'évolution du nombre de formulaires déposés, payés, en stock ou rejetés.

Tableau 18 – Taux de rejet global pour les formulaires fonds de solidarité - Volet 1

	Formulaires déposés	Formulaires payés	Formulaires en stock	Formulaires rejetés	Taux de rejet
31 mai 2020	2 668 255	2 576 006	46 454	45 795	1,72 %
31 juillet 2020	4 422 962	4 112 457	77 870	232 635	5,26 %
30 septembre 2020	5 025 904	4 513 075	68 517	444 312	8,84 %
30 novembre 2020	5 944 491	5 162 209	177 347	604 935	10,18 %
31 décembre 2020	7 341 443	6 252 061	200 497	888 885	12,11 %
31 janvier 2021	8 218 737	6 818 534	273 179	1 127 024	13,71 %
28 février 2021	8 856 154	7 220 828	192 037	1 443 289	16,30 %
26 mars 2021	9 749 894	7 882 945	146 073	1 720 876	17,65 %
30 avril 2021	10 630 981	8 564 913	130 733	1 935 335	18,20 %
28 mai 2021	11 542 379	9 255 977	182 354	2 104 048	18,20 %
18 juin 2021	12 042 506	9 687 667	147 473	2 207 366	18,30 %

Source : DGFIP

S'agissant des contrôles *a posteriori*, environ 92 000 versements avaient été identifiés comme litigieux à l'été 2020 dont 55 000 d'ores et déjà estimés en mai 2021 comme manifestement infondés par les services de la DGFIP pour un montant de 89 millions d'euros. Des opérations de recouvrement ont été engagées depuis janvier sur 16 500 dossiers pour 18,6 millions d'euros.

Par ailleurs, un nouveau plan de contrôle portant sur plus de 10 000 bénéficiaires potentiellement frauduleux du fait du chiffre d'affaires déclaré a été lancé à la fin du mois d'avril 2021. Il a débouché, au début du mois de juillet, à l'émission de près de 5 000 titres représentant 99 millions d'euros et devrait conduire la DGFIP à saisir l'autorité judiciaire d'un nombre important de dossiers.

Compte tenu du nombre important de plaintes pénales qui seront déposées par la DGFIP, un groupe de travail interministériel s'est réuni sous l'égide de la Mission interministérielle de coordination anti-fraude, afin de mettre au point les outils opérationnels permettant d'assurer avec succès cette opération. En effet, une réponse pénale est engagée dès que la gravité des faits le justifie. Ainsi, à fin mai 2021, 401 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 9,7 millions d'euros d'aide indûment versée.

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

31,2 milliards d'euros alloués depuis mars 2020

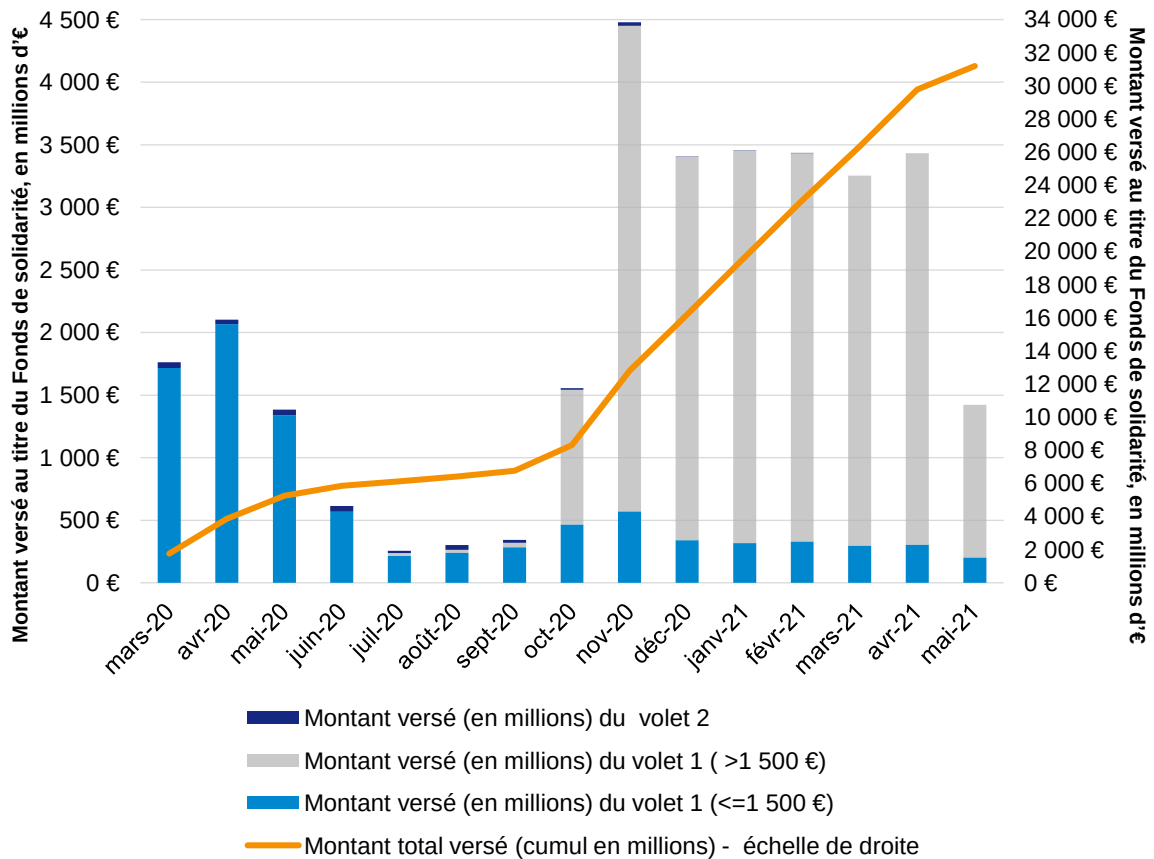
Le programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* a été créé par la première LFR 2020 (23 mars 2020) et doté de 750 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Il a été abondé de 5,5 milliards d'euros supplémentaires par la deuxième LFR 2020 (25 avril 2020), puis de 1,7 milliard 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 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 par des contributions de grandes entreprises, essentiellement des sociétés d'assurance, pour 0,4 milliard d'euros.

Au 24 juin 2021, le montant total cumulé d'aides versées au titre du fonds de solidarité (au titre de mars 2020 à mai 2021) s'élève à 31,2 milliards d'euros, contre seulement 6,8 milliards de mars 2020 à septembre 2020 (voir Graphique 8). 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 8 – Montants versés au titre du fonds de solidarité, depuis mars 2020



Lecture : en cumulé depuis mars 2020, le montant total versé au titre du fonds de solidarité s'élève à 31,2 milliards d'euros. Au titre de mai 2021 (au 24 juin 2021), le montant total versé s'élève à 1,4 milliard d'euros, dont 1,2 milliard 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 24 juin 2021

Le secteur de l'hébergement-restauration représente près de deux cinquièmes des aides versées depuis mars 2020

Depuis mars 2020, au regard du montant total des aides versées, trois secteurs concentrent près de deux tiers des aides versées au titre du fonds de solidarité (voir Tableau 19). Ainsi, l'hébergement-restauration, le commerce et la réparation d'automobiles et les autres activités de services¹ ont reçu respectivement 37 %, 14 % et

¹ Ce secteur regroupe les activités des organisations associatives, la réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques ainsi que diverses activités de services personnels.

13 % du montant total des aides versées. Depuis octobre 2020, la hausse a été particulièrement sensible dans l'hébergement-restauration, dont le poids a presque triplé dans le total cumulé des aides versées par rapport à la période mars 2020-septembre 2020 (de 15 % à 43 %) alors qu'il ne couvre que 5 % des non-salariés et 5 % des salariés du privé. Sur le seul mois de mai 2021, ce secteur concentre encore 44 % du montant total d'aides versées. En revanche, la part représentée par les autres activités de services n'a pas augmenté après la première vague, restant environ deux fois supérieure à son poids dans l'emploi salarié privé.

Tableau 19 – Répartition des montants versés au titre du fonds de solidarité par secteur (en %)

Secteur	Non-salarié total	Privé total	FS cumulé de mars à sept. 2020	FS cumulé d'oct. 2020 à mai 2021	FS cumulé mars 2020 à mai 2021	Mai 2021
A – Agriculture, sylviculture et pêche	11,9	3,1	2,3	2,5	2,4	2,4
C – Industrie manufacturière	5,7	14,6	3,5	2,1	2,4	2,0
BDE – Industries extractives, production et distribution d'énergie, d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution	0,2	1,9	0,2	0,1	0,1	0,1
F – Construction	12,4	8,4	9,9	1,6	3,3	1,3
G – Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	14,4	15,6	15,2	13,8	14,1	13,9
H – Transports et entreposage	3,0	6,4	9,5	7,7	8,0	6,1
I – Hébergement et restauration	5,1	4,6	15,0	42,6	36,9	44,2
J – Information et communication	3,0	4,0	2,3	2,1	2,1	2,1
K – Activités financières et d'assurance	1,5	4,2	0,8	0,5	0,5	0,4
L – Activités immobilières	2,0	1,4	2,6	1,6	1,8	1,5
MN – Activités spécialisées, scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien	14,6	12,0	13,0	9,9	10,5	10,2
OQ – Admin. publique, enseignement, santé et action sociale	15,8	15,8	12,0	3,1	5,0	3,2
RU – Autres activités de services	8,9	6,4	13,9	12,5	12,8	12,6
Z – Non déterminé	1,4	1,7	6,6	4,3	4,8	4,4
Total	3,1 M	21,8 M	7,0 Mds€	26,6 Mds€	33,6 Mds€	2,2 Mds€

Note : la répartition est calculée sur les seules données renseignées (hors « non déterminé », laissé à titre informatif).
Lecture : en cumulé au titre de mars 2020 à mai 2021, le secteur hébergement-restauration concentre 37 % des montants versés au titre du fonds de solidarité.

Sources : calculs France Stratégie à partir des données transmises par DGFIP (au 15 juillet 2021) ; Enquête Emploi 2019 (Insee).

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

Trois régions concentrent la moitié des aides versées depuis mars 2020. À elle seule, l'Île-de-France a perçu un quart du montant total des aides versées au titre du fonds de solidarité (25 %), suivie par Auvergne-Rhône-Alpes (15 %) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (11 %) (voir Tableau 20).

Au regard de leur part dans le PIB national, le fonds de solidarité est particulièrement présent en PACA (11 % contre 7,1 %), en Occitanie (9,3 % contre 7,4 %), dans les Outre-mer (3 % contre 1,8 %) et en Corse (1,1 % contre 0,4 %), ce qui peut être relié à la composition de leur tissu productif local. 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. En région Auvergne-Rhône-Alpes et en Corse, la hausse est surtout notable depuis octobre 2020 qui correspond au second confinement.

Tableau 20 – Répartition des montants versés au titre du fonds de solidarité par région (en %)

Région	PIB en volume	Emploi non salarié total	FS cumulé de mars à sept. 2020	FS cumulé d'oct. 2020 à mai 2021	FS cumulé mars 2020 à mai 2021	Mai 2021
Auvergne-Rhône-Alpes	11,6	13,4	12,1	15,3	14,6	12,5
Hauts-de-France	7,1	6,2	5,3	5,2	5,2	5,3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,1	9,5	10,2	10,9	10,8	10,9
Grand Est	6,8	6,8	5,5	6,7	6,4	7,3
Occitanie	7,4	11,0	9,7	9,1	9,3	9,3
Normandie	4,0	4,4	3,2	3,4	3,3	3,7
Nouvelle-Aquitaine	7,5	10,8	8,4	8,0	8,1	8,6
Centre-Val de Loire	3,2	3,4	2,6	2,4	2,5	2,6
Corse	0,4	0,7	0,9	1,2	1,1	1,2
Bourgogne-Franche-Comté	3,3	4,0	2,9	2,9	2,9	3,4
Bretagne	4,2	5,4	3,6	4,0	3,9	4,4
Pays de la Loire	5,0	5,7	4,0	4,1	4,0	4,4
Île-de-France	30,8	16,5	25,3	24,8	24,9	23,7
Outre-Mer	1,8	2,2	6,5	2,1	3,0	2,8
Non déterminé	N.R	N.R	0,3	0,2	0,2	0,2
Total	2 000 Mds€	3,1 M	7,0 Mds€	26,6 Mds€	33,6 Mds€	2,2 Mds€

Note : la répartition est calculée sur les seules données renseignées (hors « Non déterminé », laissé à titre informatif).
Lecture : en cumulé au titre de de mars 2020 à mai 2021, 3,9 % des montants du fonds de solidarité ont été versés à des entreprises localisées en Bretagne.

Sources : calculs France Stratégie à partir des données transmises par DGFIP (au 15 juillet 2021) ; des comptes régionaux, base 2014 (Insee) et estimation d'emploi 2019 (Insee).

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 (voir Tableau 21). Ainsi, depuis mars 2020, ils concentrent la moitié du montant total d'aides versées. Jusqu'à septembre 2020, c'était même les trois quarts du montant total. 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, soit une proportion plus de cinq fois supérieure à leur poids dans l'emploi salarié privé. À partir d'octobre 2020, leur poids diminue (86 % d'octobre 2020 à mai 2021 et 90 % en mai 2021) au profit des entreprises de plus grandes tailles (plus de 10 salariés). Ces dernières représentent 17 % du montant total versé d'octobre 2020 à mai 2021 contre moins de 1 % de mars 2020 à septembre 2020. Le recours au dispositif a été particulièrement accru pour celles allant de 10 à 49 salariés.

Tableau 21 – 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	FS cumulé de mars à sept. 2020	FS cumulé d'oct. 2020 à mai 2021	FS cumulé mars 2020 à mai 2021	Mai 2021
Moins de 10 salariés	Aucun salarié	18,1	75,8	43,5	49,8	45,5
	De 1 à 2 salariés		15,0	18,0	17,4	20,0
	De 3 à 9 salariés		8,6	20,4	18,1	22,3
De 20 à 249 salariés	De 10 à 19 salariés	9,0	0,6	7,5	6,1	8,1
	De 20 à 49 salariés	31,8	0,1	6,0	4,8	4,0
	De 50 à 249 salariés		0,0	3,3	2,6	0,0
De 250 à 999 salariés	De 250 à 499 salariés	14,2	0,0	0,8	0,7	0,0
	De 500 à 999 salariés		0,0	0,3	0,2	0,0
1 000 salariés et plus)		27,0	0,0	0,3	0,2	0,0
	Non déterminé	N.R	14,1	10,1	10,9	9,7
	Total	17,3 M	7,0 Mds€	26,6 Mds€	33,6 Mds€	2,2 Mds€

Note : la répartition est calculée sur les seules données renseignées (hors « Non déterminé », laissé à titre informatif).
Lecture : en cumulé au titre de de mars 2020 à mai 2021, 50,4 % des montants du fonds de solidarité ont été versés à des entreprises sans salariés.

Sources : calculs France Stratégie à partir des données transmises par DGFIP (au 15 juillet 2021) ; calculs France Stratégie/IGF à partir d'Acoiss (Sequoia 2020), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017) pour l'emploi salarié privé

3. Les autres mesures : un impact macroéconomique 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 – il représente chaque année 700 milliards d'euros –, a été mis sous tension du fait de la chute de la demande. 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 entreprises françaises 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 200 % de la garantie primaire ;

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

- 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 200 % de la garantie primaire (émise par l'assureur-crédit privé). L'État prend en charge jusqu'à deux tiers 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.

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 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.

Les opérations éligibles aux dispositifs CAP Francexport sont les opérations d'exportation dont la durée de paiement est inférieure ou égale à deux ans, 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.

¹ Source : CCR.

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 5 millions d'euros pour la garantie complémentaire et 5 millions d'euros pour la garantie intégrale.

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 programme « Cap relais » de réassurance publique est venu compléter le dispositif par un schéma de réassurance globale. Créé par l'article 34 de la troisième LFR 2020, il offre, de manière transitoire, une réassurance globale des portefeuilles des assureurs-crédit, permettant à ces derniers de maintenir, dès la prise d'effet du dispositif, les encours assurés, et préserver ainsi un climat de confiance dans les relations interentreprises, indispensable au rebond de l'économie. Le réassureur public supporte, au titre de l'exercice de 2020, 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 a été étendu, dans un deuxième temps, aux grandes entreprises et à l'export. Il est mis en œuvre par la CCR. Le plafond de pertes du dispositif est 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 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. Suite à la prorogation du dispositif en début d'année jusqu'au 30 juin 2021 dans le cadre de laquelle l'assureur-crédit Atradius n'a pas souhaité renouveler sa participation, le partage de risque dans le cadre du programme CAP Relais a été révisé avec une nouvelle répartition des pertes et une cession des primes pour l'exercice de 2021, selon une quote-part de 20 % pour le réassureur public et 80 % pour les assureurs-crédit, contre respectivement 75 % et 25 % dans le cadre du précédent accord. Ce programme de réassurance publique, conçu comme un dispositif de transition pour assurer le maintien global des garanties au plus fort de la crise, a pris fin comme prévu au 30 juin 2021.

Au 2 juillet 2021 :

- Le dispositif CAP comptabilise 1 015 millions d'euros d'encours souscrits par les assurés. Un peu plus de 3 000 entreprises (fournisseurs) sont assurées par ce produit avec un total de plus de 13 500 lignes de risques ouvertes (nombre d'entreprises acheteuses couvertes par le produit).

- Le dispositif CAP+ comptabilise, quant à lui, 529 millions d'euros d'encours souscrits par les assurés. Près de 3 000 d'entreprises (fournisseurs) sont assurées par ce produit avec un total de près de 16 000 lignes de risques ouvertes (nombre d'entreprises acheteuses couvertes par le produit).
- Les deux dispositifs Cap Francexport et Cap Francexport+ comptabilisent 300 millions d'euros d'encours souscrits à l'export par les assurés avec un total d'environ 8 000 lignes de risques ouvertes (nombre d'entreprises acheteuses couvertes par le produit).
- Les encours souscrits par les entreprises au titre des dispositifs CAP, CAP+, Cap Francexport et Cap Francexport+ n'ont cessé de progresser depuis leur lancement en avril 2020. Le taux d'équipement par les entreprises assurées est également élevé : 3 206 entreprises assurées au titre de CAP et 2 929 au titre de CAP+, et près de 2 000 pour les produits à l'export. Ce niveau est à mettre en perspective avec le nombre d'entreprises assurées en assurance-crédit en France qui devrait se situer dans une fourchette de 20 000 à 30 000 entreprises.

Pour rappel, le retrait des assureurs-crédit, quand bien même massif en début de crise, s'est concentré sur certaines classes de risque, certains secteurs et certaines géographies, de telle sorte que les dispositifs CAP n'étaient pas destinés à se substituer à l'activité des assureurs-crédit mais uniquement à pallier leur retrait total ou partiel sur certaines lignes individuelles de risque. Ils ont par ailleurs été déployés en parallèle d'un autre dispositif public « CAP Relais » plus massif, offrant de manière transitoire de l'été 2020 jusqu'à fin juin 2021 une réassurance globale des portefeuilles des assureurs-crédit, permettant à ces derniers de maintenir les encours assurés et de préserver ainsi un climat de confiance dans les relations interentreprises. Ce dispositif global a mécaniquement limité la souscription aux produits ligne-à-ligne. Les entreprises continuent à afficher un appétit pour les dispositifs ligne-à-ligne qui prendront tout leur sens pour soutenir leur trésorerie et leur offrir une stabilité financière dans la phase de reprise économique et dans le contexte de l'arrêt du programme CAP Relais (depuis le 30 juin 2021).

Modalités de mise en œuvre

Les assureurs-crédit participant au dispositif sont : Axa Assurcrédit, Atradius, Coface, Euler Hermes et Groupama Assurance-crédit. Ils 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.

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'arrêt 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, voir 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 les entreprises qui rencontrent des problèmes de financement. Depuis l'annonce le 1^{er} juin par le gouvernement du plan « Sortie de crise », le secrétaire permanent du CODEFI devient conseiller départemental à la sortie de crise pour orienter les entreprises fragilisées vers les bons interlocuteurs en vue de traiter les difficultés qu'elles rencontrent.

Le CODEFI aide les entreprises en difficulté à élaborer et à mettre en œuvre des solutions permettant d'assurer leur pérennité et leur développement. Ainsi, il 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, quel que soit leur secteur 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 conseiller départemental à la sortie de crise.

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 :

- pour les entreprises créées à compter du 1^{er} janvier 2019, à la masse salariale en 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 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 ou venant en complément d'autres dispositifs comme le PGE 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 22).

Tableau 22 – 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 23).

Tableau 23 – 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 9 juin 2021, 138 aides avaient été octroyées dans ce cadre, pour un montant global de 106 millions d'euros. Les entreprises bénéficiaires employaient environ 10 600 collaborateurs en CDI. Et 97 demandes supplémentaires étaient en cours d'instruction ou à instruire.

Au 31 mars 2021, 23 prêts du FDES « classique » avaient été accordés, pour 464 millions d'euros.

3.1.3. Le Prêt Rebond

Hors du champ couvert par le comité et créé en avril 2020 pour venir en aide aux petites et moyennes entreprises impactées par la crise du Covid-19, le Prêt Rebond, soutenu par les fonds européens, a été mis en place par Bpifrance et les Régions, avec l'appui de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Face à l'ampleur des besoins, le Prêt Rebond FEDER a pris le relais pour assurer la continuité du soutien public. Cofinancé par le Fonds européen de développement régional et soutenu par React-EU, il s'inscrit dans l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus de l'Union européenne.

Le Prêt Rebond propose aux TPE et PME créées il y a plus d'un an et rencontrant des difficultés conjoncturelles liées à la crise du Covid-19 des prêts allant de 10 000 à 300 000 euros (montant plafond variable d'une région à une autre). Ces emprunts sont remboursés sur sept ans, avec un différé d'amortissement du capital de deux ans, soit la période durant laquelle l'entreprise est autorisée à ne pas rembourser le prêt.

Quinze régions ont mis en place le Prêt Rebond jusqu'ici, avec l'ambition de proposer aux TPE et PME un processus de soutien financier rapide et efficace. Dix d'entre elles proposent des procédures de demande en ligne pour les prêts inférieurs à 50 000 euros

avec une réponse sous 48 heures et un décaissement sous cinq jours en moyenne. Pour les montants supérieurs, la décision d'octroi intervient au bout d'une semaine.

Quinze régions ont mis en place des Prêts Rebonds : Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre Val-de-Loire, Grand Est, Guadeloupe, Guyane, Hauts-de-France, Île-de-France, Martinique, Normandie, Occitanie, PACA, Pays de la Loire et Réunion.

Douze régions proposent des Prêts Rebonds financés par des fonds européens (FEDER et React-EU) : Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Grand Est, Guadeloupe, Guyane, Île-de-France, Centre-Val de Loire, Hauts-de-France, Martinique, Normandie et Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Dix régions proposent un traitement numérique des demandes pour les prêts inférieurs à 50 000 euros : Île-de-France, Hauts-de-France, Centre-Val de Loire, Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Normandie, Guyane, Guadeloupe et Martinique.

Selon les chiffres de Bpifrance arrêtés au 31 mai 2021, 1,372 milliard d'euros ont été mis à disposition des TPE et PME depuis la mise en place du Prêt Rebond. Les régions ont engagé 274 millions de dotations régionales et 168 millions d'euros de fonds européens (FEDER + React-EU), soit 442 millions d'euros. Bpifrance a complété les investissements régionaux, portant le volume de Prêt Rebond disponible pour les entreprises à 1,372 milliard d'euros. Plus de 16 490 entreprises ont pu bénéficier d'un Prêt Rebond dans les territoires concernés.

L'Île-de-France a alloué des Prêts Rebonds à 6 060 entreprises entre mai et décembre 2020, à hauteur de 300 millions d'euros pour un prêt moyen de 50 000 euros. La région a annoncé l'augmentation du budget alloué, revalorisé à 351 millions d'euros. Alexandra Dublanche, vice-présidente de la région chargée du Développement économique et de l'attractivité, de l'agriculture et la ruralité, précise que le profil des entreprises bénéficiant du dispositif est bien identifié : « Il s'agit de TPE de 2 à 4 salariés, avec un chiffre d'affaires de 500 000 euros en moyenne. Les entreprises sollicitant le Prêt Rebond sont donc majoritairement des petites entreprises, un tiers d'entre elles sans salarié, relevant des activités scientifiques et techniques, du commerce, de l'industrie et enfin de l'hôtellerie-restauration. »

Cette prépondérance des entreprises de taille modeste parmi les bénéficiaires du Prêt Rebond se retrouve en Bourgogne Franche-Comté, selon les chiffres de Bpifrance arrêtés au 31 décembre 2020. En investissant 15 millions d'euros de FEDER et 4,5 millions d'euros de fonds régionaux, la région, soutenue par Bpifrance, a dégagé 57 millions d'euros de prêts, dont 24 millions ont déjà été alloués. Si le prêt moyen consenti, 107 000 euros, est supérieur à celui observé en Île-de-France, 65 % des entreprises bénéficiaires emploient 10 salariés ou moins. Elles évoluent en grande majorité (62 %) dans les secteurs

de l'industrie, de la construction, du commerce, de l'hébergement et de la restauration, des branches particulièrement touchées par la crise et les mesures de confinement.

3.1.4. Le Fonds Covid-Résistance

Les 16 fonds Covid-Résistance déployés par la Banque des territoires avec les régions représentent 401 millions d'euros de financement global porté par la Banque des territoires, les régions, des EPCI et des départements, selon les chiffres communiqués par Régions de France. En complément des mesures d'urgence mises en place par l'État et les régions, ces fonds régionaux ont permis d'accorder des prêts aux entreprises (TPE/PME) exprimant un besoin de trésorerie supplémentaire ou non éligibles aux dispositifs nationaux (PGE et Fonds de solidarité dans son volet national). Ces prêts d'un montant moyen de 10 000 euros ont ainsi permis d'apporter une réponse complémentaire à certains acteurs de la vie locale et du tourisme (petits commerces, restaurateurs, petite hôtellerie, arts et spectacles). Il s'agit d'un dispositif à fort effet de levier : pour un euro engagé par la région dans le Prêt résistance, les banques en investissent quatre. Il n'a pas été possible de rassembler les données sur l'ensemble des dispositifs mis en place par les régions.

3.1.5. 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 ¹ :

« 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 de la France envers les pays à faible revenu, et rappelle combien il est important pour elle que les instruments de prêt concessionnels

¹ Les enveloppes FRPC de 2010 et 2018 disposent également de garanties similaires accordées par l'État à la Banque de France. Voir l'article 105 de la LOI n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 et article 144 de la Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

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 l'enveloppe tirable de la FRPC au printemps 2020 pour la porter à 4 milliards de droits de tirage spéciaux (soit 4,7 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 16,9 milliards de DTS a ainsi été levé par le Fonds au 22 mars 2021 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'UE 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 cet instrument 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

À la suite des propositions de la Commission, notamment d'une aide supplémentaire de 3,7 milliards d'euros en faveur de six États membres (Belgique, Chypre, Grèce, Lettonie, Lituanie et Malte), le Conseil a approuvé un soutien financier total au titre de SURE de 94,3 milliards d'euros en faveur de dix-neuf États membres.

Avec un dernier versement en date du 25 mai 2021, l'UE a fourni près de 90 milliards d'euros sous forme de prêts au titre de SURE. Les dix-neuf États membres de l'UE qui ont demandé à bénéficier de l'aide ont reçu tout ou partie du montant demandé. D'autres peuvent encore présenter des demandes d'aide financière au titre de SURE, qui dispose d'une enveloppe globale de 100 milliards d'euros.

Tableau 24 – Répartition des prêts SURE (en euros)

Pays	Montant de prêt proposé	Montant de prêt versé
Belgique	8,197 milliards	8,197 milliards
Bulgarie	511 millions	511 millions
Chypre	604 millions	604 millions
Estonie	230 millions	230 millions
Grèce	5,265 milliards	5,265 milliards
Espagne	21,324 milliards	21,324 milliards
Croatie	1,02 milliard	1,02 milliard
Hongrie	504 millions	504 millions
Irlande	2,5 milliards	2,5 milliards
Italie	27,438 milliards	27,438 milliards
Lituanie	957 millions	957 millions
Lettonie	305 millions	305 millions
Malte	420 millions	420 millions
Pologne	11,236 milliards	8,236 milliards
Portugal	5,934 milliards	5,41 milliards
Roumanie	4,099 milliards	3 milliards
Slovénie	1,113 milliard	1,113 milliard
Slovaquie	630 millions	630 millions
Tchéquie	2 milliards	2 milliards
Total	94,3 milliards	89,6 milliards

Source : Commission européenne

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

L'article 33 de la troisième LFR 2020 du 30 juillet 2020 autorise le ministre chargé de l'Économie, des Finances et de la Relance à octroyer la garantie de l'État au groupe Banque européenne d'investissement (BEI) dans le Fonds paneuropéen de garantie (PEGF, *Pan-European Guarantee Fund*) en réponse au Covid-19.

La création du PEGF est issue des conclusions de l'Eurogroupe inclusif du 9 avril 2020, reprises par le Conseil européen du 23 avril, dans le cadre de la première réponse européenne à la pandémie de Covid-19 (aux côtés de la mobilisation du Mécanisme européen de stabilité et des prêts de la Commission au titre du programme SURE). La structure et la documentation juridique PEGF ont ensuite été approuvées par le Conseil d'administration de la BEI le 26 mai 2020.

Le PEGF est un dispositif temporaire qui prend la forme d'un mandat octroyé par les États membres à la BEI, doté d'un bilan et d'un cadre de risque propres, distincts de ceux de la banque. À partir d'une garantie callable fournie par les 27 États membres de l'UE, d'un montant de 25 milliards d'euros, (contribution proportionnelle à leur quote-part du capital de la BEI), l'objectif du PEGF est de déployer jusqu'à 200 milliards d'euros de financements à des entreprises européennes, essentiellement des PME, en dé-risquant partiellement les intermédiaires financiers. Les bénéficiaires finaux doivent être des entreprises viables sur le long terme mais qui ont été confrontées à des difficultés de liquidité dans la crise actuelle. Au moins 65 % des financements sont réservés aux PME et 75 % concernent des mécanismes de partage de risque (garanties, contre-garanties, titrisation, etc.) sur des portefeuilles de prêts, contre 25 % maximum pour des financements de type fonds propres.

Il convient cependant de noter que cinq États ont décidé de ne pas participer au PEGF (Estonie, Hongrie, République tchèque, Lettonie, Roumanie), ce qui diminue le montant de la garantie réellement disponible à 24,4 milliards d'euros.

Pour la France, le plafond de garantie est fixé à 4,7 milliards d'euros, correspondant à sa quote-part au capital de la BEI (18,8 %) rapportée au montant total de la garantie. L'appel d'une partie de cette garantie est probable compte tenu d'un taux de sinistralité net, défini dans ses statuts, de 20 % du montant total de la garantie. Toutes les pertes du PEGF seront supportées de manière proportionnelle par les États membres y participant. Compte tenu du rythme de déploiement du dispositif (voir *infra*), à fin mai 2021 aucun appel de la garantie n'a encore été réalisé.

De nature temporaire, le PEGF dispose d'une période d'investissement initiale fixée jusqu'au 31 décembre 2021, pouvant le cas échéant être prolongée de six mois avec

l'accord d'une majorité d'États contributeurs, et au-delà à l'unanimité. Sa gouvernance comprend un Comité des contributeurs, constitué des représentants des pays contributeurs qui supervise la mise en œuvre du Fonds et approuve les opérations mobilisant la garantie.

Les premières opérations du PEGF ont été approuvées en octobre 2020. Le déploiement du fonds s'est depuis fortement accéléré : à fin mai 2021, plus de 50 % de la garantie a été engagée par le comité des contributeurs, ce qui permettra la mobilisation d'environ 104 milliards d'euros (soit 52 % de l'objectif des 200 milliards). À fin mai, la France est le troisième pays bénéficiaire des financements du PEGF (avec 1,6 milliard d'euros de garantie mobilisée et 12 milliards de financements pouvant *in fine* être déployés) devant l'Italie et l'Espagne. Les opérations du PEGF se déploient en France *via* Bpifrance, des établissements bancaires privés et, dans une moindre mesure, des sociétés de gestion.

S'agissant du suivi et de la surveillance du PEGF, le Groupe BEI transmet au comité des contributeurs des rapports semestriels, trimestriels et mensuels sur le niveau de risque du portefeuille pour chaque produit déployé (comprenant notamment les volumes mobilisés et le taux de sinistralité, qui correspond au ratio entre le montant des pertes et le total du portefeuille). Ces rapports permettent d'assurer la conformité du PEGF avec les différentes limites imposées par ses statuts.

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, une première tranche de 138 millions d'euros a été débloquée 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.

La seconde tranche de 102 millions d'euros a été appelée le 1^{er} juin 2021 afin de couvrir les dépenses de fonctionnement de la Collectivité, ainsi que les éventuelles dépenses exceptionnelles nécessaires au soutien de l'économie polynésienne. Le décaissement de cette seconde tranche devrait avoir lieu en juillet 2021, après transmission au Président du Pays et validation par le Directeur des finances publiques 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.

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.

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 est, en principe, imputé d'office par l'administration sur le solde de la CFE due au titre de 2020. Dans le cas où le solde de CFE exigible à partir du 1^{er} décembre 2020 ne tient pas compte du dégrèvement, les redevables concernés peuvent en faire la demande sur papier libre dans le délai de réclamation prévu en matière de CFE, c'est-à-dire, dans la plupart des cas, jusqu'au 31 décembre 2021.

Le montant total du dégrèvement 2020 est d'environ 102 millions d'euros pour 100 000 dossiers en ce qui concerne les dégrèvements imputés d'office, et de 23 millions d'euros pour 25 000 dossiers environ pour les dégrèvements suite à demande¹.

Les remises de dette

Outre des exonérations de cotisations patronales, l'article 65 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR3 2020), prévoit :

- 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 et ne pouvant pas bénéficier des exonérations patronales et de l'aide au paiement ;
- des plans d'apurement de cotisations, qui seront proposés par les organismes de recouvrement, sans majoration ni pénalités.

S'agissant des remises de dettes permises par le VI de l'article 65 de la LFR3, au 30 juin 2021, plus de 3 500 demandes ont été effectuées en ligne. Ces demandes seront traitées à partir du mois de juillet.

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.

L'article 249 de la LFI 2021, qui charge le comité du suivi et de l'évaluation de cette mesure, dispose 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 montant de l'aide aux entreprises que

¹ Source DGFIP, juillet 2021.

représente ce dispositif ne sera toutefois connu qu'après l'exploitation du dépôt des déclarations d'impôt de 2020, postérieurement à la publication de ce rapport.

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

L'article 20 de la loi de finances pour 2021 met en place un crédit d'impôt au titre des abandons ou renonciations définitifs des loyers hors taxes et hors accessoires échus, 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 renonciations 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 25 – 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 140 Mds€ au 12 mars 2021 dont 120 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 2 juillet 2021 1 Md€ sur la première vague	Très faible
3 Fonds de solidarité	Subvention	Forte 33,6 Mds€ au 15 juillet 2021 7 Mds€ pour la seule première vague	Forte Financement intégral par l'État sans ressources nouvelles
4 Activité partielle	Subvention	Massive Au 16 juin 2021, 3,1 Mds d'heures consommées pour un soutien global de 32,1 Mds€ 2,0 Mds d'heures et 21 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 : 106 M€ au 9 juin 2021 Dispositif de droit commun FDES : 464 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 : 3,55 Mds€ reportés de moins de 3 mois en moyenne ¹ Charges fiscales et accélérations : 31 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 ; • 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

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

			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, 21,4 Mds€ restant dus au 14 juin 2021 dont plus de 5 Mds€ reportés entre mars 2020 et mars 2021	Moyen à 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 ; • 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'Acosse 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 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	Prêt	Faible à moyen	Faible

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.

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		L'impact sur les entreprises françaises est 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. L'impact sur les entreprises françaises est faible à fin mai en raison du faible niveau de décaissement 300 millions d'euros. Mais l'impact pourrait être beaucoup plus élevé d'ici fin 2021 et représenter au moins 12 milliards d'euros, correspondant au montant des opérations approuvées à fin mai, mais non décaissées	à fin juin 2021 aucun appel en garantie n'a été réalisé, mais il pourrait s'élever à plusieurs centaines de millions d'euros en 2022 compte tenu du taux de sinistralité net qui devrait être relativement élevé.
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. Une seconde tranche de 102 millions d'euros a été appelée le 1er juin 2021 afin de couvrir les dépenses de fonctionnement de la Collectivité	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'événementiel	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

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 se traduit par 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 la situation financière des entreprises et réduire le niveau de l'investissement, pénalisant de fait 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 tout au long 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

¹ Voir par exemple l'analyse du Comité européen du risque systémique (ESRB, 2021). Pour un cadre théorique simple, voir Blanchard O. et Cohen D. (2020), « The Covid economic crisis », chapitre supplémentaire à la huitième édition, *Macroéconomie*, juillet.

macroéconomiques comme la croissance, le chômage, l'investissement global ou les inégalités. D'autres canaux de transmission du choc Covid-19 existent, tels que les réallocations sectorielles du côté de l'offre comme de la demande, des chocs de coûts ou sur les chaînes internationales de production ainsi que les effets de bouclage macroéconomiques européens et internationaux, mais ils ne sont pas explorés en détail dans cette section.

1.1. Les effets de la crise sur la situation financière 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 sur la liquidité des entreprises, ainsi que ses conséquences sur les risques de défaillances. À cet égard, différentes approches et méthodes ont été employées. Celles-ci vont de l'enquête par questionnaire auprès des entreprises jusqu'au travail de micro-simulation, en passant par la construction de modèles exclusivement théoriques¹. À cet égard, il est intéressant de noter que les résultats de cette littérature convergent en plusieurs points, même si les méthodes adoptées diffèrent.

Si la plupart des travaux menés insistent sur les conséquences néfastes de la crise, et la nécessité de l'intervention publique pour y faire face, plusieurs soulignent néanmoins le risque de conséquences négatives de cette intervention pour la productivité.

1.1.1. Des risques importants pour la trésorerie des entreprises

Le premier constat sur lequel s'accordent les différentes analyses est l'impact très significatif de la crise sur la situation financière des entreprises en l'absence d'intervention publique. La trésorerie des entreprises est pénalisée par la baisse et le changement de

¹ Voir notamment Bennedsen *et al.* (2020) pour l'enquête par questionnaire ; Guerini *et al.* (2020) pour la micro-simulation ; ou encore Sharma *et al.* (2020) pour le modèle théorique. 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.

composition de la demande, la rupture des chaînes de valeur ainsi que les coûts de mise en conformité avec les normes sanitaires (ESRB, 2021)¹.

Pour Revoltella *et al.* (2020)², les pertes de revenu nettes cumulées induites par la crise du Covid-19 pour les entreprises de l'UE (toutes tailles confondues) seraient comprises dans une fourchette de 5,4 % à 10 % de la valeur totale des actifs, soit entre 13 % et 24 % du PIB de l'UE, en fonction de la force du soutien public et de la durée de la période de normalisation. Ces pertes de revenu se traduiraient par des difficultés de trésorerie pour 51 % à 58 % d'entre elles suite au premier confinement.

Pour étudier l'effet de la crise sur la vulnérabilité financière des entreprises, les différents articles analysés se concentrent généralement sur trois critères principaux : la liquidité, définie 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) ; la solvabilité, définie comme la capacité d'une entreprise à couvrir l'ensemble de ses charges à l'aide de ses fonds propres ; et le taux d'endettement de l'entreprise. Ces différents critères rendent compte de multiples façons de la situation financière des entreprises, et de leur capacité à assurer leur survie dans un contexte de crise, car une partie de ces difficultés pourrait *in fine* se traduire par des défaillances.

Ainsi, dans une étude de l'OCDE publiée en juin 2020, Demmou *et al.* (2020)³ simulent l'effet de la crise sur la liquidité d'une population d'environ un million d'entreprises européennes. Initialement, les auteurs anticipaient 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. Cependant, dans un article publié en janvier 2021⁴, les auteurs ont actualisé leurs résultats⁵. En l'absence de toute intervention publique, la part des entreprises faisant face à un défaut de liquidités aurait pu atteindre 18 % après un mois de confinement (contre 1,5 % à 7 % en période normale), 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 un scénario optimiste (un

¹ ESRB (2021), *Financial stability implications of support measures to protect the real economy from the Covid-19 pandemic*, European Systemic Risk Board, février.

² Revoltella D., Maurin L. et Pal R. (2020), « *EU firms in the post Covid-19 environment : investment-debt trade-offs and the optimal sequencing of policy responses* », Vox EU, juin.

³ Demmou *et al.* (2020), « *Corporate sector vulnerabilities during the Covid-19 outbreak: Assessment and policy responses* », *Tackling coronavirus: contributing to a global effort*, OCDE, mai.

⁴ 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.

⁵ Les auteurs utilisent la nomenclature statistique NACE Rév-2. En pratique, leur analyse se fonde sur la comparaison de douze secteurs d'activité.

seul confinement de deux mois) ou pessimiste (un reconfinement sept mois après le déclenchement de la crise). Les auteurs anticipent en outre 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.

Dans une autre étude sur données européennes publiée en septembre 2020, Gourinchas *et al.* (2020)¹, développent une approche différente qui les mène à des résultats légèrement plus modestes. En combinant trois formes de chocs négatifs, sur l'offre, la demande et la productivité, la crise aurait ainsi pu pousser la proportion d'entreprises illiquides de 9,4 % hors Covid à 18,2 %. À l'occasion de l'actualisation de leurs travaux, Gourinchas *et al.* (2021)² obtiennent des résultats sensiblement équivalents, légèrement inférieurs à ceux de Demmou *et al.* (2021), avec une hausse en 2020 de 9,8 points de pourcentage du taux de défaillance des PME par rapport à un scénario contrefactuel hors Covid. Plus récemment, toujours sur données européennes, Ebeké *et al.* (2021) estiment que la part des entreprises illiquides pourrait tripler par rapport aux niveaux d'avant-crise, tandis que la part des entreprises insolvables augmenterait de 11 % à 20 % dans les pays développés et de 14 % à 30 % dans les pays émergents.

Pour une perspective internationale, en simulant les effets de la crise sur une population de 15 000 sociétés cotées réparties dans 26 pays (dont la France), De Vito et Gomez (2020)³ anticipent que les entreprises disposeraient en moyenne de liquidités suffisantes pour couvrir leurs charges d'exploitation pendant deux ans et demi contre presque cinq ans en l'absence de choc. Seulement 4 % des dettes à court terme et des charges opérationnelles pourraient être couvertes par la trésorerie opérationnelle en cas de baisse de 50 % des ventes.

Dans le cas de la France, Guerini *et al.* (2020)⁴ anticipaient une hausse de presque 80 % des problèmes de solvabilité, ainsi qu'une multiplication par 2,5 des problèmes de liquidité des entreprises en l'absence de mesure de soutien d'urgence, soit un passage de 3,8 % à 10 % d'entreprises illiquides. À titre de comparaison pour le cas italien, en réalisant un ensemble de micro-simulations sur un échantillon de 750 000 entreprises italiennes,

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 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.

³ 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.

⁴ Guerini *et al.* (2020), « Dynamique des défaillances d'entreprises en France et crise de la Covid-19 », *op. cit.*

Schivardi et Romano (2020)¹ montrent qu'environ 23 % des entreprises étudiées, représentant plus de 3 millions de salariés, rencontreraient des problèmes de liquidité au début de l'été 2020 à la suite du confinement. Les besoins totaux en termes de liquidité seraient par ailleurs estimés à 70 milliards d'euros.

Plus récemment, Hadjibeyli *et al.* (2021)² anticipent que la crise, en l'absence de soutien public, 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 insolvables : 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 d'euros dans un scénario sans crise.

Les études économiques insistent également sur la nécessité de prendre en compte la grande hétérogénéité des effets de la crise. Tout d'abord, en raison de la forte variabilité de l'intensité sectorielle du choc, le risque de difficultés de trésorerie varie significativement d'un secteur d'activité à l'autre³. Ainsi, d'après Demmou *et al.* (2021), 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. Pour Gourinchas *et al.* (2021), la hausse du taux d'illiquidité liée à la crise varierait 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. Hadjibeyli *et al.* (2021) abondent également en ce sens, en montrant 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. Une étude de la Banque des règlements internationaux⁴ montre en outre que le risque de crédit est concentré dans des secteurs de services qui sont en moyenne moins endettés que l'industrie. Le risque de crédit pourrait donc être, au niveau macroéconomique, plus faible que lors de la grande

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

² Hadjibeyli B., Roulleau G. et Bauer A. (2021), « Live and (don't) let die : The impact of Covid-19 and public support on French firms », ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, avril.

³ Voir Fairlie R. W. (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.

⁴ Mojon B., Rees D. et Schmieder C. (2021), « How much stress could Covid put on corporate credit? Evidence using sectoral data », *Bis Quarterly Review*, mars.

crise de 2008-2009. Pour une comparaison avec d'autres économies nationales, en s'appuyant sur des données d'enquête portant sur les entreprises danoises, Bennedsen *et al.* (2020)¹ estiment que les entreprises les plus affectées sont issues des secteurs de l'hébergement-restauration (baisse de 73 % des revenus), des arts et divertissements (69 %) ou de l'éducation (50 %). Le commerce de détail et les industries manufacturières seraient aussi sévèrement touchés (70 %).

Les effets de la crise sur la situation financière des entreprises varient également de façon significative en fonction de la situation géographique de l'entreprise, non seulement en raison de la spécialisation sectorielle propre à chaque région, mais aussi parce que les différentes vagues pandémiques n'ont pas eu le même impact partout. Pour Hadjibeyli *et al.* (2021), qui contrôlent cet effet de composition sectorielle, les zones les plus touchées par les problèmes de liquidité et de solvabilité sont celles les plus frappées par l'épidémie (Grand Est notamment), mais aussi des régions touristiques (Ouest, Savoie) ayant sans doute davantage souffert des restrictions de mobilité². Au niveau européen, Gourinchas *et al.* (2021) montre que les pays sont touchés de façon assez variable, avec une hausse du taux d'illiquidité de 5,3 points en République tchèque, contre 7,9 points en France et 12,8 points en Italie.

Guerini *et al.* (2020) soulignent également le fait que l'impact de la crise n'est pas le même en fonction de la taille de l'entreprise. Les PME se montreraient ainsi plus résilientes, avec un risque de défaillance inférieur (7 %) à celui des grandes entreprises (13 %) et des microentreprises (11 %).

Fairlie (2020)³, de son côté, insiste sur l'importance des caractéristiques individuelles des entrepreneurs (sexe, origine ethnique...) pour expliquer l'hétérogénéité des effets de la crise aux États-Unis. Sur la période du premier confinement, les entrepreneurs afro-américains ont ainsi été les plus touchés par le Covid-19 (41 % des petites entreprises dont le propriétaire est un Afro-Américain ont disparu), suivis par les entrepreneurs latino-américains (32 %) et les entrepreneurs asiatiques (26 %), contre 22 % de faillites environ. En moyenne, les entrepreneurs immigrés sont touchés par les faillites dans 36 % des cas. Les entrepreneuses sont également plus touchées que leurs homologues masculins, avec environ 25 % de faillites. L'auteur explique ce constat par la surreprésentation des femmes, des Noirs, des Latinos et des Asiatiques parmi les entrepreneurs présents sur les secteurs d'activité les plus touchés par la crise, à savoir la construction, l'hébergement-

¹ Bennedsen M., Larsen B., Schmutte I. et Scur D. (2020), « Understanding the impact of government aid to firms in the Covid-19 pandemic », Vox EU, juin.

² Hadjibeyli B., Roulleau G. et Bauer A. (2021), « [L'impact de la pandémie de Covid-19 sur les entreprises françaises](#) », *Trésor-Éco*, n° 282, Direction générale du Trésor, avril. Cet article fera l'objet d'un développement approfondi dans le chapitre 4 du présent rapport.

³ Fairlie R. W. (2020), *op. cit.*

restauration et le transport. Enfin, à partir d'une étude sur plus de 4 000 entreprises dans 133 pays, Borino *et al.* (2021)¹ montrent que si les entreprises engagées dans le commerce international ont été plus exposées que les autres, elles ont également eu tendance à prendre des mesures leur permettant d'accroître leur résilience face au choc.

1.1.2. 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. La plupart des articles précités apportent un éclairage sur cette question. Ainsi, pour Demmou *et al.* (2021), les mesures d'allègement de la masse salariale comme l'activité partielle, 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 suite au choc. En cumulant les différentes formes de dispositifs (reports d'imposition, moratoires sur les dettes privées, prêts garantis et activité partielle), le soutien public réduirait de 26 % à 7 % la proportion d'entreprises illiquides après deux mois de confinement. Pour Gourinchas *et al.* (2021), 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, en réduisant de 3,6 à 7,4 points de pourcentage la hausse du taux d'entreprises illiquides selon l'architecture de la mesure (durée et niveau de la prise en charge publique de la masse salariale).

Pour le cas français, Guerini *et al.* (2020) concluent que l'activité partielle aurait pour effet de réduire significativement la vulnérabilité financière des entreprises, en limitant à 1,5 point la hausse de la proportion des entreprises insolvable, et à 6 points la hausse de la proportion des entreprises illiquides. De leur côté, Hadjibeyli et Roulleau (2021) estiment que 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 insolvable en raison de la crise contre 8 points en l'absence de soutien public. Plus particulièrement, l'activité partielle et le fonds de solidarité seraient les deux dispositifs avec 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. Le fonds de solidarité réduirait quant à lui de 2 points environ la proportion d'entreprises insolvable, et de 5 points environ la proportion d'entreprises illiquides. À l'inverse, les reports et exonérations de charges auraient un effet

¹ Borino F., Carlson E., Rollo V. et Solleder O. (2021), « [International firms: More exposed but more resilient during Covid-19](#) », Vox EU, avril.

beaucoup plus limité, équivalent à seulement 0,3 point sur la part des entreprises insolvables, et 1,7 point sur la part des entreprises illiquides.

La plupart des études économiques *ex ante* (c'est-à-dire fondées sur une modélisation du comportement des entreprises face au choc) concluent également à l'utilité des programmes de prêts garantis par l'État. Selon De 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. En réalisant un ensemble de micro-simulations sur un échantillon de 750 000 entreprises italiennes, Schivardi et Romano (2020)² cherchent à estimer l'impact potentiel du programme *Decreto Liquidita*, qui s'appuie sur une garantie totale de 25 000 euros au minimum par entreprise, plus 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. Elenev *et al.* (2020)³ plaident également en ce sens à l'aide d'un modèle théorique d'équilibre général.

Dans deux articles parus en 2020 et 2021, Anderson *et al.* (2020⁴, 2021⁵) proposent une présentation assez complète des programmes de prêts garantis par l'État. 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. En complément, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie prévoient un délai alternatif de dix ans, lorsque l'État prend totalement en charge les pertes bancaires en cas de défaut de remboursement (on parle alors de « garantie totale » ou de « garantie à 100 % »). 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 les pertes potentielles en cas de défaut de remboursement sont prises en charge à 100 % par l'État (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 %). Tous les pays partagent

¹ De Vito A. et Gomez J. P. (2020), *op. cit.*

² Schivardi F. et Romano G. (2020), *op. cit.*

³ Elenev V. *et al.* (2020), « [Can the Covid bailouts save the economy?](#) », *NBER Working Paper Series*, n° 27207, National Bureau of Economic Research, mai.

⁴ Anderson J., Papadia F. et Véron N. (2020), « [Government-guaranteed bank lending in Europe: Beyond the headline numbers](#) », PIIE, juillet.

⁵ Anderson J., Papadia F. et Veron N. (2021), « Covid-19 credit-support programmes in Europe's five largest economies », Working Paper, février.

certains choix majeurs, comme la priorité donnée aux PME ou l'interdiction du paiement de dividendes pour les grandes entreprises. Cependant, avec des taux d'intérêt plus bas que ses voisins, la France favorise un niveau de couverture assez élevé, autrement dit une définition des modalités de prêts permettant de toucher une population d'entreprises la plus large possible. Cela se fait au prix d'une mise à contribution plus élevée du secteur bancaire, car la garantie publique ne couvre pas 100 % du prêt comme dans certains pays mais 90 %. 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 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.

Plus récemment, dans un rapport de l'Institut des politiques publiques pour la commission des Finances du Sénat, Bach *et al.* (2021)¹ montrent que le PGE aurait bien un impact significatif sur l'endettement brut, et sur la résilience de l'investissement des entreprises bénéficiaires en 2020, le tout pour un coût modéré estimé à environ 3 % de pertes nettes et à 5 % environ de pertes brutes. Ce taux de perte brute est très proche de celui anticipé par le gouvernement : 4,6 % dans le Projet de loi de finances 2021 et 5,3 % selon l'estimation actualisée pour le Programme de stabilité 2021. Le rapport de l'IPP indique également que si les entreprises qui ont eu recours au PGE voient leur endettement brut augmenter significativement plus que celles qui n'y ont pas eu recours, l'endettement net ne progresse pas. De manière générale, Gaspar et Gopinath (2020)² insistent sur le fait que cette intervention publique de grande ampleur est d'autant plus bienvenue que les gouvernements bénéficient de coûts d'emprunt historiquement faibles.

Il est à noter que l'ampleur de cette intervention varie considérablement d'un pays à l'autre (voir la section 4 du présent chapitre). En construisant un indice d'intensité des mesures économiques d'urgence, Elgin *et al.* (2020)³ constatent que le PIB par habitant, l'âge médian de la population, le nombre de lits d'hôpitaux par habitant et le nombre total de cas recensés de Covid-19 sont corrélés significativement avec l'ampleur des mesures de politique économique prises par les pays.

¹ Bach L., Ghio N., Guillouzouic A. et Malgouyres C. (2021), *Rapport d'évaluation de la contrainte pour les entreprises du remboursement des prêts garantis par l'État (PGE)*, rapport IPP n° 32, avril.

² Gaspar V. et Gopinath G. (2020), « *Fiscal Policies for a Transformed World* », IMF Blog, juillet.

³ Elgin C., Basbug G. et Yalaman A. (2020), « *Economic policy responses to a pandemic: Developing the Covid-19 Economic Stimulus Index* », Vox EU, mai.

1.1.3. 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 leurs charges 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'intérêt à un niveau moins bas, absence de soutien massif aux entreprises...).

Or, comme le souligne Artus (2020)¹, les mesures accommodantes destinées à soutenir l'activité économique peuvent avoir pour effet d'éviter la fermeture de ces entreprises qui, en temps normal, auraient fait faillite. Pour Acharya *et al.* (2020)², le soutien apporté aux entreprises « zombies » est susceptible de poser trois types de difficultés. Tout d'abord, cela pourrait entraîner une mauvaise allocation des facteurs de production en accroissant de façon sous-optimale leur prix et en réduisant leur disponibilité au détriment des entreprises productives. 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 a un impact sectoriel positif sur la productivité du travail en affectant principalement des secteurs abrités à faible productivité³. De plus, en orientant une partie des crédits vers des entreprises « zombies » qui cherchent uniquement à survivre, cette politique aurait pour effet de réduire le volume des crédits octroyés aux entreprises productives, et donc *in fine* le niveau global de l'investissement privé. 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, donc de pénaliser les autres entreprises du même secteur tout en réduisant l'investissement et la productivité. Empiriquement, les auteurs estiment ainsi qu'une hausse de 10 points de pourcentage de la part des entreprises « zombies » sur un secteur serait corrélée à une inflation plus faible de 0,3 point de pourcentage, à des taux de marges plus faibles pour les entreprises non « zombies », à des quantités vendues plus élevées et enfin à une diminution du taux d'investissement de 1,3 point de pourcentage en moyenne.

¹ Artus P. (2020), « Des zombies ou des faillites ? », *Flash Économie*, n° 1334, novembre.

² Acharya V. *et al.* (2020), « Zombie credit and (dis-) inflation: Evidence from Europe », NBER, mai.

³ Conseil national de productivité (2021), *Les effets de la crise Covid-19 sur la productivité et la compétitivité*, deuxième rapport du Conseil national de productivité, janvier.

Pour faire face au risque de multiplication des entreprises « zombies », Blanchard *et al.* (2020)¹ 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...). 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)² suggère notamment de transformer le supplément d'endettement des entreprises en fonds propres ou quasi-fonds propres et de ne pas sauver les entreprises dont on sait avec certitude qu'elles ne peuvent devenir que des zombies. Il faudrait donc organiser sur la durée la requalification de leurs salariés.

Cependant, la plupart des analyses s'accordent sur le fait que le risque de zombification est davantage un risque de moyen terme, qui devrait plutôt faire l'objet d'un traitement après la 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 (voir le rapport du Conseil national de productivité, 2020). Or, comme l'indiquent Schivardi *et al.* (2020)³, soutenir les entreprises « zombies » en période de crise permet d'éviter les licenciements en masse et donc un impact négatif 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. Cros *et al.* (2021)⁴ soulignent en outre qu'à ce stade, les facteurs prédictifs des faillites d'entreprises (faible productivité, endettement) étaient toujours à l'œuvre en 2020. À partir de données sur les défaillances d'entreprises françaises en 2020, les auteurs indiquent que l'économie ferait davantage face à un phénomène d'« hibernation » que de « zombification ». Pour une perspective internationale, Groenewegen *et al.* (2021)⁵ montrent également, à partir de données d'enquête sur les entreprises néerlandaises, que les aides publiques n'auraient pas tendance à s'adresser en priorité à des entreprises moins productives.

¹ 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.

² Artus (2020), *op. cit.*

³ Schivardi *et al.* (2020), *op. cit.*

⁴ Cros M., Epaulard A. et Martin P. (2021), « [Will Schumpeter catch Covid-19? Evidence from France](#) », Vox EU, mars.

⁵ Groenewegen J., Hardeman S. et Stam E. (2021), « Does Covid-19 state aid reach the right firms? Covid-19 state aid turnover expectations, uncertainty and management practices », *Journal of Business Venturing Insights*, vol. 16, novembre.

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

1.2.1. Une contraction significative de l'activité, mais une reprise progressive encouragée par l'intervention publique

De très nombreuses études académiques mais surtout institutionnelles ont cherché à évaluer les conséquences de la crise sanitaire sur le niveau de la production, la résilience des chaînes de valeur et la continuité des processus d'approvisionnement.

Comme le soulignent Blanchard *et al.* (2020)¹, la crise sanitaire est simultanément porteuse d'un choc de demande (diminution de la consommation et de l'investissement) et d'offre (contrainte sur l'offre de travail et l'activité de production en période de restriction sanitaire). Dans une étude de l'OFCE, Dauvin et Sampognaro (2021)² estiment ainsi que les fermetures et contraintes administratives d'origine sanitaire et les difficultés d'approvisionnement expliqueraient à elles seules 22 points sur 31 % de baisse de l'activité économique au mois d'avril 2020. Baldwin (2020)³ ajoute également à cela que la crise est source d'anticipations pessimistes chez les agents économiques, entraînant reports de consommation pour les ménages et d'investissement pour les entreprises.

Dans une note de l'Insee, Baleyte *et al.* (2021)⁴ observent que les branches les plus touchées par les effets de la pandémie (hébergement-restauration, commerce de détail...) et les restrictions sanitaires expliqueraient directement la moitié de la perte globale d'activité, soit 5 points de PIB (6 points de PIB avec les effets en cascade). Pour Heyer et Timbeau (2021)⁵, sur la période 2020-2021, les entreprises encaisseraient près de 90 milliards de pertes dans leurs fonds propres. Cependant, les auteurs précisent que les administrations publiques absorberaient environ 80 % de la perte de revenu totale de l'économie sur les années 2020-2021. L'OCDE insiste en particulier sur l'impact préjudiciable de la crise sur les chaînes de valeur de différents secteurs d'activité et types d'entreprises comme l'industrie aéronautique, la vente au détail ou encore les start-up en général. En particulier, il ressort de ces différentes études que la dépendance vis-à-vis d'un petit nombre de fournisseurs ou de distributeurs a considérablement accru les difficultés pesant sur ces secteurs d'activité ou types d'entreprises. De ce point de vue,

¹ *Op. cit.*

² Dauvin M. et Sampognaro R. (2021), « [Le modèle "mixte" : un outil d'évaluation du choc de la Covid-19](#) », *Revue de l'OFCE*, n° 172, février.

³ Baldwin R. (2020), « Keeping the lights on: Economic medicine for a medical shock », *Vox EU*, mars.

⁴ Baleyte J. *et al.* (2021), « [L'économie française en 2020 : une année de bouleversements](#) », *Insee Analyses*, n° 64, mai.

⁵ Heyer É. et Timbeau X. (2021), « [Perspectives économiques 2021-2022](#) », *Policy Brief*, n° 89, OFCE, avril.

une plus grande diversification permettrait de s'assurer en partie contre de tels risques. Souquet *et al.* (2021)¹ constatent en outre que certaines régions ont été plus touchées que d'autres par cette contraction de l'activité. Ainsi, l'Île-de-France se singularise par un recul de l'activité de 19 % contre 15 % dans le reste du pays en lien avec des fermetures administratives plus longues (dix jours de plus en moyenne par rapport au reste de la France), ainsi qu'un recours plus fréquent au télétravail (24 % des effectifs salariés pendant la seconde quinzaine de mars 2020 contre 12 % dans le reste de la France).

Jusqu'au premier trimestre 2021, comme le montre l'enquête sur la situation des TPE-PME réalisée par la CPME entre le 29 avril et le 7 mai 2021², une majorité de dirigeants (55 %) ont constaté une baisse de leur chiffre d'affaires par rapport au trimestre précédent, mais 81 % d'entre eux considèrent que la reprise économique en France aura un impact significatif sur leur activité. 53 % de dirigeants demeurent cependant inquiets quant à la pérennité de leur entreprise à plus long terme. En outre, pour un tiers des entreprises, l'endettement s'est creusé au premier trimestre 2021. La hausse des prix des matières premières impacte 59 % d'entre eux, sans compter les difficultés d'approvisionnement. 22 % des chefs d'entreprise qui doivent payer un loyer ont des difficultés à le payer, alors que seuls 17 % d'entre eux ont bénéficié d'une aide de leur bailleur depuis le deuxième confinement. Enfin, 68 % des chefs d'entreprise ne s'attendent pas à un retour à la « vie normale » sans restriction sanitaire avant 2022. Selon une étude de Rexecode³ de mars 2021, cette contraction de l'activité se serait en outre accompagnée d'un net recul des indicateurs de compétitivité de la France, que n'expliquent ni la comparaison des prix à l'exportation, ni la spécialisation industrielle ou la dureté des restrictions sanitaires.

Au niveau européen, Sapir (2020)⁴ observe que la sévérité des mesures de restriction, la part du tourisme dans l'économie et la qualité de la gouvernance jouent toutes un rôle important dans l'explication des disparités de pertes économiques dans les divers pays de l'UE. Ainsi, l'auteur constate que les différences de pertes de PIB se situeraient entre 30 % et 50 % pour ce qui est de la rigueur des mesures de restriction, entre 35 % et 45 % pour la qualité de la gouvernance et entre 15 % et 25 % pour l'importance du secteur du tourisme. Une étude du Parlement européen menée par De Vet *et al.* (2021)⁵ montre en outre que les difficultés rencontrées par l'économie dans son ensemble et le secteur

¹ Souquet C. (2021), « [Impact du premier confinement sur les sociétés : l'Île-de-France plus affectée que les autres territoires](#) », *Insee Focus*, n° 234, mai.

² CPME (2021), « Enquête sur la situation des TPE-PME après un an de crise sanitaire et économique », mai.

³ Jessua E. (2021), « [Les indicateurs de compétitivité de la France reculent nettement en 2020](#) », *Rexecode*, n° 77, mars.

⁴ Sapir A. (2020) « [Why has Covid-19 hit different European Union economies so differently?](#) », *Policy Contribution*, n° 18, septembre.

⁵ De Vet *et al* (2021), « [Impacts of the Covid-19 pandemic on EU industries](#) », *European Parliament*, mars.

industriel en particulier sont largement dues à l'impact sectoriel des restrictions sanitaires, à la contraction de la demande globale, mais également au blocage des chaînes de valeur internationales. Liscak (2020)¹ décrit ces mécanismes de transmission internationale des difficultés économiques et montre que la France est davantage exposée aux chocs provenant du reste de l'UE que des chocs provenant des États-Unis ou de la Chine. Zhang (2021)² propose une analyse comparable pour le cas des entreprises japonaises.

Au niveau mondial, Filippini et Levy Yeyati (2021)³ proposent une perspective assez complète des coûts de la pandémie, à partir de quatre principales variables que sont la perte de croissance, l'accroissement du niveau de l'endettement, la surmortalité et les retards éducatifs. Clemens et Veuger (2020)⁴ ajoutent de surcroît que cette contraction de l'activité devrait se traduire par des pertes fiscales considérables, équivalentes à au moins 42 milliards de dollars pour le seul deuxième trimestre 2020 aux États-Unis. Pour un suivi des différents aspects des conséquences de la crise, il est à noter que Lewis *et al.* (2020)⁵ proposent un indice composite hebdomadaire constitué à partir d'une synthèse de dix variables différentes⁶. Plusieurs études ont en outre pris le parti d'évaluer les conséquences économiques de la crise au regard des différentes expériences passées de crises d'origine extra-économique, comme le font Ludvigson *et al.* (2020)⁷ avec les catastrophes naturelles aux États-Unis, ainsi que Jorda *et al.* (2020)⁸ dans le cas des épidémies en Europe. De manière agrégée, Mulligan (2020)⁹ synthétise ces différents apports en proposant une évaluation de la perte de bien-être engendrée par la crise. En raison du coût d'opportunité des mesures d'urgence budgétaires, du développement du marché noir, du ralentissement dans l'accumulation du capital humain, l'auteur évalue les

¹ Lisack N., Bergeaud A., Berthou A., Collès B., Gaulier G. et Ouvrard J.-F. (2020), « Covid-19 et chaînes de valeur », Bulletin de la Banque de France, n° 230, article 2, juillet.

² Zhang H. (2021), « The Impact of Covid-19 on Global Production Networks: Evidence from Japanese Multinational Firms », Discussion Paper Series, n° 364, ERIA.

³ Filippini F. et Levy Yeyati E. (2021), « A short note on Covid-19 and global income inequality », Working Paper, juin.

⁴ Clemens J. et Veuger S. (2020), « Implications of the Covid-19 Pandemic for State Government Tax Revenues », Working Paper n° 27426, NBER, juin.

⁵ Lewis D., Mertens K. et Stock J. H. (2020), « U.S. Economic Activity During the Early Weeks of the SARS-Cov-2 Outbreak », Working Paper n° 26954, NBER, avril.

⁶ L'indice en question est accessible à l'adresse suivante : <https://fred.stlouisfed.org/series/WEL>.

⁷ Ludvigson S. C., Ma S. et Ng S. (2020), « Covid19 and the Macroeconomic Effects of Costly Disasters », Working Paper n° 26987, NBER, avril.

⁸ Jordà Ò., Singh S. R. et Taylor A. M. (2020), *Longer-run Economic Consequences of Pandemics*, Working Paper, n° 26934, NBER.

⁹ Mulligan C. B. (2020), *Economic Activity and the Value of Medical Innovation during a Pandemic*, Working Paper, n° 27060, NBER.

pertes totales de bien-être au niveau mondial à 7 000 milliards de dollars par année de crise.

Si les articles académiques et institutionnels s'accordent sur l'effet négatif considérable de la crise pour le niveau d'activité, ils n'en soulignent pas moins le rôle essentiel des aides publiques pour limiter son ampleur et encourager la reprise. Ainsi, en l'absence d'intervention publique, Elenev *et al.* (2020)¹ montrent d'un point de vue théorique qu'une boucle 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. En s'appuyant sur un modèle macroéconomique néo-keynésien à deux agents (TANK) pour analyser la situation de l'Union européenne, Pfeiffer *et al.* (2020)² ajoutent qu'en l'absence d'intervention publique, la forte baisse de l'excédent brut d'exploitation suite à la pandémie et le blocage qui lui est associé auraient induit une forte réduction des investissements en raison d'un durcissement des contraintes de liquidité, amplifiant les conséquences économiques et entraînant une persistance de la crise. Dans cette perspective, l'activité partielle ainsi que les prêts garantis auraient pour effet de réduire d'environ un quart la perte de production liée au Covid-19 (de 13,0 % environ à 8,7 % environ).

Dans son point de conjoncture de mai 2021, l'Insee constate ainsi que la décrue de la troisième vague épidémique, l'intensification de la campagne de vaccination et la résilience induite par les mesures de soutien pourraient conduire à la reprise l'activité économique à environ 4 % sous son niveau d'avant-crise en mai, puis à 2,5 % en juin. Le bulletin économique de la Banque de France de mai 2021 conclut également en ce sens, en indiquant que le secteur manufacturier poursuit son redressement, soutenu par une demande mondiale robuste, et ouvre ainsi la voie à une reprise de la croissance au deuxième trimestre. Dans ses *Perspectives économiques* de mai 2021, l'OCDE a révisé à la hausse sa projection de croissance mondiale, avec 5,8 % en 2021. Dans une note de l'OFCE publiée en avril 2021, Heyer et Timbeau (2021) anticipent quant à eux une croissance mondiale de 5,5 % en 2021, dont 5 % en France, 3 % en Allemagne, 4 % en Italie, 6 % au Royaume-Uni et 6 % aux États-Unis. Comme le soulignent Kamin et Kearns (2021), il est probable que le redressement économique soit d'une ampleur beaucoup plus importante dans les économies avancées par rapport aux économies émergentes ou en développement. Cela s'expliquerait en particulier par un reflux plus rapide de l'épidémie, sous l'effet d'un programme de vaccination plus avancé.

¹ *Op. cit.*

² Pfeiffer P., Roeger W. et in't Veld J. (2020), « [The Covid-19 Pandemic in the EU: Macroeconomic transmission and policy response](#) », Commission européenne, juillet.

Les défis macroéconomiques que soulève la crise sont néanmoins très importants. Gaspar et Gopinath (2020)¹ rappellent ainsi qu'une intervention publique d'une telle ampleur pour préserver les salaires et garantir les liquidités des entreprises soulève la question de la soutenabilité de la dette à terme. De même, Anderson *et al.* (2020)² s'interrogent sur les conséquences de l'inégale capacité des pays de l'Union européenne à soutenir leurs entreprises et à s'endetter pour faire face à la crise. Leurs premiers résultats semblent néanmoins indiquer que les entreprises des pays plus riches ou moins endettés ne bénéficient pas de programmes de soutien plus généreux de manière disproportionnée.

1.2.2. 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)³ estimaient ainsi 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 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. Plus récemment, Hadjibeyli *et al.* (2021) anticipaient que l'endettement des entreprises lié à la crise devrait conduire à un moindre investissement d'environ 2 % à moyen terme.

Plusieurs articles soulignent néanmoins 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 accommodantes⁴. Pfeiffer *et al.* (2020)⁵ montrent ainsi sur un plan théorique que les politiques de garantie à la liquidité des entreprises devraient se traduire par une atténuation des conséquences de la crise sur l'investissement global. Dans son bulletin économique de mai 2021, la Banque de France constate que l'investissement fait preuve de résistance, malgré la dégradation des bilans des entreprises et l'incertitude élevée

¹ Gaspar V. et Gopinath G. (2020), « Fiscal Policies for a Transformed World », IMF Blog, juillet.

² Anderson J. *et al.* (2020), « Government guaranteed bank lending in Europe: beyond the headline numbers », juillet.

³ Revoltella *et al.* (2020), *op. cit.*

⁴ Voir notamment Revoltella *et al.* (2020) et De Vito et Gomez (2020).

⁵ Pfeiffer P. *et al.* (2020), *op. cit.*

entourant les perspectives économiques. Heyer et Timbeau (2021) tablent quant à eux sur un rebond de 7 % de l'investissement en 2021 après une chute de 9,8 % environ en 2020.

Dans une étude de l'OCDE, Plane *et al.* (2020)¹ constatent en revanche une forte diminution de l'investissement public pendant la crise, amorcée d'ailleurs avant même son déclenchement. L'investissement public reculerait ainsi de 8 % sur l'année 2020, soit sa plus forte chute depuis l'après-guerre. Dans ce contexte, l'investissement public réalisé sur l'année serait insuffisant, ne serait-ce que pour compenser la dépréciation du capital public productif.

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 bénéfice/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.

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

Au vu de la baisse d'activité observée fin 2020, Ducoudré et Heyer (2020)² estimaient à 2,7 millions le nombre d'emplois qui auraient dû être détruits en l'absence de mesures de soutien. Pourtant, dans une note de l'OFCE, Allègre *et al.* (2021)³ constatent que l'ajustement de l'emploi a été largement atténué par rapport aux destructions d'emplois initialement prévues : 401 000 emplois auraient ainsi été détruits entre le quatrième trimestre 2019 et le quatrième trimestre 2020. Hors activité partielle, les mesures de soutien à l'activité ciblées sur l'emploi (contrats aidés, prime à l'embauche, mesures en faveur de l'alternance...) auraient contribué à la sauvegarde ou à la création de 75 000 emplois en 2020 et de 70 000 emplois en 2021, pour un coût de 6,7 milliards d'euros. L'activité partielle aurait de son côté permis la préservation de 1,4 million d'emplois en équivalent temps plein en 2020, pour un coût budgétaire de 27,1 milliards d'euros. Malgré cela, les auteurs anticipent une hausse du chômage à venir, en particulier chez les jeunes.

Comme le souligne la Dares⁴, le nombre d'inscriptions en formations des demandeurs d'emploi reste très élevé aux mois d'avril et de mai : il est 1,6 fois supérieur à celui

¹ Plane M., Ragot X. et Saraceno F. (2020), « [Investissement et capital productif publics en France](#) », Policy Brief, n° 79, OFCE, octobre.

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

³ Allègre G., Ducoudré B., Heyer É. et Madec P. (2021), « Soutenir l'emploi », *op. cit.*

⁴ Dares (2021), « [Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 31 mai 2021](#) », Tableau de bord, juin.

enregistré à la même période en 2019 et cinq fois plus important qu'en 2020, au moment du premier confinement.

Pour une perspective mondiale, le rapport de l'Organisation internationale du travail¹ de juin 2021 estime à 8,8 % la proportion totale des heures de travail qui auraient été perdues en 2020, soit l'équivalent des heures travaillées en un an par 255 millions de travailleurs à plein temps. Plus précisément, environ la moitié des pertes d'heures de travail seraient dues à la réduction du temps de travail de ceux qui ont gardé leur emploi, et l'autre moitié à des pertes d'emplois pures et simples. Par rapport à 2019, le nombre total d'emplois aurait chuté de 114 millions en raison de l'entrée de travailleurs dans le chômage ou de leur sortie de la vie active. À partir de données de panel, Coibion *et al.* (2020)² estiment à 20 millions le nombre d'emplois perdus au 8 avril aux États-Unis. Surtout, les auteurs soulignent le fait que la hausse du chômage ne rend que très partiellement compte des pertes réelles en termes d'emploi, en raison notamment d'une forte hausse du taux d'inactivité (travailleurs découragés, retraites anticipées...). D'autres articles, comme ceux de Béland *et al.* (2020)³ ou de Adams-Prassl (2020)⁴, proposent une perspective internationale, en explorant notamment la situation en Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Cette littérature souligne également 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 permet de réduire le risque de baisse de salaires, d'accroître la flexibilité du facteur travail et de réduire les contraintes de liquidité pesant sur les entreprises. D'après les auteurs, le dispositif aurait ainsi permis de limiter le nombre de licenciements en Europe malgré l'impossibilité d'empêcher une forte baisse temporaire de la production. De leur côté, Bennedsen *et al.* (2020) montrent à partir de données d'enquête que 81 000 licenciements environ auraient été évités au Danemark, grâce à un abondant recours au dispositif de chômage partiel.

Baert *et al.* (2021)⁵ constatent en outre que la répartition des pertes d'emplois en Europe fait apparaître une forte hétérogénéité, avec notamment des augmentations du chômage et de l'inactivité plus marquées dans les pays d'Europe du Sud et les pays baltes. À l'inverse,

¹ Organisation internationale du travail (2021), *Emploi et questions sociales dans le monde*, juin.

² Coibion O., Gorodnichenko Y. et Weber M. (2020a), *Labor Markets During the Covid-19 Crisis: A Preliminary View*, Working Paper, n° 27017, NBER.

³ Brodeur A., Gray D.M., Islam A. et Bhuiyan S.A. (2020), "[Literature Review of the Economics of Covid-19](#)", Institute for the Study of Labor (IZA), Research Paper Series, Bonn, Germany.

⁴ Adams-Prassl A., Boneva T., Golin M. et Rauh C. (2020a), "[Inequality in the Impact of the Coronavirus Shock: Evidence from Real Time Surveys](#)", Institute of Labor Economics-IZA, avril.

⁵ Baert S. (2021), « [What shifts did Covid-19 year 2020 bring to the labour market in Europe?](#) », Institute of Labor Economics-IZA, Policy Paper n° 177, avril.

dans de nombreux autres pays, le chômage et l'inactivité sont restés remarquablement stables malgré le Covid-19. Pour Claeys *et al.* (2021)¹, les jeunes et les travailleurs peu qualifiés sont particulièrement touchés. Les femmes auraient également été plus fréquemment victimes des licenciements et des réductions de temps de travail, notamment parce qu'elles sont surreprésentées dans les secteurs fortement touchés par les fermetures administratives. En plus de partager ce constat sur les travailleurs peu qualifiés, Hershbein et Holzer (2021)² ajoutent que les minorités ethniques sont surreprésentées dans la population touchée par les difficultés sur le marché du travail liées à la crise.

En parallèle de ces problématiques, la crise a entraîné un large processus de redéploiement de la main-d'œuvre, avec une hausse du « taux de réallocation » de 1,5 % en janvier 2020 à 5,4 % en avril 2020 pour Barrero *et al.* (2020)³. Comme le montrent Bruckmeier *et al.* (2021)⁴, elle a également mis en lumière le problème de la protection sociale des travailleurs indépendants ou des titulaires de contrats « atypiques », entraînant une extension des systèmes de protection sociale pour les prendre en compte. Enfin, elle a largement contribué à la diffusion de nouvelles méthodes d'organisation du travail, au premier rang desquelles la généralisation du télétravail. À partir de données d'enquêtes auprès des ménages de 31 pays, Soares *et al.* (2021)⁵ estiment qu'au cours du deuxième trimestre 2020, 557 millions de travailleurs auraient travaillé à domicile, soit environ 17,4 % de l'emploi mondial. À moyen terme, Dingel et Neiman (2020)⁶ estiment quant à eux que 37 % des emplois sur le marché du travail américain (représentant 46 % de la masse salariale totale) seraient entièrement réalisables à domicile sans nécessité d'adaptation excessive.

Si la plupart des auteurs soulignent fréquemment la diminution de la productivité du travail induite à court terme par ces réorganisations dans l'urgence, Kotz *et al.* (2021)⁷ proposent une vision opposée, en affirmant que le choc pandémique pourrait provoquer

¹ Claeys G., Darvas Z., Demertzis M. et Wolff G. B. (2021), « The great Covid-19 divergence: managing a sustainable and equitable recovery in the EU », mai.

² Hershbein B. J. et Holzer H. J. (2021), « The Covid-19 Pandemic's Evolving Impacts on the Labor Market: Who's Been Hurt and What We Should Do », Institute of Labor Economics-IZA, février.

³ Barrero J. M., Bloom N. et Davis S. J. (2020), *Covid-19 Is Also a Reallocation Shock*, Working Paper n° 27137, NBER.

⁴ Bruckmeier K., d'Andria D. et Konle-Seidl R. (2021), « Social protection of atypical workers during the Covid-19 crisis », IAB-Forum, mai.

⁵ Soares S., Bonnet F. et Berg J. (2021), « Travail à domicile pendant la pandémie de Covid-19 : mise à jour des estimations mondiales à l'aide des données d'enquêtes auprès des ménages », Vox EU CEPR, avril.

⁶ Dingel J. I. et Neiman B. (2020), « [How many jobs can be done at home?](#) », Working Paper n° 26948, National Bureau of Economic Research.

⁷ Kotz H. H., Mischke J. et Smit S. (2021), « [Pathways for productivity and growth after the Covid-19 crisis](#) », Vox EU, mai.

une hausse de la productivité à moyen terme, notamment en raison d'une accélération du déploiement d'innovations pratiques et managériales. Les principaux gains seraient ainsi observables dans les secteurs de la santé, des TIC, du commerce de détail et même de la construction.

1.2.4. Une augmentation des inégalités liée à la crise

En plus d'analyser les conséquences de la crise pour la croissance, l'emploi et l'investissement, tout un pan de la littérature économique s'est intéressé à l'évolution des inégalités sur la période 2020-2021, dans l'attente de données sur la distribution des revenus en 2020, qui ne sont pas encore disponibles

Au niveau international, Furceri *et al.* (2021)¹ constatent que les crises épidémiques conduisent généralement à une augmentation des inégalités dans la distribution des revenus et des patrimoines. En s'appuyant sur des exemples passés, les auteurs anticipent *a minima* une hausse de 2 points de pourcentage de la part du revenu allant aux deux premiers déciles (de 44 % à 46 %), ainsi qu'une diminution de 0,5 point de pourcentage de la part allant aux deux derniers déciles (de 6 % à 5,5 %).

Dans un avis de l'Observatoire des inégalités, Maurin (2021)² observe que cette crise a vraisemblablement été source d'une hausse de la pauvreté et d'un creusement des inégalités de revenu, notamment en raison de l'hétérogénéité des conséquences du Covid-19 selon le secteur d'activité et la nature de la tâche exercée. Le nombre de foyers allocataires du RSA a par exemple augmenté de 150 000, ce qui représenterait environ 300 000 personnes. Parallèlement, l'Insee a montré à partir d'une analyse de données de comptes bancaires que le seuil des 10 % des patrimoines financiers les plus hauts (environ 116 000 euros) se serait accru de 8 400 euros et celui des 30 % les plus élevés aurait progressé de 4 300 euros. La hausse du seuil serait quatre fois moins élevée pour le patrimoine médian (de 9 000 euros à 11 000 euros environ) et près de 80 fois moins pour les 10 % les moins dotés (de 100 euros à 200 euros environ). Cela étant dit, l'auteur nuance ce constat en rappelant que les conclusions ne pourront être tirées qu'après la mise à disposition des premières données sur la distribution des revenus en 2020, à l'automne 2021. On peut noter que dans l'enquête mensuelle de conjoncture auprès des ménages de l'Insee, il apparaît qu'au premier trimestre 2021, 22 % des ménages déclaraient une baisse de revenus par rapport à mars 2020, et de manière générale les indépendants déclarent davantage avoir été en difficulté financière durant les deux premiers confinements.

¹ Furceri D. *et al.* (2021), "[Will Covid-19 Affect Inequality? Evidence from Past Pandemics](#)", Working Papers, n° 21/127, International Monetary Fund, mai.

² Maurin L. (2021), « [Crise sanitaire et inégalités : un premier bilan](#) », Observatoire des inégalités, Analyses, juin.

Dans un avis du Conseil économique, social et environnemental, Trostansky et Joseph (2021)¹ constatent en outre que les mesures restrictives ont accru les difficultés d'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle. En particulier, le déséquilibre de la répartition des tâches domestiques au sein des ménages se serait accru. Les femmes seraient ainsi particulièrement victimes de la crise, non seulement en raison de leur surreprésentation dans les secteurs les plus touchés et les activités « en première ligne », mais également en raison de la charge mentale et physique particulière qui a pesé sur elles dans l'organisation du quotidien en période de confinement. De leur côté, Berhuet et Hoibian (2021)² constatent que 57 % des femmes qui ont un statut de travailleur indépendant déclarent que leurs revenus ont diminué significativement en raison de la crise, contre 50 % de leurs homologues masculins, et 30 % de la population dans son ensemble (pas uniquement les travailleurs indépendants). Dans un rapport du Parlement européen, Profeta *et al.* (2021)³ utilisent d'ailleurs le terme de « *she-cession* » pour décrire la spécificité de la situation des femmes face à la crise sanitaire.

Les fermetures d'écoles et d'universités risquent également d'accroître ce phénomène, en affectant les catégories socioprofessionnelles les plus vulnérables de la société, qui ne peuvent pas offrir à leurs enfants des substituts temporaires à cette interruption. Pour Hanushek et Woessman (2020), le manque à gagner pour les étudiants victimes d'interruptions d'études en raison de la crise est estimé à 3 % des revenus générés pendant la vie professionnelle.

À partir d'une enquête sur divers aspects du creusement des inégalités, Stantcheva (2021) synthétise ces différents apports et conclut quant à elle que la crise sanitaire a exacerbé les inégalités existantes entre les groupes de revenus, les secteurs, les régions, le sexe et entre les enfants de différents horizons. Almeida *et al.* (2020) soulignent qu'en l'absence d'une telle réponse de politique publique, les inégalités de revenu auraient augmenté plus encore. À cet égard, dans le rapport annuel du CESE sur l'état de la France, Fauvel et Garcia (2021)⁴ insistent sur la nécessité de répondre à ces défis en « créant de nouvelles solidarités centrées autour de la sécurisation du travail, de l'emploi, des revenus en privilégiant les investissements matériels et immatériels, les emplois de qualité et l'engagement d'une refondation globale de la fiscalité ».

¹ Trostansky O. et Joseph D. (2021), *Crise sanitaire et inégalités de genre*, rapport 2021-11, Les avis du CESE, Conseil économique social et environnemental, mars.

² Berhuet S. et Hoibian S. (2020), « L'entrepreneuriat féminin : prochaine victime de la crise », *Cahier de recherche*, n° 353, Crédoc, décembre (publication avril 2021).

³ Profeta P., Calo X. et Occhiuzzi R. (2021), *Covid-19 and its Economic Impact on Women and Women's Poverty*, rapport Parlement européen, mai.

⁴ Fauvel H. et Garcia B. (2021), *Rapport annuel sur l'état de la France en 2021*, « Les Avis du Cese », Conseil économique social et environnemental, mars.

2. Situation macroéconomique française à la fin du premier trimestre 2021

Tableau 26 – Évolution des principales variables économiques en 2020 et début 2021

Indicateur	Année 2020	Premier trimestre 2021 (par rapport au T4 2019)
PIB (en %)	- 7,9	-4,7
Consommation des ménages (en %)	- 6,6	-6,8
Investissement (en %) (<i>dont entreprises non financières</i>)	- 8,6 (-7,7)	-2,3 (-1,1)
Contribution commerce extérieur (en point de PIB)	- 1,1	- 0,8
Emploi salarié privé fin de trimestre (en % et en milliers)	- 1,7 (- 332)	- 1,3 (- 243)
Emploi salarié total fin de trimestre (en % et en milliers)	- 1,2 (- 296)	- 0,8 (- 210)
Demandeurs d'emploi en fin de mois France métropolitaine (DEFM ¹ cat. A, en % et en milliers)	+ 8,7 (+321)	+ 7,8 (+257)
Taux de chômage BIT (en points)	- 0,4	- 0,4
Taux d'emploi (en points)	- 0,3	- 0,3
Taux de marge des sociétés non financières (en points)	- 1,5	+1,5
Taux d'épargne des ménages (en points)	+ 6,3	+ 6,7
Défaillances d'entreprises (en cumul des douze derniers mois comparés aux mêmes mois un an auparavant et en %)	- 38,9	- 40,4
Créations d'entreprises (en %)	+ 4,0	+28,1

Sources : Insee, Dares, Banque de France

Tableau 27 – Évolution prévue des principales variables macroéconomiques en 2021

Indicateur	Prévisions 2021 (par rapport à 2020)	Deuxième trimestre 2021 (par rapport au T4 2019)	Troisième trimestre 2021 (par rapport au T4 2019)	Quatrième trimestre 2021 (par rapport au T4 2019)
PIB (en %)	+6,0	-4,0	-0,8	-0,1
Consommation des ménages (en %)	+5,2	-5,6	0,0	1,0
Investissement (en %) (dont entreprises non financières)	+9,2 (+9,5)	-2,0 (-0,8)	-1,0 (0,2)	-0,3 (0,9)
Contribution commerce extérieur (en point de PIB)	-0,2			

Source : Insee (2021), « [Retour en surface](#) », Notes de conjoncture, juillet

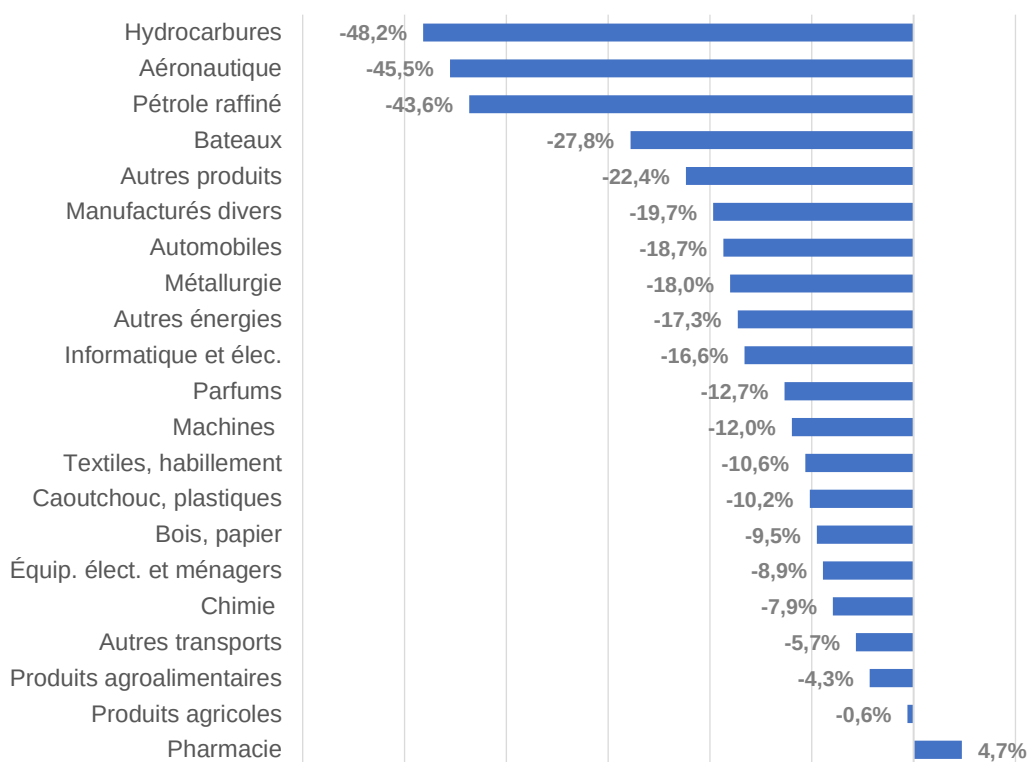
¹ Demandeur d'emploi en fin de mois.

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. 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.

Graphique 9 – Les exportations en 2020 par rapport à 2019



Source : DGDDI

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

² FAB : « franco à bord ».

Les trois premiers mois de l'année 2021 ont confirmé la dégradation de la balance commerciale en lien avec la crise. Le déficit commercial FAB/FAB s'élève à 15,4 milliards d'euros au premier trimestre 2021, notamment du fait du déficit énergétique (- 7,7 milliards d'euros) et de celui des produits manufacturés (- 13,6 milliards d'euros)¹. En cumul sur douze mois glissants, il s'établit à 68,4 milliards d'euros, soit une dégradation de 10,7 milliards d'euros. Les flux commerciaux n'ont pas retrouvé leur niveau d'avant-crise, les exportations et les importations s'établissant respectivement à 93 % et 94 % de leur valeur trimestrielle moyenne de 2019.

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

Le déficit courant de la France a presque triplé pour atteindre 43,7 milliards d'euros en 2020², soit 1,9 % du PIB, contre -7,1 milliards en 2019³. Il s'agit du niveau le plus élevé depuis 1951. Si le déficit courant de 2020 a été révisé à la baisse depuis le rapport d'étape d'avril 2021 (de - 53,3 milliards d'euros à 43,7 milliards d'euros), la dégradation reste du même ordre du fait de la révision à la baisse du déficit courant de 2019 (de 16,2 milliards d'euros à 7,1 milliards d'euros).

La dégradation de quelque 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 - 1,1 point de pourcentage⁴ pour l'année 2020. Alors que le déficit des biens s'est accru de 13,3 milliards d'euros⁵, l'excédent des services a diminué de 7,6 milliards, passant de 24,0 milliards en 2019 à 16,4 milliards en 2020. La dégradation du solde touristique représente presque la totalité de la diminution de l'excédent de la

¹ DGDDI (2021), *Analyse trimestrielle du 1^{er} trimestre 2021. Le chiffre du commerce extérieur*, Direction générale des douanes et droits indirects, mai.

² Banque de France (2021), « *Balance des paiements de la France. Mai 2021* », STAT-INFO, mai.

³ 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.

⁴ Insee (2021), « *Baisse historique du PIB, mais résilience du pouvoir d'achat des ménages* », Insee première, n° 1860, mai.

⁵ La différence avec la dégradation de 8 milliards d'euros mentionnée page précédente s'explique par la source différente (voir explication *supra*).

balance des services en 2020 par rapport à 2019¹ : l'excédent du poste services de voyages s'est réduit de presque deux tiers (- 7,4 milliards d'euros) à 4,2 milliards d'euros. La chute des recettes en France des touristes étrangers a été bien plus élevée (environ - 50 %, soit - 28 milliards d'euros), mais a été compensée en grande partie par la baisse des dépenses des touristes français à l'étranger (environ - 47 %, soit - 21 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).

La deuxième composante de la balance des transactions courantes de la France, le solde des revenus primaires² et secondaires³, a également subi une dégradation notable en 2020 : après un excédent de 15,6 milliards d'euros en 2019, ce solde devient négatif à -0,2 milliard en 2020⁴. Ce recul s'explique principalement par la baisse des revenus provenant des filiales d'entreprises françaises à l'étranger, l'excédent des revenus primaires diminuant de 18,3 milliards d'euros à 43,3 milliards d'euros, après 61,7 milliards en 2019. Le solde des revenus secondaires s'est, lui, accru de 2,5 milliards.

Le début de l'année 2021 s'inscrit dans la suite de la dégradation des comptes externes observée en 2020⁵. Au premier trimestre 2021, le déficit courant s'établit à 11 milliards d'euros, très proche de son niveau moyen en 2020 (-0,06 milliard d'euros). Le déficit des biens se dégrade très légèrement par rapport à la moyenne trimestrielle 2020 (-0,5 milliard d'euros). L'excédent des services (-1,8 milliard d'euros) recule sous l'effet notamment de la baisse des recettes touristiques (-1,2 milliard d'euros). Quant au solde des revenus, porté par la hausse de 5,3 milliards d'euros de l'excédent des revenus primaires, il s'améliore de 2,2 milliards. En définitive, le déficit courant s'établit à 40,3 milliards d'euros en cumul sur quatre trimestres, et reste à un niveau proche de celui observé en 2020.

¹ Comparativement au rapport d'étape d'avril 2021, la dégradation de la balance des services a été révisée à la baisse (de - 13,7 milliards d'euros à - 7,6 milliards d'euros).

² 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).

³ Les revenus secondaires groupent les opérations de répartition qui ne rémunèrent pas la contribution à la production (aide internationale, contributions budgétaires aux institutions internationales, envois de fonds, etc.).

⁴ Par comparaison au rapport d'étape d'avril 2021, l'estimation de la dégradation du solde des revenus primaires et secondaires est presque deux fois plus importante (de - 7,6 milliards d'euros à - 15,8 milliards d'euros).

⁵ Banque de France (2021), « [Balance des paiements de la France. Mai 2021](#) », *op. cit.*

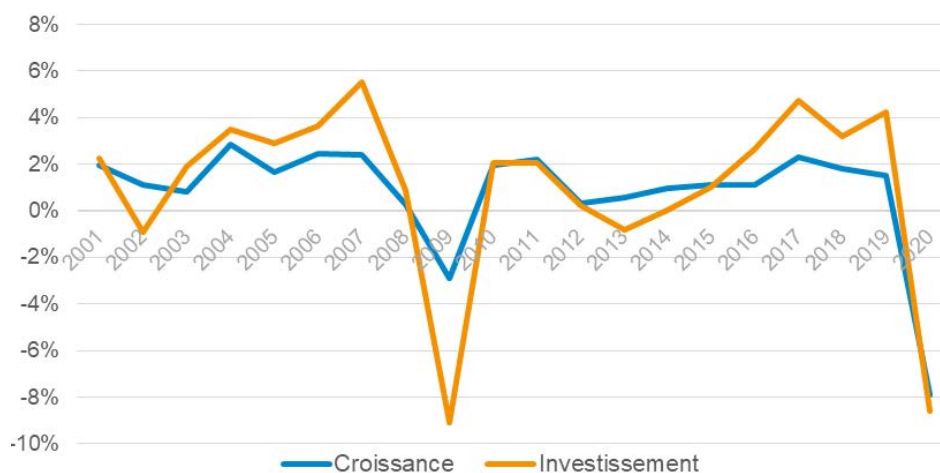
2.2. Des pôles de résistance

Le PIB a reculé de 7,9 % sur l'ensemble de l'année 2020, soit la plus forte baisse depuis la Seconde Guerre mondiale¹. 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. Au premier trimestre 2021, le PIB s'établit à 4,7 % en deçà de son niveau du quatrième trimestre 2019². Il retrouverait son niveau d'avant-crise dès la fin de l'année (- 0,1 %) ³.

Une baisse de l'investissement moins forte qu'attendu

La chute de l'investissement a été de 8,6 % 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 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 (- 8,6 %) a concerné aussi bien les ménages (- 12,1 %), les entreprises non financières (- 7,7 %) que les administrations publiques (- 4,1 %). En dépit d'une légère contraction du PIB (- 0,1 %) au premier trimestre 2021, l'investissement a poursuivi son redressement (+ 0,2 % après + 24,1 % au troisième trimestre par rapport au précédent).

Graphique 10 – Cycle économique et investissement (variation annuelle en volume)



Source : Insee

¹ Insee (2021), « Baisse historique du PIB, mais résilience du pouvoir d'achat des ménages », *op. cit.*

² Insee (2021), « Le PIB est quasi stable au premier trimestre 2021 (- 0,1 %) », *Informations rapides*, n° 136, mai.

³ Insee (2021), « Retour en surface », *op. cit.*

⁴ Insee (2021), « Baisse historique du PIB, mais résilience du pouvoir d'achat des ménages », *op. cit.*

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 annuelle de cette élasticité en 2020 peut alors être comparée à la moyenne de cette élasticité sur la période 2000-2019. Elle est passée de 2,6 à 1,1 en France, ce qui montre que l'investissement s'est fortement détaché du niveau de l'activité depuis le premier trimestre 2020.

Interrogés par l'Insee en avril 2021², les chefs d'entreprise de l'industrie manufacturière prévoient un fort rebond de leur investissement, de 10 % en valeur en 2021, confirmant leur prévision de janvier et rehaussant ainsi de six points leur première estimation d'octobre 2020. D'après la même enquête, la fabrication des biens d'équipement devrait bénéficier fortement de cette reprise de l'investissement en 2021 (+ 27 % après - 13 %). En revanche, l'augmentation de l'investissement dans le secteur de la fabrication des matériels de transport ne compenserait pas la baisse de 2020 (+ 7 % après - 18 %).

Ainsi, la perspective d'un fort rebond de l'investissement en 2021 se dessine : l'investissement des entreprises non financières dépasserait son niveau d'avant-crise dès la fin de l'année (+ 0,9 %). L'investissement total, lui, serait encore en retrait (- 0,3 %)³.

Une répartition macroéconomique du coût de la crise favorable aux ménages

La consommation des ménages s'est fortement repliée en 2020 (- 7,0 %)⁴. 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. Au premier trimestre 2021, la consommation a augmenté très modestement (+ 0,1 %) en dépit de la baisse de l'activité (- 0,1 %). Elle demeure inférieure de 6,8 % à son niveau du quatrième trimestre 2019, amplifiant le décrochage du PIB sur la même période (- 4,7 %). Portée par la hausse du pouvoir d'achat (+ 1,8 %), elle serait le moteur de la reprise en 2021 et dépasserait de 1 % à la fin de l'année son niveau d'avant-crise⁵.

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

² Insee (2021), « [Les industriels confortent la perspective d'un fort rebond de leur investissement en 2021](#) », *Informations rapides*, n° 120, mai.

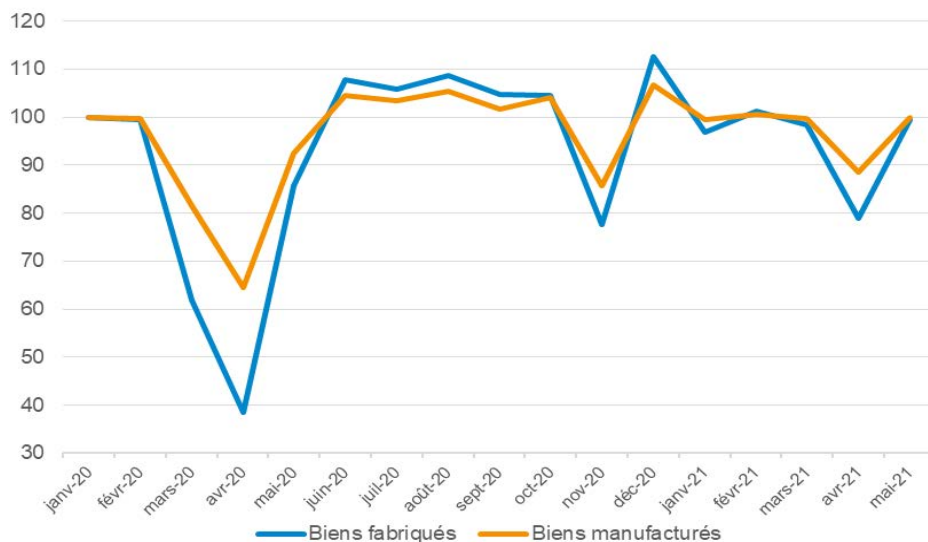
³ Insee (2021), « [Retour en surface](#) », *op. cit.*

⁴ Insee (2021), « [Baisse historique du PIB, mais résilience du pouvoir d'achat des ménages](#) », *op. cit.*

⁵ Insee (2021), « [Retour en surface](#) », *op. cit.*

Pour tenter de faire la part entre ce qui a relevé des contraintes sanitaires sur la production et la consommation et ce qui a relevé des comportements des ménages en lien avec la baisse de leurs revenus, on peut se concentrer sur les évolutions de la consommation de certains biens (on se limite aux biens fabriqués¹ et aux biens manufacturés²). 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 au sortir de chacun des trois confinements (voir Graphique 11), et elle a retrouvé au mois de mai 2021 son niveau d'avant-crise.

Graphique 11 – 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 services par les ménages est demeurée durablement affaiblie. C'est notamment le cas pour l'hébergement-restauration : en juin 2021, le niveau de consommation aurait été inférieur de 17 % à celui observé au quatrième trimestre 2019³. De même, la

¹ 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 plastique, caoutchouc, minéraux, métaux, quincaillerie-bricolage.

² 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, de gaz, d'électricité et d'air conditionné sont exclus de cette dernière catégorie.

³ Insee (2021), « [Retour en surface](#) », *op. cit.*

consommation de carburant resterait en deçà de son niveau d'avant-crise, en raison de la persistance du télétravail.

La reprise de la consommation à l'occasion des relâchements des mesures restrictives n'est pas surprenante au regard de l'évolution des revenus des ménages. Ces derniers n'ont pâti que très modérément de la chute du PIB en 2020¹. La baisse des revenus d'activité des ménages (les salaires et les revenus des indépendants) et des revenus de patrimoine, respectivement de 44,8 et de 8,2 milliards d'euros, a notamment été amortie par la hausse des prestations sociales, en particulier les allocations d'activité partielle (+ 18,4 milliards d'euros), et les subventions du fonds de solidarité (+ 9,1 milliards d'euros). Au total, le revenu disponible des ménages a progressé de 1,0 % en valeur, et le pouvoir d'achat par unité de consommation s'est maintenu à un niveau stable en 2020 (+ 0 %).

Entre 2019 et 2020, le revenu national s'est dégradé de quelque 154 milliards d'euros (- 6,3 %). Les administrations publiques, dont le revenu disponible brut a diminué d'environ 111 milliards d'euros (- 18,9 %), ont encaissé plus de 70 % de la perte de revenu en 2020². En second lieu, les sociétés non financières et les sociétés financières ont respectivement absorbé 28 % (- 43,3 milliards d'euros) et 10 % de la baisse de revenu (- 15,3 milliards d'euros). Les ménages, considérés globalement, ont, eux, vu leur revenu disponible légèrement augmenter de 1 % (+ 15,1 milliards d'euros).

Le maintien des revenus et le recul de la consommation des ménages ont eu pour conséquence un surplus d'épargne financière des ménages, qui peut être calculé comme la différence entre les flux d'épargne financière observés et les flux estimés sur la base de la prolongation de la tendance pré-Covid de 2019. La Banque de France estime le cumul de ce surplus d'euros entre le premier trimestre 2020 et le premier trimestre 2021 à 142 milliards d'euros, dont 115 milliards pour l'année 2020³. La constitution de ce surplus a été particulièrement vive lors des mois de confinement en 2020 (mars, avril, mai et novembre). Au niveau microéconomique, ce surplus agrégé d'épargne s'observe à tous les niveaux de patrimoine⁴. 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. Cette épargne pourrait représenter une réserve significative de croissance et être mise à profit dans les prochains trimestres.

¹ Insee (2021), « [Baisse historique du PIB, mais résilience du pouvoir d'achat des ménages](#) », *op. cit.*

² Carnot N. (2021), « [Comment s'est réparti le coût macroéconomique de la crise sanitaire ?](#) », *Blog de l'Insee*, Insee, mai.

³ Banque de France (2021), « [L'impact de la crise du Covid-19 sur la situation financière des entreprises et des ménages en avril 2021](#) », juin.

⁴ Insee (2021), « [Un an après...](#) », *Note de conjoncture*, mars.

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. Au premier trimestre 2021, 22 % des ménages déclarent leurs revenus mensuels en baisse d'au moins 50 euros par rapport à mars 2020, tandis que 9 % déclarent une hausse de revenu supérieure à 50 euros³. Les ménages modestes sont plus susceptibles que les ménages aisés de déclarer à la fois une baisse de revenu (29 % contre 17 %) et une perte de revenu plus marquées (- 8 % du niveau d'avant-crise contre - 1 %).

Un recul modéré de l'emploi salarié

L'emploi salarié privé est en hausse au premier trimestre 2021 par rapport au trimestre précédent (+ 88 800, soit + 0,5 %). Au total, les pertes d'emplois salariés privés à fin mars 2021 s'élèvent à 243 400 par rapport au quatrième trimestre 2019, ce qui représente une baisse de 1,2 %⁴. En 2020, la baisse de l'emploi a été de la même intensité que celle liée à la crise de 2009 pour une chute du PIB presque trois fois supérieure (- 7,9 % contre - 2,9 % en 2009). L'essentiel de la baisse a été concentré au premier semestre 2020 (- 628 000), tandis que le second semestre 2020 a effacé un peu moins de la moitié de ces pertes (+ 295 700).

Le niveau de l'emploi salarié privé à fin mars 2021 – un peu plus de 19,51 millions de salariés – rejoint celui observé à la fin du premier trimestre 2019. L'emploi salarié public a, lui, connu une modeste progression en 2020, et compte 33 600 emplois supplémentaires (+ 0,6 %) au premier trimestre 2021 par rapport à fin 2019. Au total, l'emploi salarié a perdu 209 800 emplois depuis le début de la crise.

¹ Fize E., Landais C. et Lavest C. *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.

³ Insee (2021), « [Au premier trimestre 2021, 22 % des ménages déclarent une baisse de revenu par rapport à mars 2020](#) », *Insee Focus*, n° 238, mai.

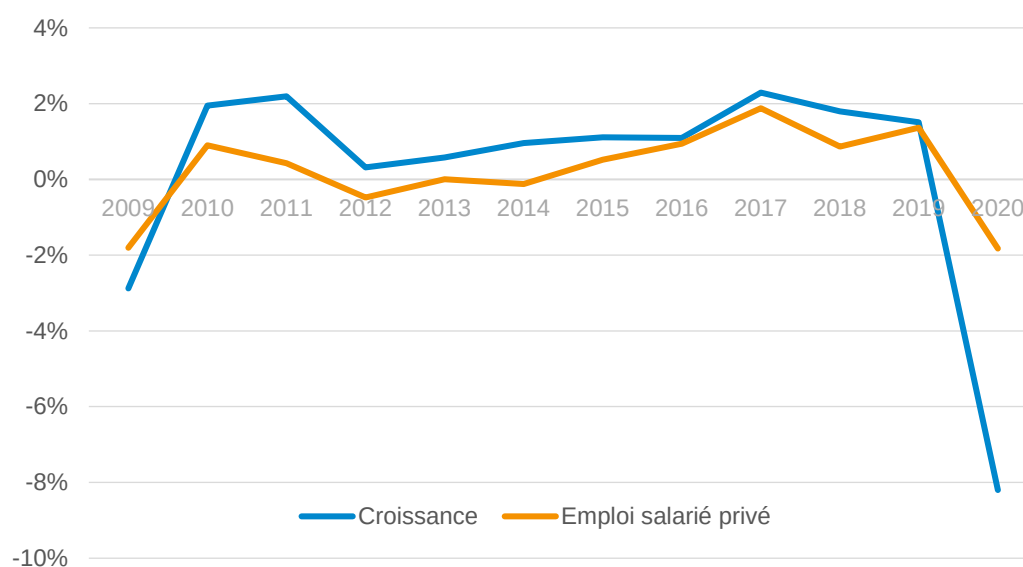
⁴ Insee (2021), « [Au premier trimestre 2021, l'emploi salarié progresse de 0,3 %](#) », *Informations rapides*, n° 148, juin.

L'intérim a assuré une large part de l'ajustement de court terme à la crise au premier trimestre 2020 (- 40,2 %, soit - 316 700 emplois). Il s'est redressé continûment jusqu'au premier trimestre 2021 (+ 277 200 emplois), mais sans retrouver pour autant son niveau d'avant-crise (- 5,0 % par rapport à fin 2019). L'industrie enregistre une perte de 55 600 emplois fin mars 2021 par rapport à fin 2019 (- 1,9 %). L'année 2020 a marqué la rupture avec trois années de progression depuis 2017¹, l'industrie connaissant sa plus forte baisse annuelle depuis 2010. L'emploi salarié dans le tertiaire marchand hors intérim demeure au premier trimestre 2021 inférieur à son niveau de fin 2019 (-239 600 emplois, soit - 2,0 %), après avoir enregistré en 2020 son premier recul annuel depuis 2009 (- 287 500 emplois). Par contraste, l'emploi salarié hors intérim dans la construction est demeuré singulièrement dynamique, avec une hausse de 50 800 emplois par rapport à son niveau d'avant-crise (+ 2,2 %).

De manière générale, la baisse de l'emploi nettement plus faible que celle de l'activité en 2020 s'explique, au-delà du phénomène habituel de rétention de l'emploi en période de crise, 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.

Graphique 12 – Évolution de l'emploi salarié privé et de l'activité (variation annuelle)



Source : Insee

¹ 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.

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 trois 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 premier trimestre 2021¹. Le taux de chômage au sens du BIT s'établit à 8,1 % de la population active et retrouve ainsi son niveau d'avant-crise sanitaire au quatrième trimestre 2019 : cette quasi-stabilité doit cependant être tempérée par la baisse de 0,3 point du taux d'emploi des 15-64 ans par rapport au quatrième trimestre 2019 (une baisse qui touche en particulier les 25-49 ans et moins les 15-24 ans, avec respectivement - 0,7 et - 0,1 point). Le taux d'activité se contracte dans la même proportion sur la même période (- 0,4 point) en raison du retrait du marché du travail de certaines personnes ayant cessé leurs recherches actives d'emploi en lien avec les mesures de restrictions sanitaires. Depuis le premier confinement, les fermetures administratives dans certains secteurs ont par ailleurs découragé des 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 chômage² pour les personnes cessant leurs recherches d'emploi à la suite des confinements, 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. Finalement, au premier trimestre 2021, le halo augmente de 0,1 point par rapport au quatrième trimestre 2019 (pour s'établir à 4,8 % de la population des 15-64 ans, soit 1,97 million), mais il est nettement en deçà de son pic du deuxième trimestre 2020 (- 2,2 points). Cela laisse 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 2020 et la baisse du taux d'activité (- 2,3 points) avait été effacée au trimestre suivant.

¹ Insee (2021), « [Au premier trimestre 2021, le taux de chômage est quasi stable à 8,1 %](#) », *Informations rapides*, n° 167, juin.

² 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.

La contraction du taux d'activité au premier trimestre 2021 par rapport au quatrième trimestre 2019, à hauteur de 120 000 personnes, explique environ 60 % du décalage entre l'évolution de l'emploi salarié et le taux de chômage. Le reste se comprend comptablement par une baisse de l'emploi au sens du BIT nettement plus faible que celle de l'emploi salarié (-209 800). Une partie de cet écart pourrait aussi s'expliquer : 1) par le fait que l'emploi au sens du BIT est mesuré en moyenne sur le trimestre, alors que l'emploi salarié l'est en fin de trimestre ; 2) par l'évolution de l'emploi non salarié, qui aurait augmenté d'environ 60 000 en 2020 selon l'enquête emploi annuelle. 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 % au premier trimestre 2021 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 depuis le début de la crise sanitaire. Elles sont particulièrement illustrées par les variations du sous-emploi, qui se situe au premier trimestre 2021 2,2 points au-dessus de son niveau d'avant-crise mais reste loin du pic de 15,7 % 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 sur le nombre moyen d'heures travaillées par emploi, en recul de 1,3 % par rapport à fin 2019.

Il est d'autant plus difficile de se prononcer sur l'évolution future 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 avril 2021, 2,7 millions de salariés ont bénéficié de l'activité partielle¹. En équivalent temps plein, cela représente un niveau de 1,5 million, soit environ 8 % de l'emploi salarié privé du premier trimestre 2021. Le nombre de salariés en activité partielle était en avril en hausse de 13 % par rapport à mars 2021, du fait du durcissement des mesures sanitaires et de la mise en place d'un troisième confinement à partir du 3 avril. Mais il reste inférieur de 13 % à celui du mois de novembre 2020 lors du deuxième confinement (3,1 millions et 1,7 million en équivalents temps plein). S'agissant des licenciements économiques, 1 041 plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) ont été initiés en cumul du 1^{er} mars 2020 au 24 mai 2021, selon la Dares². Dans le cadre de ces plans, 112 669 ruptures de contrat de travail ont été

¹ Dares (2021), « [Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre pendant la crise sanitaire Covid-19 en avril 2021](#) », mai.

² Dares (2021), « [Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 31 mai 2021](#) », février.

envisagées, près de trois fois plus que sur la même période en 2019 et début 2020. Ces ruptures envisagées portent dans près de la moitié des cas sur des entreprises de 1 000 salariés ou plus, et dans un quart des cas sur des entreprises de moins de 250 salariés. Elles sont concentrées dans l'industrie manufacturière (pour 30 %), le commerce et la réparation automobile (18 %) et le transport et l'entreposage (14 %). Hors PSE, 8 400 procédures de licenciement collectif pour motif économique ont été notifiées auprès des DREETS 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 automobile (19 %), de l'industrie manufacturière (18 %), de la construction (15 %) et de l'hébergement-restauration (12 %).

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 premier trimestre 2021, le nombre d'heures travaillées a baissé de 6,8 %, mais le recul de la durée du travail de 5,6 % a permis d'amortir l'impact de la crise sur l'emploi à seulement - 1,2 %¹.

Il importe de souligner que les pertes d'emplois ont avant tout frappé les plus précaires en 2020. 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 que l'emploi est resté stable pour les CDI, les fonctionnaires, les indépendants et les apprentis². 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)³, 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. 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

¹ Insee (2021), « [Le PIB est quasi stable au premier trimestre 2021 \(- 0,1 %\)](#) », *op. cit.*

² Insee (2021), « [Une photographie du marché du travail en 2020](#) », *Insee Première*, n° 1844, mars.

³ Ducoudré B. et Heyer E. (2020), « [Quel rebond de l'emploi en 2021 ?](#) », OFCE, décembre.

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 a diminué de 39 %, avec 31 287 défaillances contre 51 128 un an plus tôt¹. Ce recul s'observe dans des secteurs aussi divers que l'industrie (- 39 %), la construction (- 45 %), l'hôtellerie-restauration (- 38 %) ou encore les transports et l'entreposage (- 42 %). Il ne concerne pas les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et grandes entreprises, dont les défaillances ont augmenté de 46 % en 2020. Parmi les PME, le recul est plus marqué pour les microentreprises et très petites entreprises (- 39 % et - 35 %) que pour les entreprises de taille moyenne (- 26 %).

En 2020, il n'y a pas eu d'accélération ou de rattrapage des défaillances après 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. De même, les premiers mois de l'année 2021 n'ont pas inversé la dynamique des défaillances observée en 2020 : au total, le cumul des défaillances sur un an entre mai 2020 et mai 2021 reste en retrait de 43 % par rapport à celui de l'année 2019².

Selon Cros *et al.* (2020)³, 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

¹ Banque de France (2021), « [Défaillances d'entreprises – Janvier 2021](#) », *STAT-INFO*, février.

² Banque de France (2021), « [Défaillances d'entreprises – Mai 2021](#) », *STAT-INFO*, juin.

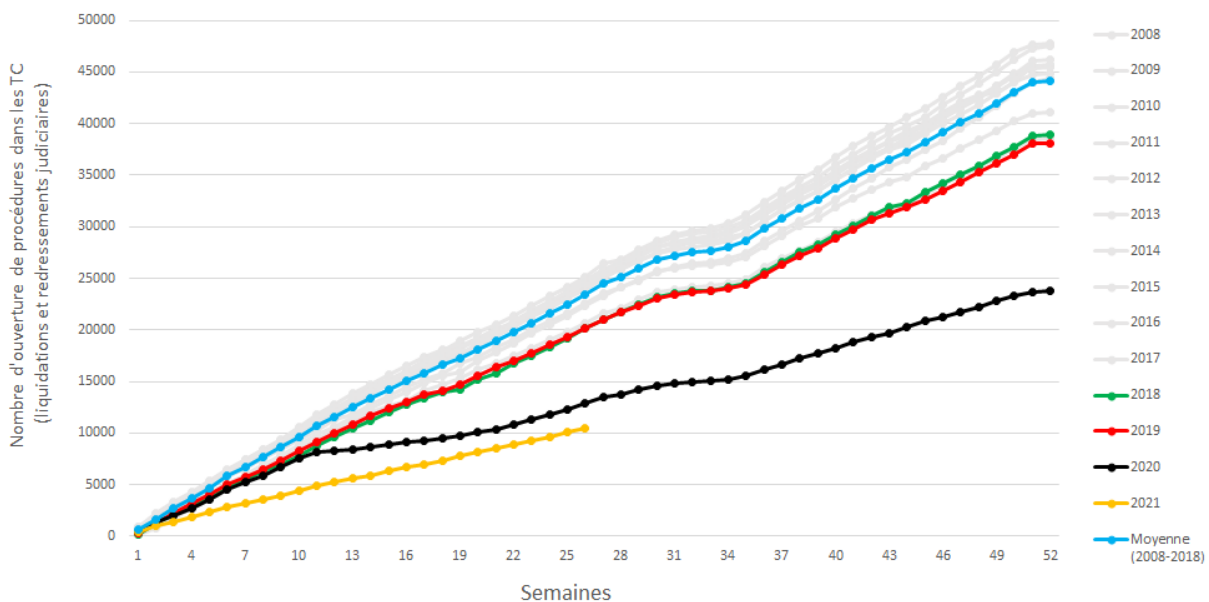
³ Cros M. *et al.* (2020), « [Les défaillances d'entreprises dans la crise Covid-19 : zombification ou mise en hibernation ?](#) », *Les Notes du CAE*, n° 51, décembre.

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 *et al.* (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'affaires des entreprises (et donc des perspectives macroéconomiques et sectorielles) et des passifs financiers, sociaux et fiscaux accumulés pendant la crise.

Graphique 13 – Somme cumulée du nombre d'ouvertures de procédures collectives (redressement et liquidation judiciaire, hors conversions de RJ à LJ) jusqu'à la 26^e semaine de l'année 2021 (2008-2021)



Note : les zones grisées indiquent les périodes de confinement.

Lecture : la somme cumulée des défaillances jusqu'à la semaine 23 était d'environ 9 300 en 2021 contre 11 300 en 2020 et 17 700 en 2019.

Source : BODACC, traitement France Stratégie

En données brutes, le nombre total d'entreprises créées a augmenté par rapport à 2019 (+ 4 %), malgré la chute du deuxième trimestre, et s'établit à 848 200¹. 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 est resté 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). Ce dynamisme remarquable des créations d'entreprises s'est confirmé lors des quatre premiers mois de 2021. Par rapport aux quatre derniers mois de 2019, le nombre de créations d'entreprises est en hausse de 28 %. Il s'établit à 364 800, du fait notamment des quelque 238 300 immatriculations d'entreprises individuelles sous le régime du micro-entrepreneur (+ 31 %).

Une bonne tenue du taux de marge des entreprises

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 1,5 point². La baisse est moindre que celle de 2009 (- 2,2 points). Le taux de marge s'établit à 31,8 % en 2020, à un niveau comparable à ceux de 2015 et de 2018. 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. La sortie du dispositif du CICE explique 1,6 point de la baisse du taux de marge, si bien que celui-ci est quasiment stable hors CICE (+ 0,1 point). Il s'agit d'une très forte révision à la hausse du taux de marge des sociétés non financières par rapport aux données provisoires disponibles en avril 2021. Cela modifie favorablement le diagnostic de la situation financière des entreprises dressé dans le rapport d'étape d'avril 2021.

Le maintien à un niveau stable du taux de marge³ tient essentiellement au rôle d'amortisseur financier qu'ont joué les mesures de soutien aux entreprises. La prise en charge d'une part

¹ Insee (2021), « [Rebond des créations d'entreprises en avril 2021](#) », *Informations rapides*, n° 125, avril.

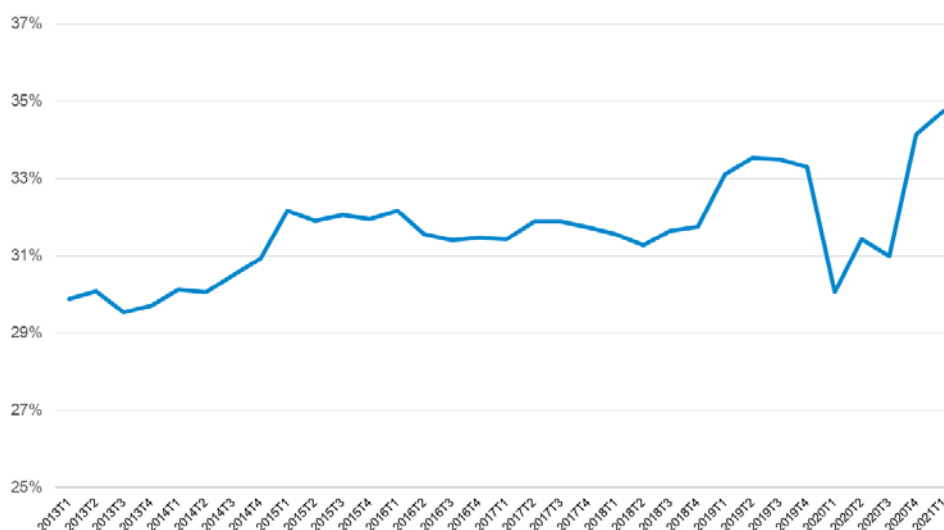
² Insee (2021), « [Baisse historique du PIB, mais résilience du pouvoir d'achat des ménages](#) », *op. cit.*

³ 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 ce 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

des salaires par les administrations publiques, via l'activité partielle, explique en partie la réduction de la masse salariale versée par les sociétés non financières de quelque 50 milliards d'euros (- 6,1 %). Le profil trimestriel des rémunérations versées a évolué en miroir du recours à l'activité partielle. Les aides versées au titre du fonds de solidarité et les exonérations de cotisations ont plus que compensé les effets de la baisse de 18,5 milliards d'euros des subventions au titre du CICE ; les impôts nets des subventions ont baissé de 2,9 milliards (- 8,2 %). Ainsi, la baisse de l'excédent brut d'exploitation a été limitée (- 53 milliards d'euros, soit - 12,5 %) au regard de celle de la valeur ajoutée (- 105,7 milliards d'euros, soit - 8,3 %). Hors effet CICE, la baisse de l'EBE (- 7,7 %) est du même ordre de grandeur que celle de la VA (- 8,3 %).

Au premier trimestre 2021, le taux de marge des sociétés non financières augmente à 34,8 %, sous l'effet de l'entrée en vigueur de la baisse des impôts de production, et de la montée en puissance du fonds de solidarité (Graphique 14). Il est en hausse de 1,5 point par rapport au quatrième trimestre 2019. D'ici la fin de l'année 2021, selon l'Insee, le taux de marge pourrait perdre presque 2 points, car les subventions (les aides au titre du fonds de solidarité notamment) diminueraient plus rapidement que la valeur ajoutée nette des rémunérations des salariés. Toutefois, il resterait à un niveau élevé (33 %)¹.

Graphique 14 – Taux de marge des sociétés non financières, T12013 – T12021



Source : Insee

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), « [Retour en surface](#) », *op. cit.*

Au-delà du taux de marge, l'un des aspects les plus marquants de la situation financière des sociétés non financières en 2020 est l'ampleur assez modeste de la hausse de leur besoin de financement (17,2 milliards d'euros, soit + 9,0 milliards par rapport à 2019) au regard de la baisse autrement considérable de la valeur ajoutée (- 105,7 milliards). D'abord, les mesures de soutien financier aux entreprises évoquées plus haut ont réduit la baisse de l'EBE à 53 milliards d'euros. Ensuite, les sociétés non financières ont réduit de 21 milliards d'euros (- 6,7 %) leurs investissements et de 5 milliards leur variation de stocks. Enfin, elles ont bénéficié de transferts en capital plus élevés (+ 8 milliards d'euros), et leurs dividendes versés, nets des dividendes perçus, ont diminué de 3 milliards d'euros.

Une dette nette des entreprises relativement stable au niveau macroéconomique...

Le besoin de financement de 17,2 milliards d'euros des sociétés non financières se retrouve dans l'augmentation de leur dette nette, de quelque 15 milliards d'euros en 2020. Cette augmentation modérée résulte d'une augmentation conjointe de la dette brute (219 milliards d'euros), alimentée notamment par les 132 milliards d'euros de PGE, et de la trésorerie (204 milliards¹), alimentée pour l'essentiel par la progression des dépôts bancaires (171 milliards²). Elle doit être mise en regard de l'augmentation de 51 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.

La hausse conjointe de la dette brute et de la trésorerie s'est poursuivie au premier trimestre 2021. En effet, la dette nette diminue de 6 milliards d'euros, la trésorerie (+ 11 milliards d'euros) continuant sa progression à un rythme plus soutenu que celle de la dette brute (+ 5 milliards d'euros). En cumul entre le premier trimestre 2020 et le premier trimestre 2021, la hausse de la dette se limite donc à 9 milliards d'euros.

À fin avril 2021, les crédits mobilisés³ par les entreprises s'établissent à 1 203 milliards d'euros, en hausse de + 7,8 % sur un an et de 16,8 % sur deux ans⁴. En raison d'effets de base, la croissance annuelle des crédits mobilisés est en baisse pour les PME (+ 16,2 % contre + 20,7 % en mars 2021 en glissement annuel), les ETI (+ 1,9 % contre + 3,5 %) et

¹ Banque de France (2021), « [L'impact de la crise du Covid-19 sur la situation financière des entreprises et des ménages en avril 2021](#) », *op. cit.*

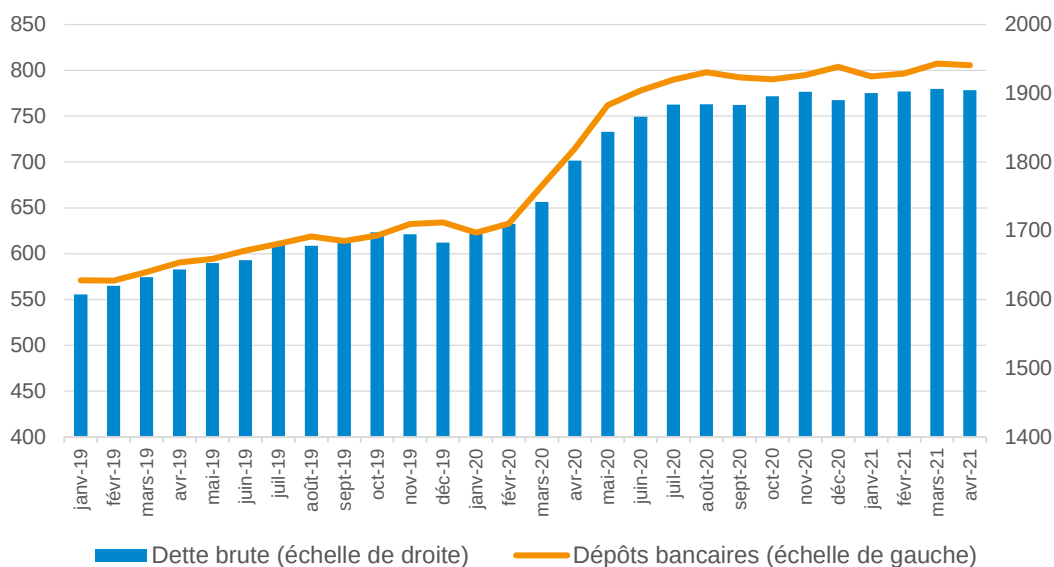
² *Ibid.*

³ 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.

⁴ Banque de France (2021), « [Crédits par taille d'entreprises – Avril 2021](#) », STAT-INFO, juin.

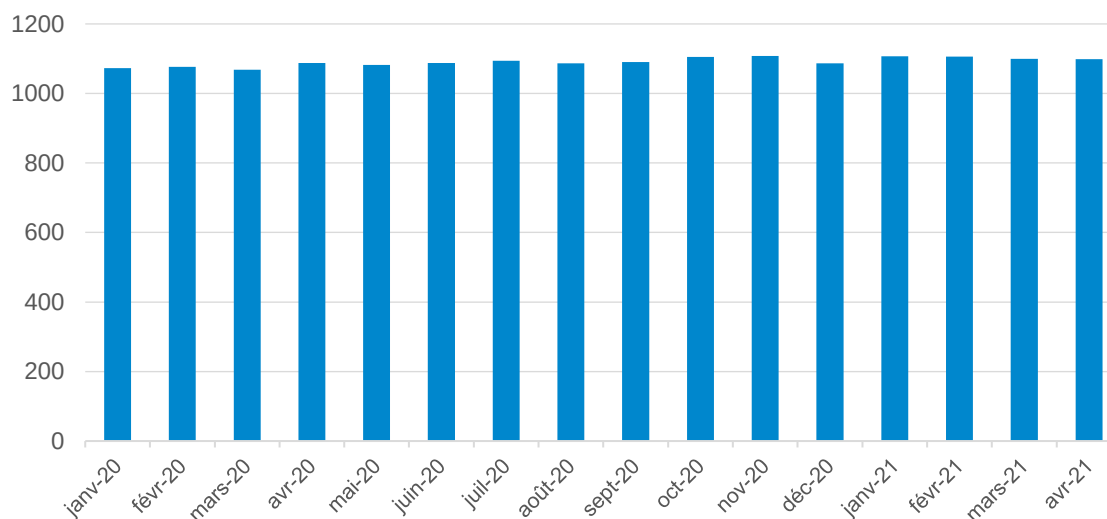
pour les grandes entreprises (- 5,8 % contre - 3,5 %). Elle demeure singulièrement élevée dans le secteur de l'hébergement-restauration (+ 22,4 %).

Graphique 15 – Dépôts bancaires et dette brute des sociétés non financières, janvier 2019-avril 2021, en milliards d'euros



Source : Banque de France

Graphique 16 – La dette nette des sociétés non financières, janvier 2020-avril 2021, 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 trésorerie 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 considérée individuellement.

La crise sanitaire a mis fin à la baisse des délais de paiement 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 ans mais sous les niveaux du début des années 2000 (19 jours)³. Des pics de retard 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 à la levée des mesures d'urgence, car des tensions de trésorerie localisées risqueraient de se diffuser par ce biais entre entreprises ou entre secteurs.

... mais des situations financières variées à une échelle plus fine

Si la situation financière des entreprises, considérées globalement, semble bonne, l'étude des bilans individuels d'entreprises met en exergue un ensemble d'entreprises fragilisées par la crise. Doucinet *et al.* (2020)⁴ mettent à profit les 205 392 bilans et comptes de résultat arrêtés entre le 30 juin 2020 et début 2021 dont dispose la Banque de France⁵

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.

³ 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 chiffre d'affaires.

⁴ Doucinet V. *et al.* (2021), « [L'impact différencié de la crise sur la situation financière des entreprises](#) », *Bloc-notes Éco Banque de France*, billet n° 219, juin.

⁵ La Banque de France collecte chaque année les comptes annuels de plus de 300 000 entreprises non financières, sur la base desquels elle attribue une cote de crédit à plus de 270 000 d'entre elles.

pour documenter les effets de la crise sanitaire sur la situation financière d'un panel d'entreprises. Les entreprises concernées affichent dans leur grande majorité plus de 750 000 euros de chiffre d'affaires, seuil correspondant au périmètre de la cotation Banque de France, et représentent 9,4 millions de salariés.

L'influence du PGE sur l'évolution de la trésorerie est notable : les 27 % d'entreprises de l'échantillon qui y ont eu recours enregistrent à plus de 89 % une trésorerie stable ou en hausse (contre 73 % pour l'ensemble de l'échantillon), avec un rythme de progression supérieur aux entreprises n'ayant pas mobilisé ce dispositif. En mettant en regard l'évolution de l'endettement brut de celle de la trésorerie, Doucinet *et al.* (2021) divisent leur échantillon d'entreprises en quatre : 1) celles qui ont connu une hausse conjointe de leur endettement brut et de leur trésorerie ; 2) celles qui ont enregistré une baisse conjointe de leur endettement brut et de leur trésorerie ; 3) celles qui affichent une trésorerie en hausse et un endettement brut en baisse ; 4) celles qui affichent une trésorerie en baisse et un endettement brut en hausse. Ainsi, l'étude fait ressortir une catégorie d'entreprises qui n'est pas observable au niveau macroéconomique : 14 % des entreprises étudiées ont vu à la fois leur endettement augmenter et leur trésorerie diminuer. En retranchant de cette dernière catégorie les entreprises les mieux cotées et les plus mal cotées avant la crise sanitaire, ils estiment que 6 % à 7 % des entreprises cotées devront faire l'objet d'un suivi attentif. La singularité de ces entreprises est d'avoir été fragilisées par la crise sanitaire tout en étant économiquement viables.

L'étude des bilans d'entreprise révèle également l'importance de la dimension sectorielle de la crise. Ainsi, la part des entreprises cotées devant faire l'objet d'un suivi attentif grimpe jusqu'à 10 %-13 % dans le secteur de l'hébergement-restauration.

Le conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables¹ a analysé l'évolution du chiffre d'affaires, de l'excédent brut d'exploitation, du résultat net et de l'endettement brut en 2020 et début 2021 sur la base de bilans de TPE et de PME². Si le chiffre d'affaires et l'EBE moyens de cet échantillon sont en retrait de respectivement 6,6 % et 2,8 % par rapport à 2019, le résultat net est en hausse de 2 % (voir Graphique 9). Ces résultats, qui à ce stade sont sensiblement différents des données agrégées de la comptabilité nationale sur les sociétés non financières (voir chapitre 4), devront être confirmés par la statistique publique.

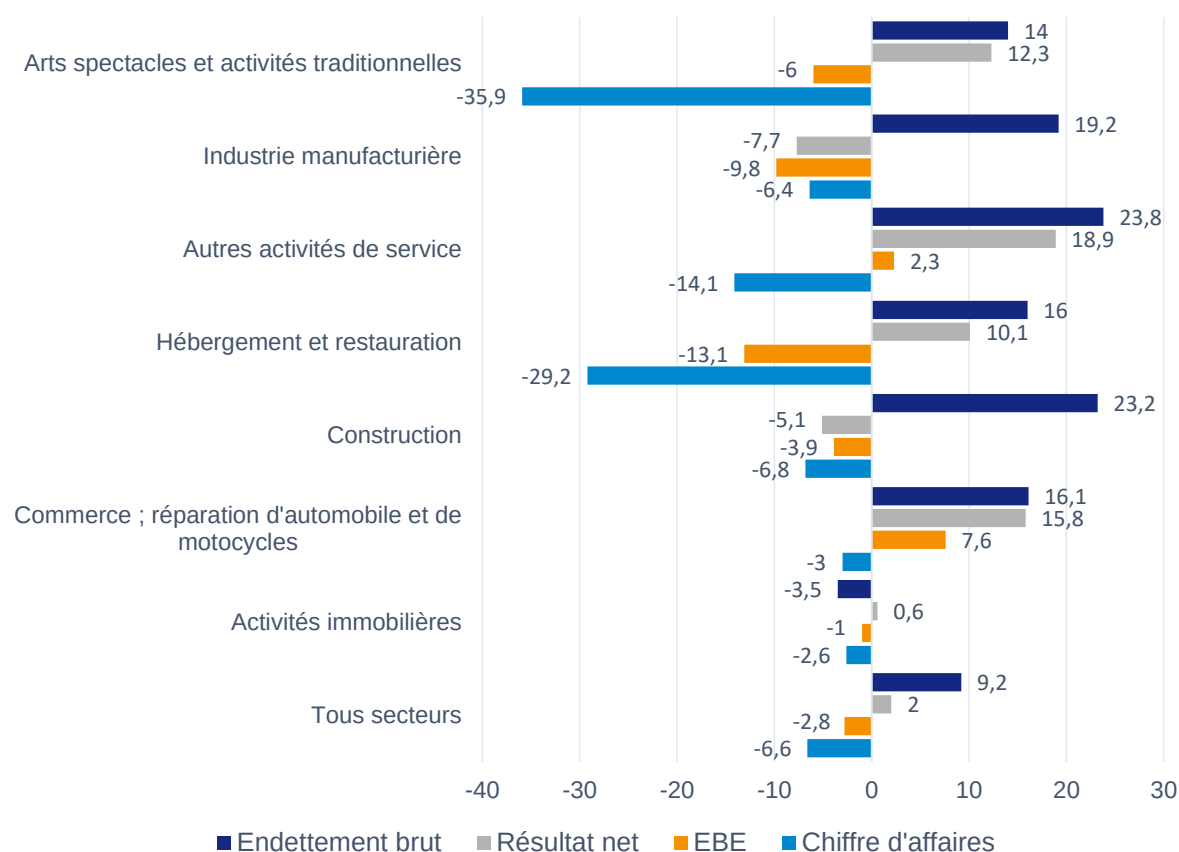
¹ Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables (2021), « [Tous pour l'emploi et la relance](#) », *Baromètre Image PME*, juin.

² Les données concernant le chiffre d'affaires proviennent de la base de données Statexpert, construite à partir des télédéclarations sociales et fiscales réalisées par les experts-comptables pour le compte de leurs clients, les TPE-PME. Elles sont issues des informations provenant des déclarations mensuelles et trimestrielles de TVA (EDI-TVA). Elles sont basées sur un échantillon d'environ 500 000 entreprises. L'excédent brut d'exploitation, le résultat d'exploitation, le résultat de l'exercice et l'endettement (emprunts et dettes financières) sont calculés sur la base des liasses fiscales d'environ 265 000 entreprises.

L'hétérogénéité sectorielle est remarquable. Certains secteurs, lourdement touchés par les fermetures administratives, ont été amputés d'une part significative de leur chiffre d'affaires : l'hébergement-restauration (- 29,2 %), les arts, spectacles et activités récréatives (- 35,9 %) ou les salons professionnels et congrès (- 49 %). En revanche, le commerce d'alimentation générale aurait bondi de 8,8 %.

S'agissant de l'excédent brut d'exploitation, les TPE-PME de l'hébergement-restauration (- 13,1 %), de l'industrie manufacturière (- 9,8 %), de la santé humaine et de l'action sociale (- 8,9 %), de l'enseignement (- 8,8 %) afficheraient des baisses significatives.

**Graphique 17 – Évolution d'indicateurs financiers des TPE
et PME françaises en 2020, par secteur**



EBE : Excédent brut d'exploitation

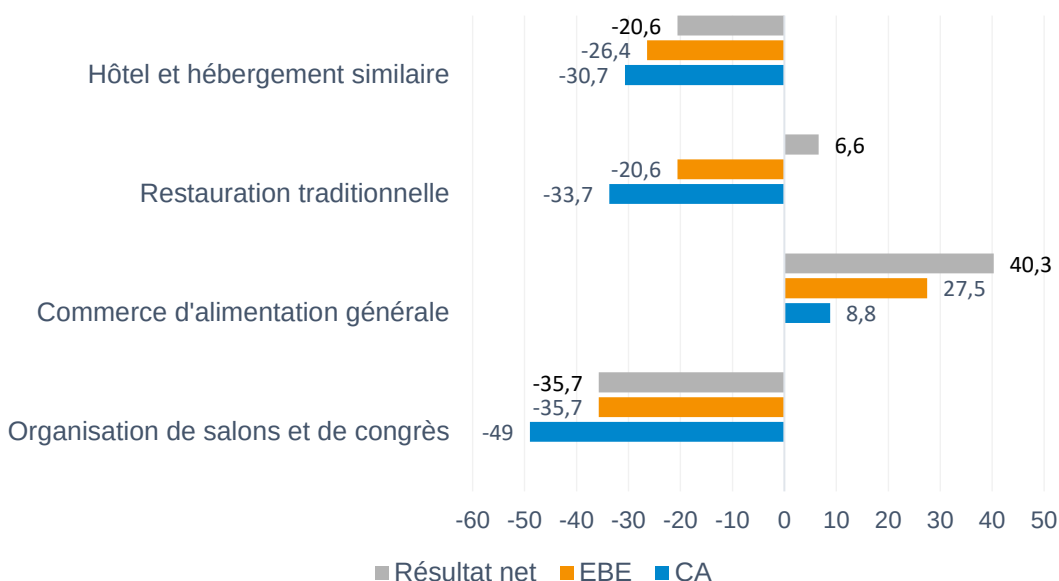
Sources : baromètre Image PME de l'Ordre des experts-comptables ; base de données Statexpert, traitement par l'Observatoire de la profession comptable

En ce qui concerne le résultat net, les évolutions apparaissent, au premier examen, surprenantes. Ainsi, il augmenterait pour les entreprises appartenant pourtant à des secteurs durement touchés par la crise : le commerce (+ 15,8 %), les arts, spectacles et

activités récréatives (+ 12,3 %) et l'hébergement-restauration (+ 10,1 %). Les dispositifs de soutien financier auraient donc pleinement joué le rôle d'amortisseurs, et même plus : les aides financières, qui ne sont pas imposables, ont pu compenser au-delà des pertes dans certains secteurs. L'exemple le plus remarquable est peut-être celui du sous-secteur des restaurants traditionnels qui enregistrerait une hausse de 6,6 % du résultat net en dépit d'un recul de 37 % de l'activité. Cela s'explique à la fois par la forte reprise de l'été 2020, les aides financières et les modalités de calcul du fonds de solidarité qui omettent la vente à emporter. Par contraste, la baisse serait notable pour les TPE-PME de l'industrie manufacturière (- 7,7 %) et des activités spécialisées, scientifiques et techniques (- 6,7 %).

L'endettement brut aurait augmenté de 9,2 % entre 2019 et 2020. La progression de l'endettement des TPE-PME aurait été particulièrement vive dans les autres activités de services (+ 23,8 %), la construction (+ 23,2 %) ou l'hébergement-restauration (+ 16 %).

Graphique 18 – Évolution d'indicateurs financiers des TPE et PME françaises en 2020 (par sous-secteur)



Sources : baromètre Image PME de l'Ordre des experts-comptables ; base de données Statexpert, traitement par l'Observatoire de la profession comptable

L'hétérogénéité des trajectoires sectorielles persiste début 2021. Les TPE-PME de l'industrie manufacturière, de la construction, du commerce et des activités immobilières ont vu leur situation s'améliorer. Par contraste, les TPE-PME de l'hébergement-restauration, toujours soumises aux mesures de restriction, auraient vu leur CA reculer de plus de 60 % au premier trimestre 2021 par rapport au premier trimestre 2020, lequel trimestre avait enregistré une baisse de plus de 20 %. Ce recul aurait même dépassé les 75 % pour le sous-secteur de la restauration traditionnelle. Il en va de même des TPE-PME du secteur des arts, spectacles

et activités récréatives, dont l'activité aurait diminué de plus de 55 % comparativement à la même période de l'année précédente. Rappelons que ces résultats, sensiblement différents des données agrégées de la comptabilité nationale, doivent être interprétés avec précaution, tant qu'ils ne sont pas confirmés par la statistique publique.

3. Situation macroéconomique contrastée des 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 du fait de l'effet masse et l'investissement n'a pas particulièrement 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 et du premier trimestre 2021 pour les pays considérés sont résumées dans les deux tableaux *infra*.

Tableau 28 – Évolution des principales variables économiques en 2020

	Espagne	Allemagne	France	Italie	Roy.-Uni	États-Unis
PIB (en %)	- 10,8	- 4,8	- 7,9	- 8,9	- 9,8	- 3,5
Solde public (en %)	- 11,0	- 4,2	- 9,2	- 9,5	- 12,3	- 15,8
Investissement (en %)	- 11,4	- 2,7	- 8,6	- 9,1	- 8,8	- 0,8
Consommation (en %)	- 8,2	- 3,3	- 5,9	- 7,8	- 9,9	- 3,2
Contribution du commerce extérieur (en points de PIB)	- 2,1	- 0,9	- 1,1	- 0,7	+0,8	- 0,1
Solde des transactions courantes (en milliards de monnaie nationale et en points de PIB 2019)	- 19,2 (-1,5)	- 26,7 (-0,8)	- 27,7 (-1,1)	+2,5 (+0,1)	-5,3 (-0,2)	- 143,9 (-0,7)
Taux de chômage (en points et en niveau 2020)	+1,4 (15,5 %)	+1 (4,2 %)	- 0,4 (8 %)	- 0,8 (9,1 %)	+0,6 (4,5 %)	+4,4 (8,1 %)
Valeur ajoutée manufacturière (en %)	- 10,7	- 10,3	- 10,9	- 11,4	- 10,3	- 2,8

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

**Tableau 29 – Évolution des principales variables économiques au premier trimestre 2021
par rapport au quatrième trimestre 2019**

	Espagne	Allemagne	France	Italie	Roy.-Uni	États-Unis
PIB (en %)	- 9,3	- 5,0	- 4,7	- 6,4	- 8,7	- 0,9
Investissement (en %)	- 7,9	- 6,8	- 2,3	+2,3	- 4,8	+ 4,3
Consommation (en %)	- 6,3	- 0,1	- 4,5	- 7,7	- 9,5	+0,1
Contribution du commerce extérieur (en points de PIB)	- 2,8	- 0,9	- 0,8	- 1,0	-2,0	- 1,8
Taux de chômage (en points et en niveau)	1,7 (15,5 %)	1,3 (4,5 %)	- 0,3 (7,9 %)	0,6 (10,5 %)	1,0 (4,8 %)	2,6 (6,2 %)

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

Au premier trimestre 2021, aucune des principales économies considérées n'a retrouvé son niveau d'activité d'avant-crise (voir Tableau 29). La comparaison internationale des écarts d'activité par rapport à la fin 2019 révèle la divergence entre la dynamique conjoncturelle des États-Unis (- 0,9 %) et celles des principales économies européennes (entre - 5 % et - 10 %). La France et l'Allemagne sont celles avec l'écart le plus faible (respectivement - 4,7 % et - 5,0 %), relativement à l'Italie (- 6,4 %), le Royaume-Uni (- 8,7 %) et l'Espagne (- 9,3 %). Mais l'activité dépend encore dans une large mesure des conditions sanitaires : confinés pendant le premier trimestre 2021, l'Allemagne et le Royaume-Uni enregistrent une baisse nette par rapport au quatrième trimestre (respectivement - 1,8 % et - 1,5 %)¹, alors qu'elle est plus modeste pour la France (- 0,1 %).

Tableau 30 – Évolution du déficit budgétaire et de la dette publique

	Déficit public			Dette publique brute (au sens de Maastricht pour les 4 pays de l'UE)		
	2019	2020	2021 (prévision)	2019	2020	2021 (prévision)
France	-3,1	-9,2	-8,4	98	116	118
Allemagne	1,5	-4,2	-4,5	60	70	74
Italie	-1,6	-9,5	-11,4	135	156	160
Espagne	-2,9	-11,0	-8,6	96	120	120
Royaume-Uni	-2,4	-12,3	-9,1	117	144	146
États-Unis	-6,7	-15,8	-15,9	108	134	141

Sources : Eurostat, OCDE, prévisions OCDE

¹ Insee (2021), « [Retour en surface](#) », *op. cit.*

En termes de dette publique (voir tableau 30 page précédente), en se fondant sur les prévisions 2021 de l'OCDE, la dette publique des six pays de comparaison devrait augmenter en deux ans de 14 points pour l'Allemagne, 20 points pour la France, 25 points pour l'Italie, 29 points pour le Royaume-Uni et 33 points pour les États-Unis.

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

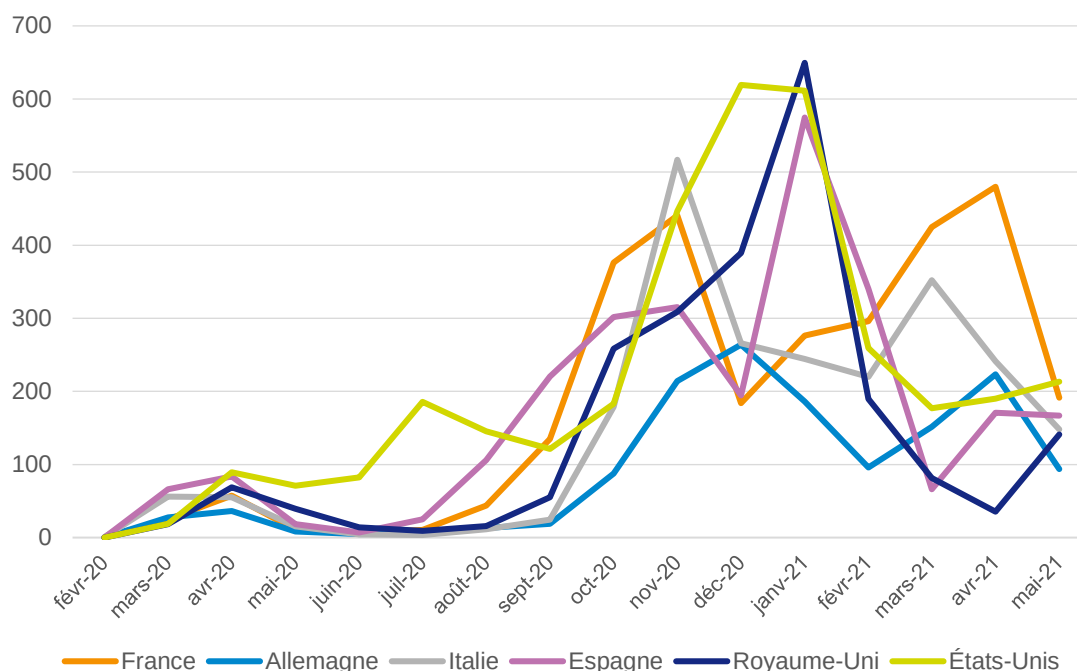
Il existe plusieurs manières de mesurer le choc pandémique. On peut, par exemple, considérer le nombre de cas de Covid-19 par million d'habitants ou le nombre de décès par million d'habitants. Ces indicateurs classiques permettent de se faire une idée du choc pandémique dans les pays suivis, mais ils 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 31 – Indicateurs du choc pandémique

	Nombre de cas par million d'habitants au 31 mai 2021	Nombre de décès par million d'habitants au 31 mai 2021	Taux de surmortalité sur une année, entre le 1 ^{er} mars 2020 et le 28 février 2021
Espagne	78 674	1710	23,3 %
Allemagne	44 041	1057	7,5 %
France	84 790	1623	13,1 %
Italie	69 760	2086	20,5 %
Royaume-Uni	66 335	1886	20,8 %
États-Unis	100 505	1796	22,1 %

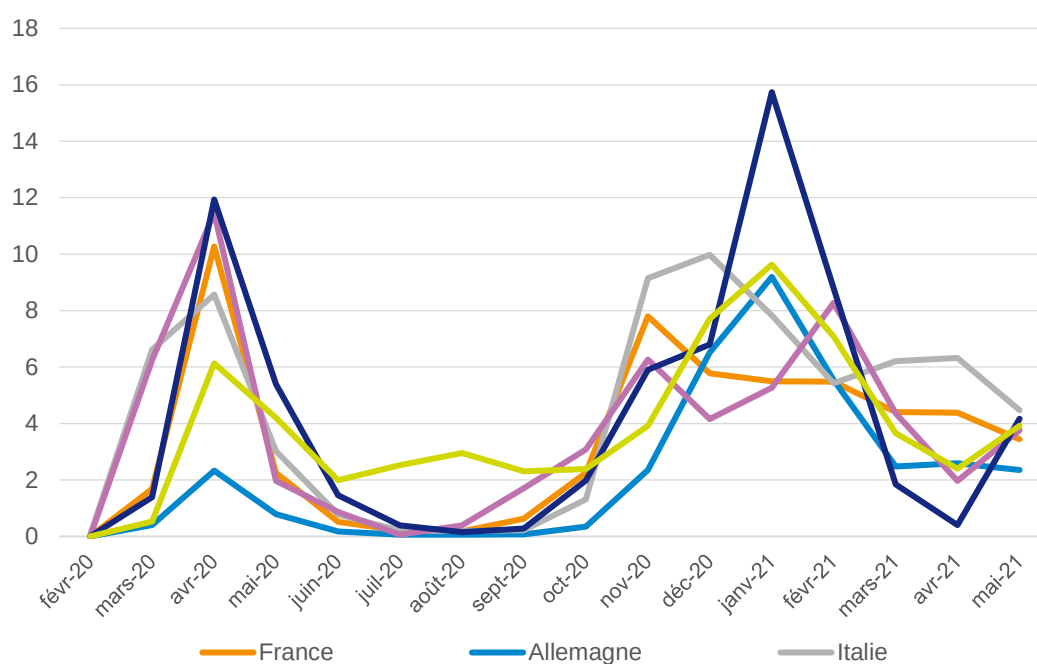
Source : Our World in Data, John Hopkins University, Rousselon J. (2021) « Comparaison internationale : au-delà des décès identifiés Covid, combien de morts en plus ? », France Stratégie, mars/juillet (actualisation sur données quasi définitives)

**Graphique 19 – Moyenne mensuelle du nombre de cas confirmés par jour
par million d'habitants, février 2020-mai 2021**



Source : Our World in Data, John Hopkins University

**Graphique 20 – Nombre de décès Covid-19 par jour
par million d'habitants (moyenne mensuelle), février 2020-mai 2021**



Source : Our World in Data, John Hopkins University

Rousselon (2021)¹ a souligné l'intérêt d'une approche en surmortalité dans le cadre de l'analyse de la crise sanitaire, évoquant les récents travaux de divers chercheurs et le caractère classique de la démarche (utilisation par Santé Publique France pour les canicules, par exemple). Il propose ainsi un 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.

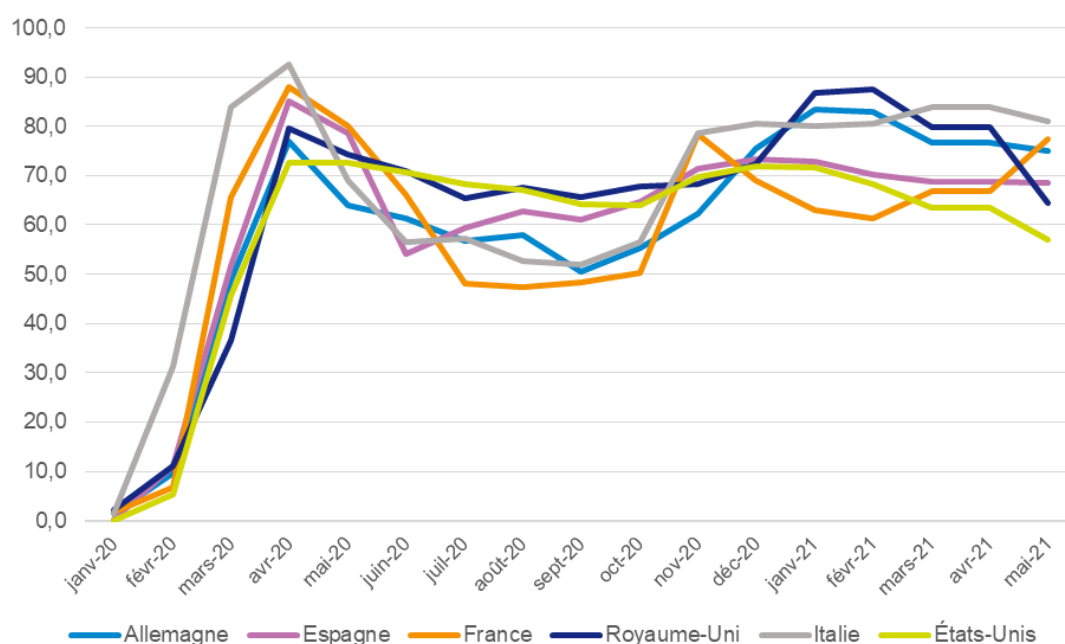
L'expression de la surmortalité en termes relatifs a ceci de précieux qu'elle permet d'obtenir une valeur insensible à la taille de la population et d'atténuer les effets associés à sa pyramide des âges *via* la prise en compte de la surmortalité structurelle dans les pays aux populations plus âgées. À titre d'exemple, le bilan officiel des décès attribuables au virus en France s'établissait à 86 332 le 28 février 2021 et l'excédent des décès par rapport au nombre tendanciel selon les données est de 79 092 décès. Cela correspond à une hausse de la mortalité de 13,1 % par rapport à la « normale ».

D'après ce mode de calcul, la surmortalité de 13,1 % 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 7,5 % est plus faible, l'écart entre les deux pays, très grand lors de la première vague (facteur de 3 à 4), s'est réduit 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 sur la même année glissante à 23,3 % en Espagne et à 20,5 % en Italie. Le profil français de surmortalité est très proche de la moyenne européenne hors Europe du Sud et pays de l'Europe centrale et orientale, laquelle s'élève à 12,5 %.

Le bilan sanitaire de la France, d'après ce mode de calcul, est plus favorable que ce que suggèrent les indicateurs classiques.

¹ Rousselon J. (2021), « [Comparaison internationale : au-delà des décès identifiés Covid, combien de morts en plus ?](#) », Point d'étape « un an après », France Stratégie, mars-juillet (actualisation sur données quasi définitives).

Graphique 21 – Indice de sévérité des mesures sanitaires, janvier 2020-mai 2021



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

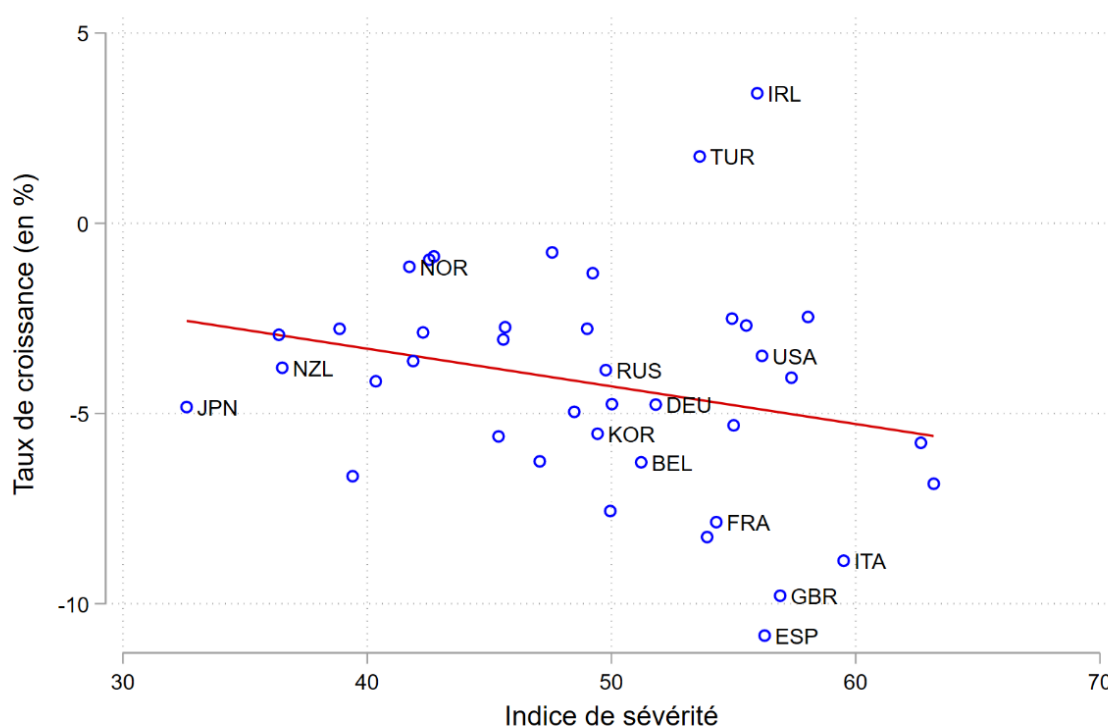
C'est la conjonction du choc pandémique et de mesures prises pour l'amortir qui ont déterminé le niveau d'activité économique. Les chercheurs de l'université d'Oxford et de la Blavatnik School of Government ont tenté de quantifier la rigueur des réponses gouvernementales et des mesures de confinement adoptées dans près de 180 pays selon une méthodologie unifiée¹. 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 d'Oxford est mesuré sur une échelle de 0 (aucune restriction) à 100 (degré maximal de restriction).

À des degrés variables selon les pays, l'intensité des mesures de confinement est globalement corrélée à l'activité économique en 2020 (voir Graphique 22). La France a un profil médian, entre l'Allemagne qui a connu un recul de l'activité plus limité et des mesures

¹ Blavatnik School of Government – University of Oxford (2021), [Covid-19 Government Response Tracker](#), décembre.

en moyenne moins restrictives et l'Italie et l'Espagne qui ont enregistré à la fois une chute du PIB plus lourde et un indice de sévérité moyen plus élevé.

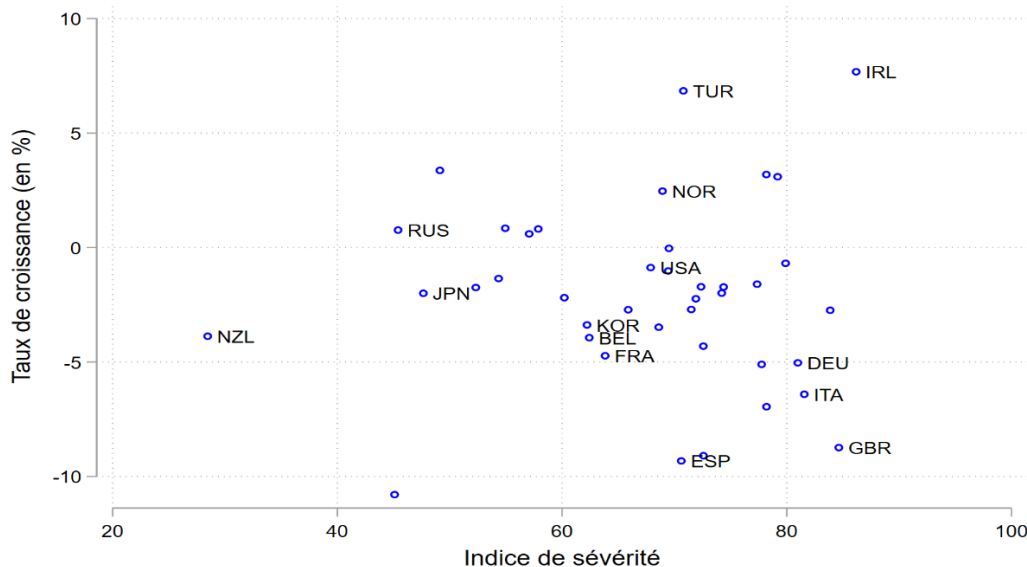
Graphique 22 – Relation entre la dureté des mesures restrictives et le taux de croissance en 2020



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

Si cette relation entre l'intensité des mesures de confinement et l'évolution de l'activité est observable sur l'année 2020, elle a perdu de sa significativité au quatrième trimestre 2020, ce qui traduit en partie l'impact moindre sur l'activité des deuxièmes confinements. De même, le premier trimestre 2021 ne laisse pas apparaître une relation significative entre l'intensité des mesures restrictives et l'évolution du PIB comparativement à son niveau d'avant-crise (voir Graphique 23). Cette relation semble donc s'être effilochée depuis le troisième trimestre 2020, comme si l'activité économique s'était adaptée à la nouvelle donne imposée par le contexte sanitaire.

Graphique 23 – L'absence de relation entre la dureté des mesures restrictives et le taux de croissance entre le premier trimestre 2021 et le quatrième trimestre 2019



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

Les principales contributions à la chute de l'activité

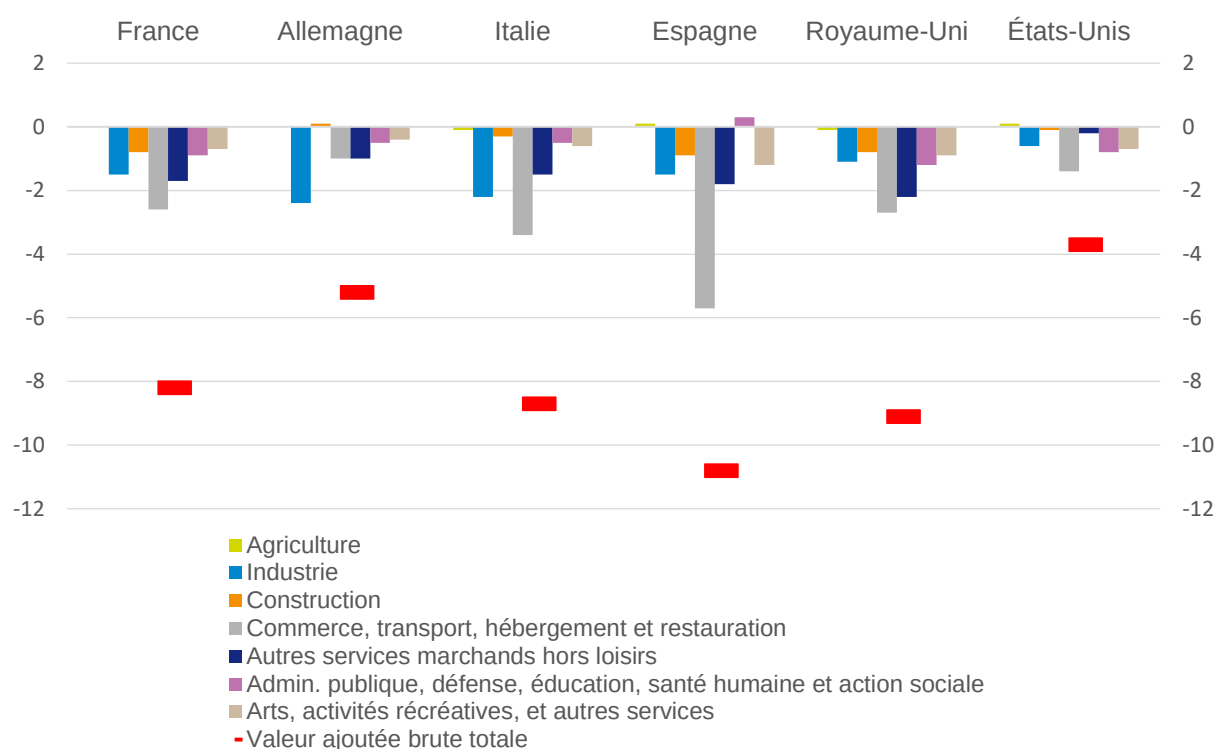
Du point de vue de l'offre, si tous les secteurs productifs ont participé à la baisse de l'activité, tous n'y ont pas également contribué. Ainsi, les contractions des branches du commerce, du transport et de l'hébergement-restauration en Allemagne, aux États-Unis, en France, au Royaume-Uni et en Italie expliquent respectivement 0,9 ; 1,4 ; 2,9 ; 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 à 5,7 points de PIB a été la plus négative. 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 à 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-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

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

modérée, s'élevant à - 0,6 point aux États-Unis, - 1,2 point au Royaume-Uni, - 1,3 point en France, -1,6 point 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 24 – Évolution de la valeur ajoutée totale (en %) et contributions des branches (en points de %), 2019-2020

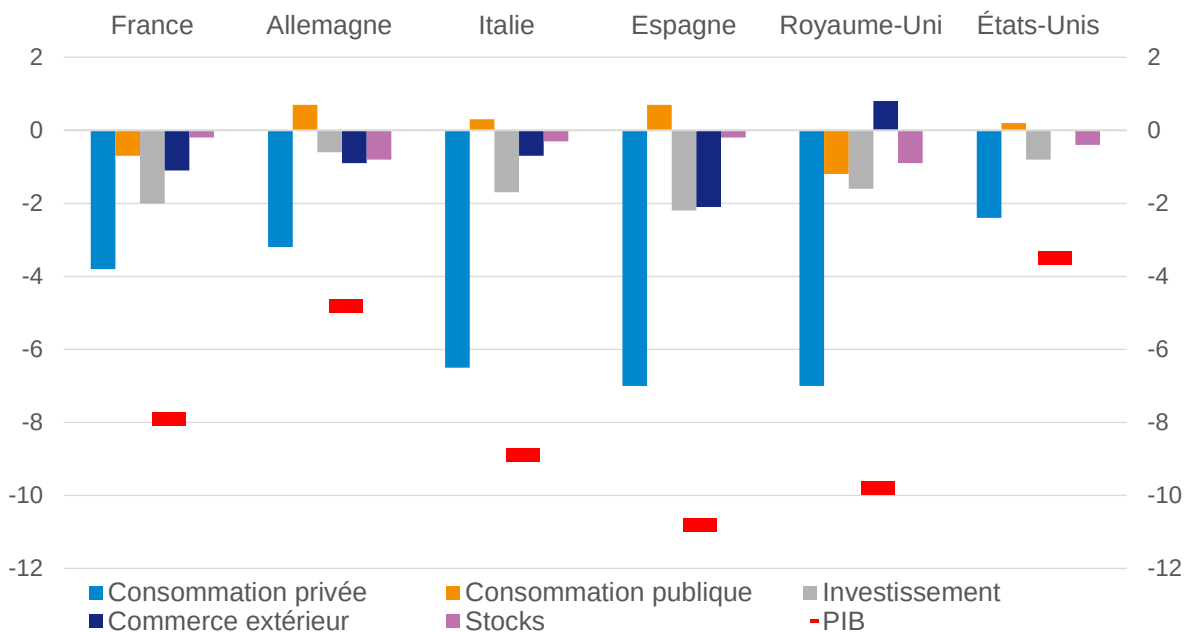


Sources : Insee (2021), *Un an après...*, Note de conjoncture, 11 mars ; Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, Bureau of Economic Analysis, calculs Insee

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 chuté en 2020 : - 3,2 % aux États-Unis, - 3,3 % en Allemagne, - 7 % en France, - 7,8 % en Italie, - 8,2 % en Espagne et - 9,9 % au Royaume-Uni. Au premier trimestre 2021, si elle a dépassé son niveau d'avant-crise aux États-Unis (+ 0,1 %), ce n'est pas le cas dans les pays européens (de - 0,1 % en Allemagne jusqu'à - 9,5 % au Royaume-Uni).

Graphique 25 – Évolution du PIB (en %) et contributions des composantes du PIB (en points de %), 2019-2020



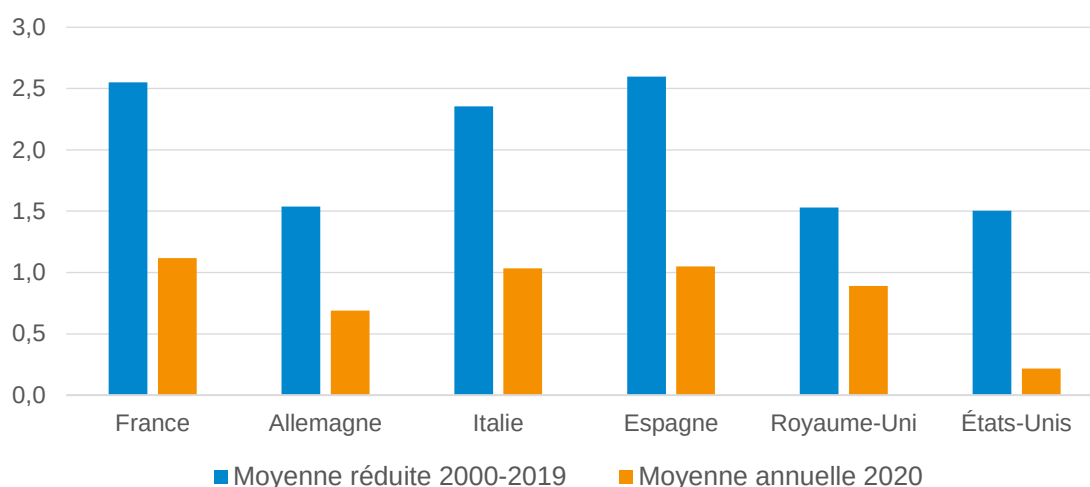
Sources : Insee (2021), « Un an après... », Note de conjoncture, 11 mars ; Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, Bureau of Economic Analysis

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 - 8,6 %, - 11,4 %, - 9,1 %) a très légèrement amplifié la chute du PIB (respectivement - 7,9 %, - 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 de l'activité (- 8,8 % contre 9,8 % et - 2,7 % contre - 4,8 %).

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 suivis en 2020 (voir Graphique 26)¹. Dans les pays européens, l'élasticité de l'investissement par rapport à l'activité a été divisée par deux environ.

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

Graphique 26 – Modification de l'élasticité de l'investissement par rapport à l'activité en 2020

Sources : 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 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 que se font, par exemple, les entreprises, mais son comportement dépend lui-même du niveau anticipé de certaines variables comme les débouchés. *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.

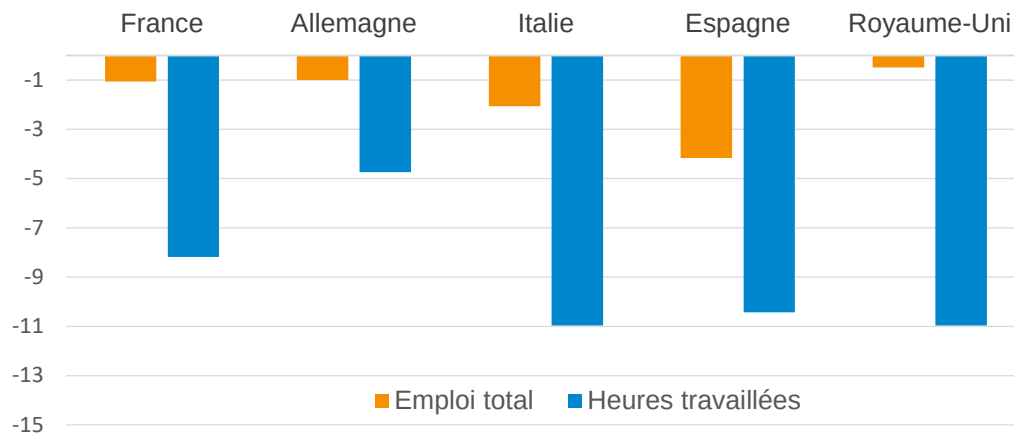
Au premier trimestre 2021, l'écart à l'investissement de fin 2019 en France est moins significatif que celui observable en Espagne (- 7,9 %), en Allemagne (- 6,8 %) et au Royaume-Uni (- 4,8 %). Il a été plus que résorbé en Italie (+ 2,3 %) et aux États-Unis (+ 4,3 %). S'agissant de l'investissement, la France occupe donc une position médiane.

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

réduction des effectifs et la baisse concomitante du temps de travail moyen. La première solution a été celle des États-Unis. Le second mode d'ajustement a concerné la France et les pays européens, et traduit l'ampleur du dispositif d'activité partielle dans ces pays (voir Graphique 27).

Graphique 27 – Évolutions comparées de l'emploi total¹ et des heures travaillées dans les pays européens en 2020 (en %)



Sources : Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics, OCDE ; calculs France Stratégie

Dans les pays européens, l'emploi a baissé de manière nettement plus modérée que l'activité. D'après les comptes nationaux, l'emploi total a reculé en 2020 de - 1,1 % en France, - 1,1 % au Royaume-Uni, - 1,0 % en Allemagne, - 2,1 % en Italie et - 4,2 % en Espagne.

Les données de l'enquête annuelle européenne sur les forces de travail sont similaires à celles des comptes nationaux en ce qui concerne l'Allemagne et l'Italie (respectivement - 1,0 % et - 2,1 %). Mais elles laissent apparaître des baisses plus modestes s'agissant de l'Espagne, de la France et du Royaume-Uni (respectivement - 2,9 %, - 0,5 % et - 0,5 %). Si les données de l'enquête emploi sont de manière générale moins fiables que celles des comptes nationaux, elles permettent d'assurer la cohérence comptable de l'évolution comparée de l'emploi et du taux de chômage². Aussi bien, elles sont privilégiées dans la suite de la sous-section.

S'agissant de l'emploi salarié, le recul a été de - 1,3 % en France selon la moyenne des estimations trimestrielles de l'emploi salarié de l'Insee ou - 0,8 % selon l'enquête forces de

¹ Emploi total au sens des comptes nationaux.

² Le taux de chômage est, lui aussi, fondé sur le concept d'emploi au sens du BIT.

travail, - 1,3 % en Allemagne, - 1,7 % en Italie et - 3,4 % en Espagne contre une hausse de 0,9 % au Royaume-Uni.

Tableau 32 – Évolution de l'emploi en 2020 et au premier trimestre 2021 par rapport au quatrième trimestre 2019 selon deux sources

	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								
Résultats annuels 2020	-2,9	-577	-3,4	-560	-4,2	-844	-4,4	-767
T1 2021	-3,8	-760	-4,4	-742	-3,5	-717	-4,3	-761
Allemagne								
Résultats annuels 2020	-1,3	-538	-1,3	-500	-1,0	-451	-0,8	-311
T1 2021	-1,6	-711	-1,9	-766	-1,6	-711	-1,2	-499
Italie								
Résultats annuels 2020	-2,0	-456	-1,7	-301	-2,1	-525	-1,7	-336
T1 2021	-5,6	-1 301	-4,9	-894	-2,8	-714	-2,1	-409
Royaume-Uni								
Résultats annuels 2020	-0,5	-158	0,9	245	-0,5	-158	0,7	197
T1 2021	-1,4	-457	1,1	295	-1,4	-457	1,0	270
France								
Résultats annuels 2020	-0,5	-137	-0,8/-1,3	-202/-337	-1,1	-301	-1,1	-268
T1 2021	0	7,0	-02/-0,8	-40/-210	-1,2	-341	-1,3	-321

Lecture : d'après l'enquête sur les forces de travail, en Espagne, l'emploi total a baissé en 2020 de 2,9 % par rapport à 2019 (en moyenne annuelle) et au premier trimestre 2021 de 3,8 % par rapport au quatrième trimestre 2019.

Sources : *France : Eurostat (Labour Force Survey) en orange/Insee (Estimations trimestrielles de l'emploi salarié) en bleu ; Espagne : INE (Labour Force Survey) ; Allemagne : Destatis (Labour Force Survey) ; Italie : Istat (Labour Force Survey) ; Royaume-Uni : ONS (Labour Force Survey) ; OCDE. **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 occidentales, 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 2020. 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 eu pour origine la contraction de la population active supérieure à celle 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). Au premier trimestre 2021, l'emploi s'est à nouveau dégradé (-243 000). L'emploi est loin d'avoir retrouvé son niveau d'avant-crise (- 1 301 000, soit – 5,6 % au premier trimestre 2021 par rapport au quatrième trimestre 2019). L'emploi salarié a reculé de 4,9 % au quatrième trimestre 2021, comparativement à son niveau d'avant-crise. Au premier trimestre 2021, le taux de chômage (10,5 %) est de 0,6 point supérieur à celui de fin 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 décembre 2019 et mai 2021 s'élève à 826 000, même si entre mars 2021 et mai 2021, 202 000 emplois ont été créés. Le recours massif à l'activité partielle a 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 (près de 6 millions). 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. Pour la première fois depuis le mois de novembre 2020, le nombre de chômeurs partiels a baissé en mars 2021, et représente environ 2,6 millions de personnes. En mai 2021, l'allocation de chômage partiel concernerait 2,3 millions de personnes. Au total, l'emploi salarié du premier trimestre 2021 est en recul de 1,9 % par rapport au quatrième trimestre 2019. Au premier trimestre 2021, le taux de chômage est de 1,3 point supérieur au quatrième trimestre 2019, et atteint 4,5 %.

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). Mais il a connu une nouvelle dégradation au premier trimestre 2021 (- 137 500). Le niveau d'emploi reste ainsi inférieur à celui d'avant-crise (- 760 000) par rapport au dernier trimestre de 2019. Au premier trimestre 2021, la chute de l'emploi salarié s'élève à - 4,4 % (- 742 000) par rapport à son niveau d'avant-crise. Le taux de chômage s'établit à 15,5 %, en hausse de 1,7 point comparativement à fin 2019.

Au Royaume-Uni, le nombre d'emplois perdus entre le quatrième trimestre 2019 et le premier trimestre 2021 est de 457 000. Il s'est redressé de 0,3 % (+ 84 000) au premier trimestre 2021. L'emploi salarié, lui, aurait été singulièrement robuste¹, en hausse de 1,1 % (+ 295 000) au premier trimestre 2021 par rapport au quatrième trimestre 2019. Le taux

¹ Mais ce n'est pas le cas d'après les données des comptes nationaux, qui ont enregistré une baisse comme pour l'emploi total.

d'emploi a perdu 1,3 point entre la fin 2019 et le premier trimestre 2021. Le taux de chômage a atteint 4,8 % au quatrième trimestre 2020, soit 1 point de plus qu'à la fin 2019.

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 précédemment jamais dépassé 2,5 millions.

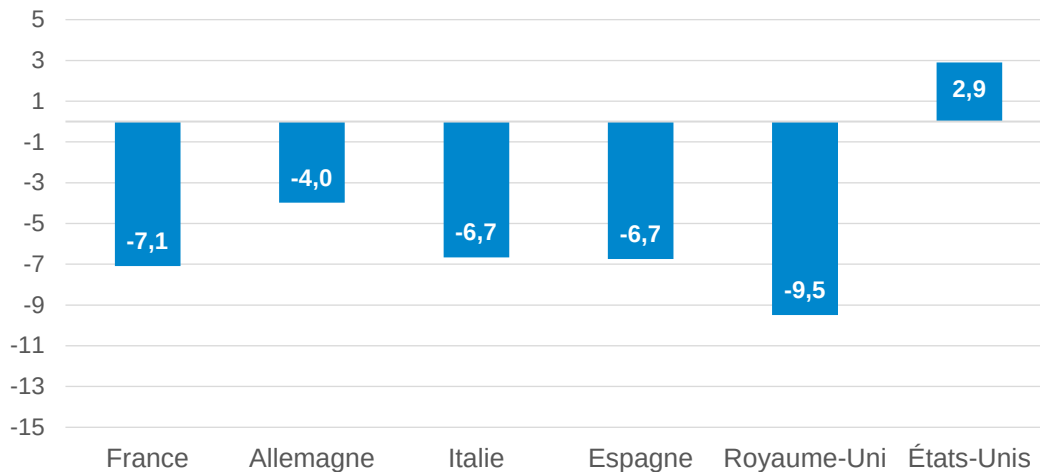
La moitié des pertes de mars et avril a été récupérée entre mai et novembre (+ 12,4 millions). Cette tendance s'est cependant inversée en décembre (- 140 000 emplois), notamment en raison du regain de la pandémie affectant le secteur des loisirs et de l'hébergement-restauration (- 498 000 emplois). La crise a contribué à augmenter le nombre de chômeurs de longue durée (4,0 millions en décembre) ainsi que le nombre de personnes définitivement licenciées (3,4 millions). Au premier trimestre 2021, le taux de chômage, à 6,2 points, est en hausse de 2,6 points par rapport au quatrième trimestre 2019. Depuis février 2021, le marché de l'emploi a gagné en moyenne 600 000 emplois par mois, l'accélération de juin 2021 (+ 853 000) ayant annulé les effets de la décélération d'avril 2021 (+ 269 000). Mais 1,8 million de personnes sont toujours classées en *temporary layoff* en juin 2021 (contre 10,6 millions en juin 2020 et 2,2 millions en février 2021). L'emploi salarié non agricole de juin 2021 est inférieur de 4,4 % à son niveau d'avant-crise en février 2020 (- 6,8 millions).

L'évolution différenciée de la productivité du travail dans les pays européens et aux États-Unis (voir Graphique 28) 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

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 son 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.

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.

Graphique 28 – Évolution de la productivité apparente du travail¹ en 2020 (en %)



Sources : Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics, OCDE ; calculs France Stratégie

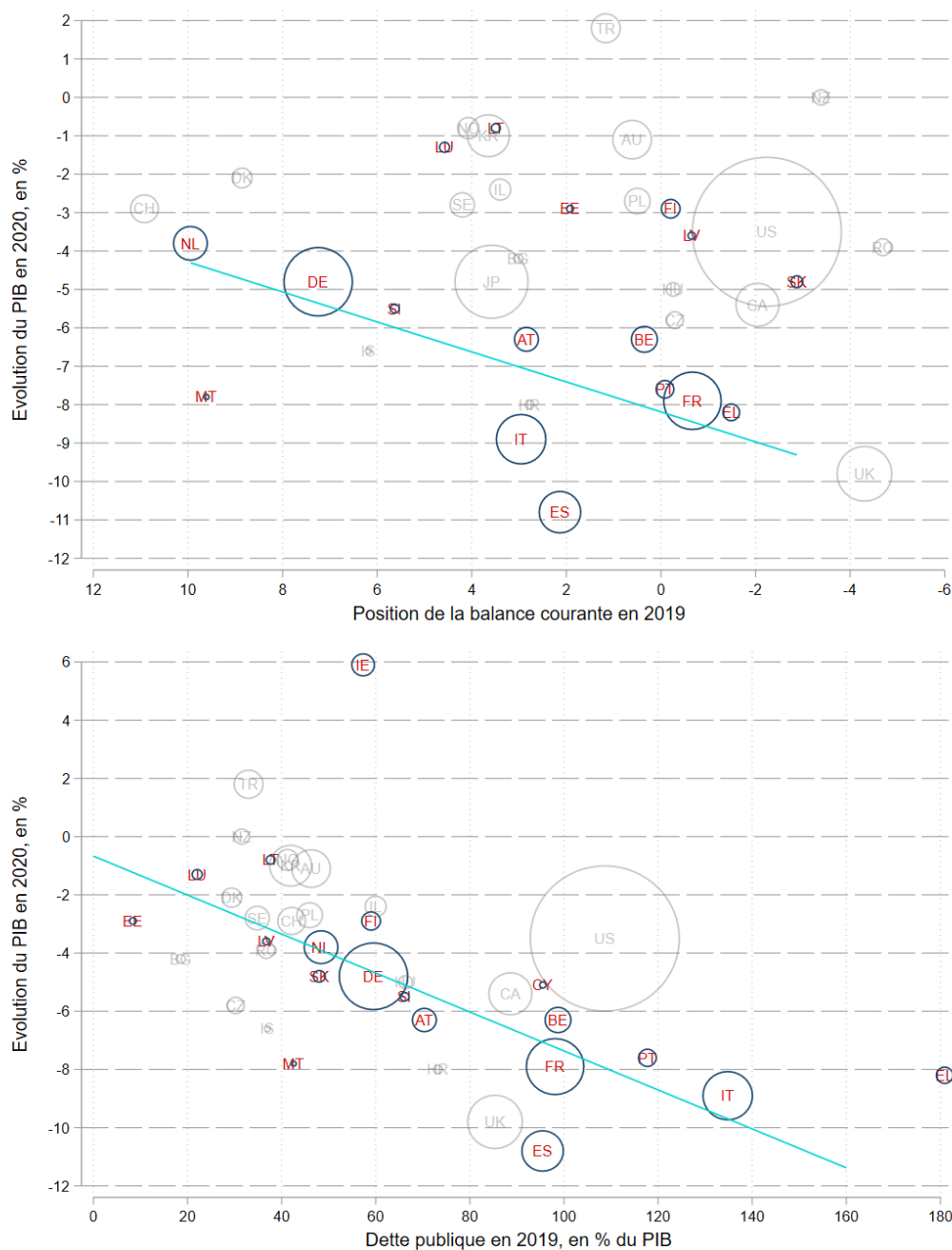
3.2. Une moindre dégradation des équilibres externes chez les partenaires européens

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 (voir 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 7,9, 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 Slovaquie 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 %.

¹ Rapport entre la valeur ajoutée brute et l'emploi total (au sens des comptes nationaux).

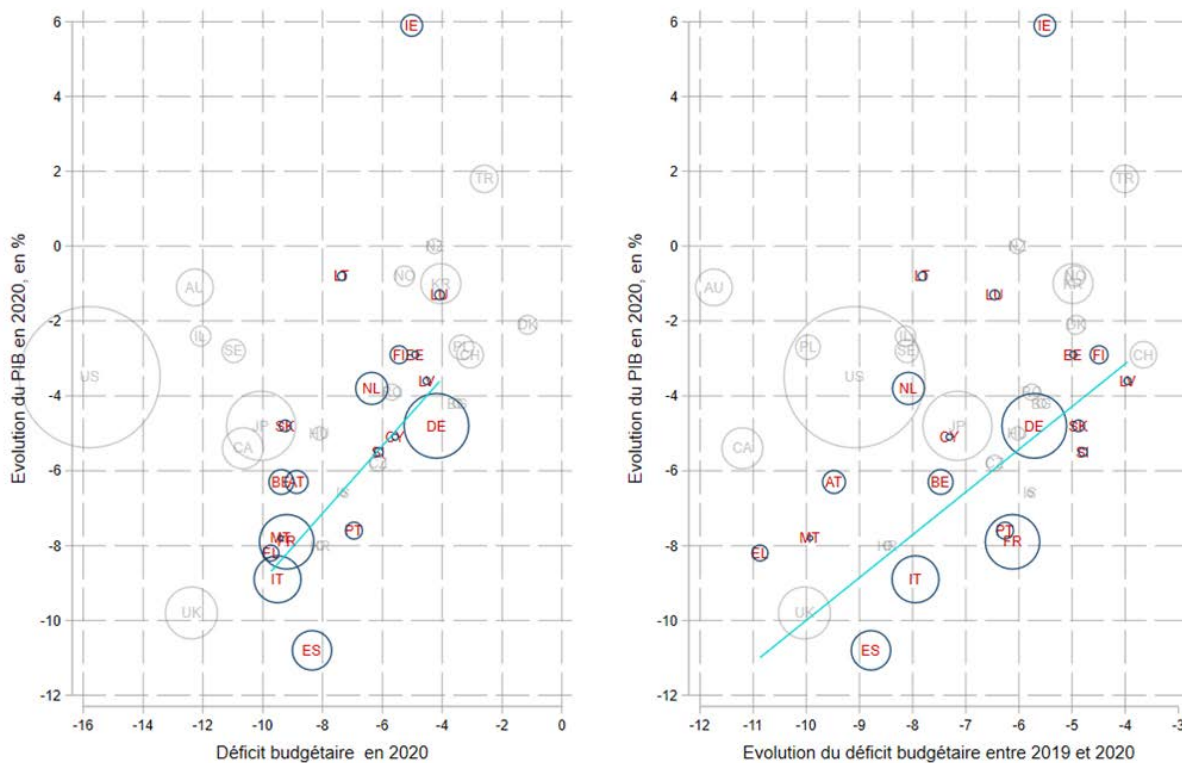
Graphique 29 – La récession de 2020 touche plus fortement les pays initialement plus fragiles de la zone euro



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 0,03 significative à 95 % ($R^2 = 0,2\%$). Sur le graphique du bas, la régression indique une corrélation de - 0,07 significative à 95 % ($R^2 = 44,6\%$).

Sources : OCDE, Fonds monétaire international, World Economic Outlook, avril 2021 ; calculs France Stratégie

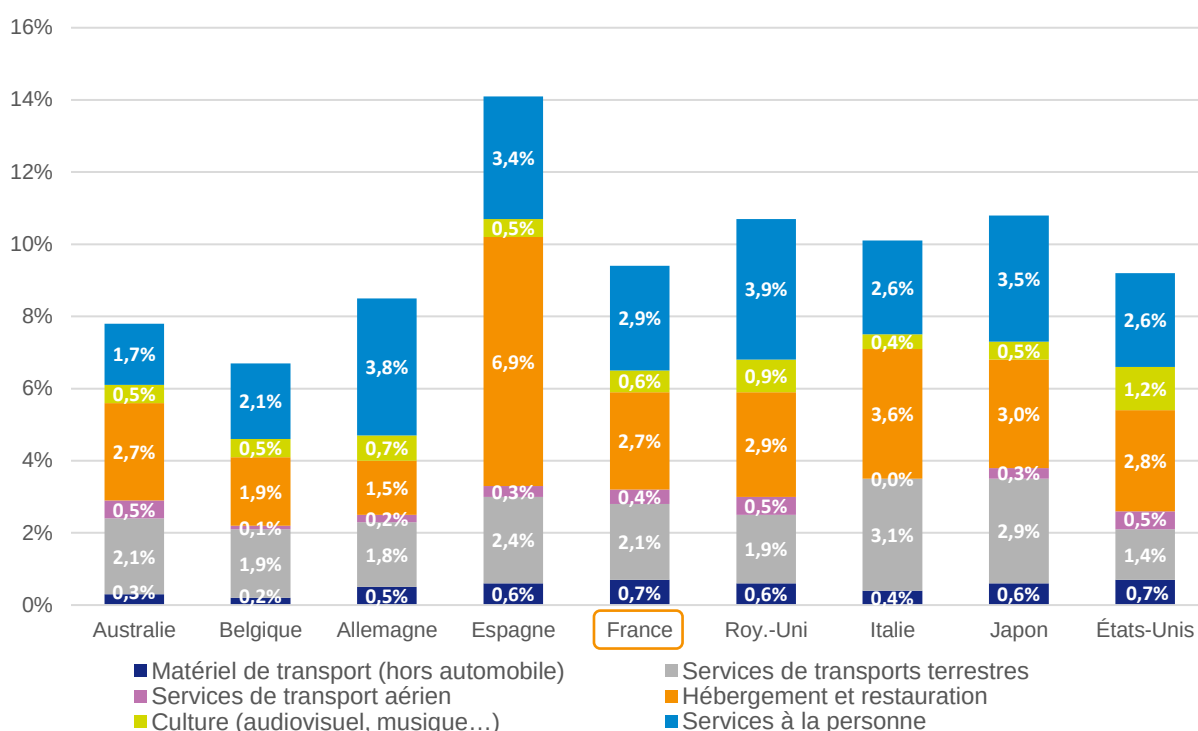
Graphique 30 – Lien entre l'ampleur de la récession et le déficit public en 2020



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 0,9 significative à 95 % ($R^2 = 42,6 \%$). Sur le graphique de droite, une régression linéaire sur les pays de la zone euro indique une corrélation significative à 95 % de 1,1 ($R^2 = 25,6 \%$).

Sources : OCDE, 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 de l'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 31 – Poids des secteurs les plus touchés par la crise, en pourcentage du PIB

Source : WIOD (2014), calculs France Stratégie

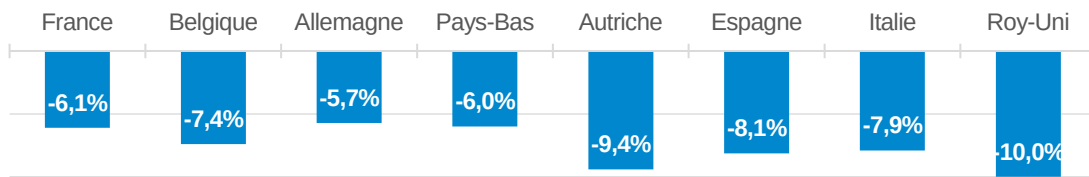
La variation du solde public¹ entre 2019 et 2020 est une mesure imparfaite mais pertinente du soutien budgétaire du pays, car elle est la somme des stabilisateurs automatiques et des plans d'urgence. La détérioration du solde public en réponse à la crise a été d'une ampleur inédite dans tous les pays européens (voir Graphique 32). La France se situe dans la moyenne basse. Le creusement du déficit est 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 du solde public se situe aux environs de 11 et 10 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.

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.

Graphique 32 – Variation du solde public entre 2019 et 2020, en pourcentage du PIB

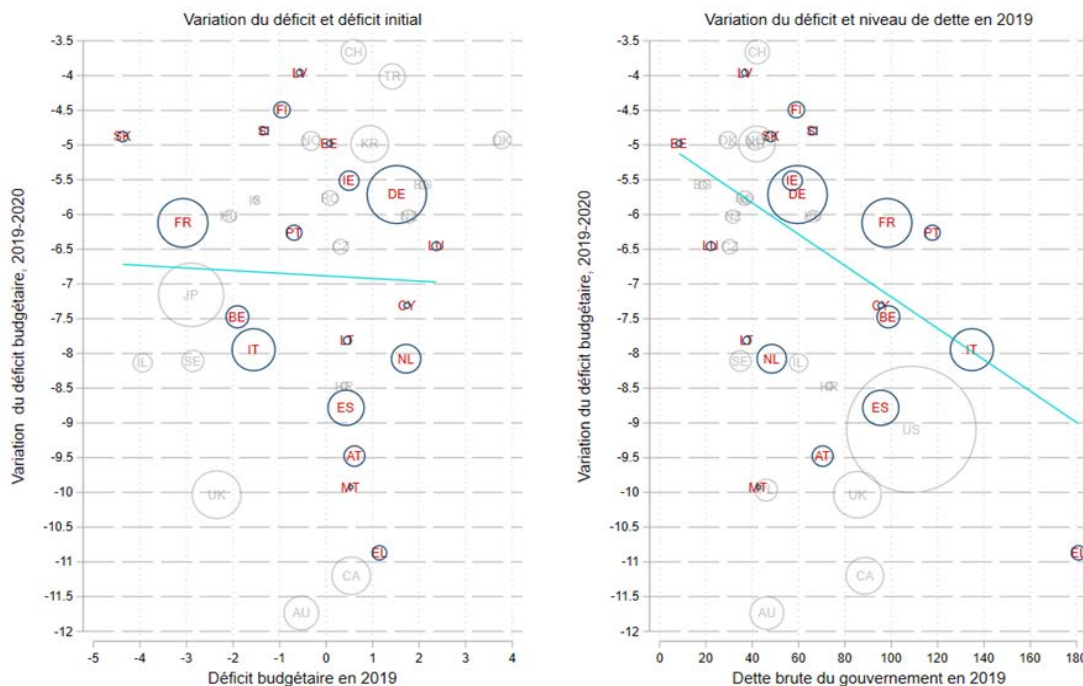


Note : en France, le double compte du CICE lié à sa bascule en allègement de cotisations sociales a accru le déficit public en 2019 de 0,9 point de PIB et réduit donc d'autant la variation du déficit entre 2019 et 2020.

Sources : Instituts statistiques nationaux et FMI, WEO, avril 2021, calculs France Stratégie

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 (voir Graphique 33). 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 sans qu'il y ait de lien de cause à effet entre l'ampleur de la pandémie et le niveau de la dette publique.

Graphique 33 – 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 -0,04 significative à 95 % ($R^2=0,0$ %). Sur le graphique de droite, elle montre une corrélation de -0,02 significative à 95 % pour un R^2 de 25,9 %.

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 quatre trimestres de 2020, les pertes totales de revenu disponible des ménages, entreprises et administrations publiques¹ (en écart au niveau de 2019) se sont élevées à - 3,4 % en Allemagne, - 6,2 % en France et jusqu'à - 9,8 % en Espagne. L'Espagne est un cas singulier, car les pertes y ont été réparties d'une manière plus égalitaire entre les ménages, les sociétés non financières et les administrations publiques. Dans les autres pays européens, les administrations publiques ont essuyé la majorité des pertes 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, au Royaume-Uni et en France, les ménages et ISBLM² ont même bénéficié d'un surcroît de revenu disponible par rapport à 2019 (voir Graphique 34).

Tableau 33 – Part du choc macroéconomique supportée par secteur institutionnel en 2020*

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

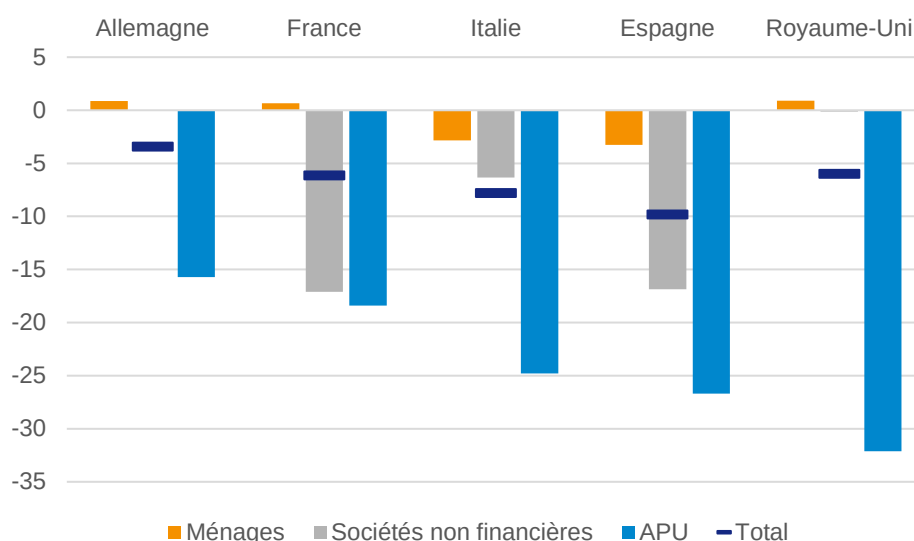
* La part du choc macroéconomique supportée par chaque secteur institutionnel correspond au rapport entre la somme des pertes de revenu disponible brut de ce secteur institutionnel sur les quatre trimestres 2020 et celle de l'économie totale. Si l'on corrige de l'effet année double du CICE en 2019, la part supportée par les sociétés non financières est de l'ordre de 25 %, et celle supportée par les administrations publiques de 75 %.

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

¹ 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.

² Institution sans but lucratif au service des ménages.

Graphique 34 – Écarts par secteur institutionnel entre le revenu disponible brut (RDB)¹ de 2020 (moyenne annuelle) et celui de 2019 (en points de RDB de 2019)



Lecture : au Royaume-Uni, les ménages ont vu leur revenu disponible brut augmenter de 0,9 % en 2020 (moyenne annuelle), tandis que les sociétés non financières et les administratives publiques ont vu leur revenu disponible brut diminuer respectivement de 0,1 % et de 32,1 %.

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

Une évolution plus favorable des créations et des défaillances d'entreprises et une situation financière des entreprises en France relativement préservée

S'agissant des créations et des défaillances d'entreprises, la France se singularise. Au premier trimestre 2021, elle est ainsi à la fois l'un des pays de l'UE ayant connu l'une des plus fortes hausses par rapport au quatrième trimestre 2019 de créations d'entreprises (+ 15,9 %) et l'une des plus fortes baisses des défaillances d'entreprises (- 48,2 %). L'Allemagne et l'Italie se démarquent par la constance de la baisse trimestrielle des créations d'entreprises depuis le début de la crise sanitaire par rapport à l'année 2019. Enfin, l'Espagne connaît depuis le troisième trimestre 2020 une hausse croissante des défaillances d'entreprises (+ 34,2 % au premier trimestre 2021 par rapport au quatrième trimestre 2019).

¹ 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), des actionnaires (dividendes) et des autres créanciers (intérêts)... Il est égal à l'excédent brut d'exploitation augmenté des revenus de la propriété nets (dividendes pour les actions, intérêts pour les prêts...) et diminué des impôts sur le revenu (impôts sur les bénéfices...). En 2020, son évolution est proche de celle de l'EBE.

Tableau 34 – 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 2021	T1 2020	T2 2020	T3 2020	T4 2020	T1 2021
France	-27,5	-54,5	-34,8	-40,3	-48,2	-2,8	-18,4	21,2	16,2	15,9
Espagne	-19,5	-30,0	5,4	15,6	34,3	-13,8	-47,8	3,8	-0,7	1,6
Allemagne	-3,4	-9,0	-27,2	-23,3	-17,8	-11,6	-22,4	-7,6	-8,2	-8,8
Italie	-19,9	-71,6	-30,7	-7,1	-8,6	-14,9	-39,6	-1,6	-12,2	-6,9

Source : Eurostat

Le décrochage du taux de marge¹ des sociétés non financières en 2020 a été plus marqué en Espagne (- 2,2 points) et en France (- 1,7 point²). Mais corrigé de l'effet CICE, l'évolution du taux de marge est plus favorable en France (- 0,2 point³) qu'en Allemagne (- 0,8 point). L'Italie et le Royaume-Uni se distinguent par un taux de marge rehaussé (respectivement + 0,7 point et + 2,1 points). Au premier trimestre 2021, le taux de marge est en hausse par rapport au quatrième trimestre 2019 en France (+ 1,5 point), en Allemagne (+ 1,2 point) et en Italie (+ 0,5 point). Il est en baisse au Royaume-Uni (- 1,7 point) et en Espagne (- 2,8 points). Ces chiffres trimestriels sont à prendre avec prudence car ils sont provisoires et souvent révisés *ex post*.

Les dernières révisions des données relatives au taux de marge infirment d'ailleurs le diagnostic posé sur l'année 2020 par le rapport d'étape d'avril 2021 : le repli du taux de marge n'est finalement pas plus marqué en France qu'ailleurs. Hors effet CICE, il se situe dans la moyenne des grandes économies européennes. Sous l'effet de l'entrée en vigueur de la baisse des impôts de production et de la montée en puissance du fonds de solidarité, il y est même plus dynamique au premier trimestre 2021 par rapport au quatrième trimestre 2019 que chez les grands voisins européens.

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 (voir Graphique 35).

¹ Le taux de marge rapporte l'excédent brut d'exploitation à la valeur ajoutée en moyenne annuelle 2020. 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.

² La baisse du taux de marge de 1,7 point en moyenne annuelle 2020 correspond à une baisse de 5,1 % du taux de marge, mais de 13,1 % de l'EBE (dans le calcul du taux de marge, la baisse de l'EBE est amortie par la baisse de la valeur ajoutée au dénominateur).

³ 18,5 milliards d'euros ont donc été retranchés de la somme de l'EBE des quatre trimestres 2019 pour corriger des effets du CICE. D'après la correction effectuée par l'Insee, l'évolution du taux de marge est encore plus favorable (+ 0,1 point) sur la base des données annuelles.

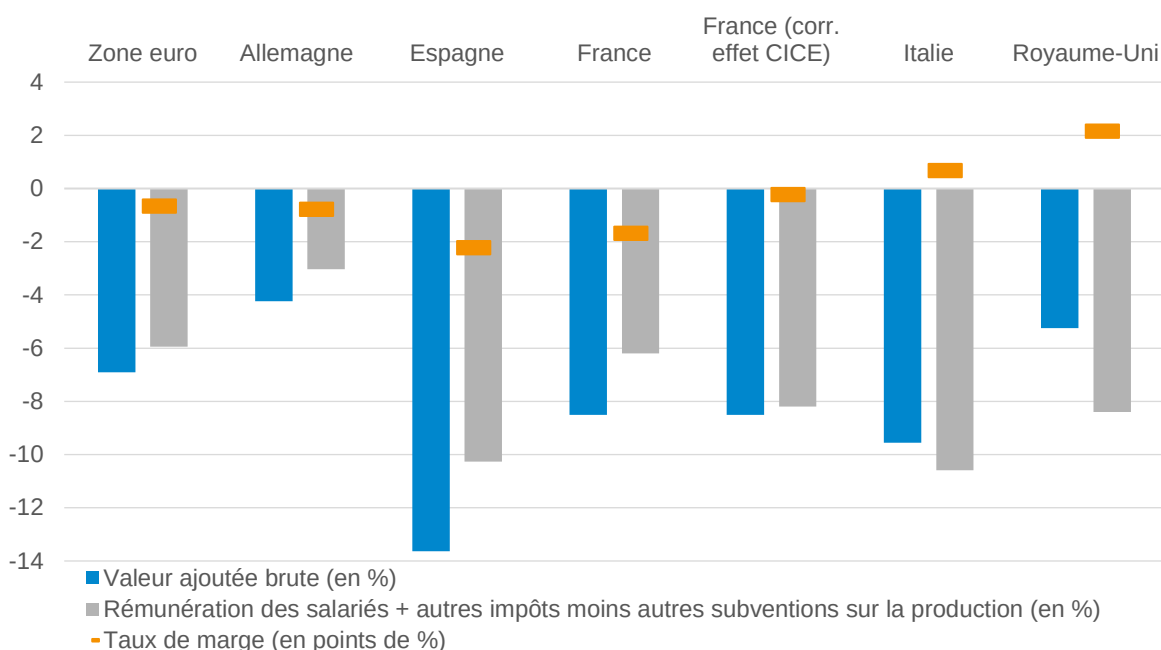
Tableau 35 – Taux de marge des sociétés non financières en glissement annuel (et en moyenne annuelle sur 2020) (en points de %)

	T1 2020	T2 2020	T3 2020	T4 2020	Moyenne annuelle 2020	T1 2021 (par rapport au T4 2019)
France	- 3,0	- 2,1	- 2,5	+0,8	- 1,7	+1,5
Espagne	- 4,4	- 7,0	+1,1	+1,9	- 2,2	-2,8
Allemagne	- 1,0	- 2,0	- 0,5	+0,2	- 0,8	+1,2
Italie	- 0,1	- 0,9	+1,8	+1,5	+0,7	+0,5
Royaume-Uni	- 1,1	+4,6	+3,7	+1,8	+2,1	-1,7

Note : en ce qui concerne la France, 1,6 point de la baisse du taux de marge entre 2020 et 2019 est expliqué par le double effet ponctuel du CICE : le versement en 2019 de la créance du CICE au titre de la masse salariale de 2018 et la baisse des cotisations sociales portant sur la masse salariale 2019.

Sources : Insee, Eurostat, OCDE

Graphique 35 – Sociétés non financières : 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 en 2020¹ (en moyenne annuelle)



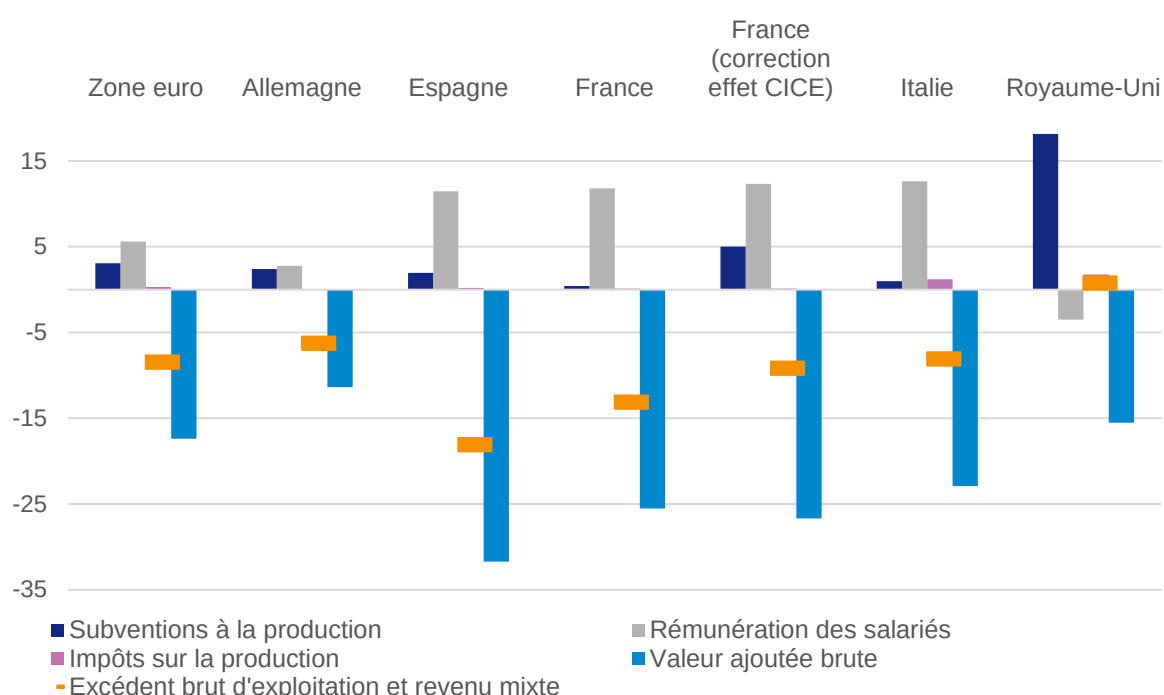
Note : l'effet de la transformation du CICE a été pris en compte pour la France. 18,5 milliards d'euros ont donc été retranchés de la somme de l'EBE des quatre trimestres 2019 pour corriger des effets du CICE.

Source : Eurostat ; calculs France Stratégie

¹ Les comptes sectoriels étant disponibles sur une base trimestrielle, les données 2020 correspondent à la somme des quatre trimestres de l'année 2020 pour chaque variable.

Plus précisément, la baisse de la valeur ajoutée est la seule contribution négative à l'évolution de l'excédent brut d'exploitation des sociétés dans tous les pays considérés (excepté le Royaume-Uni), ce qui traduit l'ampleur des dispositifs de soutien (Graphique 36). L'activité partielle a entraîné une baisse de la rémunération des salariés à la charge des entreprises, ce qui explique la contribution positive de cette dernière variable dans tous les pays (excepté le Royaume-Uni, en raison, très probablement, de la comptabilisation de l'activité partielle en « subvention à la production »). En Espagne, en France et en Italie, cette contribution dépasse les 10 points de pourcentage.

Graphique 36 – Contributions à la croissance de l'excédent brut d'exploitation des sociétés non financières en moyenne annuelle 2020 (en points de %)



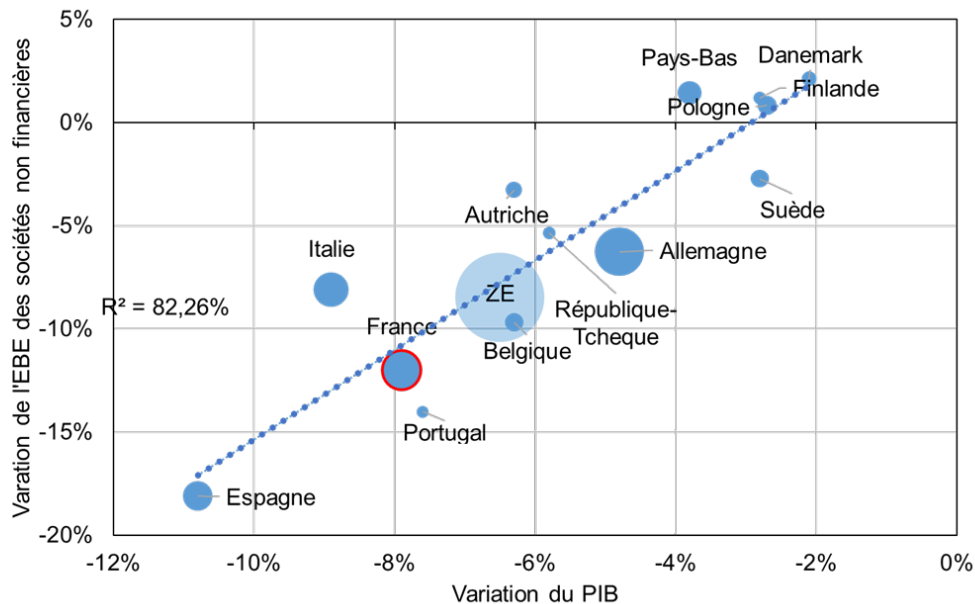
Lecture : en Italie moyenne annuelle 2020, l'EBE des sociétés non financières a baissé de 8,1 % en moyenne annuelle 2020. Les contributions des subventions à la production, des impôts sur la production, la rémunération des salariés et de la valeur ajoutée brute à cette baisse s'élèvent respectivement à 1,0 point, 12,6 points, 1,1 point et -22,9 points.

Note : la baisse de l'EBE en 2020 par rapport à 2019 n'est que de 9,2 % en corrigeant l'effet de la transformation du CICE contre - 13,1 % sans correction.

Sources : Insee, Eurostat, OCDE ; Calculs France Stratégie

Au total, l'Espagne et le Royaume-Uni se distinguent respectivement par une baisse remarquable (- 18,1 %) et une hausse (+ 0,8 %) de l'excédent brut d'exploitation des sociétés non financières en 2020. À l'échelle européenne, la relation entre la chute d'activité et le décrochage de l'excédent brut d'exploitation des sociétés non financières en 2020 est significative et négative (voir Graphique 37).

Graphique 37 – Évolution du PIB et de l'excédent brut d'exploitation des sociétés en moyenne annuelle 2020



Note de lecture : en 2020, le PIB et l'EBE ont respectivement reculé de 8,9 % et 8,1 % en Italie. Rappelons pour la France que l'EBE 2019 était majoré de 5 % à cause de l'année double de CICE, ce qui majore d'autant la baisse en 2020.

Sources : Eurostat, compte nationaux trimestriels, calculs DG Trésor

Quant au résultat net des sociétés non financières, estimé sur la base des comptes nationaux trimestriels¹, il chuterait de 99 % (soit -71 milliards d'euros) en France², de 41 % (- 50 milliards) en Espagne, de 21 % en Italie (-29 milliards), de 10 % en Allemagne (-30 milliards) et de 2 % au Royaume-Uni (-3 milliards d'euros).

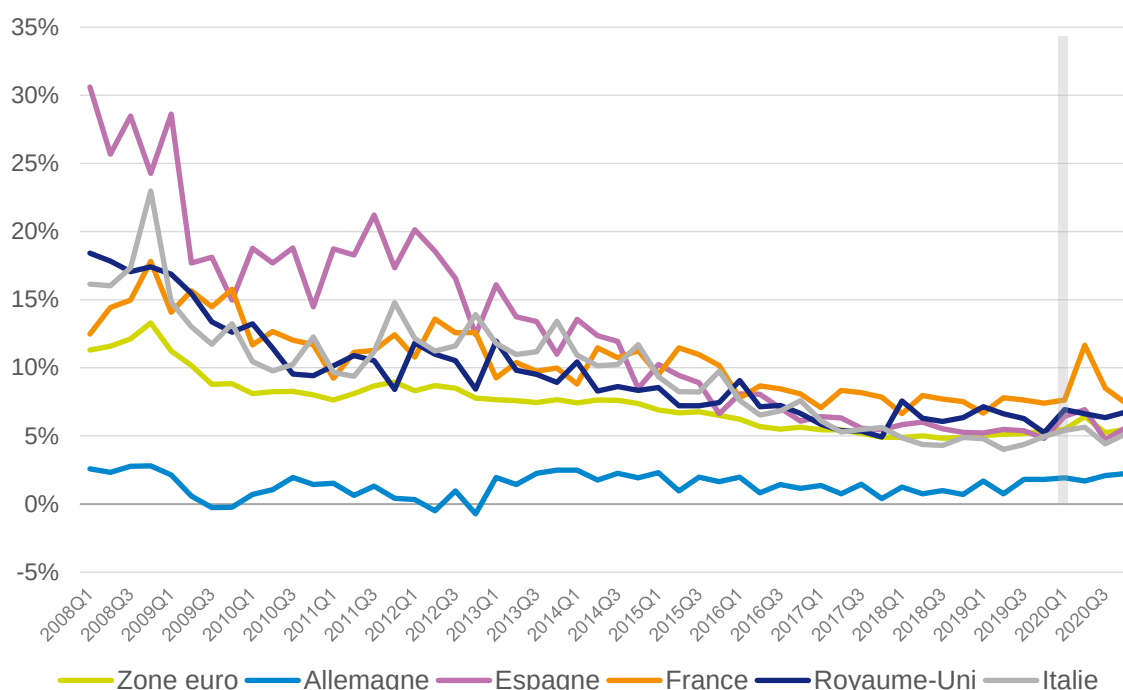
Comme indiqué dans la première partie, la dégradation de la dette nette des sociétés non financières (+ 15 milliards d'euros) en 2020 est limitée en France en raison de la hausse parallèle de la trésorerie et de l'endettement. D'un point de vue économique, cette opération comptable de gonflement simultané de l'actif et du passif des bilans des entreprises doit être mise en regard d'indicateurs économiques de flux intégrant la baisse de l'activité. 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

¹ L'estimation du résultat net correspond au revenu disponible brut des sociétés non financières augmenté des revenus distribués nets, incluant notamment les dividendes, et diminué de leur consommation de capital fixe (CCF).

² Avec les données comptes annuels pour le revenu disponible brut et les revenus distribués nets – et les données trimestrielles de la CCF, seules disponibles-, l'évolution serait autrement favorable : -69 %, soit -54 milliards d'euros. Corrigé de l'effet CICE, la baisse serait 59 %, soit -36 milliards d'euros.

se sont distinguées de leurs voisines européennes au deuxième trimestre 2020, qui n'ont pas connu une telle hausse de la charge des intérêts relativement à leur excédent brut d'exploitation. Mais cette charge a baissé à partir du troisième trimestre 2020 et est revenue à son niveau d'avant-crise au quatrième trimestre 2020. Dans le même temps, les unités légales des partenaires européens ont vu la charge des intérêts augmenter légèrement (voir Graphique 38).

**Graphique 38 – 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 quatrième trimestre 2020.

Source : Eurostat

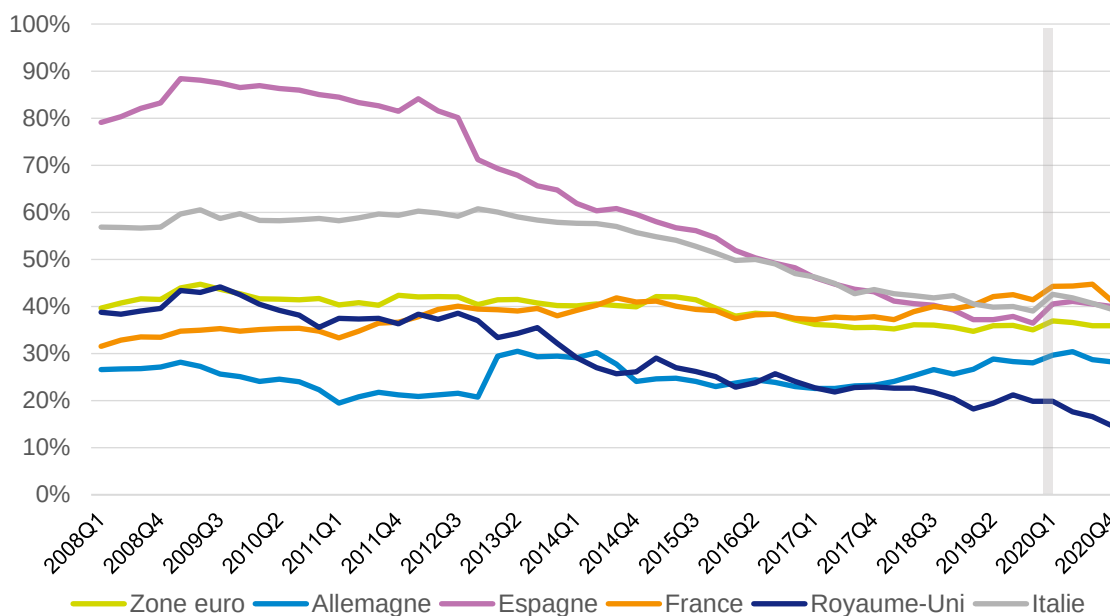
Dans tous les grands pays européens, la combinaison des prêts garantis par l'État, de la baisse des investissements et des dividendes s'est traduite par une hausse concomitante de l'endettement brut et de la trésorerie. Mais c'est en France, où les sommes mises en jeu par le PGE sont plus élevées qu'ailleurs, que cette double augmentation a été la plus significative. Ainsi, au quatrième trimestre 2020, l'endettement brut des sociétés non financières augmente, en glissement annuel, de 14,2 % en France contre 7,8 % en Allemagne, 6,0 % au Royaume-Uni, 5,0 % en Espagne, et 3,9 % en Italie¹. Cette hausse de l'endettement brut représente

¹ Les données de ce paragraphe proviennent d'Eurostat et s'arrêtent au quatrième trimestre 2020. Il s'agit de données d'encours, qui incluent 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.

entre 1 % et 2 % du bilan consolidé des sociétés non financières de 2019 dans tous les pays considérés. Quant à l'encours de trésorerie, mesuré par la valeur des dépôts bancaires et des parts d'OPC monétaires, il augmente de 29,5 % en France contre 20,1 % en Allemagne, 21,2 % au Royaume-Uni, 12,7 % en Espagne et 19,0 % en Italie.

De ce double mouvement résulte fin 2020 une légère baisse de l'encours de dette nette plus marquée en France que dans la zone euro en moyenne (- 6,1 % contre - 2,7 % pour la zone euro et pour l'Allemagne à titre d'exemple). Les données révisées du quatrième trimestre 2020 donnent une image différente de celle du rapport d'étape d'avril 2021, qui pointait la hausse plus significative de l'endettement net rapporté au PIB en France sur la base des données provisoires des trois premiers trimestres 2020 (voir Graphique 39).

Graphique 39 – Rapport entre l'endettement net consolidé des sociétés non financières et le PIB



Note : la dette est mesurée en termes nets (prêts/emprunts et titres de dettes moins les dépôts bancaires et les parts d'OPC monétaires). Les données s'arrêtent au quatrième trimestre 2020.

Sources : 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 (voir Graphique 40). 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.

Source : Fonds monétaire international, World Economic Outlook, avril 2021

L'excédent courant de l'Allemagne s'est dégradé de 26,7 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 à 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 2,5 milliards par rapport à 2019. Il équivaut à 3,6 % du PIB. L'amélioration du solde des biens (67,1 milliards d'euros contre 60,2 milliards en 2019) et celle du solde des revenus primaires (17 milliards en 2020 contre 15,2 milliards en 2019) l'emportent sur la dégradation de la balance des services (- 5,0 milliards contre - 0,8 milliard en 2019) et celle du solde des revenus secondaires (- 19,3 milliards contre - 17,1 milliards en 2019).

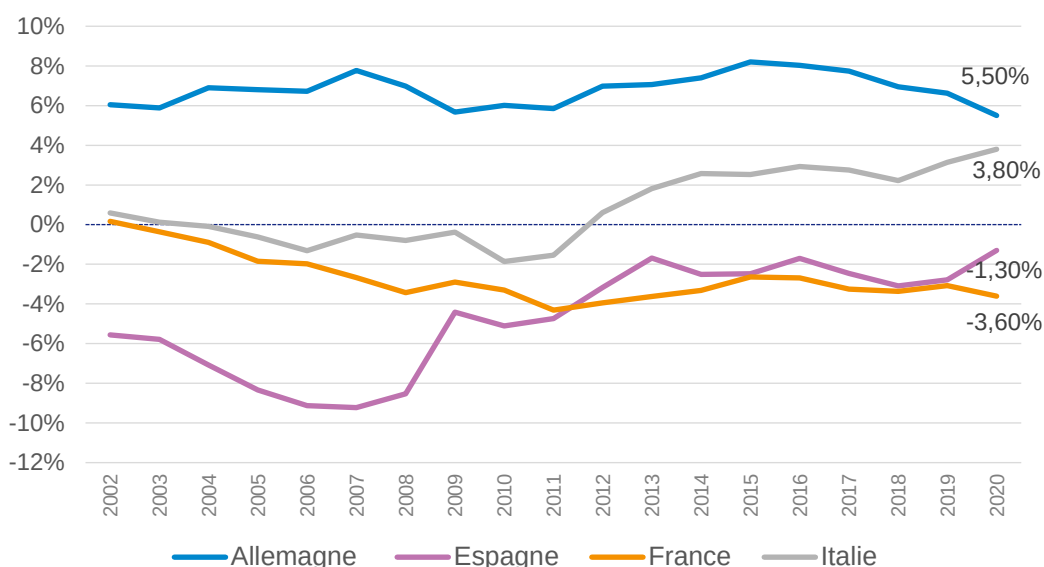
L'excédent courant espagnol s'élève à 7,4 milliards d'euros en 2020, en baisse de 19,2 milliards par rapport à 2019. L'amélioration du solde des biens (- 9,1 milliards d'euros contre - 26,5 milliards en 2019) et celle du solde des revenus primaires (5,1 milliards en 2020 contre 1,9 milliard en 2019) 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 (- 14,4 milliards contre - 12,7 milliards en 2019).

Le déficit courant du Royaume-Uni s'est dégradé de 5,3 milliards d'euros en 2020 et s'élève à 73,9 milliards de livres sterling. Si le solde des biens et celui des services se sont tous deux redressés (respectivement + 15,8 milliards et + 4 milliards de livres sterling), le solde des revenus primaires et celui des revenus secondaires sont en retrait de 23,4 milliards et de 1,8 milliard de livres sterling.

Au total, en pourcentage de PIB 2019, le classement par ordre décroissant de l'évolution du solde des transactions courantes des différents pays se présente ainsi : l'Italie (+ 0,1 %), le Royaume-Uni (- 0,2 %), les États-Unis (- 0,7 %), l'Allemagne (- 0,8 %), la France (- 1,1 %), et l'Espagne (- 1,5 %).

En 2020, le solde commercial des biens rapporté au PIB se dégrade légèrement pour l'Allemagne et la France (voir Graphique 41)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 41 – Balance commerciale, 2002-2020, en pourcentage du PIB

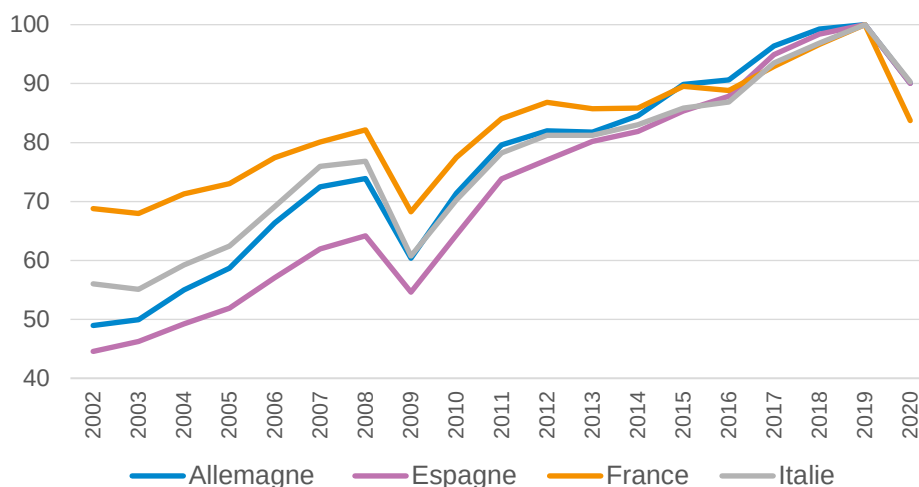
Note : la balance commerciale mesure le solde des échanges de marchandises

Source : Eurostat

En 2020, la diminution par rapport à 2019 des exportations allemandes, espagnoles et italiennes est quasi identique, respectivement - 9,2 %, - 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 de la baisse de 19,3 % des exportations vers les pays tiers.

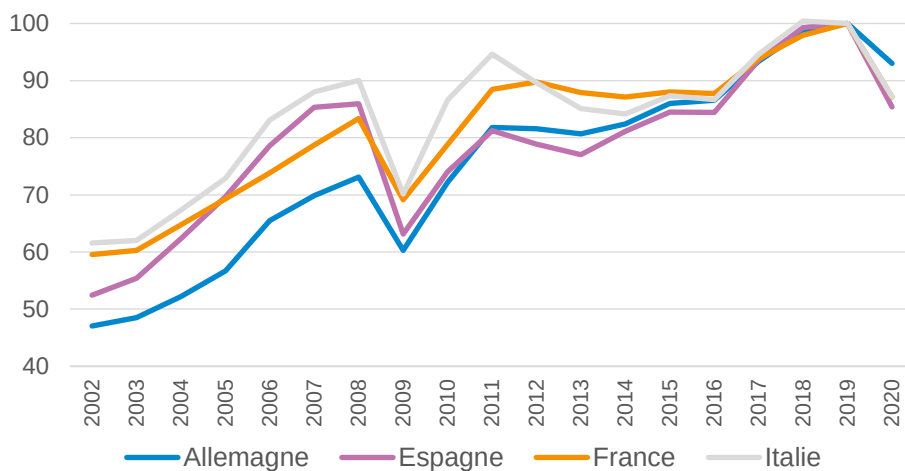
Sous l'effet du ralentissement économique et de la baisse de la demande intérieure, les importations de biens ont reculé de 75,2 milliards d'euros en 2020, soit une baisse de 13 %. Cette chute a été amortie par l'importation – exceptionnelle – de biens nécessaires à la lutte contre le Covid-19, pour 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 42 – Exportations de biens, 2002-2020 (base 100, 2019)



Source : Eurostat

Graphique 43 – 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 éventuellement 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. En effet, 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 36 – Indicateur d'Oxford

<i>Moyenne sur l'année 2020</i>	
France	54,3
Allemagne	51,8
Espagne	56,3
Italie	59,5
Royaume-Uni	56,9

Sources : 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 (- 15,8 %) que pour l'Italie (- 30,0 %) et l'Espagne (- 43,9 %) en 2020¹. Elle est du même ordre qu'au Royaume-Uni (- 15,6 %). 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.

3.3. Situation des entreprises mesurée par les enquêtes d'opinion en juin 2021

Pour la France, et de manière assez générale pour les secteurs de l'industrie, des services, du commerce de détail et de la construction, les confinements successifs n'ont eu qu'un impact passager sur les anticipations des entreprises en termes de demande ou d'emploi avec un retour rapide aux niveaux d'avant-crise. De plus, les soldes d'anticipations positives enregistrés après la fin ou le relâchement des restrictions sanitaires se situent à des niveaux historiquement hauts (sur la période 2007-2021) pour les anticipations de demande dans les services et l'industrie. On observe ces tendances dans les autres pays étudiés.

¹ Données banques centrales.

En ce sens, les plans d'urgence semblent avoir été assez efficaces puisqu'ils ont permis d'une part de sauvegarder la fabrique économique et de l'autre d'ancrer les anticipations des entreprises, et ainsi favoriser la reprise économique dès la levée ou le relâchement des restrictions sanitaires. En comparaison, les crises de 2008 et de 2011 ont eu des effets beaucoup plus durables et délétères sur les anticipations des entreprises. Par exemple, en France, les niveaux des soldes d'anticipations positives pour la demande dans l'industrie en 2011 n'ont été retrouvés que début 2018 (voir Graphique 36).

Si l'on regarde plus en détail la dynamique comparée sur la période récente, la France est le pays où l'augmentation moyenne (non pondérée par la part des secteurs respectifs dans l'économie) des soldes d'anticipations positives sur la demande a été la plus faible entre janvier 2020 et juin 2021 (+ 2,7) par rapport aux autres pays étudiés (voir Tableau 11). Les anticipations de la demande dans l'industrie en France ont augmenté à + 12 en juin 2021 contre + 6 en janvier 2020. Le solde a augmenté de + 27,7 sur la même période en Allemagne, et de + 35,3 au Royaume-Uni. L'Espagne est le seul pays où ce solde a baissé de + 3,1 à - 0,7 : une petite majorité d'entreprises anticipe que la demande va baisser dans les prochains mois. Dans les services, la dynamique des anticipations est positive dans tous les pays, excepté la France où le niveau de juin 2021 est revenu à celui de janvier 2021 (+ 7,7). L'évolution dans le commerce de détail est assez contrastée. Des pays ont connu une amélioration nette de la situation comme en Allemagne (+ 11,9 sur la période), les Pays-Bas (+ 12,7) ou même en Espagne (8,1). En France ou en Italie, la situation est restée quasiment la même avec respectivement + 2,2 et + 1,8 d'augmentation alors que la situation s'est détériorée au Royaume-Uni par rapport à janvier 2020 (- 6,9).

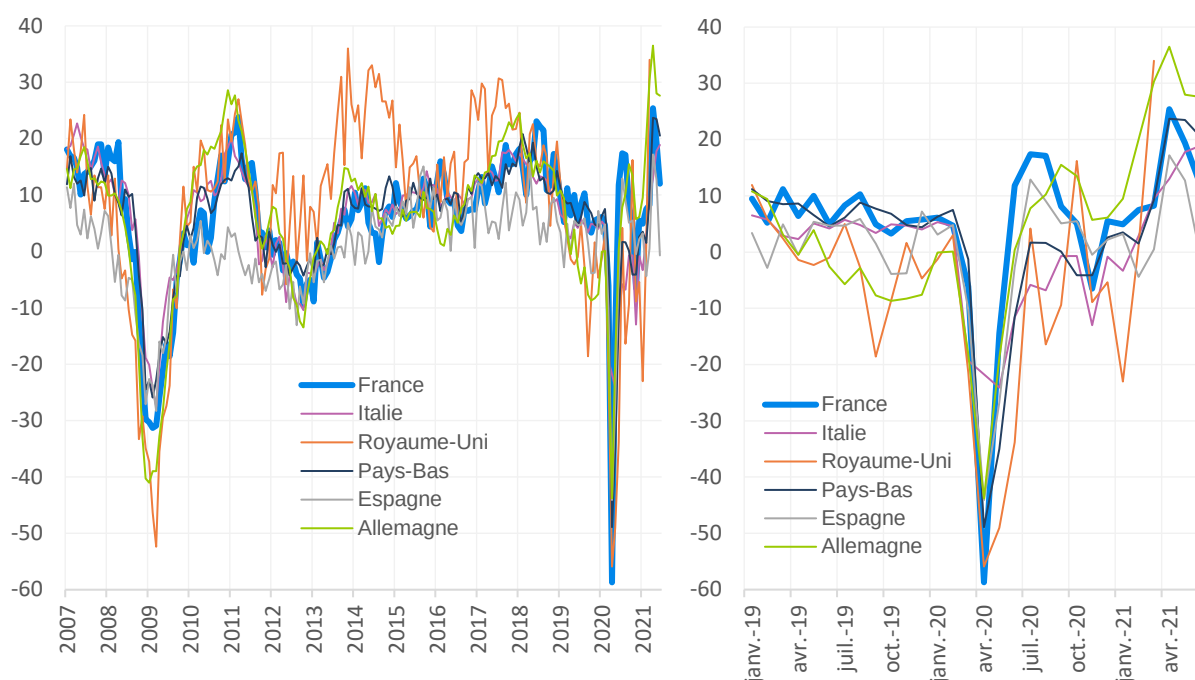
Concernant les anticipations sur l'emploi, la situation en France est moins bonne que dans les autres pays. En moyenne et comme pour la demande, l'amélioration des anticipations en termes d'emploi (non pondérée par la part des secteurs respectifs dans l'économie) en France est la plus faible (- 0,3) de tous les pays considérés entre janvier 2020 et juin 2021 (voir Tableau 2). Dans l'industrie, le solde d'anticipations positives n'a augmenté que de + 3 en France quand il augmentait de + 26 en Allemagne ou de + 19,4 au Royaume-Uni. Seule l'Espagne a connu une augmentation plus faible à + 0,3 entre janvier 2020 et juin 2021. La tendance est comparable dans les services où le solde a augmenté de + 0,6 en France, de 15,9 au Royaume-Uni et baissé de 3,3 points en Espagne. Les soldes d'anticipations positives sur l'emploi dans la construction ont nettement dépassé leurs niveaux d'avant-crise aux Pays-Bas (+ 17,4) et en Espagne (+ 16,3) alors que la situation, bien que positive, ne s'est toujours pas rétablie en France (- 2,7) et surtout en Allemagne (- 8,2).

Par ailleurs, la situation dans le commerce de détail est encore assez tendue. Par exemple, la situation reste très détériorée dans le commerce de détail au Royaume-Uni où le solde d'anticipations négatives reste proche du niveau d'avant-crise (il n'a

augmenté que de + 3,4) mais où une part très importante des entreprises est pessimiste sur les perspectives d'emploi (- 23). Seuls les Pays-Bas ont vu les anticipations des entreprises s'améliorer de manière importante (+ 6) sur la période, le solde diminuant de - 2,1 pour la France.

Il est difficile ou trop tôt pour tenter d'estimer l'efficacité relative des plans d'urgence par les enquêtes d'entreprises. En effet, le décalage temporel dans l'évolution des restrictions sanitaires en raison des périodes variables dans les différentes vagues de la pandémie par pays a pu jouer un rôle important dans les dynamiques d'anticipation des entreprises. Dans l'industrie, la faible augmentation du solde d'anticipations positives semble liée à la reprise de la pandémie à partir d'avril (voir Graphique 36), tout comme en Espagne. Dans les services, la reprise du solde des anticipations positives a été moins marquée en France au printemps 2021, probablement en lien également avec la troisième vague intervenue plus tardivement en France et la poursuite des mesures sanitaires restrictives dans les secteurs de l'hébergement-restauration, les services culturels et d'autres secteurs des services.

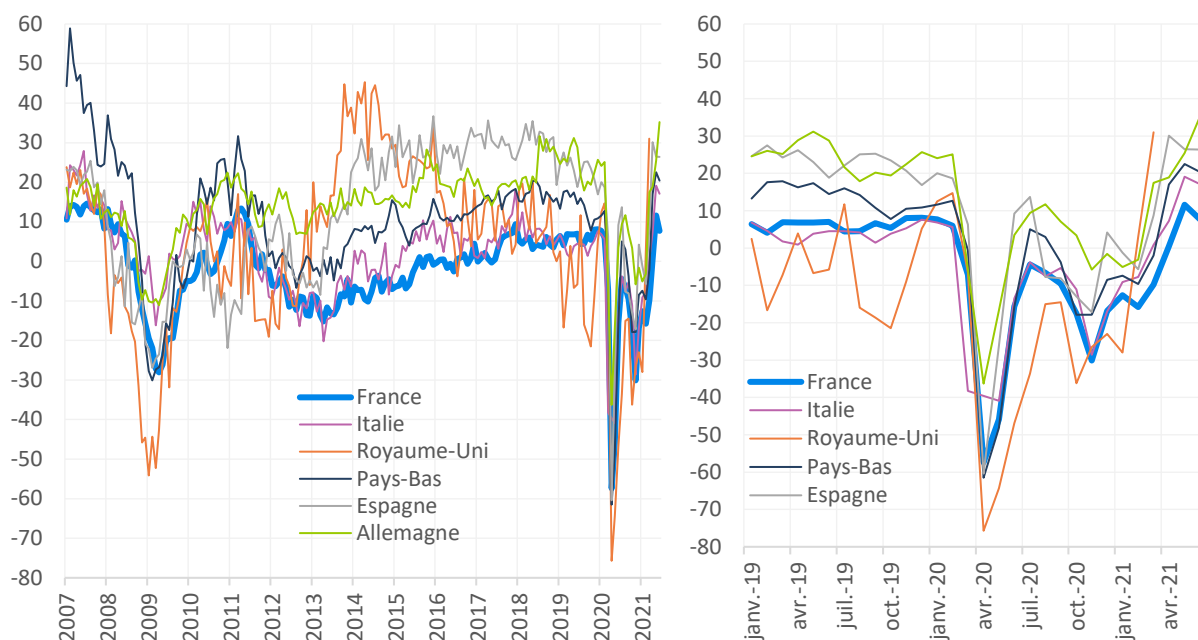
**Graphique 44 – Anticipations de l'évolution de la production dans l'industrie
(soldes d'anticipations positives, janvier 2007-juin 2021)**



Note : pour le Royaume-Uni, la dernière enquête a été réalisée en mars 2021.

Source : OCDE à partir des données des instituts statistiques nationaux et de la Commission européenne

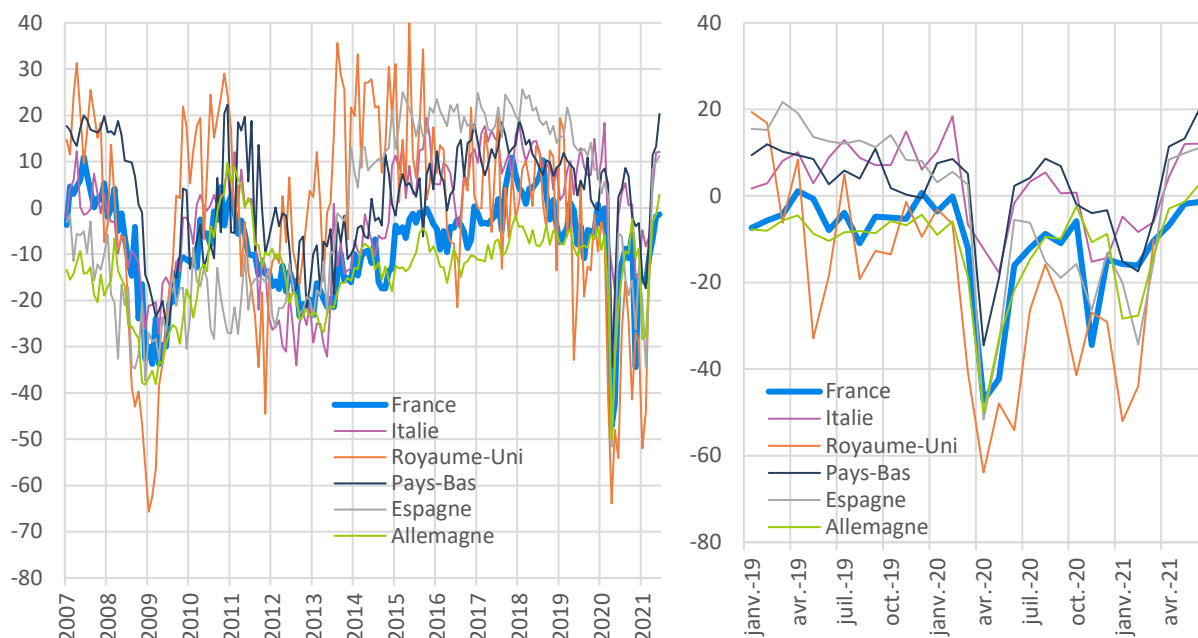
**Graphique 45 – Anticipations de l'évolution de la demande dans les services
(soldes d'anticipations positives, janvier 2007-juin 2021)**



Note : pour le Royaume-Uni, la dernière enquête a été réalisée en mars 2021.

Source : OCDE à partir des données des instituts statistiques nationaux et de la Commission européenne

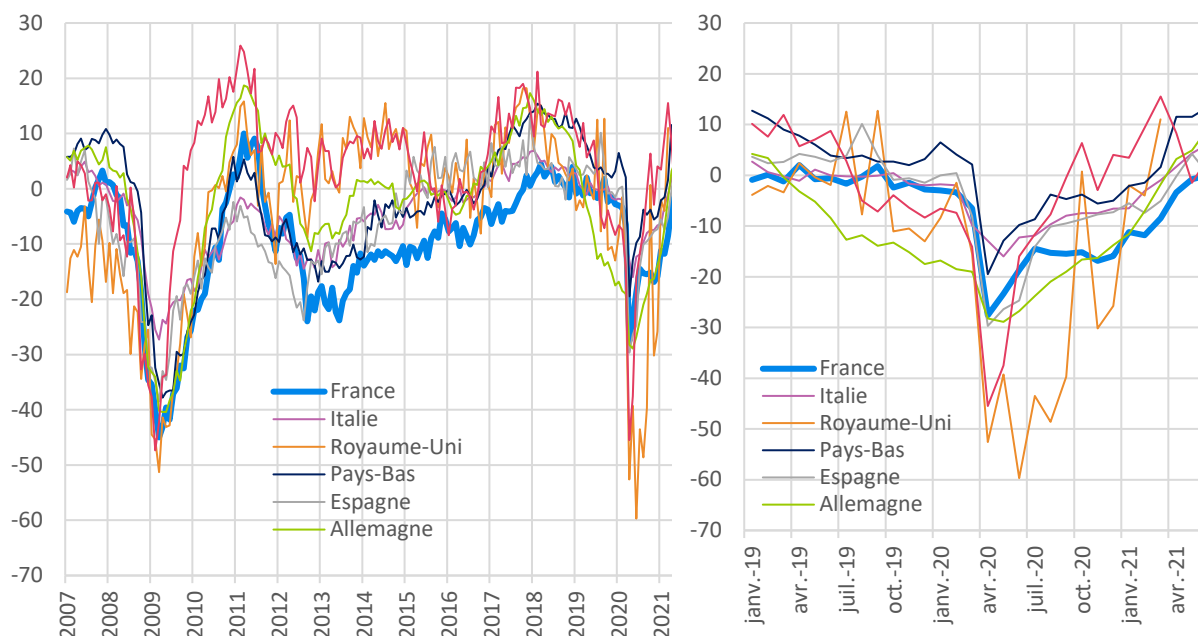
**Graphique 45 – Anticipations de l'évolution de la demande dans le commerce de détail
(soldes d'anticipations positives, janvier 2007-juin 2021)**



Note : pour le Royaume-Uni, la dernière enquête a été réalisée en mars 2021.

Source : OCDE à partir des données des instituts statistiques nationaux et de la Commission européenne

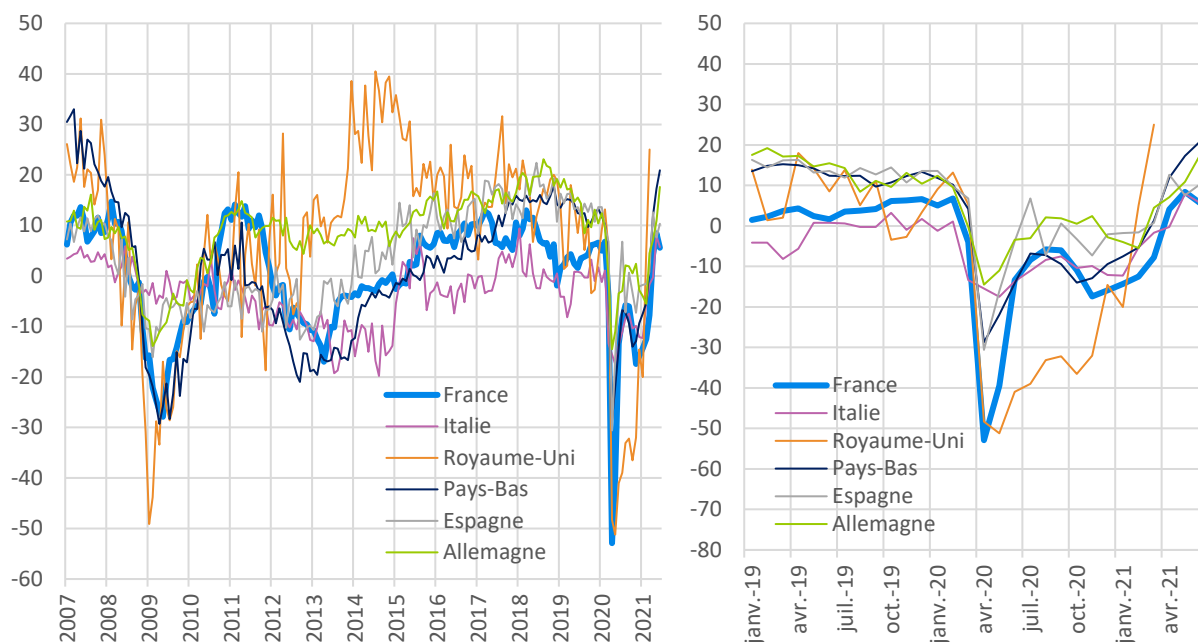
Graphique 47 – Anticipations de l'évolution de l'emploi dans l'industrie
(soldes d'anticipations positives, janvier 2007-juin 2021)



Note : pour le Royaume-Uni, la dernière enquête a été réalisée en mars 2021.

Source : OCDE à partir des données des instituts statistiques nationaux et de la Commission européenne

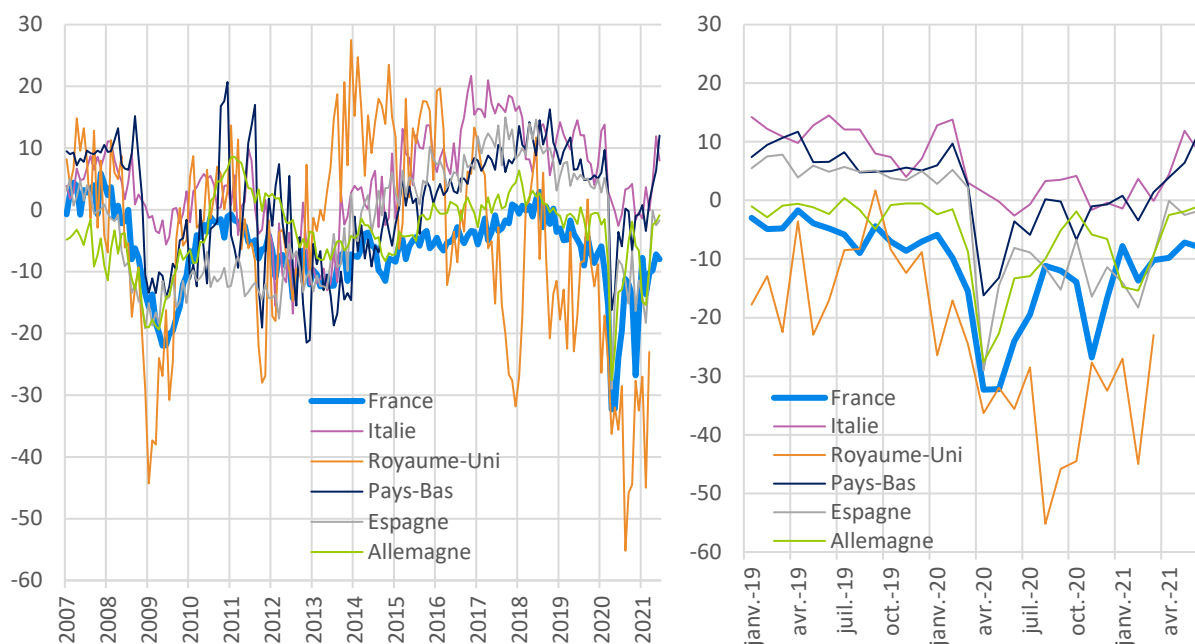
Graphique 48 – Anticipations de l'évolution de l'emploi dans les services
(soldes d'anticipations positives, janvier 2007-juin 2021)



Note : pour le Royaume-Uni, la dernière enquête a été réalisée en mars 2021.

Source : OCDE à partir des données des instituts statistiques nationaux et de la Commission européenne

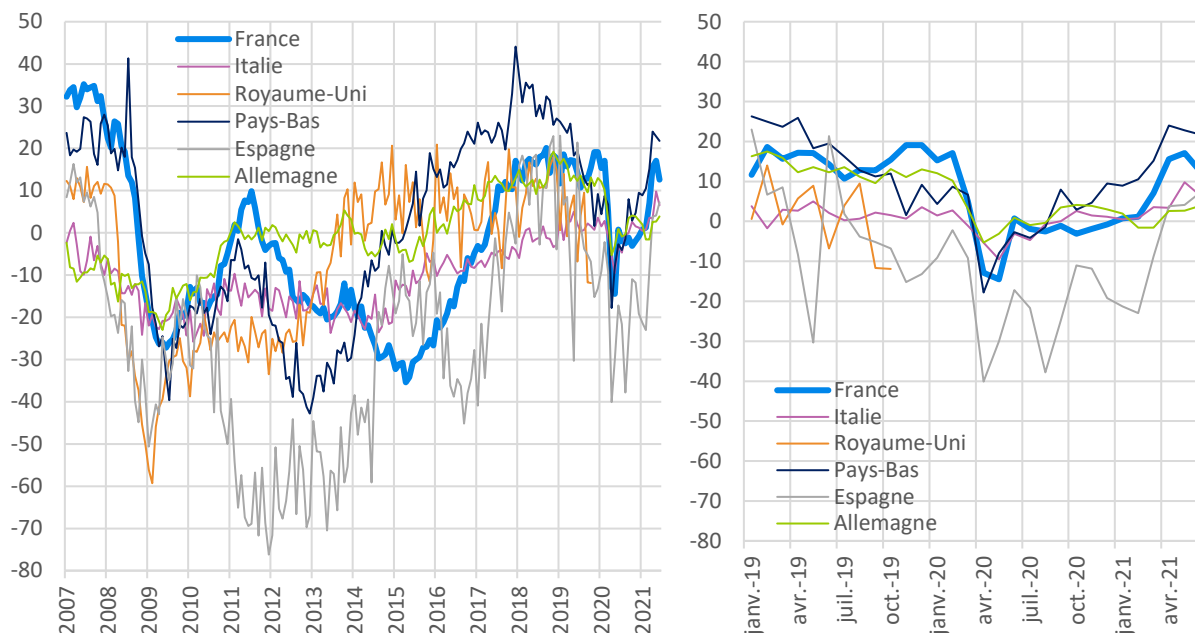
Graphique 49 – Anticipations de l'évolution de l'emploi dans le commerce de détail (soldes d'anticipations positives, janvier 2007-juin 2021)



Note : pour le Royaume-Uni, la dernière enquête a été réalisée en mars 2021.

Source : OCDE à partir des données des instituts statistiques nationaux et de la Commission européenne

Graphique 50 – Anticipations de l'évolution de l'emploi dans la construction (soldes d'anticipations positives, janvier 2007-juin 2021)



Note : pour le Royaume-Uni, la dernière enquête a été réalisée en octobre 2019.

Source : OCDE à partir des données des instituts statistiques nationaux et de la Commission européenne

**Tableau 37 – Tableau récapitulatif des anticipations des entreprises
sur la demande (janvier 2020-juin 2021)**

	Industrie			Services			Commerce de détail			Moyenne
	janvier 2020	juin 2021	Diff	janvier 2020	juin 2021	Diff	janvier 2020	juin 2021	Diff	
Allemagne	-0,1	27,6	27,7	24,1	35,2	11,1	-9	2,9	11,9	16,9
Royaume-Uni	-1,3	34	35,3	12,5	31	18,5	-3,1	-10	-6,9	15,6
Pays-Bas	6,3	20,5	14,2	11,6	20,4	8,8	7,6	20,3	12,7	11,9
Italie	5,3	18,9	13,6	6,8	17,1	10,3	10,3	12,1	1,8	8,6
Espagne	3,1	-0,7	-3,8	20	26,4	6,4	3,1	11,2	8,1	3,6
France	6,1	12	5,9	7,7	7,7	0	-3,6	-1,4	2,2	2,7

Source : OCDE à partir des données des instituts statistiques nationaux et de la Commission européenne

**Tableau 38 – Tableau récapitulatif des anticipations des entreprises
sur l'emploi (janvier 2020-juin 2021)**

	Industrie			Services			Commerce de détail			janvier 2020	juin 2021	Diff.
	janvier 2020	juin 2021	Diff.	janvier 2020	juin 2021	Diff.	janvier 2020	juin 2021	Diff.			
Roy.-Uni	-8,4	11	19,4	9,1	25	15,9	-26,4	-23	3,4	-	-	-
États-Unis	-6,6	3,3	9,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pays-Bas	6,5	13,4	6,9	11,8	20,9	9,1	6	12	6	4,4	21,8	17,4
Allemagne	-16,8	9,2	26	12,4	17,6	5,2	-2,4	-0,9	1,5	12,1	3,9	-8,2
Italie	-1,8	6,1	7,9	-1,2	5,7	6,9	12,8	8	-4,8	1,5	6,5	5
Espagne	0	0,3	0,3	13,6	10,3	-3,3	2,8	-1,7	-4,5	-9,1	7,2	16,3
France	-3	0	3	5	5,6	0,6	-5,9	-8	-2,1	15,3	12,6	-2,7

Source : OCDE à partir des données des instituts statistiques nationaux et de la Commission européenne

4. Une comparaison des mesures d'urgence et de relance en réponse à la crise

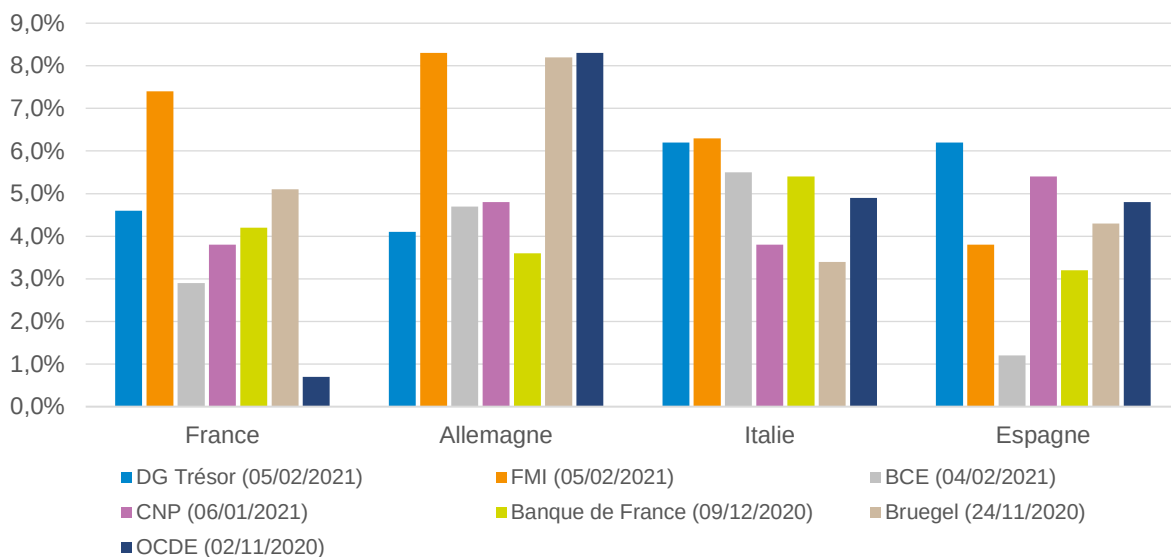
Les États membres de l'UE ont déployé un large éventail de mesures d'urgence et de relance, sous la forme essentiellement de subventions, de reports de paiement et de garanties publiques. En complément, pour faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire, le Conseil européen a annoncé 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 51 ci-dessous propose ainsi une comparaison des estimations réalisées par les différents acteurs publics concernés, qui montre d'importantes disparités.

Graphique 51 – 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, activité partielle, baisse de taux d'intérêt, etc.) et (b) les mesures de liquidité et de garantie (reports d'obligations fiscales-sociales, 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 22,7 % de son PIB, soit 405,6 milliards d'euros, dont 182,7 milliards en mesures d'urgence et 222,9 milliards au titre de son plan de relance². Vient ensuite l'Espagne, avec un effort annoncé équivalent à 13,8 % de son PIB, soit 172,1 milliards d'euros, répartis à parts semblables entre mesures d'urgence (90,3 milliards) et de relance (81,8 milliards). Les Pays-Bas et le Royaume-Uni se caractérisent par une position comparable, avec respectivement 12,8 % et 13,1 % de leur PIB 2019. Les Pays-Bas ont annoncé un montant égal à 104,1 milliards d'euros, dont 67,7 milliards au titre de mesures d'urgence et 36,4 milliards au titre de mesures de relance. Le Royaume-Uni, de son côté, a annoncé depuis le début de la crise un montant total équivalent à 326,5 milliards, dont l'essentiel est imputable à des mesures d'urgence (255,4 milliards). L'Allemagne a mis en place des mesures d'un montant plus modéré, avec 8,3 % de son PIB, dont 160 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 occupe une position intermédiaire, avec un montant total annoncé équivalent à 9,5 % du PIB, soit 230,3 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 5,7 % de son PIB (138,6 milliards) contre 10,3 % au Royaume-Uni, 8,4 % pour les Pays-Bas, 10,2 % en Italie et 7,3 % 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

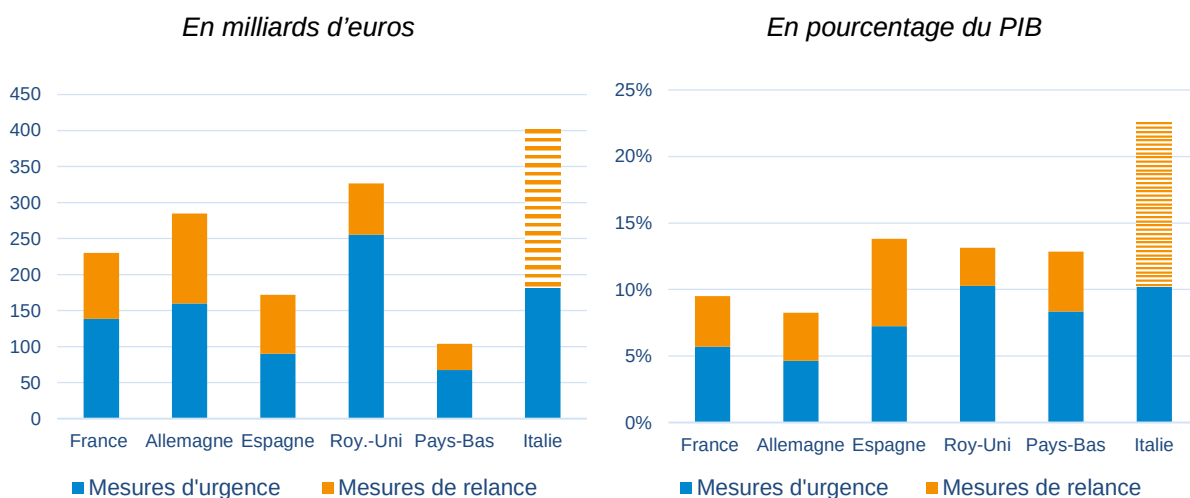
¹ Les montants agrégés des dispositifs d'urgence et de relance nationaux correspondent aux montants annoncés au 8 juin 2021. Les mesures annoncées sont plus ou moins étalées dans le temps selon les pays : jusqu'à fin 2021 au maximum pour les mesures d'urgence, jusqu'à fin 2027 au maximum pour les mesures de relance.

² L'estimation du montant du plan de relance italien est encore incertaine, car il est possible qu'une partie de ces mesures corresponde à des mesures de liquidité et de garantie.

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 a récemment annoncé 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.

Graphique 52 – Montants annoncés des mesures budgétaires d'urgence et de relance



Note : les montants agrégés des dispositifs d'urgence et de relance nationaux correspondent aux montants annoncés au 21 juin 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 d'urgence et de relance

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.

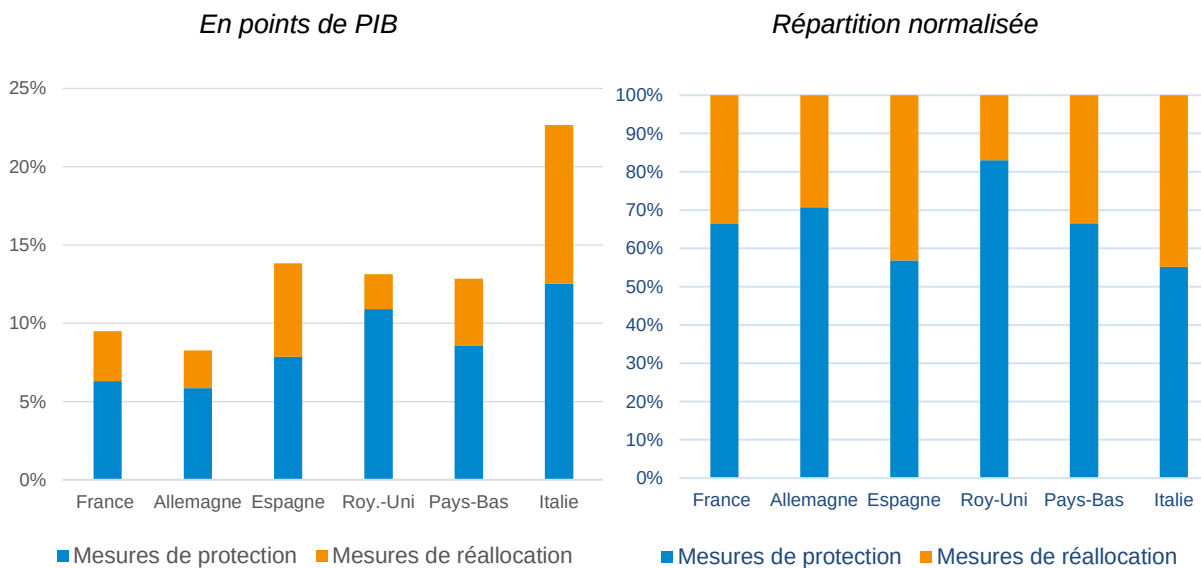
Cette distinction nous permet aussi de comparer l'orientation temporelle des stratégies d'urgence et de relance nationales. En effet, les dispositifs de protection présentent généralement une nature conjoncturelle, en ce qu'ils visent à lisser les fluctuations engendrées par la crise sanitaire à court 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 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 10,9 % 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.

Si les Pays-Bas (67 % de mesures de protection) et la France (66 %) occupent une position intermédiaire, l'Espagne et l'Italie présentent des stratégies plus équilibrées entre mesures de protection et mesures de réallocation. Les dispositifs de réallocation représentent ainsi 45 % en Italie (soit 10,2 % du PIB) et 43 % de l'effort global en Espagne (soit 6 % du PIB). Il est donc intéressant de constater que ces deux 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.

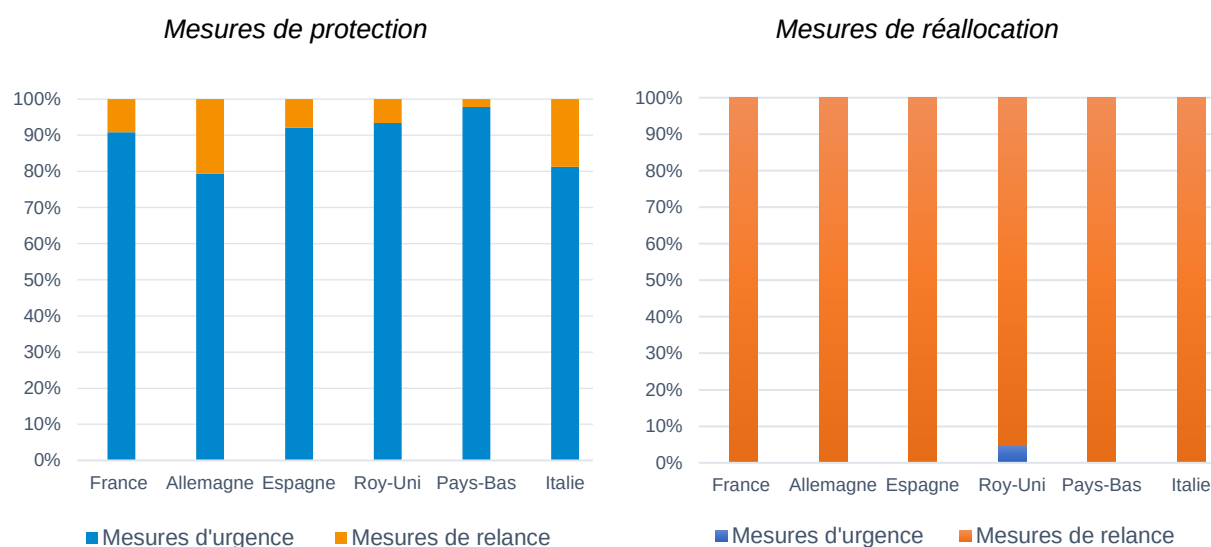
Graphique 53 – Annonces des stratégies temporelles d'urgence et de relance par pays



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 98 % aux Pays-Bas, à 92 % en Espagne et à 91 % en France. L'Italie et l'Allemagne incluent en revanche une proportion significative de mesures de protection dans leurs plans de relance, avec respectivement 19 % 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 54 – Origine des annonces de mesures de protection et de réallocation par pays

Source : DG Trésor ; calculs et retraitements France Stratégie

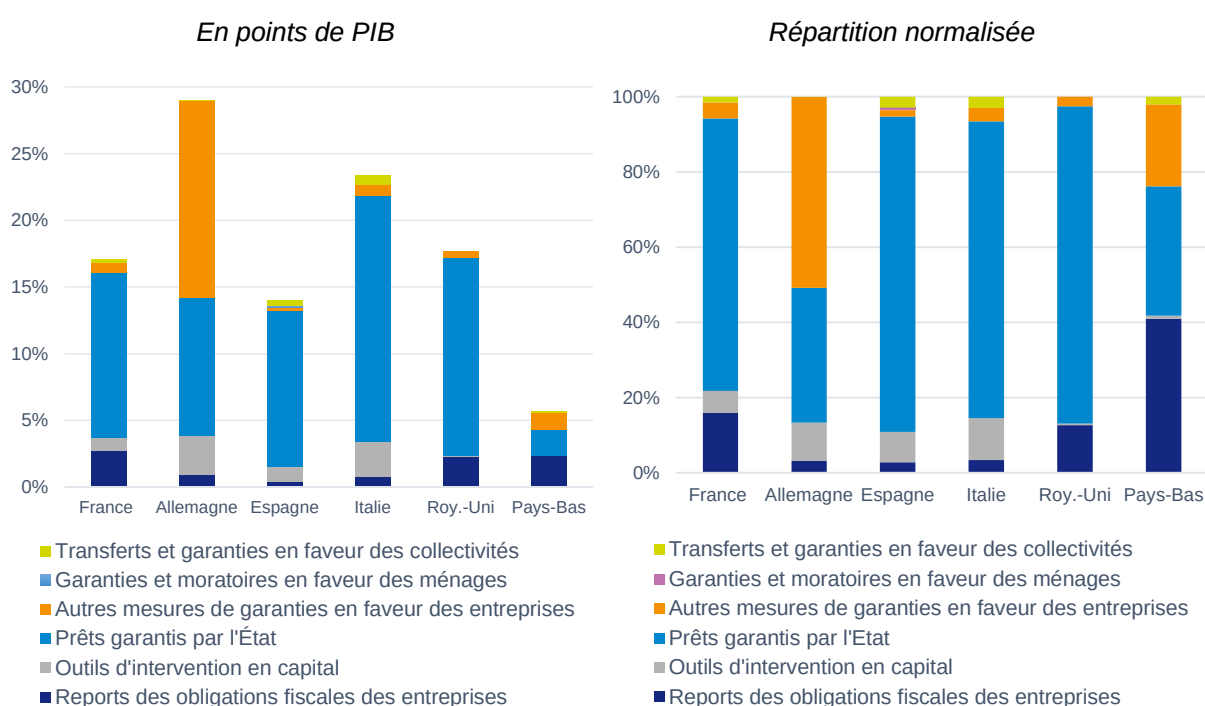
4.3. Montants annoncés des mesures de liquidité et de garantie

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 à 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.

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, 25 février ; CPME (2021), « Enquête CPME sur les bilans de 2020 et les perspectives de 2021 », 26 janvier.

Dans l'ensemble, des différences significatives existent entre les pays. Alors que l'Allemagne (29 % du PIB) et l'Italie (23 %) annoncent des montants très importants pour ce type de dispositif, les autres pays, en particulier l'Espagne (14 %) et les Pays-Bas (6 %), déploient à l'inverse des montants plus limités. C'est 17 % pour la France et 18 % pour 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.

Graphique 55 – 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 21 juin 2021 pour les mesures en direction des entreprises

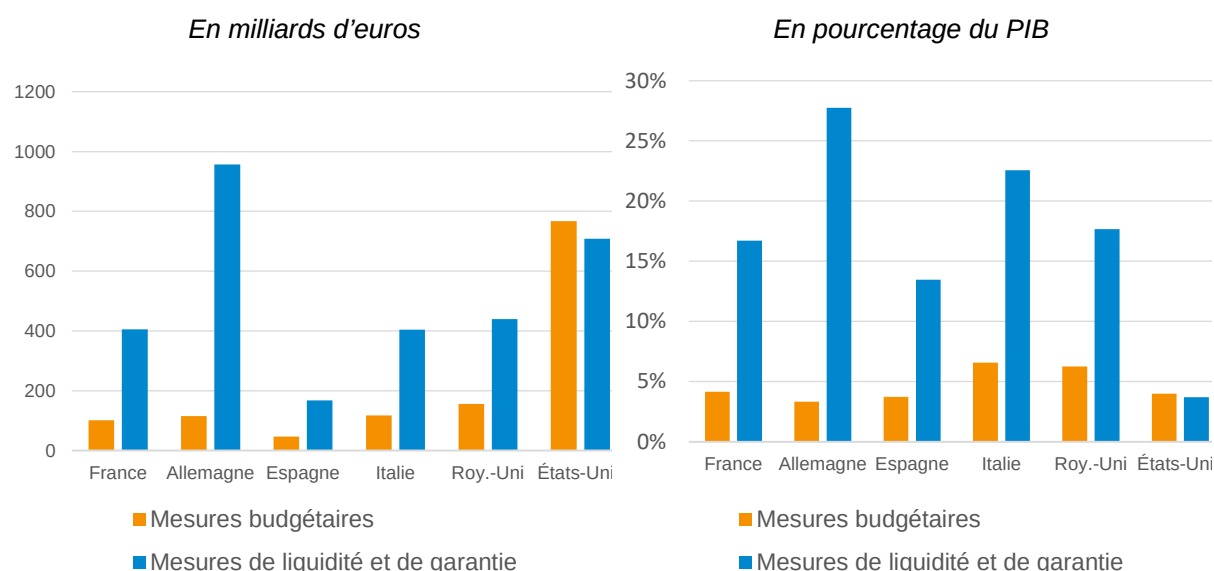
Pour l'ensemble des pays considérés, la majorité des mesures d'urgence sont des dispositifs de soutien en direction des entreprises. Afin de proposer une analyse comparative des dispositifs d'urgence mis en place pour soutenir les entreprises, on retire les dispositifs de soutien à la demande (mesures 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 21 juin 2021

Les montants annoncés au niveau agrégé

Au niveau agrégé, tout d'abord, pour ce qui est des mesures budgétaires, l'Italie présente le dispositif le plus important, avec un montant total équivalent à 6,6 % de son PIB, soit 117,8 milliards d'euros. Le Royaume-Uni a lui aussi annoncé un montant très important, avec 6,3 % de son PIB, soit 155,5 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 767 milliards d'euros. Ce montant atteint 4,2 % en France (100,8 milliards)¹, 3,7 % en Espagne (46,4 milliards), et 3,3 % en Allemagne (115,25 milliards).

Graphique 56 – Montants annoncés des dispositifs de soutien aux entreprises au 21 juin 2021



Source : DG Trésor²; retraitements et calculs France Stratégie

En ce qui concerne les mesures de liquidité et de garantie, c'est l'Allemagne qui se distingue, avec un montant total annoncé de 957 milliards d'euros, soit 27,7 % du PIB. Elle est suivie par l'Italie, avec 404 milliards d'euros, soit 22,6 % du PIB. Viennent ensuite la France

¹ Soit 45,6 milliards d'euros de subventions et assimilés (dont 41,9 milliards d'euros au titre des aides aux TPE-PME), 42,1 milliards d'euros d'activité partielle et 13,1 milliards d'euros de mesures fiscales – dont 12,5 milliards d'euros au titre des baisses et exonérations d'IS et de cotisations sociales. (Source : DG Trésor ; Calculs et retraitements : France Stratégie.)

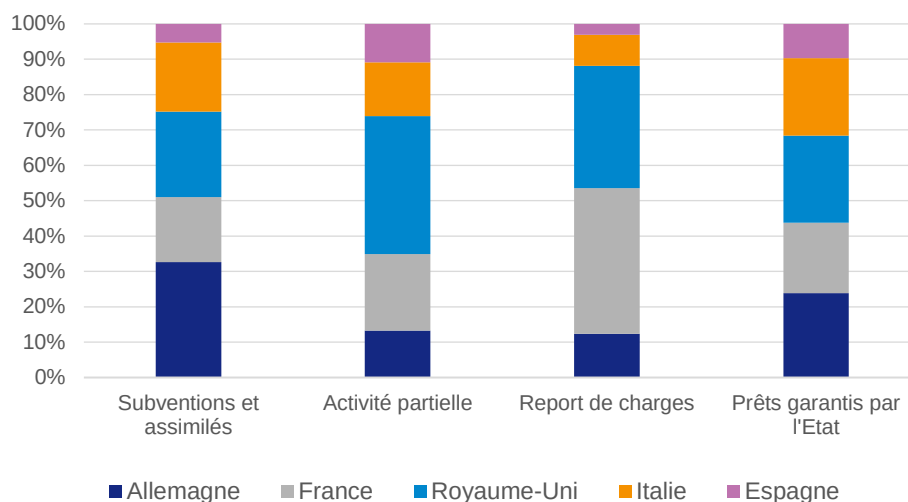
² Dans un rapport publié en février 2021, le Conseil européen du risque systémique (ESRB) propose également une analyse comparative des principales mesures de soutien aux entreprises. Cependant, les données utilisées s'arrêtent au 30 septembre 2020. Par conséquent, les données transmises et actualisées de manière hebdomadaire par la DG Trésor apparaissent plus appropriées pour notre exercice.

(16,8 %¹), le Royaume-Uni (17,7 %) et l'Espagne (13,5 %). 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.

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 33 % du montant annoncé par les cinq grands pays européens. Elle est suivie par le Royaume-Uni, avec 24 % du montant total. La France est un peu plus en retrait, avec 18 % du montant agrégé, non loin de l'Italie (20 %). Pour ce qui est des dispositifs d'activité partielle, c'est le Royaume-Uni qui se distingue largement, avec un montant annoncé équivalent à 39 % du montant cumulé des cinq principaux pays européens. Viennent ensuite la France (22 %), l'Italie (15 %), l'Allemagne (13 %) et l'Espagne (11 %).

Graphique 57 – Part de chaque pays dans les montants annoncés des principales mesures de soutien aux entreprises au 21 juin 2021



Source : DG Trésor ; retraitements et calculs France Stratégie

¹ Soit 52 milliards d'euros au titre des reports d'impôts directs et de cotisations sociales (2,1 % du PIB), 14 milliards d'euros au titre de remboursements anticipés des crédits d'impôt (0,6 %), 24 milliards d'euros au titre de prises de participations publiques (1 %), 300 milliards d'euros au titre de prêts garantis par l'État (12,4 %), et environ 17,7 milliards d'euros d'autres mesures de garantie (0,7 %).

Concernant les mesures de liquidité et de garantie, la France apparaît comme le premier contributeur au montant cumulé des reports de charges (41 %), suivie par le Royaume-Uni (35 %) et l'Allemagne (12 %). 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.

La France présente donc une position globalement intermédiaire au niveau européen s'agissant des annonces. Elle compte pour 18 % des mesures de subventions et assimilées déployées par les cinq grands États européens, ainsi que 22 % des mesures d'activité partielle et 20 % du montant total des PGE. Elle se distingue cependant par une place prépondérante au niveau des reports de charges, avec 41 % du total des cinq pays.

Les montants annoncés des principales mesures budgétaires

Au niveau plus désagrégré, 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 70 % 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 agricoles, du transport et de la culture, mais de façon plus marginale que le *Paycheck Protection Program* (105 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).

Tableau 39 – Comparaison des caractéristiques des principaux programmes de subventions

	Nom du programme	Mode de fixation du montant	Plafond d'indemnisation	Conditions d'éligibilité
France	Fonds de solidarité	Montant de la perte de chiffres d'affaires mensuelle, ou 10 % à 20 % du chiffre d'affaire de référence selon les situations	10 000 € mensuels dans la 1 ^{re} option, 200 000 € dans la 2 ^{de} option	Interdiction d'accueil du public sur la période considérée ou perte de chiffres d'affaires supérieure à 50 %
Allemagne	Überbrückungshilfe I, II, III	Montant proportionnel aux « coûts fixes permanents, justifiés contractuellement et non modifiables ultérieurement, qui relèvent des catégories citées dans le texte »		
Royaume-Uni	Local Restrictions Grants. Closed Businesses Lockdown Payment	Montant forfaitaire selon la valeur locative du local commercial pour les PME, ou 80 % des profits mensuels moyens pour les travailleurs indépendants	25 000 £ mensuels dans le premier cas, 2 500 £ mensuels dans le second	Interdiction d'accueil du public ou localisation dans une zone à risque élevé (Tiers 2 et 3), périodes de confinement national
Italie		De nombreux schémas sectoriels coexistent, avec leurs règles propres. La perte de chiffre d'affaires est généralement utilisée comme référence.		
Espagne		50 % à 70 % de la base de cotisation à la sécurité sociale pendant toute la période de l'état d'alerte		Ouvert aux seuls travailleurs indépendants. Cessation d'activité ou baisse de 50 % des recettes par rapport au semestre précédent
États-Unis	Paycheck Protection Program	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	10 millions de \$	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 les quatre autres pays considérés, la répartition des annonces entre subventions et activité partielle est plus équilibrée qu'aux États-Unis et en Allemagne. Les subventions et

mesures assimilées représentent ainsi 45 % de l'effort global en faveur des entreprises en France, soit 1,9 % du PIB. Cette proportion atteint 41 % en Italie (2,7 % du PIB), 39 % au Royaume-Uni (2,4 % du PIB) et 28 % en Espagne (1 % 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 chiffre 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 principale mesure en place est un dispositif de prestation extraordinaire ouvert aux travailleurs indépendants et progressivement étendu aux TPE-PME, sous conditions d'éligibilité comparables à celles existantes en France (obligation administrative de fermeture, perte de chiffre d'affaires supérieure à 50 %, travailleurs saisonniers, etc.).

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 en règle générale, jusqu'à 100 % du salaire net pour les salariés au SMIC), l'activité partielle représente ainsi 42 % de l'enveloppe budgétaire totale annoncée pour soutenir les entreprises, soit 1,7 % 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 euros en France) et la durée d'indemnisation (18 semaines renouvelables en Italie contre 12 mois en France) sont moins élevés, l'activité partielle représente 25 % des mesures budgétaires de soutien aux entreprises. Ce montant atteint jusqu'à 46 % de l'enveloppe totale en Espagne (1,7 % du PIB), où le taux de remplacement est identique au taux français, et 49 % au Royaume-Uni (3,1 % du PIB), où le *Job Retention Scheme* prévoit un taux de remplacement équivalent au système italien. Au Royaume-Uni, en moyenne sur l'année 2020 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 23 % 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 fiscales-sociales, et de conversion des prêts bonifiés en subventions, tandis que des sommes importantes ont été allouées au financement d'une extension du bénéfice de l'assurance chômage.

Tableau 40 – Comparaison des caractéristiques des principaux programmes d'activité partielle

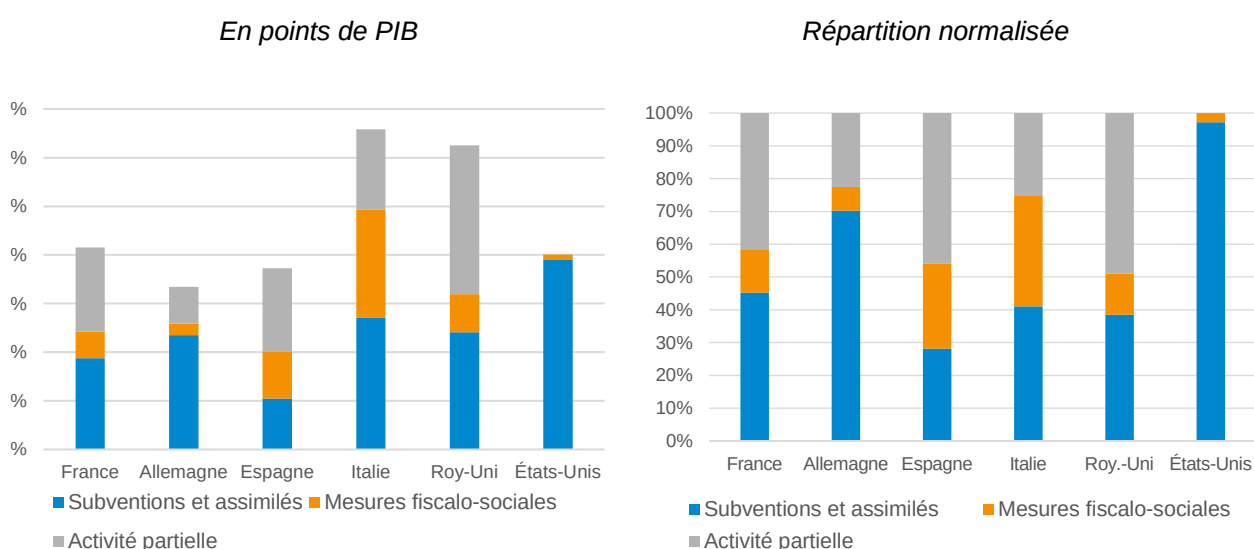
Nature de l'information	France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne
Nom du programme	Activité partielle, Activité partielle de longue durée	<i>Kurzarbeit</i> (activité réduite)	Coronavirus Job Retention Scheme	CIGO, CIGS, CIGD	ERTE
Montant de l'indemnisation	70 % de la rémunération brute, soit 84 % du salaire horaire net 100 % du salaire net au SMIC	60 % du salaire net (67 % si enfant à charge), 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 € et 1 130 € mensuels pour ceux 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 et 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 exonérations de prélèvements obligatoires 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'impôt 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 58 – Montants annoncés des principales mesures budgétaires de soutien aux entreprises



Source : DG 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 87 % de l'effort global de liquidité et de garantie annoncé en Espagne (soit 11,7 % du PIB), 81 % en Italie (soit 18,3 % du PIB), 84 % au Royaume-Uni (soit 14,9 %), 74 % en France (12,4 %), 64 % aux États-Unis (2,4 %). Dans le cas de l'Allemagne, le PGE représente 10,4 % de son PIB mais uniquement 37 % 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 50 % des montants annoncés et 13,8 % 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, de l'Allemagne, de l'Italie, du Royaume-Uni et de 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 manœuvre en matière de critères d'éligibilité fixées par le *Temporary Framework*, mis en place par la Commission européenne pour mettre en œuvre 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 élevé, 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

¹ Anderson J. *et al.* (2021), « [Covid-19 credit-support programmes in Europe's five largest economies](#) », *Working Paper*, n° 03/2021, février.

publics. Enfin, en 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 41 – 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

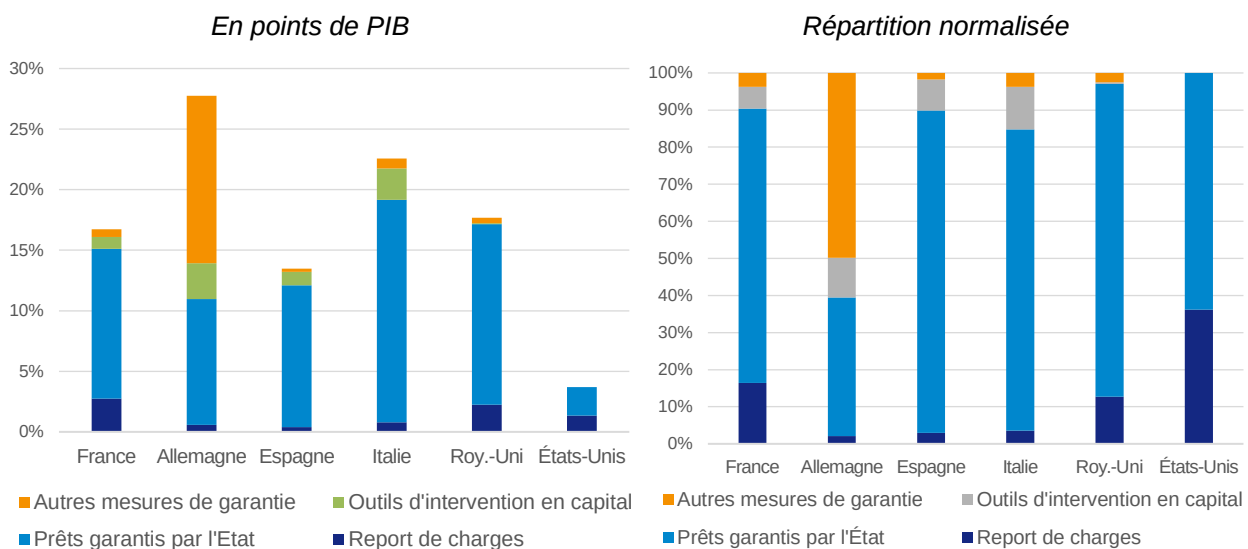
Sources : DG Trésor ; Anderson J., Papadia F. et Véron N. (2021), « Covid-19 credit-support programmes in Europe's five largest economies », *Working Papers*, n° 41282, Bruegel

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 13,8 % du PIB en Allemagne (477 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 (14 milliards, soit 1,1 % du PIB) et en Italie (46,4 milliards, soit 2,6 % 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 36 % 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 59 – Montants annoncés des principales mesures de liquidité et de garantie



Source : DG Trésor ; retraitements et calculs France Stratégie

Montants mobilisés au 21 juin 2021

Si les montants annoncés renseignent sur l'ampleur approximative des dispositifs d'urgence et de relance des États, seuls les montants effectivement décaissés ont une incidence réelle sur l'économie (et, pour ce qui est des mesures budgétaires, sur le solde public). Les données fournies par la Direction générale du Trésor caractérisent 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

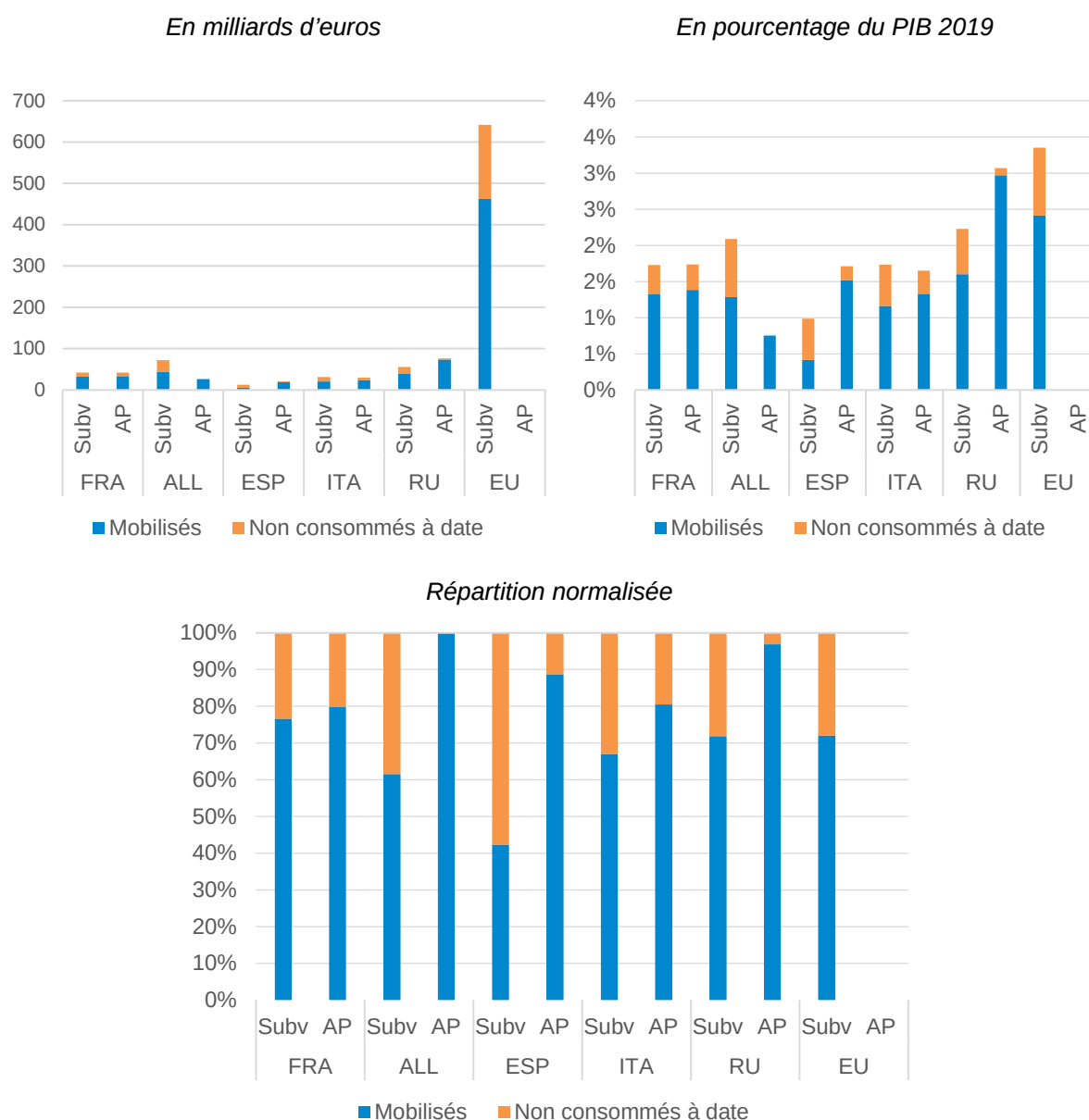
Comme indiqué plus avant, les principales mesures budgétaires de soutien aux entreprises sont les subventions aux PME, TPE et travailleurs indépendants, ainsi que l'activité partielle.

En ce qui concerne les subventions aux TPE, PME et travailleurs indépendants, les États-Unis présentent le montant mobilisé le plus élevé, en valeur absolue, en pourcentage du PIB et même comparativement au montant global annoncé, avec 462 milliards d'euros engagés au 21 juin 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 haut, 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 soit pas converti en subventions, n'occasionnant donc pas de décaissement effectif. Vient ensuite le Royaume-Uni, qui a déjà décaissé 39,8 milliards d'euros au titre des différents dispositifs de subventions aux PME, soit 1,6 % du PIB. Avec un montant annoncé plus modéré que son voisin allemand, la France présente malgré tout un niveau de décaissement très légèrement plus élevé en pourcentage du PIB à 1,32 % contre 1,28 %, soit respectivement 32,1 milliards d'euros pour la France et 44,3 milliards d'euros pour l'Allemagne. L'Italie se situe à un niveau de décaissement comparable avec 20,8 milliards d'euros, soit 1,2 % de son PIB. L'Espagne ferme la marche, avec 0,4 % du PIB engagé 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, que ce soit en valeur absolue ou en pourcentage du PIB, avec 73,8 milliards d'euros décaissés au 21 juin 2021, soit 3,0 % du PIB. Viennent ensuite la France, l'Italie et l'Espagne, avec respectivement 33,6 milliards d'euros (1,4 % du PIB), 23,8 milliards (1,3 % du PIB) et 18,9 milliards (1,5 % du PIB) décaissés. L'Allemagne se caractérise par un montant décaissé plus modéré, équivalent à 0,8 % de son PIB, soit 26 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 2020, chaque mois 5,4 millions de salariés étaient en activité partielle au Royaume-Uni, contre 3,7 millions en France.

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 – 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 60 – Montants mobilisés des principales mesures budgétaires
en direction des entreprises, juin 2021**

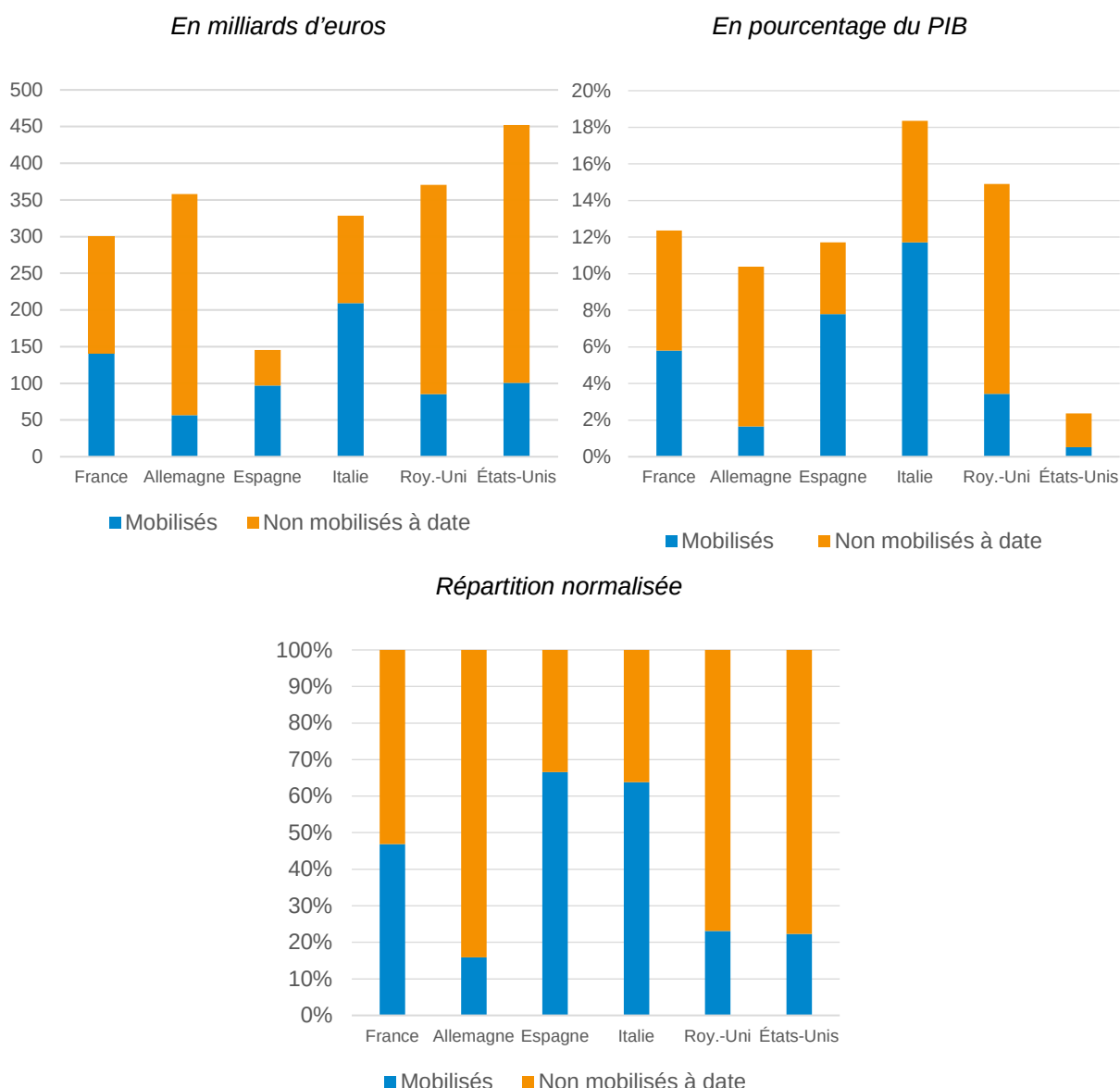
Source : DG Trésor ; retraitements et calculs France Stratégie

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 21 juin 2021, c'est l'Italie qui présente le montant de garantie le plus élevé, non seulement en valeur absolue mais également en pourcentage du PIB, avec 210 milliards d'euros, soit 12 % de son PIB environ. Elle est suivie par l'Espagne, avec 97 milliards d'euros de PGE octroyés, soit 8 % environ de son PIB. Vient ensuite la France, avec 5,8 % (140,6 milliards) de son PIB. Le Royaume-Uni (3,4 %) et

l'Allemagne (1,6 %), laquelle donne la priorité aux garanties sur instruments de marché, sont plus en retrait. Avec un montant mobilisé égal à seulement 0,5 % de leur PIB, les États-Unis sont les moins engagés sur ce type de mesure.

Graphique 61 – Montants mobilisés des principales mesures de liquidité et de garantie (juin 2021)



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 utilisateurs 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 fiscalo-sociales, 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 42 – 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

4.5. Analyse comparative des stratégies de sortie des mesures d'urgence à fin juin 2021

L'évolution des principaux indicateurs depuis avril atteste d'un reflux de l'épidémie dans la plupart des pays développés, si bien que les restrictions sur l'activité économique ont été en grande partie levées, et que les gouvernements se sont engagés dans un mouvement de sortie des mesures d'urgence, graduellement afin de réduire les risques d'une telle sortie pour les entreprises durement touchées par la crise¹.

Principales tendances

Parmi les pays européens analysés, seuls la France et le Royaume-Uni ont esquissé à ce stade un véritable schéma de sortie des dispositifs de soutien. Le Royaume-Uni prévoit d'une part un aménagement progressif puis une extinction en fin d'année du chômage partiel, des PGE, du soutien aux indépendants et des mesures fiscales, et d'autre part une refonte des subventions uniques (« *one-off* ») pour cibler les commerces non essentiels et l'hôtellerie-restauration. Annoncé le 1^{er} juin, le plan d'action français cible les entreprises en situation de fragilité dans le but de les accompagner pendant la sortie de crise afin d'éviter les faillites. Outre un accompagnement au niveau local et une mobilisation des services fiscaux, des tribunaux de commerce, des réseaux d'experts-comptables et des commissaires aux comptes, le plan français prévoit des aides financières prolongées : la prolongation du PGE et des prêts exceptionnels aux petites entreprises jusqu'à la fin 2021, ainsi que le relèvement des quotités maximales des garanties publiques de cautions et de préfinancements à l'export. Les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire fragilisées par la crise peuvent solliciter l'octroi d'une avance remboursable ou d'un prêt à taux bonifié. Ces aides disponibles depuis la mi-2020 sont prolongées en 2021. Pour les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises, un fonds de transition, doté de 3 milliards d'euros, est créé. Celui-ci permet d'intervenir sous forme de prêts, quasi-fonds propres et fonds propres. Afin de renforcer la liquidité des entreprises et de les accompagner dans leur restructuration, l'État et les Urssaf proposent des plans d'apurement permettant d'allonger la durée de paiement de leurs dettes fiscales et sociales. Le plan d'action prévoit également une évolution de l'intervention judiciaire pour prévenir les faillites. Celle-ci doit être plus précoce et privilégier les procédures préventives. Pour les petites entreprises en cessation de paiements mais qui fonctionnaient dans des conditions satisfaisantes avant la crise, une procédure collective simplifiée est proposée pour deux ans afin de leur permettre de rebondir rapidement grâce à une restructuration de leur dette.

¹ Cette partie a été réalisée grâce à la contribution des services économiques régionaux de la Direction générale du Trésor (juin 2021).

En revanche, il n'existe pas de schéma global de sortie des aides en Italie et en Espagne, mais les dispositifs existants tendent à évoluer dans la perspective d'une reprise économique, avec la mise en place d'instruments relais et de critères d'éligibilité adaptatifs.

Enfin, les perspectives de sortie des dispositifs de soutien apparaissent plus limitées en Allemagne, avec une extension possible de certains dispositifs, et aux Pays-Bas, où l'essentiel du calendrier de mise en œuvre de la dégressivité des aides a été abandonné.

Gestion de la sortie des mesures budgétaires

Dans le cadre de sa loi de finances pour 2021-2022, le Royaume-Uni a posé les bases d'une stratégie de sortie. Celle-ci s'appuie sur une réduction progressive du chômage partiel, des PGE et des mesures fiscales, ainsi que sur une refonte du régime de subventions pour cibler les commerces non essentiels et l'hôtellerie-restauration. Ainsi, le taux de remplacement pour l'indemnisation du chômage partiel devrait diminuer de 80 % à 70 % à compter de juin 2021, puis à 60 % à partir d'août 2021. Le plafond d'indemnisation va lui aussi diminuer graduellement. Il passera de 2 500 livres à 2 187 livres en juin, puis à 1 875 livres en août. En France, les barèmes de prise en charge publique du dispositif d'activité partielle évoluent progressivement. Les entreprises fermées sous décision administrative ou celles des secteurs protégés (tourisme, culture, etc.) subissant une très forte perte du chiffre d'affaires continueront de bénéficier d'une prise en charge totale des indemnités d'activité partielle versées aux salariés (reste à charge employeur nul) jusqu'à fin octobre 2021. Les entreprises des secteurs protégés vont passer d'un reste à charge (RAC) nul jusqu'à fin juin à un RAC de 15 % de l'indemnité en juillet, 25 % en août et 40 % en septembre, avec plancher de l'allocation publique au Smic jusqu'à fin août et à 90 % du Smic à compter de septembre. Les entreprises des secteurs non protégés, qui bénéficiaient en mai d'un RAC de 15 % de l'indemnité versée au salarié, doivent prendre en charge 25 % de cette même indemnité en juin et 40 % en juillet, avec plancher de l'allocation publique au Smic jusqu'à fin juin et à 90 % du Smic ensuite.

Les autres pays européens, par contraste, ont prorogé leurs dispositifs d'activité partielle sans modification majeure. Ainsi, l'Allemagne maintient le dispositif jusqu'au 31 décembre 2021 malgré un remboursement moins important des cotisations sociales sur les heures chômées à compter du mois de juin. L'Italie a elle aussi prolongé le dispositif jusqu'à fin 2021 pour toutes les entreprises, sauf celles du secteur industriel et de la construction. En Espagne, une nouvelle prolongation du dispositif jusqu'en septembre 2021, voire en décembre 2021, est en négociation. Cependant, le gouvernement a proposé des exonérations substantielles de cotisations à la sécurité sociale plus importantes pour les entreprises sortant du dispositif afin de les inciter à « réactiver » leurs travailleurs. Aux Pays-Bas, enfin, le calendrier initial de la dégressivité a été abandonné, et remplacé par une prolongation jusqu'au 30 septembre 2021.

En ce qui concerne les mesures de subventions, le gouvernement britannique a maintenu jusqu'à fin septembre ses mesures de soutien aux indépendants. Cependant, le montant de l'indemnisation est passé de 80 % du CA (avec un plafond de 7 500 livres) de février à avril, à 30 % du CA (avec un plafond de 2 850 livres) à partir de mai. En complément, un nouveau dispositif, les *Restart Grants*, a été mis en place en avril pour aider les commerces à ouvrir malgré l'expiration des subventions forfaitaires à partir de mars 2021. La France a annoncé l'adaptation du fonds de solidarité pour accompagner les entreprises pendant les étapes de réouverture. Pour les entreprises qui demeurent fermées administrativement, l'aide sera fixée à 20 % du chiffre d'affaires dans la limite de 200 000 euros pour chaque mois de fermeture. Pour les entreprises des secteurs du tourisme, hôtels, cafés et restaurants, événementiel, culture et sport ayant touché le fonds de solidarité en mai, celui-ci indemniserait partiellement les pertes de chiffre d'affaires, à raison de 40 % des pertes de chiffre d'affaires en juin (dans la limite de 20 % du chiffre d'affaires ou de 200 000 euros), 30 % des pertes de chiffre d'affaires en juillet et 20 % des pertes en août. Le fonds de solidarité sera accessible à condition que l'entreprise enregistre une perte de 10 % de son chiffre d'affaires, la contrainte de perte de 50 % du chiffre d'affaires est ainsi fortement allégée, ce qui constitue une incitation à la pleine reprise d'activité. En Allemagne, les autorités réfléchissent à une sortie des aides sur les coûts fixes durant l'été 2021. En Italie, les dispositifs d'aides à fonds perdus n'ont pas vocation à être prolongés ou modifiés, car ils étaient constitués de versements exceptionnels (*one-off*). Certains d'entre eux ont toutefois été ré-abondés en 2020 et 2021, avec de nouveaux critères d'éligibilité pour s'adapter à l'évolution des restrictions sanitaires. De leur côté, les Pays-Bas ont choisi d'abandonner le calendrier initial de la mise en place de la dégressivité des subventions. Au surplus, le gouvernement a même choisi d'élargir le champ de la mesure à l'ensemble des entreprises quelle que soit leur taille, alors qu'elle était auparavant limitée aux TPE et PME. En Espagne, enfin, une aide de 7 milliards d'euros en faveur des TPE-PME et indépendants a été créée le 12 mars, alors même que la subvention exceptionnelle pour les indépendants a été supprimée à fin mai 2021.

Gestion de la sortie des mesures de liquidité et de garantie

Alors que la France, l'Allemagne et l'Espagne ont décidé de prolonger leurs programmes de prêts garantis jusqu'en décembre 2021, l'Italie a mis un terme à son programme *Garanzia Italia* le 30 juin dernier. En remplacement, de nouveaux dispositifs ont été mis en place pour éviter que les entreprises ne soient « étouffées » par leur endettement brut et reportent leurs investissements. On trouve ainsi les « garanties vertes », qui prévoient 470 millions d'euros en 2021 pour des garanties jusqu'à 80 % des financement de projets « verts » contribuant à la neutralité carbone, ou bien des garanties publiques gérées par SACE (jusqu'à 70 %), à hauteur de 200 milliards d'euros. Au Royaume-Uni, la gamme des trois dispositifs (le *Coronavirus Business Interruption Loan Scheme*, qui garantit à 80 % les prêts aux PME jusqu'à 5 millions de livres, le *Coronavirus Large Business*

Interruption Loan Scheme, qui garantit à 80 % les prêts pour les ETI et grandes entreprises jusqu'à 200 millions de livres, et enfin le *Bounce Back Loans*, qui garantit à 100 % les prêts pour un montant n'excédant pas 50 000 livres) a été supprimée depuis avril 2021. Toutefois, un nouveau dispositif a pris le relais depuis avril. Le montant alloué est compris entre 25 000 et 10 millions de livres, tandis que la garantie publique porte sur 80 % du prêt. Aux Pays-Bas, différentes dates d'échéance des programmes de garantie coexistent, et demeurent potentiellement reportables : le 31 décembre pour le régime de prêts garantis pour l'agriculture, le 30 juin pour le régime de garantie des grandes et moyennes entreprises, le dispositif de garanties pour les petits crédits et les prêts relais Corona pour les start-up, scale-up et PME innovantes, et le 31 décembre pour le régime de prêts garantis aux PME.

Pour ce qui est des reports et exonérations d'impôts et de cotisations, l'Allemagne a prévu une extension jusqu'en mai 2021 des reports de paiement des cotisations sociales, un relèvement du plafond pour les reports de pertes fiscales à 10 millions d'euros pour 2020 et 2021 (20 millions d'euros pour une imposition sur les deux années), une extension jusqu'à fin 2021 de la baisse de TVA sur la restauration (de 19 % à 7 %), et pour finir une prolongation au 30 avril 2021 de la suspension de l'obligation de dépôt de bilan, sous conditions. Au Royaume-Uni, l'exonération de la cotisation foncière sur les commerces, l'hôtellerie-restauration et les loisirs a été prolongée. La baisse de TVA sur l'hôtellerie-restauration est maintenue jusqu'en septembre, tandis que l'exonération des droits de mutation à titre onéreux devrait prendre fin début juillet 2021. Aux Pays-Bas, les reports des obligations fiscales (TVA, impôt sur les sociétés, taxes foncières, etc.) sont maintenus jusqu'à début juillet 2021. Par la suite, un calendrier de remboursement en 36 mois entrera en vigueur à partir d'octobre 2021. En Italie, la plupart des reports de paiement ont été maintenus jusqu'à fin juin. En Espagne, la majorité des reports de charges décidés en 2020 ne sont plus d'actualité en 2021, depuis la fin du report de cotisations à la sécurité sociale en mars 2021. À l'inverse, la réduction de la TVA de 21 % à 4 % pour les livres, journaux, revues électroniques et masques demeurera en vigueur jusqu'au 31 décembre 2021. En France, à partir du mois de juin 2021, les exonérations de cotisations sociales sont supprimées mais les dispositifs d'aide au paiement des cotisations sociales sont maintenus pour les mois de juin à août 2021. Cette aide au paiement atteindrait 15 % des rémunérations dues au titre de ces périodes d'emploi. L'aide devrait s'appliquer aux entreprises des secteurs S1 et S1 bis dont l'effectif est inférieur à 250 salariés. Une aide forfaitaire de 750 euros par mois pour les travailleurs indépendants a également été décidée pour les mois de juin à août 2021.

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.

S'agissant de la répartition du coût macroéconomique entre les ménages, les administrations publiques et les entreprises, la France occupe une position médiane entre les grands pays européens où ce coût a été supporté d'une façon plus ou moins inégale par ces trois catégories d'agents (Espagne, Italie) et ceux où il a été entièrement absorbé par les seules administrations publiques (Royaume-Uni, Allemagne).

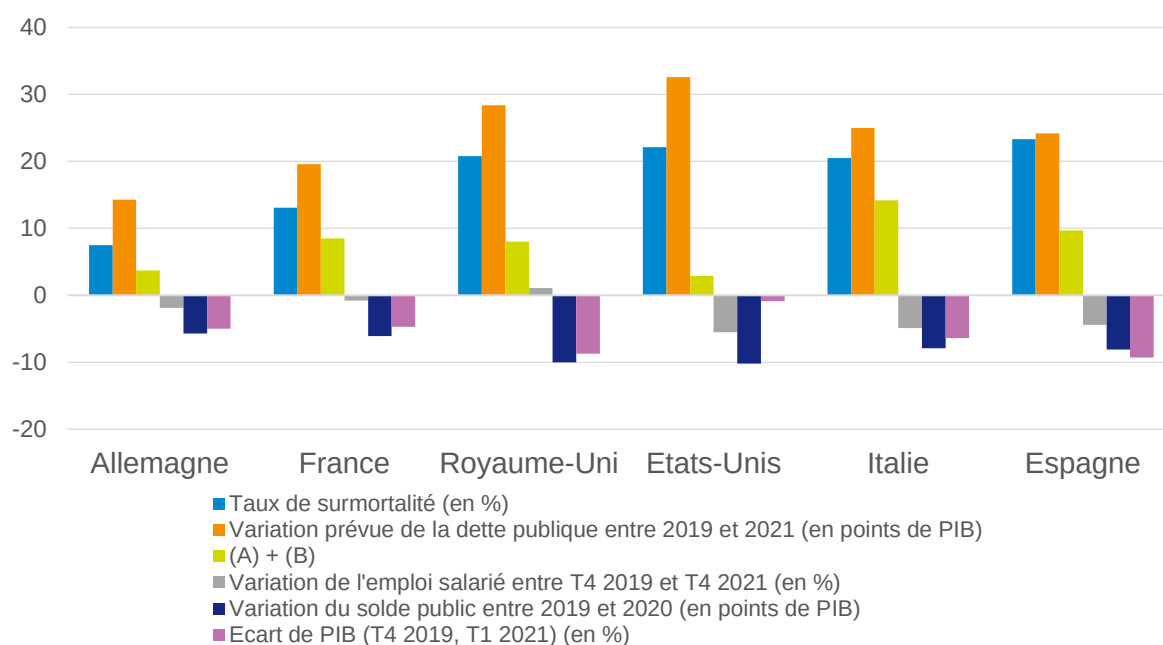
Le Tableau 43 ainsi que le Graphique 62 ci-dessous présentent une synthèse des principaux indicateurs macroéconomiques, budgétaires et sanitaires qui ont été détaillés dans ce chapitre. Il apparaît que, pour les pays européens étudiés, l'écart d'activité entre le premier trimestre 2021 et le dernier trimestre 2019 est corrélé à l'ampleur de la pandémie mesurée à travers le taux de surmortalité. Cette corrélation ne ressort pas sur les mesures de soutien, avec par exemple des subventions plus fortes en France qu'en Italie et en Espagne, alors que la surmortalité et la récession y ont été moins fortes. L'Espagne et l'Italie – dans une moindre mesure la France – se caractérisent par l'ampleur des mesures de liquidité (prêts garantis) alors que le Royaume-Uni – dans une moindre mesure l'Allemagne – se distingue par le montant des subventions. Les États-Unis se détachent très nettement des autres pays par une chute du PIB et par un montant des mesures mobilisées beaucoup plus faible, avec un recul de l'emploi salarié très marqué dans un contexte de forte surmortalité.

**Tableau 43 – Synthèse des principaux indicateurs économiques, budgétaires
et sanitaires en 2020 et au premier trimestre 2021**

	ALL.	FR.	R.U.	É.U.	ITA	ESP
Taux de surmortalité (en %)	7,5	13,1	20,8	22,1	20,5	23,3
Écart de PIB (T4 2019, T1 2021) (en %)	- 5,0	- 4,7	- 8,7	- 0,9	- 6,4	- 9,3
Variation du solde public entre 2019 et 2020 (en % du PIB)	- 5,7	- 6,1	- 10,0	- 10,2	- 7,9	- 8,1
Variation prévue de la dette publique entre 2019 et 2021 (en points du PIB), au sens de Maastricht pour les quatre pays européens	14,3	19,6	28,4	32,6	25,0	24,2
A/ Montant décaissé des principales aides budgétaires en % du PIB	2,0	2,7	4,6	2,4	2,5	1,9
B/ Montant mobilisé des principales garanties publiques, en % du PIB	1,7	5,8	3,4	0,5	11,7	7,8
A + B	3,7	8,5	8,0	2,9	14,2	9,7
Variation de l'emploi salarié public et privé en % (T4 2019, T1 2021)	- 1,9	- 0,8	+1,1	- 5,5*	-4,9	- 4,4

* Emploi salarié non agricole

Sources : DG Trésor, Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics, Eurostat, OCDE (Economic Outlook, mai 2021), Rousselon J. (2021), « Comparaison internationale : au-delà des décès identifiés, combien de morts en plus ? », France Stratégie, mars/juillet

**Graphique 62 – Synthèse des principaux indicateurs économiques, budgétaires
et sanitaires en 2020 et au premier trimestre 2021**

Sources : DG Trésor, Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics, Eurostat, OCDE (Economic Outlook, mai 2021), Rousselon J. (2021), « Comparaison internationale : au-delà des décès identifiés, combien de morts en plus ? », France Stratégie, mars/juillet



CHAPITRE 3

LE RECOURS AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN DE MARS 2020 À MARS 2021

1. Contours économiques, temporels et géographiques du recours

Ce chapitre porte sur le comportement de recours des entreprises aux mesures de soutien financier mises en place à la suite de l'épidémie de Covid-19. L'analyse portera sur le recours depuis le début de la pandémie, soit de mars 2020 à fin mars 2021¹. Une attention particulière sera portée sur le recours pendant la deuxième vague d'octobre 2020 à fin mars 2021 (soit une période tronquée par rapport au chapitre 1, qui analyse le recours jusqu'à juin 2021), la première vague ayant déjà été analysée dans le rapport d'étape². 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 Direction générale du Trésor sur le prêt garanti par l'État et par l'Acosss sur le report de cotisations sociales.

Cette base est constituée de 3,5 millions d'entreprises employant 16,1 millions de salariés ayant recouru à au moins une de ces quatre mesures depuis mars 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 de l'ensemble des entreprises ayant recouru aux dispositifs, et de celles contenues dans la base Stock des entreprises de 2019³

¹ Dernier mois pour lequel les données sur l'ensemble des dispositifs étudiés sont disponibles.

² *Rapport d'étape du comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19*, avril 2021.

³ Le millésime 2019 de la base Stock des entreprises et établissements de l'Insee contient des informations sur les entreprises et établissements au 31 décembre 2018.

et encore en activité en 2020. À chaque étape, les données les plus récentes sur les dispositifs de soutien et les caractéristiques des entreprises ont été utilisées. La fiabilisation des bases produites par l'Insee et la Banque de France sur les caractéristiques financières des entreprises impose généralement un délai d'un à deux ans avant la publication d'une base. Les données mensuelles relatives aux dispositifs sont disponibles dans un délai d'un à trois mois. Les étapes de construction 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 de soutien financier aux entreprises.

Encadré 7 – 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 2020 et mars 2021

Constitution de la base dite « Union »

La base Union est constituée par la concaténation des données de :

- l'activité partielle (Dares)³ ;
- le fonds de solidarité (DGFIP) ;
- le prêt garanti par l'État (Bpifrance et la Direction générale du Trésor) ;
- les reports de cotisations sociales du régime général et du régime des travailleurs indépendants (Acoss). Cependant, dans le temps imparti, il n'a pas été possible d'intégrer les reports automatiques dont ont bénéficié les travailleurs indépendants lors de la première vague. Le nombre de bénéficiaires du report de charges sociales lors de la première vague est donc sous-estimé.

Cette base permet d'identifier les entreprises ayant eu recours aux quatre principales mesures d'urgence pendant la première ou la deuxième vague.

Données sur l'économie française

Les étapes de construction d'un référentiel de l'économie française sont les suivantes :

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 Bien que l'analyse porte sur l'utilisation des dispositifs entre mars 2020 et mars 2021, les données ne sont pas stabilisées notamment pour le recours à l'activité partielle. En effet, depuis le 1^{er} janvier, les entreprises peuvent adresser leur demande d'indemnisation jusqu'à six mois après la période concernée.

- la principale source d'information est la base Stock des entreprises, datée de 2019 (Insee) ;
- les données de Stock entreprises 2019 sont appariées avec les données sur les liaisons financières des entreprises (LIFI, Insee), datées de 2018, afin d'identifier les entreprises appartenant à un groupe. Cette base permet aussi d'identifier les entreprises qui auraient pu bénéficier du PGE via la tête de 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. Les données Sirene 2020 sont utilisées pour identifier les entreprises encore actives en 2020 et ainsi mieux estimer le non-recours aux mesures de soutien (qui serait sinon surévalué).

La concaténation des deux compartiments (Union et Stock) permet de construire la base « Référentiel » qui contient *in fine* 6,6 millions d'entreprises, dont 3,5 millions ont eu recours à au moins un des quatre dispositifs depuis mars 2020.

Données complémentaires mobilisées pour caractériser les entreprises

La base « Référentiel » ainsi obtenue est complétée par des variables, notamment d'effectif, de secteur d'activité et de localisation, issues principalement de la base Stock des entreprises, 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 éligibles aux mesures d'urgence (voir Tableau 44). 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, de la santé humaine et de l'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 44 – Nombre d'entreprises ayant eu recours à au moins un dispositif depuis mars 2020

Champ	Nombre d'entreprises (en millions)	Nombre d'emplois salariés (en millions)	Montant du recours (en milliards d'euros)
Intégralité du recours	3,5	17,4	203
Secteur marchand et agricole	3,5	16,1	200,6
<i>Dont secteur marchand</i>	<i>3,4</i>	<i>16</i>	<i>198,4</i>
<i>Dont secteur agricole</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>2,2</i>
Secteur complémentaire au secteur marchand, hors agriculture	0	1,3	2,4

Champ : entreprises ayant recouru à au moins un dispositif.

Lecture : 3,5 millions d'entreprises employant 17,4 millions de salariés ont eu recours à au moins un dispositif entre mars 2020 et mars 2021 pour un montant global de 203 milliards d'euros.

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 non-salariés 2017)

Pour chacun des dispositifs, la distinction sera faite entre le recours pendant la première vague, de mars 2020 à septembre 2020, pendant la deuxième vague, d'octobre 2020 à mars 2021¹, et sur l'ensemble de la période de mars 2020 à mars 2021. Pour chacun des dispositifs, le recours pendant la deuxième vague est défini de la manière suivante :

- pour l'activité partielle (AP), si l'entreprise a placé en activité partielle au moins un salarié pendant la deuxième vague et a réalisé à ce titre une demande indemnisation avant juin 2021² ;
- pour le fonds de solidarité (FS), si l'entreprise a bénéficié d'un versement du fonds de solidarité au cours de la deuxième vague ;
- pour le prêt garanti par l'État (PGE), si l'entreprise a recouru au moins une fois au PGE depuis mars 2020. Contrairement aux dispositifs précités, le PGE ne se rapporte pas à une période définie. Il permet d'apporter un soutien en trésorerie aux entreprises afin de couvrir leurs besoins sur l'ensemble de la période. En effet, sauf exception, les entreprises bénéficiaires ne commencent à rembourser leur PGE qu'à partir du second semestre 2021, ou au second semestre 2022 pour celles ayant demandé un report d'un an de leur échéancier. Ainsi une entreprise ayant eu recours au PGE pendant la première vague peut mobiliser les fonds restants pour subvenir à des besoins de trésorerie pendant la deuxième vague ;

¹ Dernier mois pour lequel les données relatives aux quatre dispositifs de soutien sont disponibles.

² Les entreprises peuvent adresser leur demande d'indemnisation jusqu'à six mois après la période de mise en activité partielle.

- Pour les reports de cotisations sociales (RCS), une entreprise est considérée comme recourante pendant la deuxième vague si le montant dû des cotisations sociales reportées est positif à fin mars 2021. Elle est considérée comme recourante pendant la première vague si le montant dû des cotisations sociales reportées est positif à fin septembre 2020. Aucune distinction n'est faite entre les reports de cotisations sociales du régime des travailleurs indépendants et du régime général.

Cette partie est consacrée à l'analyse du recours pendant la deuxième vague et aux différences de comportements entre la première et la deuxième vague. Afin de permettre au lecteur de comparer le recours aux dispositifs pendant ces deux périodes, les graphiques relatifs à la première vague, lorsqu'ils ne sont pas présentés dans le rapport, sont disponibles en Annexe 4.

1.1. Vue d'ensemble

À fin mars 2021, 3,5 millions d'entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ont bénéficié d'au moins une des quatre mesures de soutien financier d'urgence (voir Tableau 44, pour un montant global de 200,6 milliards d'euros, dont 52,9 milliards d'euros de subventions et 147,8 milliards d'euros de prêts. Selon les dispositifs, les montants mobilisés diffèrent significativement entre la première vague et la deuxième vague. Ces différences s'expliquent à la fois par l'évolution du nombre d'entreprises recourantes, mais aussi par la redéfinition de certains dispositifs, en particulier du fonds de solidarité. Lors de la deuxième vague, d'octobre 2020 à mars 2021, les entreprises ont bénéficié de 26,8 milliards d'euros de subventions et de 147,8 milliards d'euros de prêts, contre respectivement 26,1 milliards et 128,2 milliards lors de la première vague.

Pour l'activité partielle, les montants versés s'élèvent à près de 19,8 milliards d'euros pour la première vague contre seulement 8,6 milliards lors de la deuxième vague (voir Graphique 63). Quant au nombre d'entreprises recourantes, il s'élève respectivement à 1 million et 0,5 million (voir Graphique 63bis). Ce moindre recours lors de la deuxième vague s'explique principalement par la différence d'intensité du choc d'activité subi lors du premier et deuxième confinement. D'après l'Insee, l'activité économique était inférieure de 31 % à une situation « normale » en avril 2020, contre un repli de 8 % en novembre 2020, mois ayant enregistré la plus forte baisse d'activité lors de la deuxième vague¹.

À l'inverse, les montants alloués au fonds de solidarité ont presque triplé entre la première et deuxième vague passant de 6,4 milliards d'euros à 18,2 milliards. Cette hausse ne s'explique pas par un nombre d'entreprises recourantes plus élevé, puisqu'il

¹ Insee (2021), « [Reprise : si loin, si proche](#) », *Point de conjoncture*, 6 mai. 36 pages.

est en baisse, mais par un changement du mode de calcul de l'aide versée au titre du fonds de solidarité. Tandis que sur la plus grande partie de la première vague, le montant consistait en un versement unique de 1 500 euros, à partir de septembre 2020 les versements sont devenus mensuels. De plus, à partir de décembre 2020, les montants versés ont été adossés à la perte de chiffre d'affaires de l'entreprise dans la limite d'un plafond mensuel de 200 000 euros au niveau du groupe¹.

Par ailleurs, si le nombre d'entreprises bénéficiaires du fonds de solidarité diminue lors de la deuxième vague, le nombre de salariés des entreprises bénéficiaires du fonds progresse. Ce résultat s'explique entre autres par l'augmentation du seuil d'éligibilité sur la taille maximale des entreprises bénéficiaires du fonds de solidarité. Ce seuil était fixé à 20 salariés jusqu'à septembre 2020 puis à 50 salariés à partir d'octobre 2020². Enfin, lors de la deuxième vague, le nombre de nouvelles entreprises bénéficiaires de chacun des dispositifs s'élève à 239 000 pour le fonds de solidarité contre 46 000 pour l'activité partielle et 75 000 pour le PGE.

Le montant total des prêts garantis par l'État distribués depuis le début de la pandémie a progressé de 14 milliards d'euros entre octobre et mars 2021 pour atteindre 131 milliards³. De même, le nombre d'entreprises bénéficiaires du prêt garanti par l'État a peu augmenté lors de la deuxième vague. Il s'élève désormais à 648 000 contre 573 000 à la fin de la première vague. Quant aux reports de cotisations sociales, leur montant est passé de 5,4 milliards d'euros à 16,3 milliards⁴ et le nombre d'entreprises bénéficiaires a doublé (+98 %) pour atteindre 1,7 million. Cette forte hausse s'explique davantage par le report de cotisations sociales du régime des travailleurs indépendants que de celles du régime général. Cette forte croissance du nombre d'indépendants bénéficiaires se traduit par une progression moins marquée des montants engagés (+49 %). Le nombre de salariés des entreprises bénéficiaires du report de cotisations sociales reste constant entre la première et la deuxième vague.

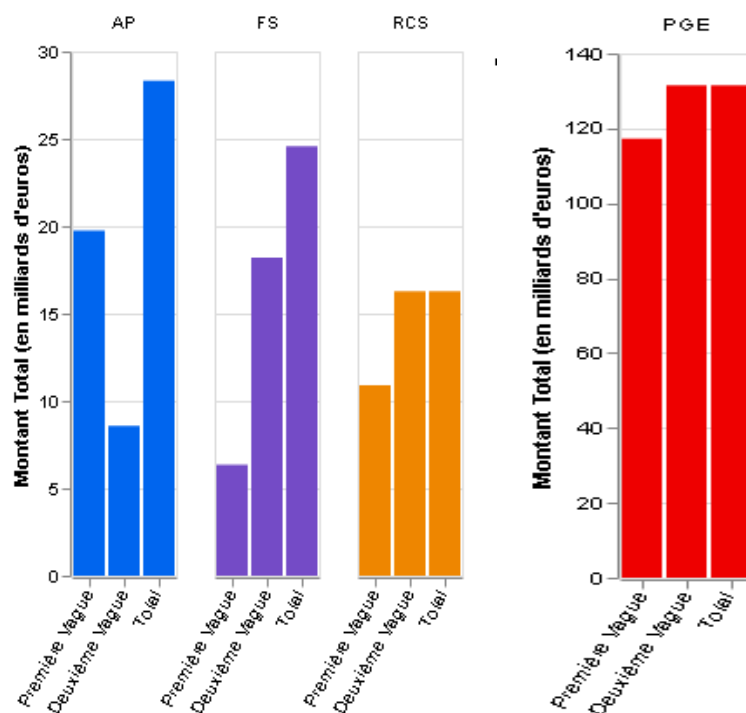
¹ Décret n° 2021-1620 du 19 décembre 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

² Décret n° 2020-1328 du 2 novembre 2020 relatif au fonds de solidarité.

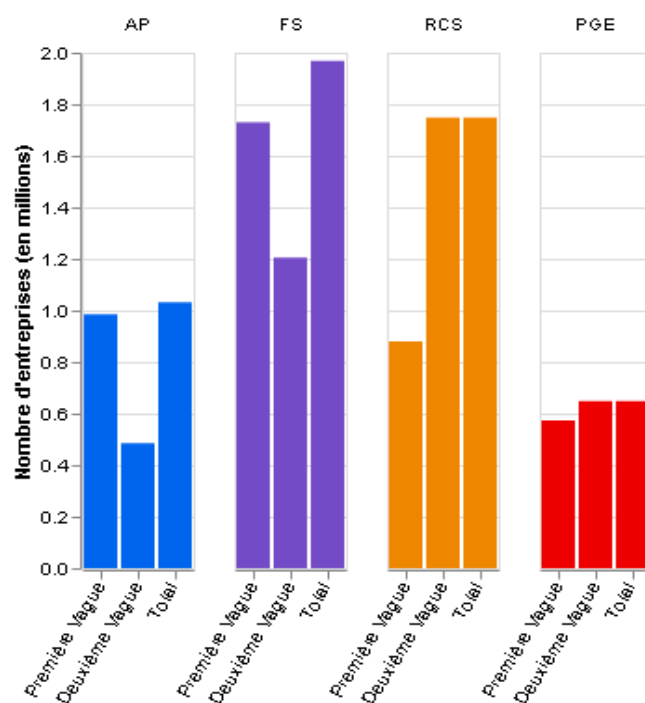
³ Ce montant correspond à la somme des PGE distribués à fin mars 2021 et ne tient pas compte des remboursements effectués à cette période.

⁴ Lors du rapport d'étape, le montant de reports de charges sociales à la fin de la première vague était estimé à 18,6 milliards d'euros contre 10,9 milliards d'euros ici. Cette différence s'explique d'une part par la non prise en compte des reports automatiques des charges sociales pour une majeure partie des indépendants, qui conduit à une sous-estimation des montants reportés. Par ailleurs, lors de la première vague, le montant reporté était calculé comme le montant cumulé de reports et non comme les reports restant dus à fin septembre, convention conduisant, à l'inverse, à une surestimation.

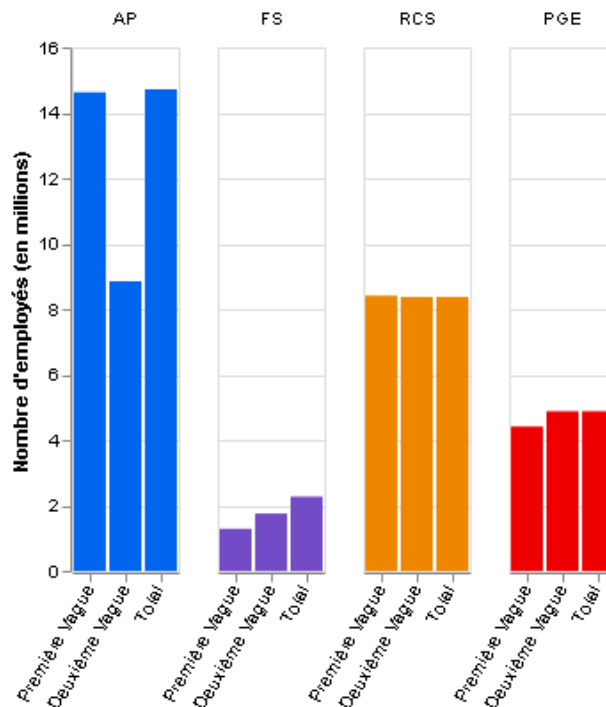
Graphique 63 – Montant des aides en milliards d'euros par période



Graphique 63bis – Nombre d'entreprises bénéficiaires par dispositif et par période



**Graphique 63ter – Nombre d'employés des entreprises bénéficiaires des dispositifs
par période**



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Note : le report des cotisations sociales pour la deuxième vague et pour le total est calculé ici comme les montants dus à fin mars 2021. Pour la première vague, il correspond aux montants dus à fin septembre 2020.

Lecture : 1,2 million d'entreprises (0,5 million) employant 1,8 million de salariés (8,8 millions) ont bénéficié du fonds de solidarité (de l'activité partielle) entre octobre 2020 et mars 2021. Le chiffre de 8,8 millions correspond ainsi au nombre de salariés employés par les entreprises ayant eu recours à l'activité partielle et diffère du nombre de salariés effectivement placés en activité partielle.

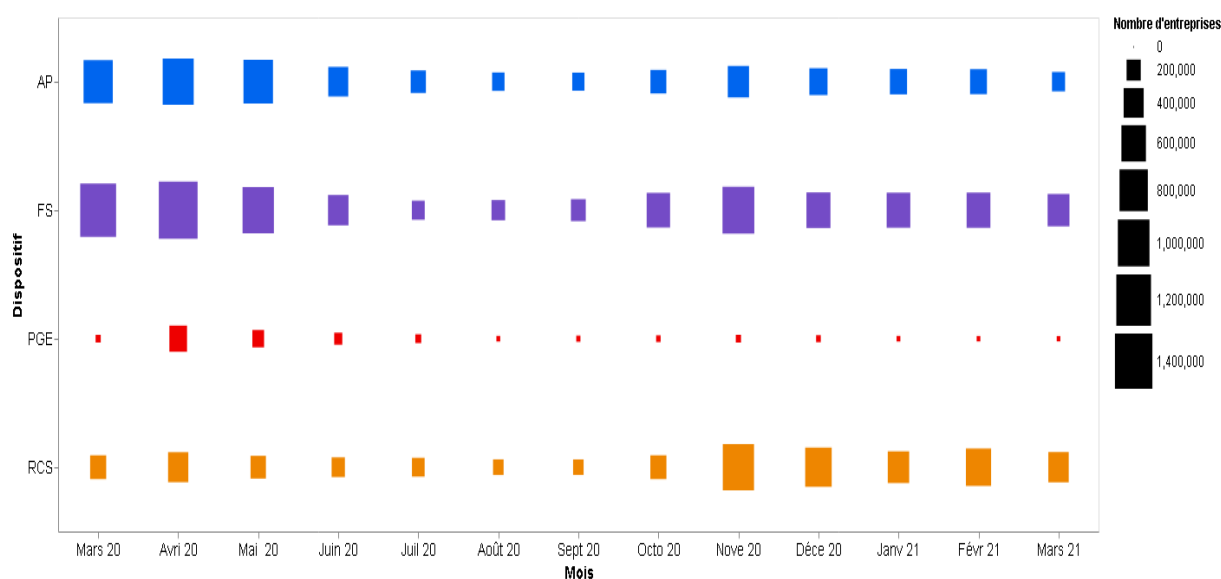
Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acof (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

L'évolution mensuelle du nombre d'entreprises demandant un dispositif donné reflète les deux vagues de contaminations et les contraintes sanitaires associées. La première vague se caractérise par un très fort recours aux mesures de soutien pendant une période de trois mois, suivi d'un moindre de recours de juin à septembre 2020 (voir Graphique 64). Ainsi, plus de 900 000 entreprises ont bénéficié de l'activité partielle chaque mois de mars à mai 2020¹. Ce chiffre s'élève à 1 million par mois pour le fonds de solidarité. À l'inverse, la deuxième vague est marquée par un niveau de recours mensuel inférieur à celui observé

¹ Pour l'activité partielle, la demande est datée non pas du jour de réception de la demande, mais de la période d'emploi couverte par le dispositif.

en début de première vague, mais plus étalé dans le temps. Le nombre d'entreprises ayant eu recours au fonds de solidarité est resté supérieur à 500 000 d'octobre 2020 à mars 2021. Pour les entreprises recourant à l'activité partielle, ce chiffre s'élève à 200 000. Par ailleurs, de novembre 2020 à mars 2021, les montants mensuels de fonds solidarité versés sont près de 3 fois supérieurs à ceux versés au plus fort de la première vague (voir Graphique 64bis page suivante). À l'inverse, les demandes de prêts garantis par l'État se sont concentrées entre avril et juin 2020, avec 512 000 entreprises réalisant une demande pour 76 % du montant de prêts garantis par l'État versé de mars 2020 à mars 2021. Enfin, le nombre mensuel de reports de cotisations sociales a atteint son maximum en novembre 2020 avec 1 million de demandes de reports de cotisations sociales pour 3,9 milliards d'euros. Cette forte croissance s'explique principalement par une suspension automatique des prélèvements lors de la deuxième vague pour les travailleurs indépendants¹.

Graphique 64 – Nombre d'entreprises demandant un dispositif donné par mois, de mars 2020 à mars 2021



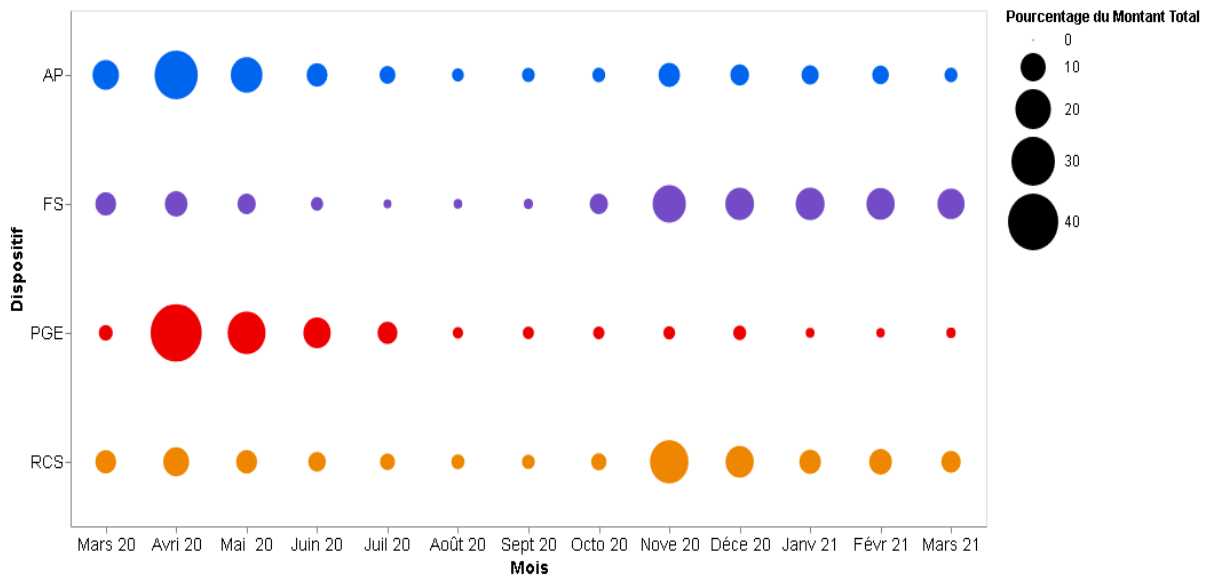
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Note : au mois de mai 2020, 140 000 entreprises ont réalisé une demande de prêts garantis par l'État (PGE), 1 million d'entreprises ont demandé le fonds de solidarité (FS).

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE)

¹ Les échéanciers de paiement des cotisations sociales ont été également suspendus de mars à août pour les travailleurs indépendants. Il n'a pas été possible dans les délais impartis d'intégrer cette suspension automatique dans la base de données.

**Graphique 64bis– Répartition mensuelle des montants versés par dispositif,
de mars 2020 à mars 2021**



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Note : le mois d'avril 2020 correspond à 41 % des versements des prêts garantis par l'État de mars 2020 à mars 2021. Le pourcentage de reports de charges sociales est calculé comme le montant de restes à recouvrer à la fin du mois divisé par la somme des restes à recouvrer à la fin de chacun des mois.

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acof (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE)

Les deux sections suivantes portent, d'une part, sur les caractéristiques des entreprises recourant à chacun des dispositifs (1.2.) et, d'autre part, sur les contours du recours croisé à ces dispositifs (1.3).

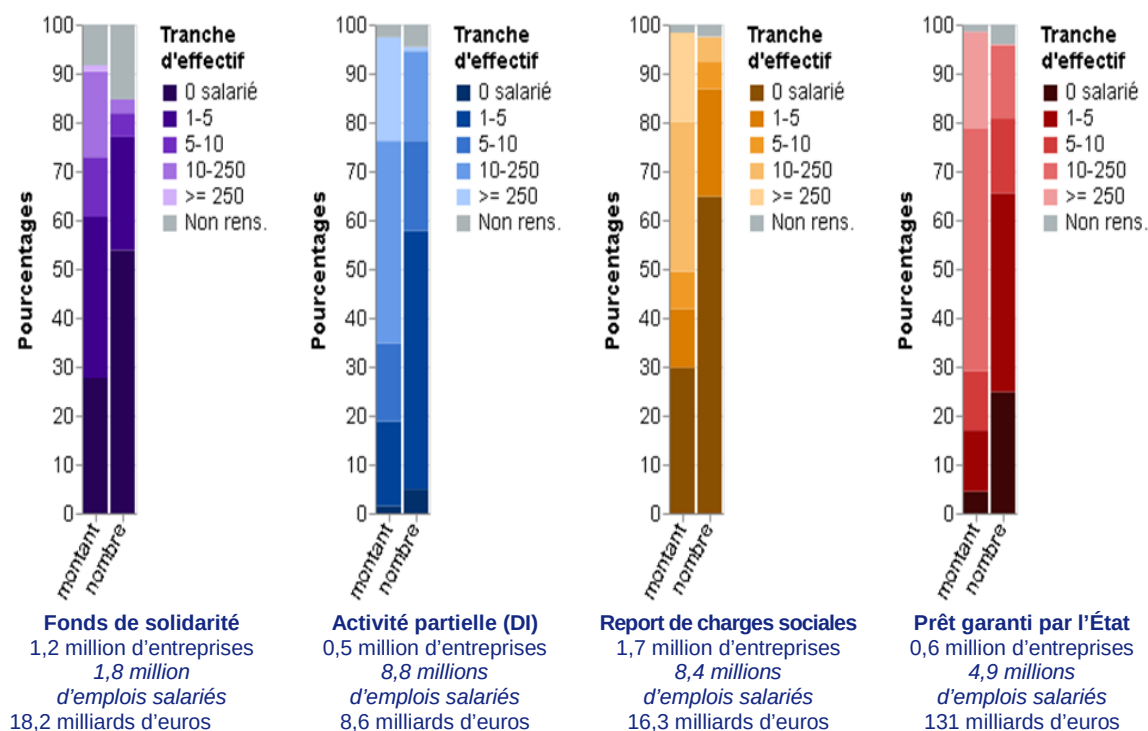
1.2. Caractéristiques des entreprises bénéficiaires des mesures de soutien

Répartition selon la taille des entreprises

Quel que soit le dispositif étudié, plus de la moitié des entreprises aidées ont moins de 10 salariés et moins de 25 % des montants sont allés vers des entreprises de plus de 250 salariés (voir Graphique 65). On peut néanmoins distinguer un profil d'entreprises recourantes différent pour, d'une part, le fonds de solidarité et le report de cotisations sociales et, d'autre part, l'activité partielle et le prêt garanti par l'État. Pour les deux premiers dispositifs, la moitié des montants ou plus est allée vers des TPE, et plus de 50 % des entreprises bénéficiaires sont des indépendants. À l'inverse, moins d'un tiers des montants d'activité partielle et de prêts garantis par l'État sont allés vers des TPE, bien qu'elles

représentent plus de 75 % des bénéficiaires. À titre de comparaisons, les microentreprises ou TPE¹ représentaient, en 2018, 96 % des entreprises des secteurs marchands non agricoles et non financiers, 20 % de la valeur ajoutée et 18 % des effectifs (EQTP) du même champ².

**Graphique 65 – Part des aides accordées aux entreprises selon leur taille
(nombre d'entreprises et montant) – Deuxième Vague**



Champ : 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 mars 2021.

Lecture : entre octobre 2020 et mars 2021, 41 % du montant d'activité partielle (AP) a été versé à des entreprises dont l'effectif est compris entre 10 et 250 salariés. Celles-ci représentent, par ailleurs, 18 % des entreprises bénéficiaires de l'activité partielle. Depuis mars 2020, 20 % du montant de prêt garanti par l'État (PGE) est allé vers des entreprises de plus de 250 salariés.

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).

¹ Une microentreprise ou TPE est une entreprise de moins de 10 salariés.

² Tableau de bord de l'économie française, Insee.

Entre la première et la deuxième vague, la structure des bénéficiaires de l'activité partielle et des prêts garantis par l'État selon la taille a peu évolué. Seule la part du montant d'activité partielle allant vers les entreprises de plus de 250 salariés a baissé pour ne représenter plus que 21 % des montants accordés lors de la deuxième vague. Cette baisse, de 8 points, s'est faite entièrement au profit des entreprises de moins de 10 salariés.

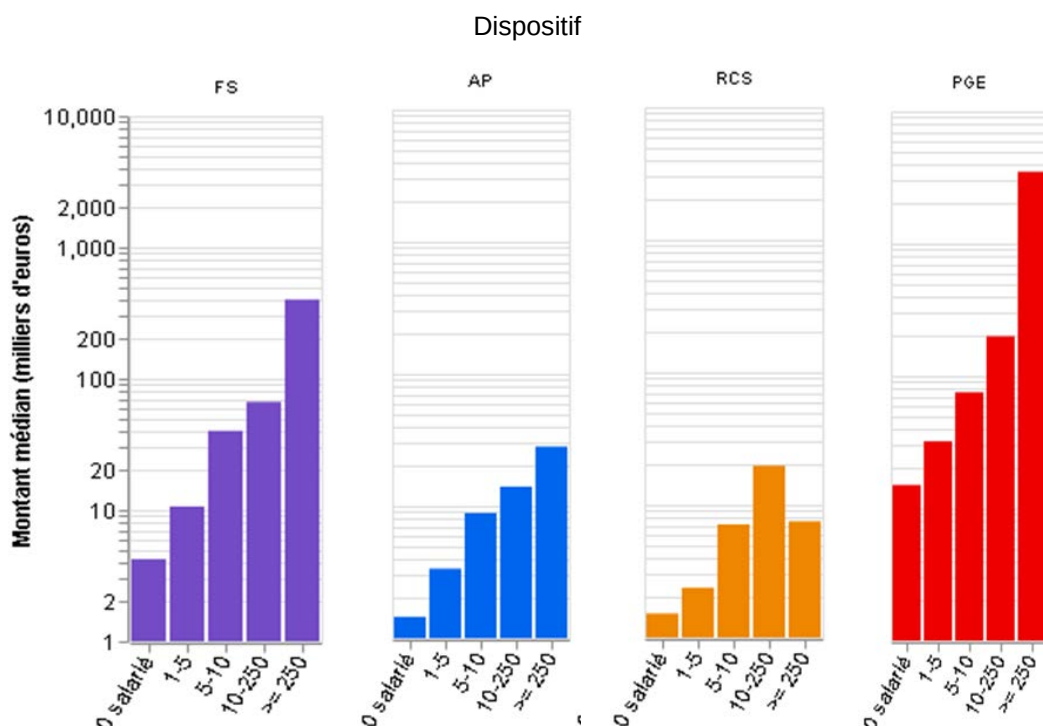
À l'inverse la structure des bénéficiaires du fonds de solidarité s'est fortement déformée lors de la deuxième vague, à la suite du changement du mode de calcul des versements opérés au début de la deuxième vague. Les entreprises dont l'effectif est compris entre 10 et 250 salariés sont les principales bénéficiaires de ce changement de mode de calcul. Leur part représente désormais 18 % des versements contre moins de 1 % lors de la première vague. En conséquence, la part versée aux indépendants a été divisée par deux et ne représente plus que 28 % des versements.

Par ailleurs, le montant médian reçu par entreprise augmente désormais avec la taille de l'entreprise pour tous les dispositifs (voir Graphique 66) à l'exception du report de cotisations sociales. En effet, lors de la première vague, les versements du fonds de solidarité n'étaient pas corrélés à la taille de l'entreprise. Le montant médian reçu était alors de 3 000 euros, soit l'équivalent de deux versements du fonds de solidarité lors de la première vague, quelle que soit la taille de l'entreprise.

De plus, quelle que soit la tranche d'effectifs, le montant médian le plus élevé parmi les quatre dispositifs est atteint pour le prêt garanti par l'État ; la moitié des entreprises de plus de 250 salariés ayant eu recours au prêt garanti par l'État a reçu plus de 5 millions d'euros, ce montant s'établit à un peu moins de 300 000 euros pour les entreprises avec un effectif compris entre 10 et 250 salariés et 17 000 euros pour les indépendants.

Enfin, les montants médians d'activité partielle versés lors de la deuxième vague ont baissé pour toutes les tranches d'effectif de plus de 10 salariés. En particulier, pour les entreprises de plus de 250 salariés, le montant médian reçu s'élève à 28 000 euros contre 305 000 euros lors de la première vague.

Graphique 66 – Montant médian reçu par les entreprises selon leur taille
Deuxième vague



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

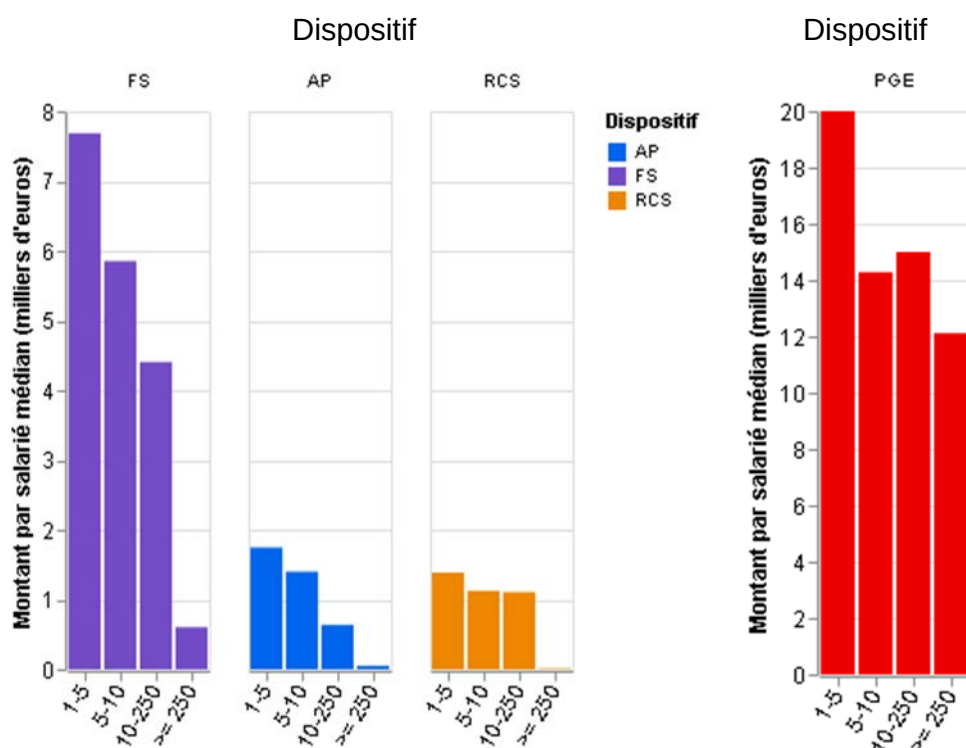
Lecture : entre octobre 2020 et mars 2021, parmi les entreprises avec un effectif compris entre 10 et 250 salariés ayant recouru à l'activité partielle (AP), le montant médian d'activité partielle reçu s'élève à 14 000 euros.

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 non-salariés 2017)

Lorsque l'on rapporte le montant reçu par les entreprises à leur taille, soit en divisant le montant reçu par le nombre de salariés, les TPE apparaissent comme les premières bénéficiaires quel que soit le dispositif. Ainsi, le montant d'activité partielle médian par salarié est plus de deux fois plus élevé pour les TPE que pour les entreprises dont l'effectif est compris entre 10 et 250 salariés (voir Graphique 67). Par ailleurs, le changement de mode de calcul des versements du fonds de solidarité lors de la deuxième vague a pour conséquence de fortement augmenter le montant médian reçu par salarié pour les entreprises de plus de 5 salariés. Il dépasse 4 000 euros pour les entreprises dont l'effectif est compris entre 5 et 250 salariés contre moins de 600 euros lors de la première vague. Alors qu'il était ciblé vers les TPE lors de la première vague, le fonds de solidarité est ouvert désormais à l'ensemble des entreprises de moins de 50 salariés.

Enfin, l'importance des moyens mobilisés via le prêt garanti par l'État – 137 milliards d'euros contre 28 milliards pour l'activité partielle, 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) se traduisent par un montant médian par salarié plus élevé que pour les trois autres dispositifs : le montant médian par salarié est supérieur à 10 000 euros pour toutes les tranches d'effectif.

Graphique 67 – Montant médian reçu par salarié selon la taille des entreprises – Deuxième vague



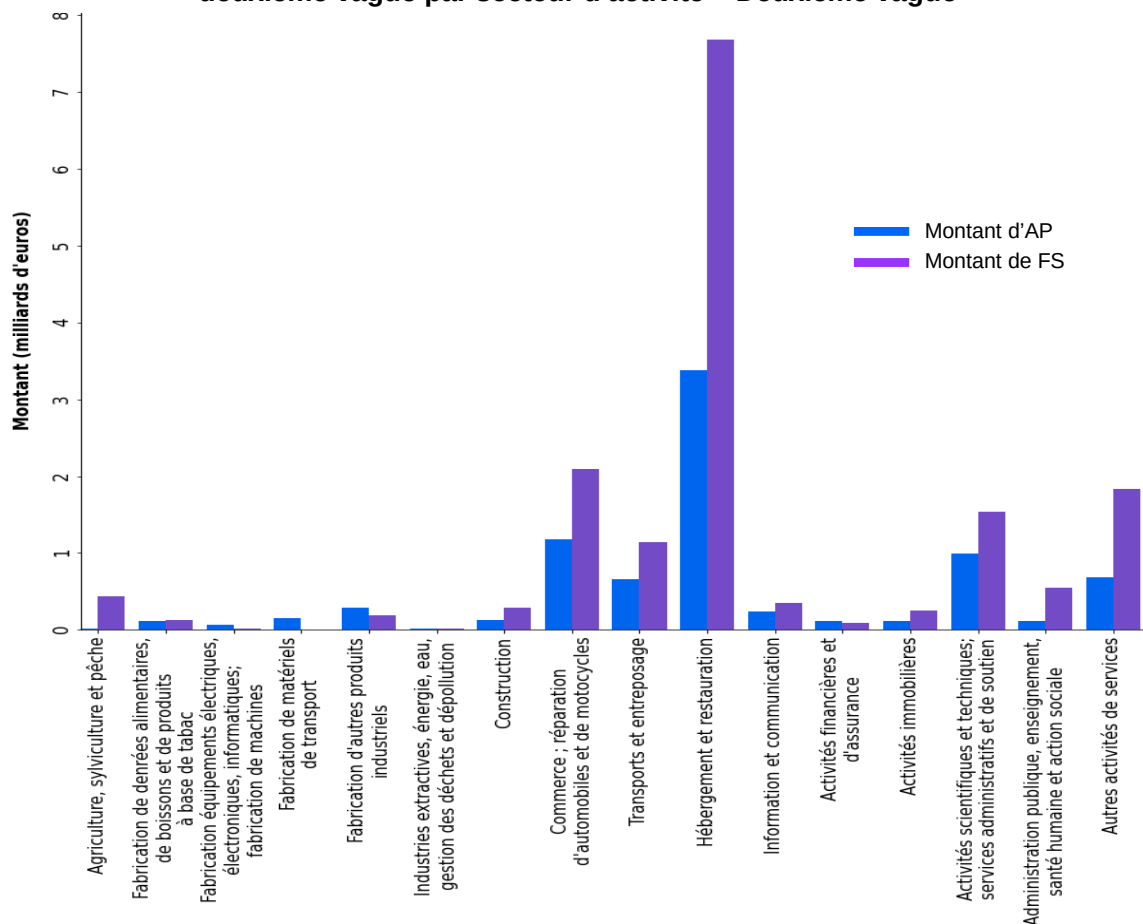
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

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.

Lecture : entre octobre 2020 et mars 2021, parmi les entreprises avec un effectif compris entre 10 et 250 salariés ayant recouru à l'activité partielle (AP), la moitié ont un reçu un montant d'activité partielle par salarié supérieur à 640 euros.

Sources : 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)

Graphique 68 – Montants d'activité partielle et de fonds de solidarité versés lors de la deuxième vague par secteur d'activité – Deuxième vague



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

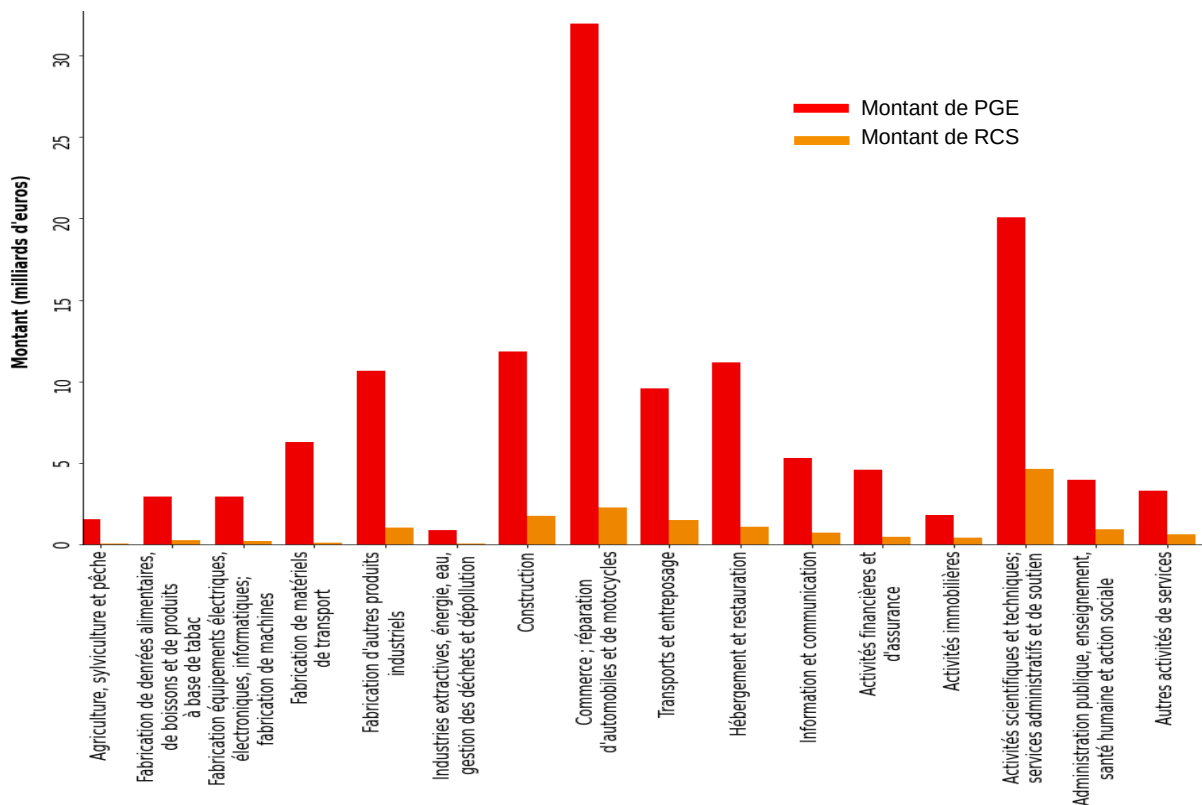
Lecture : entre octobre 2020 et mars 2021, le secteur Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles a bénéficié de 2 milliards d'euros de fonds de solidarité (FS) et de 1,2 milliard d'euros d'activité partielle (AP).

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acof (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Lors de la deuxième vague, l'activité partielle et le fonds de solidarité ont principalement bénéficié à quatre secteurs des services qui concentrent à eux seuls 76 % des montants d'activité partielle et 79 % des montants du fonds de solidarité (Graphique 68) : l'hébergement et restauration (7,7 milliards d'euros de fonds de solidarité et 3,4 milliards d'euros d'activité partielle), le commerce (respectivement 2,0 milliards et 1,2 milliard), les services aux entreprises (respectivement 1,5 milliard d'euros et 1,0 milliard) et les autres services (respectivement 1,8 milliard d'euros et 0,7 milliard). Lors de la première vague, le recours à ces deux dispositifs était concentré sur davantage de secteurs ; les quatre secteurs précités représentaient 55 % des versements d'activité partielle et 57 % des versements du fonds de solidarité. En particulier, la fabrication d'autres produits industriels,

la construction, le transport et entreposage avaient également massivement recouru à l'activité partielle. Sur l'ensemble de la période, l'hébergement et restauration apparaît comme le secteur le plus soutenu pour ces deux dispositifs avec 6,4 milliards d'euros d'activité partielle et 8,4 milliards de fonds de solidarité, suivi du commerce avec 4,7 milliards d'euros d'activité partielle et 3,0 milliards de fonds de solidarité.

Graphique 68bis – Montants de prêt garanti par l'État et de reports de cotisations sociales versés lors de la deuxième vague par secteur d'activité – Deuxième vague



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Lecture : à fin mars 2021, le secteur « Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles » a bénéficié de 31,9 milliards d'euros de prêt garanti par l'État (PGE) et de 2,2 milliards de reports de cotisations sociales.

Note : la base de données ne contient pas les données de reports de cotisations sociales pour la majorité des exploitants agricoles, dont les cotisations sont prélevées par la Mutuelle sociale agricole. Ainsi, le faible montant de reports de cotisations sociales du secteur agricole ne doit pas s'interpréter comme un moindre recours de ce secteur.

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acof (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

La répartition sectorielle du prêt garanti par l'État diffère de celle de l'activité partielle et du fonds de solidarité. Les secteurs du commerce et des services aux entreprises concentrent 42 % des montants des prêts garantis par l'État (voir Graphique 68bis). Cette

concentration pourrait s'expliquer par un besoin de trésorerie plus élevé pour ces deux secteurs qui regroupaient, en 2018, 43 % des créances clients et 41 % des dettes fournisseurs du secteur marchand hors secteurs financier et agricole¹. Par ailleurs, les secteurs industriels, pour lesquels le recours à l'activité partielle et au fonds de solidarité était très limité lors de la deuxième vague, ont bénéficié de 23,7 milliards d'euros de prêts garantis par l'État. Il en va de même pour le secteur de la construction qui apparaît comme le troisième secteur bénéficiaire du prêt garanti par l'État en termes de montant. Quant aux reports de cotisations sociales, ce dispositif est également concentré dans les secteurs du commerce et des services aux entreprises qui représentent respectivement 14 % et 29 % des montants reportés. Entre la première et la deuxième vague, les montants contractés de PGE ont principalement progressé dans les secteurs de l'hébergement et restauration (28 %), l'agriculture (24 %), les autres activités de services (20 %) et l'information-communication (20 %).

Pour compléter, le recours aux aides est analysé selon la répartition géographique des entreprises.

Répartition par zone géographique

La répartition territoriale des aides est étudiée à l'échelle des établissements, afin de prendre en compte au mieux la répartition de l'activité économique entre les territoires. Les dispositifs d'activité partielle et de reports de cotisations sociales sont attribués à cette échelle². 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 nécessaire³. Pour chaque entreprise, les montants reçus au titre du fonds de solidarité et du prêt garanti par l'État sont donc redistribués à ses établissements sur la base de leur contribution à la masse salariale totale de l'entreprise⁴. Cette hypothèse est un choix méthodologique, car aucune information sur l'allocation du prêt garanti par l'État à l'intérieur d'un groupe n'est disponible.

Le taux de recours apparent au fonds de solidarité est plus important dans les zones littorales et, surtout, dans le massif alpin lors de la deuxième vague (Graphique 70). Les zones d'emplois de Briançon (Hautes-Alpes), de la Tarentaise et de la Maurienne (Savoie) ont particulièrement mobilisé ce dispositif. Le fort recours observé des zones de montagne

¹ Calculs réalisés à partir de la base Fare 2018.

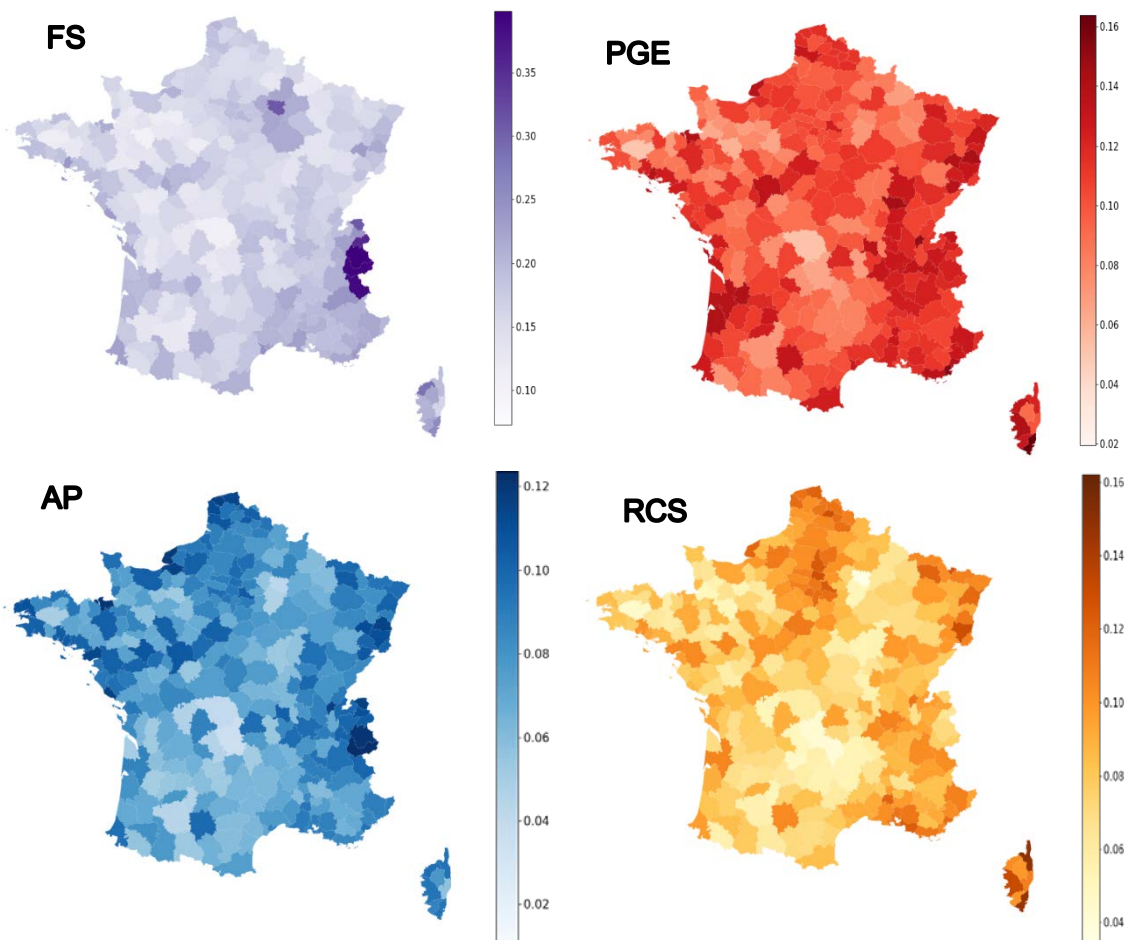
² Une analyse plus fine des déclarations montre néanmoins que quelques établissements ont réalisé une déclaration pour plusieurs établissements à la fois.

³ En pratique, cette redistribution est surtout nécessaire pour le PGE, car la plupart des entreprises bénéficiaires du fonds de solidarité sont mono-établissement.

⁴ Calculée à partir des DSN 2019.

s'explique, entre autres, par la mise en place de mesures de soutien économique spécifiques aux stations de ski¹. Les taux de recours les plus importants à l'activité partielle se concentrent plutôt dans le quart Nord-Ouest où, dans la majorité des zones d'emploi, au moins une entreprise sur cinq a fait appel à l'activité partielle. Les différences géographiques sont moins marquées pour le prêt garanti par l'État et les reports de cotisations sociales.

Graphique 69 – Part des établissements ayant recouru à une aide dans une zone d'emploi donnée parmi tous les établissements de cette zone d'emploi – Deuxième vague



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 d'octobre 2020 à mars 2021. Le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dus à fin mars 2021.

Sources : 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).

¹ Dans le cadre des mesures exceptionnelles en faveur des acteurs de la montagne, l'ensemble des commerces, des activités touristiques et hôtelières et les moniteurs de ski bénéficient notamment de conditions d'accès plus favorables au fonds de solidarité.

Mesure de l'impact localisé de la crise à partir du recours à l'activité partielle

La crise liée à l'épidémie de Covid-19 a induit une baisse de l'activité inégalement répartie sur le territoire. La surreprésentation de certains secteurs d'activité fortement impactés par la crise (fermeture administrative, commerce ou tourisme international...) dans des territoires se traduit par une hétérogénéité de l'impact de la crise au niveau local et du recours aux différentes mesures d'urgence.

Cette partie reprend les éléments de diagnostics économiques territoriaux développés dans le rapport *Accélérer le rebond économique des territoires* remis le 29 juin 2021 par le député Jean-Noël Barrot au Premier ministre¹. Elle se concentre sur le recours à l'activité partielle des entreprises, comme indicateur localisé de l'impact du choc économique.

Le recours à l'activité partielle est inégalement réparti sur le territoire

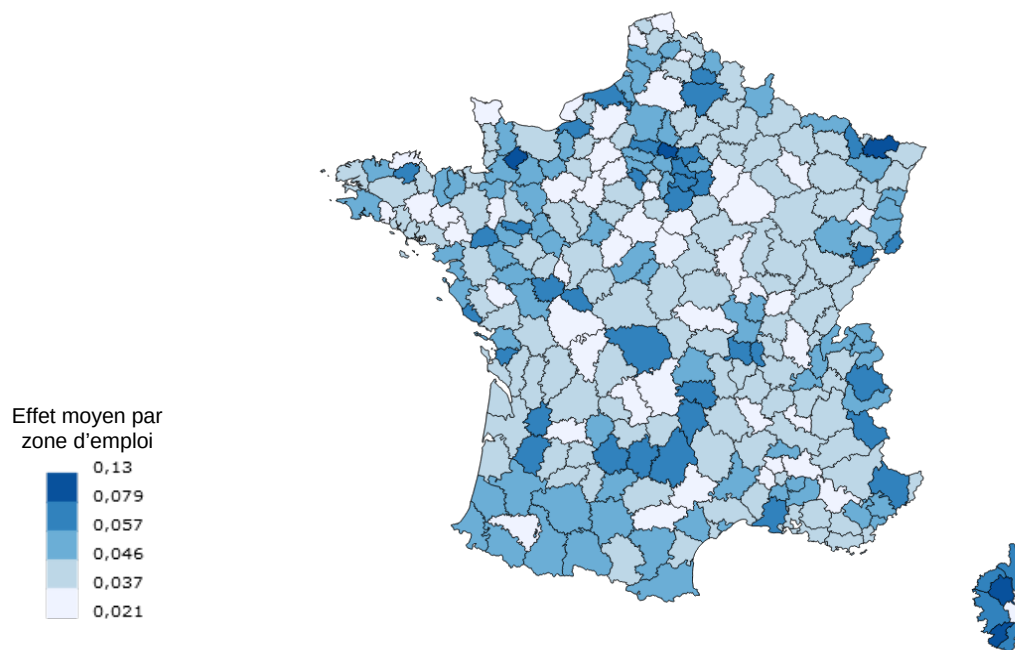
Le recours à l'activité partielle diffère fortement d'un territoire à l'autre. Par ailleurs, le recours varie selon la période retenue, la France ayant été marquée par différentes périodes de restrictions. L'« effet cumulé », pris entre mars 2020 et mars 2021, permet de mesurer la totalité du choc que sont venues pallier les mesures de soutien. L'impact observé au premier trimestre 2021 caractérise l'effet résiduel en sortie de crise. Afin de contrôler des différences de taille des entreprises, les montants d'activité partielle ont été rapportés à la masse salariale privée² de l'année 2019.

Lors du premier trimestre 2021, le recours à l'activité partielle dans les vingt zones d'emploi qui ont le plus bénéficié est 2,5 fois supérieur au recours moyen (4,5 % de la masse salariale). Le recours se concentre en Île-de-France, dans les Alpes, en Corse et dans les Pyrénées, aussi bien sur toute la période de la crise (Graphique 70) qu'au premier trimestre 2021 (Graphique 8 bis).

¹ Barrot J.-N. (2021), *Accélérer le rebond économique des territoires*, rapport au Premier ministre, juin, 174 pages.

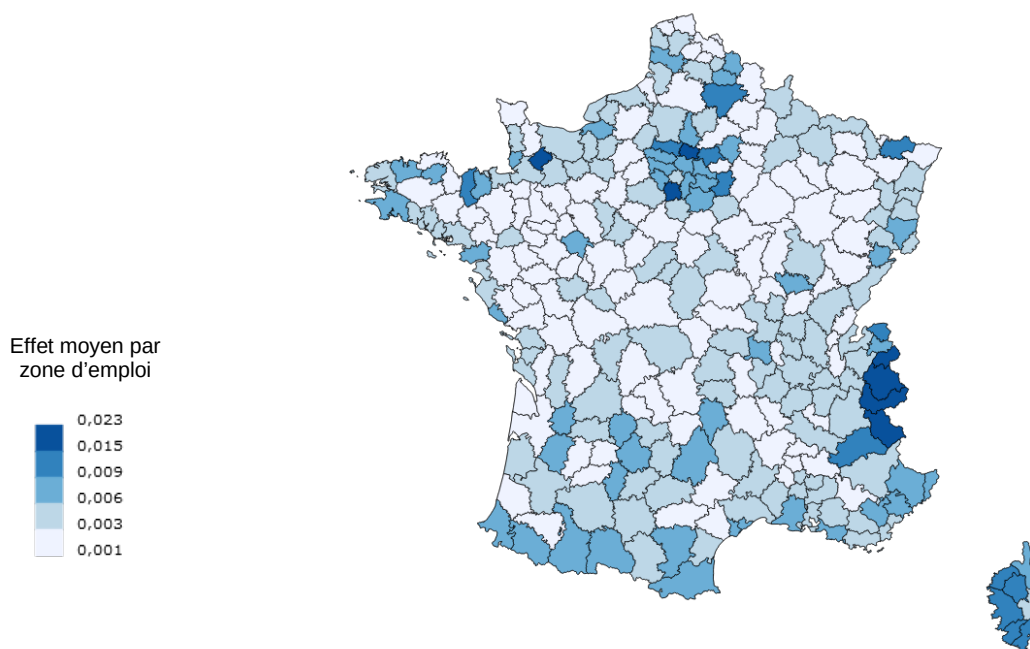
² Barrot J.-N. (2021), *op. cit.* : voir l'Annexe 1 « Éléments de méthode – Pôle de science des données de l'IGF ».

Graphique 70 – Recours à l'activité partielle (mars 2020-mars 2021)



Note : le recours à l'activité partielle est mesuré comme l'activité partielle versée par zone d'emploi sur la période mars 2020 - mars 2021, divisée par la masse salariale versée en 2019.

Graphique 70bis – Recours à l'activité partielle (premier trimestre 2021)



Note : le recours à l'activité partielle est mesuré comme l'activité partielle versée par zone d'emploi au premier trimestre 2021, divisée par la masse salariale versée en 2019.

Source : Barrot J.-N. (2021), *op. cit.*, Annexe 1 – Éléments de méthode, d'après le modèle développé à partir des données Dares, Acoess, Insee et DGFIP.

Par ailleurs, l'analyse par type d'unité urbaine ne fait pas apparaître de différence flagrante selon la taille, hormis un taux de recours plus élevé dans les arrondissements de Paris, Lyon et Marseille, et la banlieue parisienne (Tableau 45).

Tableau 45 – Recours à l'activité partielle par type d'unité urbaine

Type d'unité urbaine ¹	Recours à l'AP entre mars 2020 et mars 2021	Recours à l'AP au premier trimestre 2021
Hors unité urbaine	0,048	0,0093
2 000 à 4 999 habitants	0,045	0,0072
5 000 à 9 999 habitants	0,045	0,0062
10 000 à 19 999 habitants	0,049	0,0075
20 000 à 49 999 habitants	0,052	0,0077
50 000 à 99 999 habitants	0,052	0,0074
100 000 à 199 999 habitants	0,051	0,0065
200 000 à 1 999 999 habitants	0,051	0,0073
Banlieue parisienne	0,061	0,0086
Arrondissements de Paris, Lyon, Marseille	0,084	0,0162

Note : le recours à l'activité partielle de mars 2020 à mars 2021 est mesuré comme l'activité partielle versée par zone d'emploi sur la période mars 2020 – mars 2021, divisée par la masse salariale versée en 2019. Le recours à l'activité partielle au premier trimestre 2021 est mesuré comme l'activité partielle versée par zone d'emploi au premier trimestre 2021, divisée par la masse salariale versée en 2019.

Source : Barrot J.-N. (2021), *op. cit.*, Annexe 1 – Éléments de méthode, d'après le modèle développé à partir des données Dares, Acoess, Insee et DGFIP

Le recours à l'activité partielle dans les zones d'emploi les plus touchées n'est que partiellement expliqué par des différences de secteur ou de caractéristiques des entreprises

Les disparités territoriales du recours à l'activité partielle peuvent s'expliquer par des différences dans les structures sectorielles des zones d'emploi², dans les caractéristiques des entreprises avant la crise, ou encore des effets locaux, qui pourraient être liés à la démographie, au niveau de vie ou encore à l'intensité de l'épidémie. Afin de décomposer les différences territoriales de recours aux dispositifs, le rapport *Accélérer le rebond économique des territoires* propose un modèle de régression linéaire (Encadré 8).

¹ Base des unités urbaines 2020.

² Cet effet est renforcé depuis juin 2020 suite à la mise en place d'un taux de prise en charge différencié en fonction de l'exposition du secteur à la crise sanitaire (liste S1 et S1 bis).

Encadré 8 – Modèle de décomposition de l'hétérogénéité territoriale du recours à l'activité partielle

Un modèle de régression linéaire à l'établissement a été développé, afin d'être le plus près possible des territoires. Le modèle prend en variable prédite le recours à l'activité partielle (montant de l'activité partielle rapportée à la masse salariale 2019), et pour variables explicatives les zones d'emploi (ou type d'unité urbaines), le secteur d'activité (niveau A88) et les caractéristiques financières des entreprises avant la crise (profitabilité, liquidité, activité, financement, dette, valeur ajoutée rapportée à l'effectif, importations et exportations), calculée à partir de la base FARE 2018.

Deux modèles sont proposés pour décrire :

- L'effet moyen par maille géographique du choc (Graphique 70 et 70bis). Cet effet est estimé à l'aide de la régression suivante au niveau de l'entreprise :

$$y = \sum \alpha_i * g\acute{e}o_i + \varepsilon. (1)$$

Où α_i^{res} est l'effet moyen de la zone d'emploi i (ou effet fixe),

- L'effet résiduel par maille géographique en tenant compte de la structure sectorielle et de la structure économique avant crise (Figure 71 et Figure 72). Cet effet est estimé à l'aide de la régression suivante au niveau de l'entreprise :

$$y = a + \sum \alpha_i^{res} * g\acute{e}o_i + \sum \beta_j * secteur_j + \sum \gamma_k * X_k + \varepsilon. (2)$$

Où α_i^{res} est l'effet fixe de la zone d'emploi i , β_j est l'effet sectoriel du secteur j , γ_k est l'effet lié à la caractéristique de l'entreprise avant crise k . L'effet α_i^{res} , présenté comme l'effet résiduel local, s'interprète comme le recours à l'activité partielle « expliqué » par la zone d'emploi, ou plutôt qui n'est expliqué ni par la structure sectorielle, ni par les caractéristiques des entreprises avant crise.

Une première analyse de la contribution des différents effets mesurés par la variance expliquée par le modèle (R^2) révèle que les disparités territoriales sont surtout portées par la structure sectorielle et les caractéristiques des entreprises.

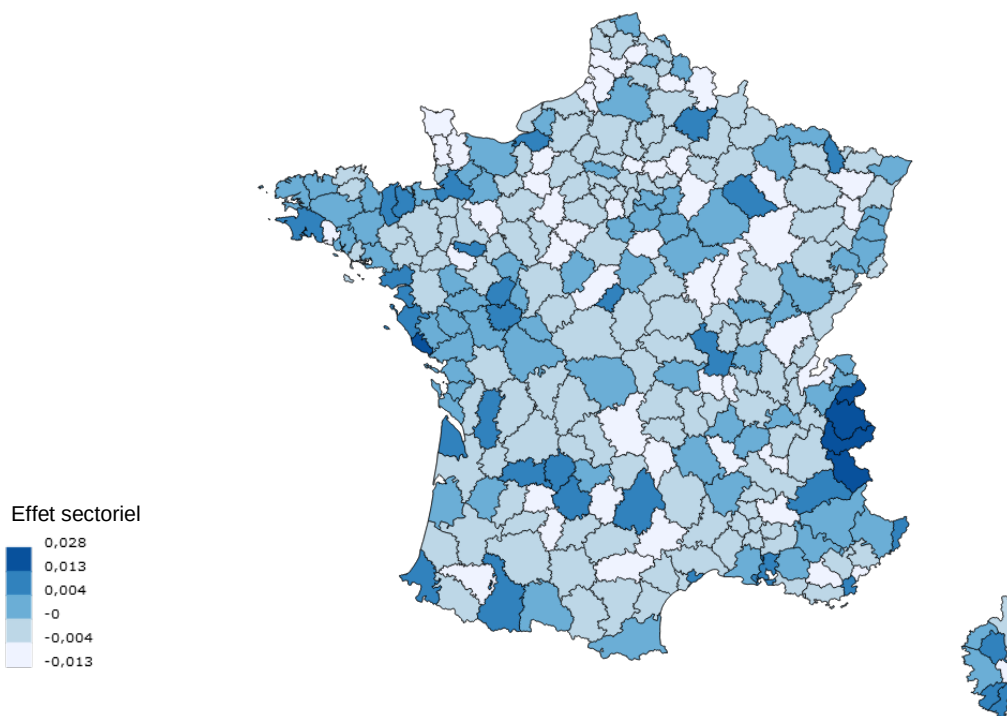
Tableau 46 – Part de la variance expliquée dans les différents modèles considérés pour le recours à l'activité partielle

Effets fixes zone d'emploi seuls	Effets fixes sectoriels seuls	Effets caractéristiques des établissements	Modèle complet
0,023	0,328	0,281	0,357

Source : Barrot J.-N. (2021, op. cit., Annexe 1 – Éléments de méthode

Une fois ramenée à la zone d'emploi, la disparité de recours à l'activité partielle s'explique de différentes manières. Le recours élevé à l'activité partielle dans les Alpes ou en Corse s'explique ainsi principalement par l'effet sectoriel (Graphique 71), ces régions ayant été fortement marquées par les fermetures administratives et la réduction du tourisme. En revanche, le recours à l'activité partielle pour les zones d'emploi de Roissy ou de Toulouse – où sont pourtant implantés de nombreux établissements respectivement du secteur du transport aérien et de l'industrie aéronautique, très touchés par la crise – s'explique principalement par l'effet résiduel local (Graphique 72). Les forts taux de recours dans ces zones d'emplois pourraient ainsi s'expliquer par un « effet dominos », lié à la concentration de certains secteurs d'activité fortement impactés par la crise, comme l'aéronautique. En outre, une partie de l'effet résiduel attribué au territoire pourrait être lié au niveau sectoriel (A88) auquel est faite l'analyse : celui-ci ne rend pas complètement compte de l'hétérogénéité des conséquences de la crise dans le tissu économique.

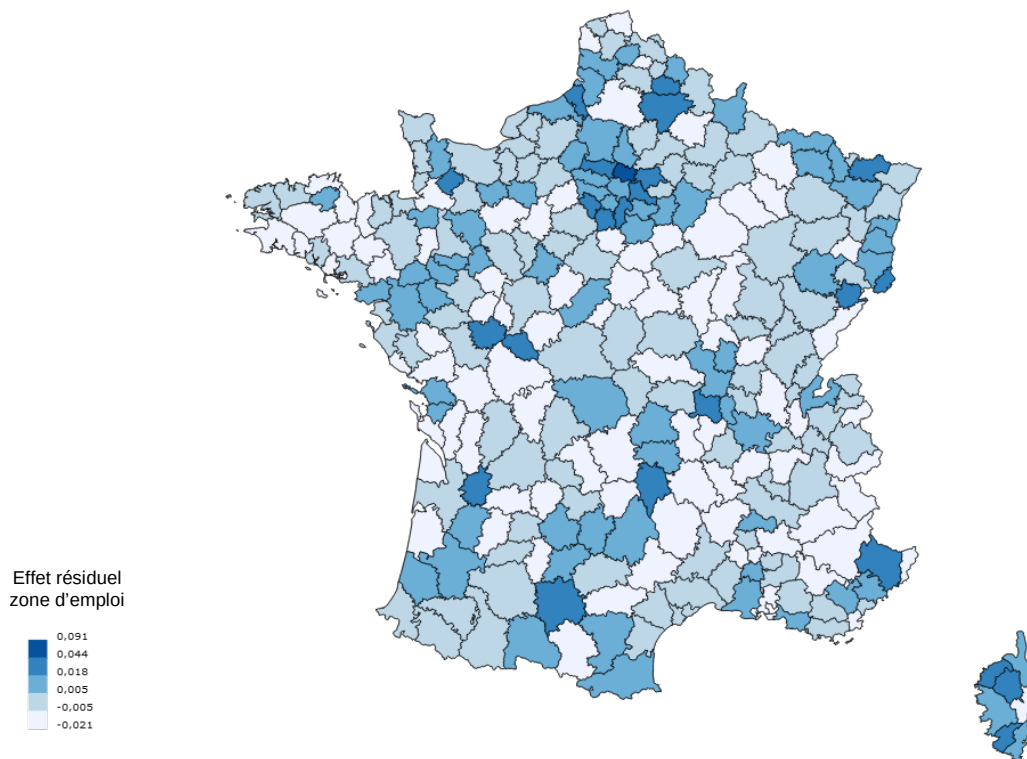
Graphique 71 – Effets sectoriels par zone d'emploi, mars 2020-mars 2021



Note : l'effet sectoriel de mars 2020 à mars 2021 est mesuré comme la part du recours à l'activité partielle expliquée par les différences de composition sectorielle des zones d'emploi.

Source : Barrot J.-N. (2021), *op. cit.*, Annexe 1 – Éléments de méthode, d'après le modèle développé à partir des données Dares, Acoess, Insee et DGFIP

Graphique 72 – Effets résiduels par zone d'emploi, mars 2020-mars 2021



Note : l'effet résiduel de mars 2020 à mars 2021 est mesuré comme la part du recours à l'activité partielle non expliquée par les différences de composition sectorielles ou les caractéristiques financières des entreprises avant crise.

Source : Barrot J.-N. (2021), *op. cit.*, Annexe 1 – Éléments de méthode, d'après le modèle développé à partir des données Dares, Acoess, Insee et DGFIP

Une partie substantielle du recours à l'activité partielle n'est pas expliquée par la composition sectorielle et les caractéristiques des entreprises : cette part est de 70 % pour la zone d'emploi de Roissy, et de 30 % à 50 % pour les vingt zones d'emploi y ayant le plus recouru (Tableau 47). La variance du recours à l'activité partielle au niveau de la zone d'emploi est portée principalement par le résidu local, puis par le sectoriel.

Les vingt zones d'emploi ayant le plus recouru à l'activité partielle se caractérisent par des fortes baisses de leur masse salariale privée et de leur TVA brute (Tableau 47). Ces indicateurs ont été développés par le rapport *Accélérer le rebond économique des territoires* respectivement comme indicateurs approchés de l'évolution de l'activité et de la consommation. Dans ces territoires les plus touchés, la masse salariale privée est en repli de 9,5 % et la TVA brute de 7,1 % entre mars 2020 et mars 2021.

Tableau 47 – Les vingt zones d'emploi métropolitaines ayant le plus recouru à l'activité partielle (mars 2020 – mars 2021)

Zone d'emploi	Effet moyen mars 2021-mars 2020	Dont effet résiduel local	Dont effet secteur	Effet moyen pris au premier trimestre 2021	Taux d'évolution de la masse salariale privée	Taux d'évolution de la TVA brute
1 Roissy	0,130	0,091	-0,005	0,130	-0,173	0,0197
2 Bastia	0,103	0,039	0,010	0,103	0,029	0,0103
3 Vire Normandie	0,092	0,036	0,000	0,092	-0,161	0,0171
4 Propriano	0,092	0,030	0,008	0,092	-0,040	0,0152
5 Sarreguemines	0,086	0,044	-0,002	0,086	-0,107	0,0122
6 Thouars	0,079	0,030	0,005	0,079	-0,152	0,0039
7 Nemours	0,078	0,040	-0,006	0,078	-0,096	0,0108
8 Sablé-sur-Sarthe	0,076	-0,012	0,028	0,076	-0,073	0,0086
9 Calvi	0,075	0,020	0,003	0,075	-0,136	0,0126
10 Paris	0,075	0,035	-0,002	0,075	-0,104	0,0113
11 Saint-Quentin	0,070	0,025	0,000	0,070	-0,109	0,0103
12 Châtelleraut	0,068	0,024	0,001	0,068	-0,082	0,0046
13 La Tarentaise	0,067	-0,002	0,024	0,067	-0,206	0,0202
14 Roanne	0,066	0,033	-0,006	0,066	-0,096	0,0076
15 Porto Vecchio	0,066	0,011	0,009	0,066	-0,077	0,0131
16 Provins	0,065	0,015	0,004	-0,052	-0,079	0,0083
17 Toulon	0,065	0,020	0,002	-0,099	-0,080	0,0086
18 Marne-la-Vallée	0,064	0,026	-0,003	-0,061	-0,103	0,0082
19 Saint-Avold	0,064	0,014	0,006	-0,081	-0,023	0,0046
20 Cahors	0,063	0,008	0,009	-0,056	-0,059	0,0070
Zones d'emploi les plus impactées	0,077	0,026	0,004	0,011	-0,096	-0,071
Moyenne nationale	0,046	0,002	0	-0,0047	-0,056	-0,059

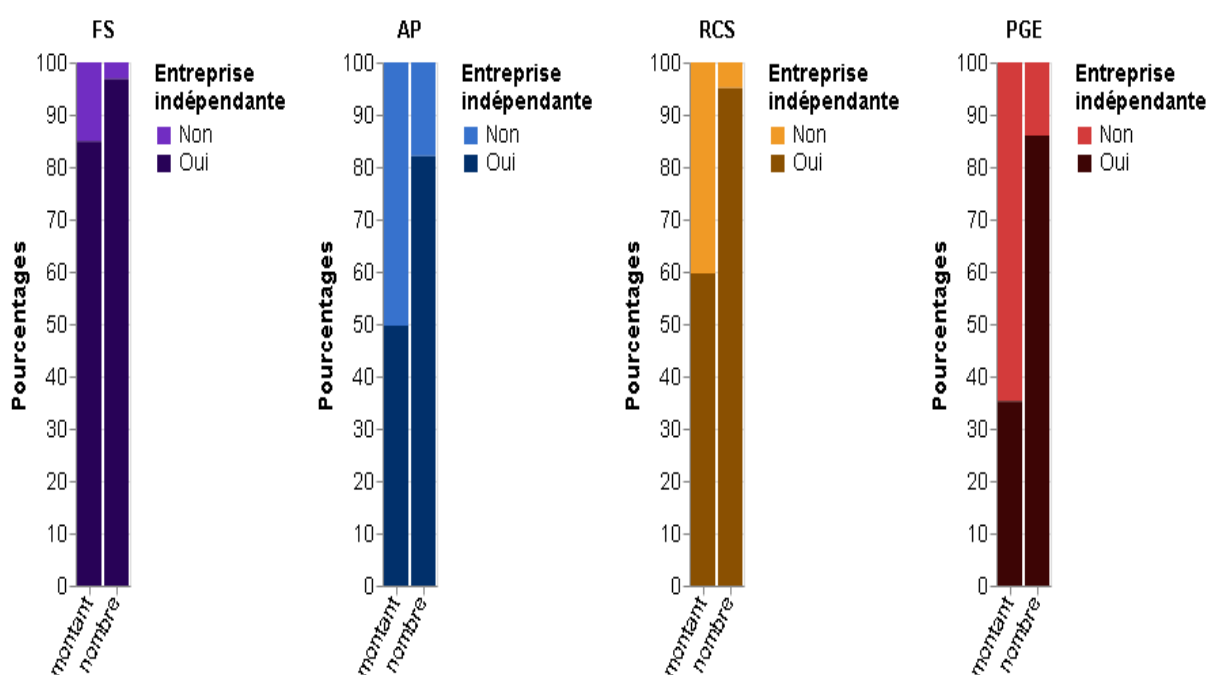
Source : Barrot J.-N. (2021), *op. cit.*, d'après le modèle développé à partir des données Dares, Acoess, Insee et DGFIP

L'hétérogénéité du recours dans les territoires peut donc s'expliquer à la fois par des effets sectoriels, pour les territoires connaissant une surreprésentation de certains secteurs d'activité, et par des effets résiduels locaux. Si ces derniers peuvent être dus à des facteurs exogènes à l'économie, ils peuvent également avoir trait à des effets croisés intersectoriels, ou « effets dominos ».

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 est dite « indépendante » si elle ne fait pas partie du noyau dur d'un groupe.

Graphique 73 – Répartition des entreprises et des montants selon l'appartenance à un groupe – Deuxième Vague



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recours à au moins un dispositif.

Lecture : entre octobre 2020 et mars 2021, 82 % des entreprises bénéficiaires de l'activité partielle (AP) sont considérées comme indépendantes et représentent 50 % du montant d'activité partielle.

Sources : 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 3 % des entreprises ayant recours au fonds de solidarité et 18 % de celles ayant recours à l'activité partielle (Graphique 73). La part des montants alloués aux entreprises faisant partie d'un groupe au titre du fonds

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).

de solidarité représente 15 % des montants alloués contre seulement 1 % lors de la première vague. En revanche, bien que seulement 14 % des entreprises ayant recouru aux prêts garantis par l'État fassent partie du noyau dur d'un groupe, elles concentrent près de 65 % du montant de ce dispositif. Cette structure se rapproche de celle de l'activité partielle, dont le montant alloué aux entreprises faisant partie du noyau dur d'un groupe représente 50 % du montant total d'activité partielle. À titre de comparaison, ces entreprises emploient 52 % des salariés dans l'économie française.

Enfin, à l'exception du fonds de solidarité, la prévalence du recours selon l'appartenance à un groupe est inchangée entre la première et deuxième vague, quel que soit le dispositif.

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 cotations réalisées par la Banque de France, renseignées dans la base Fiben.

Cette partie s'attache 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 en 2018

La Banque de France attribue des cotes aux entreprises non financières de nature industrielle et commerciale ayant leur siège social en France. Cette cotation est composée d'une cote d'activité (Tableau 48) et d'une cote de crédit (Tableau 49 plus loin).

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 dix ans d'existence) qui ne parviennent pas à couvrir leurs charges d'intérêts avec leur EBE pendant au moins trois 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 48 – Cote d'activité des entreprises : référentiel de la Banque de France,
en millions d'euros**

Cote d'activité	Chiffre d'affaires en millions d'euros	
	Supérieur ou égal à	Strictement inférieur à
A	750	-
B	150	750
C	50	150
D	30	50
E	15	30
F	7,5	1
G	1,5	7,5
H	0,75	1,5
J	0,50	0,75
K	0,25	0,50
L	0,10	0,25
M	-	0,10
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 2018 et 2019 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 d'activité ou de solvabilité des entreprises. La cote d'activité et la cote de crédits sont renseignées pour moins de 500 000 entreprises tandis que la base référentielle contient 6,6 millions d'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 fonds

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.

de solidarité. Le recours au report de cotisations sociales 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 (voir Graphique 74, page suivante) et de crédit (Graphique 75) lors de la deuxième vague.

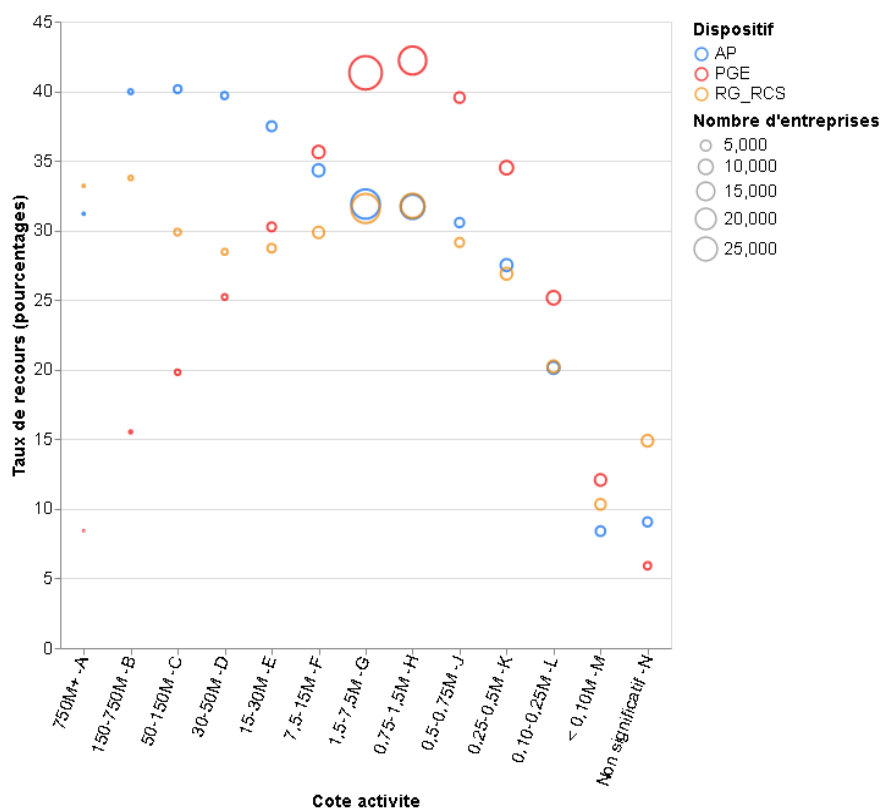
Pour faire face à la crise sanitaire, les entreprises avec les cotes d'activité les plus élevées (dégageant le plus de chiffre d'affaires) ont surtout utilisé l'activité partielle : le taux de recours est de l'ordre de 40 % pour les entreprises de la cote B (niveau d'activité compris entre 150 millions d'euros et 750 millions d'euros), cote C (entre 50 et 150 millions d'euros) et cote D (entre 30 et 50 millions d'euros). 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 moins d'une entreprise sur trois a recouru à l'activité partielle (31 %).

À l'inverse, les entreprises avec une cote d'activité moyenne (cote comprise entre F et K) ont davantage bénéficié du prêt garanti par l'État que les autres dispositifs pendant la deuxième vague. Le profil des entreprises recourantes selon la cote d'activité suit ainsi une courbe en cloche avec un recours maximal atteint pour les entreprises de la cote G (niveau d'activité compris entre 1,5 million et 7,5 millions d'euros) et cote H (entre 0,75 et 1,5 million d'euros). Quant au report de cotisations sociales, le taux de recours est de l'ordre de 30 % pour toutes les entreprises avec une cote d'activité supérieure à la cote J (niveau d'activité compris entre 0,5 million et 0,75 million d'euros).

Contrairement à la première vague, le recours à l'activité partielle et au report de cotisations sociales selon la cote d'activité ne suit plus une courbe en cloche. À l'exception de la cote d'activité A, les entreprises avec une cote d'activité élevée ont davantage eu recours à ces deux dispositifs par rapport aux autres entreprises de l'échantillon. Par ailleurs, lors de la première vague, le recours à l'activité partielle était significativement supérieur aux autres dispositifs quelle que soit la cote d'activité. Lors de la deuxième vague, le dispositif le plus sollicité varie d'une cote d'activité à l'autre.

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.

Graphique 74 – Taux de recours selon la cote d'activité – Deuxième vague



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, cotées par la Banque de France.

Note : Pour le recours au report de charges sociales (RCS), seul le régime général est considéré.

Lecture : entre octobre 2020 et mars 2021, 32 % des entreprises de la cote G (1,5 million à 7,5 millions d'euros de chiffre d'affaires) ont bénéficié de l'activité partielle, soit environ 38 000 entreprises (taille du cercle).

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoess (RCS), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Banque de France (Analyse des entités juridiques)

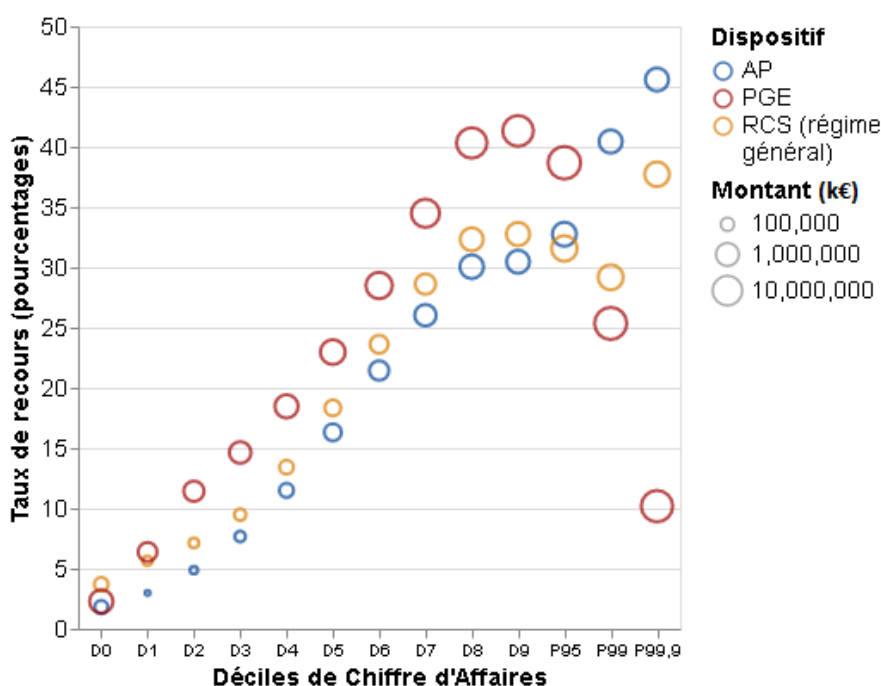
La base Fare 2018¹ permet de disposer d'informations comptables et financières pour un plus grand nombre d'entreprises (3,8 millions) et d'éviter ainsi un biais de sélection pour les TPE. Les dispositifs étudiés à partir d'informations issues de la base Fare sont l'activité partielle, les prêts garantis par l'État et les reports de cotisations sociales pour le régime général et le régime des travailleurs indépendants. En effet, l'appariement des données de Fare 2018 avec les données du fonds de solidarité (voir Tableau A5 en annexe 6) n'est possible que pour 47 % des entreprises bénéficiaires et 63 % des montants².

¹ La base FARE couvre l'ensemble des entreprises marchandes participant au système productif, à l'exception des entreprises du secteur financier et des exploitations agricoles.

² Cette difficulté d'appariement pour le fonds de solidarité s'explique par la taille des entreprises, souvent plus petites, et la plus grande proportion d'entreprises créées après 2018.

L'analyse des taux de recours par cote d'activité est confirmée par celle des taux de recours en fonction des chiffres d'affaires de 2018 (Graphique 74bis). Le recours au PGE suit une courbe en cloche et la corrélation est positive entre recours à l'activité partielle, recours au report de cotisations sociales et chiffre d'affaires. Par ailleurs, quel que soit le dispositif, le taux de recours augmente jusqu'au dernier décile de chiffre d'affaires (entreprises avec un chiffre d'affaires supérieur à 2,8 millions d'euros). Il atteint même son maximum dans le dernier millile pour l'activité partielle et le report de cotisations sociales (entreprises avec un chiffre d'affaires supérieur à 165 millions d'euros). Lors de la première vague, pour les trois dispositifs étudiés, le taux de recours selon la distribution de chiffre d'affaires suivait une courbe en cloche ; le taux de recours au PGE et au report de cotisations sociales progressait jusqu'au neuvième décile avant de diminuer (entreprises avec un chiffre d'affaires supérieur à 1,2 million d'euros), le taux de recours à l'activité partielle était croissant jusqu'au dernier percentile (entreprises avec un chiffre d'affaires supérieur à 17,4 millions d'euros).

Graphique 74bis – Taux de recours selon les déciles de chiffre d'affaires – Deuxième vague



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : entre octobre 2020 et mars 2021, 30 % des entreprises du neuvième décile en termes de chiffre d'affaires ont bénéficié de l'activité partielle (AP), pour un montant de 1,2 milliard d'euros.

Note : les entreprises appartenant au D0 ont un chiffre d'affaires inférieur à 11 000 euros, à 37 000 euros pour le D1, à 61 000 euros pour le D2, à 87 000 euros pour le D3, à 124 000 euros pour le D4, à 181 000 euros pour le D5, à 283 000 euros pour le D6, à 500 000 euros pour le D7, à 1,2 million d'euros pour le D8, à 2,8 millions d'euros pour le D9, à 17,4 millions d'euros pour le P95, à 165 millions d'euros pour le P99. Pour le recours au report de charges sociales (RCS), seul le régime général est considéré.

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (Fare 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

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. Pour la très grande majorité des entreprises, celle-ci a été attribuée à partir des données comptables 2018, pour quelques-unes en 2019. Elle n'est donc pas affectée par le choc d'activité subi par l'entreprise en 2020.

Tableau 49 – Cote de crédit des entreprises selon la Banque de France

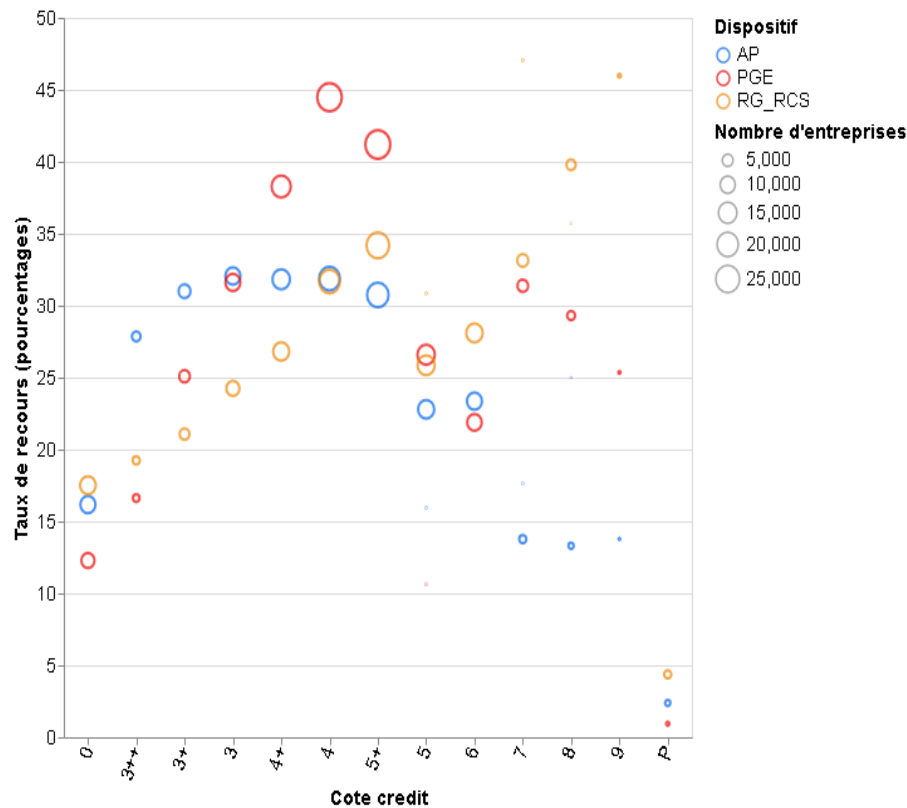
Cote de crédit	Appréciation de la capacité de l'entreprise à honorer ses engagements à horizon de 3 ans
3++	Excellente
3+	Très forte
3	Forte
4+	Assez forte
4	Correcte
5+	Assez faible
5	Faible
6	Très faible
7	Au moins un incident de paiement sur effet
8	Menacée
9	Compromise
P	En procédure collective
0	Aucune information défavorable

Source : Banque de France

Lors de la deuxième vague, les distributions du taux de recours à l'activité partielle et au prêt garanti par l'État selon la cote de crédit suivent une courbe en cloche avec un moindre recours pour les entreprises avec une cote crédit excellente (3++), menacée (8) ou compromise (9) (Graphique 75). Le profil du taux de recours à ces deux dispositifs suivant la cote d'activité avait la même caractéristique lors de la première vague.

À l'inverse, le recours au report de cotisations sociales atteint son maximum pour les cotes de crédit les plus faibles soit les cotes menacée (8) ou compromise (9) lors de la première et de la deuxième vague.

Graphique 75 – Taux de recours selon la cote de crédit – Deuxième vague



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, cotées par la Banque de France.

Note : pour le recours au report de charges sociales (RCS), seul le régime général est considéré. Le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dus à fin mars 2021.

Lecture : entre octobre 2020 et mars 2021, 32 % des entreprises de la cote 3 (forte capacité de l'entreprise à honorer ses engagements à horizon de trois ans) ont bénéficié de l'activité partielle (AP), ce qui représente environ 10 000 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 6 est considérée comme ayant une très faible capacité.

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acof (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 consolide les comptes annuels des entreprises jusqu'à 2018 au moment de rédaction de ce rapport. Ces données permettent de construire trois mesures de la situation financière pré-crise des entreprises. Les indicateurs retenus sont les suivants :

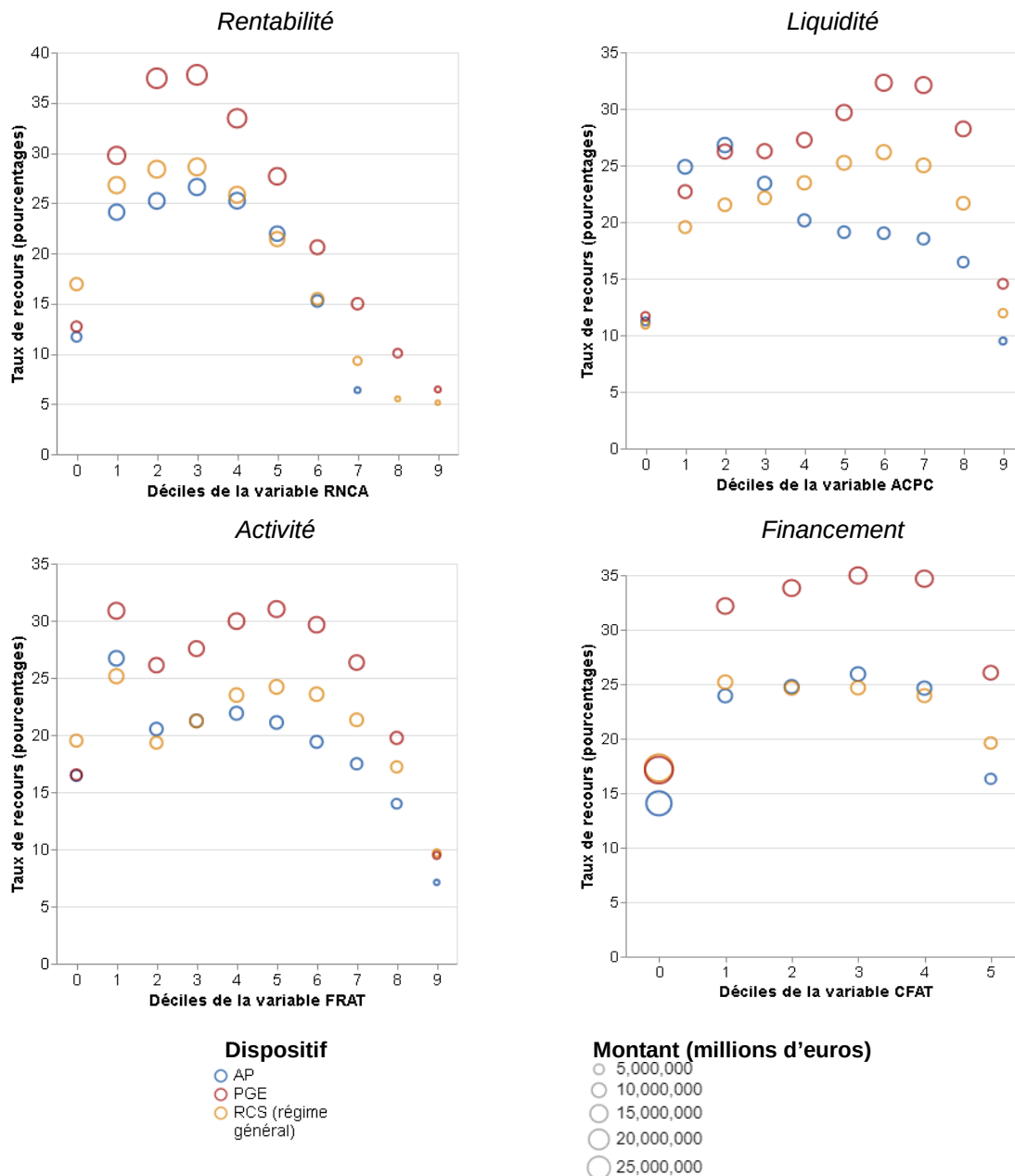
- Rentabilité : RNCA (Résultat net/Chiffre d'affaires). Il traduit la *capacité d'une entreprise à produire un résultat* ;

- 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*.

Le Graphique 76 présente le taux de recours des entreprises pendant la deuxième vague par décile de chaque indicateur financier. 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. Le taux de recours au prêt garanti par l'État et à l'activité partielle des entreprises les moins rentables (premier décile du RNCA, indicateur de rentabilité) et les plus rentables (dernier décile du RNCA) est inférieur à 15 %. À l'inverse, les entreprises situées dans le milieu de la distribution de RNCA, soit entre le 2^e et 6^e décile ont recouru à 25 % ou plus au prêt garanti par l'État et à 20 % ou plus à l'activité partielle. Concernant les mesures de liquidité (ACPC) et d'activité (FRAT), ce sont les entreprises du 6^e au 8^e décile qui recourent le plus au prêt garanti par l'État et au report de cotisations sociales. Le recours aux différents dispositifs selon les caractéristiques financières lors de la première vague faisait apparaître également un profil en cloche avec un moindre recours des entreprises en très bonne ou en mauvaise situation financière.

Le Graphique 76bis étudie le taux de recours à chacun des dispositifs précédents par décile de rentabilité et par secteur au niveau A17. Quel que soit le secteur, le recours au prêt garanti par l'État est concentré dans le deuxième, troisième et quatrième décile de rentabilité, soit les entreprises avec une rentabilité légèrement inférieure à la médiane. À l'inverse, le recours au report de charges sociales est concentré dans le septième, huitième et neuvième décile de rentabilité quel que soit le secteur, soit des entreprises avec une rentabilité supérieure à la médiane de leur secteur.

Graphique 76 – Taux de recours aux dispositifs par déciles des quatre indicateurs financiers retenus – Deuxième vague



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole (Fare).

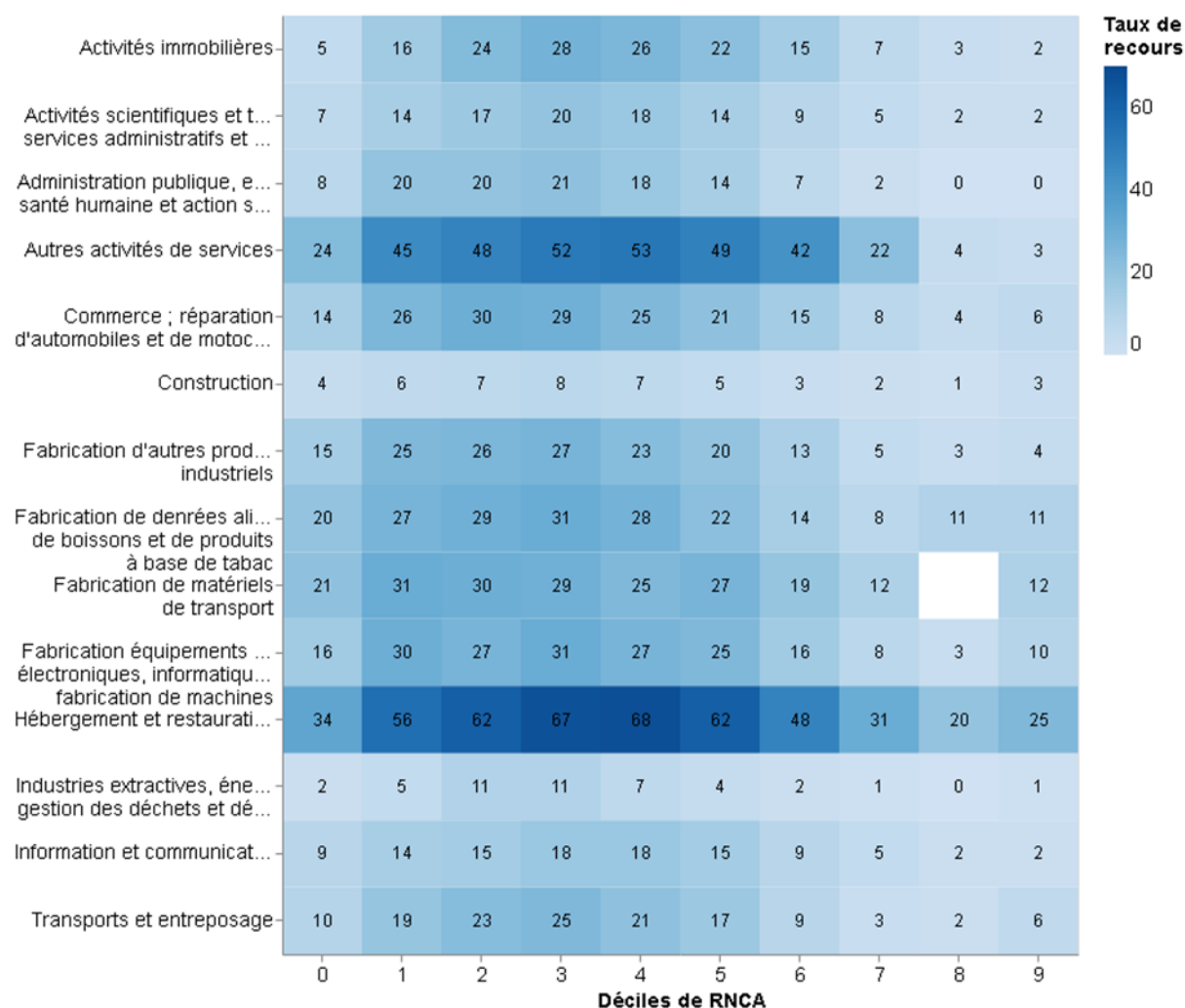
Note : pour l'indicateur CFAT, près de la moitié des entreprises présentes dans le champ concerné ont des charges financières nulles, ce qui explique leur regroupement dans le premier décile de ces entreprises, et le nombre de déciles inférieurs à 10. Pour cette raison, l'indicateur CFAT ne sera pas repris dans les graphiques suivants. Le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dus à fin mars 2021. Pour le recours au report de charges sociales (RCS), seul le régime général est considéré.

Lecture : entre octobre 2020 et mars 2021, parmi les entreprises du premier décile de rentabilité (variable RNCA), 12 % ont recouru à l'activité partielle, 17 % au report de cotisations sociales, 13 % au prêt garanti par l'État.

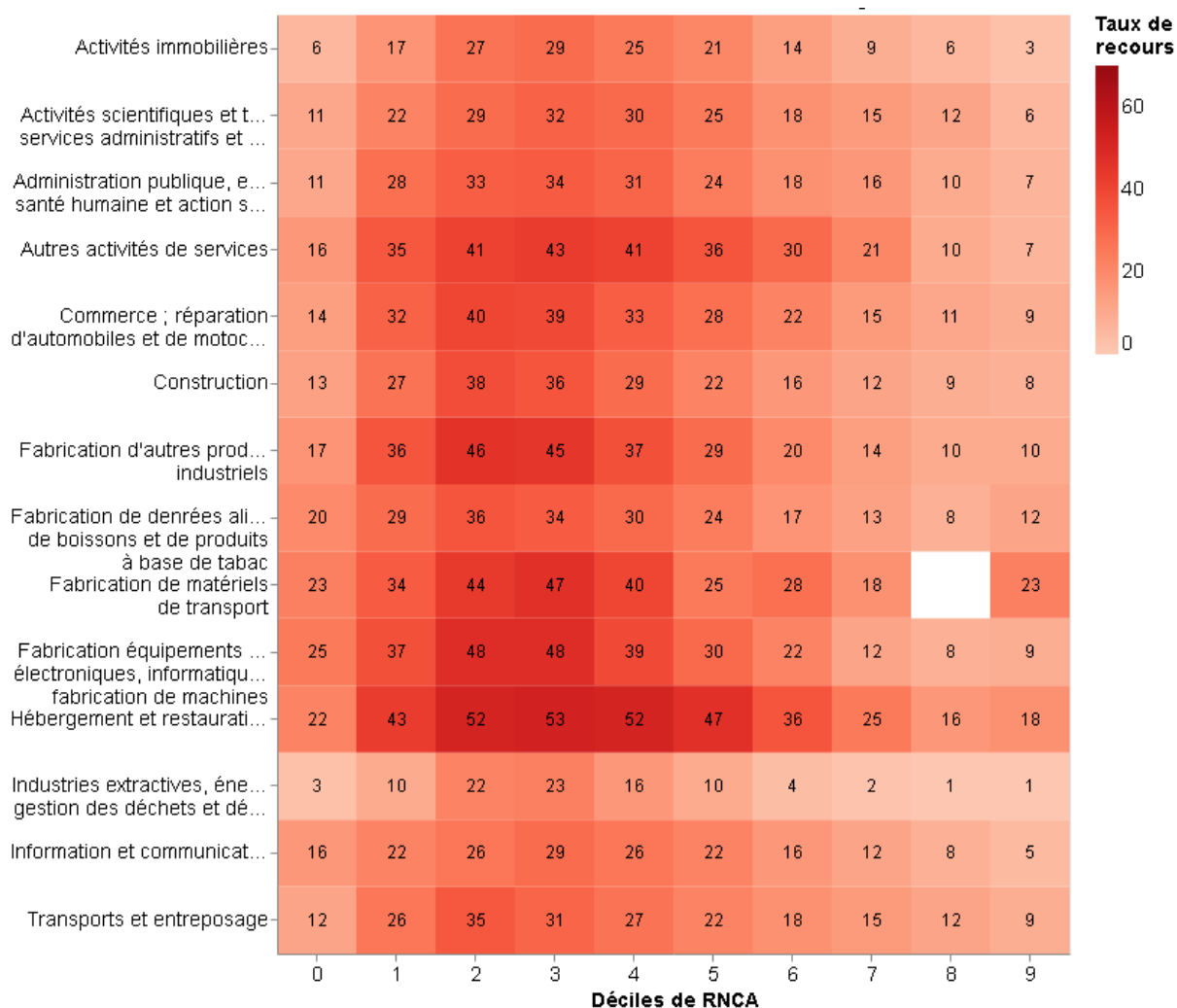
Sources : IGF/France Stratégie, d'après données Dares (AP), Acof (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (Fare 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Graphique 76bis – Taux de recours pour chacun des dispositifs par secteur et décile de rentabilité – Deuxième vague

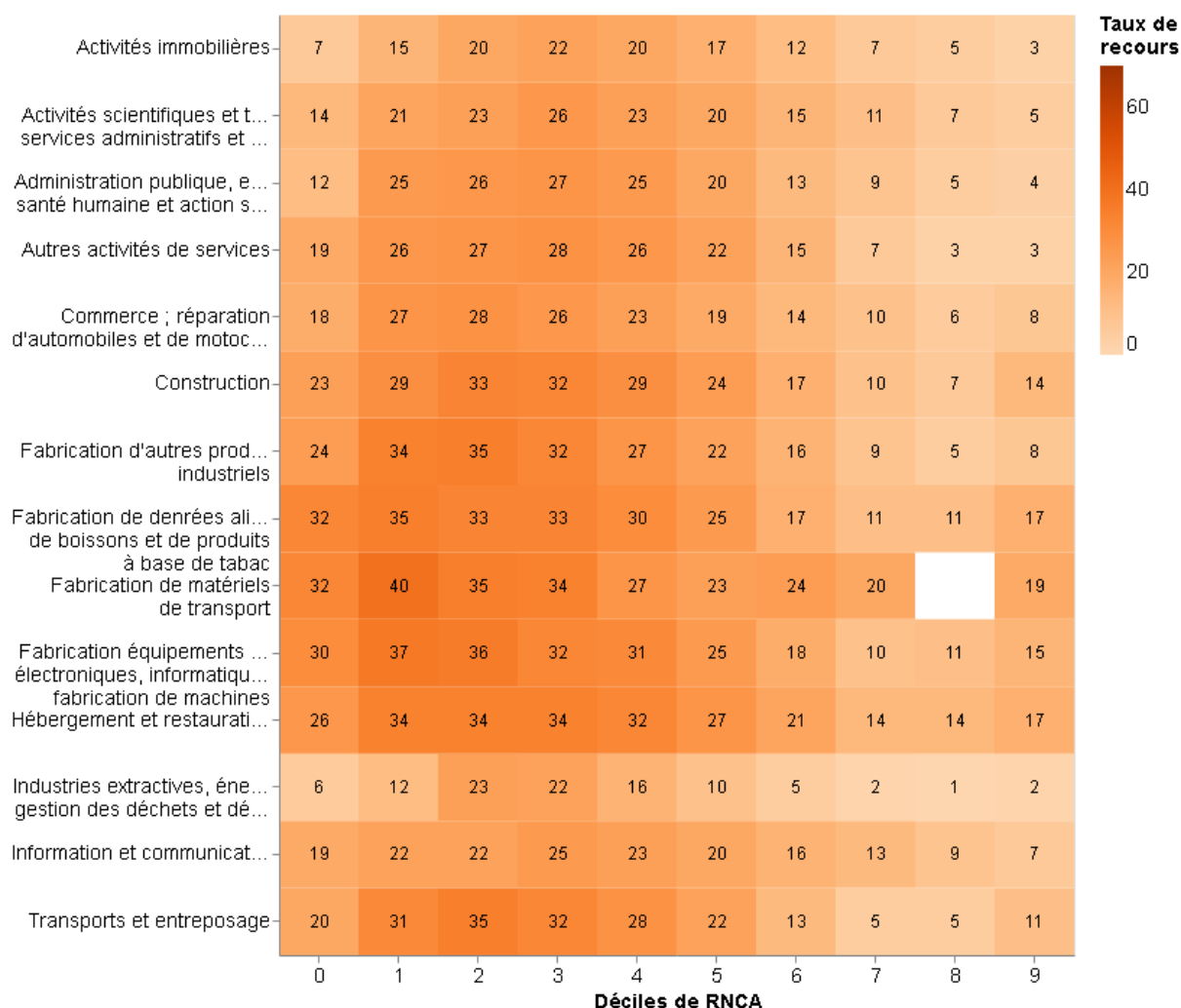
Activité partielle



Prêt garanti par l'État



Report de cotisations sociales



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole (Fare).

Note : pour le recours au report de charges sociales (RCS), seul le régime général est considéré.

Lecture : entre octobre 2020 et mars 2021, parmi les entreprises du secteur de l'hébergement restauration situées dans le troisième décile de rentabilité (variable RNCA), 62 % ont recouru à l'activité partielle (AP), 34 % au report de cotisations sociales (RCS), 52 % au prêt garanti par l'État (PGE).

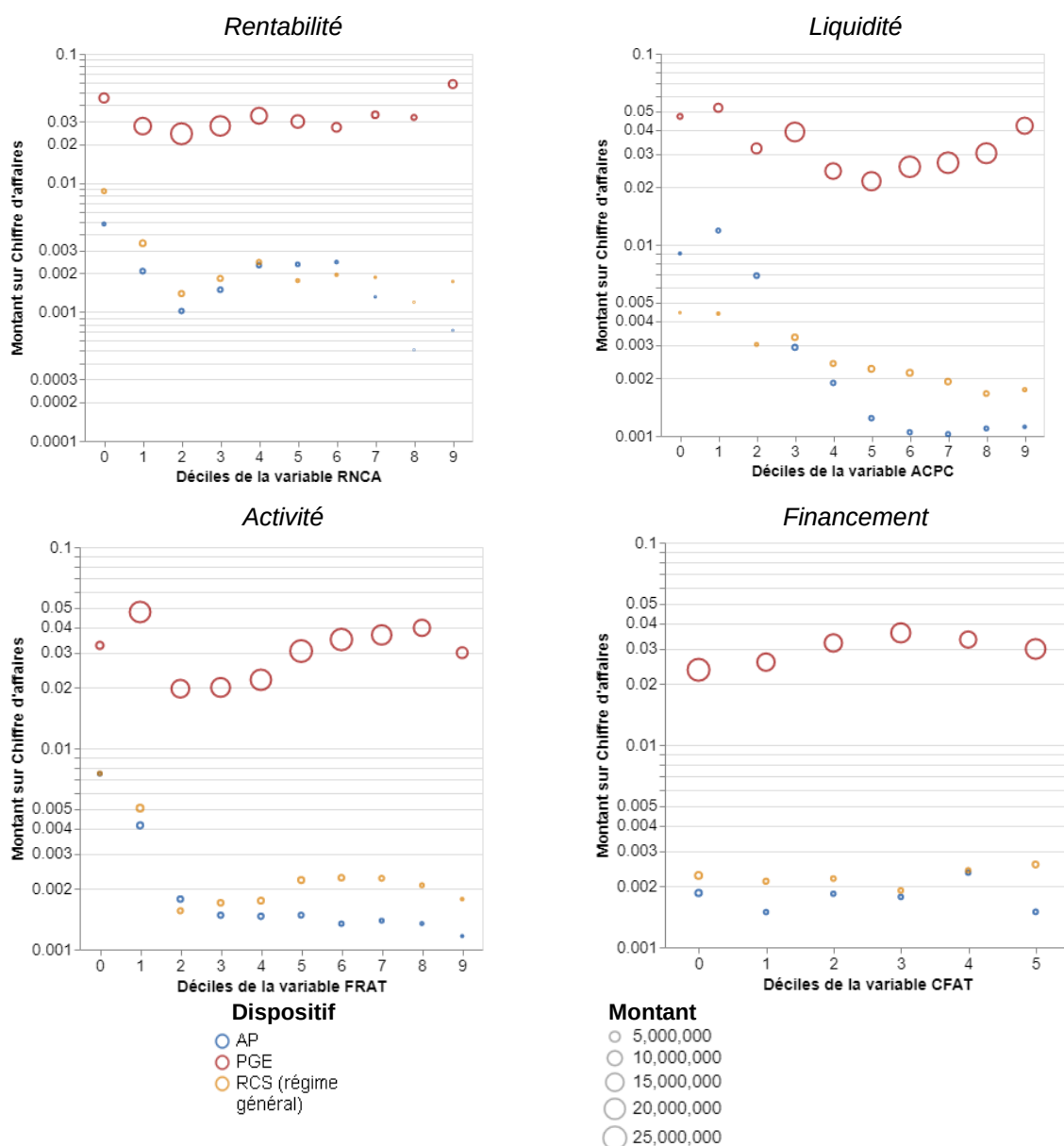
Sources : IGF/France Stratégie, d'après données Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (Fare 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Le taux de recours apparent donne peu d'informations sur l'intensité du recours. Ainsi, un fort taux de recours pour un décile ne se traduit pas nécessairement par un montant élevé de subventions ou de prêts. Le Graphique 14ter montre l'intensité du recours aux différents dispositifs pendant la deuxième vague selon les quatre indicateurs financiers définis précédemment. Afin de contrôler de la taille des entreprises dans les différents déciles, la mesure de l'intensité retenue est le montant de subventions ou de prêts versés rapporté au chiffre d'affaires 2018¹ de l'ensemble des entreprises du décile.

Avec cette nouvelle mesure, les profils du recours selon les déciles de rentabilité, de liquidité et d'activité ne suivent plus une courbe en cloche. Pour l'activité partielle et le fonds de solidarité, les entreprises connaissant le plus de difficultés financières avant crise ont reçu un montant d'aides rapporté à leur chiffre d'affaires plus élevé. Pour les deux premiers déciles de liquidité, le ratio entre le montant d'activité partielle et le chiffre d'affaires est supérieur à 0,009 tandis qu'il est inférieur à 0,002 pour les six derniers déciles. Ces résultats ne sont pas contradictoires avec ceux présentés précédemment. Ils signifient que les entreprises les plus en difficulté financièrement, lorsqu'elles ont eu recours à l'activité partielle ou aux reports de cotisations sociales, ont demandé un montant d'aides rapporté à leur chiffre d'affaires plus élevé que les entreprises en bonne santé financière. À l'inverse, le montant de prêts garantis par l'État rapporté au chiffre d'affaires ne semble pas être corrélé aux caractéristiques financières de l'entreprise. Lors de la première vague, l'intensité du recours en fonction des indicateurs financiers avait un profil similaire, avec un montant d'activité partielle et de reports de cotisations sociales rapporté au chiffre d'affaires plus élevé.

¹ Le chiffre d'affaires est donné par la base FARE 2018.

Graphique 76ter – Intensité du recours par déciles des quatre indicateurs financiers retenus – Deuxième vague



Champ : entreprises du secteur marchand 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. Pour le recours au report de charges sociales (RCS), seul le régime général est considéré. Le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dus à fin mars 2021.

Lecture : entre octobre 2020 et mars 2021, parmi les entreprises situées dans le premier décile de rentabilité (variable RNCA), le montant d'activité partielle (AP) rapporté au chiffre d'affaires 2018 s'élève à 0,004.

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (Fare 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Les entreprises « zombies » dans le recours aux dispositifs

Les entreprises « zombies » 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 7,2 % des entreprises matures (i.e. ayant au moins dix ans d'existence) dans le champ d'analyse, réalisaient 4 % de sa valeur ajoutée, employaient 7,5 % de son effectif salarié et utilisaient 8,1 % de son capital productif (corporel et incorporel). Sur les deux vagues, moins d'une entreprise « zombie » sur deux a eu recours aux mesures de soutien (3,4 % des entreprises matures pour la première vague et 3 % pour la deuxième). Elles ont bénéficié des mesures de soutien à hauteur de 8,1 % des reports de charges sociales et 3,4 % du prêt garanti par l'État sur les deux vagues¹. Sur la deuxième vague, les entreprises zombies ont bénéficié dans une moindre ampleur des dispositifs d'activité partielle et surtout du fonds de solidarité qu'à la première vague, malgré le fait que l'enveloppe du fonds de solidarité a été multiplié par 10 entre les deux vagues dans notre champ d'analyse (7 milliards pour la deuxième vague, contre 0,7 milliard pour la première). Hormis le dispositif de report de charges sociales pour lequel la part du montant capté par les « zombies » est deux fois plus importante que leur poids dans l'économie mesuré par la valeur ajoutée², les montants alloués à ces entreprises via le FS et le PGE ont été inférieurs à leur poids dans l'économie et plus au moins équivalents pour l'AP (Graphique 77).

L'analyse du recours selon la situation financière des entreprises avant la crise révèle donc des comportements divers face aux dispositifs de soutien. De plus, si l'on observe une relation en cloche entre le taux de recours aux aides et les déciles de rentabilité, de liquidité et d'activité sur les deux vagues, cette relation ne semble pas se vérifier lorsque l'on tient compte de l'intensité de l'aide (montant de l'aide rapporté au chiffre d'affaires). Dans ce cas, les résultats montrent que les entreprises les plus en difficulté qui se situent au niveau des queues de distribution des indicateurs financiers retenus, lorsqu'elles recourent à l'activité partielle ou aux reports cotisations sociales, reçoivent un montant d'aides rapporté à leur chiffre d'affaires plus élevé que les entreprises en bonne santé financière. Enfin, les dispositifs mis en place n'ont pas davantage profité aux entreprises « zombies ».

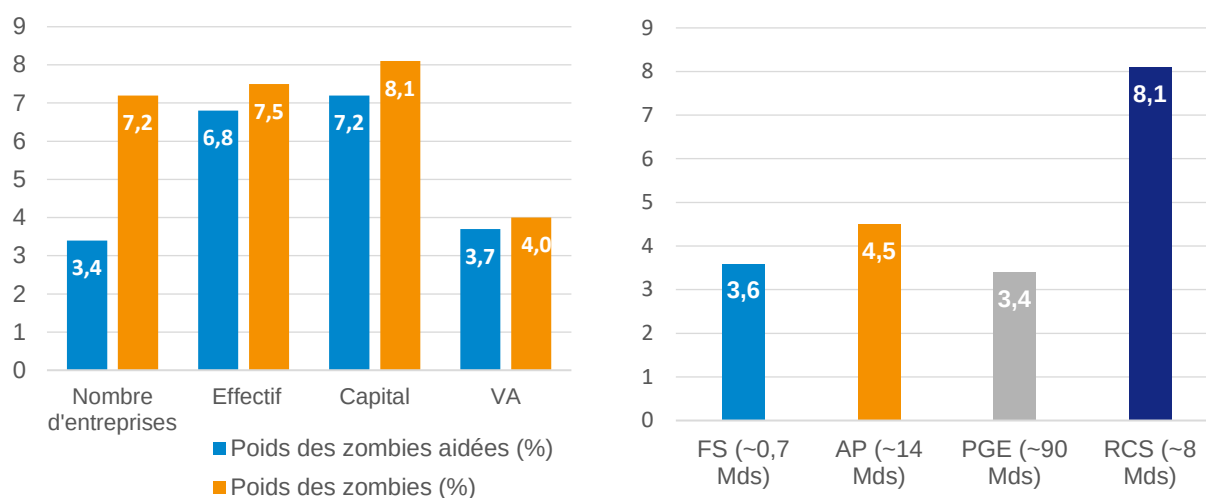
¹ Cette égalité dans le recours à ces dispositifs pour les deux vagues est due à la définition du recours aux mesures de trésorerie retenue. En effet, pour le RCS et le PGE, le recours est considéré sur toute la période étudiée, de mars 2020 à mars 2021, sans distinction des vagues.

² En revanche, lorsque le poids des zombies dans l'économie est mesuré par l'effectif ou le capital productif, elles accaparent une part des aides globalement équivalente à leur poids dans l'économie pour ce dispositif.

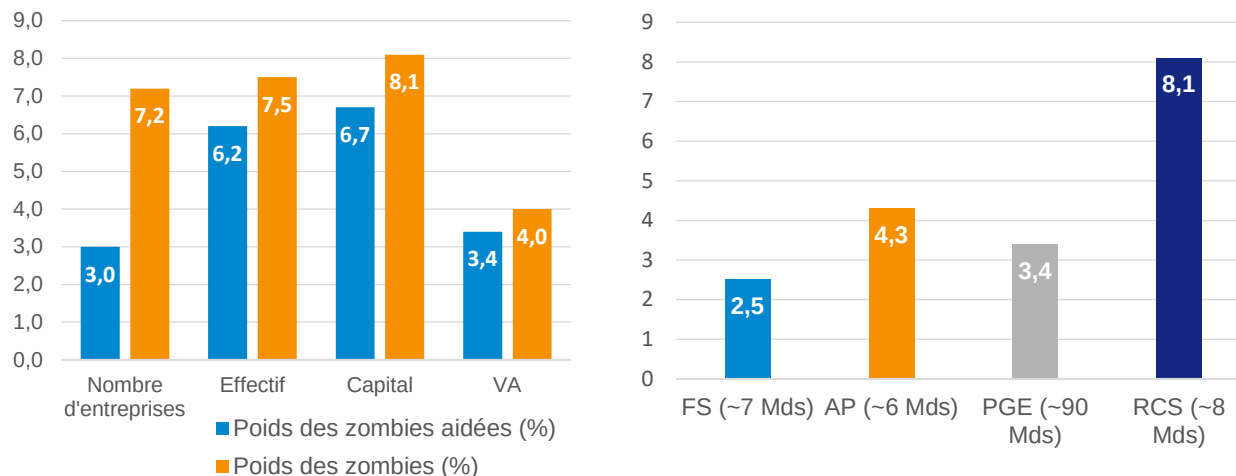
Graphique 77 – Poids des entreprises « zombies » dans l'économie et dans les aides

Poids économique des entreprises « zombies » et des « zombies » aidées (en %) Montant des aides obtenues par les « zombies » en % du montant total de chaque dispositif

Première vague (mars 2020 à septembre 2020)



Deuxième vague (octobre 2020 à mars 2021)



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Note : le report des cotisations sociales est calculé sur la première (deuxième) vague comme le report restant dû à fin septembre 2020 (mars 2021).

Lecture: 7 % des entreprises matures sont zombies dont près d'une entreprise sur deux a bénéficié d'au moins une aide (graphique de gauche) sur les deux vagues. Sur la première (deuxième) vague, les entreprises « zombies » ont capté près de 5 % (4 %) du montant total d'AP. Cette part est équivalente à leur poids dans l'économie (4 % de la valeur ajoutée en 2018).

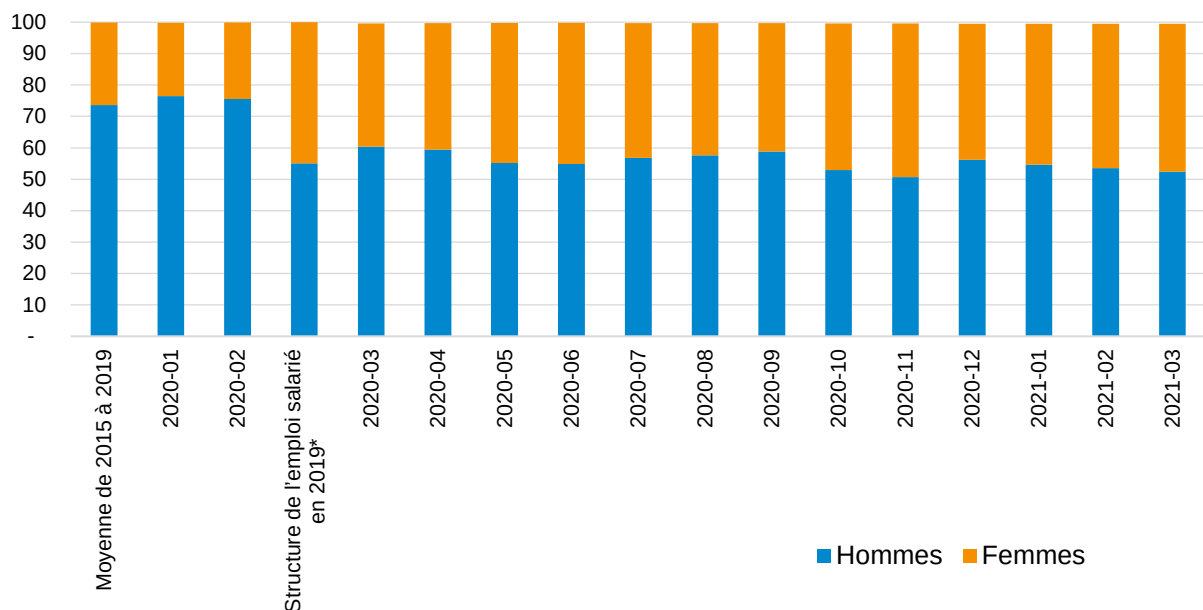
Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (Fare 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Analyse du type d'emploi bénéficiant de l'activité partielle

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 privé¹.

La reprise de l'épidémie et les nouvelles mesures de restrictions sanitaires décidées à l'automne 2020 ont principalement touché les activités recevant du public et dont les salariés sont plus souvent des jeunes et des employés : hébergement et restauration, activités culturelles et de loisirs, commerces non essentiels, etc. Par conséquent, les jeunes, les employés, techniciens et agents de maîtrise sont surreprésentés parmi les salariés en activité partielle depuis novembre par rapport à leur poids dans l'emploi salarié privé. À l'inverse, les cadres, les ouvriers et les salariés plus âgés sont sous-représentés.

Graphique 78 – 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.

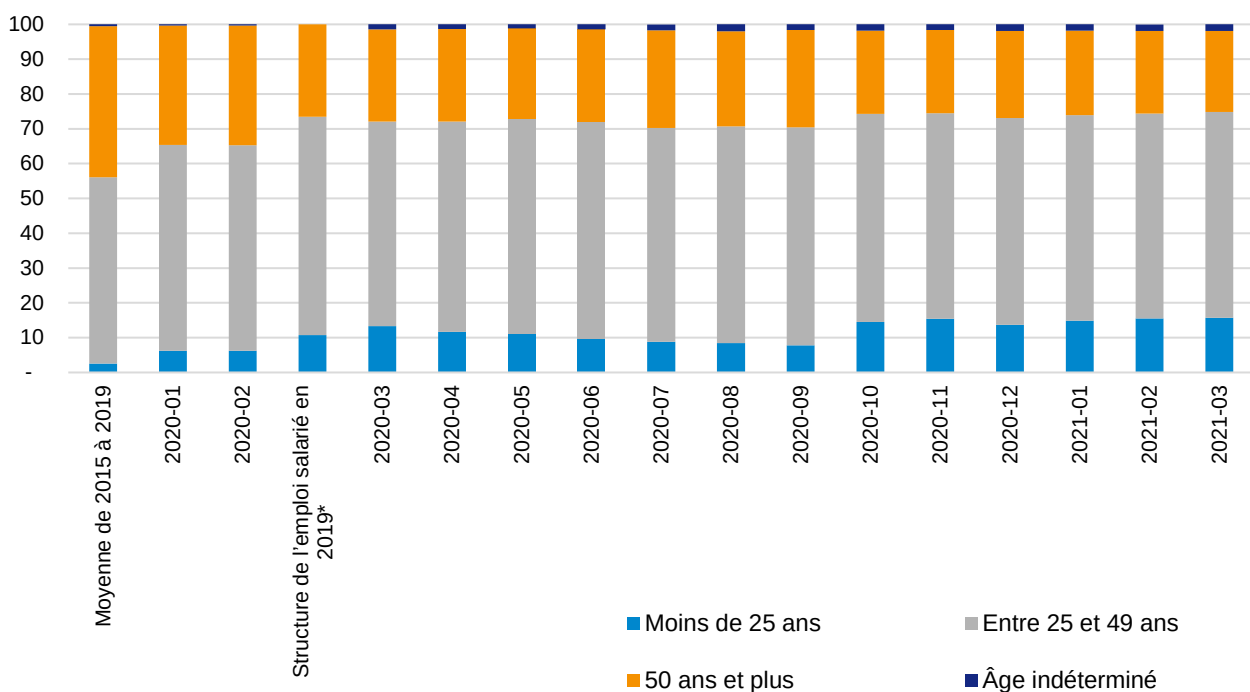
¹ Les données dans cette section ont été fournies par la Dares. Voir notamment « [En 2020, l'activité partielle a concerné tous les secteurs et tous les profils de salariés](#) » (2021), Dares Focus n° 13, avril.

La part des cadres, initialement de l'ordre de 10 % durant le premier confinement, a ensuite augmenté, pour atteindre 20 % durant l'été 2020, ce qui correspond à sa part dans l'emploi, avant de diminuer nettement dès octobre, pour revenir à 10 %.

Les hommes ont représenté 54 % des bénéficiaires durant la deuxième vague, contre 58 % durant la première, alors qu'ils représentent 55 % des salariés du privé.

La part des jeunes de moins de 25 ans atteint 15 % en moyenne sur la deuxième vague, alors qu'elle était en moyenne de 10 % durant la première vague (avec même un creux à 8 % en août), alors qu'ils représentent 11 % des salariés du privé.

Graphique 79 – Répartition par tranche d'âge des salariés en activité partielle



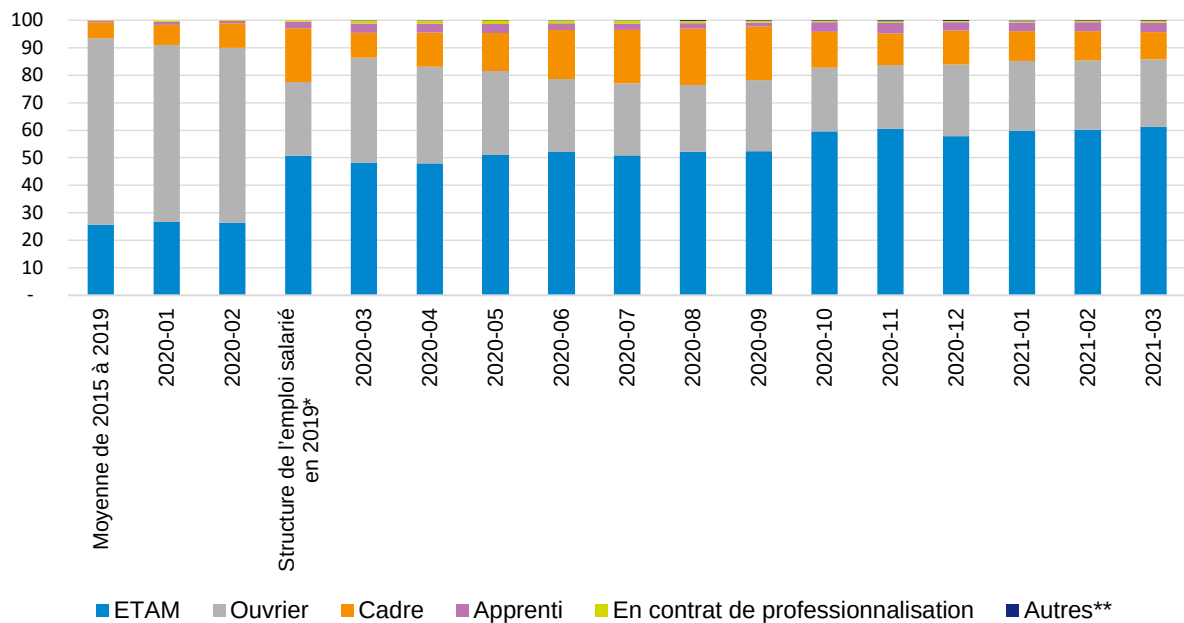
* Répartition de l'emploi salarié privé, hors salariés des particuliers employeurs en moyenne annuelle en 2019.

Champ : France hors Mayotte pour l'emploi ; France, salariés du privé pour l'activité partielle.

Lecture : en avril 2020, 12 % des salariés effectivement placés 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 80 – Répartition par catégorie socioprofessionnelle des salariés en activité partielle



ETAM : Employés, techniciens et agents de maîtrise.

* Répartition de l'emploi salarié privé, hors salariés des particuliers employeurs en moyenne annuelle en 2019.

** 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

1.3. Analyse du recours croisé aux quatre dispositifs

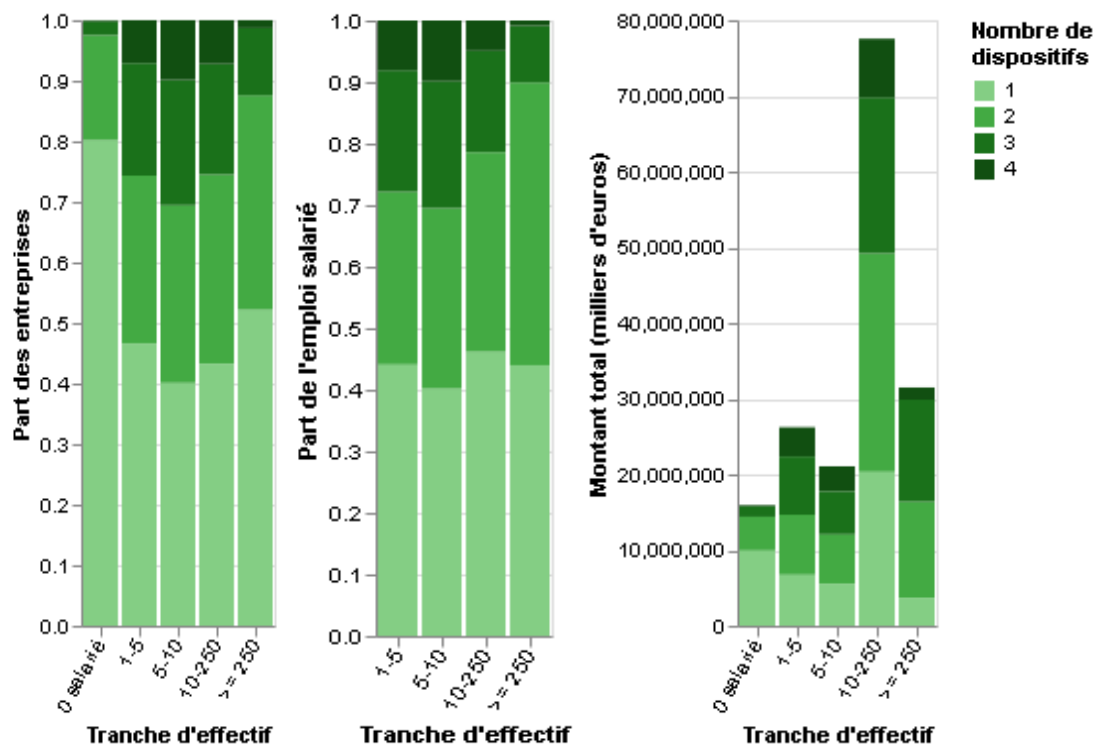
Les analyses ont porté jusqu'ici sur la description du recours à chacun des dispositifs indépendamment. Dans cette section, le recours croisé aux quatre dispositifs est étudié, en répétant plusieurs axes d'analyse (par taille, par secteur, par zone d'emploi, selon l'appartenance à un groupe, selon la 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 octobre 2020 et mars 2021, 2,9 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, pendant la deuxième vague, 175 milliards d'euros ont été mobilisés pour soutenir l'activité des entreprises :

63,2 milliards ont bénéficié pour des entreprises de moins de 10 salariés et 31,4 milliards à des entreprises de plus de 250 salariés, soit respectivement 36 % et 18 % du montant total des aides (Graphique 81). Très peu de TPE, et notamment très peu d'indépendants ont eu recours aux quatre dispositifs (2 %), et de l'ordre de 30 % ont recouru à au moins deux dispositifs. Pour les entreprises de plus de 250 salariés, 1 % des entreprises recourantes ont bénéficié des quatre dispositifs et 48 % ont bénéficié d'au moins deux dispositifs. Par rapport à la première vague, le nombre d'entreprises bénéficiant d'un seul dispositif a fortement augmenté. Ces entreprises représentaient près de 30 % des entreprises recourantes ayant entre et 1 et 10 salariés contre plus de 40 % désormais.

Graphique 81 – Montant total des aides et part des entreprises par tranche d'effectif selon le nombre de dispositifs – Deuxième vague



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

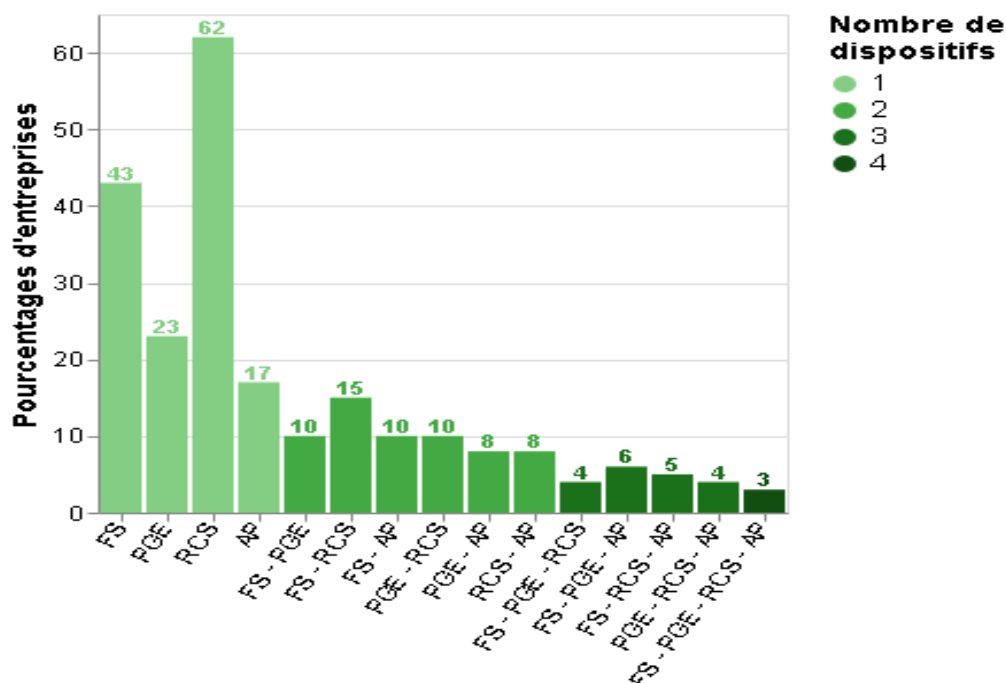
Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dus à fin mars 2021.

Lecture : entre octobre 2020 et mars 2021, parmi les entreprises bénéficiaires dont l'effectif est compris entre 1 et 5 salariés, 53 % ont eu recours à au moins deux dispositifs pour un montant cumulé de 19,5 Md€. Ces entreprises représentent 56 % des effectifs de cette catégorie.

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acof (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE).

Lors de la deuxième vague, le dispositif le plus sollicité par les entreprises bénéficiaires est le report de cotisations sociales (62 % des entreprises 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 report de cotisations sociales, le dispositif le plus demandé devient le fonds de solidarité, avec 43 % des entreprises recourant à ce dispositif. Le dispositif le moins sollicité par les entreprises bénéficiaires est le prêt garanti par l'État. Lors de la première vague, le dispositif le plus sollicité par les entreprises demandant était le fonds de solidarité¹ (66 % des entreprises bénéficiaires d'au moins une aide), suivi de l'activité partielle (38 %).

Graphique 82 – Part des entreprises ayant eu recours à différentes combinaisons – Deuxième vague



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 mars 2021.

Lecture : entre octobre 2020 et mars 2021, parmi les entreprises ayant recouru à au moins un dispositif, 62 % d'entre elles ont eu recours (au moins) au report de cotisations sociales, 15 % ont eu recours (au moins) au report de cotisations sociales et au fonds de solidarité.

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE)

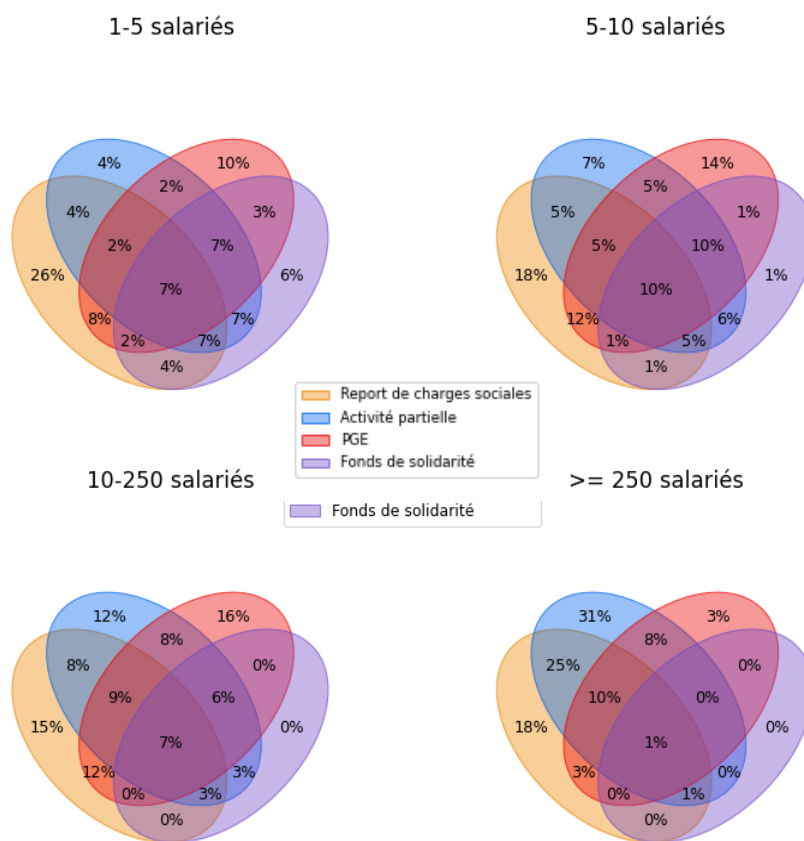
¹ Ce résultat peut s'expliquer par la non prise en compte des reports automatiques de charges sociales des travailleurs indépendants lors de la première vague. Cependant, le pourcentage d'entreprises bénéficiaires du fonds de solidarité parmi les entreprises ayant eu recours à au moins un dispositif était beaucoup plus élevé lors de la première vague.

Le Graphique 83 permet de visualiser de manière synthétique l'ensemble des combinaisons de recours lors de la deuxième vague :

- Parmi les entreprises ayant eu recours à au moins un dispositif, une part substantielle n'a eu recours qu'à un seul dispositif durant la deuxième vague¹, tout comme durant la première. De manière générale, alors que dans ce cas de figure, l'activité partielle ressortait de manière prédominante durant la première vague, pendant la deuxième vague ce n'est plus le cas, sauf pour les entreprises de plus de 250 salariés :
- Dans les entreprises de 5 à 10 salariés, 40 % des entreprises recourantes ont eu recours à un seul dispositif : 18 % ont à fin mars encore des reports de cotisations, 14 % un PGE en cours, 7 % ont demandé de l'activité partielle et moins de 1 % du fonds de solidarité.
- Dans les entreprises de 10 à 250 salariés, cette proportion de *mono-recourantes* est de 43 % : 15 % ont à fin mars encore des reports de cotisations, 16 % PGE en cours et 12 % ont demandé de l'activité partielle.
- Dans les entreprises de plus de 250 salariés, cette proportion est de 52 % : 18 % ont à fin mars encore des reports de cotisations, 3 % un PGE en cours, 31 % ont demandé de l'activité partielle.
- 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 31 % pour les entreprises de 5 à 10 salariés, elle est de 25 % pour les entreprises de 10 à 250 salariés, et de 12 % pour les entreprises de plus de 250 salariés.
- Par rapport à la première vague, la part d'entreprises bénéficiaires de l'activité partielle ou combiné avec le report de cotisations sociales ou avec le prêt garanti par l'État diminue fortement. À l'inverse, la part d'entreprises bénéficiaires de l'activité partielle et du fonds de solidarité dont l'effectif est compris entre 5 et 10 salariés ou 10 et 250 salariés augmente significativement.

¹ Pour mémoire, nous considérons qu'une entreprise ayant souscrit un PGE ou un report de cotisations durant la première vague et ne l'ayant pas intégralement remboursé à fin mars 2021 a eu recours à ces dispositifs durant la deuxième vague. *A contrario*, seules les entreprises ayant demandé l'activité partielle ou le fonds de solidarité au titre d'un des mois du 4^e trimestre 2020 et 1^{er} trimestre 2021 est considéré comme ayant recours.

Graphique 83 – Part des entreprises ayant eu recours à différentes combinaisons de dispositif selon la taille, tous secteurs – Diagramme de Venn – Deuxième vague



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

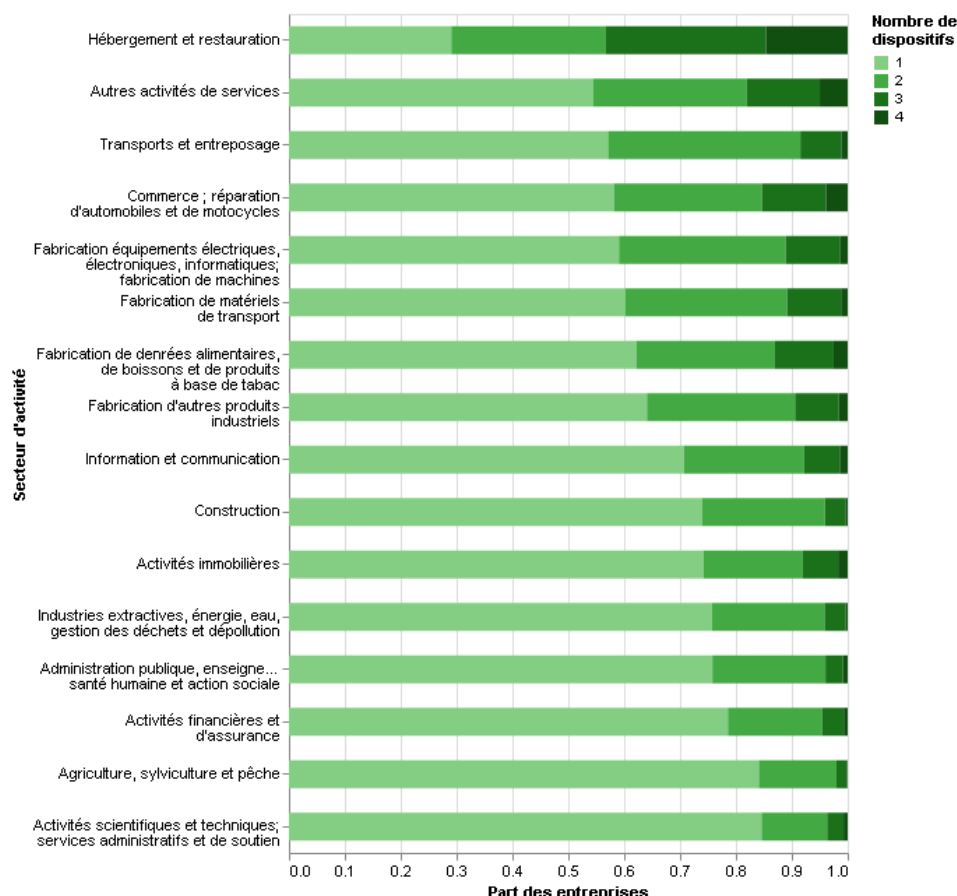
Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dû à fin mars 2021.

Lecture : entre octobre 2020 et mars 2021, parmi les entreprises de 10 à 250 salariés ayant eu recours à au moins un dispositif, 8 % ont eu recours uniquement au report de cotisations sociales et à l'activité partielle, 9 % ont eu recours à ces deux derniers dispositifs ainsi qu'au prêt garanti par l'État (PGE), et 7 % 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)

Analyse par secteur

Graphique 84 – Part des entreprises ayant recouru aux aides selon le nombre de dispositifs mobilisés, par secteur – Deuxième vague



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 mars 2021.

Lecture : entre octobre 2020 et mars 2021, dans le secteur de l'hébergement-restauration, parmi les entreprises ayant recouru à au moins un dispositif, 29 % ont eu recours à un seul, 28 % à deux, 29 % à trois et 15 % à quatre dispositifs.

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)

Les entreprises bénéficiaires d'au moins un dispositif du secteur de l'hébergement-restauration se répartissent en 29 % ayant eu recours à un dispositif, 28 % à deux, 29 % à trois et 15 % à quatre dispositifs (Graphique 84). À l'exception de ce secteur, la part des entreprises bénéficiant d'un seul dispositif augmente dans tous les secteurs entre la première et deuxième vague. Celle-ci progresse notamment de 14 points dans le secteur des transports et de 10 points dans les secteurs industriels.

Une déclinaison des diagrammes de Venn par secteur et par taille d'entreprises est proposée en Annexe 4 (Graphique A12). 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, 39 % n'a eu recours qu'au report de cotisations sociales, 8 % n'ont eu recours qu'au fonds de solidarité, 9 % ont eu recours à ces deux aides uniquement et 4 % ont recouru aux quatre dispositifs.

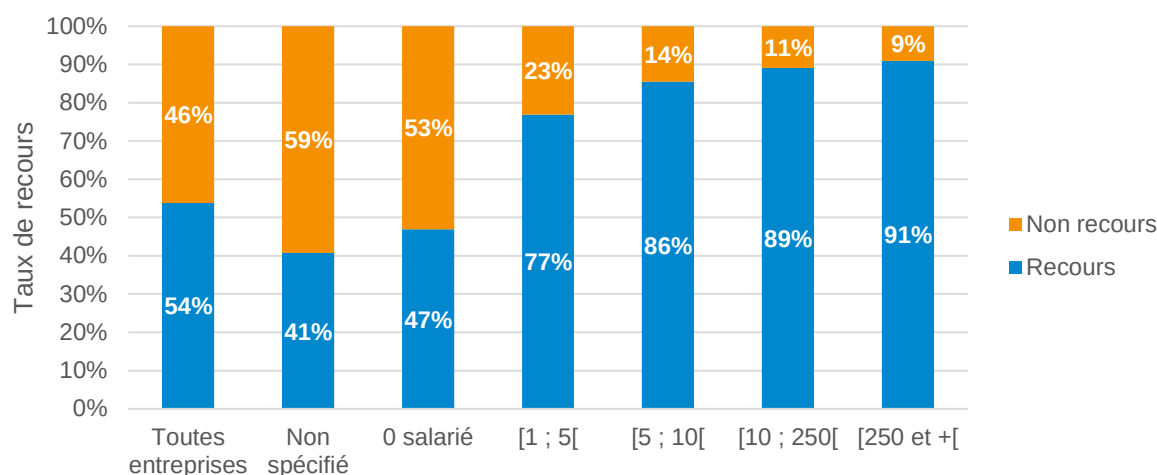
2. Non-recours : quels profils d'entreprises ?

La notion de « non recours » renvoie ici, sauf mention contraire, à un non recours absolu, c'est-à-dire des entreprises qui n'ont bénéficié d'aucun des quatre principaux dispositifs (activité partielle, fonds de solidarité, PGE, report de cotisations sociales) sur la période mars 2020 à mars 2021. Un an après le début de la crise sanitaire, les entreprises ont *a priori* eu suffisamment de temps pour prendre connaissance des mesures d'urgence disponibles les plus adaptées à leur situation économique et financière. Le nombre de celles qui, en mars 2021, n'ont toujours eu recours à aucune de ces aides, devrait donc être relativement faible et *a priori* concerner principalement des entreprises des secteurs les moins touchés par la crise.

2.1. Un non-recours relativement faible pour les entreprises avec au moins un salarié

Les entreprises du champ retenu pour l'analyse (secteurs principalement marchands et agricoles) affichent un taux de non recours de 46 %. Ce pourcentage est de bien moindre ampleur si l'on retient les entreprises avec au moins un salarié. Il est de 23 % pour les entreprises d'un à 5 salariés, 14 % pour les entreprises de 5 à 10 salariés, 11 % pour les entreprises de 10 à 250 salariés et 9 % pour les entreprises de 250 salariés et plus. Sur près de 18 millions de salariés du champ de l'analyse, l'effectif des entreprises non recourantes représente 11 %, soit près de 2 millions de salariés. Comme pour le pourcentage des entreprises non recourantes, le pourcentage d'effectif des entreprises non recourantes varie en sens inverse avec la taille des entreprises. Seuls 8 % des effectifs des ETI et des grandes entreprises ne sont couverts par aucune des quatre mesures de soutien, contre 10 % pour les PME, 14 % pour les entreprises de cinq à dix salariés et 20 % pour les entreprises d'un à cinq salariés.

Graphique 85 – Nombre d'entreprises et taux de recours et de non-recours selon la taille

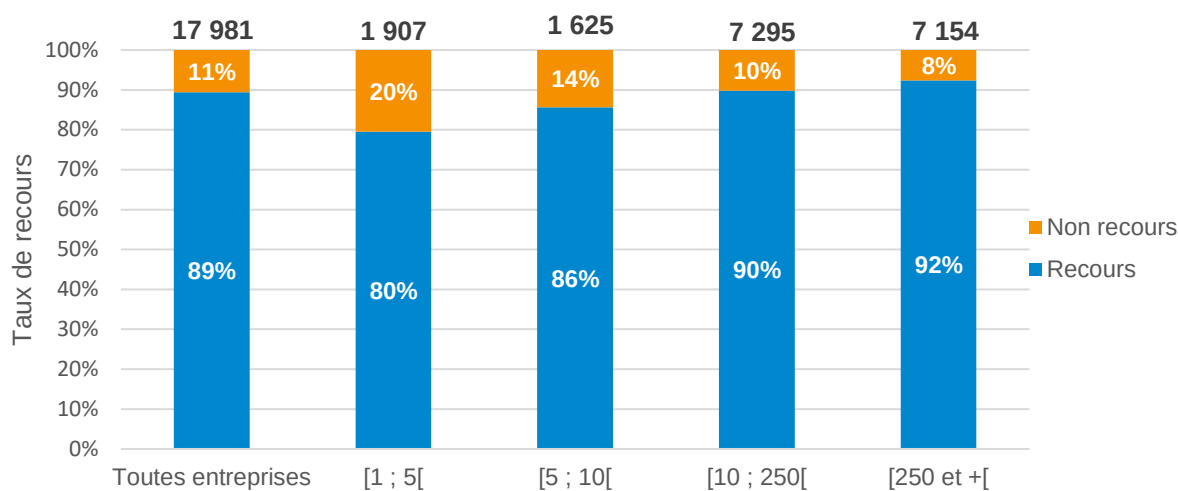


Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole.

Lecture : entre mars 2020 et mars 2021, 9 % des entreprises de taille supérieure à 250 salariés du champ d'analyse n'ont eu recours à aucune aide.

Sources : 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, Sirene 2020)

Graphique 86 – 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.

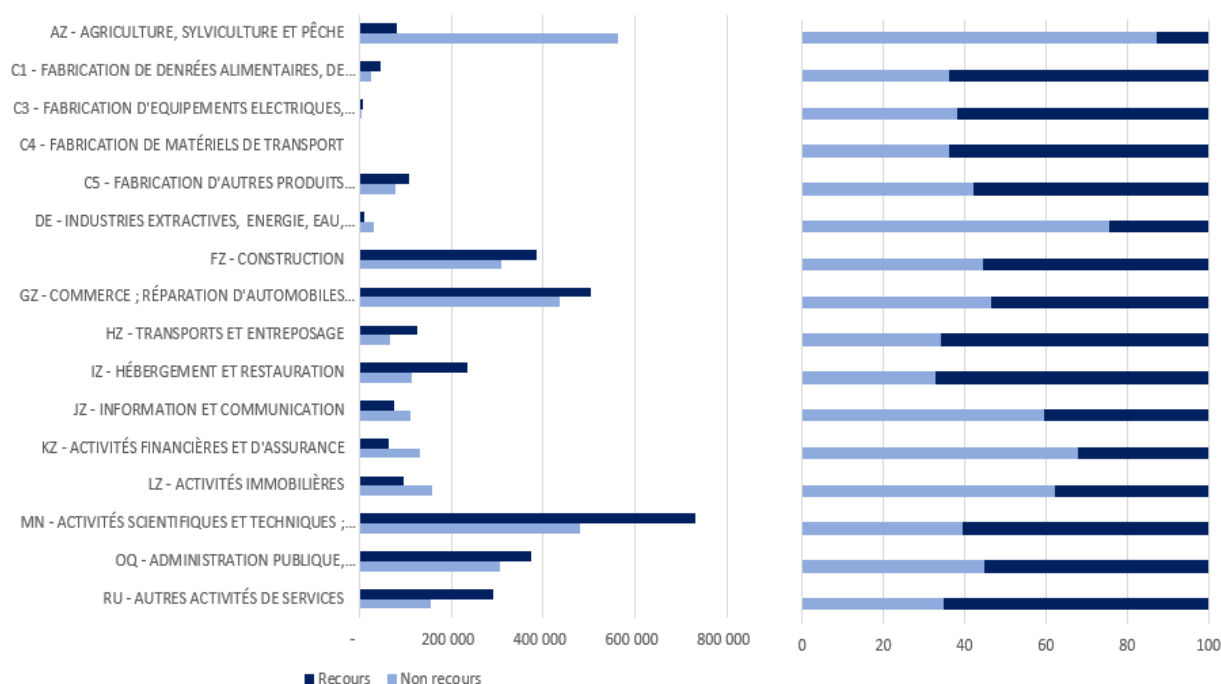
Note : l'emploi total en milliers de chaque catégorie est renseigné au-dessus des bâtonnets.

Lecture : entre mars 2020 et mars 2021, les entreprises de plus de 250 salariés emploient 7,1 millions de salariés. L'effectif des entreprises de cette taille n'ayant eu recours à aucune aide représente 8 %.

Sources : 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, Sirene 2020)

Tous les secteurs d'activité sont concernés par le non-recours. Cependant, son importance est très variable selon le secteur d'activité considéré. Le taux de non-recours dépasse les 60 % dans les secteurs activités financières et d'assurance et activités immobilières et il est d'à peine 30 % dans les secteurs les plus touchés, comme le transport et l'entreposage et l'hébergement-restauration. Dans ce dernier secteur, près de 235 000 entreprises ont eu recours à au moins une aide entre mars 2020 et mars 2021 et un peu plus de 100 000 entreprises n'ont bénéficié d'aucune des quatre principaux dispositifs. Le poids du non-recours de ce secteur dans le non-recours total (tous secteurs confondus) représente 71 % de son poids dans l'économie (Graphique 88). Ce pourcentage est de 28 % pour les PME. Cela veut dire que le non-recours dans le secteur de l'hébergement-restauration est 29 % (72 %) moins fréquent qu'en moyenne dans l'économie (pour les PME). Les secteurs où le non-recours est plus fréquent sont activités immobilières (134 % contre 115 % pour les PME), activités financières et d'assurance (147 % contre 251 % pour les PME), information et communication (129 % contre 138 % pour les PME), industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution (164 % contre 158 % pour les PME) et agriculture, sylviculture et pêche (189 % contre 372 % pour les PME).

Graphique 87 – Nombre d'entreprises et taux de recours et de non-recours par secteur



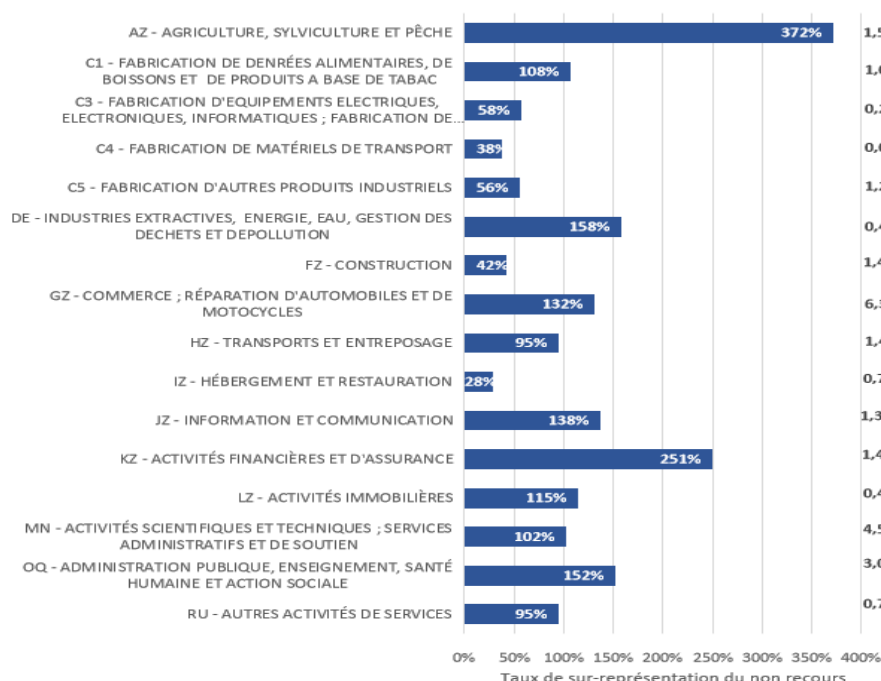
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole.

Lecture : entre mars 2020 et mars 2021, les 235 000 entreprises du secteur hébergement-restauration ayant eu recours à au moins une aide correspondent à 64 % des entreprises du secteur. Les 114 000 entreprises de ce secteur n'ayant pas eu recours à une aide constituent 33 % des entreprises du secteur.

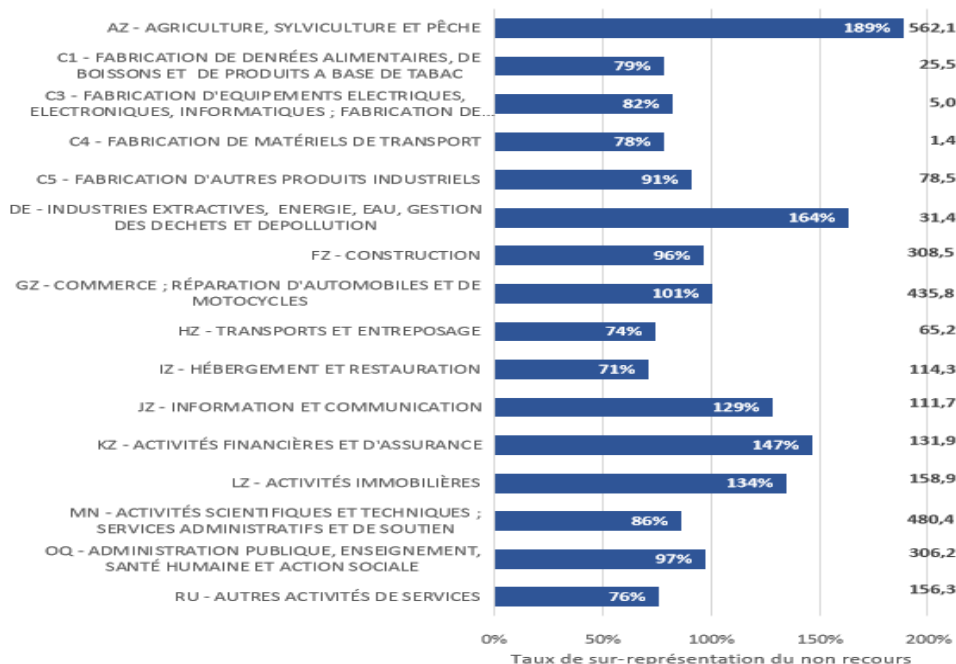
Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (Fare 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Graphique 88 – Poids des secteurs dans le non-recours comparé à leur poids dans l'économie

PME



Toutes entreprises



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole.

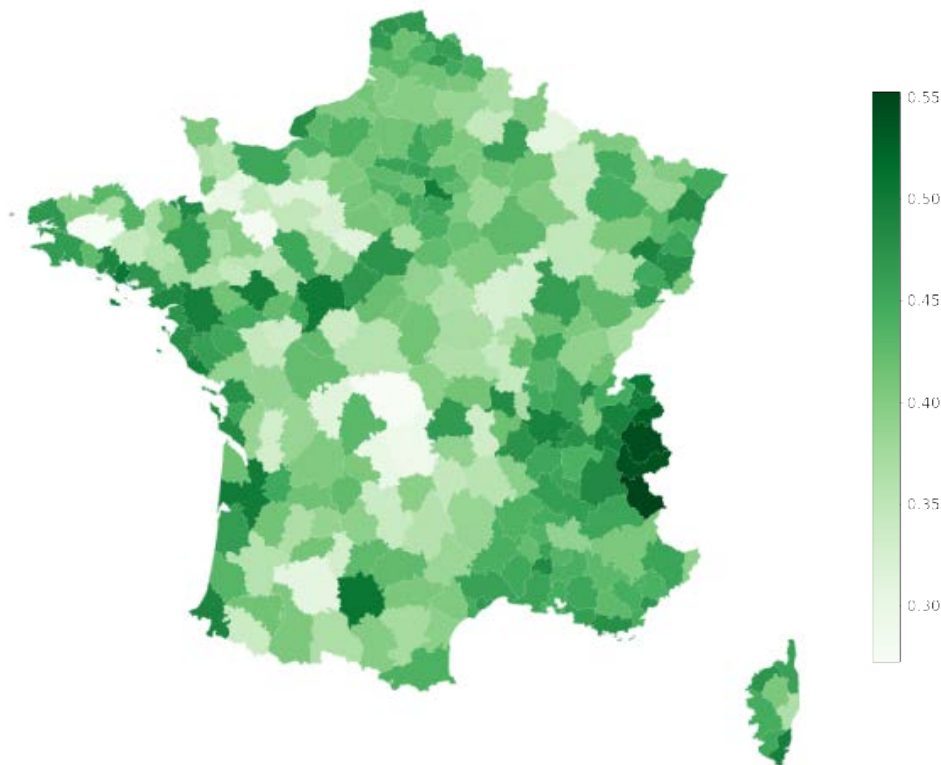
Note : le taux de représentation du non-recours : poids du non-recours d'un secteur dans le non-recours total rapporté au poids de ce secteur dans l'économie. Le nombre d'entreprises n'ayant pas eu recours par secteur sont affichés à droite des bâtonnets, en milliers.

Sources : 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, Sirene 2020)

2.2. Analyse territoriale du recours/non-recours

La carte (Graphique 89) présente les taux de recours à au moins un dispositif entre mars 2020 et mars 2021. 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 recouru : 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 89 – 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 2020 à mars 2021.

Sources : 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, Sirene 2020).

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 somme des glissements annuels des T2 2020 jusqu'au T4 2020 et du T1 2021 chaîné avec le T4 2020¹.

Le Graphique 28 montre que, tous secteurs confondus, 48 % 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 (inférieure à 25 %), leur poids dans le non-recours aux dispositifs passe à près de 65 %, 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.

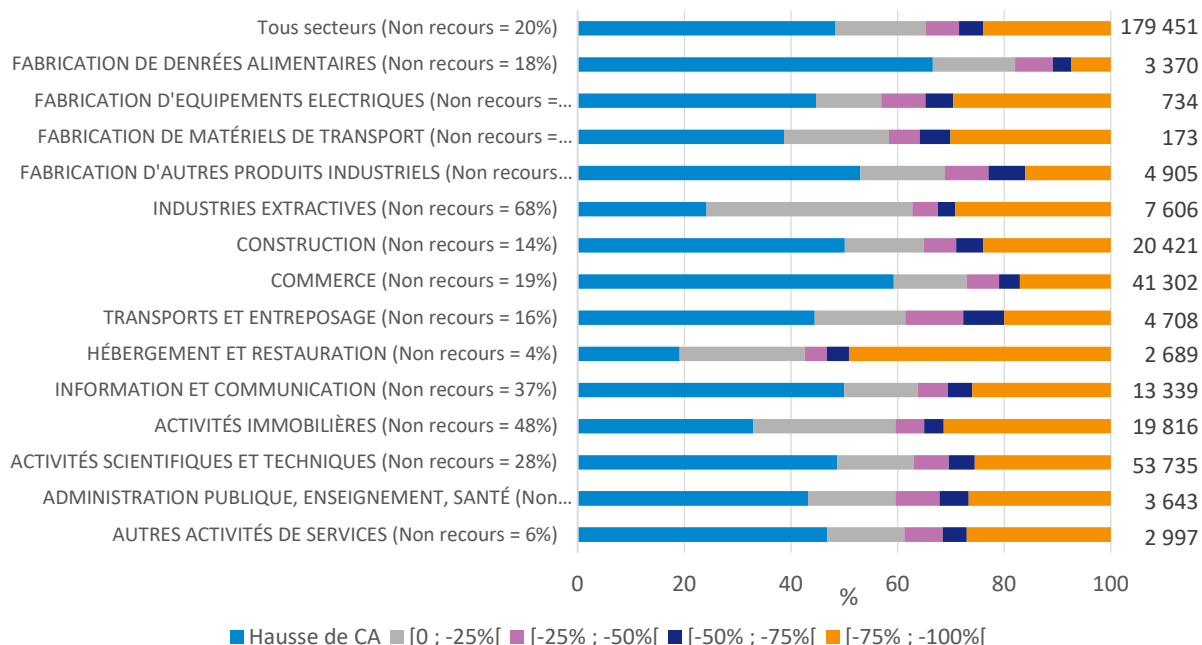
Dans le secteur de l'hébergement et restauration, le taux de non-recours est logiquement faible (seules 2 689 entreprises sur 70 723² entreprises de l'échantillon sont concernées, soit un taux de non-recours de 4 %), mais 57 % des entreprises non recourantes ont eu une baisse de leur chiffre d'affaires 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 mars 2020 et mars 2021 et la même période de l'année précédente) représentent une part comprise entre 10 % et 30 % selon les secteurs. Hormis le secteur de l'hébergement et de la restauration (53 %), huit secteurs atteignent la barre des 30 %, contre 11 % dans le secteur Fabrication de denrées alimentaires.

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 10 du Chapitre 4). L'appariement avec la base TVA baisse de 75 % le nombre d'entreprises non recourantes (179 451 entreprises contre 717 626 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 chaînage de ce dernier trimestre permet de tenir compte du niveau du chiffre d'affaires au T1 2020, plus faible que le niveau des trimestres précédents à cause de la crise dont les effets sur le chiffre d'affaires des entreprises sont observables à partir de mars 2020.

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 90 – Décomposition du non-recours selon la tranche de variation du chiffre d'affaires (glissements annuels cumulés entre le T2 2020 et le T1 2021)



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Note : le nombre d'entreprises non recourantes est donné à droite des bâtonnets et le taux de non-recours est entre parenthèses après les libellés des secteurs.

Lecture : tous secteurs confondus, après appariement avec la base TVA, 179 451 entreprises n'ont pas eu recours aux aides entre mars 2020 et mars 2021, 48 % ont connu une hausse de chiffre d'affaires sur la période, 17 % une baisse inférieure à 25 %, 6 % une baisse entre 25 % et 50 %, 4 % une baisse entre 50 et 75 % et 27 % une baisse entre 75 % et 100 %.

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFiP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock des entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

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](#) », Insee Références, décembre.

FARE, il passe de 46 % à 32 % après avoir en plus éliminé les entreprises dont les données de bilans sont imputées par l'Insee et hors unités profilés¹ (voir Tableau 50).

À titre de rappel, dans le rapport intermédiaire qui a porté sur la période de mars 2020 à septembre 2020, ces traitements se sont traduits par un taux de non-recours de 23 %. Cette différence de 9 points de pourcentage entre le non-recours aux aides accordées durant la première vague et le non-recours aux aides accordées durant la première et la deuxième vague (c'est-à-dire de mars 2020 à mars 2021), s'explique essentiellement par un traitement différent des données sur le recours des entreprises à zéro salariés aux RCS. Le calcul d'un reste à charge pour les travailleurs indépendants n'était pas possible avec les données mobilisées précédemment dans le rapport intermédiaire. Désormais, identifier les travailleurs indépendants ayant recouru au RCS et avec (ou sans) reste à charge à mars 2021 est possible. Cette modification se traduit, compte tenu de la définition retenue du recours au RCS, par une augmentation sensible du non-recours de cette catégorie d'entreprise (53 % contre 46 % précédemment). Pour que cette augmentation se répercute sur l'ensemble de la population, il faut qu'un nombre important de travailleurs indépendants recouru au RCS uniquement. En effet, sur 1,9 million d'entreprise à zéro salarié recourantes, près de 40 % ont bénéficié uniquement du RCS entre mars 2020 et mars 2021.

La réduction du champ d'analyse liée à l'appariement avec FARE 2018 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 baisse le montant d'aides accordé aux entreprises de 17,7 %, soit 35,5 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 bilancielleres 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

¹ La suppression de ces entreprises se traduit par une baisse de 42 % 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 et dettes assimilées, dettes fournisseurs, autres dettes, chiffre d'affaires, créances clients, autres créances, charges financières, produit d'exploitation, charges d'exploitation.

conséquence, ces champs sont exclus du champ d'analyse de cette partie, pour se restreindre au champ des secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers (voir Tableau 50). L'analyse porte sur plus 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 structurelle¹) et en se fondant sur les données de la base LIFI 2018, toute entreprise filiale contrôlée à plus de 50 % dont la tête de groupe a bénéficié d'une mesure d'urgence est considérée comme une entreprise recourante.

Tableau 50 – Nombre d'entreprises n'ayant pas eu recours

Périmètre d'analyse	Nombre d'entreprises (en milliers)	Emploi (en milliers)	Recours		% Recours	Non-recours	
			Nombre d'entreprises (en milliers)	Montant total d'aides (Mds€)		Nombre d'entreprises (en milliers)	% Non-recours
Référentiel	6 595	24 748	3 531	203,0	54 %	3 064	46 %
Référentiel - Après traitement des secteurs non marchands	6 440	17 981	3 467	200,7	54 %	2 973	46 %
Référentiel - Après inclusion des variables financières	2 223	14 886	1 505	165,2	68 %	718	32 %

Source : France Stratégie/IGF

Les taux de recours et de non-recours reportés dans les Graphiques 23 et 24 de la section 2.1 se trouvent donc modifiés à la suite de cette restriction du champ de l'analyse aux secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers², ajusté des comptes imputés et des données comptables incohérentes. Désormais, près d'une entreprise sur trois n'a eu recours à aucune aide (32 % contre 46 % avant appariement avec FARE 2018). Cet écart est dû en grande partie aux entreprises à zéro salarié pour lesquelles, près de la moitié sont non recourantes. 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 89 % avant appariement avec FARE 2018 et de 90 % après appariement.

¹ Insee (2019), *Courrier des statistiques*, n° 2, juin.

² 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 détails, voir Insee (2020), *Les entreprises en France*, op. cit.

S'agissant du lien entre l'importance du non recours et les performances des entreprises, le Graphique 29 illustre le taux de non-recours au sein de chaque décile des quatre indicateurs économiques et financiers ici considérés (chiffre d'affaires, rentabilité, endettement et liquidité). Les résultats de l'analyse du non-recours sous le prisme du secteur d'activité et des classes de taille (voir section 2.1) se retrouvent dans les caractéristiques de la distribution du taux de non-recours en fonction du chiffre d'affaires. En effet, le taux de non-recours des entreprises de petite taille (0 salarié) est particulièrement significatif (46 %). Or, ces dernières se situent surtout dans le premier et le deuxième décile du chiffre d'affaires¹. Cette caractéristique doit être mise en regard des conditions d'éligibilité des dispositifs de soutien financier pour révéler l'une des causes potentielles de non-recours des entreprises appartenant à ces déciles. Ainsi, les travailleurs indépendants sont par définition exclus de champ d'application de l'activité partielle. De même, l'obtention d'un prêt garanti par l'État, conditionné à l'accord des banques, a probablement été difficile, en raison du niveau d'activité modeste de ces entreprises².

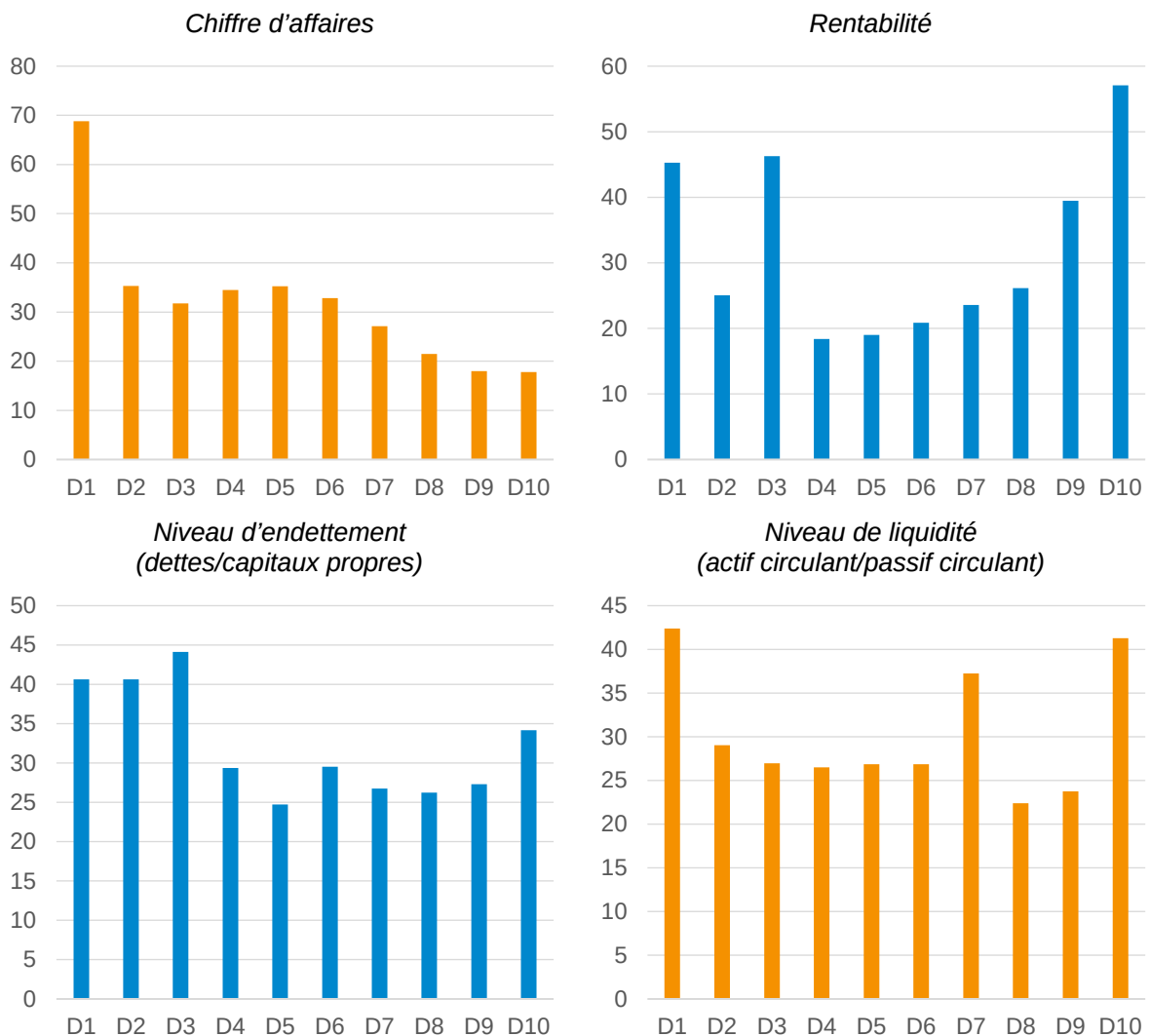
En considérant toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, l'analyse du non-recours en fonction du décile de rentabilité montre que les entreprises les moins rentables et les plus rentables affichent les taux de non-recours les plus élevés : 57 % et 40 % pour les entreprises les plus rentables du dixième décile et neuvième décile et 45 % et 46 % pour les entreprises les moins rentables du premier décile et du troisième décile. Les entreprises au profil de rentabilité médian ont en revanche mobilisé plus activement les mesures d'urgence.

Le taux de non-recours élevé des entreprises des premiers déciles s'observe également à l'échelle sectorielle. Mais le taux de non-recours des entreprises les plus performantes présente un profil sectoriel plus hétérogène : il est élevé dans le secteur de l'information et communication, et celui des activités scientifiques ; il est modeste dans l'hébergement-restauration ainsi que dans la construction (voir Graphique A18 en Annexe 6).

¹ Lorsque les entreprises de 0 salarié sont retranchées de l'échantillon, la distribution du taux de non-recours en fonction du décile de chiffre d'affaires s'aplatit considérablement, notamment pour le premier décile et le deuxième décile (Graphique 10).

² En revanche, le report de charges sociales et le fonds de solidarité ont bénéficié davantage aux TPE, en particulier pendant la première vague.

Graphique 91 – Taux de non-recours par décile, tous secteurs



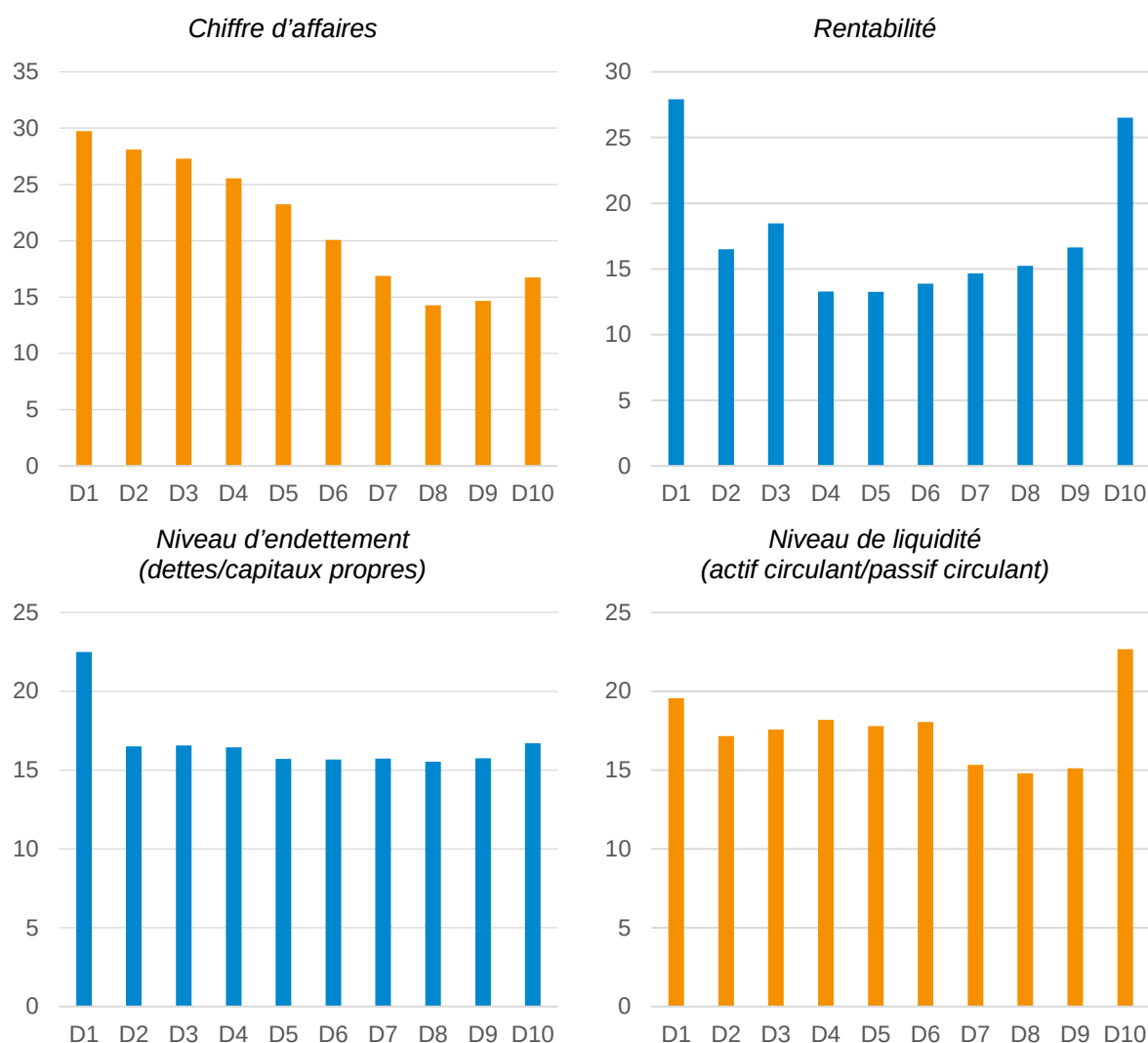
Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : 69 % (18 %) des entreprises dans le 1^{er} (dernier) décile de chiffre d'affaires n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars 2020 et mars 2021.

Sources : 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, Sirene 2020)

Les entreprises de zéro salarié se caractérisent par des bilans simplifiés et souvent des données imputées dans la base FARE de l'Insee. Le Graphique 92 présente la relation entre les déciles des quatre indicateurs retenus et le taux de non-recours, hors entreprises à zéro salarié. La relation en U, particulièrement notable en ce qui concerne les indicateurs de rentabilité et de liquidité, est moins évidente pour le ratio d'endettement.

Graphique 92 – Taux de non-recours par décile des entreprises ayant au moins un salarié, tous secteurs



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole, ayant au moins un salarié en équivalent temps plein.

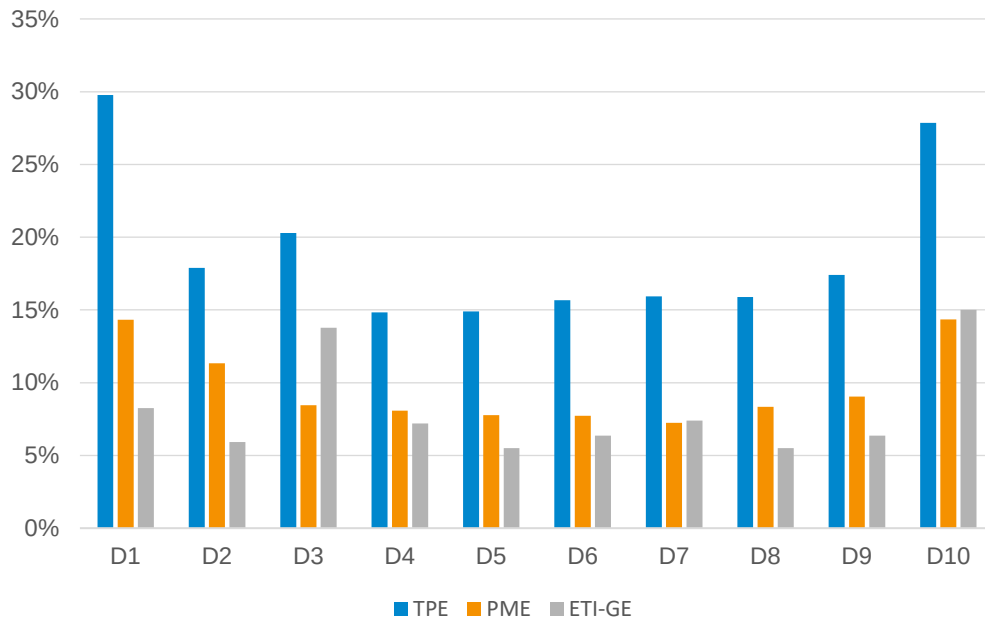
Lecture : 30 % (17 %) des entreprises dans le 1^{er} (dernier) décile de chiffre d'affaires n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars 2020 et mars 2021.

Sources : 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, Sirene 2020)

La déclinaison suivant la taille de la relation entre le taux de non-recours et les déciles de rentabilité fait ressortir une relation en U uniquement pour les TPE et les PME (Graphique 93). Ainsi, la forme en U de cette relation, qui est observable à l'échelle de l'ensemble des entreprises, ne se retrouve pas au sein des entreprises de plus de

250 salariés (ETI et grandes entreprises), même si pour ces dernières, le taux de non-recours est le plus élevé pour le dernier décile de rentabilité.

Graphique 93 – Taux de non-recours par décile de rentabilité selon la taille



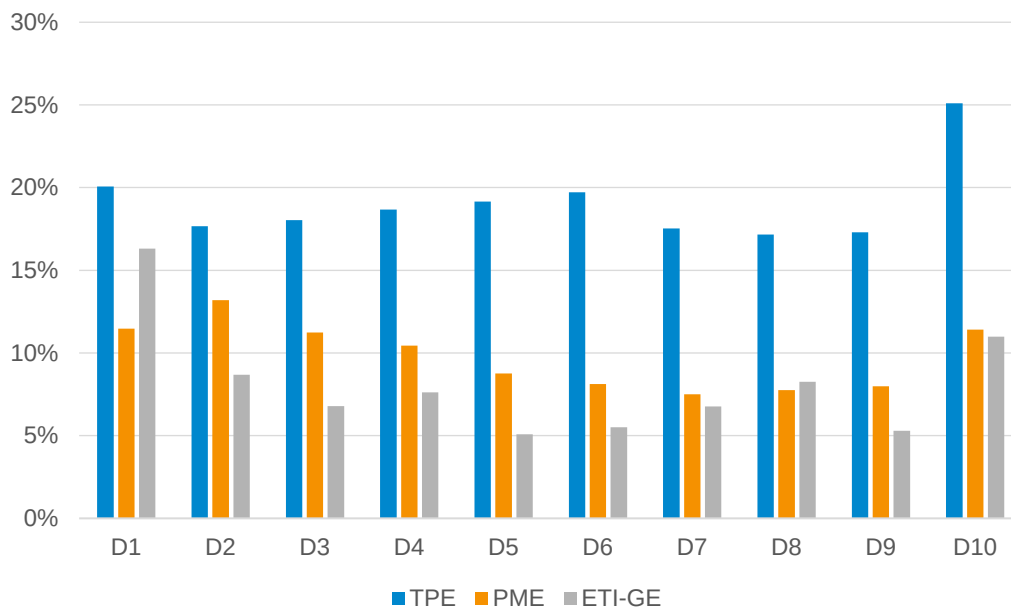
Champ : entreprises d'au moins un salarié du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : 14 % (14 %) des PME dans le premier (dernier) décile de taux de rentabilité n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars 2020 et mars 2021.

Sources : 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, Sirene 2020)

En considérant toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, la distribution du taux de non-recours en fonction du niveau de liquidité des entreprises épouse une forme assez similaire à celle en fonction de leur niveau de rentabilité. En effet, les 10 % d'entreprises les moins liquides et les 10 % d'entreprises les plus liquides se distinguent par l'ampleur d'un non-recours de plus de 40 % (Graphique 94). La part des entreprises n'ayant pas eu recours y est au maximum deux fois plus élevée que dans le reste de la population (du deuxième au neuvième décile). Le niveau de liquidité d'une entreprise est une mesure de sa capacité à honorer ses dettes à court terme. À cet égard, il est surprenant que le taux de non-recours des 10 % d'entreprises les moins liquides soit si élevé. Compte tenu d'un niveau de liquidité faible en temps de pré-crise, les mesures de soutien aurait pu constituer une bouffée d'oxygène pour ces entreprises, et a fortiori pour celles d'entre elles qui ont en plus subi un choc d'activité.

Graphique 94 – Taux de non-recours par décile du niveau de liquidité selon la taille



Champ : entreprises d'au moins 1 salarié du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : 11 % (11 %) des PME dans le premier (dernier) décile de ration de liquidité n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars 2020 et mars 2021.

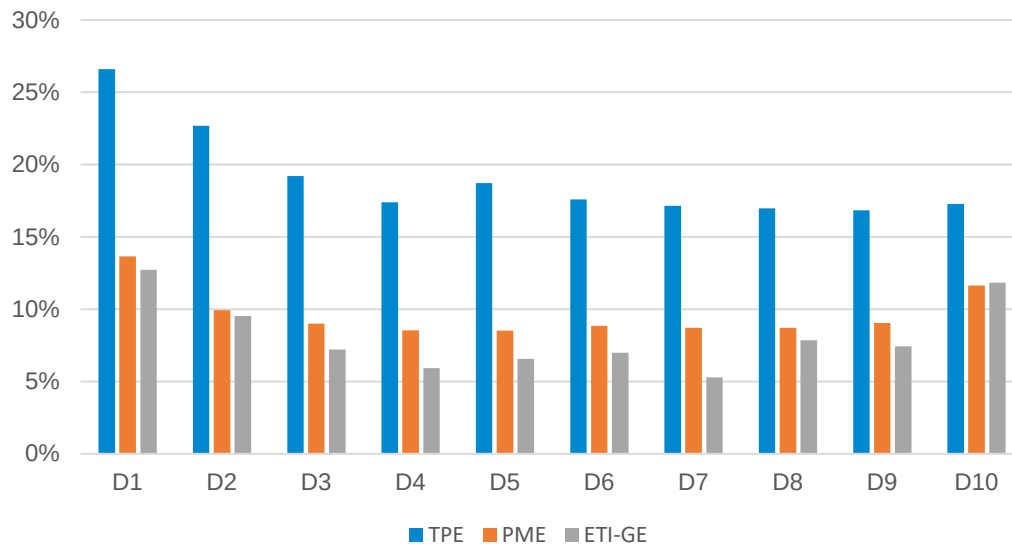
Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

S'agissant du ratio d'endettement, en considérant toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, le non-recours est plus élevé au sein du groupe des entreprises les moins endettées des trois premiers déciles, où il s'établit à plus de 40 % (Graphique 95). Le taux de non-recours est légèrement supérieur à son niveau moyen dans le dixième décile (environ 34 %). Mais il est singulièrement homogène pour les déciles 4 à 9. Ainsi, si les trois premiers déciles suggèrent une relation inverse entre taux de non-recours et l'endettement, cette relation ne semble pas se confirmer pour les entreprises les plus endettées.

Le Graphique 33 décline le taux de non-recours dans chaque décile du ratio d'endettement pour chaque classe de taille d'entreprises. Une relation en U est observable en ce qui concerne les PME et les ETI-GE. Le non-recours des PME et des ETI-GE se concentre au niveau des queues de distribution, mais reste relativement faible autour de la médiane (environ 25 %). À l'inverse des entreprises de plus grande taille, le taux de non-recours des TPE, s'il est singulièrement élevé dans tous les déciles, se distribue conformément à l'intuition : il est plus élevé pour les entreprises les moins endettées, et moins élevé pour les entreprises les plus endettées. Il semble donc que le ratio d'endettement ait été un critère déterminant dans le non-recours TPE ; pour les plus endettées d'entre elles, dont

les possibilités de financement restreintes du fait de leur taille et d'un ratio défavorable, les dispositifs de soutien ont pu représenter l'unique source de financement d'urgence.

Graphique 95 – Taux de non-recours par décile du niveau d'endettement selon la taille



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : 14 % (12 %) des PME dans le premier (dernier) décile de taux d'endettement n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars 2020 et mars 2021.

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acof (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Au total, le non-recours présente trois caractéristiques remarquables :

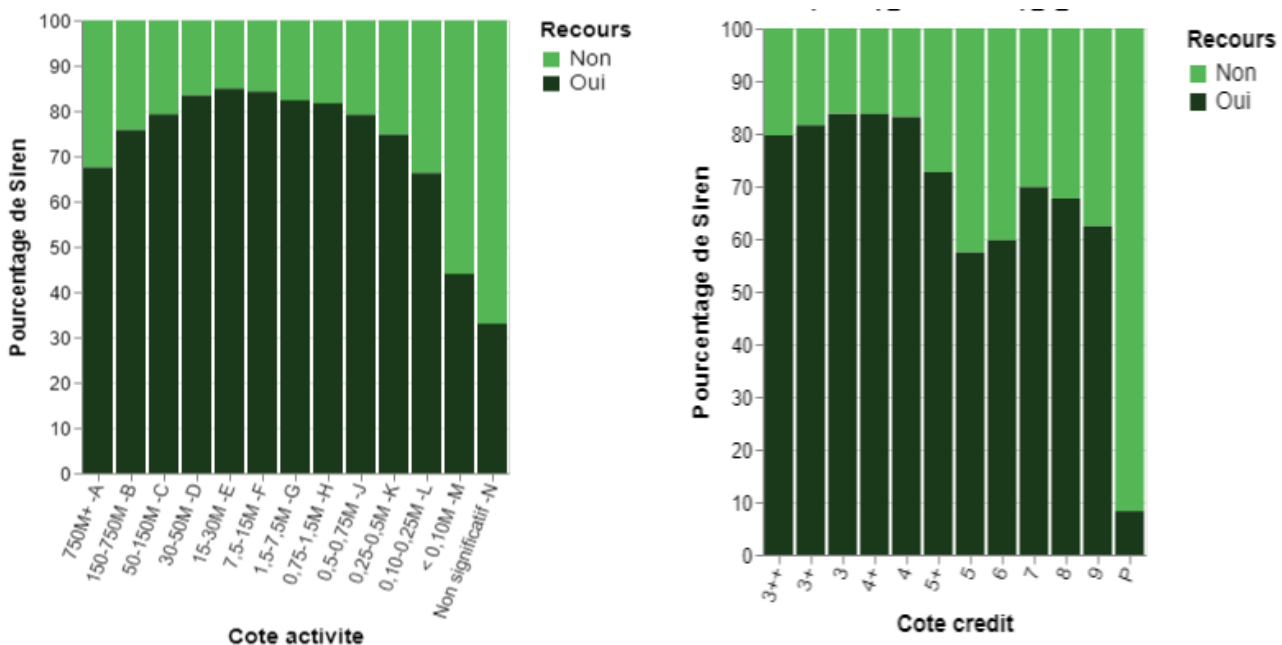
D'abord, la taille des entreprises est un paramètre déterminant de la relation entre le taux de non-recours et les performances financières. Dans un nombre important de déciles, le taux de non-recours est, de manière générale, une fonction décroissante de la taille des entreprises.

Ensuite, la distribution du non-recours à l'échelle de l'ensemble des entreprises ne se retrouve pas forcément sous la même forme à l'échelle sectorielle, et masque donc des situations sectorielles potentiellement disparates (voir Graphiques A17, A18, A19, A20 en Annexe 6). Cela vaut particulièrement pour l'indicateur de rentabilité.

Enfin, en ce qui concerne l'indicateur de rentabilité et celui de liquidité, le non-recours concerne davantage les entreprises les moins performantes (les premier, deuxième et troisième déciles), mais également, à des degrés divers selon les indicateurs, les entreprises les plus performantes (les neuvième et dixième déciles). La relation en U mise en évidence montre qu'il n'existe pas de relation simple et univoque entre les performances des entreprises et le recours aux mesures de soutien.

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 96, à 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 67 % 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 globalement un décrochage à partir de la cote 5 (Faible),

Graphique 96 – Taux de recours/non-recours selon les cotations Banque de France



Source : Banque de France

2.5. Une concentration sectorielle du non-recours dans les déciles extrêmes relativement importante

Pour comprendre l'importance du non-recours au niveau des queues de distribution, le Tableau 8 présente le taux de non-recours sectoriel¹ pour chacun des déciles extrêmes du

¹ Le taux de non-recours d'un secteur rapporte le nombre d'entreprises de ce secteur appartenant au décile d'une classe de taille donnée non recourantes au nombre total des entreprises de ce secteur appartenant au même décile de cette même classe de taille. Par exemple, en considérant le premier décile de rentabilité des TPE, le taux de non-recours du secteur C1 correspond au rapport entre le nombre de TPE *non recourantes*

taux de rentabilité (colonne de gauche) et la part des divers secteurs dans le non-recours de ces déciles suivant la taille (colonne de droite). Le non-recours au sein des entreprises ayant au moins un salarié du premier décile est majoritairement expliqué par le non-recours des secteurs des activités scientifiques, techniques et de soutien (MN), commerce et réparation d'automobiles et de motocycles (GZ) et construction (FZ), avec respectivement 21 %, 22 % et 12 % du total¹. Les taux de non-recours au sein du premier décile sont sensiblement similaires pour ces trois secteurs, à hauteur de 30 %. L'importance de ces trois secteurs se retrouve dans le non-recours au sein du premier décile des TPE et des PME.

Tableau 51 – Taux de non-recours sectoriel et part des secteurs dans le premier décile de rentabilité selon la taille (en %)

Secteur	Taux de non-recours sectoriel				Part des secteurs dans le non-recours du décile			
	D1 TPE	D1 PME	D1 ETIGE	D1 TPE-PME-ETIGE	D1 TPE	D1 PME	D1 ETIGE	D1 TPE-PME-ETIGE
C1	31	12	SS	28	2	3	SS	3
C2	SS	SS	SS	SS	SS	0	SS	SS
C3	29	13	12	24	1	2	10	1
C4	28	7	0	18	0	0	0	0
C5	25	12	13	23	4	10	28	4
DE	57	22	0	50	2	2	0	2
FZ	30	15	0	28	12	11	0	12
GZ	31	18	9	30	23	18	18	22
HZ	29	18	SS	27	3	6	SS	3
IZ	24	9	0	22	11	8	0	11
JZ	35	14	15	31	7	9	15	7
LZ	37	25	0	37	7	2	0	6
MN	35	17	7	33	21	18	13	21
OQ	23	16	SS	22	3	7	SS	3
RU	19	8	SS	18	5	3	SS	5
Tous secteurs	30	14	8	28	100	100	100	100

Champ : entreprises d'au moins un salarié du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : en considérant les PME du premier décile de rentabilité appartenant au secteur MN, leur taux de non-recours est de 17 %. En considérant les PME du premier décile de rentabilité appartenant au secteur MN, la part de ces entreprises non recourantes dans l'ensemble des PME du premier décile de rentabilité non recourantes tous secteurs confondus est de 18 %.

Sources : 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, Sirene 2020)

du premier décile de rentabilité appartenant au secteur C1 et le nombre *total* des TPE du premier décile de rentabilité appartenant au secteur C1.

¹ Les secteurs activités scientifiques, techniques et de soutien, commerce et réparation d'automobiles et de motocycles et construction représentent 16,6 %, 24,0 % et 15,7 % des entreprises d'au moins un salarié.

En considérant les entreprises ayant au moins un salarié, dans le dixième décile, ce sont des secteurs différents qui représentent la part la plus élevée dans le non-recours total au sein du dixième décile de rentabilité : les secteurs activités scientifiques, techniques et de soutien (MN) et administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale (OQ), avec respectivement 35 % et 24 % du total (Tableau 52)¹. Le taux de non-recours n'y est pas particulièrement élevé, mais une part importante des entreprises de l'échantillon appartient à ces deux secteurs. Le rôle notable joué par le premier (MN) dans le non-recours est observable lorsque sont uniquement considérées les TPE, PME ou ETI-GE, tandis que l'influence du second secteur (OQ) ne se constate qu'à l'échelle des TPE les plus performantes.

Tableau 52 – Taux de non-recours sectoriel et part des secteurs dans le dixième décile de rentabilité selon la taille (en %)

Secteur	Taux de non-recours sectoriel				Part des secteurs dans le non-recours du décile			
	D10 TPE	D10 PME	D10 ETIGE	D10 TPE-PME-ETIGE	D10 TPE	D10 PME	D10 ETIGE	D10 TPE-PME-ETIGE
C1	29	16	21	28	1	3	6	1
C2	SS	SS	SS	SS	SS	0	SS	SS
C3	34	9	0	27	0	1	0	0
C4	23	5	0	20	0	0	0	0
C5	22	10	14	21	1	5	15	2
DE	86	41	SS	81	3	5	SS	3
FZ	18	7	0	17	5	3	0	5
GZ	31	17	20	29	7	8	7	8
HZ	17	15	15	17	1	3	10	2
IZ	17	5	0	15	3	4	0	3
JZ	49	21	15	47	8	12	10	8
LZ	48	21	21	46	7	6	14	7
MN	32	14	22	31	35	34	32	35
OQ	24	23	10	23	26	13	4	24
RU	8	9	0	7	2	2	0	2
Tous secteurs	28	14	15	27	100	100	100	100

Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : en considérant les PME du dixième décile de rentabilité appartenant au secteur MN, leur taux de non-recours est de 14 %. En considérant les PME du dixième décile de rentabilité appartenant au secteur MN, la part de ces entreprises non-recourantes dans l'ensemble des PME du dixième décile de rentabilité non-recourantes tous secteurs confondus est de 34 %.

Sources : 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, Sirene 2020)

¹ Les secteurs activités scientifiques, techniques et de soutien et administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale représentent 16,6 % et 6,3 % du total des entreprises d'au moins un salarié.

En ce qui concerne l'indicateur de liquidité, en considérant les entreprises ayant au moins un salarié du premier décile, trois secteurs se distinguent par leur poids dans le non-recours total : les secteurs hébergement-restauration (IZ), commerce et réparation d'automobiles et de motocycles, et activités scientifiques, techniques et de soutien (respectivement 22 %, 20 % et 16 %)¹. Le taux de non-recours au sein du secteur de l'hébergement et de la restauration est pourtant faible (12 %), mais une part importante des entreprises les moins liquides appartient à ce secteur (36 %). Il est, par contraste, élevé dans les deux autres secteurs (Tableau 53).

Tableau 53 – Taux de non-recours et part sectoriels dans le premier décile de liquidité selon la taille (en %)

Secteur	Taux de non-recours sectoriel				Part des secteurs dans le non-recours du décile			
	D1 TPE	D1 PME	D1 ETIGE	D1 TPE-PME-ETIGE	D1 TPE	D1 PME	D1 ETIGE	D1 TPE-PME-ETIGE
C1	25	11	SS	24	8	9	SS	8
C2	SS	SS	SS	SS	SS	SS	SS	SS
C3	31	31	SS	35	0	1	SS	0
C4	18	33	0	21	0	0	0	0
C5	28	18	39	27	1	2	17	1
DE	84	43	SS	81	1	2	SS	1
FZ	22	16	0	21	5	3	0	5
GZ	28	24	14	28	19	22	14	20
HZ	14	11	12	14	2	2	8	2
IZ	13	4	SS	12	23	17	SS	22
JZ	47	20	24	46	5	4	16	5
LZ	25	9	SS	23	10	5	SS	9
MN	38	18	21	36	16	15	21	16
OQ	18	22	21	18	4	15	13	4
RU	10	6	SS	10	6	3	SS	6
Tous secteurs	20	11	16	20	100	100	100	100

Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : en considérant les PME du premier décile de liquidité appartenant au secteur MN, leur taux de non-recours est de 18 %. En considérant les PME du premier décile de liquidité appartenant au secteur MN, la part de ces entreprises *non recourantes* dans l'ensemble des PME du dixième décile de rentabilité *non recourantes* tous secteurs confondus est de 15 %.

Sources : 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, Sirene 2020)

¹ Les secteurs hébergement-restauration, commerce et réparation d'automobiles et de motocycles, et activités scientifiques, techniques et de soutien représentent respectivement 11,8 %, 24 % et 16,6 % du total des entreprises d'au moins un salarié.

Au sein des entreprises ayant au moins un salarié du dixième décile de liquidité, le non-recours est à nouveau concentré dans les secteurs des activités scientifiques, techniques et de soutien et du commerce et réparation d'automobiles et motocycles (respectivement 26 % et 25 % du total)¹. Il en est ainsi quelle que soit la classe de taille considérée (TPE, PME, ETI-GE).

Tableau 54 – Taux de non-recours et part sectoriels dans le dixième décile de liquidité selon la taille (en %)

Secteur	Taux de non-recours sectoriel				Part des secteurs dans le non-recours du décile			
	D10 TPE	D10 PME	D10 ETIGE	D10 TPE-PME-ETIGE	D10 TPE	D10 PME	D10 ETIGE	D10 TPE-PME-ETIGE
C1	29	15	SS	24	2	5	SS	2
C2	SS	SS	SS	SS	SS	SS	SS	SS
C3	20	8	SS	13	1	4	SS	1
C4	17	3	SS	10	0	0	SS	0
C5	18	7	10	14	4	11	25	5
DE	66	34	SS	59	4	5	SS	4
FZ	18	5	0	16	13	5	0	12
GZ	19	10	18	18	25	25	21	25
HZ	23	19	SS	22	2	3	SS	2
IZ	24	8	0	21	3	3	0	3
JZ	35	19	19	32	6	10	8	6
LZ	47	29	SS	46	9	3	SS	9
MN	36	15	15	33	27	18	21	26
OQ	20	18	31	20	2	6	8	3
RU	20	13	0	20	2	2	0	2
Tous secteurs	25	11	11	23	100	100	100	100

Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : en considérant les PME du dixième décile de liquidité appartenant au secteur MN, leur taux de non-recours est de 18 %. En considérant les PME du premier décile de liquidité appartenant au secteur MN, la part de ces entreprises *non recourantes* dans l'ensemble des PME du dixième décile de rentabilité *non recourantes* tous secteurs confondus est de 15 %.

Sources : 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, Sirene 2020)

De manière générale, au sein de chaque décile extrême des deux indicateurs financiers (rentabilité, liquidité), dont la relation au taux de non-recours évoque une forme en U, une

¹ Les secteurs activités scientifiques, techniques et de soutien et commerce et réparation d'automobiles et de motocycles représentent respectivement 16,6 % et 24 % du total des entreprises d'au moins un salarié.

configuration similaire se présente : deux ou trois secteurs y représentent plus de la moitié du non-recours. Parmi ces derniers, on distingue deux types de secteurs.

En premier lieu, certains secteurs ont un poids dans le non-recours total supérieur à leur poids dans l'ensemble des entreprises d'au moins un salarié. C'est le cas des secteurs : 1) activités scientifiques, techniques et de soutien, qui représente une part significative du non-recours des déciles extrêmes des deux indicateurs ; 2) administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale (dixième décile du taux de rentabilité) ; et 3) hébergement et restauration (premier décile du taux de rentabilité). L'influence de ces secteurs ne se retrouvent pas dans les déciles médians (voir Annexe 6, Tableau A4 et Tableau A5).

En second lieu, d'autres secteurs ont un poids similaire ou inférieur dans le non-recours total à leur poids dans l'ensemble des entreprises d'au moins un salarié. Ainsi, l'importance du secteur du commerce et de la réparation d'automobiles et motocycles dans les déciles extrêmes des deux indicateurs (excepté le dixième décile de rentabilité), de l'ordre de 20 % à 25 %, doit être nuancée : elle est sensiblement similaire à son poids dans le total des entreprises d'au moins un salarié (24 %). Au reste, elle est moins significative qu'en milieu de distribution (Annexe 6, Tableaux A4 et A5). De même, le poids du secteur de la construction au niveau du premier décile du taux de rentabilité apparaît *in fine* faible au regard de son poids dans l'ensemble des entreprises d'au moins un salarié (12 % contre environ 16 %).

En définitive, la validité de ces observations n'étant pas mise en cause lorsque des catégories de taille d'entreprises sont considérées (hormis les ETI-GE, mais leur poids est faible, voire négligeable), il semble que les ressorts du non-recours dans les queues de distribution soient avant tout sectoriels.

2.6. 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 inexpliqué.

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 97 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 qui de manière générale décroît avec l'âge des entreprises. Tous secteurs confondus, ce taux va de 30 % pour les entreprises les plus matures (âgées de 12 ans et plus) à 36 % pour les entreprises de moins de 3 ans. Cet écart est particulièrement élevé dans certains secteurs : dans la fabrication d'équipements, le taux de non-recours passe de 17 % pour les entreprises les plus matures à 38 % pour les entreprises de moins de 3 ans ; dans l'information et la communication, il passe de 41 % à 59 %. *A contrario*, dans l'hébergement-restauration, il passe de 13 % à 15 %.

Notons que les entreprises de moins de 3 ans restent peu nombreuses et que leur poids dans le non-recours est de seulement 4 %, contre 47 % pour les entreprises de plus de 12 ans.

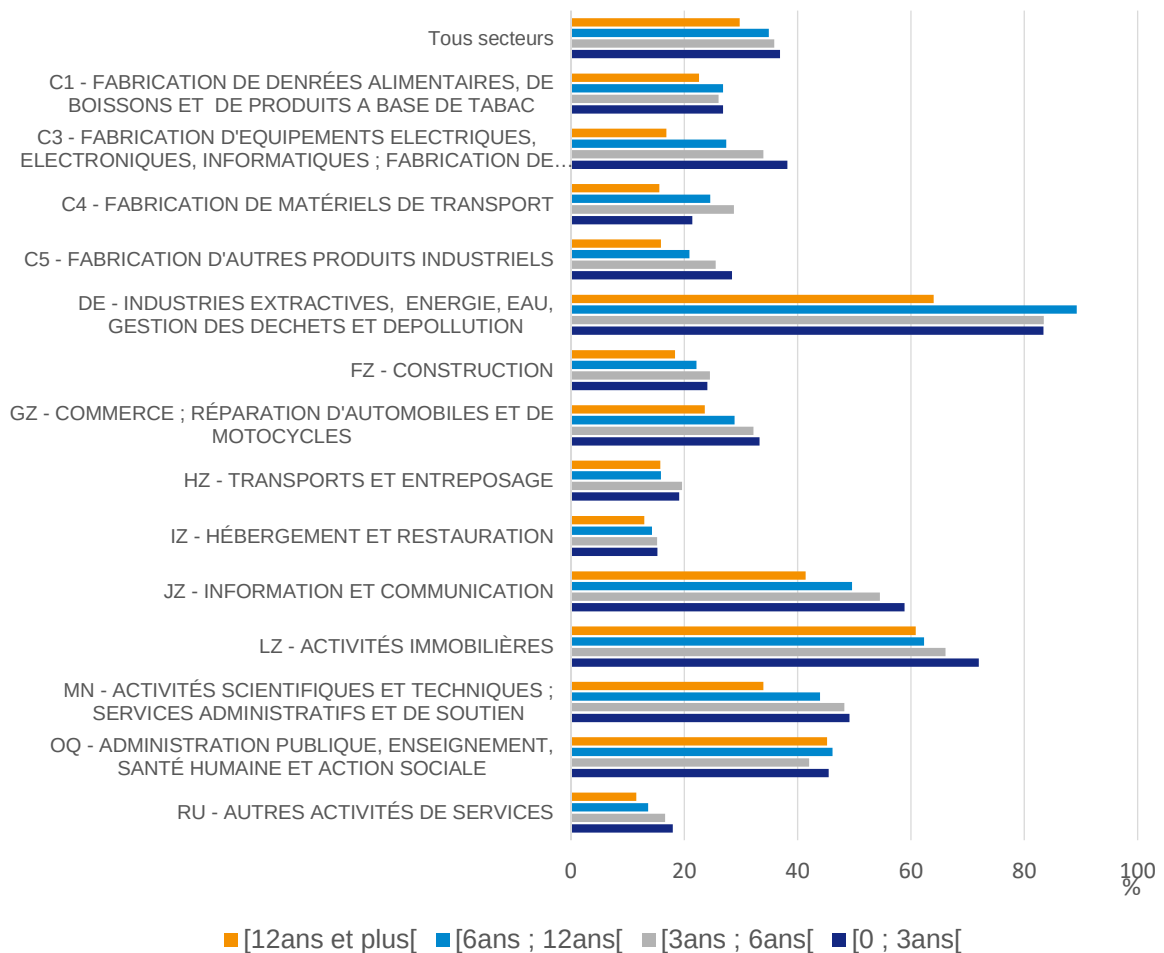
Par ailleurs, l'entrée en procédure collective peut expliquer, au moins en partie, le non-recours aux aides d'urgence. Le fait pour une entreprise de se retrouver en situation de défaillance (redressement ou liquidation judiciaire) avant le 1^{er} janvier 2020 avec des difficultés qui se prolongent au-delà de cette date, constitue une condition d'inéligibilité à certaines aides (RCS et PGE).

Le Graphique 99 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, moins de 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 et restauration, la part des entreprises défaillantes dans le non-recours est un peu plus élevée (8 %). À l'inverse, dans le secteur Industrie extractive, moins d'un pourcent des entreprises sont identifiées comme défaillantes. 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

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 ».

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.

Graphique 97 – Taux de non-recours par tranche d'âge



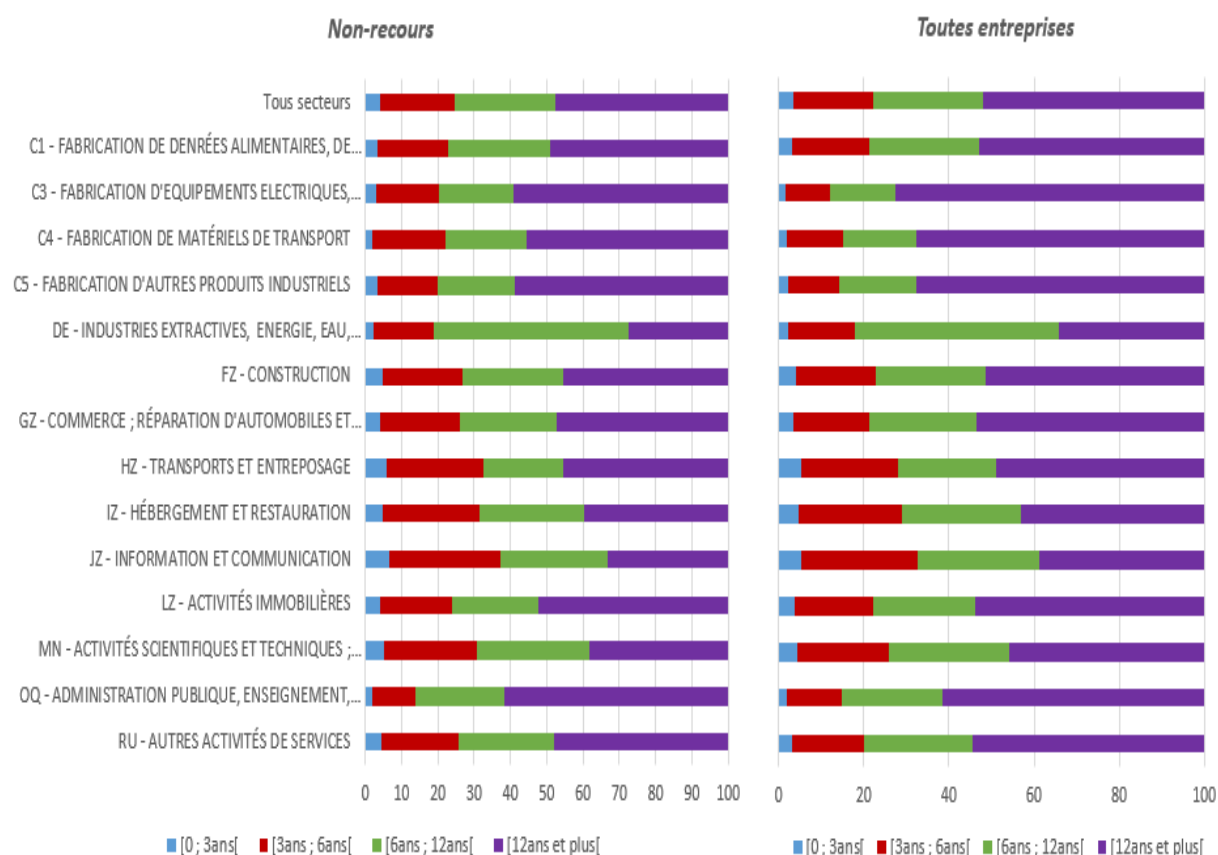
Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : tous secteurs d'activités confondus, le taux de non-recours, entre mars 2020 et mars 2021, des entreprises âgées de moins de trois ans en 2020 est de 37 %, soit 28 795 entreprises.

Sources : 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, Sirene 2020)

¹ France Stratégie (2019), « La procédure de défaillance à l'épreuve des entreprises zombies », La Note d'analyse, n° 82, octobre.

Graphique 98 – Part des entreprises par tranche d'âge dans le non-recours

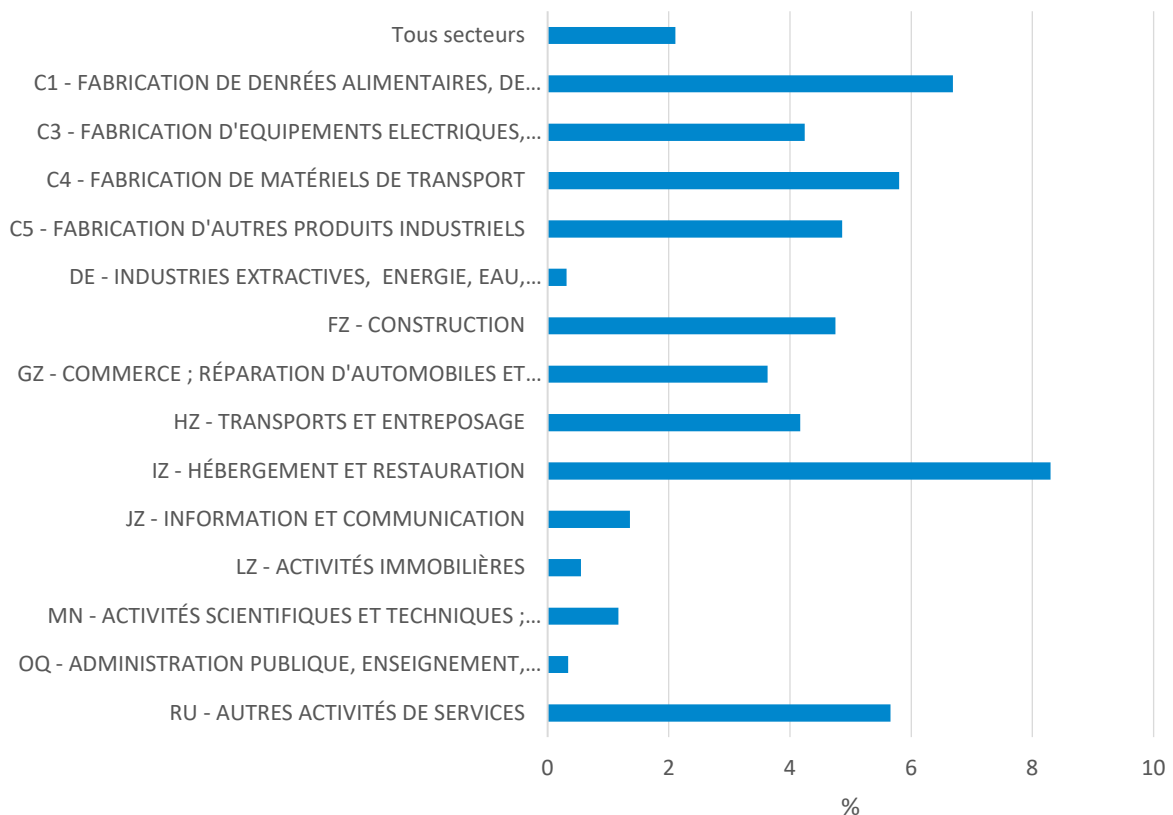


Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : tous secteurs d'activités confondus, 47 % (4 %) des entreprises qui n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars 2020 et mars 2021 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.

Sources : 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, Sirene 2020)

Graphique 99 – Poids des entreprises défaillantes dans le non-recours



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : tous secteurs d'activités confondus, 2 % des entreprises qui n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars 2020 et mars 2021 étaient au moins une fois dans une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire entre janvier 2010 et décembre 2019.

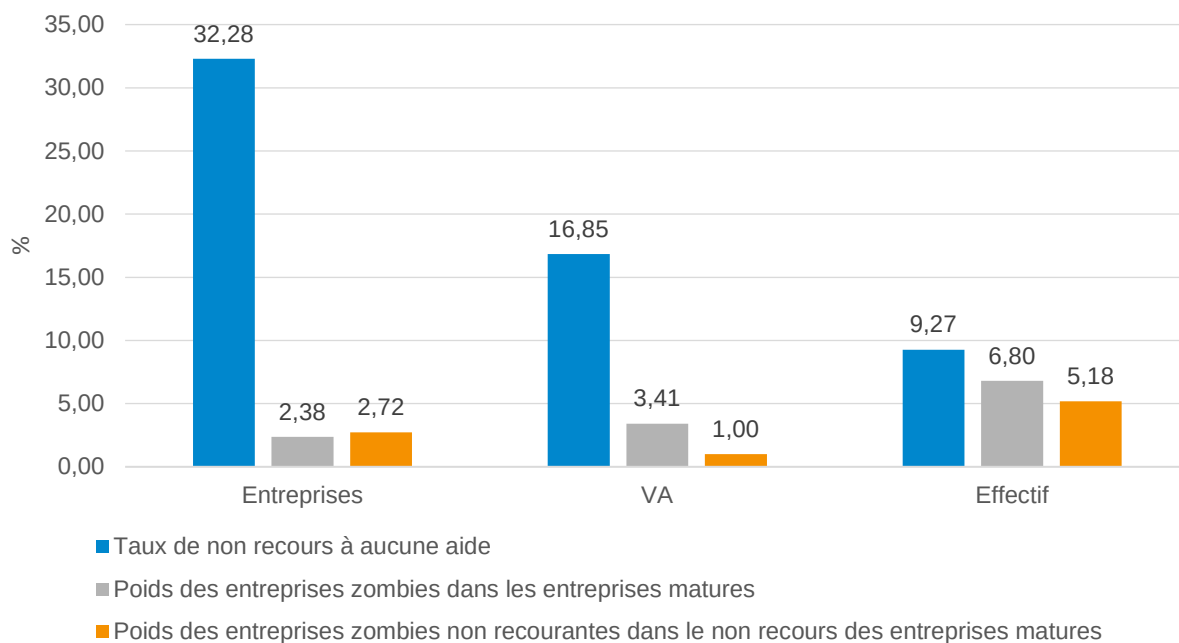
Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

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 100 montre que parmi les entreprises « zombies », qui représentent 2,38 % de l'ensemble des entreprises matures, celles non recourantes, représentent 2,72 % des entreprises matures non recourantes. Les entreprises « zombies » sont donc concernées par le non-recours, de la même manière que les autres entreprises. Au niveau sectoriel, le poids des entreprises « zombies » non recourantes dans le non-recours des entreprises matures est très hétérogène. Il est de 9 % dans le secteur Hébergement et restauration, de 4,5 % dans la construction et de

¹ Cf. définition *supra*.

moins de 1 % dans le secteur Industrie extractive, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution (Graphique 101). Le poids des zombies dans chacun de ces secteurs est respectivement 4 %, 2,4 % et 1,7 %. Ainsi, le poids des entreprises zombies non recourantes dans le non recours est, dans la plupart des secteurs, plus important que le poids des zombies dans ces secteurs. Ces pourcentages calculés sur la période mars 2020 à mars 2021, qui couvre la deuxième vague de la crise sanitaire, sont très similaires à ceux calculés sur la période de la première vague (mars 2020 à septembre 2020). En résumé, un an après le début de la crise sanitaire, le non-recours absolu ne semble pas être expliqué par une surreprésentation des entreprises zombies, qui par ailleurs, n'ont pas accaparé une part plus importante des mesures d'urgence que leur poids dans l'économie.

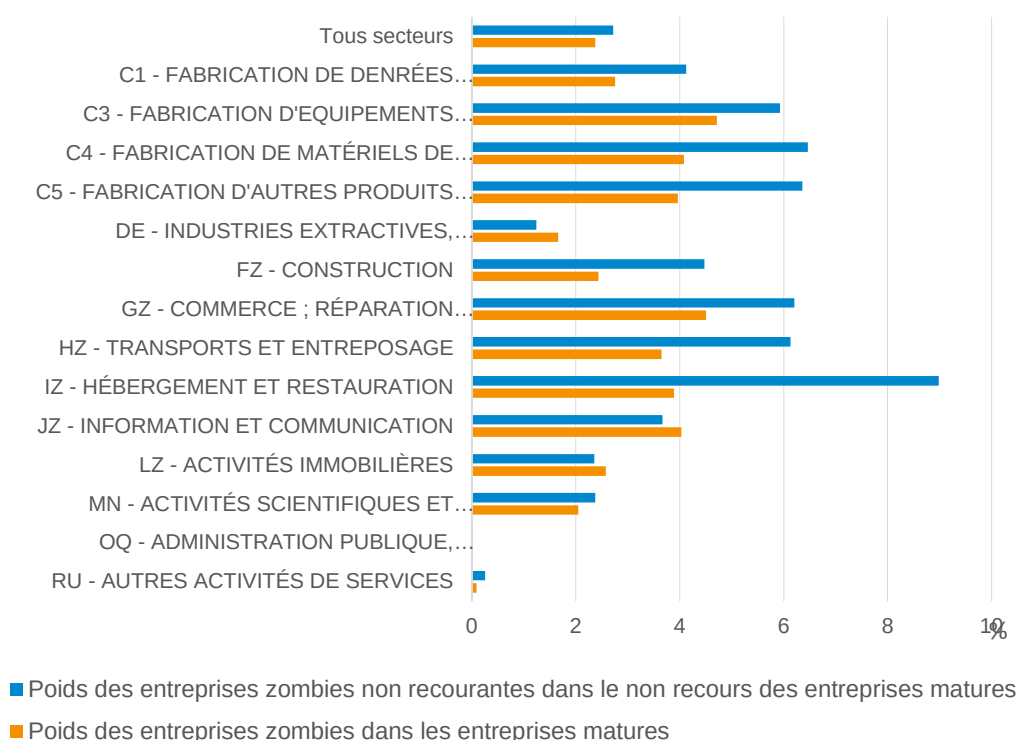
Graphique 100 – Taux de non-recours, poids des zombies et poids des « zombies » non recourantes dans le non-recours (%)



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : près d'une entreprise sur trois (du champ de l'analyse) n'a eu recours à aucune des quatre principales aides entre mars 2020 et mars 2021 (32,28 %, soit 717 626 entreprises). Près de 3 % des entreprises matures non recourantes sont identifiées comme « zombies ». Par ailleurs, les entreprises « zombies » (recourantes ou pas) représente 2 % des entreprises matures (âgées d'au moins dix ans).

Sources : 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, Sirene 2020)

Graphique 101 – Poids des « zombies » dans le non-recours (en %)

Champ : entreprises du secteur marchand et agricole.

Lecture : tous secteurs confondus, entre mars 2020 et mars 2021, 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 %.

Sources : 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, Sirene 2020)

Un non-recours majoritairement expliqué par de bonnes performances économiques et financières observées avant la crise

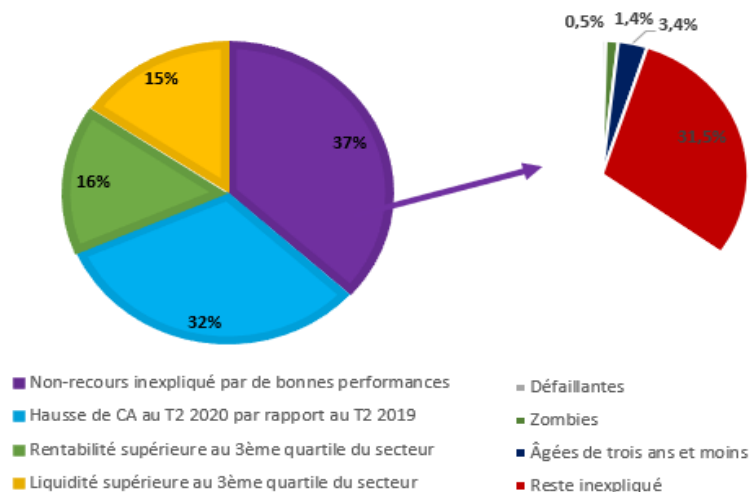
Les résultats présentés dans le point précédent montrent, comme pour la première vague, que le non-recours aux aides concerne peu d'entreprises qui rencontraient des difficultés avant la crise (défaillance, « zombie », etc.). Les bonnes performances de certaines entreprises, en particulier celles dont le chiffre d'affaires a augmenté entre le deuxième trimestre 2019 et le deuxième trimestre 2020 (32 % du non-recours), celles dont la rentabilité en 2018 était dans le quartile supérieur du secteur d'appartenance (16 % additionnels du non-recours) et celles qui avaient un niveau de liquidité dans le quartile supérieur du secteur d'appartenance (15 % additionnels du non-recours), peuvent expliquer jusqu'à près de deux tiers du non-recours (63 %) (Graphique 102). 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 (1,4 %) ou des entreprises jeunes, âgées d'au plus trois ans en 2020 (3,4 %).

Au niveau sectoriel, ces ordres de grandeur sont relativement comparables sauf dans le secteur de l'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 (49 % 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 A21 en Annexe 7).

S'il n'est pas possible d'affirmer avec certitude le caractère explicatif de ces variables, ces résultats permettent néanmoins d'avancer, 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 102 – Décomposition du non-recours en non-recours « volontaire » et « subi »



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs 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 246 629 entreprises qui n'ont pas eu recours aux mesures d'urgences entre mars 2020 et mars 2021 contre 717 626 précédemment.

Lecture : 32 % des entreprises qui n'ont pas eu recours aux dispositifs entre mars 2020 et mars 2021 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. 37 % 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 près de 5 % de cette dernière part.

Sources : 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, Sirene 2020)

3. Résultat d'une enquête sur la perception des entreprises des mesures mobilisées

Afin de mesurer le jugement des entreprises sur les dispositifs de soutien mis en place durant la crise, et de mieux comprendre les comportements de recours, une enquête selon la méthode des quotas a été menée à la demande du comité par l'institut Ipsos auprès de 600 dirigeants d'entreprises entre le 16 et le 25 juin.

Chaque entreprise interrogée dispose d'au moins un salarié et appartient aux neuf secteurs suivants, dont certains ont été très affectés et d'autres beaucoup moins voire pas du tout : commerce, réparation d'automobiles et de motocycles ; construction ; hébergement et restauration ; activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et d'analyses techniques ; arts, spectacles et activités récréatives ; activités informatiques et services d'information ; transports et entreposage ; fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac ; fabrication de matériels de transport.

Près d'une entreprise sur deux enquêtée a fait l'objet d'une fermeture administrative pendant la crise sanitaire, un chiffre porté par les nombreuses fermetures de petites entreprises, qui représentent 85 % des entreprises ciblées par l'étude.

De manière générale, les résultats de cette enquête sur des entreprises avec au moins un salarié corroborent ceux observés à partir de la base Union (hors entreprises à zéro salarié)¹.

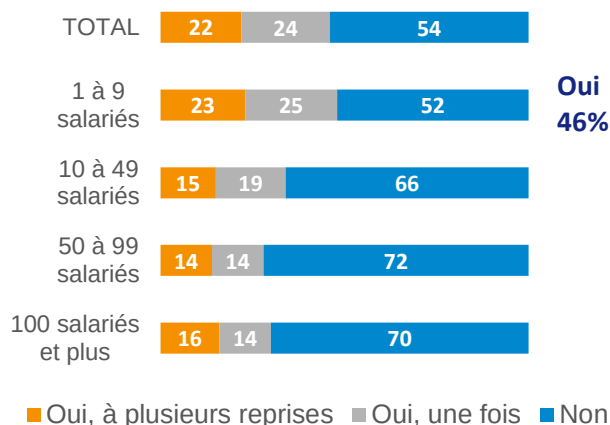
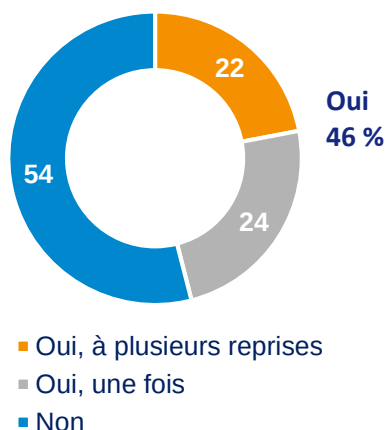
Le recours à au moins une aide est majoritaire sur cette population d'entreprises, plus hétérogène au niveau sectoriel et particulièrement important dans la population d'entreprises employant au moins 10 salariés.

Concernant le non-recours, les résultats de l'enquête sont similaires à ceux de la base Union : près de deux entreprises sur 10 d'au moins un salarié n'ont pas recouru aux aides dont à peu près un tiers étaient contraints (13 % des entreprises non recourantes n'étaient pas éligibles ; 11 % déclarent s'être vues refuser les aides pour des raisons qui lui semblent injustes ; 8 % déplorent que les démarches étaient trop longues ou trop complexes).

¹ Voir Encadré 7, section 1 du Chapitre 3.

3.1. L'impact de la crise sanitaire

Question : votre entreprise a-t-elle fait l'objet d'une fermeture administrative pendant la période de la crise sanitaire ?



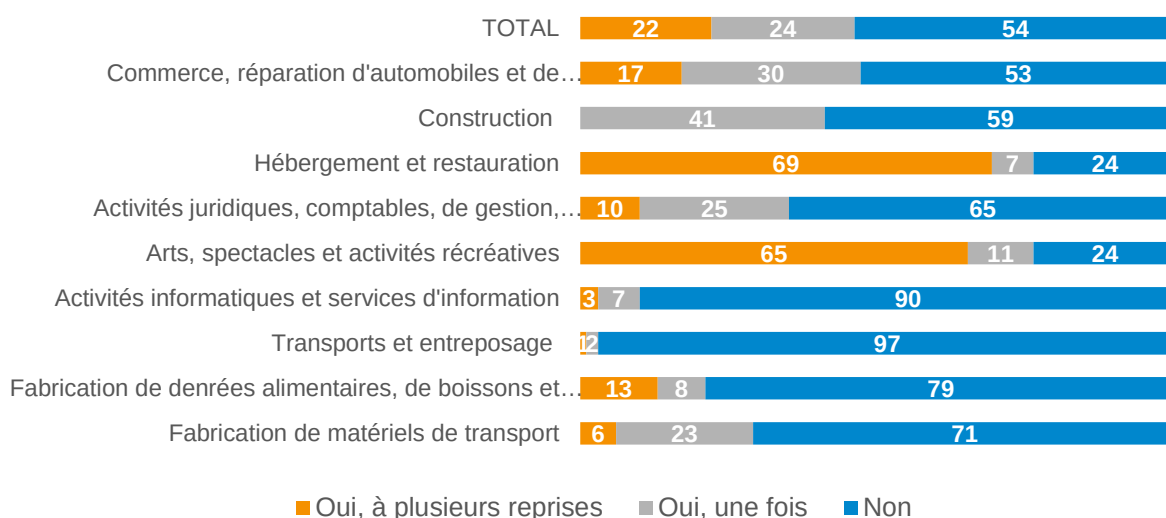
Base : ensemble des entreprises

Source des graphiques et tableaux dans l'ensemble de cette section : Ipsos, enquête réalisée pour France Stratégie, du 16 au 25 juin 2021, auprès de 600 dirigeants d'entreprise.

Les entreprises ont été touchées de manière très inégale selon le secteur, l'hébergement-restauration et les arts et spectacles ayant de loin été les plus affectés.

Question : votre entreprise a-t-elle fait l'objet d'une fermeture administrative pendant la période de la crise sanitaire ?

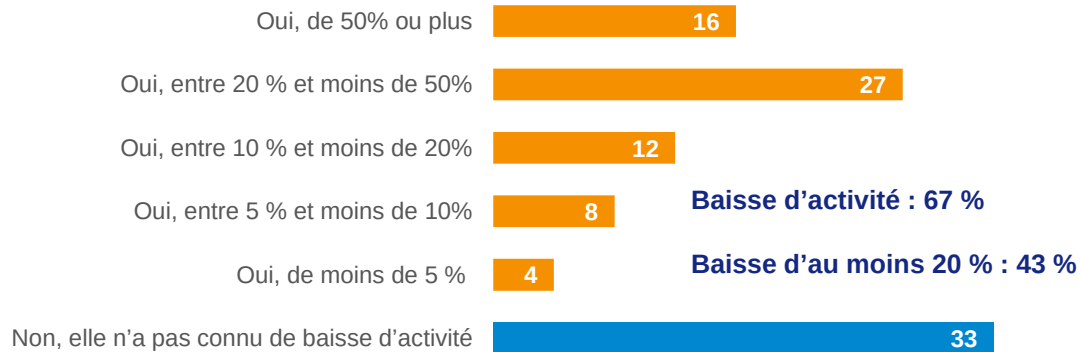
Selon le secteur



Base : ensemble des entreprises

Au total, plus de deux tiers des entreprises enquêtées ont connu une baisse d'activité sur l'année 2020, baisse qui a dépassé la barre des 20 % pour plus de 4 entreprises sur 10.

Question : Votre entreprise a-t-elle connu une baisse de son activité sur l'année 2020 ?

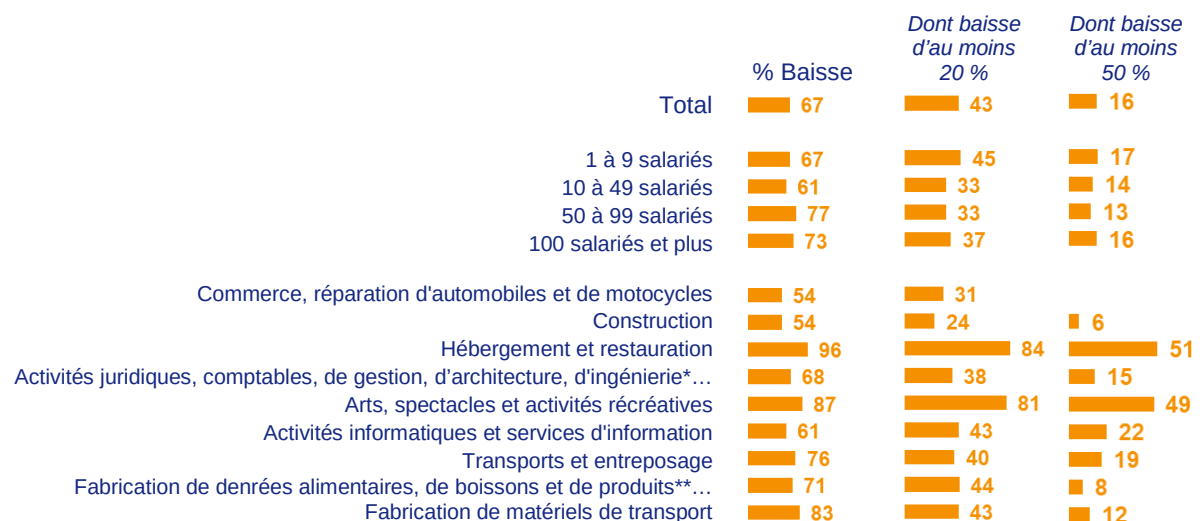


Base : ensemble des entreprises

Dans tous les secteurs, la majorité des entreprises ont été affectées économiquement, mais les baisses d'au moins 50 % sont principalement concentrées sur les secteurs de l'hébergement-restauration et des arts et spectacles.

Question : Votre entreprise a-t-elle connu une baisse de son activité sur l'année 2020 ?

Selon la taille et le secteur

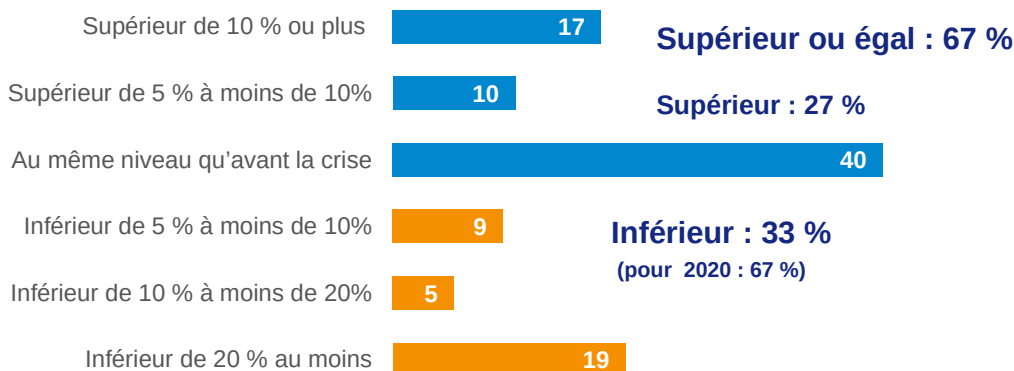


*... de contrôle et d'analyses techniques ** ... à base de tabac

Base : ensemble des entreprises

Au premier trimestre, deux tiers des entreprises déclarent avoir retrouvé une activité normale voire supérieure à l'avant-crise. Toutefois, près d'une sur cinq a toujours une activité inférieure de 20 % au moins à l'avant-pandémie.

Question : Comment se situe votre niveau d'activité au premier trimestre 2021 par rapport à votre niveau d'activité avant le début de la crise sanitaire ?

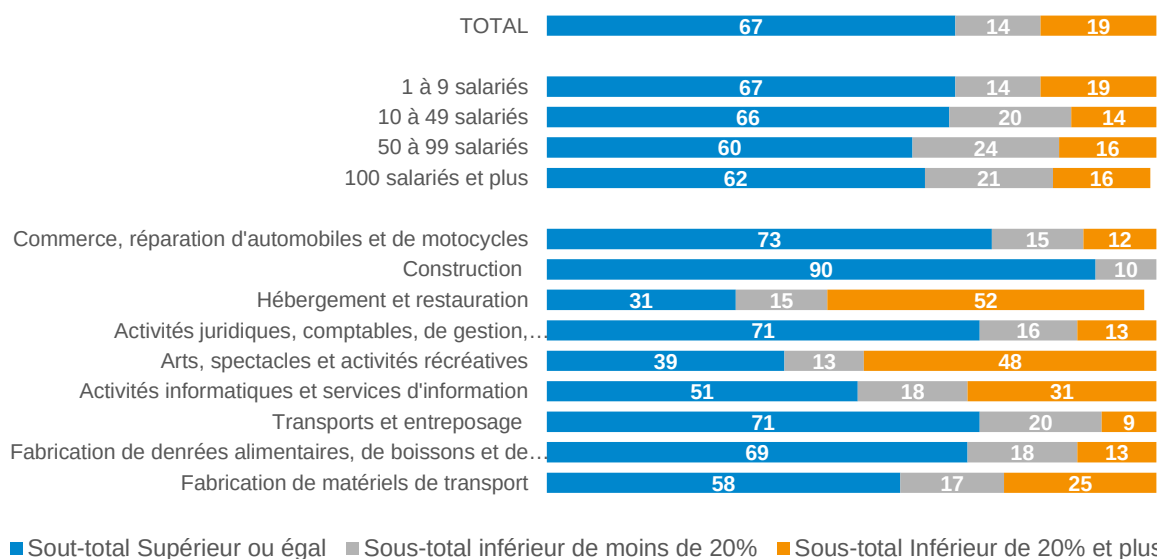


Base : ensemble des entreprises

La récupération de l'activité varie peu selon la taille de l'entreprise mais reste très inégale selon les secteurs.

Question : Comment se situe votre niveau d'activité au premier trimestre 2021 par rapport à votre niveau d'activité avant le début de la crise sanitaire ?

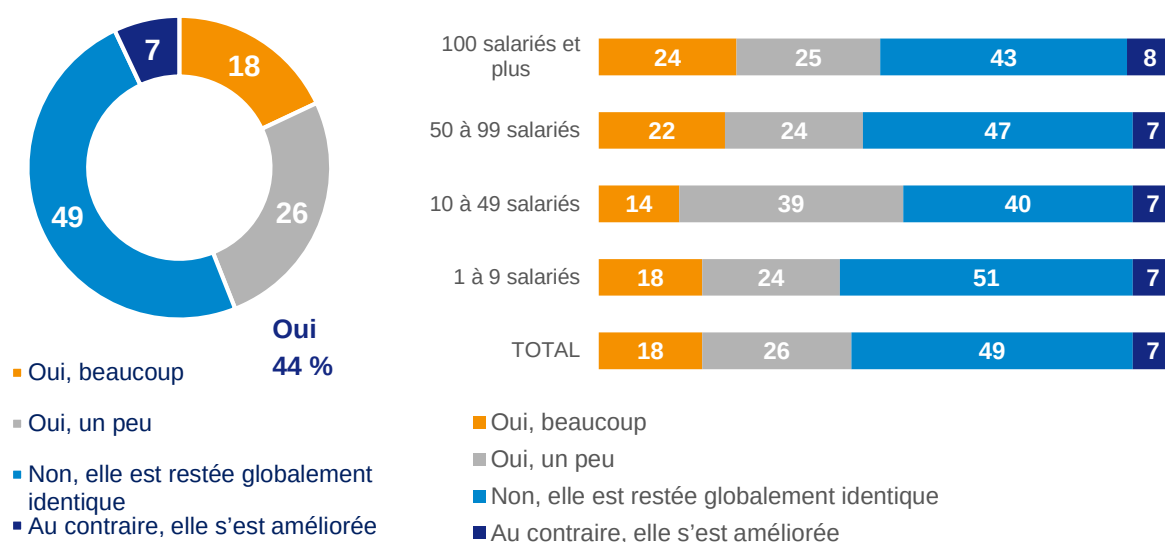
Selon la taille et le secteur



Base : ensemble des entreprises

Si la reprise a permis à la majorité de rattraper les dégâts causés, 44 % des entreprises enquêtées signalent une dégradation de leur situation financière à la suite de la crise.

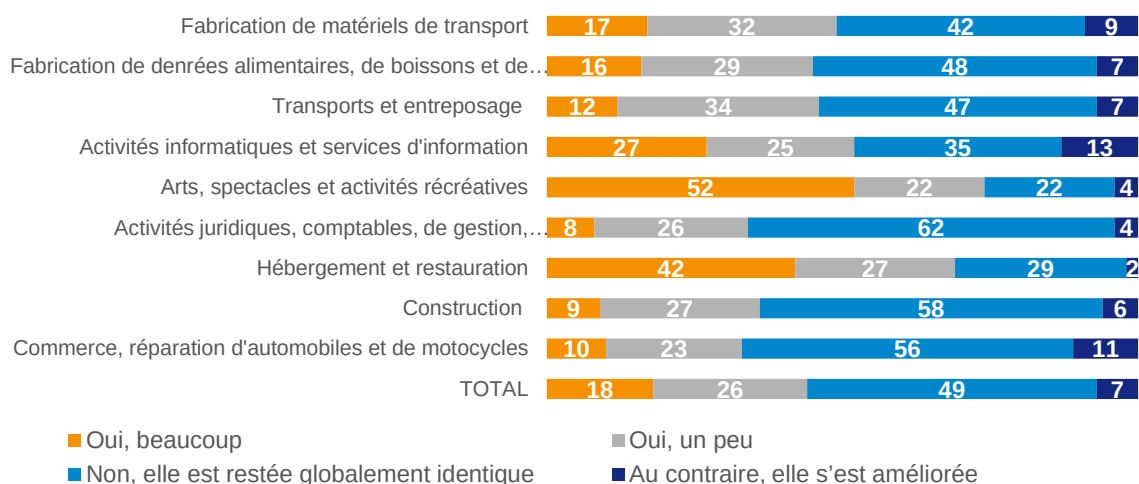
Question : *Au final, la situation de votre entreprise s'est-elle dégradée suite à la crise économique et sanitaire ?*



Même dans les secteurs qui s'en sortent le mieux, au moins une entreprise sur trois déclarent une situation financière dégradée.

Question : *au final, la situation de votre entreprise s'est-elle dégradée suite à la crise économique et sanitaire ?*

Selon le secteur

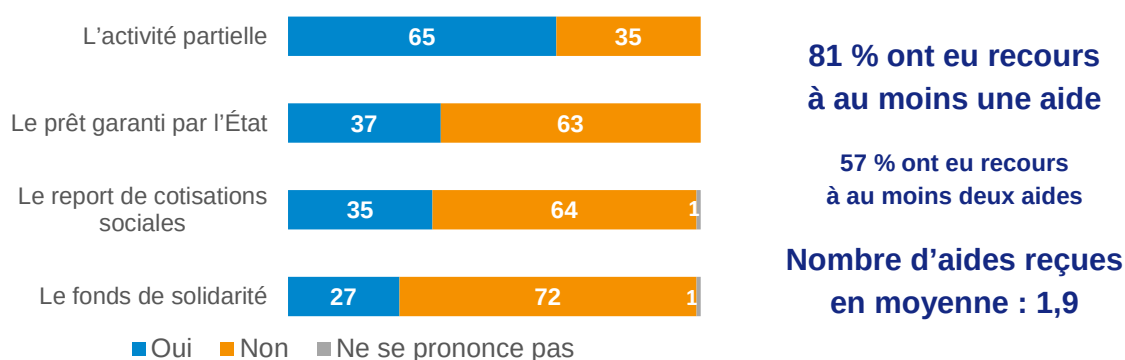


Base : ensemble des entreprises

3.2. Recours et non-recours aux dispositifs de soutien

Sur les entreprises enquêtées, 8 sur 10 ont eu recours à au moins une des aides proposées par l'État, l'activité partielle ayant, de loin, été l'aide la plus sollicitée (près des deux tiers des entreprises y ont eu recours). Sur les entreprises de plus de 10 salariés, 90 % ont eu recours à au moins une des aides, ce qui correspond aux estimations faites à partir des bases exhaustives constituées par le secrétariat du comité (voir Chapitre 3).

Question : Pour chacun des dispositifs de soutien aux entreprises suivants, dites-moi si vous avez eu recours pendant la période de crise sanitaire ?



Base : ensemble des entreprises

Les très petites entreprises ont moins eu recours à l'activité partielle mais ont davantage eu recours au fonds de solidarité que les autres.

Question : pour chacun des dispositifs de soutien aux entreprises suivants, dites-moi si vous avez eu recours pendant la période de crise sanitaire ?

Selon la taille

	Au moins une aide	Activité partielle	Prêt garanti par l'État	Report de cotisations sociales	Fonds de solidarité	Report de charges fiscales	Nombre moyen d'aides
TOTAL	81 %	65 %	37 %	35 %	27 %	27 %	1,9
1 à 9 salariés	79 %	61 %	36 %	34 %	29 %	27 %	1,9
10 à 49 salariés	90 %	88 %	43 %	40 %	13 %	31 %	2,1
50 à 99 salariés	90 %	89 %	36 %	41 %	16 %	30 %	2,1
100 salariés et plus	89 %	86 %	27 %	31 %	14 %	26 %	1,8

Base : ensemble des entreprises

Le fonds de solidarité a avant tout été utilisé dans les secteurs de l'hébergement-restauration et des arts et spectacles.

Question : Pour chacun des dispositifs de soutien aux entreprises suivants, dites-moi si vous avez eu recours pendant la période de crise sanitaire ?

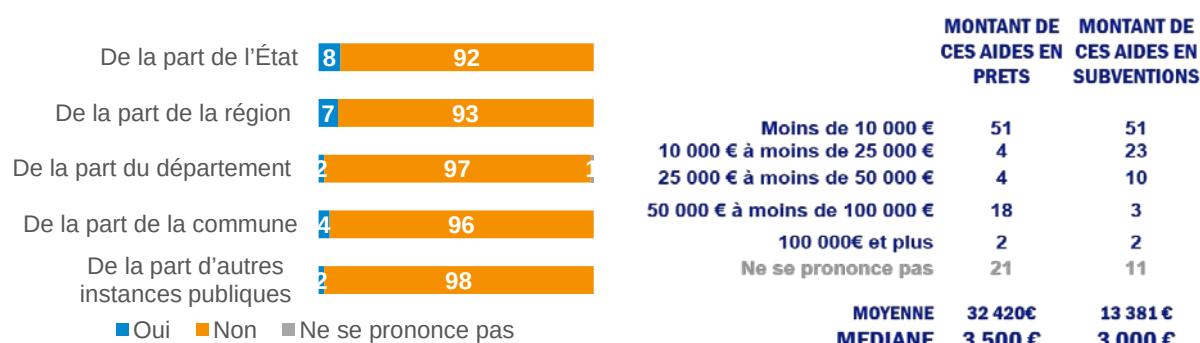
Selon le secteur

En %	Au moins une aide	Activité partielle	Prêt garanti par l'État	Report de cotisations sociales	Fonds de solidarité	Report de charges fiscales	Nombre moyen d'aides
TOTAL	81	65	37	35	27	27	1,9
Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	77	57	36	27	19	18	1,6
Construction	89	69	27	44	10	31	1,8
Hébergement et restauration	88	82	46	44	65	49	2,9
Activités juridiques, comptables, de gestion, de contrôle et d'analyses techniques	69	56	26	22	18	16	1,4
Arts, spectacles et activités récréatives	89	80	69	56	67	45	3,2
Activités informatiques et services d'information	91	61	44	41	35	24	2
Transports et entreposage	83	66	36	27	7	22	1,6
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	61	55	28	20	10	11	1,2
Fabrication de matériels de transport	85	72	51	39	8	35	2

Base : ensemble des entreprises

Le recours à d'autres aides que les quatre principales est beaucoup plus marginal et le montant de ces aides généralement bien inférieur à celui des aides « classiques ».

Question : Avez-vous bénéficié d'autres dispositifs...

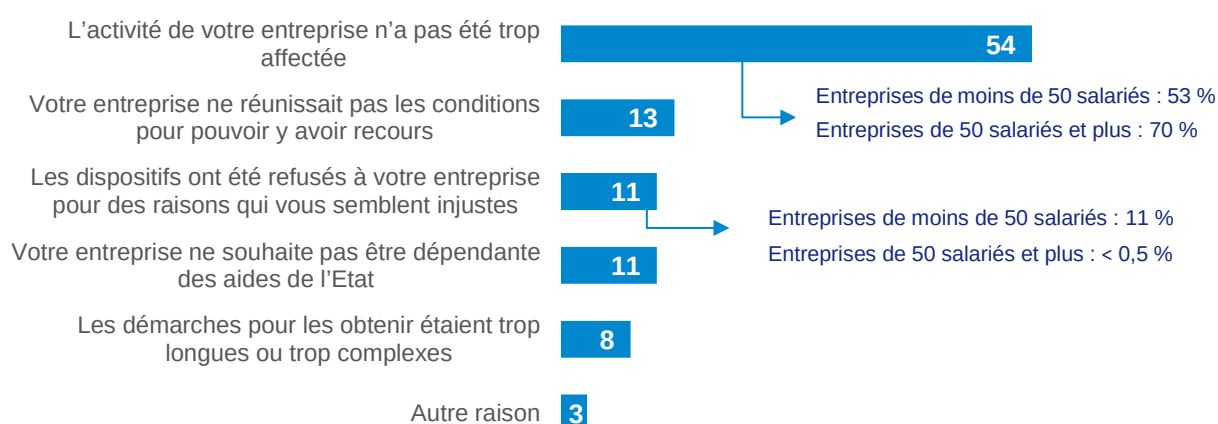


Base : ensemble des entreprises

Base : entreprises bénéficiaires

Parmi les entreprises qui n'ont recouru à aucune aide, la majorité estiment qu'elles n'en avaient pas besoin et 10 % ne souhaitent par ailleurs pas dépendre des aides de l'État. *A contrario*, 32 % du non-recours (soit 6 % des entreprises interrogées) peut être interprété comme « involontaire » ou « subi » : 13 % des entreprises non recourantes n'étaient pas éligibles ; 11 % déclarent s'être vu refuser les aides pour des raisons qui lui semblent injustes ; 8 % déplorent que les démarches étaient trop longues ou trop complexes.

Question : *Quelle est la principale raison de votre absence de recours aux dispositifs de soutien d'urgence ?*

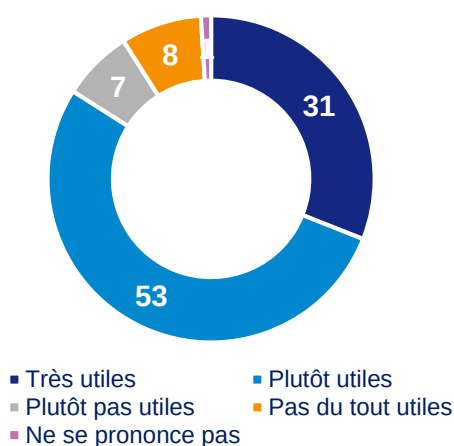


Base : aux entreprises qui n'ont reçu aucune des aides, soit 19 % des entreprises interrogées

3.3. L'appréciation portée sur les aides par les entreprises

La plupart des entreprises qui ont eu recours aux aides estiment qu'elles leur ont été utiles voire très utiles pour traverser la crise. *A contrario*, 15 % des entreprises estiment qu'elles ont été « plutôt pas utiles » ou « pas du tout utiles », ce qui peut s'interpréter comme de l'effet d'aubaine.

Question : au final, avez-vous trouvé les dispositifs utiles pour aider votre entreprise à traverser la crise ?



% Pas utiles

Entreprises de moins de 10 salariés : 16 % (contre 5 % pour les entreprises de 50 salariés et plus)

Transports et entreposage : 27 %
(contre 15 % en moyenne)

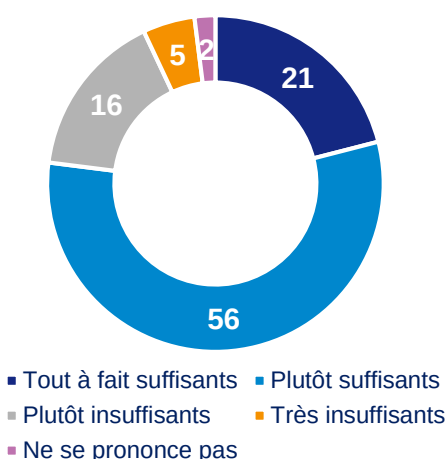
Province : 17 %
(contre 7 % en Île-de-France)

Entreprises faisant partie d'un groupe : 23 %
(contre 15 % pour les entreprises indépendantes)

Base : aux entreprises qui ont bénéficié d'au moins un des cinq dispositifs cités, soit 81 % des entreprises interrogées

Plus des trois quarts des entreprises recourantes considèrent que les montants mobilisés étaient suffisants. À noter que 5 % déclarent *a contrario* que les montants étaient très insuffisants.

Questions : Est-ce que les montants mobilisés ont été suffisants ou insuffisants pour votre entreprise ?



% Insuffisants

Arts spectacle et activité récréatives : 43 %

Fabrication de denrées alimentaires, boissons et produits à base de tabac : 32 %

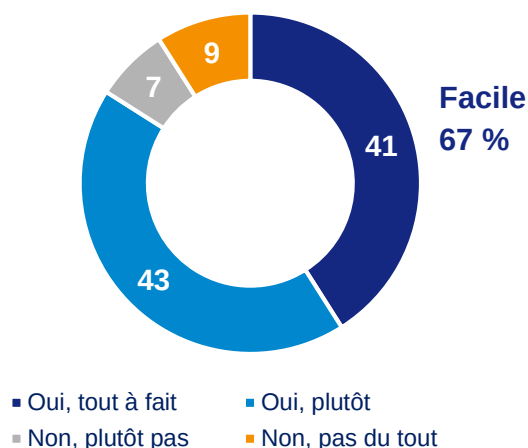
Hébergement et restauration : 29 %
(contre 22 % en moyenne)

Moins de 500 000 € de chiffre d'affaires : 23 %
(contre 13 % pour les entreprises avec au moins 2 millions € de chiffres d'affaires)

Base : aux entreprises qui ont bénéficié d'au moins un des cinq dispositifs cités, soit 81 % des entreprises interrogées

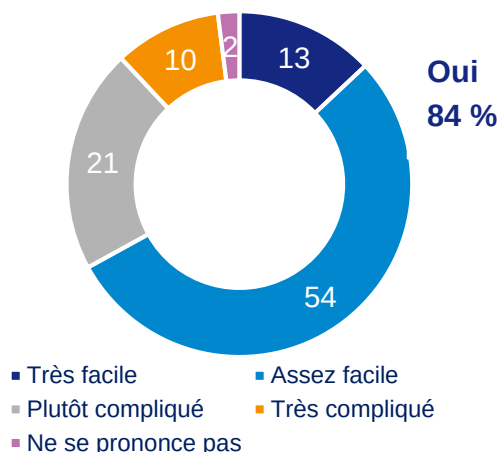
Sur le plan pratique, le constat est également positif : les deux tiers des bénéficiaires ont trouvé les aides faciles à mobiliser et la plupart estiment que les délais de paiement étaient raisonnables.

Question : Et avez-vous trouvé la mobilisation des dispositifs facile ou compliquée ?



Base : aux entreprises qui ont bénéficié d'au moins un des cinq dispositifs cités

Question : Est-ce que les délais de paiement des mesures de soutien à votre entreprise ont été raisonnables ?

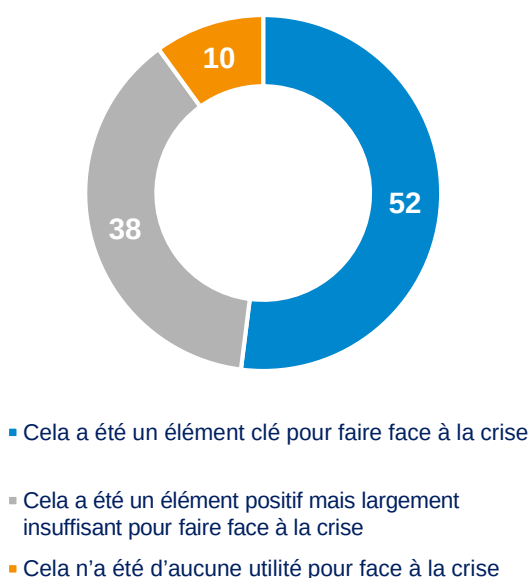


Base : aux entreprises qui ont bénéficié d'un des dispositifs suivants : PGE, AP, Fonds de solidarité

Activité partielle

La moitié des entreprises qui ont bénéficié de l'activité partielle considère que cela a été un élément clé pour leur permettre de faire face à la crise.

Question : Pour votre entreprise, quel rôle a joué l'activité partielle ?



% Élément clé

Ont fait l'objet de plusieurs fermetures administratives : 63 %
(contre 48 % pour les autres)

Entreprises indépendantes : 54 %
(contre faisant partie d'un groupe : 44 %)

Les trois quarts des entreprises qui n'ont pas eu recours à l'activité partielle estiment qu'elles n'en avaient pas besoin car leur activité était suffisamment soutenue. Le non recours « subi » pour l'activité partielle est estimé au total à 13 % seulement.

Question : quelle est la raison principale pour laquelle vous n'avez pas eu recours à l'activité partielle ?



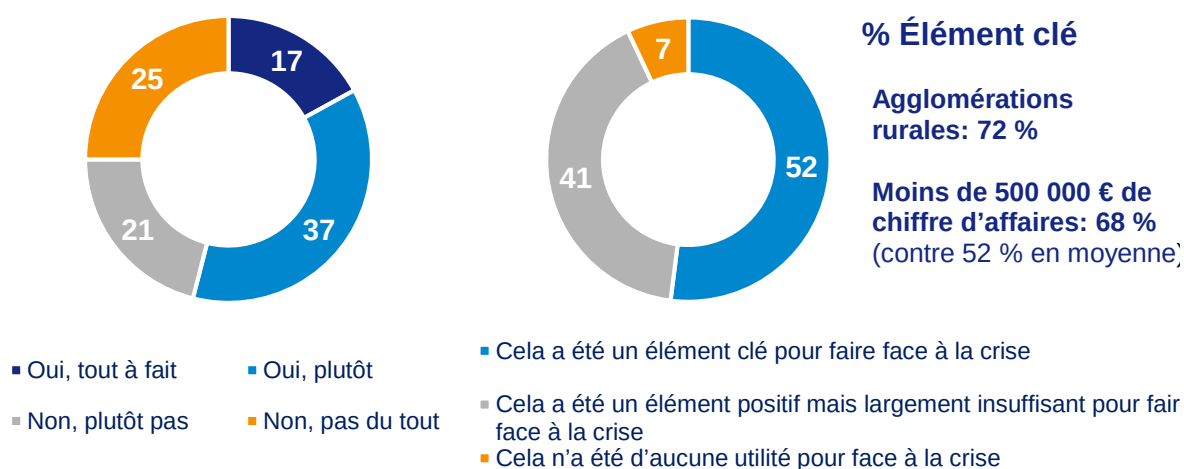
Base : aux entreprises qui n'ont pas bénéficié de l'activité partielle, soit 36 % des entreprises interrogées

Le Fonds de solidarité

Comme l'activité partielle, le fonds de Solidarité a été un élément clé pour faire face à la crise pour la moitié des entreprises bénéficiaires, même si seules 17 % estiment que le montant était tout à fait suffisant pour couvrir leurs besoins.

Question : le montant du fonds de solidarité était-il suffisant pour couvrir vos besoins ?

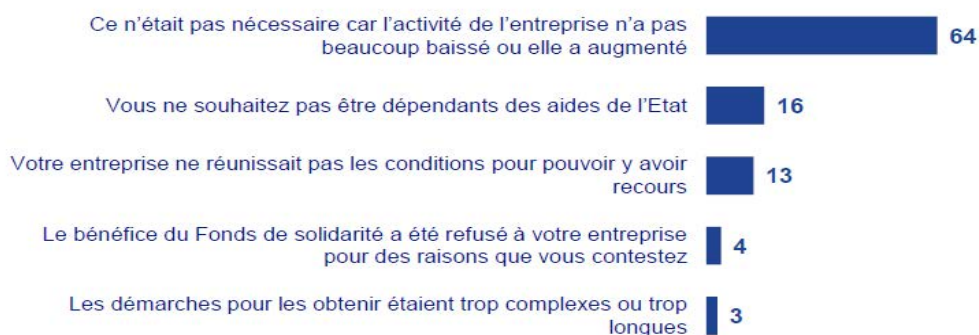
Question : Pour votre entreprise, quel rôle a joué le fonds de solidarité ?



Base : aux entreprises qui ont bénéficié du fonds de solidarité, soit 27 % des entreprises interrogées

La majorité des entreprises qui n'ont pas eu recours au fonds de solidarité estiment qu'elles n'en avaient pas besoin, mais 16 % n'y ont pas eu recours pour ne pas être dépendantes des aides de l'État et 13 % parce qu'elles ne remplissaient pas les conditions (mais cette dernière réponse concerne probablement les entreprises de plus grande taille, qui pour la plupart n'ont pas été éligibles au fonds de solidarité). Seulement 4 % des entreprises non recourantes signalent que l'aide leur a été refusée, et 3 % qu'elles y ont renoncé en raison des démarches trop longues ou coûteuses.

Question : *quelle est la raison principale pour laquelle vous n'avez pas eu recours au fonds de solidarité ?*

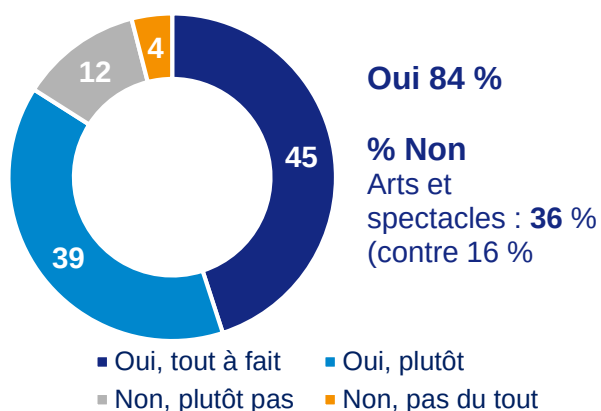


Base : aux entreprises qui n'ont pas bénéficié du fonds de solidarité, soit 72 % des entreprises interrogées

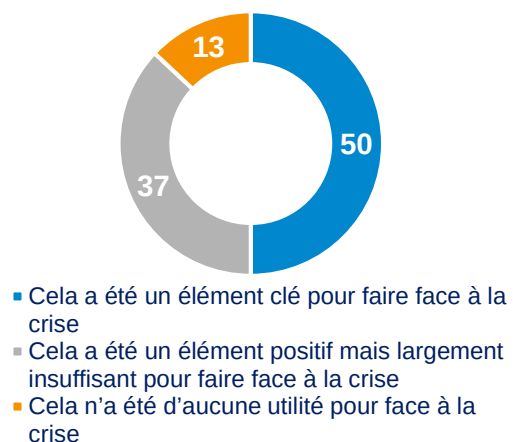
Le prêt garanti par l'État

La plupart des entreprises qui ont eu recours au PGE considèrent que le montant était suffisant pour couvrir leurs besoins. Ainsi, pour la moitié des bénéficiaires, cela a été un élément clé pour faire face à la crise.

Question : *Le montant de prêt garanti par l'État contracté était-il suffisant pour couvrir vos besoins ?*



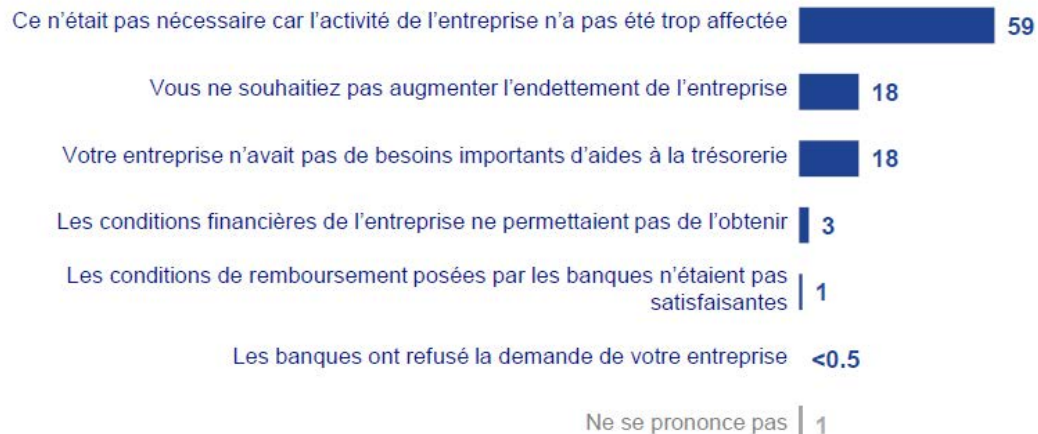
Question : *Pour votre entreprise, quel rôle a joué le prêt garanti par l'État ?*



Base : aux entreprises qui n'ont pas bénéficié du PGE, soit 37 % des entreprises interrogées

La quasi-totalité des entreprises qui n'ont pas contracté un PGE n'y ont pas eu recours parce qu'elles n'en avaient pas particulièrement besoin.

Question : *quelle est la raison principale pour laquelle vous n'avez pas eu recours au prêt garanti par l'État ?*



Base : aux entreprises qui n'ont pas bénéficié du prêt garanti par l'État, soit 63 % des entreprises interrogées



CHAPITRE 4

QUELS LIENS ENTRE DISPOSITIF DE SOUTIEN ET CHOC D'ACTIVITÉ ?

Le précédent chapitre portait sur le recours aux dispositifs de soutien en fonction des caractéristiques des entreprises avant-crise (secteur, taille, caractéristiques financières). L'étude du lien entre le recours aux dispositifs de soutien et le choc d'activité subi par les entreprises, proposée dans ce chapitre, permet d'une part de mesurer l'impact des dispositifs de soutien sur le compte d'exploitation des entreprises afin de s'assurer de l'adéquation entre les aides reçues et la perte d'activité subie et, d'autre part, d'évaluer le ciblage des dispositifs et de détecter d'éventuels effets d'aubaine.

Dans un premier temps, l'impact des dispositifs de soutien sur le compte d'exploitation des entreprises est étudié au niveau agrégé à partir de l'exploitation des comptes trimestriels. Cette analyse permet, pour chaque secteur d'activité au niveau A17, de mettre en cohérence la baisse de l'excédent brut d'exploitation des entreprises et les montants des dispositifs de soutien pendant la première et la deuxième vague.

Dans un deuxième temps, une première simulation de l'impact des dispositifs de soutien sur le compte d'exploitation est réalisée au niveau de l'entreprise, en estimant économétriquement la variation de la valeur ajoutée en 2020 à partir des données de TVA. Cette partie permet, pour chaque secteur d'activité, d'estimer la distribution des entreprises en matière de taux de compensation par les dispositifs de soutien de la baisse de l'excédent brut d'exploitation des entreprises en 2020.

Enfin, une analyse du recours aux dispositifs de soutien en fonction de la baisse du chiffre d'affaires, mesurée à partir des données de TVA, est proposée jusqu'à fin mars 2021. Cette dernière partie permet ainsi d'estimer le ciblage des dispositifs en fonction de l'ampleur du choc d'activité, toujours au niveau sectoriel A17, tout en distinguant la première et la deuxième vague.

1. Impact des dispositifs de soutien sur le compte d'exploitation des entreprises

Deux approches complémentaires sont proposées pour estimer l'impact des dispositifs de soutien sur la valeur ajoutée et l'excédent brut d'exploitation des entreprises, soit sur les pertes ou les revenus des entreprises engendrés par leur seule activité pendant la crise. La première repose sur l'exploitation des comptes trimestriels fournis par la comptabilité nationale¹ et des données des dispositifs au niveau agrégé afin de proposer un cadre d'analyse cohérent au niveau macroéconomique. Cette analyse sera réalisée sur les branches marchandes, principales bénéficiaires des mesures de soutien². La deuxième propose d'utiliser des données au niveau individuel afin de mesurer l'hétérogénéité de l'impact des dispositifs sur les entreprises en fonction du choc d'activité, de leur taille ou de leur secteur³.

L'excédent brut d'exploitation (EBE) est égal à la valeur ajoutée, diminuée de la rémunération des salariés, des impôts sur la production et augmentée des subventions d'exploitation. Cet indicateur ne prend pas en compte les revenus de la propriété, les autres impôts et subvention, ni les impacts du mode de financement et notamment les charges et produits financiers. D'après les données de la comptabilité nationale, l'EBE des branches principalement marchandes⁴ a baissé en moyenne de 6,4 % entre le T2 2020 et le T1 2021, par rapport à son niveau avant-crise⁵ (- 45,5 milliards d'euros). Cette baisse n'est que de 4 % lorsqu'on corrige de l'effet année double du CICE en 2019 (voir le chapitre 2). La baisse de l'EBE est concentrée sur la première vague : par rapport au second semestre 2019, elle est de 12,1 % aux deuxième et troisième trimestres 2020 (9,7 % en corrigeant de la bascule CICE), mais seulement de 0,7 % (+ 1,7 % en corrigeant de la bascule CICE) au quatrième trimestre 2020 et au premier trimestre 2021.

D'après nos estimations, les mesures d'urgence ont permis de compenser à hauteur de 45 % la baisse de l'EBE des branches marchandes lors de la première vague, et totalement lors de la deuxième vague⁶. Cette différence s'explique principalement par la forte

¹ Insee (2021), « [Comptes nationaux trimestriels au premier trimestre 2021](#) », Comptes de la Nation en base 2014 – Résultats détaillés, *Insee Résultats*, mai.

² Le secteur « administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale » (OQ) est retiré de notre analyse.

³ Cette analyse sera réalisée sur les entreprises du secteur marchand hors secteurs agricole et financier.

⁴ Total des branches à l'exception des services non marchands (OQ) « administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale » – (OQ) est retiré de notre analyse.

⁵ Le niveau d'avant-crise retenu est le niveau observé au second semestre 2019.

⁶ Cette estimation est obtenue en neutralisant les effets comportementaux des entreprises. Autrement dit, la situation avec dispositifs d'urgence est comparée à une situation contrefactuelle sans dispositif de soutien et

augmentation des versements du fonds de solidarité entre les deux vagues (+ 12 milliards d'euros) et montre la nécessité d'un dispositif complémentaire à l'activité partielle pour compenser totalement la baisse d'EBE afin de préserver, *in fine*, la trésorerie des entreprises les plus touchées par la crise. Par ailleurs, sur les deux vagues cumulées, l'activité partielle a permis aux entreprises d'ajuster les rémunérations restant à leur charge (- 6,7 %) au choc d'activité subi (- 7,1 %) tout en préservant, dans l'ensemble, les revenus et l'emploi des salariés. En effet, d'après l'Insee¹, l'emploi salarié serait 1 point en dessous de son niveau avant-crise fin mars 2021, tandis que le revenu disponible brut des ménages serait de 2 points au-dessus de son niveau avant-crise fin mars 2021 (voir chapitre 2 pour une analyse détaillée)².

L'exploitation des données individuelles grâce à un modèle de micro-simulation, décrit en deuxième partie, permet d'évaluer, sur l'année 2020, la distribution de l'impact des dispositifs de soutien des entreprises des secteurs marchands non agricoles et financiers. Les dispositifs de soutien ont permis de réduire de 13 points la part d'entreprises ayant connu une baisse de leur EBE en 2020 et de 14 points la part d'entreprises ayant connu une baisse de leur EBE supérieure à 25 points de la valeur ajoutée. Quel que soit le secteur, le décile ayant connu la plus forte baisse d'EBE avant prise en compte des dispositifs est le premier bénéficiaire des dispositifs de subvention. Ainsi, la compensation permise par les dispositifs de soutien est d'au moins trois fois supérieure pour le décile le plus impacté par rapport au décile le moins impacté pour tous les secteurs.

1.1. Impact des différents dispositifs sur la comptabilité des entreprises

Parmi les dispositifs de soutien, on peut distinguer des mesures de subvention, d'une part, telles que l'activité partielle, les exonérations et aides au paiement des charges sociales, ou les versements du fonds de solidarité, et, d'autre part, des mesures de trésorerie, telles que le prêt garanti par l'État ou les reports de charges sociales. Les premières soutiennent directement l'EBE. À l'inverse, les mesures de trésorerie n'ont pas d'impact direct sur l'EBE, mais permettent aux entreprises de faire face à une éventuelle situation d'illiquidité. Elles donnent aussi la possibilité aux entreprises d'amortir sur plus long terme le choc sur l'EBE pour reconstituer leurs fonds propres. Pour rappel, l'EBE est calculé de la manière suivante :

$$EBE = \text{Valeur Ajoutée} - \text{Rémunérations} - \text{impôts de prod.} + \text{subv. d'exploitation} \quad (1)$$

dans laquelle les entreprises n'auraient pas été en mesure d'ajuster leur masse salariale en réponse à la crise. Ce contrefactuel ne correspond pas non plus à une situation sans crise dans laquelle les entreprises auraient pu embaucher ou augmenter leur masse salariale.

¹ Insee (2021), « [Retour en surface](#) », *Note de conjoncture*, 1^{er} juillet.

² Le niveau avant-crise considéré est le niveau observé au quatrième trimestre 2019.

Tout au long de cette étude, le choix a été fait de ne pas descendre au-delà de l'excédent brut d'exploitation dans le compte de résultat des entreprises. Le calcul de l'EBE présente l'avantage de ne pas tenir compte de la politique de financement ou encore des dépenses exceptionnelles pour se concentrer exclusivement sur la richesse dégagée par l'entreprise grâce à son seul cycle d'exploitation. Ce choix s'explique par le fait que les données sur le financement ou les dépenses/recettes exceptionnelles ne sont pas disponibles pour l'année 2020 et ont probablement été fortement affectées par la crise. Dans le détail, les dispositifs de soutien impactent l'EBE de la manière suivante :

- **Activité partielle** : l'activité partielle correspond à une prestation versée aux salariés en inactivité par les administrations publiques en substitution de la rémunération habituellement payée par l'entreprise. Celle-ci s'élève en règle générale à environ 70 % du salaire brut et 84 % du salaire net¹, et n'est pas soumise aux cotisations sociales (le taux de prise en charge est supérieur pour les bas salaires, allant jusqu'à 100 % au niveau du Smic). Dans le cadre du régime exceptionnel d'activité partielle, l'entreprise est ainsi dispensée de verser un salaire aux salariés en inactivité à l'exception des secteurs les moins impactés par la crise². Ce dispositif se traduit pour les entreprises par une baisse des rémunérations des salariés et contribue à réduire la perte d'exploitation et soutenir leur taux de marge.
- **L'activité partielle a ainsi un impact positif sur l'EBE** : il correspond aux salaires et cotisations qui auraient dû être versés aux salariés en inactivité. En l'absence de ce dispositif, l'entreprise aurait dû verser un salaire brut aux salariés en inactivité que l'on estime en moyenne à 143 %³ du montant d'activité partielle versé aux salariés, et s'acquitter des cotisations patronales sur ce salaire versé.
- **Fonds de solidarité** : cette aide, dont le montant varie selon les secteurs, la perte de chiffre d'affaires et la taille de l'entreprise, constitue une subvention publique versée aux entreprises non financières. Celle-ci permet également de limiter la perte d'exploitation et de soutenir le taux de marge malgré la baisse d'activité. Le fonds de solidarité a un impact positif sur l'EBE en augmentant le montant des subventions d'exploitation reçus.

¹ D'après le ministère du Travail, l'activité partielle couvre 70 % de la rémunération de 4,5 Smic, avec un minimum de 8,11 € et dans la limite d'une rémunération de 4,5 Smic.

² Depuis le 30 juin 2020, les secteurs les moins exposés à la crise (secteurs hors S1 et S1 bis) doivent prendre en charge 10 % du salaire brut des salariés placés en activité partielle.

³ En faisant l'hypothèse que l'activité partielle correspond à 70 % du salaire brut, réciproquement le salaire brut correspond à 143 % de l'activité partielle. Pour mémoire, c'est une approximation, car en pratique ce taux est plus faible pour les bas salaires et plus élevé pour les salaires supérieurs à 4,5 Smic. Cette approximation peut donc conduire à majorer la compensation générée par l'activité partielle dans les secteurs où le niveau moyen des salaires est plus faible, comme l'hébergement et la restauration ou les services aux ménages.

- Exonérations et aides au paiement de cotisations sociales : ces dispositifs correspondent à une exonération des cotisations patronales et à une aide au paiement des cotisations et contributions sociales des salariés en activité. Comme l'activité partielle, ce dispositif se traduit pour les entreprises bénéficiaires par une baisse des cotisations dues sur les salaires des employés en activité, donc des rémunérations versées. Cette baisse des cotisations est compensée par une perte pour l'État sur le montant de cotisations dues par l'employeur. Ces deux dispositifs ont aussi un impact positif sur l'EBE qui se traduit par une baisse des rémunérations. Cependant, dans le temps imparti, il n'a pas été possible d'intégrer les données relatives à ce dispositif dans nos deux analyses. Ce dispositif est de bien moindre ampleur que l'activité partielle et le fonds de solidarité, puisqu'en juin 2021 il ne s'élevait qu'à 5,6 milliards d'euros.
- Prêt garanti par l'État : ce dispositif a pour vocation de prévenir un risque d'illiquidité des entreprises à court terme. Il permet également aux entreprises d'amortir la perte d'exploitation sur plusieurs années afin de reconstituer les fonds propres à un horizon de moyen terme. Les remboursements peuvent débuter au plus tard en avril 2022, et s'étaler jusqu'à 2026. Bien que le PGE n'ait pas d'impact direct sur l'EBE, il est utile de comparer le montant reçu à la baisse de l'EBE subie en 2020 dans la mesure où la perte d'exploitation se traduit *in fine* par une baisse de trésorerie.
- Reports de cotisations sociales et charges fiscales : ce dispositif est également une mesure de soutien de la trésorerie des entreprises et des travailleurs indépendants. Tout comme le PGE, ce dispositif n'a pas d'impact direct sur l'EBE mais permet d'amortir sur plusieurs années la baisse de l'EBE en 2020¹.

À partir des éléments précédents, il est possible d'évaluer la part des dispositifs de soutien dans l'EBE ainsi que leur contribution au taux de marge en comparant l'EBE, y compris dispositifs, soit l'EBE observé (1), et l'estimation de l'EBE en l'absence de dispositif (2).

$$EBE_{\text{observé}} = VA - \text{Rémunérations} - \text{impôts de prod.} + \text{subv. d'exploitation} \quad (1)$$

$$EBE_{\text{sans disp.}} = VA - (\text{Rémunérations} + AP * 143 \% * (1 + \tau_{\text{cot.patronales}})) \\ - \text{impôts de prod.} + (\text{subv. d'exploitation} - FS) \quad (2)$$

Par construction, l'EBE calculé sans dispositif est donc inférieur à l'EBE observé.

La variable Rémunérations correspond aux rémunérations effectivement versées par l'entreprise en 2020 (nettes du remboursement de l'activité partielle par l'État), y compris cotisations patronales. La variable $\tau_{\text{cot.patronales}}$ correspond au taux de cotisations patronales rapporté au salaire brut et permet ainsi de passer du salaire brut au « super

¹ La durée d'apurement des reports de cotisations sociales peut aller jusqu'à trente-six mois.

brut », soit le coût du travail pour l'employeur. Le montant $AP * 143 \% * (1 + \tau_{cot.patronales})$ correspond donc au coût employeur que l'entreprise aurait dû payer pour le travail des salariés en inactivité si ceux-ci n'avaient pas été couverts par le dispositif d'activité partielle. La variable FS correspond aux versements de fonds de solidarité reçus par l'entreprise.

Cette étude est réalisée en statique dans la mesure où l'on suppose que les entreprises auraient gardé le même comportement en l'absence de dispositifs. En particulier, il est fait l'hypothèse très forte que les entreprises n'auraient pas réduit leur masse salariale soit en diminuant le nombre d'heures rémunérées ou la rémunération horaire, soit en se séparant de certains de leurs salariés. En d'autres termes, l'étude se place à un niveau d'emploi donné. Ce cadre méthodologique reste pertinent pour l'analyse de la contribution des dispositifs à l'évolution de l'EBE ainsi que de leur ciblage vers les entreprises les plus impactées par la crise.

Dans un premier temps, ces deux équations sont estimées à partir des montants agrégés par branche au niveau A17 fournis par les comptes de branches trimestriels de la comptabilité nationale, ainsi que des montants agrégés de chacun des dispositifs sur la période du deuxième trimestre 2020 au premier trimestre-mars 2021, obtenus à partir de la base de données créée dans le cadre du comité d'évaluation. Ces deux équations seront ensuite estimées au niveau de l'entreprise dans la troisième partie afin d'évaluer l'hétérogénéité du choc d'activité sur l'EBE.

1.2. Impact des dispositifs mesuré à partir de la comptabilité nationale

Cette première analyse propose de rapprocher les montants des dispositifs de soutien avec les comptes trimestriels produits par l'Insee. Ce choix méthodologique permet de se placer dans un cadre d'analyse macroéconomique global et cohérent pour comparer les chocs d'activité au niveau agrégé et le montant des dispositifs. Afin de comparer les agrégats de la comptabilité nationale avec les montants des dispositifs, les évolutions en valeur des séries macroéconomiques seront utilisées.

Dans cette sous-partie, les équations (1) et (2) seront estimées à partir des séries des comptes trimestriels¹ au niveau A17, à l'exception des montants agrégés des dispositifs de soutien, calculés à partir des bases de données des dispositifs mises à disposition du comité. En particulier, la variable $1 + \tau_{cot.patronales}$ est estimée au niveau A17 à partir du ratio rémunérations versées par l'entreprise en 2019 sur la masse salariale versée par l'entreprise en 2019². Les données des comptes trimestriels sont disponibles à partir de la branche au niveau A17 tandis que les données sur les dispositifs ne peuvent être agrégées qu'au niveau

¹ Insee (2021), « [Comptes nationaux trimestriels au premier trimestre 2021](#) », *op. cit.*

² Soit le ratio D1 sur D11 donné par la comptabilité nationale en 2019 par secteur.

du secteur¹. Ainsi, il sera fait l'hypothèse d'une même répartition des dispositifs selon les branches et les secteurs. Par ailleurs, l'analyse est restreinte aux branches marchandes : les services non marchands (OQ), principalement composés des administrations, des activités pour la santé humaine et de l'enseignement, ont été exclus du champ.

Une distinction sera faite entre l'impact des dispositifs de soutien sur l'EBE pendant la première vague – soit les deuxième et troisième trimestres 2020 –, la deuxième vague – soit le quatrième trimestre 2020 et le premier trimestre 2021 –, ainsi que sur le cumul des deux vagues. Les évolutions de l'EBE et de ses composantes seront calculées par rapport au deuxième semestre 2019, utilisé comme période de référence pré-crise².

Sur le cumul des deux vagues, les dispositifs de soutien compensent aux deux tiers la baisse de l'excédent brut d'exploitation

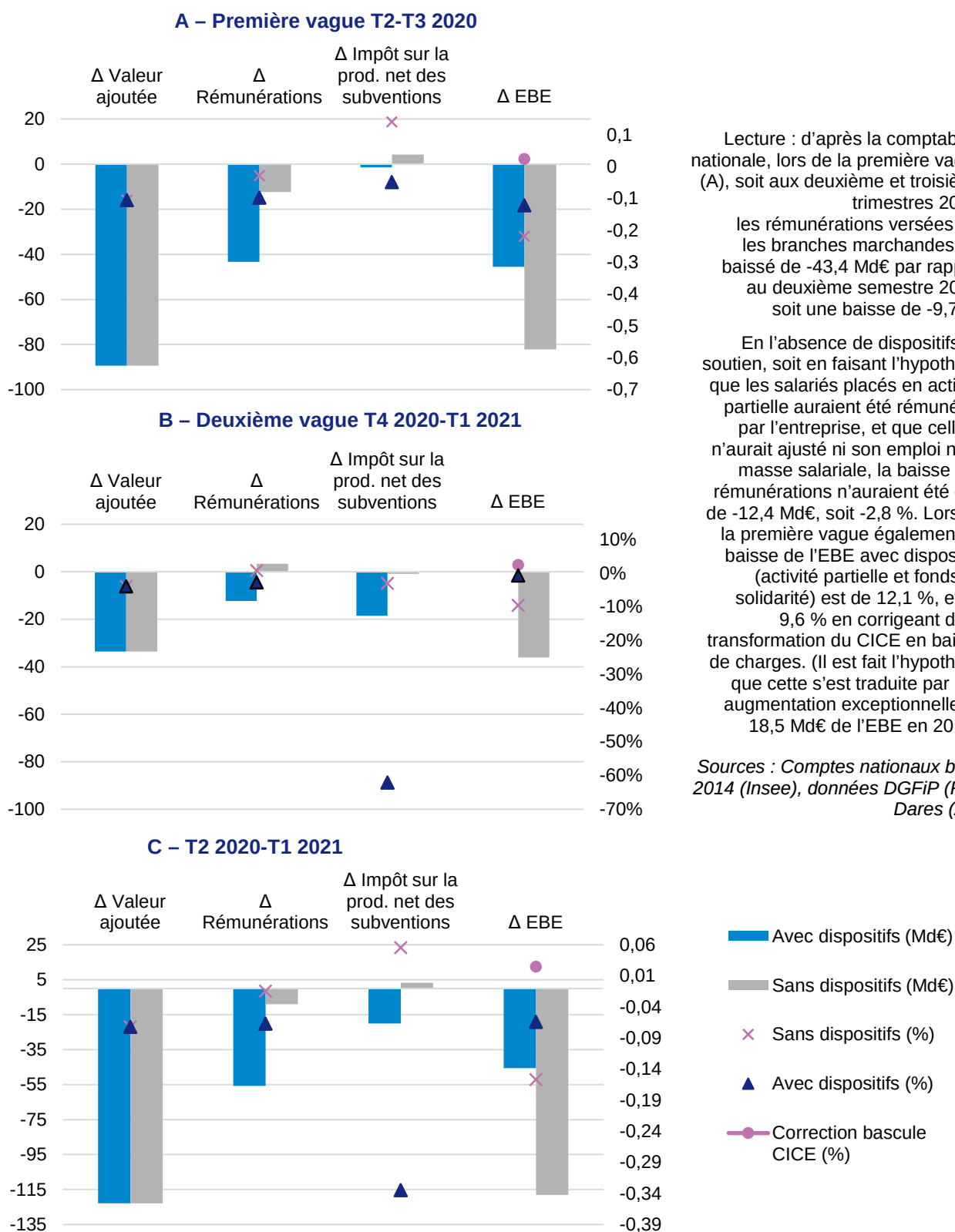
La valeur ajoutée des branches marchandes a reculé de 10,5 % aux deuxième et troisième trimestres 2020 par rapport au second semestre 2019, soit une perte de 89 milliards d'euros (voir Graphique 1A, page suivante). Cette baisse d'activité s'est traduite par une diminution quasi équivalente des rémunérations versées (- 9,7 %), qui correspond, pour près des trois quarts, à la mise en activité partielle des salariés (6,9 points). Quant aux impôts sur la production nets des subventions, ils ont diminué de 5 milliards d'euros lors de la première vague par rapport à la période de référence (second semestre 2019). Cette baisse s'explique essentiellement par les versements du fonds de solidarité. À noter qu'en l'absence de dispositifs de soutien, les impôts sur la production nets des subventions seraient en hausse de 4,2 milliards d'euros par rapport au deuxième semestre 2019, soit + 14,1 %. Cette augmentation s'explique principalement par la baisse des subventions reçues en 2020 suite à la transformation du CICE en baisse de charges en 2019. Enfin, les dispositifs de soutien permettent de compenser de 10 points la baisse de l'EBE lors de la première vague, soit une compensation de 36 milliards d'euros. Ainsi, la baisse de l'EBE a été contenue à 12,1 % grâce au dispositif, et à 9,6 % en corrigeant de la transformation du CICE en baisse de charges³.

¹ Une branche d'activité regroupe uniquement les unités de production qui sont homogènes tandis que le secteur d'activité regroupe des entreprises qui exercent la même activité principale. Ainsi, une entreprise d'un secteur donné peut appartenir à plusieurs branches.

² Ce choix permet de disposer de la même période de référence pour comparer la première et la deuxième vague. Pour le cumul des deux vagues, l'évolution de l'EBE sera également calculée par rapport à la même période de référence. Les données utilisées sont corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrés, ce qui permet de rendre comparables les semestres entre eux.

³ D'après l'Insee, la transformation du CICE en baisse de charges s'est traduite par une baisse de 18,5 milliards d'euros des subventions versées aux entreprises entre 2019 et 2020. Voir Insee (2021), « [Le compte des administrations publiques en 2020](#) », Insee Première, mai.

Graphique 103 – Décomposition de la variation de l'EBE des branches marchandes pendant la première et deuxième vagues, et le cumul des deux vagues



La deuxième vague s'est traduite par une baisse de la valeur ajoutée plus modérée (- 4,0 %) (voir Graphique 103B). Tout comme la première vague, l'activité partielle a permis aux entreprises de réduire les rémunérations dans une proportion équivalente à la baisse d'activité (- 2,8 %). Par ailleurs, l'augmentation massive des versements du fonds de solidarité lors de la deuxième vague a permis de totalement compenser la baisse de l'EBE. Tandis que la baisse de l'excédent brut d'exploitation a été compensée en majorité par l'activité partielle lors de la première vague, elle a été compensée principalement par le fonds de solidarité lors de la deuxième vague. Cette différence entre les deux vagues montre la nécessité d'un dispositif complémentaire à l'activité partielle pour compenser totalement la baisse d'EBE afin de préserver, *in fine*, la trésorerie des entreprises et leur capacité de rebond en sortie de crise.

Sur les deux vagues cumulées, les dispositifs de soutien compensent au deux tiers la baisse de l'EBE des branches marchandes. En particulier, au niveau agrégé, le dispositif d'activité partielle a permis aux entreprises d'ajuster les rémunérations versées (- 6,7 %) au choc d'activité subi (- 7,1 %) tout en préservant, dans l'ensemble, les revenus et l'emploi des salariés. D'un point de vue macroéconomique, les montants alloués au dispositif d'activité partielle semblent ainsi cohérents avec le choc subi par les entreprises pendant les deux vagues. Le fonds de solidarité, dont les versements ont fortement augmenté lors de la deuxième vague, permet de réduire de 23 milliards d'euros la perte d'EBE des entreprises, soit l'équivalent de 2,7 points d'EBE avant-crise. Les dispositifs de soutien permettent ainsi de limiter à 6,1 % la baisse de l'EBE des branches marchandes, soit une baisse de 44 milliards d'euros.

Au niveau agrégé, la diminution de l'EBE des branches marchandes sur les deux vagues cumulées (- 6,4 %) est inférieure au choc d'activité subi par les branches marchandes (- 7,2 %). Ainsi, comme remarqué dans le Chapitre 2, le taux de marge des sociétés non financières¹ en 2020 s'est maintenu à 31,7 %, contre 33,4 % en 2019 d'après l'Insee. Le taux de marge serait même supérieur au niveau d'avant-crise au premier trimestre 2021 à 34,8 %. Cependant, la bonne tenue du taux de marge ne doit pas s'interpréter comme une absence d'impact de la crise sur la situation financière des entreprises. Il signifie qu'en dépit de la baisse d'activité, le partage de la valeur ajoutée entre les rémunérations des salariés et la rémunération du capital (y compris investissement) est resté stable.

Les deux vagues cumulées se traduisent par une chute de l'EBE de près de 46 milliards d'euros par rapport à la situation pré-crise. Cette perte d'EBE est plus de trois fois inférieure au montant total des dispositifs de trésorerie, qui s'élève à 143 milliards d'euros à fin mars 2021. Au niveau agrégé, les dispositifs de trésorerie permettent, à court terme, de couvrir très largement les pertes d'exploitation engendrées par le choc d'activité en 2020. Ce

¹ Calculé comme le ratio entre l'EBE et la valeur ajoutée.

résultat est cohérent avec la très forte hausse de la trésorerie et de l'endettement brut des sociétés non financières observée en 2020 (voir analyse détaillée dans le chapitre 2).

Si, au niveau agrégé, les dispositifs de soutien ont donc permis de préserver la trésorerie des entreprises et de soutenir pleinement l'EBE en 2020, cette analyse peut masquer des situations très hétérogènes selon les secteurs ou les entreprises.

Un impact hétérogène selon les branches d'activité

Sur les deux vagues cumulées, les dispositifs de soutien compensent de plus de 75 % la baisse de l'excédent brut d'exploitation de la branche de l'hébergement- restauration

La contribution à l'évolution de l'EBE des deux dispositifs, activité partielle et fonds de solidarité, varie selon les branches d'activité (voir Graphique 104, page suivante). Le montant de l'EBE en l'absence de dispositifs de soutien est donné par la somme de l'EBE y compris dispositifs, soit l'EBE observé dans la comptabilité nationale, la part de l'EBE compensée par le fonds de solidarité et la baisse des rémunérations compensée par l'activité partielle. Pour la branche de l'hébergement-restauration, la baisse de l'EBE est de 30,2 % (25,6 % en corrigeant de la bascule CICE), soit 7,0 milliards d'euros contre près de 129,4 % (124,8 % après correction du CICE) en l'absence de dispositifs, soit une perte de 30,0 milliards d'euros. Ainsi, les dispositifs permettent une compensation à plus de 75 % de la baisse de l'EBE pour ce secteur.

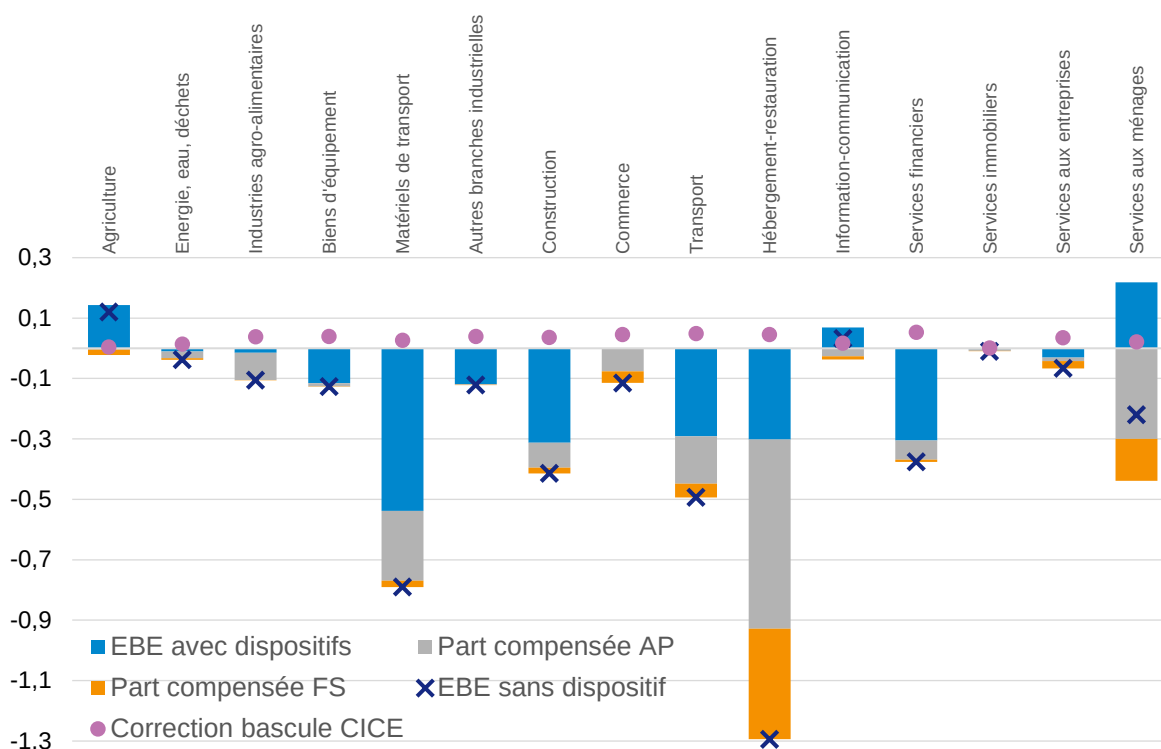
À l'exception de la branche de la fabrication de matériels de transport, les dispositifs de soutien permettent de limiter à 30 % la baisse de l'EBE. La faible compensation de cette dernière branche s'explique par le moindre versement de fonds de solidarité. En effet, les branches industrielles concentrent 20 % de la baisse d'activité des branches marchandes mais ont perçu moins de 2 % des versements du fonds de solidarité sur les deux vagues. Ce résultat s'explique entre autres par le ciblage du fonds de solidarité dans un premier temps vers les indépendants et les TPE, afin notamment de compenser la baisse de rémunération du dirigeant et des travailleurs indépendants. À l'inverse, dans le secteur industriel, composé d'entreprises de taille plus importante, la perte d'EBE se traduit davantage par une moindre rémunération du capital. Cependant, la baisse de l'EBE dans les branches industrielles pourrait se traduire à court terme par une baisse des investissements sans la mise en place de dispositifs de soutien supplémentaires¹.

À l'inverse, la branche des services aux ménages, composée des « arts, divertissement et musées », des « activités sportives, récréatives et de loisirs », des « autres activités de services » et des « activités des ménages en tant qu'employeurs » a connu une hausse

¹ Le Plan de relance prévoit à ce titre 2,3 milliards d'euros de soutien à l'investissement et à la modernisation dans l'industrie.

de son EBE de 21,9 % grâce, notamment, aux versements du fonds de solidarité. Cependant, les données des comptes trimestriels ne permettent pas de descendre à un niveau plus fin. En effet, ce résultat pourrait être dû à de fortes disparités au sein des sous-secteurs ou des entreprises qui composent la branche. Par exemple, dans la branche du commerce, les magasins de produits dits « non essentiels » ont été fortement impactés par les restrictions sanitaires tandis que les commerces alimentaires ont pu maintenir leur activité. La seconde partie de cette analyse, réalisée par micro-simulation à partir de données au niveau de l'entreprise, permettra d'identifier plus finement les entreprises et les secteurs les plus impactés par la crise.

Graphique 104 – Contribution des dispositifs de soutien* à l'évolution de l'EBE pendant les première et deuxième vagues (en %)



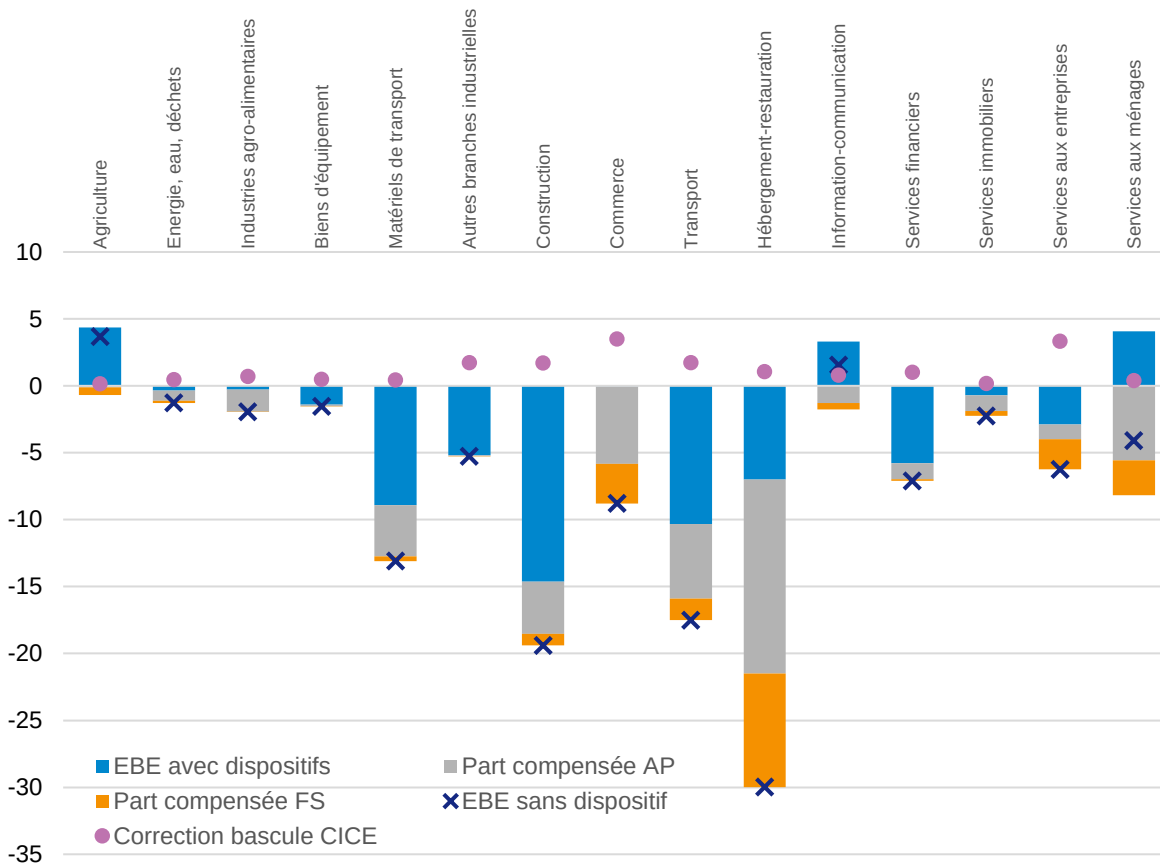
* Rappelons que pour l'activité partielle, la compensation est approximée comme 143 % (1/0,7) du montant versé au salarié, pour tenir compte de l'économie de rémunération brute pour l'entreprise, auquel est également ajouté le montant de cotisation patronal qui aurait dû être payé par l'entreprise

Champ : branches marchandes hors secteur de la cokéfaction raffinage

Lecture : d'après la comptabilité nationale, la branche de l'hébergement restauration a connu une baisse de 30,2 %, soit 7,0 milliards d'euros de son EBE en moyenne sur les deux vagues (T2 2020 – T1 2021), en comparaison avec la période pré-crise (premier semestre 2019). En corrigeant de la transformation du CICE en baisse de charges, cette baisse aurait été de - 25,6 %. Les dispositifs de soutien ont permis de compenser la baisse de l'EBE à hauteur de 37 points pour le fonds de solidarité et 63 points pour l'activité partielle. Autrement dit, sans ces deux dispositifs et à comportement inchangé la baisse de l'EBE pour la branche de l'hébergement restauration aurait été de 129 %, soit 30 milliards d'euros.

Sources : Comptes nationaux base 2014 (Insee), données DGFIP (FS), Dares (AP)

Graphique 105 – Contribution des dispositifs de soutien à l'évolution de l'EBE pendant les première et deuxième vagues (en Md€)



Champ : branches marchandes hors secteur de la cokéfaction raffinage

Lecture : d'après la comptabilité nationale, la branche de l'hébergement restauration a connu une baisse de 30,2 %, soit 7,0 milliards d'euros de son EBE en moyenne sur les deux vagues (T2 2020 – T1 2021), en comparaison avec la période pré-crise (premier semestre 2019). En corrigeant de la transformation du CICE en baisse de charges, cette baisse aurait été de - 25,6 %. Les dispositifs de soutien ont permis de compenser la baisse de l'EBE à hauteur de 37 points pour le fonds de solidarité et 63 points pour l'activité partielle. Autrement dit, sans ces deux dispositifs et à comportement inchangé la baisse de l'EBE pour la branche de l'hébergement restauration aurait été de 129 %, soit 30 milliards d'euros.

Sources : Comptes nationaux base 2014 (Insee), données DGFIP (FS), Dares (AP)

La compensation de la baisse d'EBE par les dispositifs de soutien diffère fortement entre les deux vagues (voir Graphique A25 et A26 en annexe 9). Tandis que la plupart des branches avaient bénéficié d'un soutien significatif lors de la première vague, les branches de la fabrication de matériels de transport, du commerce, du transport, de l'hébergement-restauration et les services aux ménages apparaissent comme les principaux bénéficiaires des mesures lors de la deuxième vague. L'augmentation des versements du fonds de solidarité permet de limiter à près de 20 % la baisse de l'EBE dans toutes les branches

lors de la deuxième vague, à l'exception de la fabrication de matériels de transport (- 41,5 %). En particulier, la hausse des versements du fonds de solidarité permet de compenser à hauteur de 87 % la baisse de l'EBE dans la branche de l'hébergement restauration contre 62 % lors de la première vague, en dépit d'une plus forte baisse d'activité lors de la deuxième vague. Rappelons que sur l'ensemble des branches marchandes, sur la seconde vague l'EBE a été au même niveau qu'au second semestre 2019.

Le dispositif d'activité partielle permet d'ajuster seulement les rémunérations à la baisse d'activité et ne compense que partiellement la baisse d'exploitation. Pour les branches les plus touchées, le fonds de solidarité apparaît comme un dispositif complémentaire de l'activité partielle permettant de limiter la baisse de l'EBE.

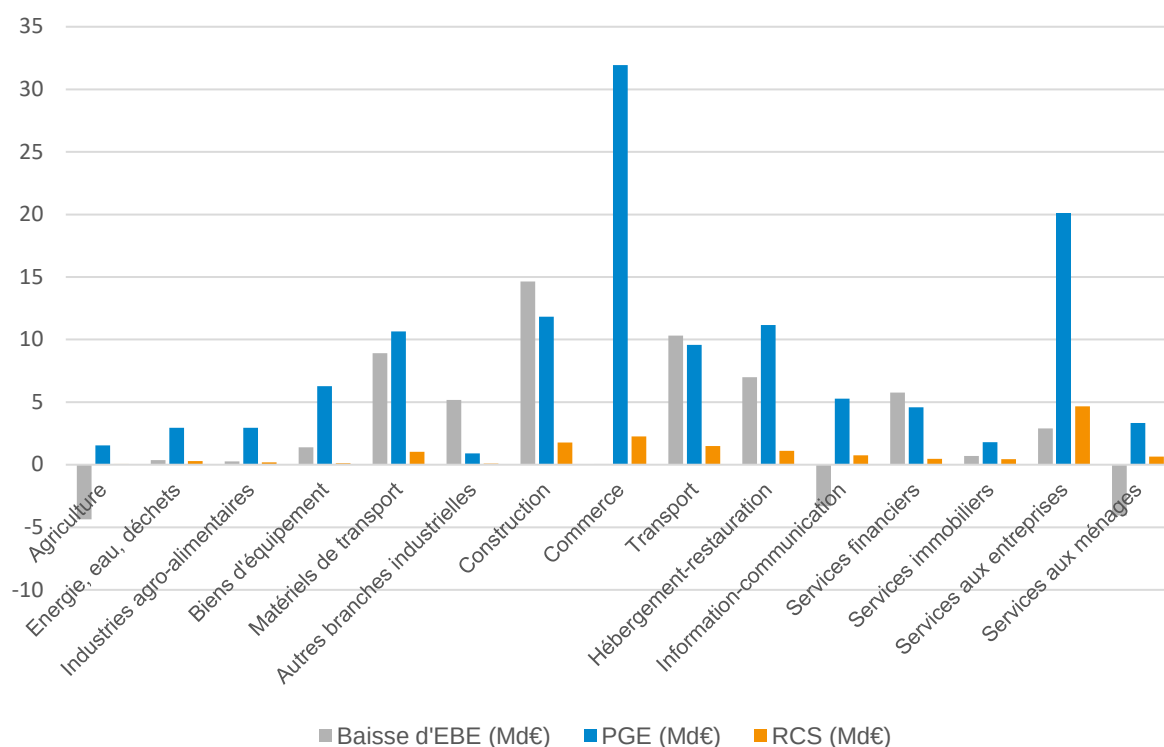
Des mesures de trésorerie ciblées sur les branches les plus exposées aux risques d'illiquidité

En complément de l'activité partielle et du fonds de solidarité agissant directement sur l'EBE, le PGE et les RCS ont pour premier objectif de soutenir la trésorerie des entreprises à court terme, en particulier pour leur permettre d'honorer leurs dettes fournisseurs ou de faire face au défaut d'un client. Les secteurs les plus exposés à ces deux risques sont le « Commerce » et les « Services aux entreprises », qui regroupent respectivement 33 % et 10 % des dettes fournisseurs des branches marchandes en 2018 ainsi que respectivement 25,2 % et 15,3 % des créances clients en 2018¹. Ces deux branches sont aussi les plus gros bénéficiaires du PGE, avec respectivement 26 % et 16 % des montants de PGE (voir Graphique A27 en annexe 9).

La durée de remboursement pouvant s'étaler jusqu'à six ans, le PGE permet également d'amortir sur plusieurs années la perte d'exploitation engendrée par la crise. Ce dispositif est en particulier utile aux entreprises des secteurs pour lesquels les dispositifs de soutien n'auraient pas totalement compensé la baisse d'EBE. Les branches les plus touchées par la crise ont eu recours au PGE pour des montants équivalents à la baisse de l'EBE (voir Graphique 106) et dispose donc à la fin 2020 de la trésorerie nécessaire pour relancer leur activité. Ainsi, la branche de l'hébergement restauration a reçu en 2020 11,2 milliards d'euros de PGE pour une baisse cumulée de l'EBE de 7,0 milliards d'euros et la branche de la fabrication de matériels de transport a bénéficié de 10,6 milliards d'euros de PGE pour une baisse cumulée de l'EBE de 8,9 milliards d'euros.

¹ Estimation réalisée à partir de la base FARE, 2018 (Insee, DGFIP).

**Graphique 106 – Comparaison entre la baisse de l'EBE entre 2020 et 2019
et les montants de PGE reçus**



Champs : branches marchandes hors secteur de la cokéfaction raffinage

Note de lecture : D'après la comptabilité nationale, la branche de l'hébergement restauration a connu une baisse de son EBE de -8 Md€ en 2020. Ce même secteur a reçu 11 Md€ de PGE, fin mars 2021. Pour le secteur du commerce, la baisse de l'EBE s'élève à 0,1 Md€.

Sources : Comptes nationaux 2020 (Insee), données BPI France/DGTrésor (PGE)

1.3. Analyse par micro-simulation de l'impact des dispositifs en 2020

Présentation du modèle de microsimulation

Présentation des données

À partir de données observées au niveau de l'entreprise, le choc sur l'excédent brut d'exploitation subi en 2020 est estimé par microsimulation. Les données disponibles pour simuler ce choc entre 2019 et 2020 sont les déclarations annuelles de TVA, qui permettent d'estimer le choc de valeur ajoutée de l'entreprise, les déclarations sociales nominatives pour mesurer le choc sur la masse salariale, et les données individuelles sur les dispositifs de soutien. Le choc sur la valeur ajoutée est estimé à partir d'un modèle prédictif construit avec les bases de données FARE et TVA annuelle pour les années 2017 et 2018. Ce modèle consiste à prédire le taux d'accroissement de la valeur ajoutée d'après le taux d'accroissement de la TVA brute, TVA nette, du secteur et de la taille de l'entreprise.

Tableau 55 – Table des données utilisées

Base	Producteur de données	Année	Variables utilisées
FARE	DGFIP/Insee	2018	Valeur ajoutée aux coûts des facteurs*, EBE, tranches d'effectifs**, code APE
TVA annuelle	DGFIP	2017-2018 2019-2020	TVA brute, TVA nette, indicatrice d'importations et d'exportations hors/en UE
DSN agrégées	ACOSS	2019-2020	Masse salariale : assiette « Contribution sociale généralisée » (CSG), qui correspond à l'ensemble des éléments de rémunérations soumis à cotisations de sécurité sociale***, ainsi que les éléments non soumis à cotisations sociales****.
Prêt garanti par l'Etat	Bpifrance	2020	Montant de PGE
Report de charges sociales	ACOSS	2020	Montant de RCS
Activité partielle	DARES	2020	Montant d'AP donnée par les demandes d'indemnisation
Fonds de solidarité	DGFIP	2020	Montant de FS

* La valeur ajoutée aux coûts des facteurs est calculée en retranchant à la valeur ajoutée les subventions d'exploitations et les impôts de production. ** Les tranches d'effectifs considérées sont les suivantes : moins de 5 salariés, 5 à 10 salariés, 10 à 250 salariés, 250 à 1 000 salariés, plus de 1 000 salariés. *** Les éléments de rémunérations soumis à cotisations sociales correspondent au salaire de base, auquel s'ajoutent les compléments légaux conventionnels (commissions, primes, heures supplémentaires, gratifications et avantages en nature). **** Entre autres, l'assiette CSG comprend l'intéressement, la participation, les indemnités de rupture conventionnelle, ou encore le plan d'épargne salariale.

Source : Pôle Science des Données, IGF

Deux bases sont constituées pour la simulation du taux d'accroissement de la valeur ajoutée entre 2019 et 2020 : une base d'entraînement entre les années 2017 et 2018, et une base de simulation entre les années 2019 et 2020. Les prétraitements suivants sont réalisés avant de simuler le choc sur le compte d'exploitation des entreprises :

- suppression des entreprises hors champ marchand, des entreprises du secteur agricole, du secteur financier et des administrations publiques ;
- suppression des entreprises ayant un taux d'évolution de la valeur ajoutée, de la TVA brute ou de la TVA nette supérieur à 100 % en valeur absolue ;
- suppression des entreprises ayant des évolutions de valeur ajoutée ou de TVA brute négative. Les valeurs de TVA nette négatives ont été conservées ;
- suppression des entreprises ayant une évolution de la valeur ajoutée et de la TVA brute opposée sur les années 2017 et 2018. Ce prétraitement a été déterminant pour améliorer les résultats du modèle ;
- suppression des entreprises n'existant pas en 2018, afin de prendre pour base la valeur ajoutée de l'année 2018, celle-ci n'étant pas disponible pour l'année 2019.

Au final, la base de simulation comporte 1,2 million d'entreprises dans le secteur marchand privé¹, représentant 555 milliards d'euros de TVA brute en 2019, soit 76 % du montant total de celle-ci, et 889 milliards d'euros de valeur ajoutée en 2018, soit 73 % de la valeur ajoutée des sociétés non financières en 2018². La base finale n'intègre pas les entreprises créées en 2019 et 2020 tandis que celles en dépôt de bilan en 2019 et 2020 en sont écartées³. Les micro-entrepreneurs⁴ sont également exclus de la base.

Simulation du choc sur l'EBE

La variation de l'EBE est estimée entre 2019 et 2020 en faisant l'hypothèse que la situation financière des entreprises fin 2019 est comparable à leur situation fin 2018, donnée par la base FARE 2018. Une solution alternative aurait été d'estimer la variation du résultat d'exploitation entre 2018 et 2020. Comme précisé par Hadjibeyli *et al.* (2020), cette hypothèse présente l'avantage de ne pas tenir compte de l'évolution de l'EBE entre 2018 et 2019, notamment pour les entreprises ayant subi un choc à la hausse ou à la baisse entre 2018 et 2019.

Dans le détail, la variation du résultat d'exploitation peut se décomposer de façon comptable comme suit :

$$\Delta EBE_{2020/2019} = \Delta VA_{2020/2019} - \Delta Rémunérations_{2020/2019} + FS$$

Et peut être approchée par :

$$\Delta EBE_{2020/2019} \approx VA_{2018} * \tau_{VA_{2020/2019}} - Rémunérations_{2018} * \tau_{rémunérations_{2020/2019}} + FS \quad (3)$$

Où les variables avec un chapeau sont estimées et les autres observées :

- VA_{2018} est la valeur ajoutée au niveau de l'entreprise observée dans FARE 2018 et $\tau_{VA_{2020/2019}}$ le choc sur la valeur ajoutée estimé à partir des données de TVA ;
- $Rémunérations_{2018}$ sont les rémunérations⁵ versées en 2018 par les entreprises observées dans FARE, $\tau_{rémunérations_{2020/2019}}$ est le choc sur les rémunérations mesuré à partir des DSN ;
- FS sont les versements du fonds de solidarité en 2020.

¹ Ce qui est légèrement différent des branches marchandes, champ retenu dans la partie précédente.

² Insee, comptes nationaux, base 2014.

³ Cette limite peut se traduire par une sous-estimation du taux d'accroissement de la valeur ajoutée au niveau agrégé.

⁴ Le statut de micro-entrepreneur permet de bénéficier d'une franchise en base de TVA.

⁵ Les rémunérations correspondent à la somme des salaires et traitements bruts ainsi que des cotisations patronales versées par l'entreprise.

Dans la méthodologie proposée, il est fait l'hypothèse que les impôts de production et les subventions, à l'exception des versements du fonds de solidarité, sont constants entre 2018 et 2020. Par ailleurs, le modèle permet également de neutraliser la transformation du CICE en baisse de charges.

Comme dans la première partie, la variation d'EBE est estimée sans dispositif de soutien :

$$\Delta EBE_{2020/2019, \text{ sans disp}} = VA_{2018} * \tau_{VA 2020/2019} - (Rémunérations_{2018} * \tau_{rémunérations 2020/2019} + AP * 143 \% * (1 + \tau_{cot.patronales})) \quad (4)$$

Où $AP * 143 \% * (1 + \tau_{cot.patronales})$ correspond à une approximation du coût employeur que l'entreprise aurait dû payer pour le travail de ses salariés si ceux-ci n'avaient pas été couverts par le dispositif d'activité partielle. Comme dans la partie précédente, cette approximation conduit à légèrement majorer la compensation pour les entreprises avec les niveaux de salaire plus faibles, et à minorer la compensation pour les entreprises dont une partie des salariés placés en activité partielle a un revenu supérieur à 4,5 SMIC.

Simulation du choc sur la valeur ajoutée

Faute de disposer d'informations détaillées sur la valeur ajoutée des entreprises pour 2019 et 2020, sa variation entre les deux périodes est estimée à partir de l'évolution des déclarations de TVA, nettes et brutes. Le choc sur la valeur ajoutée $\tau_{VA 2020/2019}$ est ainsi prédit à partir du modèle suivant, pour chaque secteur et tranche d'effectifs, en pondérant chaque entreprise par sa valeur ajoutée en 2017 :

$$\widehat{\tau_{VA_{ijk}}} = \sum_{i,j} secteur_i * effectif_j * (\alpha_{i,j} + \beta_{i,j} * \tau_{TVA brute_{ijk}} + \gamma_{i,j} * \tau_{TVA nette_{ijk}}) + \varepsilon_{ijk} \quad (5)$$

Où $\widehat{\tau_{VA_{ijk}}}$ est la variation annuelle de valeur ajoutée de l'entreprise k , du secteur i , et de classe d'effectif j , $secteur_i$ est une indicatrice du secteur d'activité au niveau A38, $effectif_j$ est une indicatrice sur la taille de l'entreprise en termes d'effectifs selon cinq modalités¹, $\tau_{TVA brute_{ijk}}$ est la variation annuelle de TVA brute donnée par les déclarations annuelles de TVA, $\tau_{TVA nette_{ijk}}$ est la variation annuelle de TVA nette.

Ce modèle est estimé à partir des taux d'accroissement entre 2017 et 2018, τ_{VA} est calculée à partir des données de FARE 2017 et 2018, tandis que $\tau_{TVA brute}$ et $\tau_{TVA nette}$ sont calculées à partir des déclarations annuelles de TVA 2017 et 2018². Pour l'estimation,

¹ Les cinq modalités sont moins de 5 salariés, entre 5 et 10 salariés, entre 10 et 250 salariés, entre 250 et 1 000 salariés, et plus de 1 000 salariés.

² Pour estimer notre modèle, les entreprises de la base d'entraînement ayant un taux d'accroissement de la TVA brute et de la valeur ajoutée de signes opposés sont supprimées : en effet, ces observations

une pondération à la valeur ajoutée de l'année 2017 est utilisée. La variable $\tau_{TVA\text{ brute}}$ peut s'interpréter comme un indicateur de l'évolution de la production, tandis que $\tau_{TVA\text{ brute}} - \tau_{TVA\text{ nette}}$ apporte une information supplémentaire sur l'évolution des consommations intermédiaires. Ce modèle fait l'hypothèse implicite que les entreprises d'un même secteur et d'une même taille ont une même structure de coûts fixes et de coûts variables, ce qui est évidemment faux, mais c'est une approximation nécessaire.

Le R^2 du modèle s'élève à 0,59, ce qui témoigne de la bonne qualité prédictive du modèle. Cependant, la relation entre les variations de la valeur ajoutée, de la TVA nette et de la TVA brute peut être affectée par la crise et différer ainsi de celle observée entre 2017 et 2018. Deux tests sont proposés pour vérifier la robustesse du modèle :

- Une comparaison de la distribution des taux d'accroissement de la valeur ajoutée par tranche d'effectifs x secteurs en 2018 et en 2020 (voir Annexe 10). Cet exercice permet de s'assurer que le modèle ne sous-estime pas la variance de l'évolution de la valeur ajoutée¹. Quels que soient le secteur et l'effectif, les distributions ont une variance très proche voire légèrement supérieure en 2020 pour l'hébergement-restauration.
- Une comparaison des variations de la valeur ajoutée agrégée au secteur A17 donnée par le modèle avec les données de la comptabilité nationale (voir Annexe 10). Pour les secteurs de la fabrication d'équipements électriques (C3), la fabrication de matériel de transport (C4) et la construction (FZ), le modèle conduit à une sous-estimation de la baisse de la valeur ajoutée. Celle-ci pourrait s'expliquer par un décalage entre la baisse de la production et la baisse de l'assiette déclarée à la TVA en raison d'un déstockage de la production qui se traduit par une augmentation de la TVA déclarée sans valeur ajoutée créée². Ainsi, les résultats pour ces secteurs sont à prendre avec précaution. Pour les autres secteurs, les écarts semblent davantage se justifier par une différence de champ entre la comptabilité nationale et les sous-secteurs assujettis à la TVA³. Par ailleurs, les données de la comptabilité nationale sont présentées au niveau de la branche tandis que les données de FARE sont agrégées au niveau du secteur⁴.

correspondent à des entreprises ayant changé la part de coûts fixes/coûts variables entre 2017 et 2018 et ajoutent du bruit à l'estimation du modèle.

¹ Ce test permet en particulier de vérifier la robustesse des résultats pour le premier et le dernier décile.

² Dans le secteur de la construction, il peut également exister un décalage entre la réalisation des travaux et la déclaration de la TVA.

³ Par exemple, pour les services immobiliers (LZ), les données FARE n'intègrent pas la location et l'exploitation de biens immobiliers qui représentent la majeure partie de la valeur ajoutée du secteur, l'autre sous-secteur étant les activités marchandes de biens immobiliers.

⁴ Une branche d'activité regroupe uniquement les unités de production qui sont homogènes tandis que le secteur d'activité regroupe des entreprises qui exercent la même activité principale. Ainsi, une entreprise d'un secteur donné peut appartenir à plusieurs branches.

Encadré 9 – Méthodologie de prévision de la valeur ajoutée dans Hadjibeyli (2021)¹

Afin de mesurer l'évolution mensuelle du nombre d'entreprises insolvable et illiquides pendant la crise, Hadjibeyli *et al.* (2021) estime le choc mensuel sur la valeur ajoutée. À la différence du modèle présenté ci-dessus, l'estimation du choc sur la valeur ajoutée mensuelle, VA_{it} n'est pas estimée à partir d'un modèle prédictif construit sur les données passées. Le choc sur le chiffre d'affaires mensuel, CA_{it} , est prédit à l'aide des données mensuelles de TVA tandis que des hypothèses sont faites sur l'évolution des consommations intermédiaires avec une distinction entre les coûts variables, CV_{it} , et les coûts fixes, CF_i :

$$VA_{it} = CA_{it} - CV_{it} - CF_i$$

- chiffre d'affaires : sur la période de mars à septembre 2020, le choc sur le chiffre d'affaires est calculé à partir des déclarations mensuelles de TVA. Sur octobre-décembre 2020, les données de TVA n'étant pas disponibles lors de la publication, le choc est estimé à partir des données de comptabilité nationale au niveau A17 ;
- coûts variables : il est fait l'hypothèse que les coûts variables s'ajustent à la baisse d'activité de la manière suivante :

$$CV_{it} = (1 - \gamma_t)CV_{i(t-1)} + \gamma_t(1 - s_{it})CV_{i0}$$

Où CV_{i0} est le niveau des coûts variables avant-crise, s_{it} est le choc sur le chiffre d'affaires par rapport à la situation avant-crise, γ_t est un coefficient d'ajustement. Si $\gamma_t = 0$, les coûts variables sont supposés constants et ne réagissent pas au choc sur le chiffre d'affaires. À l'inverse, si $\gamma_t = 1$, les coûts variables s'ajustent parfaitement au choc sur le chiffre d'affaires. Le coefficient d'ajustement γ_t est choisi de manière exogène et varie entre 0,25 et 1 selon les périodes ;

- coûts fixes : il est fait l'hypothèse que les coûts fixes ne s'ajustent pas au choc d'activité. Les coûts fixes sont estimés à partir de la variable « autres achats et charges externes » qui inclut notamment les loyers. Par secteur, le ratio loyer sur « autres achats et charges externes » est supposé constant.

À l'inverse de Hadjibeyli *et al.* (2021), le modèle proposé ici endogénéise l'évolution des consommations intermédiaires en réponse au choc d'activité. Par ailleurs, l'imputation des chocs sur le chiffre d'affaires et la masse salariale à partir de données sectorielles sur une partie de l'année conduit à une sous-estimation de l'hétérogénéité du choc intra-sectorielle. Cependant, à la différence de Hadjibeyli *et al.* (2021), le modèle ne tient pas compte de l'hétérogénéité induite par les différences de coûts fixes associés aux loyers. Une piste d'amélioration du modèle serait d'inclure la variable loyer dans le modèle présenté ici.

¹ Hadjibeyli B., Roulleau G. et. Bauer A. (2021), « [Live and \(don't\) let die...](#) », *op. cit.*

Simulation du choc sur la masse salariale

Le choc sur les rémunérations est estimé à partir de l'évolution de l'assiette de la masse salariale brute entre 2019 et 2020, donnée par les DSN. Cette évolution est ensuite appliquée au montant des rémunérations versées en 2018. Pour estimer le choc sur la masse salariale en l'absence de dispositifs de soutien, les rémunérations versées par l'entreprise aux salariés en l'absence d'activité partielle sont estimées à partir du montant versé à l'entreprise en 2020 au titre de ce dispositif. Comme dans la première partie, le montant d'activité partielle est multiplié par 143 % pour rendre commensurables les sommes versées à des salaires bruts correspondant à l'activité partielle, puis multiplié par le taux de cotisations patronales pour obtenir un contrefactuel du coût employeur, le montant des rémunérations versées par l'entreprise en l'absence du dispositif.

Premiers résultats

En 2020, 69 % des entreprises du secteur marchand non financier, non agricole auraient connu une baisse de la valeur ajoutée

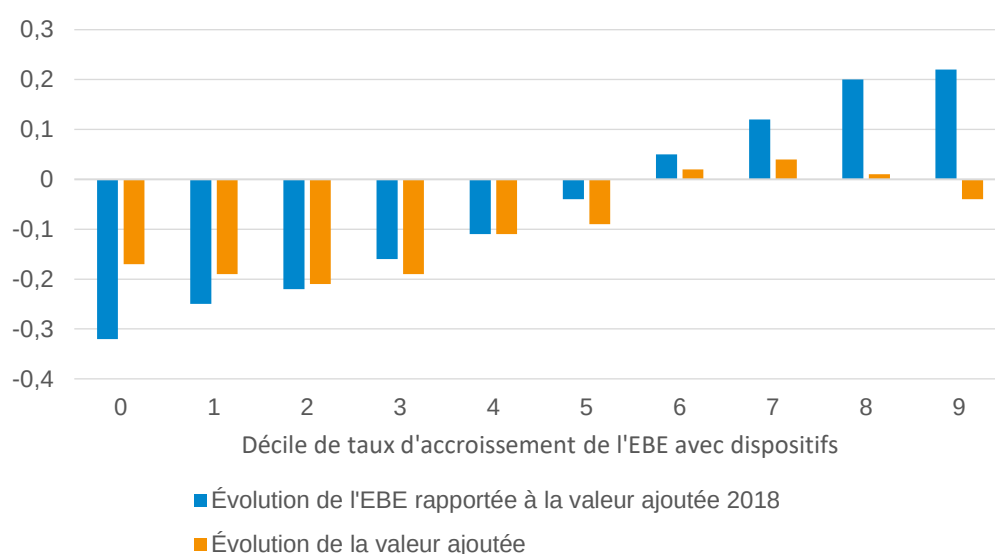
En 2020, 69 % des entreprises auraient connu une baisse de leur valeur ajoutée et 19 % une baisse supérieure à 25 %. Cependant, ces proportions varient fortement d'un secteur à l'autre (voir Graphique 4). Ainsi, 90 % des entreprises du secteur de l'hébergement-restauration (IZ) ont subi une baisse de leur valeur ajoutée en 2020, et 55 % ont subi une baisse supérieure à 25 % (voir Annexe 10, Graphique A32). À titre de comparaison, en 2018, ces chiffres s'élevaient respectivement à 55 % et 15 % dans le secteur de l'hébergement-restauration (IZ). Les secteurs de l'hébergement-restauration (IZ) et des services aux ménages (RU) apparaissent comme les plus durement touchés. À l'inverse, les secteurs de l'agroalimentaire (C1) et du commerce (GZ) apparaissent comme les secteurs avec le moins d'entreprises ayant connu une baisse de la valeur ajoutée en 2020. Pour ce dernier secteur, le choc est certainement différencié entre les magasins de produits dits « non essentiels », fortement affectés par les restrictions sanitaires, et les commerces alimentaires qui ont pu maintenir leur activité.

Les dispositifs de soutien permettent de réduire de 14 points la part d'entreprises ayant connu une baisse de leur EBE supérieure à 25 points de valeur ajoutée

À l'inverse des données agrégées de la comptabilité nationale, le modèle de micro-simulation permet de mesurer la distribution de l'impact de la crise et des dispositifs de soutien sur l'excédent brut d'exploitation. La baisse moyenne de l'EBE mesurée précédemment peut ainsi se traduire par une dégradation du résultat pour la très grande majorité des entreprises, ou par, d'un côté, des entreprises très touchées par la crise et, de l'autre, une majorité d'entreprises dont l'EBE a été préservé voire a progressé. Le Graphique 107 présente la distribution de l'évolution de l'EBE entre 2019 et 2020 pour

les entreprises de l'échantillon, mesurée en points de valeur ajoutée avant-crise. Plus de 59 % d'entre elles auraient connu une baisse de leur EBE en 2020 et 20 % d'entre elles auraient subi une baisse de l'EBE supérieure à 25 points de valeur ajoutée avant-crise. Par ailleurs, ce graphique montre que la baisse de la valeur ajoutée n'est pas la seule cause de la baisse de l'EBE. Celui-ci dépend également très fortement de la capacité de l'entreprise à ajuster sa masse salariale au choc d'activité, grâce notamment à l'activité partielle, et à l'éligibilité au fonds de solidarité.

Graphique 107 – Représentation des taux d'évolutions selon les déciles de taux d'évolution d'EBE en 2020



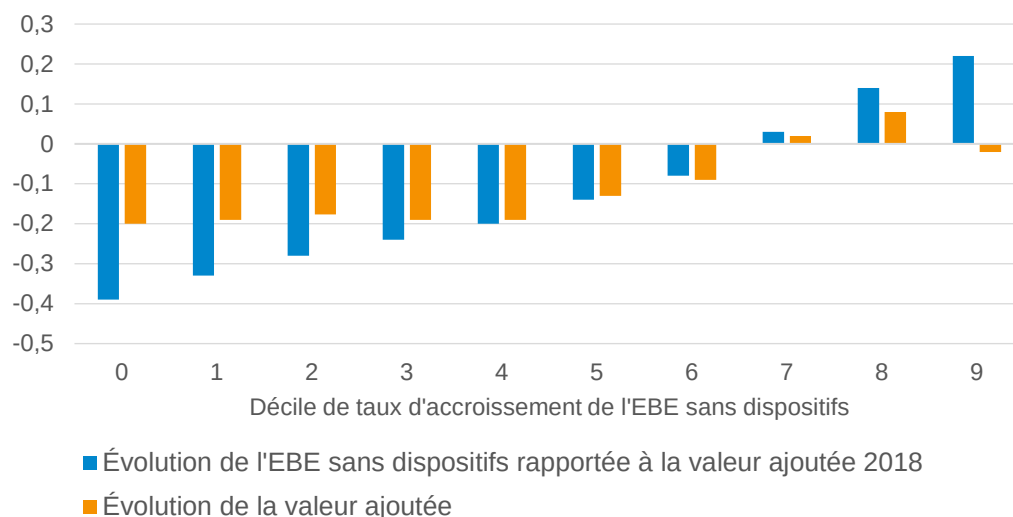
Note de lecture : les entreprises du cinquième décile en termes d'évolution de l'EBE ont connu une baisse de leur EBE y compris dispositifs équivalente à 3 pts de leur valeur ajoutée 2018, et une baisse de la valeur ajoutée de -9 %.

Sources : Données DGFIP (FS, TVA), Dares (AP), Acoiss (RCS, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE), FARE (Insee, DGFIP)

Le modèle de microsimulation permet également de simuler l'évolution de l'EBE des entreprises en l'absence de dispositifs, soit sans la prise en compte des versements du fonds de solidarité et en faisant l'hypothèse que les salariés placés en activité partielle auraient été normalement rémunérés par leur entreprise (voir Graphique 107bis). Plus de 72 % auraient connu une baisse de l'EBE, soit 13 points de plus qu'en tenant compte des effets des dispositifs. Cette différence s'élève à 14 points pour les entreprises ayant connu une perte supérieure à 25 points de leur valeur ajoutée avant-crise. Par ailleurs, la compensation associée aux dispositifs de soutien est fortement corrélée à l'évolution de l'EBE en l'absence de dispositifs de soutien (voir Graphique 6). Pour les deux déciles les plus touchés, la compensation est équivalente à 9 points de valeur ajoutée avant-crise, tandis qu'elle est inférieure à 2 points de valeur ajoutée pour les quatre déciles les moins impactés. Ainsi, les

dispositifs de soutien ont permis à la fois de réduire l'intensité du choc des entreprises les plus touchées par la crise et de préserver l'EBE d'un grand nombre d'entre elles.

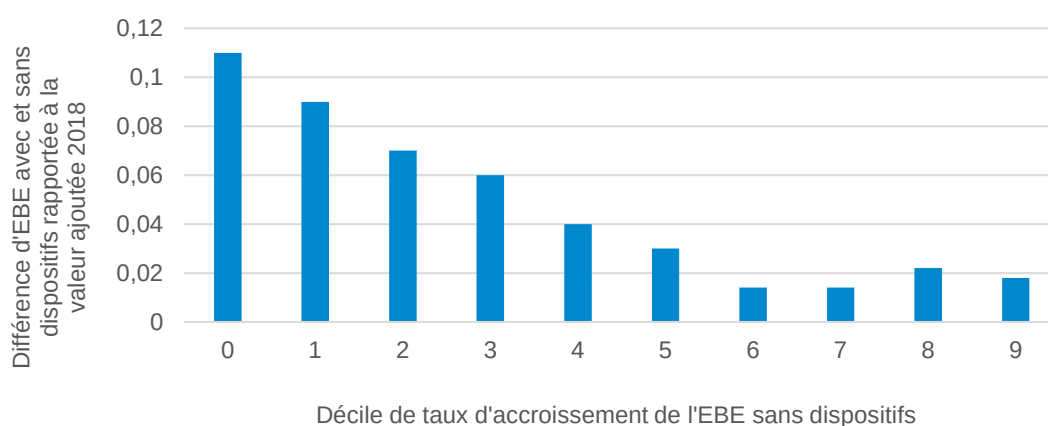
Graphique 107bis – Représentation des taux d'évolutions selon les déciles de taux d'EBE sans dispositifs en 2020



Lecture : les entreprises du cinquième décile en termes d'évolution de l'EBE, sans dispositifs de soutien, auraient enregistré une perte moyenne d'EBE équivalente à 22 points de leur valeur ajoutée avant-crise. Leur valeur ajoutée aurait baissé de 20 %.

Sources : Données DGFIP (FS, TVA), Dares (AP), Acoiss (RCS, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE), FARE (Insee, DGFIP)

Graphique 108 – Différence d'EBE avec et sans dispositifs en 2020, par décile d'EBE sans dispositifs



Lecture : La compensation des dispositifs de soutien pour les entreprises du cinquième décile en termes d'évolution de l'EBE, sans dispositifs de soutien, est équivalente à 4 pts de leur valeur ajoutée avant crise.

Sources : Données DGFIP (FS, TVA), Dares (AP), Acoiss (RCS, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE), FARE (Insee, DGFIP)

Au niveau sectoriel et en l'absence de dispositifs, la distribution de l'impact de la crise sur l'EBE aurait été très hétérogène. Comme observé au niveau agrégé, le secteur de l'hébergement-restauration ressort comme le plus touché, avec une baisse de l'EBE pour plus de 88 % des entreprises en l'absence de dispositifs de soutien et une baisse supérieure à 25 points de valeur ajoutée avant-crise pour 69 % des entreprises du secteur. Le deuxième secteur, qui apparaît comme le plus touché, est le secteur des services aux ménages avec près de 83 % des entreprises qui connaîtraient une baisse de leur EBE en 2020 en l'absence de dispositifs de soutien. Pour ce secteur, les données agrégées de la comptabilité nationale faisaient apparaître une hausse de l'EBE (voir Graphique 105). Cette différence entre les données agrégées et les données individuelles s'explique par le champ considéré qui est restreint, ici, aux entreprises participant au système productif, soit principalement la part marchande du secteur de l'art, des musées et divertissement et du secteur des activités sportives, récréatives et de loisirs. Ces entreprises comptent bien parmi les plus touchées par la crise. Parmi les secteurs industriels, c'est celui de la fabrication du matériel de transport qui apparaît le plus touché par la crise, avec une baisse de l'EBE pour 78 % des entreprises du secteur en l'absence de dispositifs de soutien.

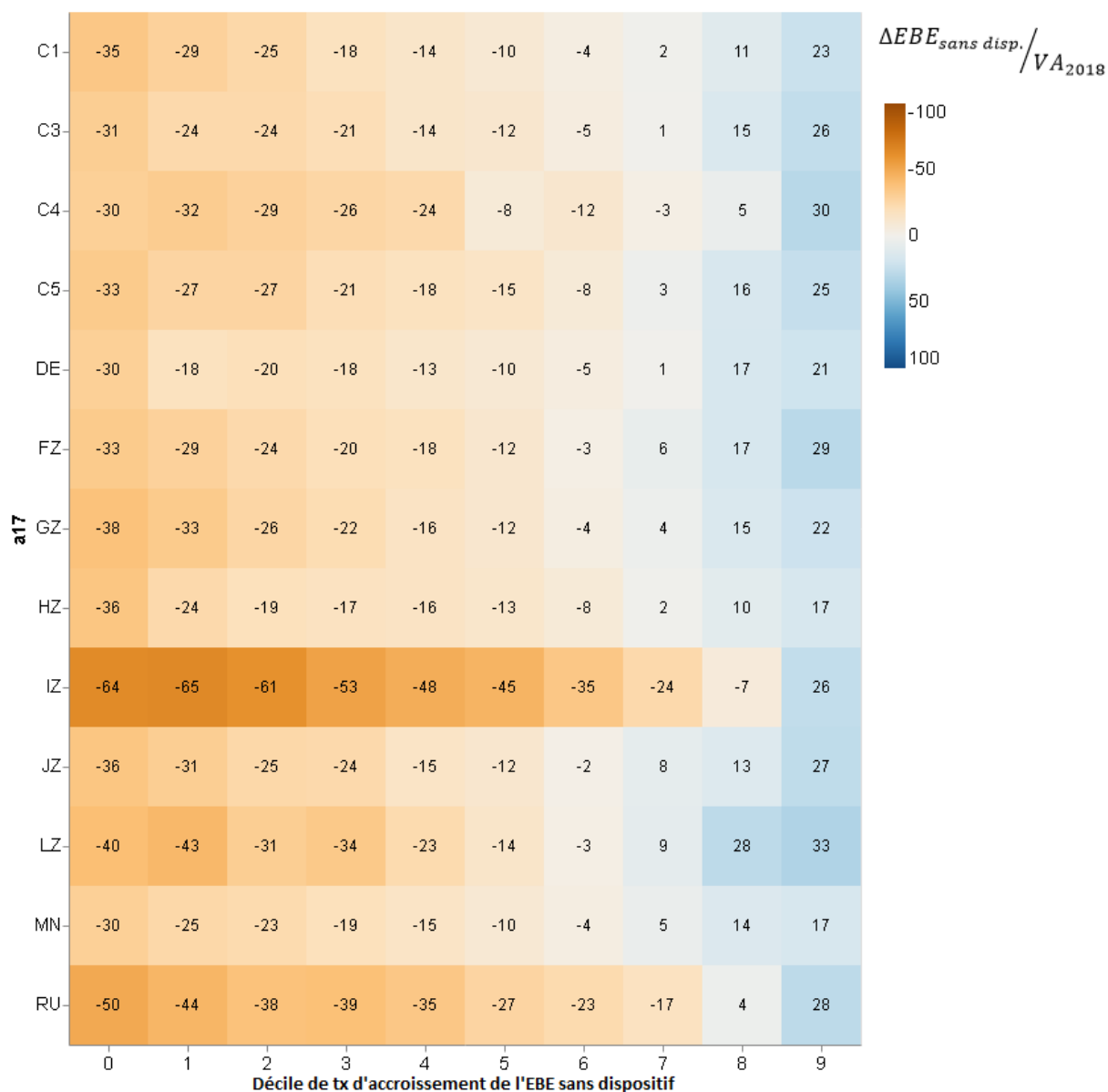
Quel que soit le secteur, les dispositifs de soutien compensent davantage les entreprises les plus impactées par la crise

Une autre façon de présenter les résultats du modèle de micro-simulation consiste à calculer l'effet moyen des dispositifs sur l'EBE pour chaque décile de la distribution de l'évolution de l'EBE sans dispositif (et pour chaque secteur isolément). Ainsi, pour le cinquième décile en termes de baisse de l'EBE dans le secteur de l'hébergement-restauration, les dispositifs de soutien permettent de limiter de 21 points de valeur ajoutée la baisse de l'EBE par rapport à une situation sans dispositifs. Pour ce même secteur, la part des entreprises ayant connu une baisse de leur EBE y compris dispositifs supérieure à 25 points de valeur ajoutée est réduite de plus de 40 points grâce aux dispositifs de soutien et s'élève à 28 %, soit 8 points de plus que la moyenne nationale, contre 35 points de plus en l'absence de dispositifs.

Tant sur la dimension sectorielle que sur la dimension impact du choc, on observe une très forte corrélation entre les Graphiques 109 et 110, soit entre les entreprises les plus affectées par la crise et la perte compensée par les dispositifs de soutien. Les dispositifs de soutien sont allés vers les secteurs les plus touchés par la crise et, parmi ces secteurs, vers les entreprises les plus impactées par la crise. En effet, quel que soit le secteur, les 20 % des entreprises les plus touchées apparaissent comme celles ayant le plus bénéficié des dispositifs de soutien. Par ailleurs, la compensation de la baisse d'EBE des dispositifs de soutien est près de trois fois supérieure pour le décile le plus impacté par rapport au décile le moins impacté pour tous les secteurs. La première partie de cette étude avait permis de s'assurer d'un ciblage des dispositifs vers les secteurs les plus impactés par la

crise. En plus de confirmer ces résultats, cette deuxième partie montre une bonne allocation des dispositifs au niveau intra-sectorielle.

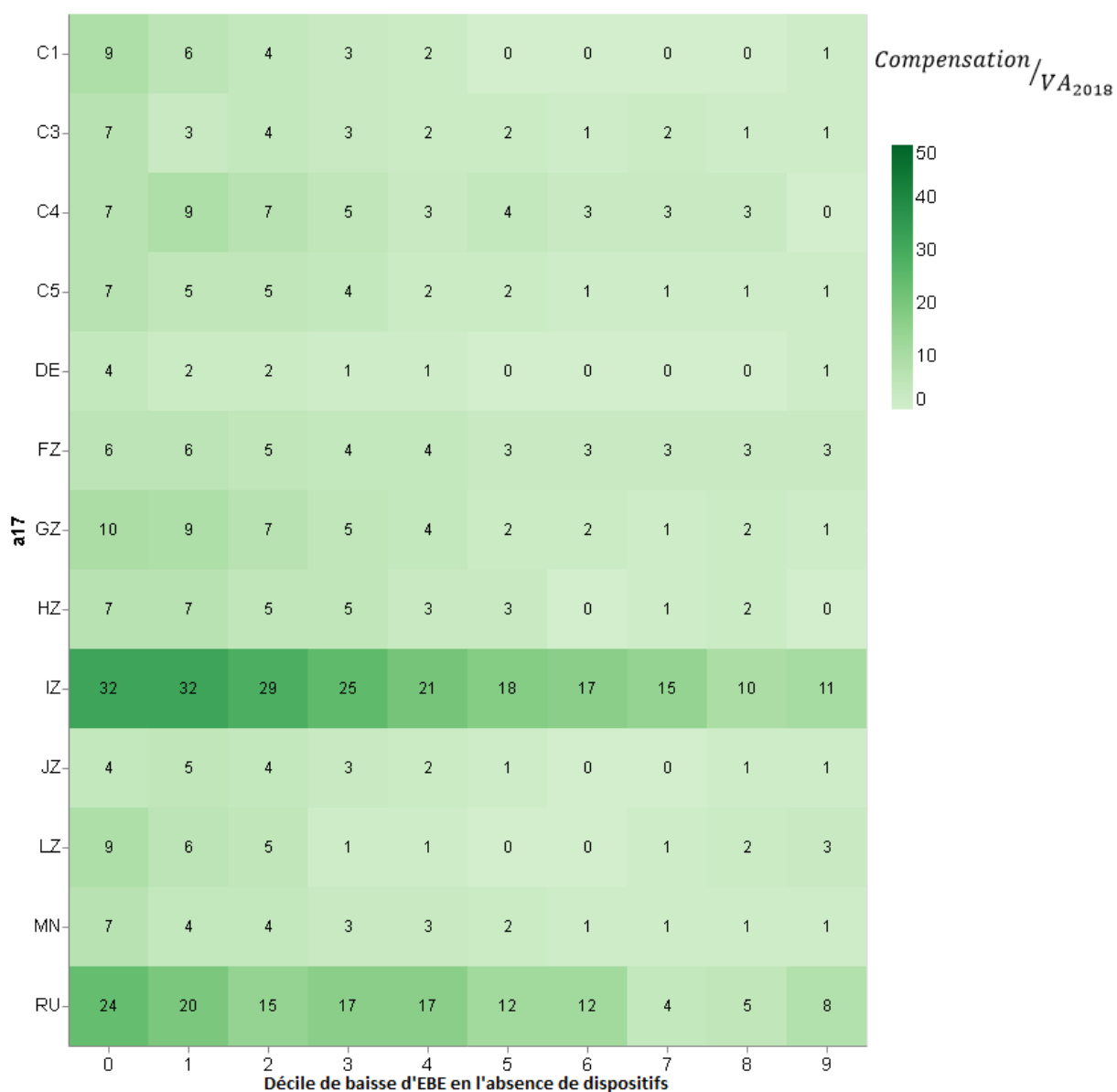
Graphique 109 – Taux d'accroissement de l'EBE en l'absence de dispositifs en 2020 par secteur et décile d'EBE sans dispositifs (en %)



Lecture : les entreprises du cinquième décile du secteur LZ en termes d'évolution de l'EBE sans dispositifs ont connu une baisse de leur EBE sans dispositif équivalente à - 48 % de leur valeur ajoutée 2018.

Sources : Données DGFIP (FS), Dares (AP), Acof (RCS, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE)

**Graphique 110 – Baisse de l'EBE compensée par les dispositifs de soutien par secteur
et par décile de baisse d'EBE en l'absence de dispositif**



Lecture : les entreprises du cinquième décile du secteur IZ en termes d'évolution de l'EBE sans dispositifs ont reçu un montant total de dispositifs de soutien équivalent à 21 % de leur valeur ajoutée avant-crise.

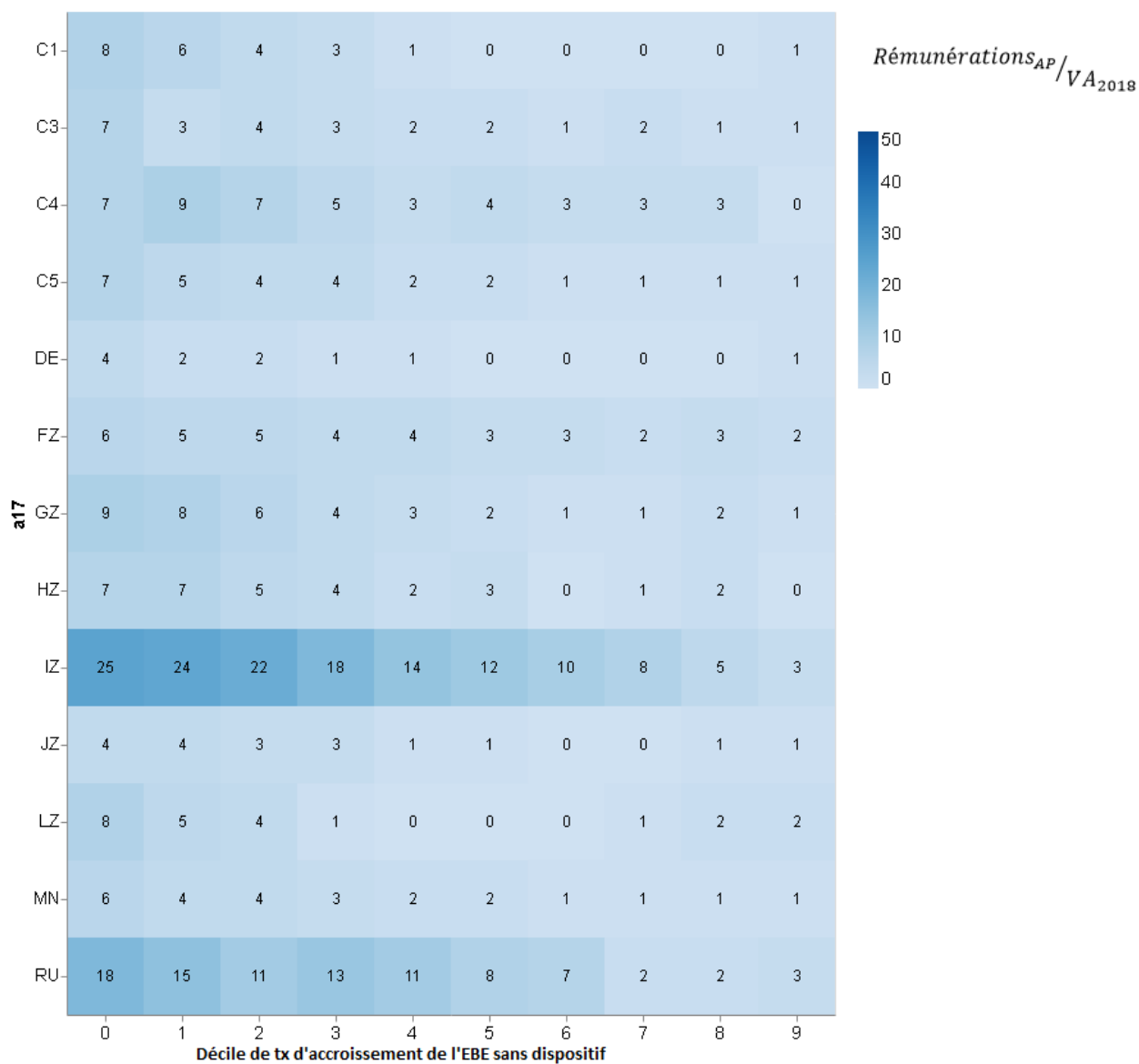
Sources : Données DGFiP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE)

On peut décomposer la hausse de l'EBE expliquée par les dispositifs de soutien entre la part imputable au fonds de solidarité (voir Graphique 112) et celle liée à l'activité partielle (voir Graphique 111). Ces deux graphiques peuvent être superposés pour retrouver le Graphique 110. À l'exception des secteurs de l'hébergement-restauration (IZ) et des services aux ménages (RU), la préservation de l'EBE induite par les dispositifs de soutien s'explique presque exclusivement par l'activité partielle. Par ailleurs, quel que soit le secteur on observe une très forte corrélation entre la baisse de l'EBE et le recours à l'activité partielle. Le fonds de solidarité a un impact significatif sur l'EBE seulement dans le secteur de l'hébergement-restauration (IZ) et des services aux ménages (RU). Par ailleurs, la corrélation entre l'évolution de l'EBE et les dispositifs de soutien est plus forte pour l'activité partielle que pour le fonds de solidarité. Cette moindre corrélation pourrait s'expliquer par le mode de calcul du versement du fonds de solidarité en 2020. En effet, celui-ci ne tenait pas compte d'un éventuel rebond de l'activité au troisième trimestre 2020 et de la plus forte saisonnalité de l'activité pour certaines entreprises¹. Par exemple, pour le secteur touristique, on peut ainsi distinguer les zones de montagne et les zones touristiques internationales, plus fortement touchées par la baisse d'activité en 2020 par rapport aux autres régions.

Comme observé au niveau agrégé, l'activité partielle ne suffit pas à compenser la baisse de l'EBE, notamment pour les secteurs les plus impactés par la crise. Par exemple, dans le secteur de l'hébergement-restauration, pour les trois premiers déciles en termes de baisse d'EBE sans dispositifs, l'activité partielle compense un peu plus d'un tiers de la baisse de l'EBE. En effet, l'activité partielle ne compense que les coûts liés au facteur travail et non le coût du capital (investissements, rémunération du capital, usure du capital...). Le fonds de solidarité apparaît alors nécessaire pour limiter la baisse de l'EBE. Après la prise en compte du fonds de solidarité, la baisse de l'EBE est compensée à hauteur de 50 % pour les trois premiers déciles de ce secteur. Cependant, la part compensée par le fonds de solidarité devrait nettement augmenter au premier trimestre 2021 par rapport à l'année 2020 suite aux changements opérés en 2020 sur les conditions de versement du fonds. Les versements du fonds de solidarité du premier trimestre 2021 représentent en effet 38 % des montants versés depuis mars 2020.

¹ La baisse d'activité était calculée en comparant le chiffre d'affaires mensuel au chiffre d'affaires moyen sur l'année 2019.

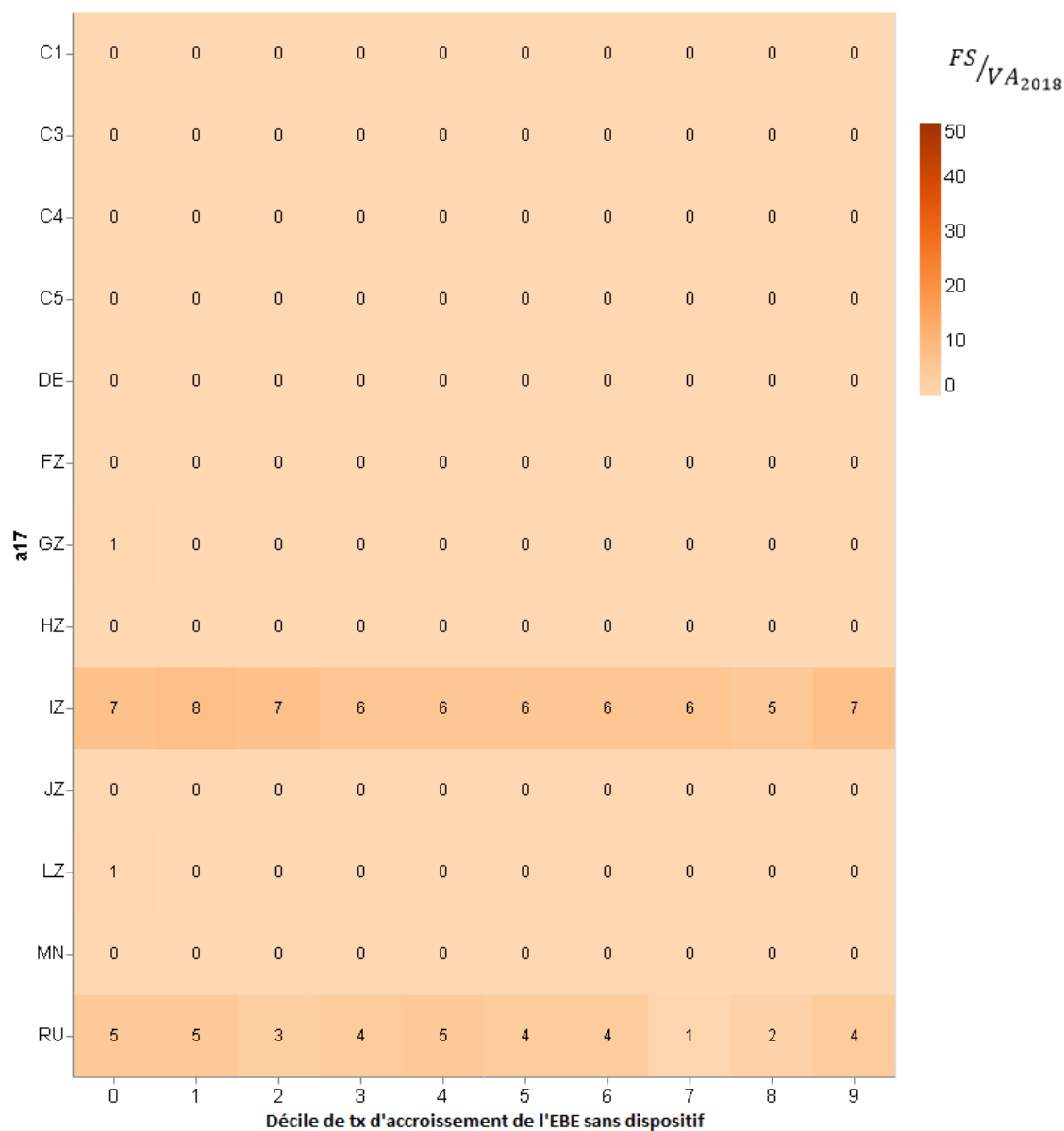
Graphique 111 – Baisse de l'EBE compensée par l'activité partielle par secteur et par décile de baisse de l'EBE en l'absence de dispositif



Lecture : la baisse des rémunérations compensée par l'activité partielle pour les entreprises du deuxième décile du secteur RU en termes d'évolution de l'EBE sans dispositifs est équivalente à 15 % de leur valeur ajoutée avant-crise.

Sources : Données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE)

Graphique 112 – Baisse de l'EBE compensée par le fonds de solidarité par secteur et par décile de baisse de l'EBE en l'absence de dispositif



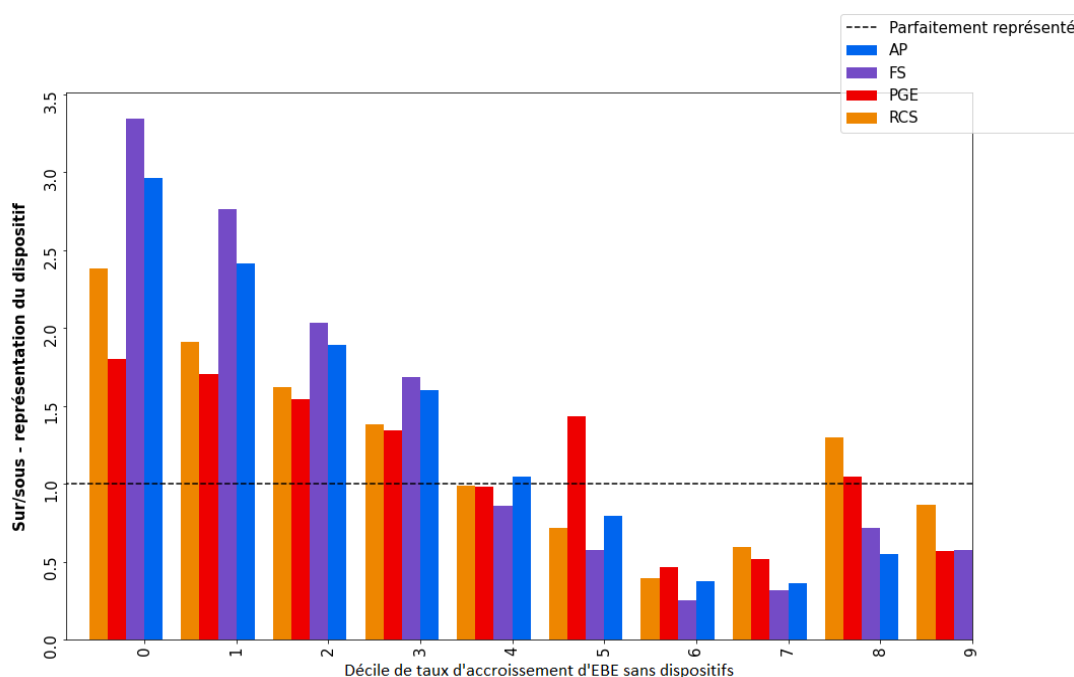
Lecture : les entreprises du sixième décile du secteur IZ en termes d'évolution de l'EBE sans dispositifs ont reçu un montant total de fonds de solidarité équivalent à 6 % de leur valeur ajoutée avant-crise.

Sources : Données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE)

Une autre mesure du recours aux dispositifs peut être la part d'aides reçues pour chaque décile en termes de baisse de l'excédent brut d'exploitation en l'absence de dispositifs par rapport à son poids relatif dans la valeur ajoutée (voir Graphique 113). L'ensemble des dispositifs est bien surreprésenté parmi les déciles les plus impactés par la crise. Le fonds de solidarité est le dispositif ayant le plus profité en proportion de leur valeur ajoutée aux entreprises, qui auraient été les plus fragilisées en l'absence de mesures de soutien : la part de fonds de solidarité reçue par les 10 % des entreprises qui auraient enregistré la plus forte baisse d'EBE sans dispositif représente plus de trois fois leur poids relatif dans la valeur ajoutée.

Ce résultat peut apparaître en contradiction avec ceux présentés précédemment. Cette différence tient au choix de représentation des résultats et de la prise en compte ou non des différences sectorielles. Ainsi, dans le Graphique 113 les entreprises du secteur de l'hébergement-restauration sont surreprésentées dans les déciles les plus affectés par la crise et au niveau agrégé, les versements du fonds solidarité ont davantage ciblé les entreprises les plus touchées.

Graphique 113 – Représentation des dispositifs selon les déciles de taux d'évolution de l'EBE sans dispositif



Note de lecture : les entreprises du premier décile en termes d'évolution de l'EBE, soit celles ayant connu la plus grande perte de résultat d'exploitation si l'on exclut les dispositifs de soutien, ont recouru à l'AP pour un montant 2,96 fois supérieur à leur poids dans la valeur ajoutée.

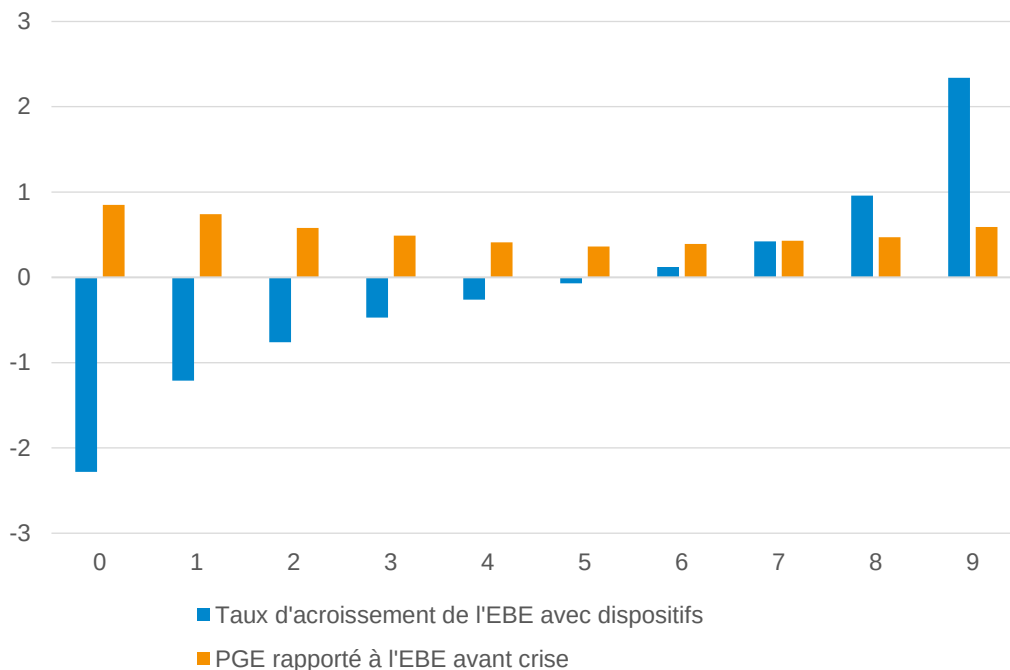
Sources : Données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoss (RCS, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE)

Pour les dispositifs de trésorerie, on observe une corrélation plus limitée entre les dispositifs de trésorerie et la baisse de l'excédent brut d'exploitation en l'absence de dispositifs.

Ainsi, le sixième décile en termes de baisse d'EBE sans dispositif est l'un des principaux déciles bénéficiaires des reports de cotisations sociales et de PGE par rapport à son poids dans la valeur ajoutée. Ce résultat pourrait s'expliquer par les conditions d'éligibilité à ces deux dispositifs. En effet, à l'inverse de l'activité partielle ou du fonds de solidarité, ces deux dispositifs ne sont pas conditionnés à un secteur particulier ou à une baisse d'activité.

Enfin, le PGE n'a pas d'impact direct sur l'EBE et permet seulement de compenser la baisse d'EBE, une fois pris en compte les dispositifs de soutien (AP, FS). Le montant de PGE versé peut néanmoins être comparé à la baisse de l'EBE y compris dispositifs (voir Graphique 114). De même, il ressort que le recours au PGE est peu corrélé à la baisse de l'EBE, y compris dispositifs.

Graphique 114 – Comparaison de la part du PGE rapporté à l'EBE avant crise et l'évolution de l'EBE y compris dispositifs en 2020



Lecture : le premier décile en termes de baisse d'EBE y compris dispositifs a connu une évolution d'EBE de -228 % et a reçu en moyenne un montant de PGE équivalent à 85 % de son EBE avant crise.

Sources : données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoess (RCS, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE)

2. Les aides ont bénéficié proportionnellement plus aux entreprises déclarant une forte baisse de leur chiffre d'affaires

2.1. 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'achat et de vente de biens ou services est centralisé 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 l'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 en moyenne, sur la période 2015-2020, 33 % des entreprises et 91 % 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 des trimestres civils, sont exclues du champ de l'analyse (voir Encadré 10). Cela conduit à retenir 500 000 entreprises sur les 1,5 million déclarant trimestriellement.

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.

Contrairement aux données bilancielleres 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 mars 2021. Elles permettent ainsi d'approximer l'activité des entreprises pendant et après la deuxième vague de la crise sanitaire, ainsi que son évolution par rapport à la fois à la période pré-crise et à la période de la première vague. 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 b° 3310-CA3](#) et ses annexes 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 : 1) de réduire l'impact des variations mensuelles potentiellement importantes de certaines activités, 2) de permettre d'étudier l'évolution de l'activité de petites entreprises déclarant trimestriellement, et 3) 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.

Dans l'ensemble de cette section, on étudie alors le recours aux dispositifs sur la deuxième vague (4^e trimestre 2020 et 1^{er} trimestre 2021) en fonction de l'intensité du choc initial, mesuré par la baisse du chiffre d'affaires sur cette même période.

Encadré 10 – 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 dès lors que 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 taxables 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 « Siren » 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 de trimestre/année. 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. Au deuxième trimestre 2020, 36 % des entreprises représentant 86 % du montant total des aides sont observées simultanément dans la base recours et dans les données de TVA. Au quatrième trimestre 2020, 27 % des entreprises représentant 77 % du montant total des aides entre octobre 2020 et mars 2021 sont observées simultanément dans la base recours et dans les données de TVA. Sur ces deux périodes, 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 un peu moins de 30 % du nombre de bénéficiaires y sont identifiés.

Tableau 56 – Résultat de l'appariement entre la base Union et la base TVA au T2 2020 selon le dispositif

Croisement avec TVA	Croisement des aides sur mars septembre avec TVA T2 2020							
	PGE		AP		RCS		FS	
	% d'entreprises	% montant	% d'entreprises	% montant	% d'entreprises	% montant	% d'entreprises	% montant
Non	37 %	13 %	37 %	18 %	55 %	21 %	74 %	75 %
Oui	63 %	87 %	63 %	82 %	45 %	79 %	26 %	25 %

Tableau 56bis – Résultat de l'appariement entre la base Union et la base TVA au T4 2020 selon le dispositif

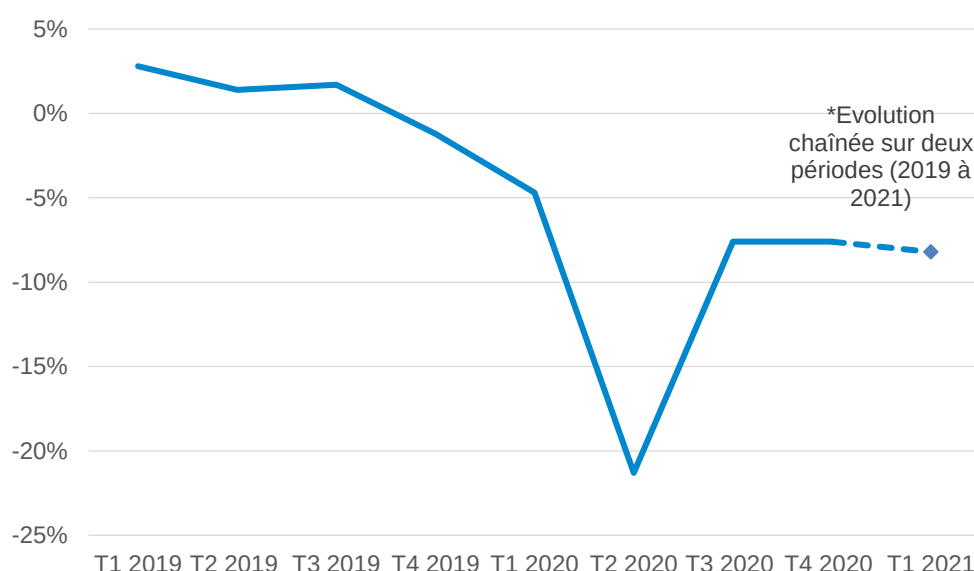
Croisement avec TVA	Croisement des aides sur octobre mars avec TVA T4 2020							
	PGE		AP		RCS		FS	
	% d'entreprises	% montant	% d'entreprises	% montant	% d'entreprises	% montant	% d'entreprises	% montant
Non	40 %	16 %	39 %	24 %	77 %	47 %	71 %	47 %
Oui	60 %	84 %	61 %	76 %	23 %	53 %	29 %	53 %

Source : France Stratégie/IGF

2.2. La contraction du chiffre d'affaires comme mesure du choc d'activité

L'activité des entreprises françaises a été fortement impactée par les deux vagues de l'épidémie de Covid-19 au printemps et en fin d'année 2020. La baisse de l'activité est particulièrement marquée sur la première vague. Au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires a baissé de près de 21 % par rapport à la même période de l'année précédente (voir Graphique 115). À partir du troisième trimestre 2020, une reprise est observée avec une baisse du chiffre d'affaires de seulement 7 %. Au cours de la deuxième vague, l'activité des entreprises reste sur une dynamique négative mais de moindre importance que celle observée sur la première vague. La baisse du chiffre d'affaires est de même ampleur que celle du troisième trimestre (7 %) et est de 8 % au premier trimestre 2021¹.

Graphique 115 – Évolution 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 % (-7 %) au deuxième (quatrième) trimestre 2020 par rapport au deuxième (quatrième) trimestre 2019.

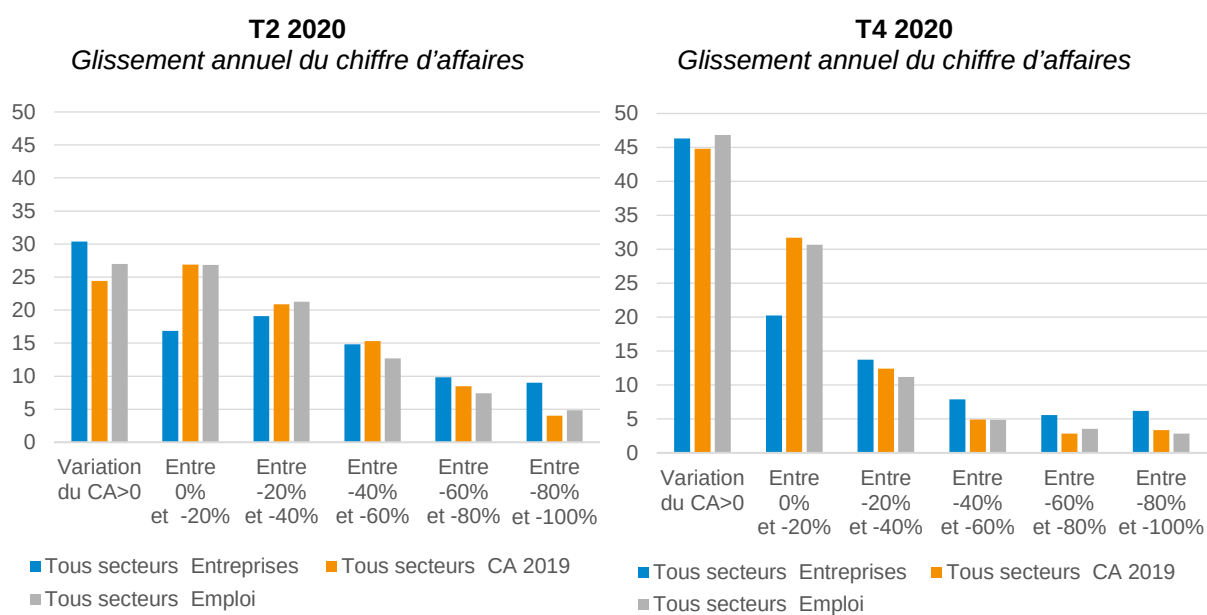
Source : France Stratégie/IGF, d'après données DGFIP (déclarations de TVA mensuelles et trimestrielles)

¹ Ce dernier pourcentage est calculé sur la base du niveau du chiffre d'affaires du T1 2019 puisque le T1 2020 correspond à la période de début de crise et l'évolution du chiffre d'affaires par rapport à cette période risque d'être surestimée. De plus, compte tenu des problèmes de saisonnalités identifiés dans la base TVA, il ne nous a pas paru pertinent de considérer un trimestre de référence plus proche différent du T1.

Afin de caractériser l'impact différencié de la première et de la deuxième vague sur l'activité des entreprises, les variations en glissement annuel du chiffre d'affaires du deuxième trimestre 2020 et du chiffre d'affaires du quatrième trimestre 2020 sont décomposées en six catégories : cinq catégories de baisse, une catégorie de hausse.

Tous secteurs d'activité confondus, la part des entreprises qui ont observé une hausse de leur chiffre d'affaires durant la deuxième vague est environ 1,5 fois plus importante que durant la première vague (voir Graphique 116). Celles-ci représentent 47 % (27 %) de l'emploi total de l'échantillon pour la deuxième (première) vague. Par ailleurs, entre les deux vagues, on observe une diminution de la part d'entreprises dont la baisse du chiffre d'affaires s'est établi entre 20 % et 80 % et une augmentation de la part d'entreprises dont le chiffre d'affaires s'est réduit de moins de 20 %. Enfin, la population d'entreprises ayant connu une importante baisse du chiffre d'affaires (entre 80 et 100) diminue également entre les deux périodes (9 % des entreprises représentant 5 % de l'emploi total durant la première vague contre 6 % des entreprises représentant 3 % de l'emploi total durant la deuxième vague).

Graphique 116 – Part des entreprises, de l'emploi et du chiffre d'affaires, selon la tranche de variation du chiffre d'affaires



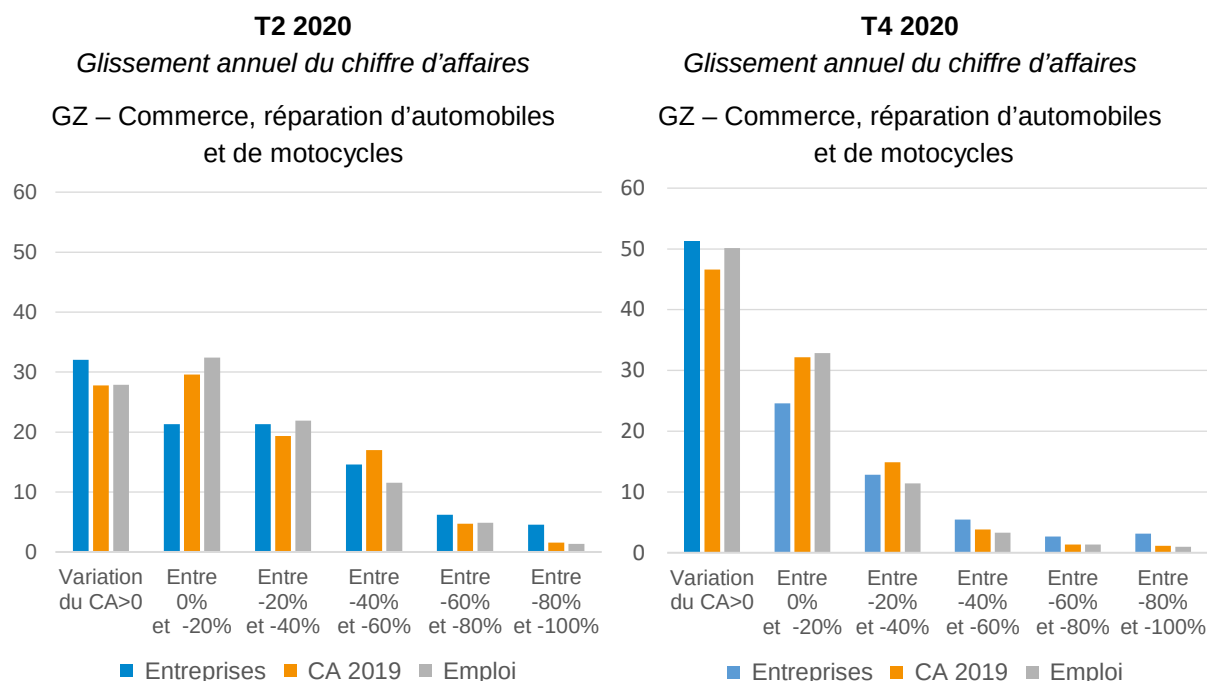
Champ : toutes entreprises de la base TVA, hors secteur agricole.

Lecture : les entreprises qui ont eu une augmentation du chiffre d'affaires entre T2 (T4) 2019 et T2 (T4) 2020 représentent 30 % (47 %) des entreprises de l'échantillon de la base TVA, 24 % (45 %) du chiffre d'affaires de 2019 et 27 % (47 %) de l'emploi.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données ACOSS (Sequoia 2020), DGFIP (TVA), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

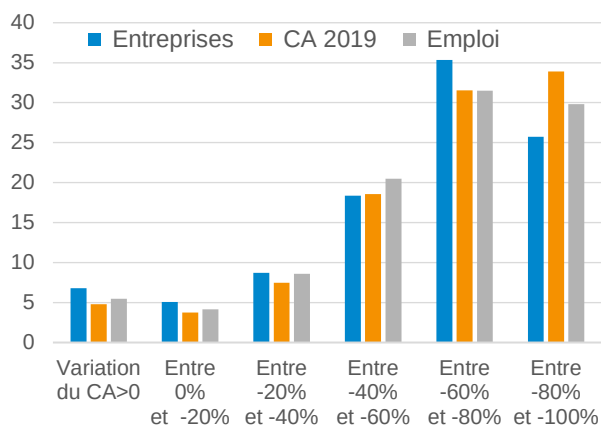
Au niveau sectoriel, ce résultat est plus contrasté. Certes, pour les quatre secteurs considérés dans le graphique ci-dessous, la part des entreprises avec une hausse du chiffre d'affaires est toujours plus importante durant la deuxième vague par rapport à la première vague, mais ces parts ne dépassent pas la barre des 15 % dans le secteur de l'hébergement-restauration. Dans ce secteur, où la plupart des établissements ont été en fermeture administrative à partir du deuxième trimestre 2020, l'ampleur du choc est relativement équivalent entre les deux périodes, avec néanmoins moins d'entreprises dont la baisse du chiffre d'affaires est supérieure à 60 % durant la deuxième vague comparativement à la première. Dans le secteur du transport et de l'entreposage, l'impact de la première et de la deuxième vague a été beaucoup plus hétérogène. Si près de 23 % des entreprises représentant 17 % de l'emploi de ce secteur ont observé une hausse de leur chiffre d'affaires durant la première vague, 20 % des entreprises représentant 41 % de l'emploi total ont observé une baisse inférieure à 20 %. Durant la deuxième vague, près de 44 % des entreprises représentant 34 % du chiffre d'affaires et 48 % de l'emploi ont observé une hausse de leur chiffre d'affaires. Alors que 5 % des entreprises représentant 20 % du chiffre d'affaires et 2 % de l'emploi ont observé une baisse de leur chiffre d'affaires d'au moins 80 %.

Graphique 117 – Part des entreprises, de l'emploi et du chiffre d'affaires, selon la tranche de variation du chiffre d'affaires – Glissement annuel du chiffre d'affaires



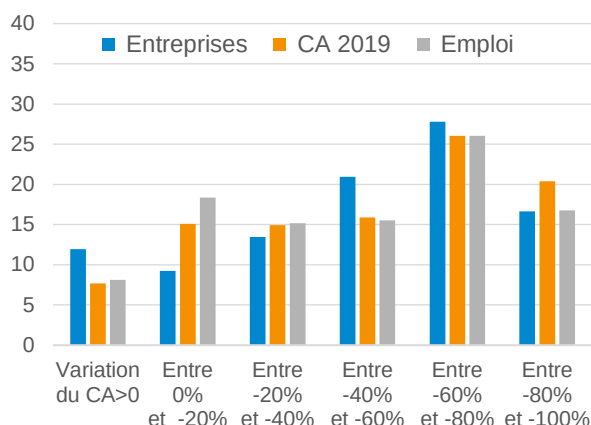
T2 2020 Glissement annuel du chiffre d'affaires

IZ – Hébergement et restauration

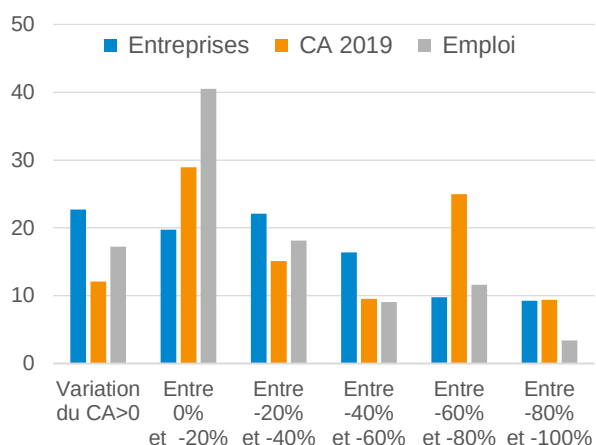


T4 2020 Glissement annuel du chiffre d'affaires

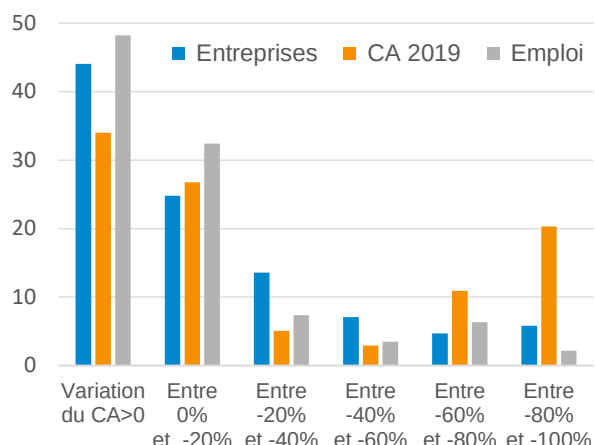
IZ – Hébergement et restauration



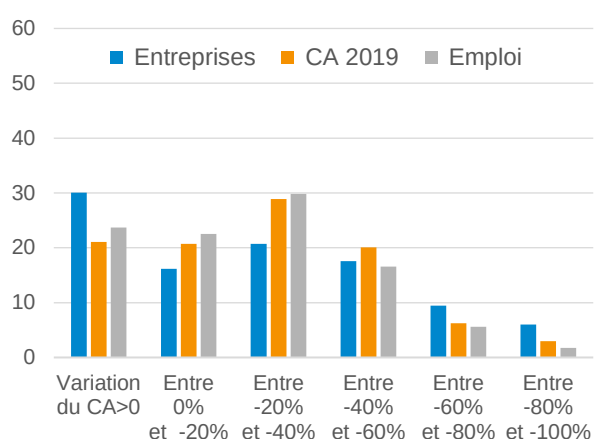
HZ – Transport et entreposage



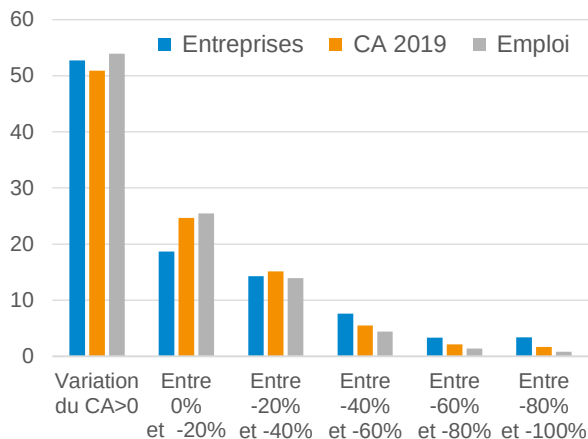
HZ – Transport et entreposage



FZ – Construction



FZ – Construction



Champ : toutes entreprises de la base TVA, hors secteur agricole.

Lecture : dans l'hébergement-restauration, les entreprises qui ont eu une hausse du CA entre T2 (T4) 2019 et T2 (T4) 2020 représentent 7 % (12 %) des entreprises du secteur, 5 % (8 %) du CA de 2019 et 6 % (8 %) de l'emploi.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données ACOSS (Sequoia 2020), DGFIP (TVA), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

2.3. Les subventions sont davantage allées aux entreprises déclarant une forte baisse de leur chiffre d'affaires, en particulier durant la deuxième vague

Les Tableaux 57 et 58 (voir aussi Tableaux A8 et A9 en Annexe 11) permettent d'étudier la relation entre le taux de recours aux mesures de subvention et l'importance du choc subi par les entreprises durant la première et la deuxième vague. Le taux de recours aux mesures de subvention est calculé en rapportant les montants du FS et de l'AP à la masse salariale de l'entreprise sur la période pré-crise. Pour la première vague, il est calculé en rapportant le montant des aides reçues de mars 2020 à septembre 2020 sur la masse salariale du deuxième trimestre 2019. Pour la deuxième vague, il est calculé en rapportant le montant des aides reçues d'octobre 2020 à mars 2021 sur la masse salariale du quatrième trimestre 2019.

De manière générale sur les deux périodes, les entreprises affichant un taux de recours inférieur à 10 % de leur masse salariale ont en grande partie connu une hausse de leur chiffre d'affaires (43 % pour la première vague et 56 % pour la deuxième). À l'inverse, pour 80 % de celles dont le taux de recours est supérieur à 30 % de leur masse salariale, le chiffre d'affaires s'est contracté d'au moins 40 % pour près d'une entreprise sur deux. De plus, une relation décroissante semble mise en évidence entre l'intensité du taux de recours et la part d'entreprises dont le chiffre d'affaires a augmenté, que ce soit sur la première ou la deuxième vague. Cependant, on observe une certaine hétérogénéité entre les deux périodes suivant les différents intervalles de taux de recours. Par rapport à la première vague, une part plus importante des aides a été captée par des entreprises dont le chiffre d'affaires a augmenté durant la deuxième vague. Cela pourrait être expliqué par l'élargissement de l'accès au fonds de solidarité pour les entreprises de plus de dix salariés durant la deuxième vague.

Les Graphiques 118 et 119 décomposent au niveau sectoriel le montant total des aides à la trésorerie et des subventions pour les entreprises dont le chiffre d'affaires a augmenté, en fonction de l'intensité du taux de recours. Ils montrent une hétérogénéité intra et inter sectorielle plus importante pour les mesures de subvention par rapport aux mesures de trésorerie, aussi bien entre les deux vagues que pour la période d'une vague donnée.

Sur la première vague, le montant de subvention le plus important distribué à des entreprises affichant une hausse de chiffre d'affaires a été alloué à des entreprises du secteur des activités scientifiques et techniques (voir Graphique 118). Sur les 600 millions d'euros de subventions accordés à ce secteur, près d'un tiers a été à destination d'entreprises qui ont couvert plus de 30 % de leur masse salariale par des subventions. Les entreprises des secteurs de la construction, du commerce et de l'information-communication affichant une hausse de chiffre d'affaires ont, par ailleurs, capté respectivement plus de 200 millions d'euros de subvention dont environ un tiers par des

entreprises ayant couvert plus de 30 % de leur masse salariale. Dans le secteur de l'hébergement-restauration, moins de 60 millions d'euros ont été destinés à des entreprises affichant une hausse de chiffre d'affaires.

Tableau 57 – Montant des mesures de subventions reçu lors de la première vague 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 entre 0 % et -20 %		
Taux de recours - Masse salariale	Entreprises	Masse salariale	Subvention	Entreprises	Masse salariale	Subvention
	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne
Entre 0 % et 10 %	43	32	24	24	33	30
Entre 10 % et 20 %	27	21	21	23	25	25
Entre 20 % et 30 %	22	14	14	20	19	18
30 % et plus	15	9	9	12	9	8
Variation du CA		Baisse entre -20 % et -40 %		Baisse entre -40 % et -60 %		
Taux de recours - Masse salariale	Entreprises	Masse salariale	Subvention	Entreprises	Masse salariale	Subvention
	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne
Entre 0 % et 10 %	15	18	25	8	10	15
Entre 10 % et 20 %	26	33	33	15	15	15
Entre 20 % et 30 %	27	31	31	19	21	21
30 % et plus	22	20	17	22	22	20
Variation du CA		Baisse entre -60 % et -80 %		Baisse entre -80 % et -100 %		
Taux de recours - Masse salariale	Entreprises	Masse salariale	Subvention	Entreprises	Masse salariale	Subvention
	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne
Entre 0 % et 10 %	4	3	5	5	3	2
Entre 10 % et 20 %	6	4	4	3	2	2
Entre 20 % et 30 %	8	12	13	4	3	3
30 % et plus	17	25	26	12	16	21

Champ : entreprises observées dans TVA et DSN, ayant ou pas recouru aux aides entre mars 2020 et septembre 2020.

Lecture : 85 % 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.

Sources : 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 58 – Montant des mesures de subventions reçu lors de la première vague en % de la masse salariale cumulée T4 2019 à T1 2020, selon l'intensité du choc (variation du chiffre d'affaires cumulé entre le T4 2020 et T1 2021 par rapport au T4 2019 et T1 2020) – Décomposition de la baisse du chiffre d'affaires

Variation du CA	Hausse du CA			Baisse entre 0 % et -20 %		
Taux de recours - Masse salariale	Entreprises	Masse salariale	Subvention	Entreprises	Masse salariale	Subvention
	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne
Entre 0 % et 10 %	56	49	34	23	34	39
Entre 10 % et 20 %	39	22	21	27	28	26
Entre 20 % et 30 %	35	10	10	25	13	13
30 % et plus	18	9	7	18	12	9
Variation du CA	Baisse entre -20 % et -40 %			Baisse entre -40 % et -60 %		
Taux de recours - Masse salariale	Entreprises	Masse salariale	Subvention	Entreprises	Masse salariale	Subvention
	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne
Entre 0 % et 10 %	11	10	19	5	3	5
Entre 10 % et 20 %	20	28	28	9	19	20
Entre 20 % et 30 %	22	21	20	11	12	12
30 % et plus	21	16	13	16	18	18
Variation du CA	Baisse entre -60 % et -80 %			Baisse entre -80 % et -100 %		
Taux de recours - Masse salariale	Entreprises	Masse salariale	Subvention	Entreprises	Masse salariale	Subvention
	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne	% Ligne
Entre 0 % et 10 %	2	2	2	3	1	1
Entre 10 % et 20 %	3	3	3	2	1	1
Entre 20 % et 30 %	5	38	41	3	5	5
30 % et plus	16	26	30	11	18	24

Champ : entreprises observées dans TVA et DSN, ayant ou pas recouru aux aides entre octobre 2020 et mars 2021.

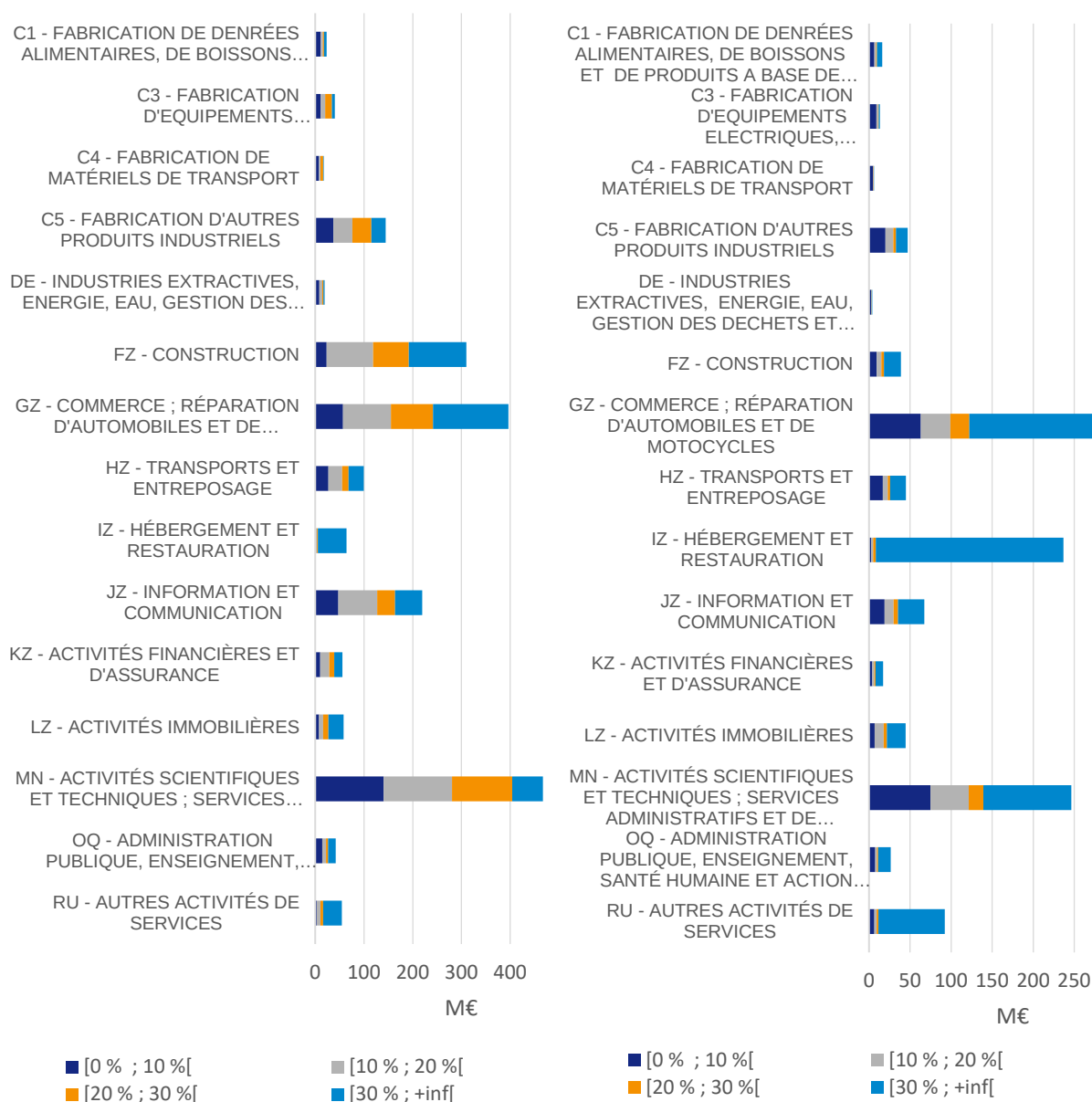
Lecture : 82 % des entreprises ayant un taux de recours (subvention/masse salariale) supérieur à 30 % ont observées une baisse de leur chiffre d'affaires au T4 2020 par rapport au T4 2019.

Sources : France Stratégie/IGF, d'après données DGFIP (FS, TVA), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia2020, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017).

Graphique 118 – Montant des subventions selon l'intensité du taux de recours pour des entreprises affichant une hausse de chiffre d'affaires

Subvention cumulée (mars 2020-sept. 2020)
Glissement annuel du CA T2 2020

Subvention cumulée (oct. 2020-mars 2021)
Glissement annuel du CA T4 2020



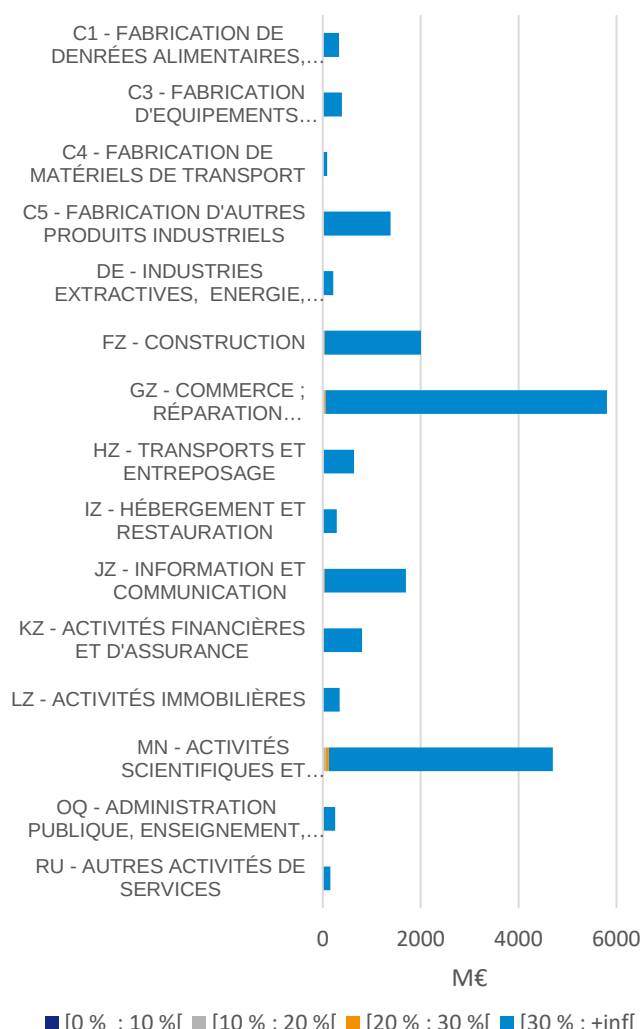
Champ : toutes entreprises observant une hausse de chiffre d'affaires au T2 (T4) 2020 par rapport au T2 (T4) 2019.

Lecture : dans le secteur de l'hébergement-restauration, les entreprises qui ont observé une hausse de leur chiffre d'affaires au T2 (T4) 2020 par rapport au T2 (T4) 2019 ont reçu environ 80 (230) millions d'euros de subvention. Près de 100 % de ce montant a été à destination d'entreprises qui ont couvert plus de 30 % de leur masse salariale par des subventions.

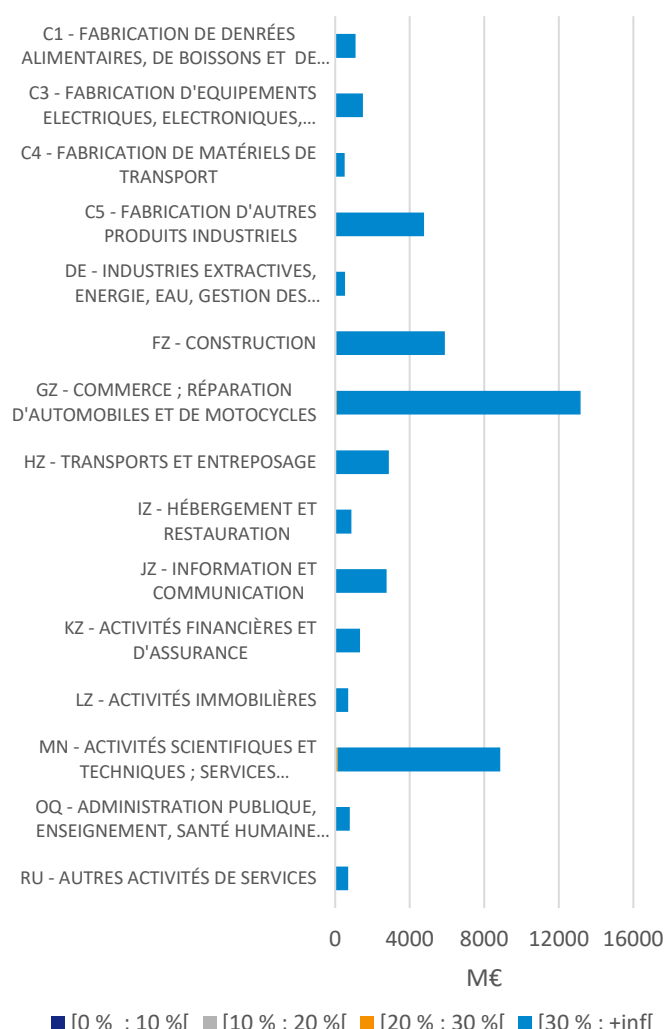
Sources : France Stratégie/IGF, d'après données DGFIP (FS, TVA), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Graphique 119 – Montant des mesures de trésorerie en pourcentage de la masse salariale des entreprises affichant une hausse de chiffre d'affaires

Trésorerie cumulée (mars 2020 – sept. 2020)
Glissement annuel du CA T2 2020



Trésorerie cumulée (octobre 2020 - mars 2021)
Glissement annuel du CA T4 2020



Champ : toutes entreprises observant une hausse de chiffre d'affaires au T2 (T4) 2020 par rapport au T2 (T4) 2019.

Lecture : dans le secteur de l'hébergement-restauration, les entreprises qui ont observé une hausse de leur chiffre d'affaires au T2 (T4) 2020 par rapport au T2 (T4) 2019 ont reçu environ 280 (851) 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.

Sources : 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)

Sur la deuxième vague, ce sont principalement les entreprises du secteur du commerce qui ont capté les montants les plus importants de subvention (330 millions d'euros). Plus de la moitié de ce montant a été allouée à des entreprises ayant couvert au moins 30 % de leur masse salariale. Dans le secteur de l'hébergement-restauration, les entreprises dont le

chiffre d'affaires a augmenté pendant la deuxième vague ont reçu près de 230 millions d'euros. Sur les deux périodes, les subventions reçues ont représenté au moins 30 % de la masse salariale pour la grande majorité des entreprises concernées.

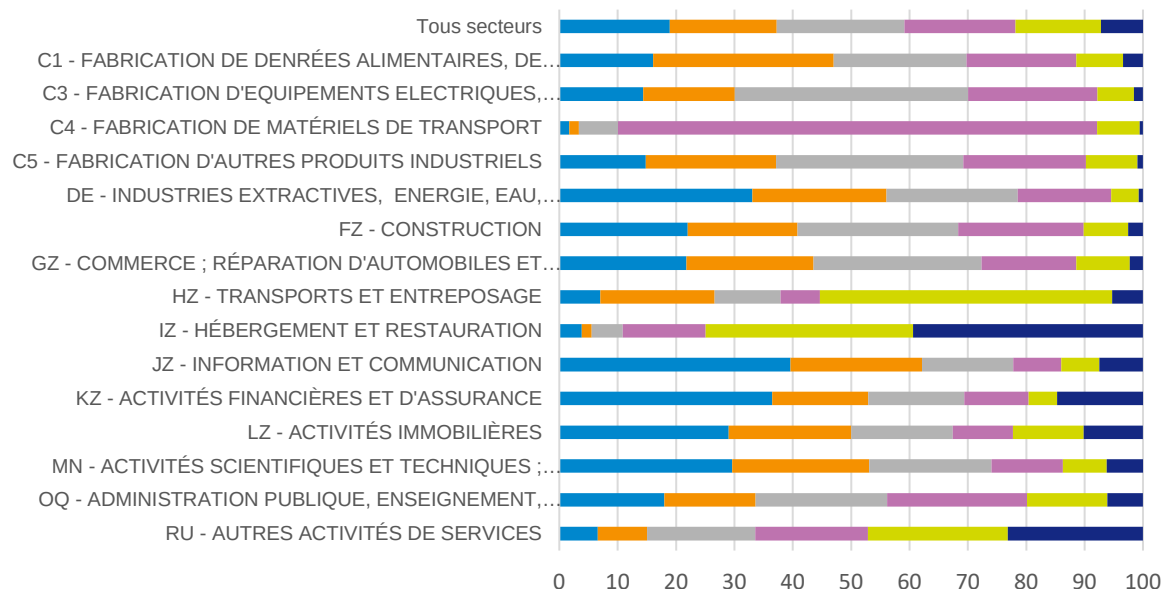
Enfin, la répartition sectorielle des aides à la trésorerie pour les entreprises affichant une hausse de chiffre d'affaires (voir Graphique 119) apparaît beaucoup plus homogène par rapport à ce qui est observé sur les deux périodes pour les subventions. Celles-ci sont systématiquement concentrées sur des entreprises qui ont couvert plus de 30 % de leur masse salariale. Sur les deux périodes, les secteurs qui ont le plus bénéficié de ce type d'aides sont les secteurs du commerce, des activités scientifiques et techniques, de la construction et de la fabrication d'autres produits industriels.

Le Graphique 120 met en relation la répartition des montants d'aides allouées sur la première et la deuxième vague en fonction de la variation du chiffre d'affaires des entreprises. Sur la première vague, les aides se sont concentrées sur les entreprises dont le niveau d'activité a le plus fortement reculé au sein des secteurs d'activité les plus touchés. Tous secteurs confondus, plus de 80 % du montant total des aides a été alloué à des entreprises observant une baisse de leur chiffre d'affaires. Dans le secteur de l'hébergement-restauration, 94 % du montant total des aides a été capté par des entreprises dont le chiffre d'affaires a reculé sur cette période, et 80 % a été capté par des entreprises dont le chiffre d'affaires s'est contracté d'au moins 60 %. À l'inverse, dans le secteur de l'information et communication, 40 % du montant d'aides a été capté par des 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 %.

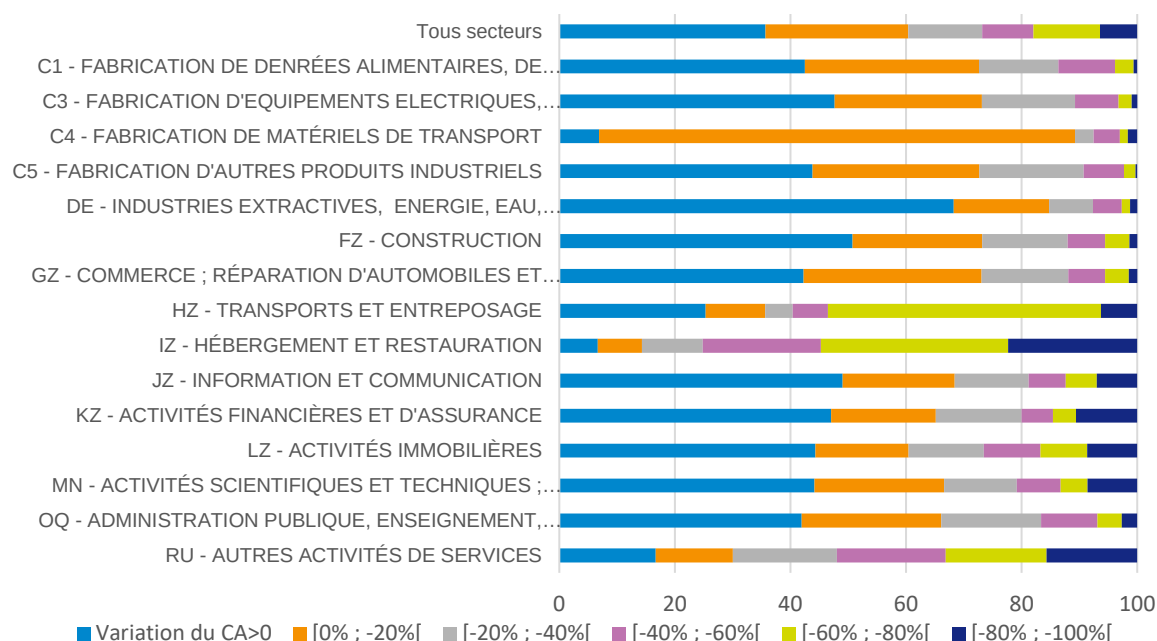
Durant la deuxième vague, les aides semblent avoir bénéficié à une part plus importante d'entreprises en hausse de chiffre d'affaires. Tous secteurs confondus, près de 75 % du montant total des aides a été capté par des entreprises dont le chiffre d'affaires a diminué. Hormis le secteur de l'hébergement-restauration et celui des transport et entreposage – qui ont été fortement impactés par les mesures de restrictions sanitaires à l'automne 2020 –, on constate un accroissement de la part des bénéficiaires dont le chiffre d'affaires est en hausse au sein de chaque secteur d'activité. Dans le secteur de la construction et du commerce, plus de 40 % du montant total des aides a été alloué à des entreprises en hausse de chiffre d'affaires sur la deuxième vague, contre environ 20 % sur la première. En revanche, dans le secteur de l'hébergement-restauration, 93 % du montant total des aides a été capté par des entreprises dont le chiffre d'affaires s'est contracté sur la deuxième vague, et près de 55 % du montant a été alloué à des entreprises dont le chiffre d'affaires s'est contracté de 60 %. Ainsi, comme pour la première vague, si une part relativement plus importante des aides est allée aux entreprises les moins touchées sur la deuxième vague, dans les secteurs les plus touchés, les aides ont principalement bénéficié aux entreprises dont le niveau d'activité a le plus fortement chuté.

Graphique 120 – Part des aides (subvention et trésorerie) par tranche de variation de chiffre d'affaires (en glissement annuel)

Subvention et trésorerie cumulées (mars 2020-sept. 2020) – Glissement annuel du CA T2 2020



Subvention et trésorerie cumulées (oct. 2020-mars 2021) – Glissement annuel du CA T4 2020



Champ : toutes entreprises de la base TVA, hors secteur agricole.

Lecture : dans la construction, les entreprises qui ont observé une baisse de chiffre d'affaires au T2 (T4) 2020 entre 40 % et 60 % (bâtonnet violet) ont reçu près de 21 % (7 %) du montant total des aides accordées à ce secteur.

Sources : 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 121 qui décompose la répartition du montant des aides de subvention en fonction de la variation du chiffre d'affaires des entreprises sur la première et la deuxième vague, confirme davantage le résultat précédent, en particulier pour la deuxième vague.

La comparaison de la première et de la deuxième vague affiche des différences notables dans la répartition du montant des subventions entre ces deux périodes.

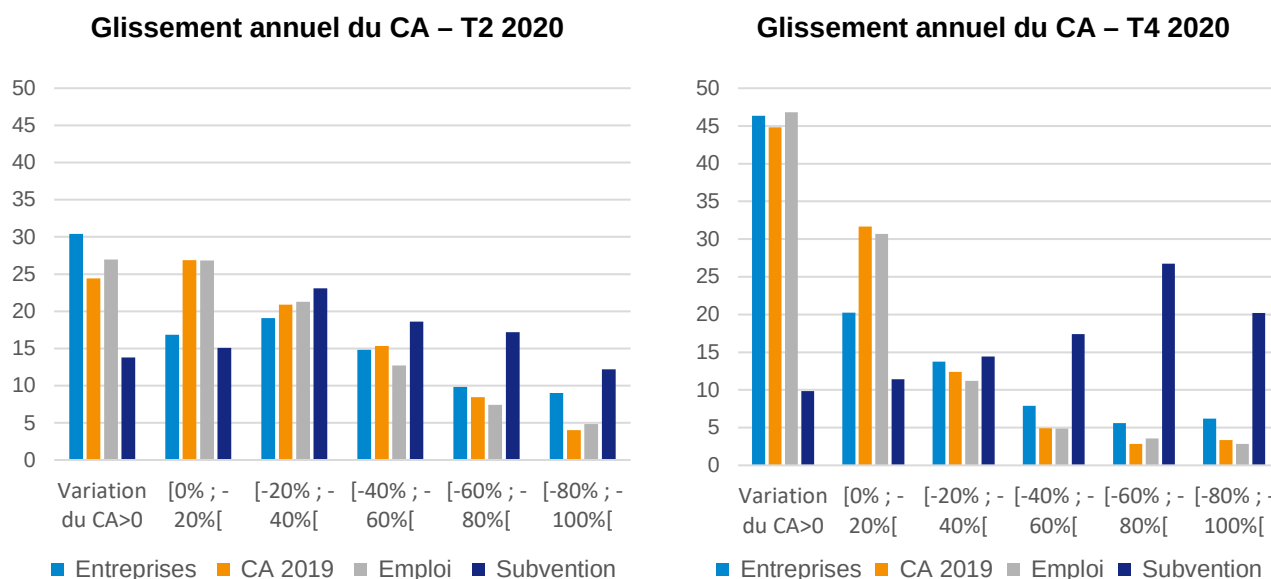
Sur la première vague, on distingue une relation en cloche entre les tranches de variation du chiffre d'affaires et les montants d'aides. La part du montant total des subventions est de 14 % dans la tranche de variation composée d'entreprises dont le chiffre d'affaires a augmenté. 22 % du montant a été capté par des entreprises dont le chiffre d'affaires s'est contracté entre 20 % et 40 %, et 14 % par des entreprises dont le chiffre d'affaires s'est contracté d'au moins 80 %.

Sur la deuxième vague, on distingue une relation croissante entre l'importance du choc et les montants d'aides. Les entreprises dont le chiffre d'affaires a augmenté sur cette période représentent un peu moins de 50 % du chiffre d'affaires et de l'emploi total et ont bénéficié de 10 % uniquement du montant total de subvention. À l'inverse, les entreprises dont le chiffre d'affaires s'est contracté d'au moins 80 % en ont capté près de 21 %, alors qu'elles représentent moins de 5 % du chiffre d'affaires et de l'emploi total.

En résumé, les mesures de subvention ont été principalement ciblées sur les entreprises les plus affectées par la crise, et particulièrement durant la deuxième vague, et ce résultat s'observe également au niveau sectoriel.

Les entreprises déclarant une hausse de leur chiffre d'affaires au deuxième trimestre 2020 (par rapport au deuxième trimestre 2019) 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 40 % représentent 25 % de l'emploi ; elles ont reçu 48 % des subventions versées à fin septembre. Les entreprises déclarant une hausse de leur chiffre d'affaires au quatrième trimestre 2020 (par rapport au quatrième trimestre 2019) représentent 47 % de l'emploi ; elles ont reçu 10 % des subventions d'octobre 2020 à mars 2021. À l'inverse, les entreprises déclarant une baisse de leur chiffre d'affaires supérieure à 40 % représentent 11 % de l'emploi ; elles ont reçu 67 % des subventions versées à fin septembre.

Graphique 121 – Nombre d'entreprises, chiffre d'affaires, emploi et montant des aides par tranche de variation du chiffre d'affaires, tous secteurs

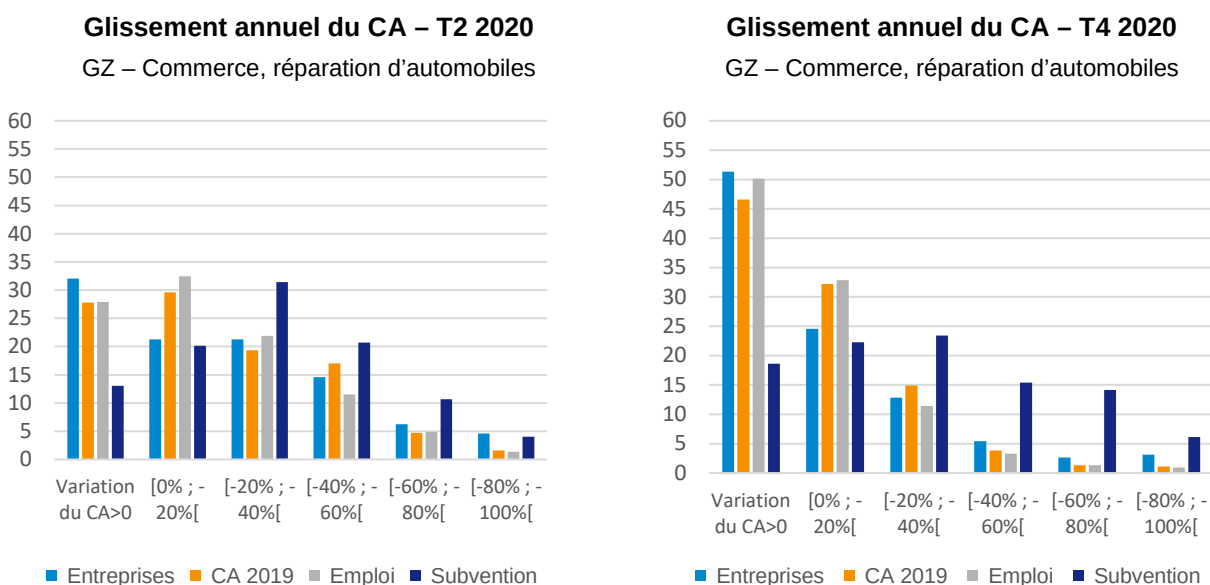


Champ : toutes entreprises de la base TVA hors secteur agricole.

Lecture : les entreprises qui ont eu une augmentation du CA entre T2 (T4) 2019 et T2 (T4) 2020 représentent 30 % (46 %) des entreprises de l'échantillon de la base TVA et 14 % (10 %) des subventions.

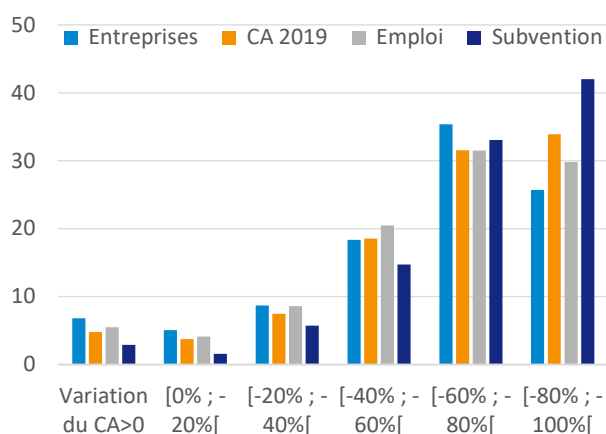
Source : France Stratégie/IGF, d'après données DGFIP (FS, TVA), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017).

Graphique 122 – Nombre d'entreprises, chiffre d'affaires, emploi et montant des aides par tranche de variation du chiffre d'affaires



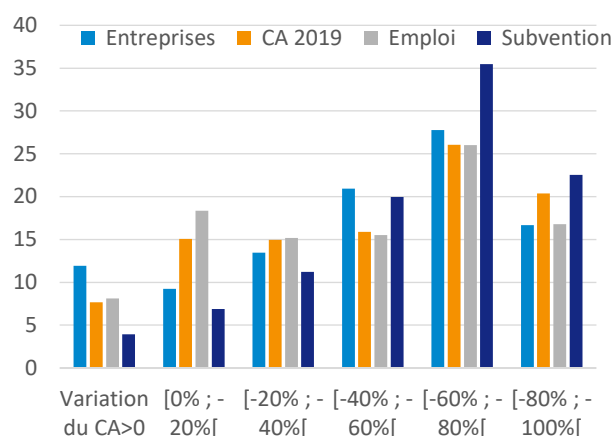
Glissement annuel du CA – T2 2020

IZ – Hébergement et restauration

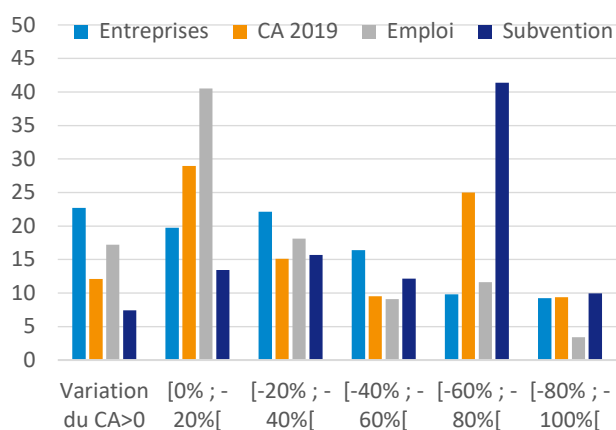


Glissement annuel du CA – T4 2020

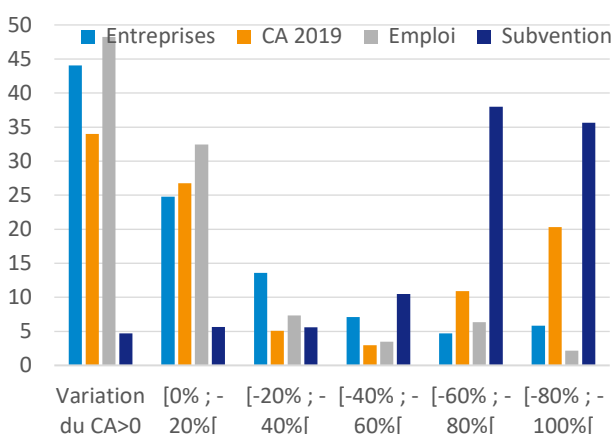
IZ – Hébergement et resauration



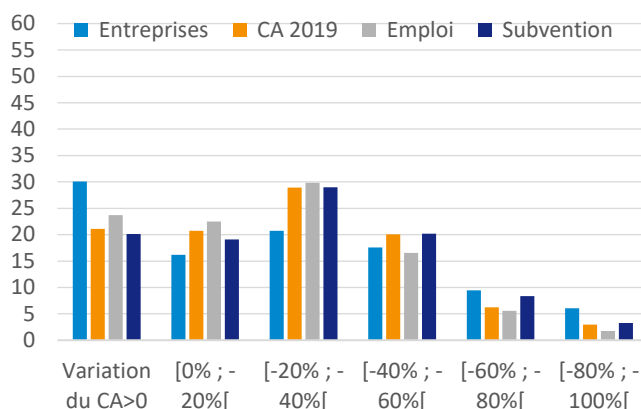
HZ – Transport et entreposage



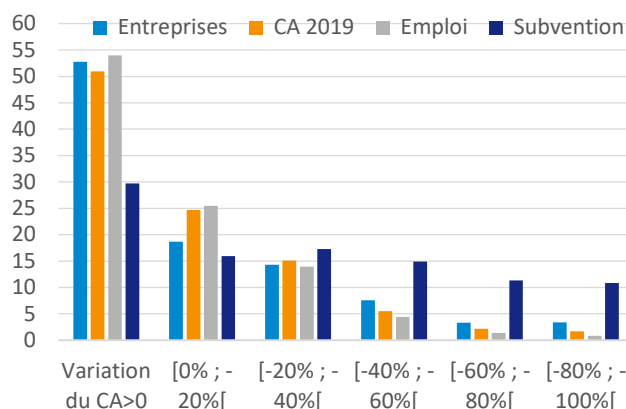
HZ – Transport et entreposage



FZ – Construction



FZ – Construction



Champ : toutes entreprises de la base TVA hors secteur agricole.

Lecture : dans l'hébergement-restauration, les entreprises qui ont eu une augmentation du CA entre T2 (T4) 2019 et T2 (T4) 2020 représentent 7 % (12 %) des entreprises et 3 % (4 %) des subventions de ce secteur.

Sources : 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 5

QUEL IMPACT DES MESURES SUR LES TRAJECTOIRES DES ENTREPRISES ?

1. Les analyses de microsimulation *ex post* des effets de la crise sur les 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 microsimulation. Les modèles de microsimulation 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, ces modèles ont été largement employés par les sciences dures à l'origine, avant que leur utilisation ne soit progressivement étendue aux sciences sociales, notamment à l'économie pendant les années 1980. L'intérêt de la microsimulation 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.

Cette section rappelle les microsimulations réalisées au début de la crise et dont les résultats figurent au Chapitre 2. Puis elle présente une synthèse des résultats des microsimulations réalisées 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.

1.1. Microsimulations sur données internationales

Au début de la crise, plusieurs études ont cherché à évaluer ses conséquences possibles, mais sans mesure réelle des conséquences avérées sur les entreprises, ni des aides

¹ Spadaro A. et Bourguignon F. (2003), « Les modèles de microsimulation dans l'analyse des politiques de redistribution : une brève présentation », *Économie & prévision*, n° 160-161, p. 231 à 238.

publiques reçues. Si ces études réalisées avant l'été 2020 diffèrent par leur méthodologie et par le chiffrage auquel elles aboutissent, elles convergent sur l'anticipation d'un impact important sur la santé financière des entreprises et sur la conclusion de l'absolue nécessité d'un soutien public massif pour éviter un effondrement économique majeur.

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 l'aide de données sectorielles sur l'ampleur du choc. Comme Schivardi et Romano (2020)² dans une autre microsimulation, 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, avant un deuxième 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 liquidités 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 irait 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 leurs

¹ Demmou *et al.* (2020), « [Corporate sector vulnerabilities during the Covid-19 outbreak: Assessment and policy responses](#) », *Tackling Coronavirus (Covid-19): Contributing to a Global Effort*, 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](#) », séminaire, OCDE, juin.

³ Demmou *et al.* (2021), « [Liquidity shortfalls during the COVID-19 outbreak : Assessment and policy responses](#) », Working Paper n° 1647, janvier.

⁴ Les auteurs utilisent la nomenclature statistique NACE Rev. 2. En pratique, leur analyse se fonde sur la comparaison de douze secteurs d'activité.

passifs, 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 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 des biais méthodologiques qui la caractérisent. Ainsi, les auteurs supposent que le déclin d'activité est hétérogène 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 les entreprises répertoriées dans la base Orbis sont généralement plus grandes,

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 un choc commercial initial supérieur à 20 % pendant les premiers mois de confinement ».

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 tirée de 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 9,4 % hors Covid-19 à 18,2 % 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 de pourcentage 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).

Gourinchas et al. ont également proposé un prolongement de leur étude². Pour cela, ils modélisent les flux de trésorerie à partir d'une fonction de minimisation des coûts à court

¹ Gourinchas et al. (2020), « [COVID-19 and SME Failures](#) », Working Paper n° 27877, Bureau national de recherche économique, Cambridge, septembre (révisé en mai 2021).

² Gourinchas et al. (2021), « [COVID-19 and SMEs: a 2021 time bomb ?](#) », Bureau national de recherche économique (NBER), janvier.

terme, et en tenant compte des chocs sectoriels et agrégés¹ 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 qui aurait été observée 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 emprunts, et un deuxième scénario où cet accès n'est plus garanti aux PME. Dans le premier scénario, il apparaît que 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. Elle se décompose en une hausse de 2,65 points du taux de défaillance des *entreprises faibles* et une baisse de 0,77 point de ce taux pour les *entreprises fortes*. Dans le deuxième 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.

1.2. Microsimulations sur données françaises

Dans une étude de l'OFCE publiée en juin 2020, Guerini *et al.* (2020)² 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

¹ 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 Guerini *et al.* (2020), « [Dynamique des défaillances d'entreprises en France et crise de la Covid-19](#) », *Policy Brief*, n° 73, OFCE, juin.

entreprises insolvables, 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 insolvables 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 insolvables 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.

Plus récemment, dans un rapport de l'Institut des politiques publiques (IPP) pour la commission des finances du Sénat, Bach *et al.* (2021)¹ proposent une analyse approfondie du recours au PGE, de ses conséquences pour la situation financière des entreprises et des difficultés de remboursement qu'il occasionne.

Dans un premier temps, les auteurs s'intéressent aux caractéristiques des entreprises recourantes, à partir des données FARE et des données PGE mises à disposition par Bpifrance, sur un échantillon de 212 000 bénéficiaires (soit 40 % des bénéficiaires du PGE et 84 % du montant mobilisé). Les auteurs mettent en évidence un recours très hétérogène d'un secteur d'activité à l'autre. Avec un taux de recours proche de 60 %, l'hôtellerie-restauration présente le taux de recours le plus élevé. Par contraste, les secteurs de l'immobilier, de la finance et des assurances se caractérisent par des taux de recours inférieurs à 20 %. Les auteurs observent également un moindre recours aux PGE pour les entreprises en grande difficulté financière avant crise, ou au contraire en bonne santé financière, conformément à ce qui avait été mis en évidence dans le rapport d'étape du comité en avril. Ainsi, les taux de recours les plus élevés se situent sur les déciles intermédiaires d'endettement (notamment du 5^e au 8^e décile) et de rentabilité avant crise (du 3^e au 6^e décile). En ce qui concerne le taux d'investissement, les auteurs constatent que celui-ci semble corrélé positivement au taux de recours. Cela pourrait indiquer que les PGE ont été en partie utilisés pour payer les charges d'investissement nécessaires à la poursuite de l'activité. Le taux de recours est également plus élevé pour les entreprises ayant subi un choc de chiffre d'affaires plus important (entre le 2^e et le 6^e décile). Seules les entreprises du 1^{er} décile, autrement dit les plus durement touchées,

¹ Bach L., Ghio N., Guillouzouic A. et Malgouyres C. (2021), *Rapport d'évaluation de la contrainte pour les entreprises du remboursement des prêts garantis par l'État*, IPP, avril.

présentent un taux de recours moins important, qui s'explique probablement par le refus des banques. Les auteurs précisent enfin que le plafond du montant des PGE a été atteint pour 19 % des bénéficiaires.

Dans un second temps, à partir des données sur les comptes annuels d'un sous-ensemble du premier échantillon composé de 25 000 entreprises, les auteurs étudient l'impact de la crise sur les bilans des entreprises. Alors que la dette brute des entreprises non bénéficiaires est restée stable, les entreprises bénéficiaires ont subi une hausse substantielle de leur ratio d'endettement brut. Cette hausse est comprise entre 9 points de pourcentage pour les bénéficiaires non plafonnés et 12 points de pourcentage pour les bénéficiaires plafonnés¹. Cependant, le PGE ne semble pas avoir d'impact sur l'endettement net des entreprises bénéficiaires, qui reste globalement stable. Cela pourrait s'expliquer notamment par l'effet des autres mesures de soutien financier. Malgré un déclin généralisé de l'investissement privé entre le dernier trimestre 2019 et le premier trimestre 2020, les auteurs indiquent que le recours au PGE serait associé à une certaine résilience du niveau d'investissement conformément à ce qui est observé ex-post au niveau macroéconomique.

Enfin, en s'appuyant sur les données du Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC), les auteurs cherchent à évaluer le niveau de sinistralité, et par corollaire les effets du PGE sur les risques de faillites. Ainsi, alors que la sinistralité anticipée au printemps 2020 était assez élevée (supérieure à 10 %), les auteurs évaluent le taux de sinistralité à 5 % environ, pour un montant total n'excédant pas 3 % du montant prêté. Les PGE ont également préservé les entreprises des faillites. Entre mars 2020 et mars 2021, celles-ci seraient ainsi moitié moins fréquentes au sein des entreprises bénéficiaires.

Dans une étude de la Direction générale du Trésor, Hadjibeyli *et al.* (2021)² proposent une microsimulation qui s'appuie sur les données françaises les plus récentes en matière de choc Covid 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 insolvable 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 R & D. Le reste de cette partie est consacré à la présentation de cette étude.

¹ Les auteurs ont construit une variable permettant de vérifier si l'entreprise a demandé le montant maximal autorisé de PGE. Celui-ci s'élève à 25 % du CA 2019, excepté pour les entreprises en création ou innovantes, pour lesquelles il peut correspondre à deux années de masse salariale. En d'autres termes, cette variable permet de savoir si les entreprises ont été contraintes par le plafond dans leur recours aux dispositifs.

² Hadjibeyli *et al.* (2021), « [L'impact de la pandémie de Covid-19 sur les entreprises françaises](#) », *Trésor-Éco*, n° 282, Direction générale du Trésor, avril.

1.2.1. L'analyse de la DG Trésor¹

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 l'impact du choc Covid sur leur situation financière en 2020 en utilisant les données individuelles mensuelles ou trimestrielles de TVA² pour décrire l'évolution de leur chiffre d'affaires et les données de DSN 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 pour chaque entreprise, en particulier les données Acoiss 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 2020 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

¹ Cette section reprend la présentation qui en avait été faite dans le rapport d'étape.

² Qui excluent une grande partie des plus petites entreprises.

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.

Hétérogénéité sectorielle des effets de la crise et rôle décisif des soutiens publics

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 insolvable : 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 d'euros 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 points en l'absence de soutien public. Ce serait 3 points de pourcentage de hausse de la part des entreprises devenues insolvable 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.

Tableau 59 – Évolution de la part des entreprises illiquides et insolvable et de l'endettement lié à l'illiquidité dans les différents scénarios

	Part des entreprises devenant			Endettement lié à l'illiquidité
	Illiquides	Insolvable	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)

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. Si on place ces résultats en comparaison des autres études de microsimulation, l'étude du Trésor se caractérise par des proportions d'entreprises illiquides et insolubles 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 microsimulations indiquées dans le Tableau 60, l'étude de la DG Trésor prend en compte l'existence d'un second 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) de même que 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 les données européennes (Orbis), tandis que Guerini *et al.* (2020) tout comme l'étude de la DG Trésor utilisent des données françaises (FARE).

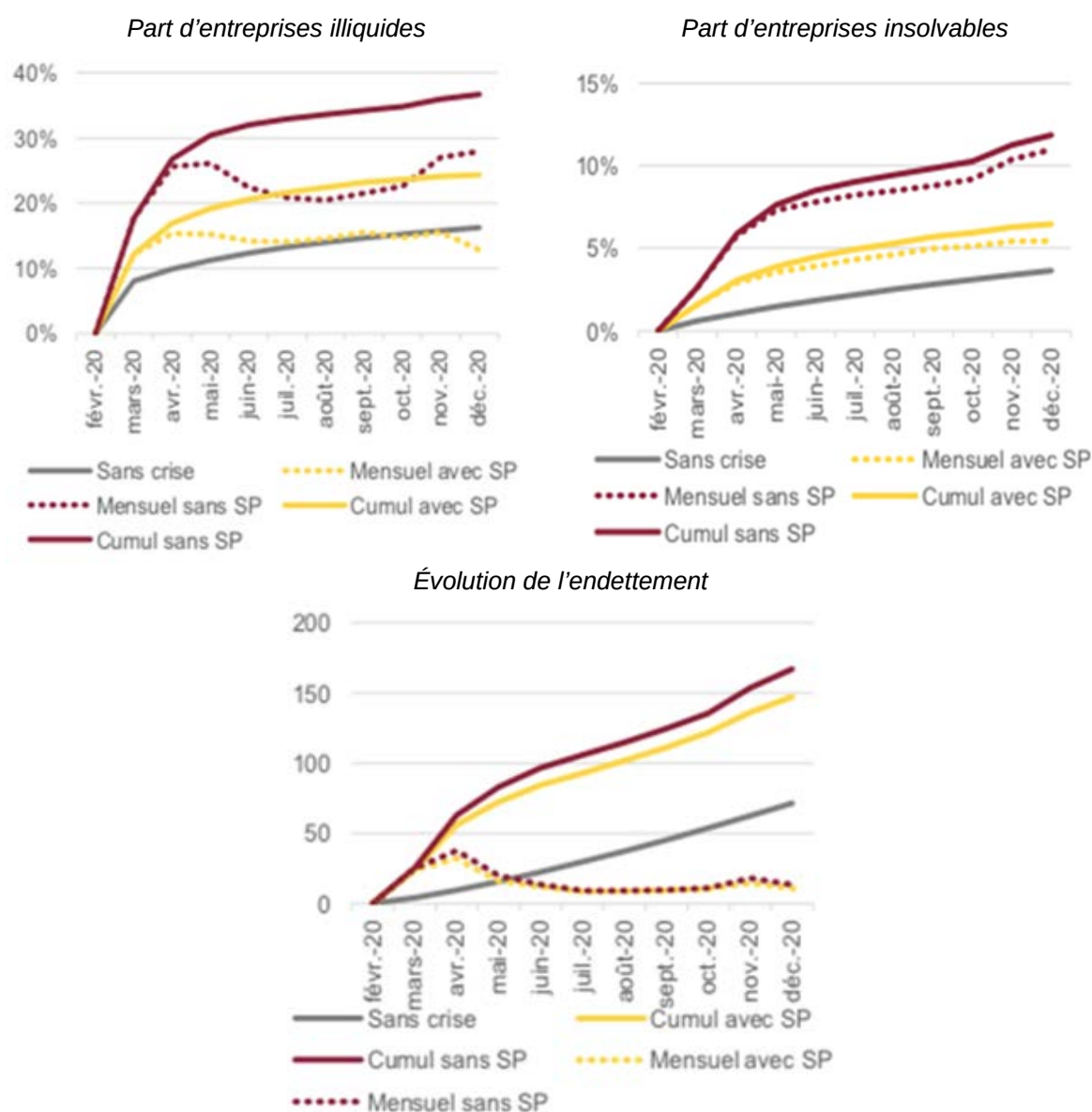
Tableau 60 – Synthèse des principaux résultats des études de microsimulation académiques et institutionnelles

	(1) Scénario sans crise	(2) Scénario de crise sans soutien public	(3) Scénario de crise avec soutien public	Δ (3) – (1)
Illiquidité				
DG Trésor (<i>main simu</i>)	15,6 %	36,0 %	24,0 %	8,4 pp
DG Trésor (<i>full simu</i>)	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
Insolvabilité				
DG Trésor (<i>main simu</i>)	3,6 %	11,9 %	6,6 %	3,0 pp
DG Trésor (<i>full simu</i>)	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 : Hadjibeyli *et al.* (2021)

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, il est notable que les soutiens publics ont joué un rôle considérable pour lisser l'effet de la crise sur les problèmes de liquidité des entreprises.

Graphique 123 – Évolution mensuelle de la part des entreprises illiquides, insolvable et du niveau d'endettement, mois par mois et en cumul

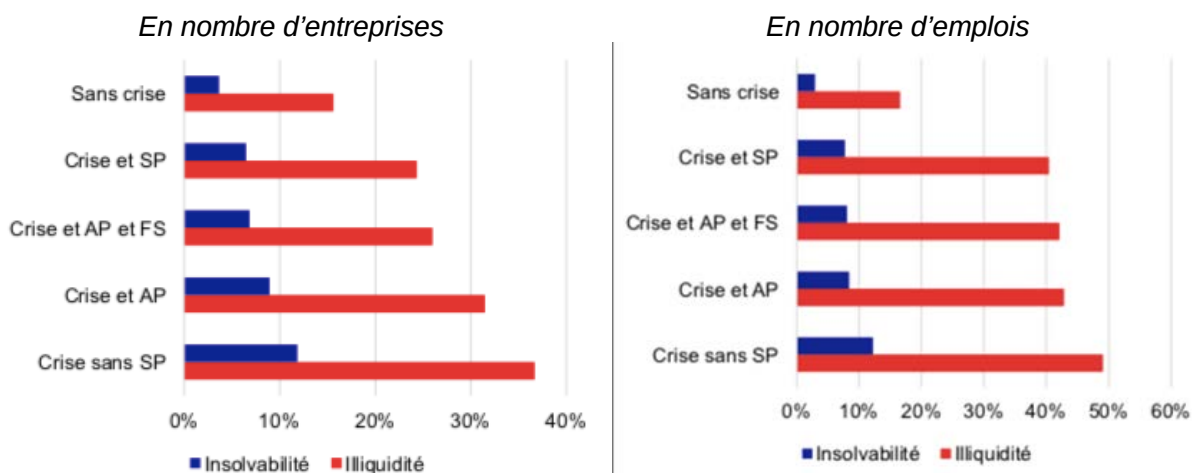


Source : Hadjibeyli et al. (2021)

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. Le fonds de solidarité réduirait quant à lui de 2 points environ la proportion d'entreprises insolvable, et de 5 points environ la proportion d'entreprises illiquides. 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 124 – Décomposition des effets des différents dispositifs de soutien publics sur la part d'entreprises illiquides et insolvable



Source : Hadjibeyli et al. (2021)

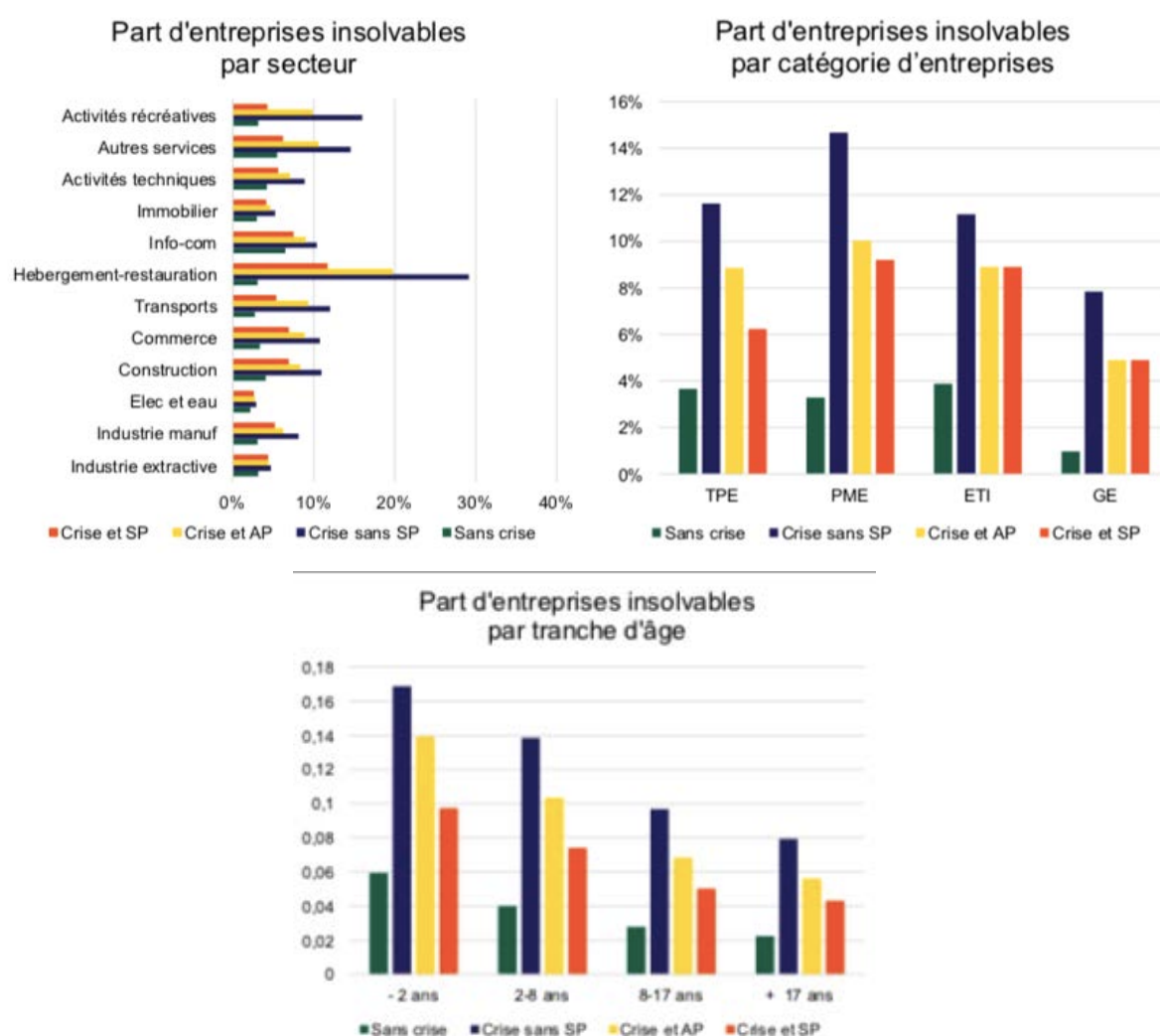
Des effets hétérogènes de la crise sur la situation financière des entreprises

Les auteurs montrent aussi 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 125 – 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

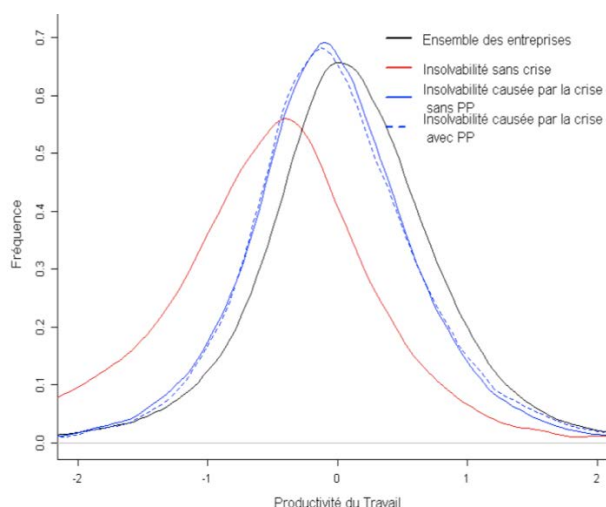
L'étude donne également un éclairage sur l'effet de la crise sur le processus de destruction créatrice. En temps normal, les faillites conduisent à la réallocation du capital et du travail des entreprises moins productives vers des entreprises plus productives. Or, en période de crise, les faillites 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, dans l'ensemble des entreprises de l'échantillon (en noir sur le Graphique 125), sur l'ensemble des entreprises insolvable dans le scénario contrefactuel (en rouge sur le Graphique 125), sur l'ensemble des entreprises rendues insolvable par la crise dans le scénario sans soutien public (en trait plein bleu) et sur l'ensemble des entreprises rendues insolvable par la crise dans le scénario avec soutien public (en trait hachuré bleu).

À la lecture de ce graphique, trois constats essentiels émergent. En premier lieu, comme attendu, les entreprises insolvable 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 solvables, ce qui, du reste, n'a jamais été un objectif qui lui aurait été assigné.

Contrairement à ce qui pourrait être déduit en première interprétation, ces résultats ne s'opposent pas à ceux de Cros, Épaulard et Martin (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.

¹ Cros M., Épaulard A. et Martin P. (2020). « [Les défaillances d'entreprises dans la crise Covid-19 : zombification ou mise en hibernation ?](#) », *Focus*, n° 051, Conseil d'analyse économique, décembre.

Graphique 125 – Effet de la crise COVID sur le mécanisme de destruction créatrice

Source : Hadjibeyli et al. (2021)

Quelques limites de la simulation

Comme dans tout exercice de microsimulation, 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 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 conduisant à une baisse des coûts variables plus importante. Il faut cependant préciser que la simulation ne suppose pas l'absence totale de licenciement 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 emporte 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, vu qu'il est supposé que les entreprises n'empruntent qu'un montant leur permettant de combler leur déficit de trésorerie, alors même que l'on sait que l'emprunt de précaution a été conséquent en 2020 (voir Chapitre 2) ;
- l'hypothèse que 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 au niveau global, mais probablement surreprésentés chez les entreprises illiquides.

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 Covid est problématique, d'une 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). 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.

1.2.2. L'analyse de la Banque de France et de l'Insee

Dans deux études publiées en juillet 2021 par l'Insee et la Banque de France, Bureau *et al.* (2021a¹, 2021b²), cherchent également à quantifier le choc d'activité au niveau individuel en 2020 par rapport à un scénario contrefactuel. Les auteurs cherchent ainsi à en déduire les effets du choc et des aides publiques sur la liquidité des entreprises, leur demande de financement et la soutenabilité de leur endettement.

Une analyse du choc d'activité

Dans un premier temps, la démarche des auteurs consiste à évaluer l'ampleur du choc d'activité subi par les entreprises, à partir de données individuelles de chiffre d'affaires mensuel sur un échantillon de 645 000 entreprises (issues d'un appariement des bases TVA et FARE). La construction de l'échantillon final s'appuie sur plusieurs choix méthodologiques. En premier lieu, les entrepreneurs individuels, les entreprises présentant des données imputées, les entreprises du secteur financier, de l'enseignement ainsi que les administrations publiques sont retirées. Ensuite, les unités légales présentes dans la base FARE 2018, mais pas dans les déclarations TVA en 2020, sont également retirées. Enfin, les unités légales pour lesquelles les déclarations de TVA apparaissent inexploitable ou incohérentes par rapport au chiffre d'affaires présent dans FARE 2018 ne sont pas prises en compte. En définitive, l'échantillon se compose de 746 000 unités légales, correspondant à 645 000 entreprises. Celles-ci représentent environ 846 milliards d'euros de valeur ajoutée, soit 71 % de la valeur ajoutée totale des sociétés non financières, et 85 % de la valeur ajoutée des sociétés non financières hors entrepreneurs individuels.

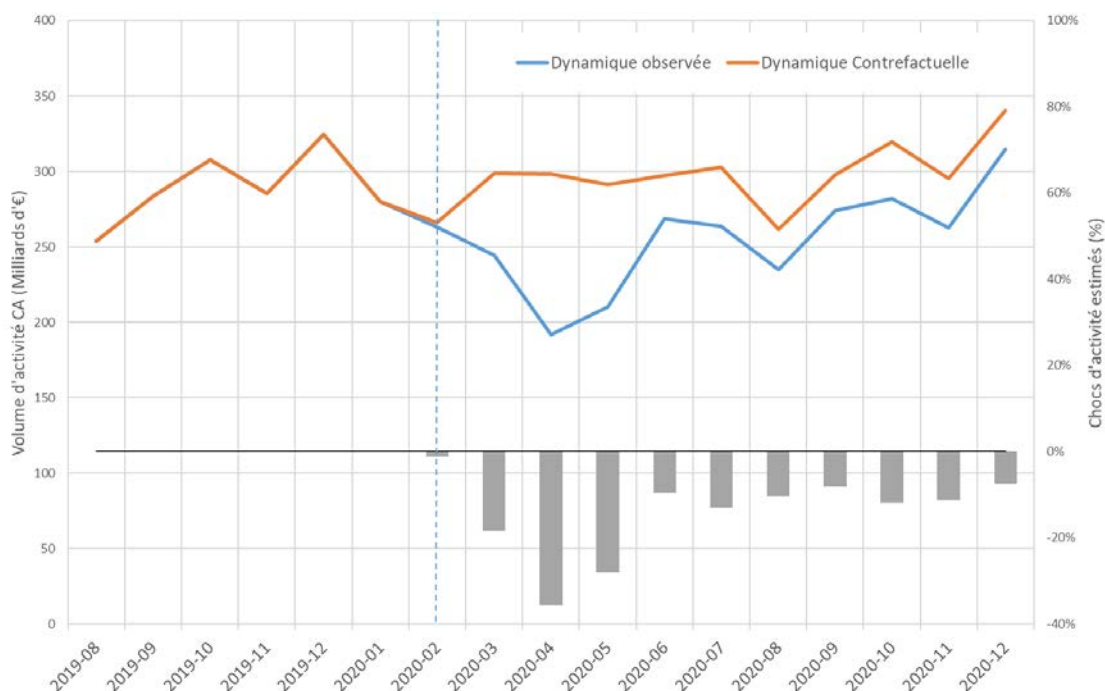
Pour estimer l'ampleur du choc d'activité au niveau individuel, les auteurs procèdent en deux temps. Dans un premier temps, ils simulent un chiffre d'affaires contrefactuel agrégé par secteur et par catégorie de taille, à partir d'une reconstitution de la dynamique de chiffre d'affaires entre janvier 2015 et janvier 2020. Dans un second temps, le chiffre d'affaires contrefactuel agrégé est ventilé mois par mois entre les différentes entreprises du groupement secteur-taille, en fonction de la tendance récente de leur part de marché et de la saisonnalité de leur activité. La différence pour chaque entreprise entre le chiffre d'affaires reconstitué à partir des observations réalisées dans les déclarations TVA et le contrefactuel constitue une mesure du choc d'activité au niveau individuel. En moyenne,

¹ Bureau B., Duquerroy A., Giorgi J., Lé M., Scott S. et Vinas F. (2021a), « [Une année de crise COVID : impact sur la dynamique de l'activité des entreprises en France. Une évaluation sur données individuelles](#) », Document de travail n° 823, Banque de France, juillet / Insee n°2021-02, juillet 2021.

² Bureau B., Duquerroy A., Giorgi J., Lé M., Scott S. et Vinas F. (2021b), « [L'impact de la crise sanitaire sur la situation financière des entreprises en 2020 : une analyse sur données individuelles](#) », Document de travail n° 824, Banque de France / Insee n° 2021-03, juillet 2021.

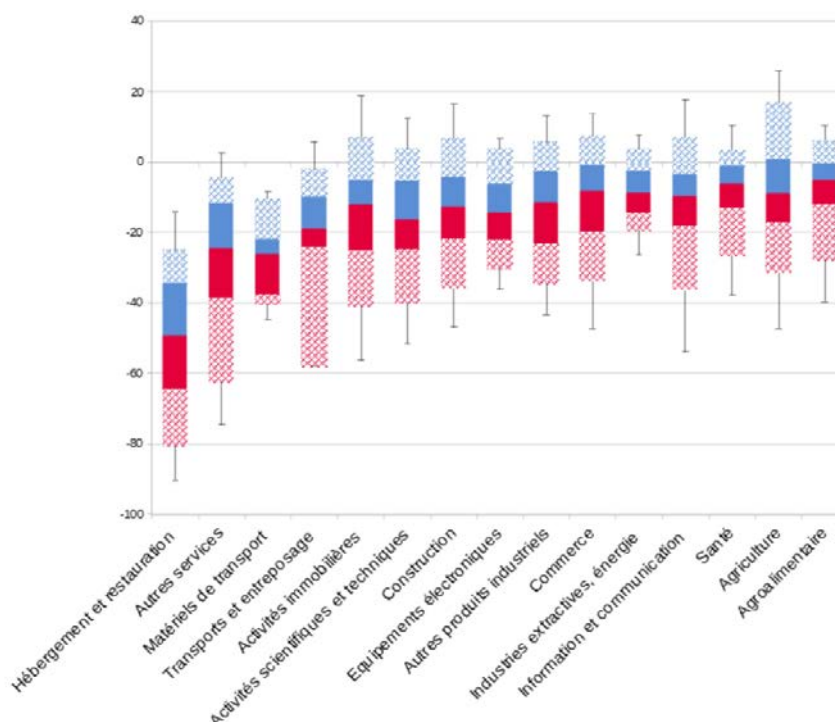
le choc de chiffre d'affaires agrégé par rapport au scénario contrefactuel est de -35 % en avril 2020. Au second semestre 2020, le choc d'activité agrégé se chiffre à -10 % par rapport au contrefactuel, bien inférieur à celui engendré par le premier confinement.

Graphique 126 – Évolution du choc d'activité agrégé pendant l'année 2020



Source : Bureau et al. (2021a)

Avec des baisses d'activité sur la période de mars à mai 2020 estimées respectivement à -71 % et -54 %, l'hébergement-restauration et la fabrication de matériels de transport sont les deux secteurs les plus durement touchés. Les secteurs de l'information et de la communication, l'agriculture et la pêche ou encore la fabrication alimentaire ont subi un choc d'ampleur moindre, avec respectivement -13 %, -11 % et -9 %. Lors du second confinement, seuls quelques secteurs, comme l'hébergement-restauration (-54 %) et les « autres services » (-33 %) subissent un nouveau choc de grande ampleur, tandis que les autres secteurs résistent bien mieux. En l'état, le secteur d'activité expliquerait jusqu'à 48 % de la variance des chocs individuels d'activité mensuels pondérés par l'emploi en 2020 (bien plus que lors d'une année normale). Cela s'expliquerait notamment par l'inégale répartition des mesures de restriction sanitaire d'un secteur à l'autre.

Graphique 127 – Ventilation sectorielle du choc d'activité en 2020*Ampleur du choc d'activité, en %*

Source : Bureau et al. (2021a)

Les auteurs complètent cette analyse, en utilisant une méthode de *clustering* de courbes pour identifier quatre profils de trajectoires au niveau individuel, caractéristiques de la dynamique de l'activité des entreprises en 2020. Ainsi, on peut distinguer au sein de l'échantillon :

- les **entreprises non affectées** (36 % des entreprises et 42 % des salariés), qui présentent en moyenne un choc d'activité égal à -14 % en avril 2020, et dont l'activité a nettement rebondi à partir du mois de juin (jusqu'à 10 % au-dessus du scénario contrefactuel) ;
- les **entreprises résilientes** (38 % des entreprises et 44 % des salariés), dont la perte d'activité est plus significative lors du premier confinement (baisse moyenne du chiffre d'affaires de -51 % en avril 2020) mais se stabilise autour de -20 % sur la fin d'année ;
- les **entreprises confinées** (20 % des entreprises et 12 % des salariés), qui ont subi des chocs de très forte ampleur lors des deux confinements, avec respectivement -72 % en avril et -70 % en novembre, malgré une reprise limitée pendant l'été ;
- les **entreprises déprimées** (6 % des entreprises et 2 % des salariés), dont l'activité s'est totalement effondrée lors du premier confinement (-84 % en moyenne en avril) sans redressement au cours de l'année.

Les auteurs en déduisent qu'il existe des facteurs d'hétérogénéité individuelle en dehors des déterminants sectoriels.

Une analyse du choc de trésorerie

Dans un second document de travail, les auteurs cherchent à évaluer les effets de ce choc d'activité sur la situation financière des entreprises au niveau individuel. L'objectif de cette étude est d'analyser l'hétérogénéité des impacts de la crise sur la trésorerie des entreprises, et d'estimer les effets des mesures de soutien.

Données mobilisées et construction de l'échantillon

Pour cela, les auteurs mobilisent des données individuelles de nature variée : les données mensuelles de TVA, les données comptables de FARE, les données sur l'utilisation effective de l'activité partielle, des reports et des exonérations de cotisations sociales. Le fonds de solidarité et les reports d'impôt sur les sociétés, de leur côté, font l'objet d'une simulation au niveau individuel.

L'échantillon est identique à celui utilisé dans l'étude sur le choc d'activité décrite plus tôt. Les TPE représentent 81 % des entreprises étudiées, pour 12 % de l'emploi. Les PME représentent 18 % des entreprises, pour 31 % de l'emploi total. Les ETI-GE, enfin, représentent 1,5 % des entreprises, pour 57 % de l'emploi total. La ventilation sectorielle, quant à elle, est relativement similaire à celle de l'ensemble de l'économie.

Avant-crise, les situations économiques et financières des entreprises de l'échantillon apparaissent très hétérogènes. Ainsi, alors que 25 % des sociétés non financières affichent une trésorerie inférieure ou égale à douze jours de chiffre d'affaires, 25 % disposent d'un volant de trésorerie supérieur à trois mois de chiffre d'affaires.

Méthodologie de la microsimulation

Pour mener leur analyse, les auteurs procèdent en deux temps. Ils estiment d'abord les effets de la crise sur la situation de trésorerie des entreprises au niveau individuel. Ces estimations permettent ensuite de déduire les besoins de financement des entreprises.

Dans un premier temps, les auteurs simulent un tableau de flux de trésorerie (Tableau 61), destiné à retracer l'ensemble des encaissements et des décaissements pour chaque entreprise en 2020. La construction du tableau de flux se fonde sur la méthodologie d'analyse financière utilisée par la Direction des entreprises de la Banque de France. Ainsi, l'estimation du choc (ou plus généralement de la variation) de trésorerie consiste en l'agrégation des flux de trésorerie de l'activité, des flux d'investissement et des flux de financement.

Tableau 61 – Modélisation du tableau de flux de trésorerie

	Contenu	Hypothèses de calcul
Flux de trésorerie de l'activité	Excédent (ou déficit) de trésorerie généré par le cycle d'exploitation de l'entreprise (= EBE - Δ BFR), après avoir payé les impôts, rémunéré les actionnaires et bénéficié des mesures de soutien (AP, RCS, RIS et FS).	• Flux simulés à partir de l'observation des chiffres d'affaires mensuels (données TVA) • Avec hypothèses d'ajustement sur les charges variables, fixes, le crédit interentreprises, les dividendes • AP et RCS : observés • RIS et FS : simulés
+ Flux net d'investissement	Décaissements nets des encaissements résultant des acquisitions/cessions d'immobilisations	Flux simulés à partir des données Fare 2018 et d'une élasticité « secteur x taille » au CA
+ Flux net de financement	Décaissements et encaissements relatifs aux choix de financement (apport en capital, emprunts émis et remboursés)	Hypothèse de structure de financement constante
= Variation de trésorerie		

Source : Bureau et al. (2021b)

En premier lieu, les flux de trésorerie de l'activité consistent en la variation de trésorerie générée par le cycle d'exploitation de l'entreprise, après avoir payé les impôts, rémunéré les actionnaires et éventuellement bénéficié de mesures de soutien public. Ces flux sont simulés à partir de l'observation des chiffres d'affaires mensuels, et des hypothèses méthodologiques suivantes.

- En ce qui concerne les consommations intermédiaires, le niveau mensuel des charges fixes est déterminé à partir d'une mensualisation des charges fixes annuelles déclarées dans le compte de résultat 2018. Pour ce qui est des charges variables, il est fait l'hypothèse que leur ratio par rapport au chiffre d'affaires 2020 est identique à celui de 2018. Les charges variables fluctuent ainsi en fonction des variations mensuelles du CA et d'une élasticité des charges variables au chiffre d'affaires estimée à un niveau sectoriel.
- Les charges de personnel annuelles sont supposées identiques à celles déclarées en 2018 et elles sont donc simplement mensualisées.

- Les impôts de production (cotisation économique territoriale, cotisation foncière des entreprises, etc.) sont également supposés identiques entre 2018 et 2020.
- Pour simuler la variation du besoin en fonds de roulement, les auteurs considèrent que celle-ci est égale à la variation du crédit inter-entreprises modélisée à part.
- L'impôt sur les sociétés et les charges d'intérêt sont supposés identiques à 2018, et sont donc lissés de façon linéaire sur douze mois.
- Les opérations hors exploitation tels que les produits financiers nets (hors charges d'intérêts) sont reproduits à l'identique par rapport 2018, à l'exception des bénéfices sur opérations en commun qui sont réduits proportionnellement au choc d'activité, ainsi que des éléments exceptionnels et des transferts de charges qui ne sont pas pris en compte.
- Pour ce qui est des dividendes, les auteurs distinguent selon que l'entreprise fait partie ou non du CAC 40. Pour les premières, les dividendes sont simulés à partir de ceux de 2018, auxquels sont appliqués les taux de croissances observés des dividendes du groupe sur la période 2018-2020. Pour les secondes, les auteurs supposent que les entreprises ayant connu un choc d'activité négatif en avril 2020 (voir Bureau *et al.*, 2021a) ne versent aucun dividende si elles sont têtes de groupe, et réduisent leurs dividendes intragroupe de 50 % par rapport à 2018 dans le cas contraire.
- Enfin, concernant les mesures de soutien, les auteurs observent les montants reçus au titre de l'activité partielle et des reports et exonérations de cotisations sociales. En revanche, faute de données disponibles, les montants reçus au titre du fonds de solidarité ou des reports et exonérations d'impôt sur les sociétés (IS) sont simulés. Les reports et exonérations d'IS sont estimés à partir du report d'un trimestre d'IS (évalué à partir de l'IS observé en 2018). Le montant du fonds de solidarité est simulé à partir d'une méthodologie évolutive mois après mois, pour tenir compte des changements de critères d'éligibilité et de détermination du montant.

Ensuite, les flux nets d'investissement consistent en l'agrégation des décaissements et des encaissements résultant des acquisitions et cessions d'immobilisation. Les auteurs font l'hypothèse que ces dépenses sont ajustées proportionnellement à la baisse d'activité au niveau individuel, en fonction d'une élasticité estimée au niveau secteur-taille.

Enfin, les flux nets de financement, à savoir les décaissements et encaissements relatifs aux choix de financement (apports en capital, dette financière...) sont supposés constants. À ce stade, le raisonnement est opéré à structure de financement inchangée.

In fine, les auteurs obtiennent une estimation du choc de trésorerie, autrement dit de la variation de la trésorerie de chaque entreprise mois par mois et pour l'ensemble de l'année 2020.

Cette variation de trésorerie est ensuite utilisée pour évaluer les besoins de financements engendrés par la crise. Ainsi, les entreprises qui subissent une variation négative de leur trésorerie peuvent y remédier soit en puisant dans leur trésorerie disponible en début d'exercice, soit en mobilisant des sources de financement externes comme des crédits bancaires ou des émissions obligataires, soit en cédant certains de leurs actifs. Si l'on met à part les émissions de fonds propres et les cessions d'actifs, le choc de trésorerie devrait nécessairement se traduire par une variation de la trésorerie disponible à l'actif, ou de l'encours des dettes financières brutes au passif, c'est-à-dire par une variation de la dette nette.

Pour estimer le besoin de financement de l'entreprise, une approche assez simple et intuitive consisterait à retenir la différence entre le choc de trésorerie simulé plus tôt et la trésorerie disponible à l'actif. Dans ces conditions, le besoin de financement serait celui qui permettrait de ramener l'entreprise à un niveau de trésorerie nulle, autrement dit de s'extraire d'une situation dite d'« illiquidité ». Cependant, comme le soulignent les auteurs eux-mêmes, cette méthode a pour principal défaut de négliger la nécessité pour l'entreprise de conserver à tout moment un volant de trésorerie opérationnelle, notamment en raison des décalages entre dépenses et recettes lors du cycle normal de l'activité. Par conséquent, les auteurs font l'hypothèse que les entreprises cherchent à maintenir un niveau de trésorerie opérationnel, exprimé en jours de chiffre d'affaires et équivalent à leur niveau de trésorerie observé à fin 2018. Ainsi, les auteurs s'appuient sur la notion de besoin de financement opérationnel, défini comme le besoin de financement nécessaire pour absorber la baisse de trésorerie liée au choc d'activité tout en conservant un volant de trésorerie opérationnel suffisant pour aborder la reprise. Ce niveau de trésorerie est lui-même construit à partir d'un chiffre d'affaires « cible » qui intègre à la fois l'impact de la crise sur l'activité, qui réduit les besoins immédiats de trésorerie, et les anticipations d'un retour à la normale.

Effets de la crise sur la situation de trésorerie des entreprises

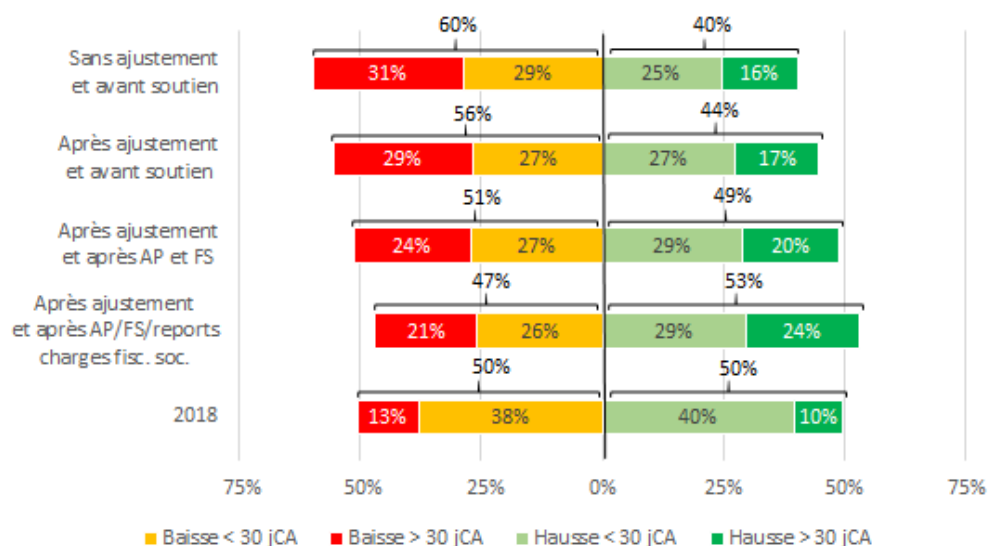
Dispersion des chocs de trésorerie et impact des mesures de soutien

Dans un premier temps, les auteurs proposent une estimation de l'ampleur du choc de trésorerie, qui se traduit, comme évoqué plus avant, par une variation de la dette nette en l'absence d'émission de fonds propres et de cessions d'actifs.

L'ampleur du choc de trésorerie au niveau agrégé est estimée à seulement 5,2 milliards d'euros, après prise en compte des dispositifs de soutien. Avant prise en compte de ces dispositifs, l'augmentation de la dette nette est estimée à 51 milliards d'euros au niveau agrégé, ce qui signifie que l'effet des mesures de soutien réduirait d'environ 45 milliards d'euros l'ampleur du choc.

Alors qu'en année normale, la part des entreprises présentant un choc négatif de trésorerie est équivalente à celle avec un choc positif de trésorerie, les auteurs estiment que 60 % au moins des entreprises auraient rencontré un choc négatif de trésorerie en l'absence de mesures de soutien public. Si la baisse des dépenses d'investissement et des dividendes versés fait diminuer de 4 points de pourcentage la proportion des entreprises rencontrant un choc de trésorerie négatif, l'effet des mesures de soutien est plus prononcé, avec une diminution de 9 points de pourcentage de cette proportion. Après prise en compte de ces deux éléments, la distribution des chocs de trésorerie est donc assez similaire à celle d'une année sans crise, avec 47 % des entreprises de l'échantillon subissant un choc de trésorerie négatif. En revanche, il est notable que 21 % des entreprises subissent un choc de trésorerie « extrême » (supérieur à un mois de chiffre d'affaires) en 2020, contre seulement 13 % en année normale, après prise en compte des mesures de soutien.

Graphique 128 – Part des entreprises avec un besoin de financement opérationnel à fin 2020 (pondérée par l'emploi)

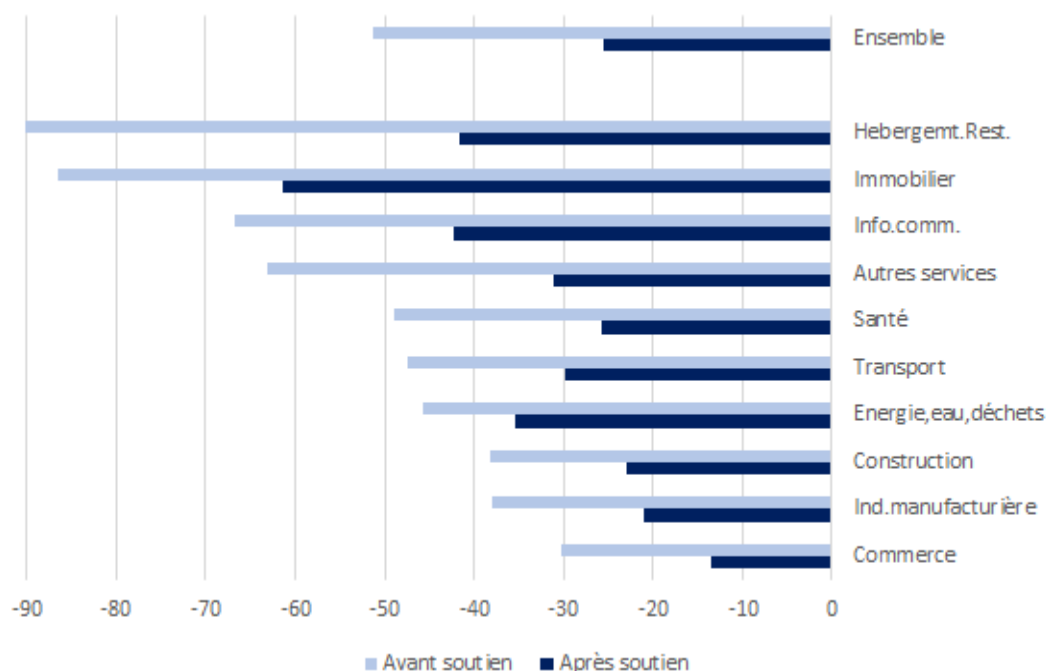


Source : Bureau et al. (2021b)

Le choc de trésorerie se caractérise en outre par une forte hétérogénéité sectorielle, y compris après prise en compte des mesures de soutien. Comme attendu, les secteurs les plus touchés par le choc d'activité (voir Bureau et al., 2021a) sont également les plus touchés par le choc de trésorerie. Ainsi, 80 % des entreprises subissent un accroissement de leur dette nette dans le secteur *hébergement-restauration* (90 % avant mesures de soutien), dont les trois quarts correspondent à des chocs « extrêmes » (supérieurs à un mois de chiffre d'affaires). Cette proportion est deux fois plus élevée que dans les secteurs information-communication ou commerce-réparation d'automobiles. Si les mesures de soutien ne gommant pas l'hétérogénéité sectorielle des difficultés de trésorerie, elles

permettent néanmoins de réduire leur ampleur. Elles diminuent de moitié le choc médian dans les secteurs hébergement- restauration et commerce – réparation d’automobiles, ou d’un tiers dans des secteurs moins affectés comme l’immobilier, l’énergie ou l’information-communication. En d’autres termes, l’effet des mesures de soutien semble plus important dans les secteurs touchés par un choc d’activité plus prononcé.

Graphique 129 – Choc de trésorerie négatif médian



Source : Bureau et al. (2021b)

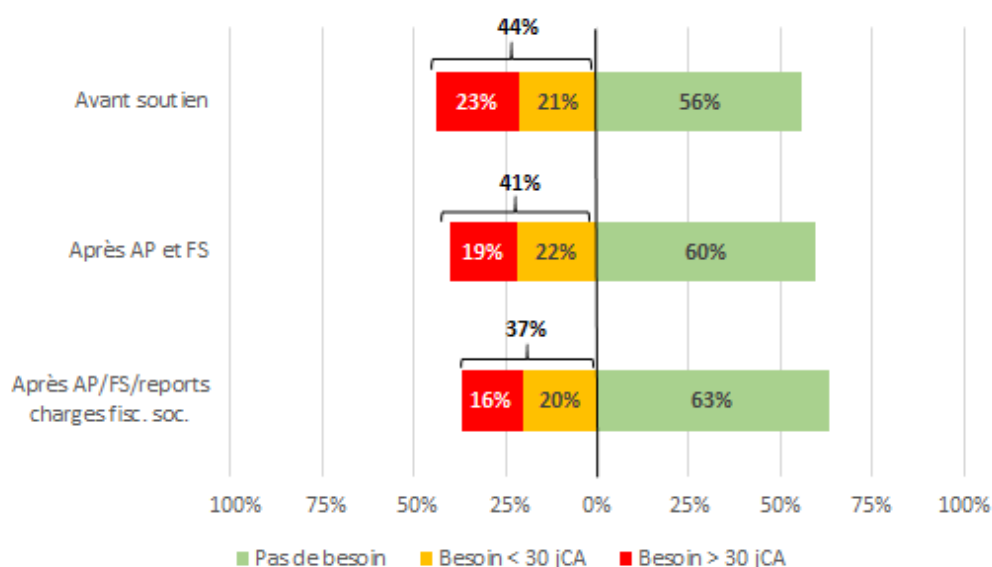
Les auteurs notent également une disparité intrasectorielle de l’ampleur des chocs de trésorerie. Ainsi, dans le secteur information-communication, pourtant moins touché par le choc d’activité, 15 % des entreprises enregistrent une forte hausse de leur dette nette après soutien public. Par contraste, dans le secteur hébergement-restauration, bien plus touché par la crise, près de 20 % des entreprises présentent une diminution de leur dette nette après soutien (soit deux fois plus qu’avant soutien). Ils notent également que le choc de trésorerie semble significativement corrélé avec le risque de crédit des entreprises (mesuré par catégorie de cotation Banque de France). À l’inverse, la taille de l’entreprise ne semble pas être un élément déterminant de l’occurrence d’un choc de trésorerie.

Besoin de financement opérationnel

Sur les 47 % d’entreprises subissant un choc de trésorerie négatif, environ une sur cinq peut absorber ce choc en utilisant uniquement la trésorerie dont elle dispose en début

d'exercice, tout en conservant un matelas de trésorerie opérationnelle. Pour les autres, il existe donc un besoin de financement opérationnel, supérieur à un mois de chiffre d'affaires pour plus d'un tiers d'entre elles.

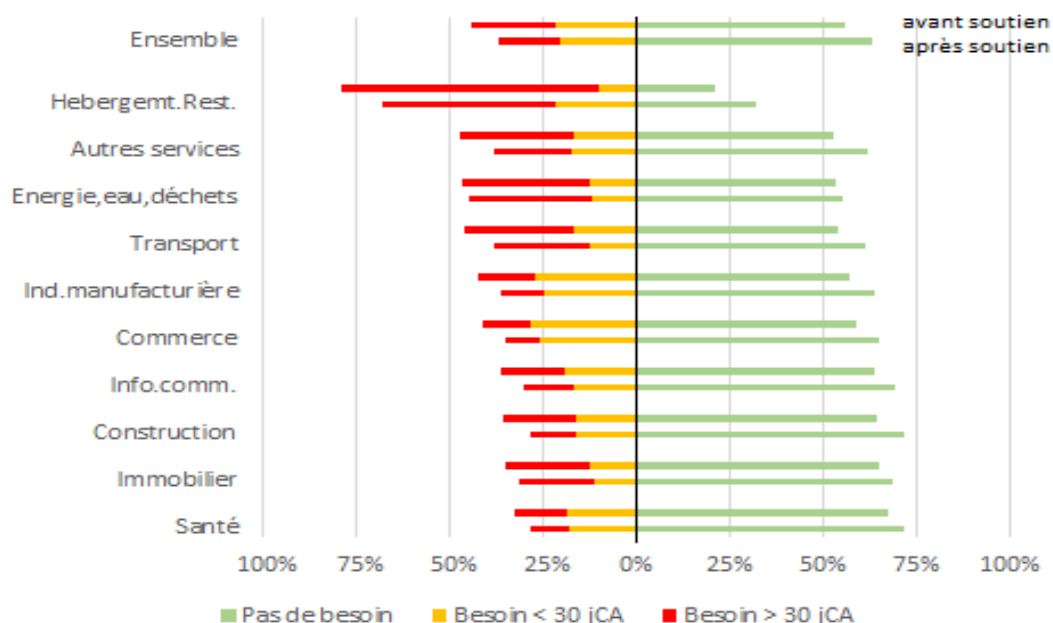
Graphique 130 – Part des entreprises avec un besoin de financement opérationnel à fin 2020 (pondérée par l'emploi)



Source : Bureau et al. (2021b)

Là encore, les auteurs observent une forte hétérogénéité sectorielle, qui ne correspond pas parfaitement à celle décrite plus tôt. Ainsi, alors que sur le secteur hébergement-restauration, 50 % des entreprises connaissent un besoin de financement opérationnel supérieur à un mois de chiffre d'affaires, seules 25 % des entreprises présentent un besoin opérationnel (y compris inférieur à un mois de chiffre d'affaires) sur le secteur immobilier.

Graphique 131 – Part des entreprises avec un besoin de financement opérationnel à fin 2020 par secteur d'activité (pondérée par l'emploi)



Source : Bureau et al. (2021b)

Enfin, les plus grandes entreprises semblent relativement moins exposées au besoin de financement opérationnel, notamment en raison des lignes de crédit mobilisables dont elles disposent en permanence, et qui constituent une forme de « quasi-trésorerie ». La note de crédit, là encore, est négativement corrélée à l'ampleur des besoins de financement opérationnels.

Quelques limites de l'exercice de microsimulation

Des hypothèses critiquables utilisées pour la construction du tableau de flux financier

Comme nous l'avons vu plus tôt, la construction du tableau de flux financier repose sur un certain nombre d'hypothèses pouvant être sujettes à critiques.

Tout d'abord, il apparaît que certains postes du compte de résultat ne sont pas modélisés dans le tableau de flux, faute d'informations suffisantes. La variation des stocks ou le résultat exceptionnel, par exemple, sont susceptibles d'affecter significativement la situation de trésorerie des entreprises, mais ne sont pas pris en compte dans l'analyse. En outre, la modélisation des coûts s'appuie entre autre sur une hypothèse d'effectif constant. Or, il est tout à fait envisageable que les entreprises soient parvenues à réduire leurs coûts en jouant sur le niveau de la main d'œuvre. Cela étant, il convient de rappeler que l'emploi a relativement bien résisté en France en 2020 d'après l'Insee (recul de 1,9 % au premier trimestre, de 0,8 % au second trimestre, rebond de 1,7 % au troisième trimestre et

stabilisation au quatrième avec -0,1 %). Enfin, comme évoqué plus avant, la prise en compte de deux mesures de soutien ne repose pas sur des données *observées*, mais sur des données *simulées*, avec tous les biais que cela peut impliquer.

La non utilisation des données réelles sur le fonds de solidarité

Les auteurs ont simulé le recours au fonds de solidarité, au lieu d'utiliser les données réelles. Il n'est pas possible d'estimer l'impact de cette approximation, mais elle est vraisemblablement importante pour les TPE, en raison du non-recours, mais aussi de la difficulté à estimer précisément le montant auquel les entreprises ont droit.

L'absence de prise en compte du dispositif PGE

Tout comme dans l'étude de la DG Trésor présentée plus avant, les chocs de trésorerie sont calculés à financement constant par rapport à l'année précédente, donc avant prêt garanti par l'État. C'est une limite importante : il n'est ainsi pas possible de mesurer à quel point le PGE a comblé le besoin de financement, et on ne peut estimer les entreprises faisant face potentiellement à des problèmes de trésorerie à court terme. Il aurait aussi été intéressant d'utiliser les données de la Banque de France sur les crédits bancaires, au-delà du PGE.

L'utilisation de données imparfaites pour modéliser la situation financière initiale des entreprises

Par construction, l'échantillon des entreprises présentes dans la base FARE 2018 ne comprend aucune entreprise créée en 2019 ou en 2020. L'étude ne permet donc pas de dégager d'information exploitable sur les entreprises les plus jeunes.

De plus, l'exercice 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. Sa non prise en compte est donc problématique pour évaluer de façon rigoureuse la situation financière initiale des entreprises.

Enfin, comme cela a déjà été souligné plusieurs fois, l'utilisation de la base TVA pour mesurer le choc Covid est problématique, parce qu'elle contient de nombreuses variations aberrantes et que son utilisation conduit à perdre un nombre important d'entreprises (absentes de la base TVA mensuelle).

2. Trajectoires des entreprises selon leur comportement de recours aux dispositifs d'urgence : masse salariale, emploi et chiffre d'affaires

La crise sanitaire, par le choc d'activité qu'elle a engendré, a significativement affecté les entreprises. Les mesures mises en place par le gouvernement, en particulier les quatre principales étudiées dans ce rapport (fonds de solidarité, activité partielle, prêt garanti par l'État, report de cotisations sociales), ont précisément pour objectif de réduire au maximum l'impact de la crise sur les entreprises, d'une part en leur octroyant de la liquidité, et d'autre part en finançant tout ou partie de leurs coûts fixes (et en premier lieu la masse salariale). On pourrait donc s'attendre à ce que les entreprises ayant eu recours aux dispositifs aient des trajectoires d'activité, de masse salariale, ou d'emploi plus favorables que les entreprises n'ayant pas eu recours à ces dispositifs. En pratique, ce n'est pas forcément le cas, car, on l'a vu au Chapitre 3, les entreprises non recourantes sont, pour une grande partie, des entreprises qui ont été peu affectées par la crise et/ou qui avaient une situation financière avant crise particulièrement bonne.

Pour autant, malgré ces difficultés d'interprétation, il a semblé important de montrer les résultats obtenus, quand on compare naïvement les trajectoires des entreprises, selon qu'elles aient eu ou non recours aux mesures de soutien. La présente partie s'attache à étudier l'évolution de trois variables, mesurées au niveau de l'entreprise, pour lesquelles des données sont disponibles jusqu'au premier trimestre 2021. Il s'agit de la masse salariale (DSN), l'effectif (Sequoia) et le chiffre d'affaires (TVA).

Cette partie commence par étudier la trajectoire des entreprises et l'ampleur du décrochage de la masse salariale des entreprises, des effectifs salariés et du chiffre d'affaires à la suite des mesures sanitaires. Dans un second temps, elle analyse la trajectoire des entreprises en fonction de leur secteur d'appartenance (hébergement-restauration, transport et entreposage, construction et commerce), de leur rentabilité mesurée en 2018 (FARE 2018) et de l'intensité du choc mesurée approximativement par des tranches de variation du chiffre d'affaires. La prise en compte des caractéristiques propres des entreprises et de l'ampleur de choc subi est en effet indispensable pour interpréter les écarts de trajectoires observés au niveau agrégé entre les entreprises bénéficiaires des mesures d'urgence et les entreprises non bénéficiaires.

Tout au long de cette partie, nous comparons le glissement annuel de ces variables entre janvier 2019 et mars 2021¹ en fonction du recours ou du non-recours aux aides durant la première vague (période mars 2020-septembre 2020). Cette analyse comparative nous permettra ainsi de rendre compte à la fois des effets de la crise, mais aussi des aides

¹ Dernier mois disponible pour les données individuelles.

accordées durant la première vague de la pandémie sur la trajectoire des entreprises pendant (mars 2020-septembre 2020) et après (octobre 2020-mars 2021) la première vague. La trajectoire de ces deux groupes d'entreprises est aussi présentée durant la période d'avant-crise afin de vérifier si les deux populations avaient des tendances très différentes avant de subir le choc de la crise sanitaire, ce qui pourrait expliquer, au moins en partie, leurs trajectoires post-crise.

En résumé, même en contrôlant du quartile de rentabilité avant crise, de l'intensité du choc (approximée par la tranche de baisse du chiffre d'affaires au deuxième trimestre 2020¹), ou du secteur d'activité, aucune conclusion claire ne peut en être tirée. Dans beaucoup de configurations, les entreprises non recourantes semblent plus dynamiques au premier trimestre 2021 (alors qu'elles l'étaient moins avant la crise), mais ce constat rejoint celui de l'hétérogénéité du non-recours, majoritairement le fait d'entreprises peu touchées par la crise, mais aussi composées d'entreprises déjà mal-en-point. Ces travaux devront être poursuivis, à la fois pour avoir plus de recul temporel, et pour prendre en compte, avec des stratégies d'indentification économétrique, les caractéristiques propres des entreprises non recourantes.

2.1. Vue d'ensemble

Pour évaluer l'effet des aides publiques sur la trajectoire des entreprises, il apparaît opportun de comparer l'évolution des différentes variables d'intérêt entre la population des entreprises ayant recouru aux aides publiques, et celles n'ayant recouru à aucune aide.

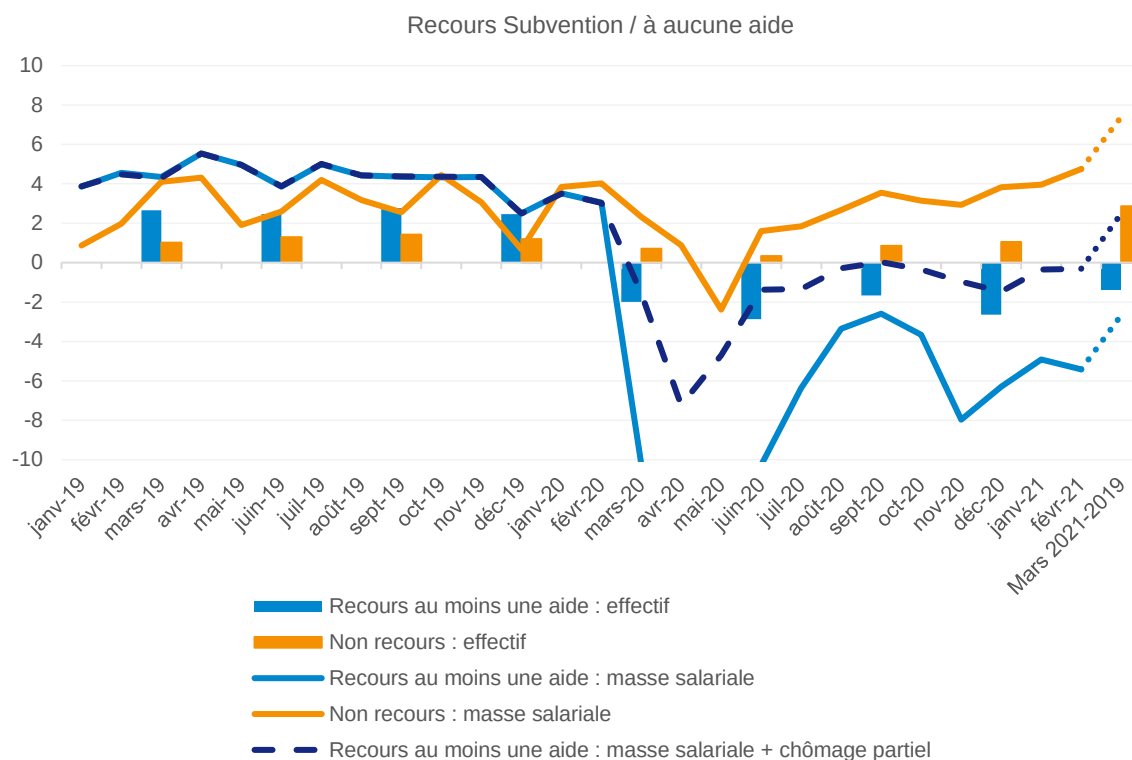
Pour rendre compte le plus fidèlement possible des trajectoires des entreprises recourantes, il serait utile de mobiliser plusieurs définitions du recours (recours à au moins une aide, recours à au moins une mesure de subvention, recours à au moins une mesure de trésorerie) qui *in fine* aboutiraient à différents périmètres de la population du recours. Ceci étant dit, pour ne pas multiplier les graphiques, nous ne conservons dans le corps du texte de ce chapitre que les graphiques utilisant le critère du recours à au moins un dispositif de subvention, mais les principaux résultats sont identiques avec ces définitions alternatives². Les graphiques portant sur les deux autres définitions sont reportés en annexe 12.

¹ Cela reste en effet une approximation, puisqu'il se peut, par exemple, que, dans la tranche de variation du chiffre d'affaires (-25 % à 50 %), les entreprises non recourantes soient plus proches de -25 % et les entreprises recourantes de -50 %.

² Afin de garantir que la subvention reçue par les entreprises recourantes étudiées était substantielle, les entreprises dont l'intensité de l'aide (ratio des subventions rapporté à leur masse salariale) est inférieure au premier quartile ont été exclues de l'analyse.

Les trajectoires tous secteurs confondus

Graphique 132 – Évolution en glissement annuel de la trajectoire de la masse salariale et des effectifs, tous secteurs, au moins une mesure de subvention¹



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles). Le groupement comporte **782 442** entreprises recourantes et **150 623** non recourantes.

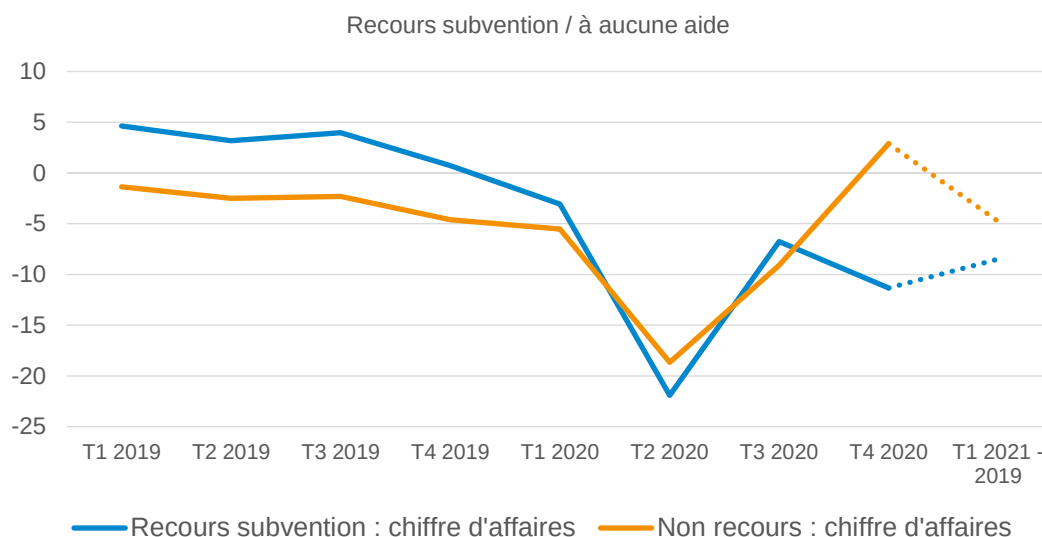
Note : comme pour l'ensemble des graphiques de cette partie, le glissement calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »), le glissement annuel étant ininterprétable, du fait du début de la crise en mars 2020. Par ailleurs, la courbe de la masse salariale hors activité partielle a volontairement été laissée en dehors de l'échelle du graphique au deuxième trimestre 2020, afin de conserver la lisibilité du graphique sur l'ensemble de la période.

Lecture : en avril 2020, la masse salariale brute à la charge des entreprises (c'est à dire hors le paiement de l'activité partielle) ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 31 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

¹ Pour l'ensemble des graphiques de cette partie, les entreprises retenues sont celles qui sont présentes dans les bases de données (DSN, base TVA) de janvier 2019 à mars 2021 (sont donc exclues de l'analyse les entreprises qui disparaissent ou apparaissent dans les bases en cours de période). Le glissement annuel d'une variable donnée est calculé en comparant la somme de cette variable sur l'ensemble des entreprises d'une catégorie donnée, rapportée à sa valeur le même mois (ou trimestre) de l'année précédente.

Graphique 133 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires, tous secteurs, au moins une mesure de subvention



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles).

Note : comme pour l'ensemble des graphiques de cette partie, le glissement calculé au T1 2021 correspond à un glissement biannuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »), car le glissement annuel est perturbé par le début de la crise en mars 2020.

Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieur d'environ 22 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données TVA (FARE), DGFIP (FS), Dares (AP), Acof (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Avant la crise, nous observons de manière générale, et particulièrement pour le chiffre d'affaires, des trajectoires plus dynamiques pour les entreprises recourantes par rapport aux entreprises non recourantes.

En ce qui concerne la masse salariale, cet écart de dynamisme s'était quasiment résorbé début 2020. La masse salariale décroche ensuite significativement pour les entreprises recourantes en avril 2020, avant de se redresser progressivement (Graphique 132). En avril 2020, la masse salariale brute (corrigée de l'activité partielle)¹ des entreprises ayant eu recours à au moins une aide de subvention est ainsi inférieure de près de 7 % à son niveau d'avril 2019. Cette baisse ne s'explique qu'en partie par la diminution des effectifs,

¹ Cette correction consiste à se ramener à l'équivalent « assiette brute » de l'activité partielle en divisant le montant de l'AP de chaque entreprise bénéficiaire par 70 %, soit la part de la masse salariale prise en charge par l'État et reversée aux salariés, en règle générale. Cette correction surestime le montant de la masse salariale versée aux salariés, car elle ne tient pas compte du fait que l'indemnisation est supérieure à 70 % pour les bas salaires.

qui n'est que de 2 % à la fin du T1 2020, et de 2,9 % à la fin du T2 (toujours en glissement annuel). Tout au long de l'année 2020, le niveau des effectifs salariés des entreprises recourantes se situe en dessous de son niveau de 2019. Le Graphique 132 met également en évidence l'effet d'amortisseur de l'activité partielle au plus fort de la crise, de l'ordre de 24 points de pourcentage : entre avril 2019 et avril 2020, la baisse simultanée de la masse salariale (AP comprise) est de seulement 7 %, contre 31 % pour la masse salariale à la charge des entreprises (hors AP).

Si les entreprises non recourantes subissent également un choc affectant négativement la trajectoire de leur masse salariale, celui-ci est d'une ampleur moins significative. Ce maintien de la masse salariale s'accompagne en outre d'une stabilité des effectifs salariés sur l'année 2020 en comparaison avec la situation des entreprises recourantes. Pour l'expliquer, il est utile de rappeler que la population du non-recours se distingue assez nettement de celle du recours. Comme cela a été souligné dans le Chapitre 3 (et précédemment dans le rapport intermédiaire¹), environ deux tiers du non-recours serait un non-recours volontaire lié à de bonnes performances économiques et financières avant la crise. Par conséquent, la stabilité de la masse salariale et des effectifs salariés des entreprises non recourantes en période de crise serait susceptible de s'expliquer par leur faible exposition à la crise, et leur relative solidité antérieure à la crise.

Par la suite, nous observons une phase de rattrapage progressif. Ainsi, en septembre 2020, le niveau de la masse salariale des entreprises recourantes est pratiquement revenu à son niveau de septembre 2019. La période de novembre-décembre 2020 est marquée par une rechute d'une ampleur bien moindre par rapport au choc de mars-avril, qui coïncide avec la deuxième période de confinement, avec un niveau de la masse salariale des entreprises recourantes en novembre 2020 inférieur de 1 % environ (8 % hors AP) à celui de novembre 2019. L'impact limité sur l'évolution de la masse salariale des entreprises recourantes durant les trois derniers mois de 2020 est certainement dû à des effets conjugués entre d'un côté des fermetures administratives plus ciblées et de l'autre une flexibilité accrue des entreprises grâce au recours à des solutions innovantes (notamment numériques).

Notons enfin, que même sur la période de décembre 2020 à mars 2021, l'évolution de la masse salariale des entreprises non recourantes est plus favorable que celle des entreprises recourantes. Par exemple, en février 2021, le niveau de la masse salariale des entreprises recourantes est inférieure de 0,3 % à son niveau de février 2020, contre un accroissement de près de 5 % pour les entreprises non recourantes. Cette dynamique plus favorable s'observe également sur l'emploi, au premier trimestre 2021 comparé au premier

¹ Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19 (2021), *Rapport d'étape*, France Stratégie, Inspection générale des finances, avril.

trimestre 2019 (puisque le premier trimestre 2020 n'est pas une référence robuste, déjà affecté par la crise). Pour ce qui est du chiffre d'affaires, on observe aussi une trajectoire relative des entreprises non recourantes moins dégradée après mars 2020. Les entreprises non recourantes sont entrées dans la crise avec un glissement annuel de chiffre d'affaires en baisse continue (-5 % au quatrième trimestre 2019, contre +1 % pour les entreprises recourantes). Au deuxième trimestre 2020, le glissement annuel est presque aussi dégradé pour les entreprises non recourantes et recourantes (-18 % par rapport au T2 2019), mais compte tenu du point de départ, le décrochage est moins marqué pour les non recourantes. Au T4 2020, la différence de trajectoire s'accroît entre les entreprises recourantes et non recourantes (-12 % contre +3 % respectivement par rapport au T4 2019). Au T1 2021, les chiffres d'affaires des entreprises non recourantes et recourantes ont respectivement baissé de -5 % et -9 % par rapport à leur niveau du T1 2019.

À ce stade, il est utile de préciser, que faute d'un recul suffisant, il est nécessaire d'interpréter ces données avec prudence. En l'état, les différences de trajectoire entre les entreprises recourantes et non recourantes sont susceptibles de s'expliquer par des caractéristiques différentes : secteur d'activité, intensité du choc, taille, rentabilité avant crise, etc.

Des trajectoires contrastées selon les secteurs d'activité

Les différences de trajectoires des entreprises peuvent d'abord s'expliquer par des spécificités sectorielles, aussi on se concentre ici sur quatre secteurs, affectés à des degrés divers par la crise : hébergement et restauration, construction, commerce et réparation d'automobiles, et transports et entreposage.

Il apparaît tout d'abord que la masse salariale des entreprises non recourantes est davantage affectée au printemps 2020 dans les secteurs de l'hébergement-restauration et de la construction que la masse salariale y compris AP des entreprises recourantes, contrairement à ce qu'on observe au niveau agrégé. Dans le secteur de l'hébergement-restauration, les entreprises ayant recouru à un dispositif de subvention connaissent un décrochage de leur masse salariale (AP comprise) de 14 % (66 % hors AP) en glissement annuel en avril 2020, contre une baisse de 19 % pour les entreprises non recourantes. Dans le secteur de la construction, la masse salariale des entreprises recourantes baisse de 4 % (36 % hors AP) en glissement annuel en avril 2020, contre une baisse de près de 8 % pour les entreprises non recourantes. Il faut dire que dans ces deux secteurs, la dynamique des entreprises non recourantes était dégradée avant crise ; particulièrement dans les données de chiffre d'affaires, avec un glissement annuel oscillant dans la construction entre -5 % et -10 % et dans l'hébergement et la restauration autour de -30 % dans l'année précédant la crise.

Si l'ensemble des secteurs ont rencontré des chocs de masse salariale d'amplitude variable, c'est sur les secteurs hébergement-restauration et transports-entrepasage que leur intensité a été la plus importante. Ainsi, en avril 2020, pour les entreprises de ces secteurs ayant recouru à au moins un dispositif de subvention, la masse salariale (AP comprise) a chuté respectivement de 14 % et 15 % par rapport à son niveau d'avril 2019. L'ampleur du choc est donc bien plus élevée que dans les autres secteurs étudiés : environ 4 % sur le secteur commerce et réparation d'automobiles ainsi que sur le secteur de la construction. Sur le secteur transports et entreposage, ce constat est d'autant plus marqué que le décrochage semble y intervenir plus tôt, dès la fin de l'année 2019. Ainsi, dès janvier 2020, le niveau de la masse salariale est déjà inférieur de 5 % environ à son niveau de janvier 2019. Cela s'explique en grande partie par un net recul des effectifs salariés dans les entreprises recourantes de ce secteur. De plus, si les entreprises des secteurs hébergement-restauration, construction et commerce-réparation recouvrent peu à peu leurs niveaux de masse salariale d'avant-crise, le secteur transport et entreposage se caractérise par un choc de masse salariale beaucoup plus durable sur l'année 2020 (-8 % en glissement annuel au mois de septembre 2020). Ceci s'explique principalement par l'évolution des effectifs qui, sur l'ensemble de l'année 2020, restent à un niveau inférieur de 6 % à 8 % de leur niveau de 2019.

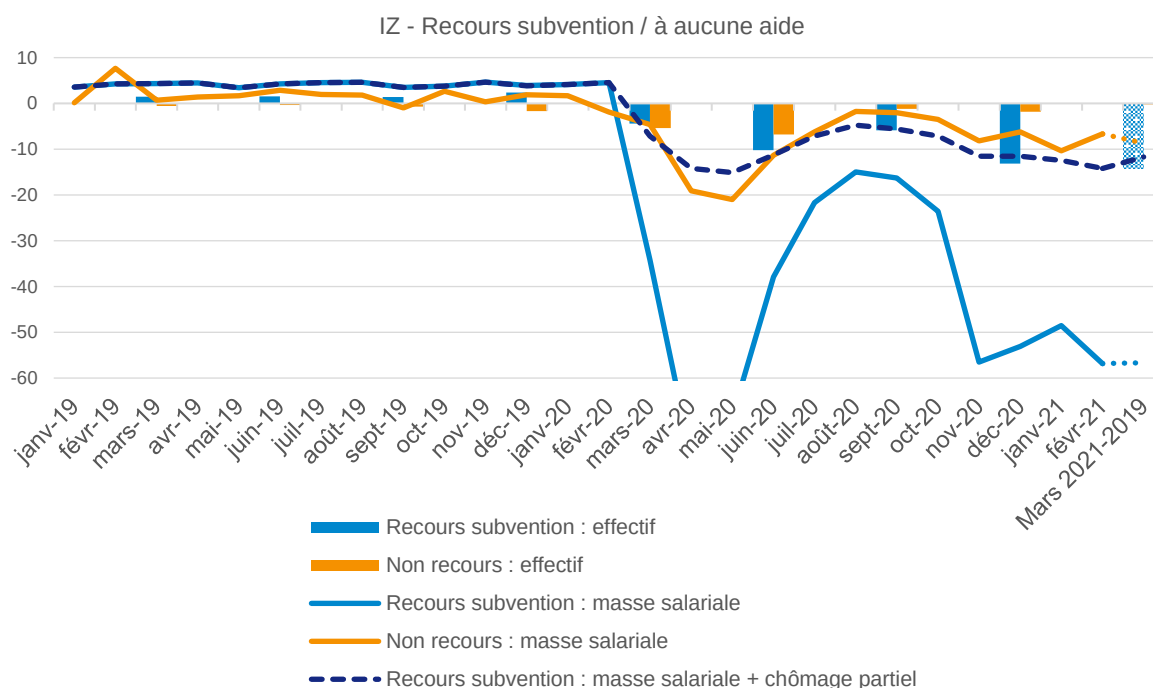
En ce qui concerne le chiffre d'affaires, c'est le secteur de l'hébergement et de la restauration qui a subi le choc le plus important, avec une diminution entre le T2 2019 et le T2 2020 de près de 65 % du chiffre d'affaires des entreprises ayant recouru à un dispositif de subvention. Cette diminution n'est que de 31 % pour le secteur Transports et entreposage, de 24 % pour le secteur de la construction et de 15 % pour le secteur du commerce et de la réparation.

À partir du troisième trimestre 2020, le redressement le plus significatif et persistant de la masse salariale est celui du secteur hébergement-restauration. Le niveau de la masse salariale hors AP des entreprises recourantes en juillet 2020 y est inférieur de seulement 7 % à celui de juillet 2019, contre 10 % pour le secteur transport et entreposage. Les entreprises des secteurs de la construction et du commerce-réparation, de leur côté, ont rapidement retrouvé leurs niveaux de masse salariale d'avant-crise (voire même un niveau légèrement supérieur), mais l'ampleur du premier choc sanitaire y avait été moindre. Le même constat peut être émis à partir de l'observation du chiffre d'affaires. Ainsi, les entreprises recourantes du secteur de l'hébergement et de la restauration connaissent un rattrapage de 46 points de pourcentage, passant d'une baisse de 66 % en glissement annuel au T2 2020 à une baisse limitée à 20 % au T3 2020.

La trajectoire début 2021 selon le comportement de recours apparaît aussi contrastée que celle selon les secteurs ; et, elle est parfois incohérente selon que l'on regarde la masse salariale ou le chiffre d'affaires. Dans le commerce et la réparation automobile, alors que les entreprises recourantes et non recourantes avaient une dynamique semblable avant

crise, début 2021, les recourantes sont moins dynamiques en masse salariale (en tenant compte de l'AP) mais davantage en chiffre d'affaires. Dans l'hébergement et la restauration, les entreprises recourantes et non recourantes connaissent encore un choc important de chiffre d'affaires début 2021, ce qui se traduit par un recours encore important à l'activité partielle pour les entreprises recourantes, mais l'emploi des non recourantes résiste mieux que celui des recourantes. Dans la construction, le chiffre d'affaires retrouve une dynamique favorable pour les entreprises recourantes, alors qu'il replonge pour les entreprises non recourantes, mais les dynamiques d'emploi et de masse salariale sont globalement parallèles. Dans transports et entreposage, le choc de chiffre d'affaires reste plus élevé début 2021 pour les recourantes, qui ont une trajectoire d'emploi et de masse salariale logiquement plus dégradée.

Graphique 134 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs, secteur de l'hébergement-restauration, au moins une mesure de subvention



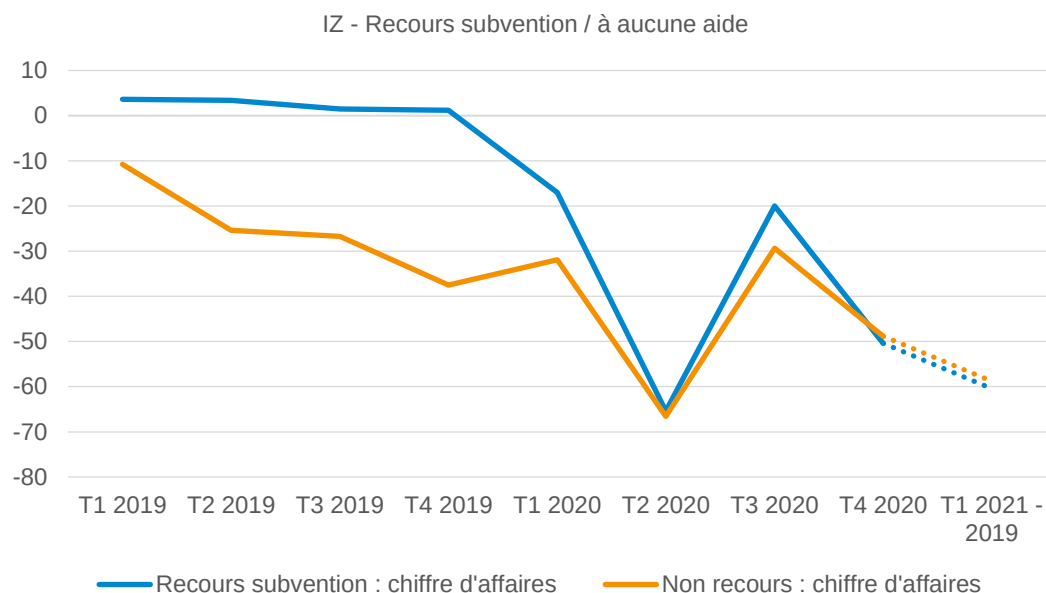
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, (toutes tailles). Le groupement comporte **93 678** entreprises recourantes et **1 773** non recourantes

Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »).

Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur de l'hébergement et de la restauration ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 66 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

**Graphique 135 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires,
secteur de l'hébergement-restauration, au moins une mesure de subvention**



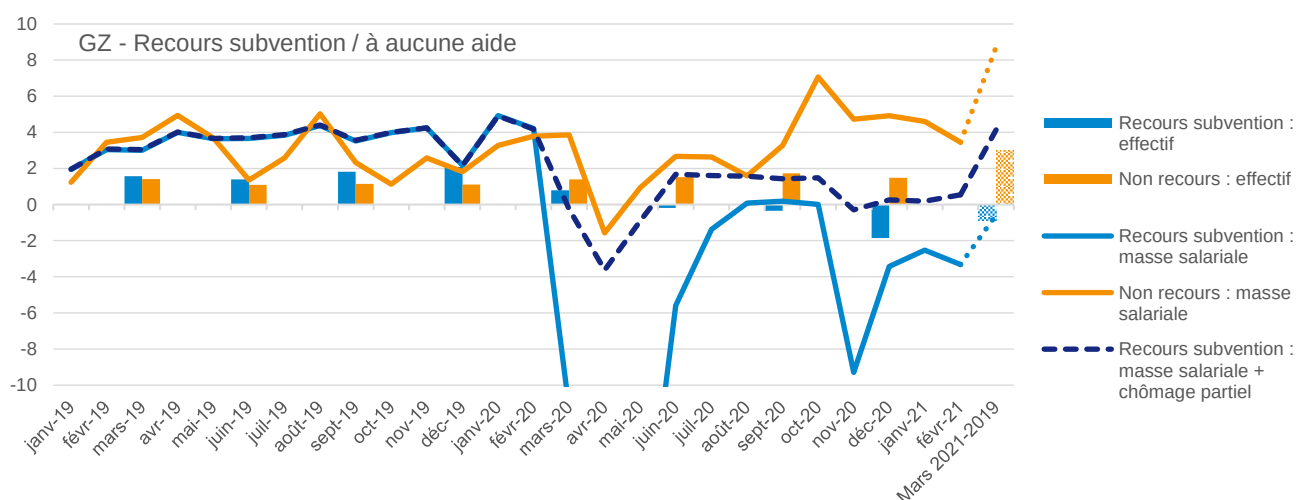
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles).

Note : le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement biannuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur Hébergement et restauration ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieur d'environ 66 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données TVA (FARE), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Graphique 136 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs – Commerce et réparation d'automobiles – Au moins une mesure de subvention



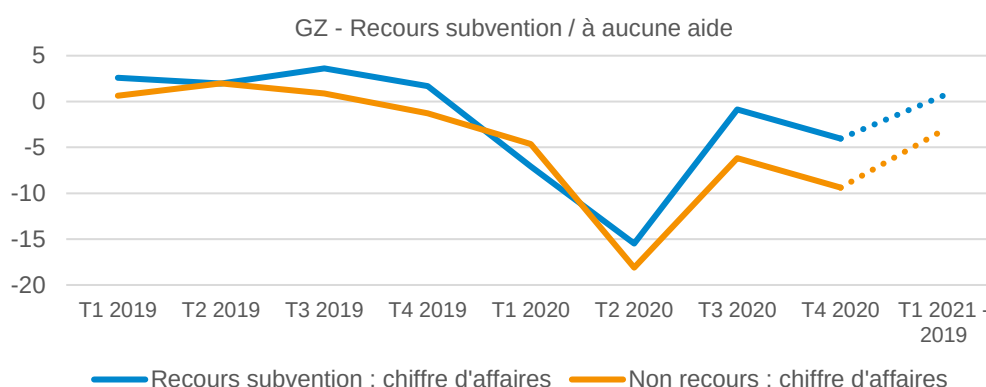
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles). Le groupement comporte **164 312** entreprises recourantes et **37 057** non recourantes.

Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »).

Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur du commerce et réparation d'automobiles ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 23 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données Acoiss (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Graphique 137 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires Commerce et réparation d'automobiles – Au moins une mesure de subvention

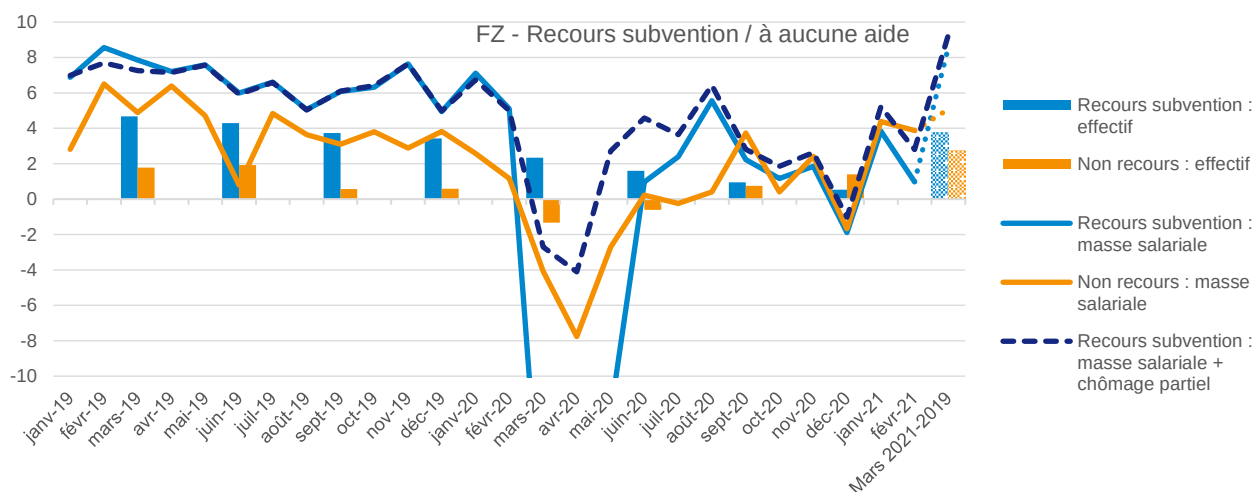


Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles).

Note : le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement biannuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

Lecture : au T2 2020, le CA des entreprises du secteur du commerce et réparation d'automobiles ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieur d'environ 11 % au CA de cette même population au T2 2019.

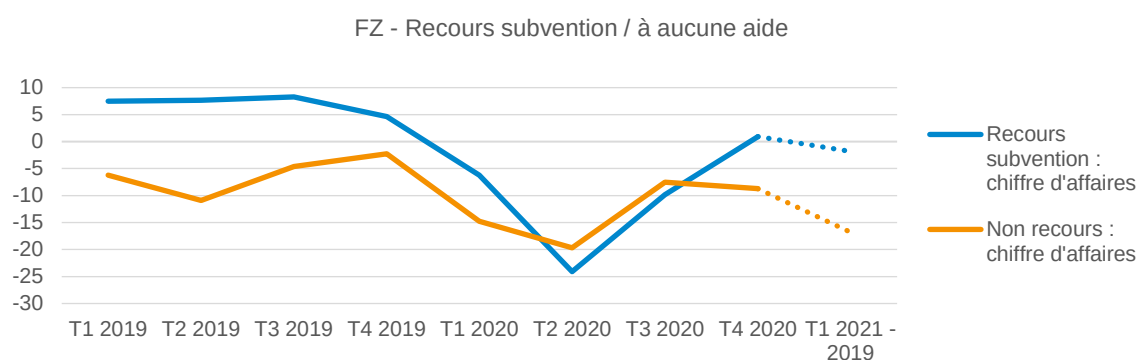
Sources : France Stratégie/IGF d'après données TVA (FARE), DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Graphique 138 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs, secteur de la construction, au moins une mesure de subvention

Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles). Le groupement comporte **120 108** entreprises recourantes et **12 900** non recourantes.

Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur de la construction ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 36 % à la masse salariale de la même population en avril 2019.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Graphique 139 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires, secteur de la construction, au moins une mesure de subvention

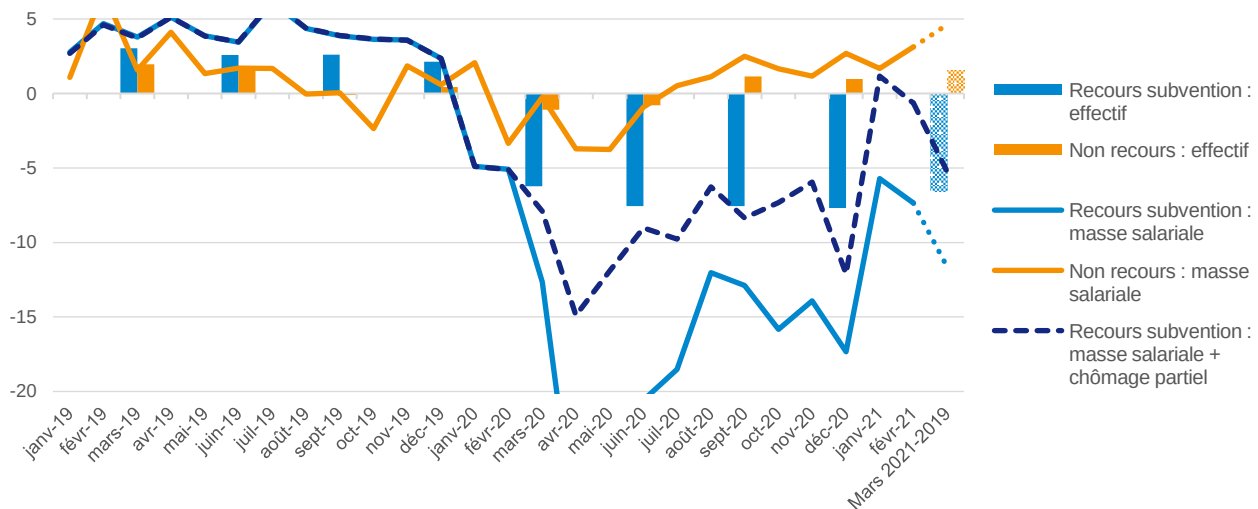
Champ : Entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles).

Note : le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement biannuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

Lecture : au T2 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur Construction ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieur d'environ 22 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données TVA (FARE), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Graphique 140 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs – Transport et entreposage – Subvention

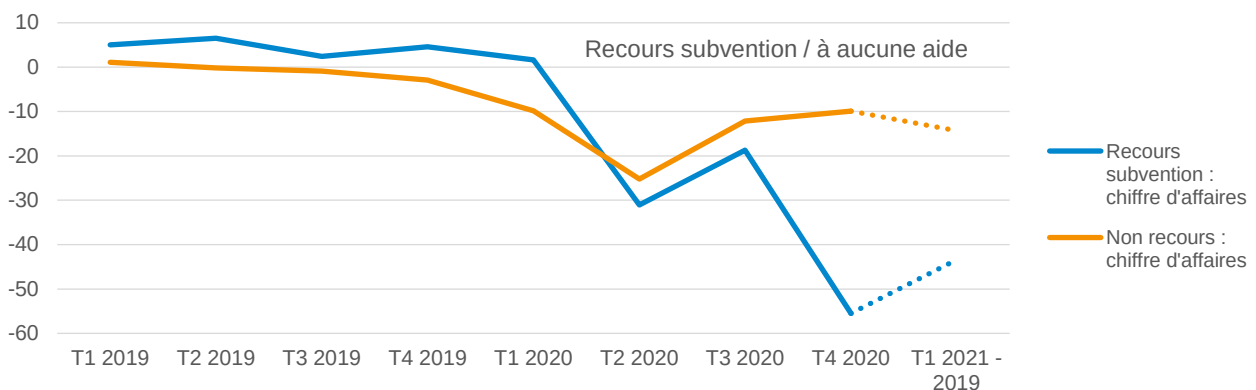


Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles). Le groupement comporte **24 487** entreprises recourantes et **3 435** non recourantes.

Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du transport et entreposage ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 36 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Graphique 141 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires – Secteur du transport et entreposage – Subvention



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles).

Note : le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement biannuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

Lecture : au T2 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur Transport et entreposage ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieur d'environ 29 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données TVA (FARE), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

2.2. Des hétérogénéités liées aux croisements secteur, rentabilité et baisse du chiffre d'affaires

Dans cette partie, nous procédons à différents croisements pour dégager des tendances plus fines qui tiennent compte des caractéristiques observables des entreprises, au-delà de leur secteur d'activité. Ainsi, nous observons des variations en glissement annuel de la masse salariale, des effectifs et du chiffre d'affaires selon la taille, le quartile de rentabilité en 2018 (FARE 2018) et la tranche de variation du chiffre d'affaires au T2 2020. On décline ensuite ces croisements pour les secteurs Hébergement et restauration, Construction et Commerce et réparation d'automobiles.

Compte tenu de l'important nombre de graphiques qu'il y aurait à produire, nous avons fait le choix, dans la suite de cette section, de mettre la lumière sur les entreprises de 10 à 250 salariés (PME) ayant recouru à au moins une mesure de subvention. La population contrefactuelle correspond comme précédemment aux entreprises n'ayant recouru à aucune aide.

Nous ne présentons pas non plus les croisements avec le deuxième et le troisième intervalle interquartile. L'idée étant d'étudier les trajectoires des PME les plus rentables et les moins rentables avant la crise en fonction de l'intensité du choc subi (selon la tranche de variation du chiffre d'affaires) et le secteur d'appartenance. Les quartiles de rentabilité sont calculés au niveau du secteur, de la taille et du croisement secteur-taille selon les graphiques. Lorsque la population des entreprises recourantes étudiées est inférieure à cent entreprises après application des différents croisements, nous considérons que la population n'est pas représentative. Dans ce cas, le graphique a été retiré. Ce problème de faible nombre d'entreprises recourantes ou non recourantes ne se pose pas pour les graphiques relatifs à la trajectoire du chiffre d'affaires. Au moins 500 entreprises sont systématiquement présentes dans les données.

Croisements au niveau « Tous secteurs »

À la vue des graphiques en croisement au niveau « Tous secteurs », plusieurs enseignements peuvent être tirés.

En premier lieu, pendant la période de crise de mars à juin 2020, nous constatons que la masse salariale des PME recourantes suit des trajectoires en glissement annuel globalement comparables d'un quartile de rentabilité ou d'une tranche de variation du chiffre d'affaires à l'autre. Cela s'explique en grande partie par le fait que le décrochage (plus ou moins important) qui intervient à partir de mars-avril 2020 est absorbé essentiellement par le recours au chômage partiel.

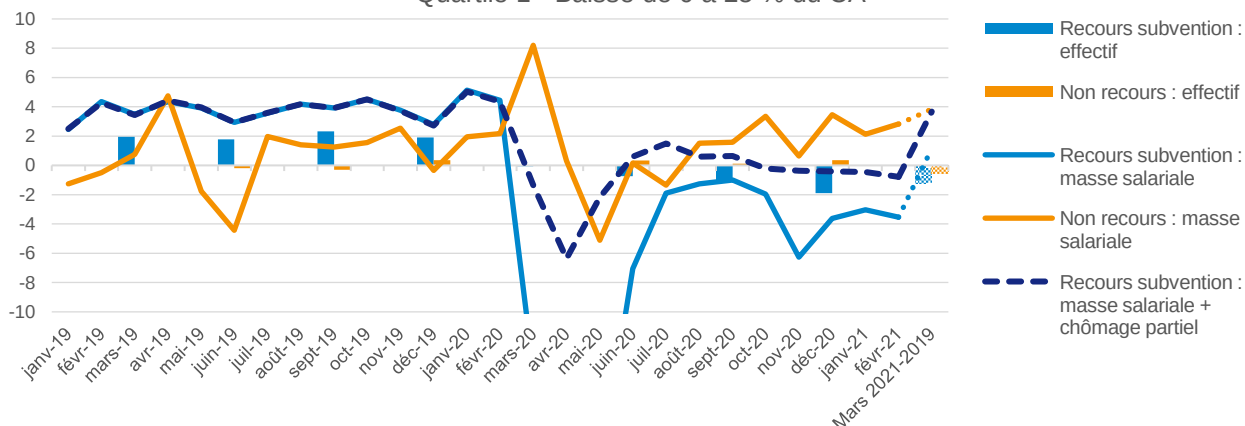
En outre, les PME les plus rentables avant crise (Q4) subissent une diminution de leur masse salariale moins importante que les PME les moins rentables avant crise (Q1), et ce, quelle que soit la baisse de leur chiffre d'affaires. Ainsi, à titre d'exemple, pour les PME recourantes ayant subi une baisse de chiffre d'affaires comprise entre 25 % et 50 %, la baisse de la masse salariale (AP comprise) en glissement annuel en avril 2020 est de 8 % pour les PME du Q1 de rentabilité, contre près de 5 % pour les PME du Q4. La même tendance est observable pour les autres tranches de baisse de chiffre d'affaires.

Alors qu'avant crise, les trajectoires d'emploi et de masse salariale étaient globalement plus favorables chez les entreprises recourantes que chez les entreprises non recourantes, il semblerait que les entreprises non recourantes présentent très majoritairement une trajectoire plus favorable que les entreprises recourantes après la crise, et ce même en considérant des entreprises de la même tranche de variation du chiffre d'affaires au T2 2020¹. Ces écarts d'évolution de la masse salariale après crise semblent être plus marqués selon l'intensité du choc subi. Ainsi, il semblerait que plus la baisse de chiffre d'affaires au T2 2020 est importante, plus les écarts d'évolution de la masse salariale (AP comprise) entre les entreprises recourantes et non recourantes sont importants début 2021. En février 2021, la différence (à l'avantage des entreprises non recourantes) se chiffre de 2 à 4 points pour les PME dont le chiffre d'affaires a augmenté au T2 2020 ; de 4 à 5 points pour les PME subissant une baisse de 0 à 25 % de leur chiffre d'affaires, à 15 et 19 points pour PME enregistrant une baisse de 50 % à 75 % de leur chiffre d'affaires, respectivement du premier intervalle interquartile (Q1) et quatrième intervalle interquartile (Q4) de rentabilité.

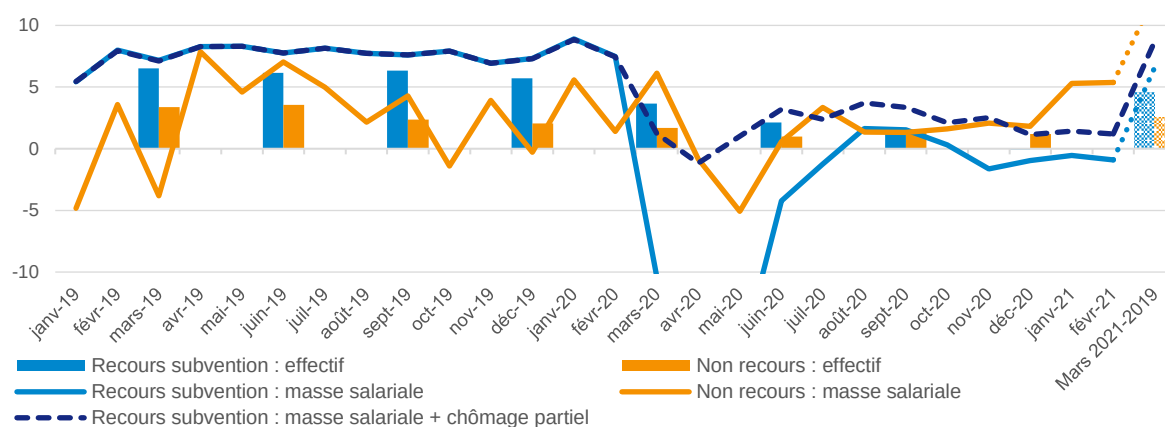
S'agissant de l'évolution du chiffre d'affaires, les entreprises recourantes du Q1 et du Q4 présentent des trajectoires comparables avant crise et jusqu'au T2 2020. Cependant, au second semestre 2020, on observe un redressement légèrement plus rapide des entreprises du premier quartile de rentabilité, avec malgré tout un nouveau décrochage plus sensible au T4 2020. Pour ce qui est des entreprises non recourantes, l'évolution du chiffre d'affaires des PME du Q4 est comparable à celle des PME du Q1. En tout état de cause, l'ampleur du choc subi au T2 2020 a été nettement moindre que pour les entreprises recourantes, et ce quel que soit le quartile de rentabilité observé.

¹ Dans certaines configurations, le glissement biannuel de la masse salariale des entreprises recourantes se redresse fortement en mars 2021, jusqu'à rejoindre celui des entreprises non recourantes, mais ceci s'explique alors par un effet base (le fait que tout au long de l'année 2019, l'évolution de la masse salariale a été plus dynamique chez les recourantes).

Quartile 1 - Baisse de 0 à 25 % du CA

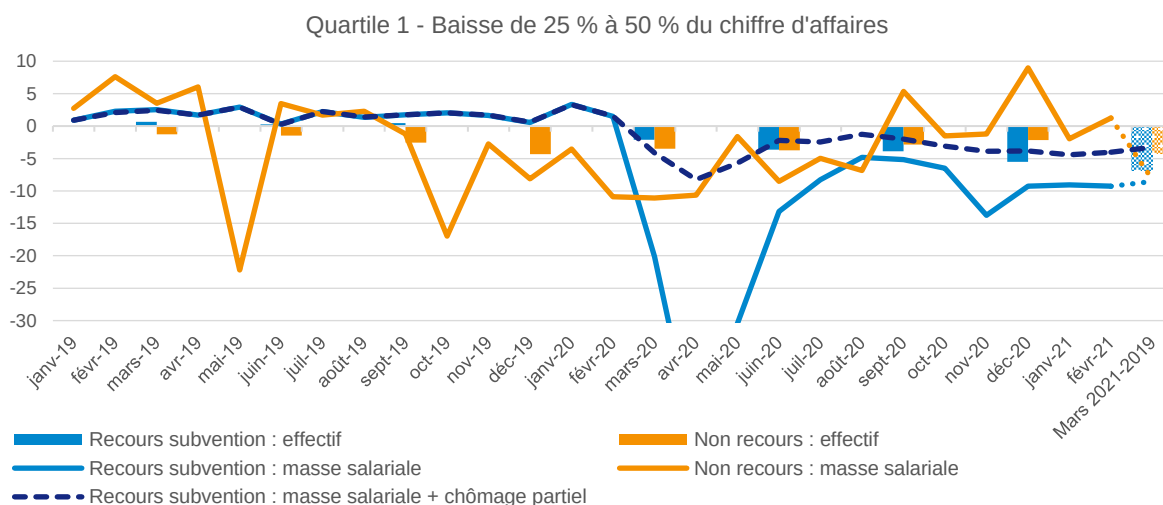


Quartile 4 - Baisse de 0 à 25 % du CA

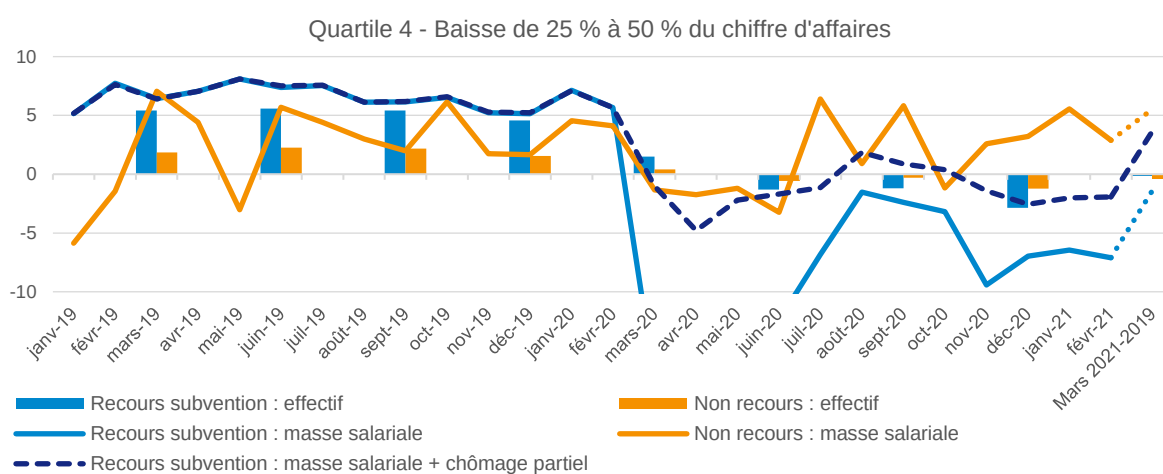


Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFip (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Graphique 143 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs – Tous secteurs – Baisse de chiffre d'affaires entre 25 % et 50 %



Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 43 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019. Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 13 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.



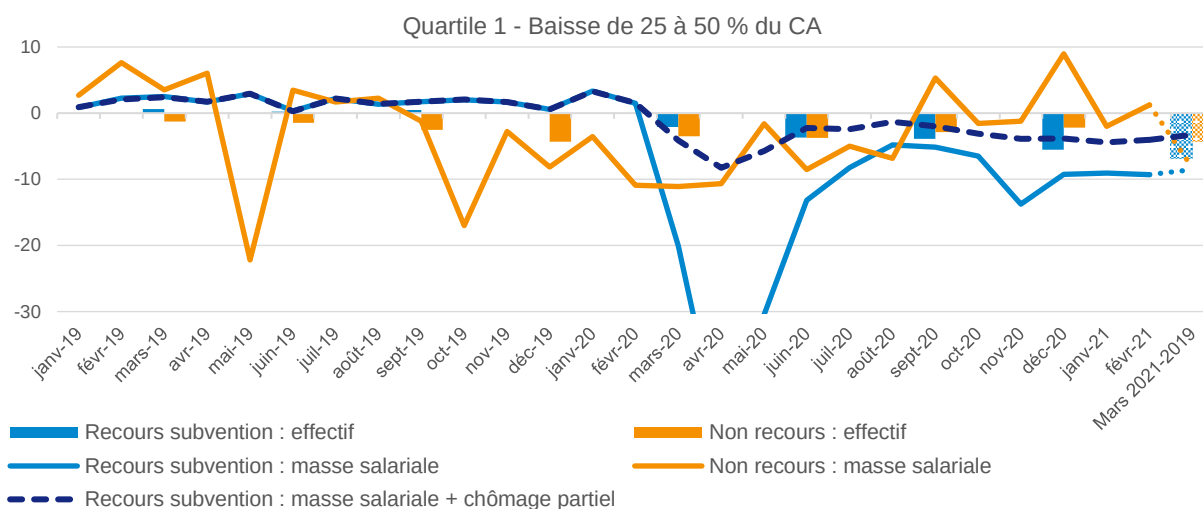
Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 41 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019. Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 8 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.

Champ : PME du secteur marchand, hors financier et agricole, (taille de 10 à 250 salariés). Pour le Quartile 1 (en haut), le groupement comporte **6 295** entreprises recourantes et **446** entreprises non recourantes. Pour le Quartile 4 (en bas), il comporte **7 105** entreprises recourantes et **254** entreprises non recourantes.

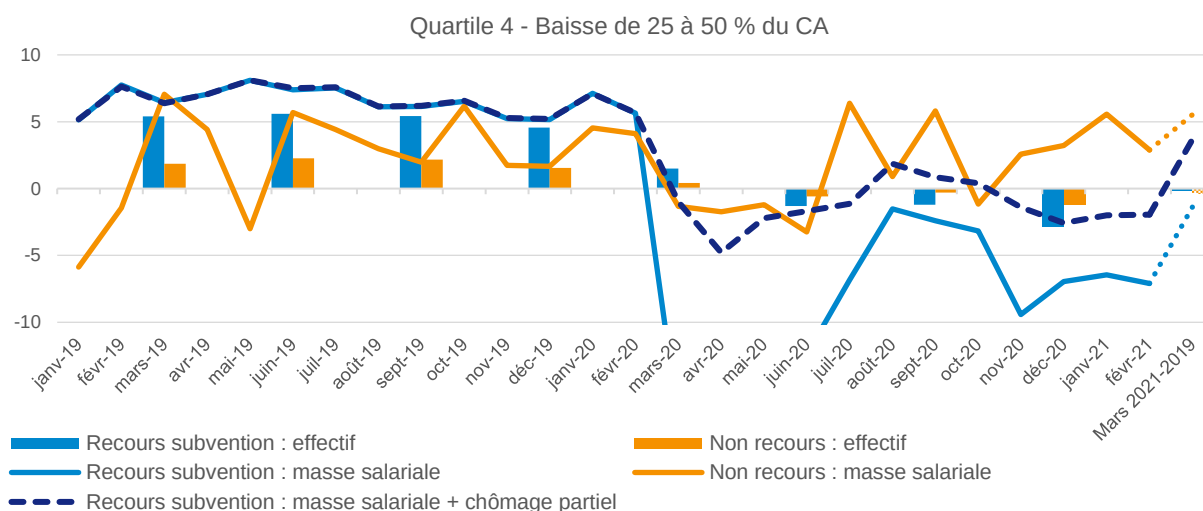
Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »).

Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Graphique 144 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs
Tous secteurs – Baisse de CA entre 25 % et 50 %



Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 43 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019. Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 13 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.



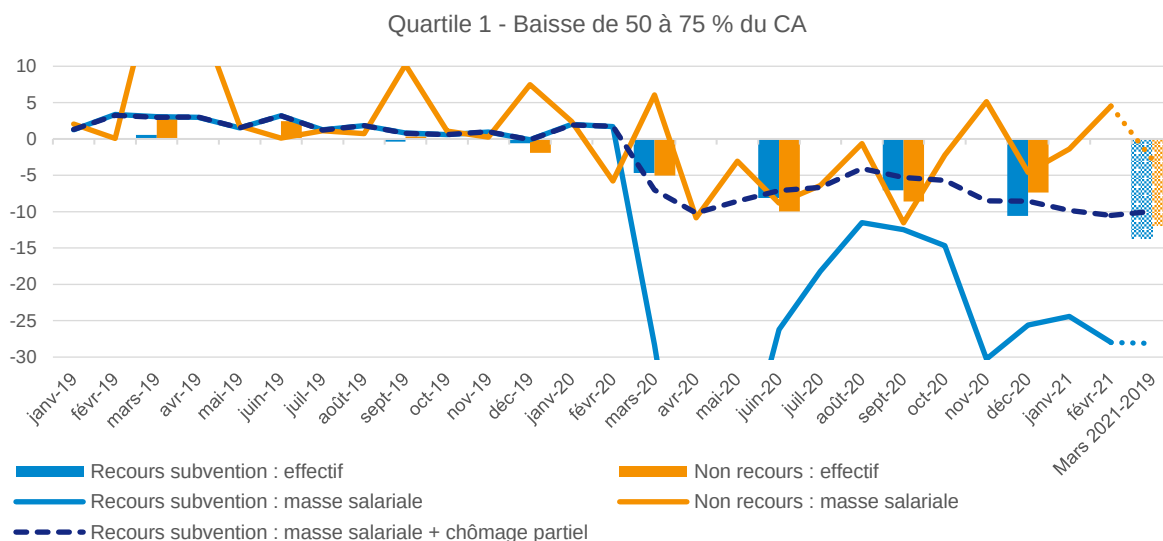
Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 41 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019. Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 8 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte

Champ : PME du secteur marchand, hors financier et agricole, (taille de 10 à 250 salariés). Pour le Quartile 1 (en haut), le groupement comporte **7 105** entreprises recourantes et **254** entreprises non recourantes ; pour le Quartile 4 (en bas), il comporte **6 295** entreprises recourantes et **446** entreprises non recourantes.

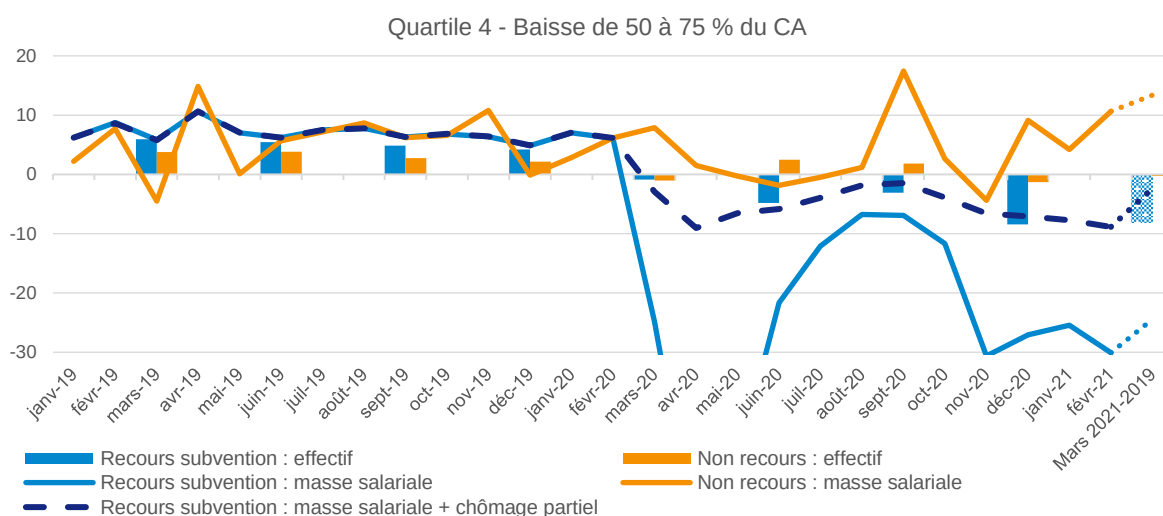
Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »).

Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

**Graphique 145 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs –
Tous secteurs – Baisse de CA entre 50 % et 75 %**



Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 52 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019. Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 22 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.



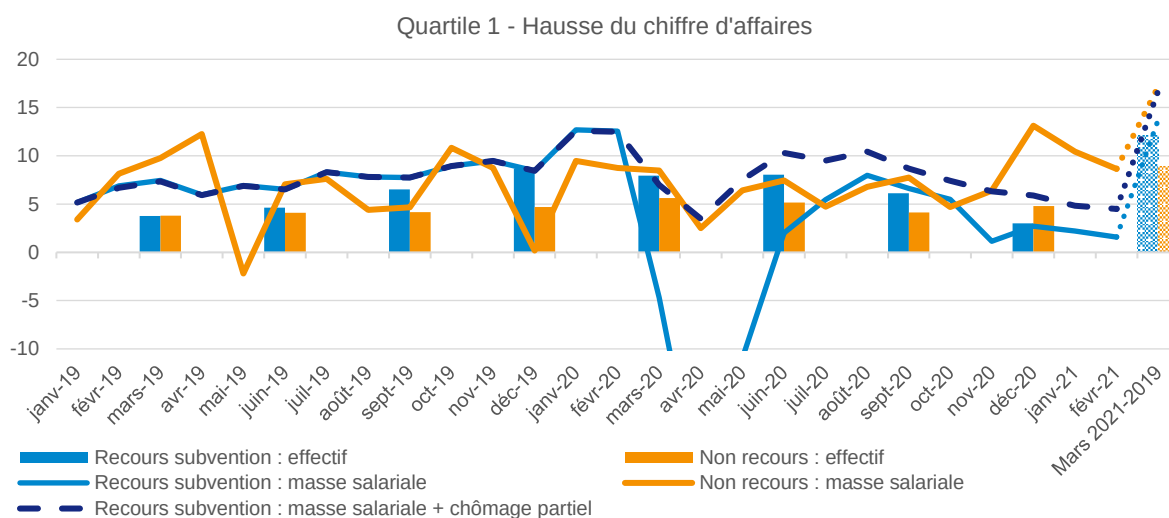
Champ : PME du secteur marchand, hors financier et agricole, (taille de 10 à 250 salariés). Pour le Quartile 1 (en haut), le groupement comporte **4 176** entreprises recourantes et **118** entreprises non recourantes. Pour le Quartile 4 (en bas), il comporte **3 487** entreprises recourantes et **130** entreprises non recourantes.

Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »).

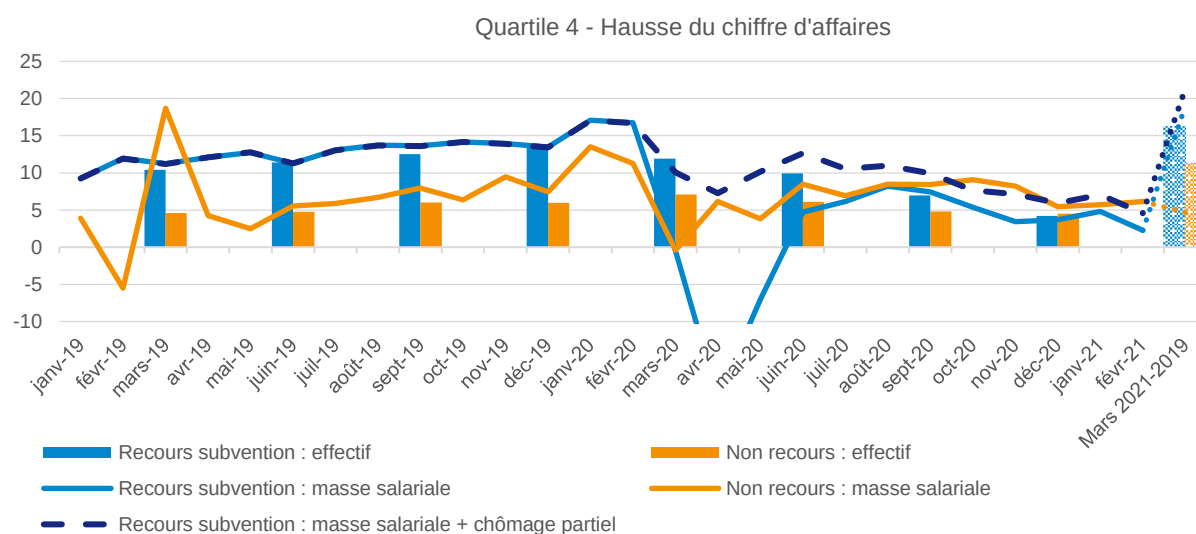
Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 50 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019. Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 15 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Graphique 146 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs
Tous secteurs – Hausse du chiffre d'affaires



Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 15 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019. Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 4 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte



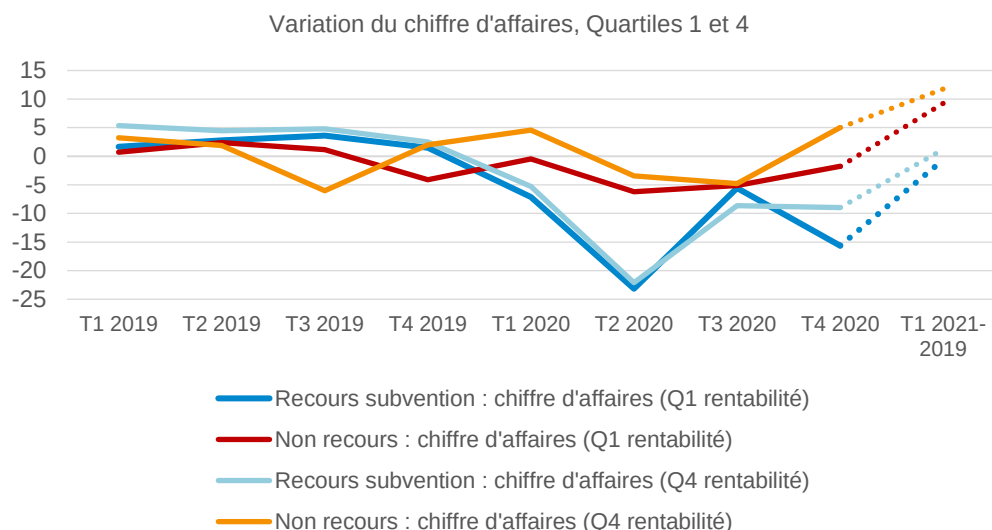
Champ : PME du secteur marchand, hors financier et agricole, (taille de 10 à 250 salariés). Pour le Quartile 1, le groupement comporte **5 748** entreprises recourantes et **1 442** entreprises non recourantes. Pour le Quartile 4, il comporte **6 357** entreprises recourantes et **1 921** entreprises non recourantes.

Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »).

Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 17 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019. Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 3 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

**Graphique 147 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires
Tous secteurs**



Champ : PME du secteur marchand, hors financier et agricole, (taille de 10 à 250 salariés).

Note : le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement biannuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du premier quartile ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieur d'environ 17 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données TVA (FARE), DGFIP (FS), Dares (AP), Acof (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Croisements secteur par secteur

Reproduire au niveau sectoriel les différents croisements effectués dans la sous-section précédente se traduit par une réduction de la taille des échantillons qui peut être drastique. Le nombre d'entreprises non recourantes après chaque croisement est systématiquement inférieur à cent, c'est pourquoi nous admettons des tranches de baisses de chiffre d'affaires différentes (0 % à 33 %, 33 % à 66 % et 66 % à 100 % du chiffre d'affaires) et élargissons le champ de l'analyse aux entreprises de 1 à 250 salariés (TPE et PME) pour les prochains croisements pour les secteurs Construction et Commerce et réparation. Pour le secteur Hébergement et restauration ainsi que Transport et entreposage pour lesquels nous ne disposons pas d'assez d'entreprises à nouveau, nous nous contenterons d'une analyse par quartiles de rentabilité.

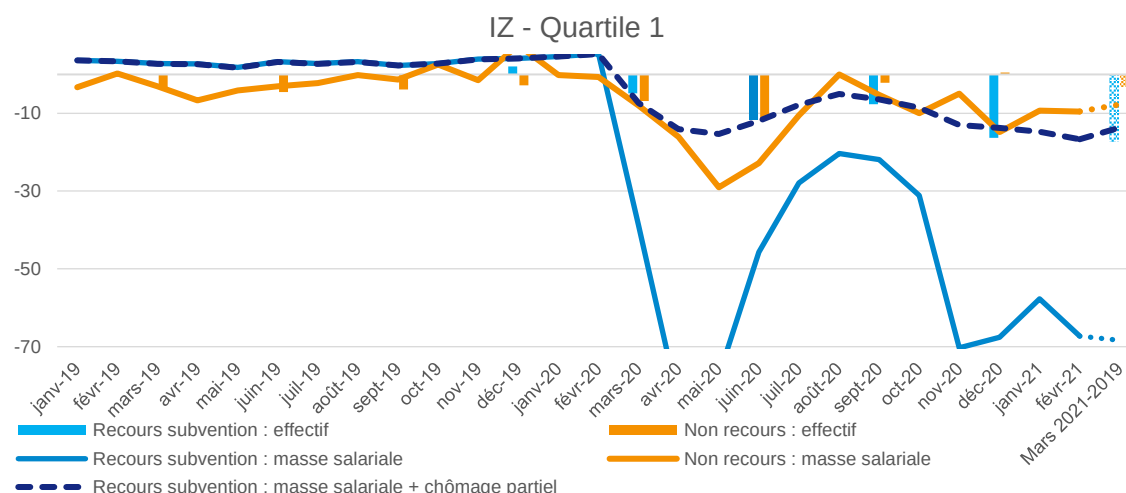
Le secteur de l'hébergement et de la restauration

Concernant la masse salariale et les effectifs, on observe avant crise des trajectoires des TPE et PME analogues à celles observées au niveau agrégé pour les PME. Les trajectoires avant crise des TPE et PME recourantes sont plus favorables que celles des entreprises non recourantes, que ce soit pour le Q1 ou le Q4 de rentabilité. Après crise, les trajectoires de la masse salariale (AP comprise) sont à des niveaux comparables pour les entreprises recourantes et non recourantes. Si le choc sur la masse salariale en avril 2020 est plus significatif pour les entreprises recourantes que pour les entreprises non recourantes, il a très largement été amorti pour les premières par l'activité partielle (14 % de baisse au lieu de 84 % pour les entreprises recourantes du Q1 et 12 % de baisse au lieu de 84 % pour les entreprises recourantes du Q4).

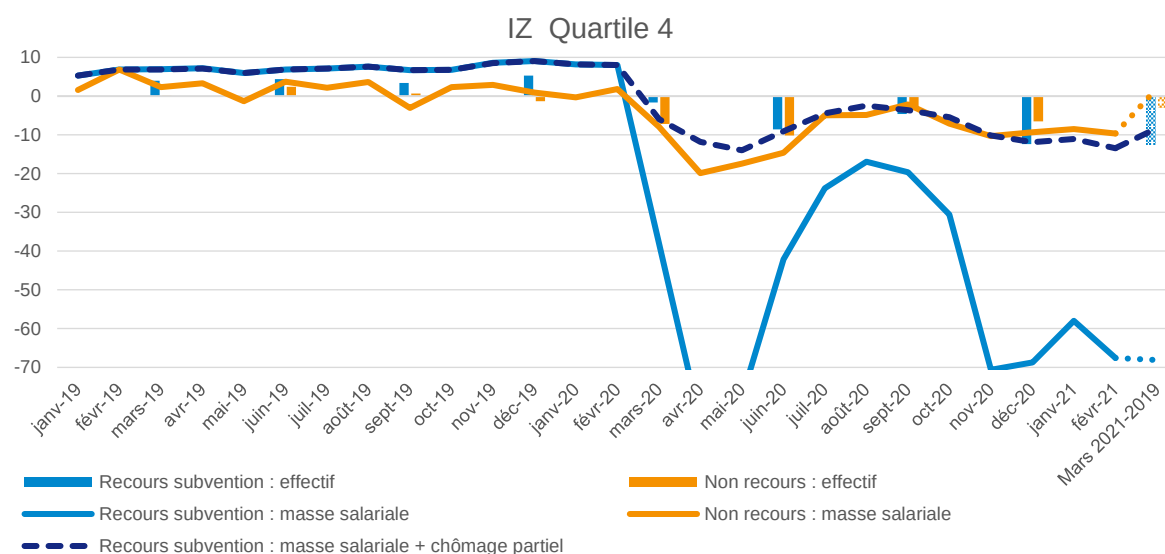
Ce rôle amortisseur de l'AP se poursuit après crise jusqu'au T1 2021 avec des trajectoires de la masse salariale (AP comprise) pour les entreprises recourantes analogues à celles des non recourantes. Ainsi, en février 2021, la baisse de la masse salariale AP comprise chez les entreprises recourantes est d'environ 15 % contre 10 % chez les entreprises non recourantes, et ce pour les deux quartiles étudiés. Sans l'AP, cette baisse serait d'environ 68 % pour ces deux quartiles. Par ailleurs, les évolutions des effectifs de ces deux populations d'entreprises semblent être corrélées aux évolutions de leur masse salariale ajustée de l'AP.

S'agissant du chiffre d'affaires, les TPE et PME recourantes présentent, avant le premier choc sanitaire, une trajectoire plus favorable que celle des entreprises non recourantes, et ce quel que soit le quartile de rentabilité retenu. Avant même la crise, le chiffre d'affaires des entreprises non recourantes du secteur Hébergement et restauration était sur une dynamique négative et a continué à baisser jusqu'à atteindre son point bas de la période au T2 2020 avec une baisse de 63 % pour les entreprises du Q1 de rentabilité et de 37 % pour les entreprises du Q4 de rentabilité. Au T2 2020, les entreprises recourantes du quatrième quartile subissent un décrochage plus important (-73 %) que les entreprises non recourantes (-67 %). Au T1 2021, ces deux populations d'entreprises subissent toujours une baisse significative de leur chiffre d'affaires par rapport au T1 2019. Cette baisse est plus marquée pour les entreprises recourantes, alors même que leur dynamique avant crise était bien meilleure.

Graphique 148 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs – Hébergement et restauration



Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur Hébergement et restauration ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 84 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019. Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020 / somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 42 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.

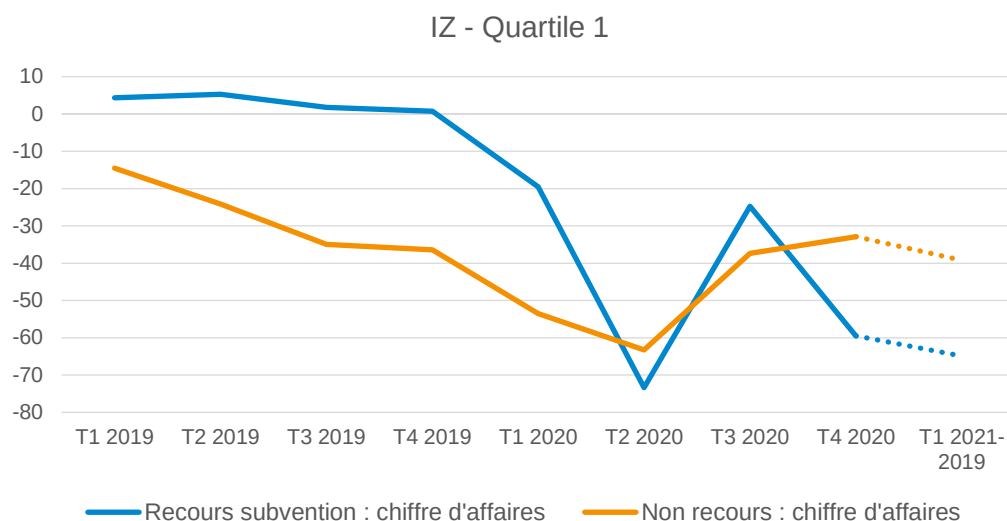


Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur Hébergement et restauration ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 84 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019. Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 36 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.

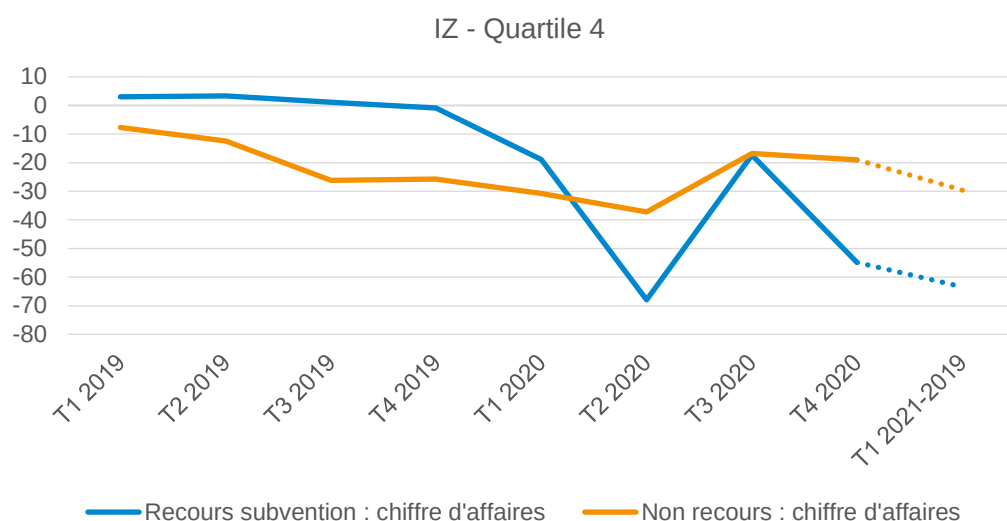
Champ : TPE et PME du secteur marchand, hors financier et agricole, (taille de 1 à 250 salariés). Pour le quartile 1 (en haut), le groupement comporte **15 558** entreprises recourantes et **317** non recourantes. Pour le Quartile 4 (en bas), il comporte **15 393** entreprises recourantes et **574** non recourantes.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

**Graphique 149 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires
Hébergement-restauration**



Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur Hébergement et Restauration ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieur d'environ 67 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.



Lecture : Au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur Hébergement et restauration ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieur d'environ 66 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Champ : TPE et PME du secteur marchand, hors financier et agricole, (taille de 1 à 250 salariés).

Note : Le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement biannuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

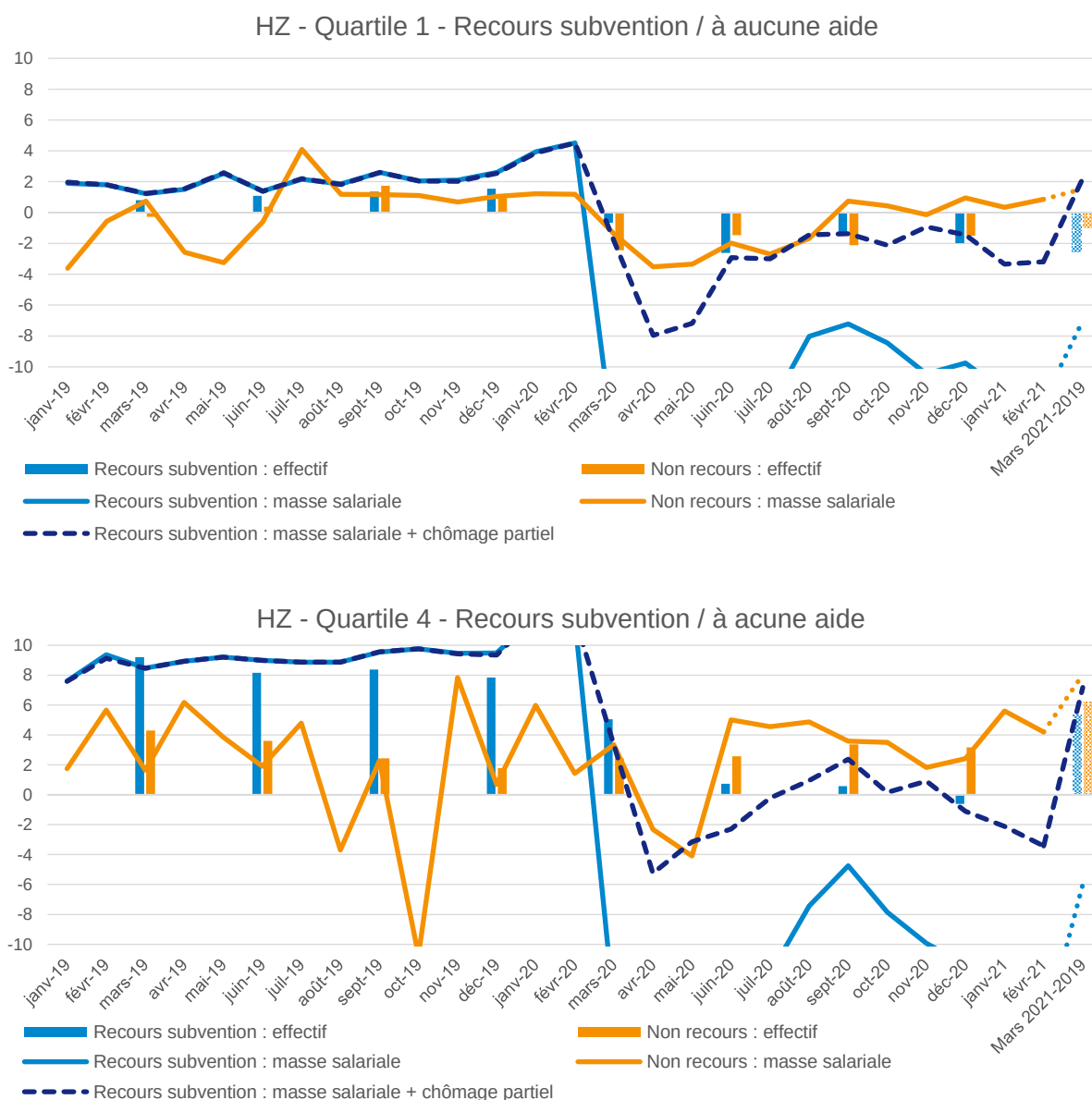
Sources : France Stratégie/IGF d'après données TVA (FARE), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Le secteur du transport et de l'entreposage

Dans le secteur Transport et entreposage, comme dans le secteur Hébergement et restauration, les trajectoires avant crise des TPE et PME recourantes sont plus favorables que celles des entreprises non recourantes. Après crise, les trajectoires de la masse salariale (AP comprise) sont à des niveaux comparables, en particulier pour les entreprises recourantes et non recourantes les moins rentables (Q1). L'AP a encore une fois permis d'amortir le choc de la crise qui était en avril 2020 moitié moins important dans ce secteur que dans le secteur Hébergement et restauration. Par ailleurs, jusqu'en mars 2021, les entreprises recourantes les plus rentables comme les moins rentables n'ont retrouvé leur dynamique ni de leur masse salariale ni de leur effectif d'avant-crise. En revanche, les entreprises non recourantes commencent dès le mois de juin pour les plus rentables et dès le mois de septembre pour les moins rentables à retrouver leur masse salariale et leur effectif d'avant-crise.

En matière d'évolution du chiffre d'affaires, les TPE et PME recourantes et non recourantes les moins rentables connaissent des trajectoires différentes avant la crise. Cette différence est moins perceptible pour les entreprises les plus rentables. Après la crise, même si l'évolution est davantage en faveur des entreprises non recourantes, les deux groupes d'entreprises continuent à pâtir des conséquences de la crise sanitaire avec toujours une baisse en glissement annuel de leur chiffre d'affaires au moins jusqu'au T4 2020.

**Graphique 150 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs –
Transports et Entreposage**



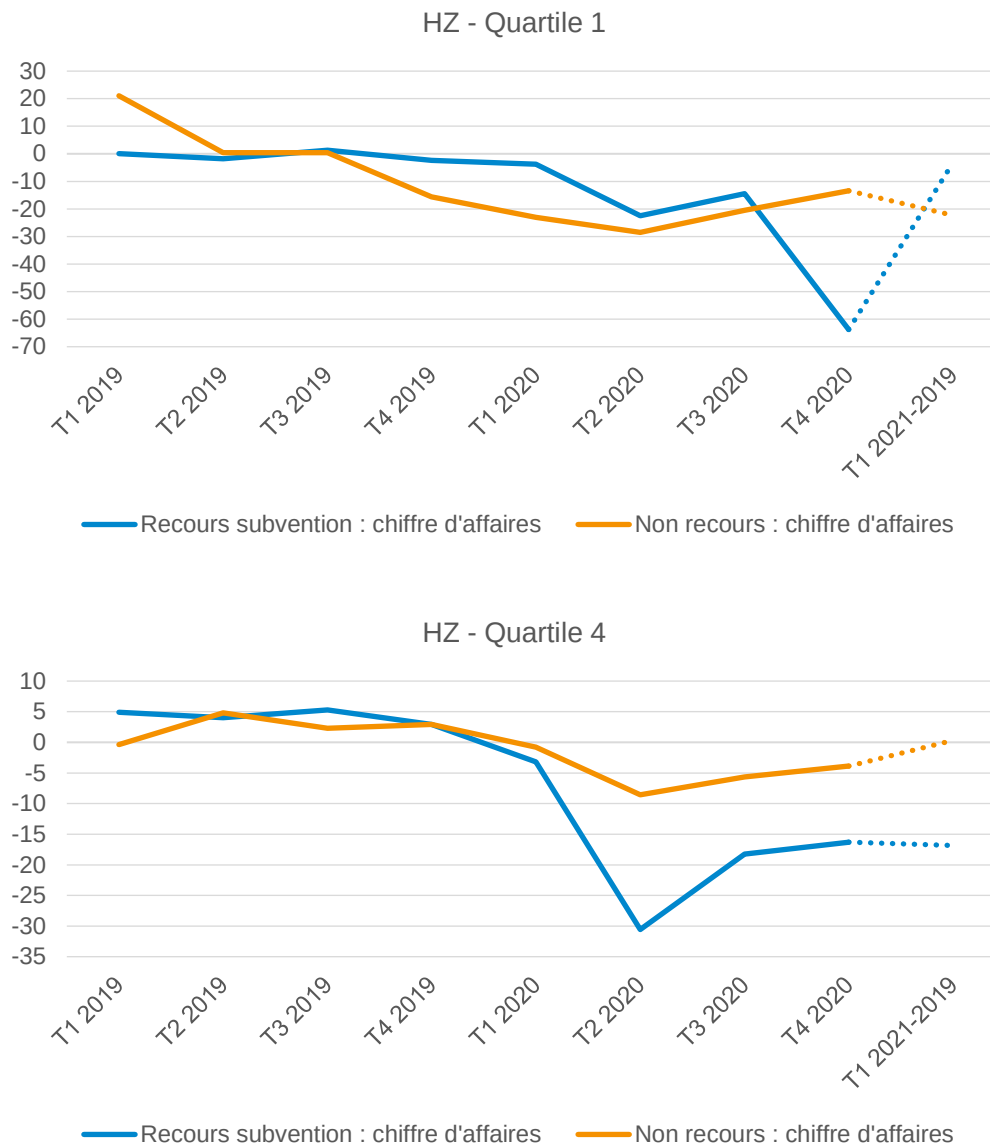
Lecture : en avril 2020, la masse salariale AP comprise des entreprises du secteur du transport du premier quartile ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 43 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019.

Champ : TPE et PME du secteur marchand, y compris agricole, (taille de 1 à 250 salariés). Pour le Quartile 1 (en haut), le groupement comporte **4 112** entreprises recourantes et **646** non recourantes. Pour le quartile 4 (en bas), il comporte **3 951** entreprises recourantes et **899** non recourantes.

Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »). Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 12 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

**Graphique 151 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires
Transports et Entreposage**



Champ : TPE et PME du secteur marchand, hors financier et agricole, (taille de 1 à 250 salariés).

Note : le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement biannuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur Transport et entreposage ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieur d'environ 30 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données TVA (FARE), DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Le secteur de la construction

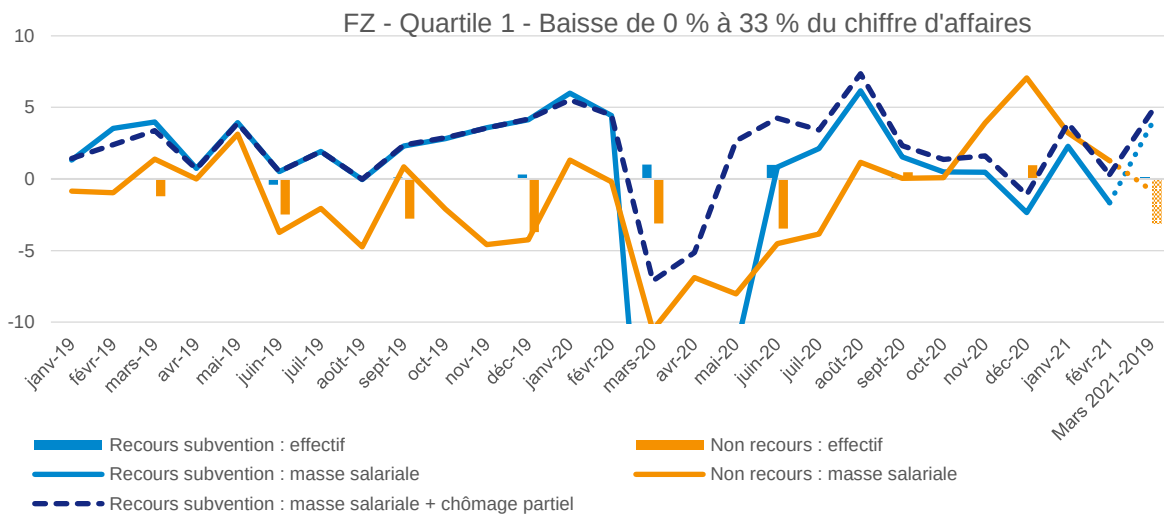
Dans le secteur de la construction, les entreprises recourantes les plus rentables se caractérisent, quel que soit le niveau de baisse de CA observé pendant la crise, par une croissance soutenue et stable entre janvier 2019 et février 2020 (autour de 10 %). L'AP a joué son rôle d'amortisseur face à la chute de la masse salariale pendant le premier confinement avant qu'elles ne retrouvent une dynamique proche de celle d'avant crise avec des taux de croissance positifs dès l'été 2020 (autour de 5 %). Pour les entreprises non recourantes, la forte variabilité de l'évolution de la masse salariale est difficile à interpréter. Elle met en évidence la grande hétérogénéité des situations des entreprises qui ont subi le choc et qui n'ont recouru à aucune aide. S'agissant des trajectoires des effectifs salariés du secteur de la Construction, le constat est quasiment identique à celui de la masse salariale.

S'agissant du chiffre d'affaires, on observe avant crise une trajectoire plus favorable pour les entreprises recourantes que pour les entreprises non recourantes, et ce pour le Q1 et le Q4 de rentabilité. Ainsi, au T3 2019, on observe que le niveau du chiffre d'affaires est en hausse en glissement annuel de 7 %. *A contrario*, les entreprises non recourantes présentent un chiffre d'affaires en baisse de 7 % en glissement annuel au T3 2019 pour les deux quartiles de rentabilité étudiés.

Par ailleurs, quel que soit le niveau de rentabilité considéré, la trajectoire du chiffre d'affaires est significativement moins favorable pour les entreprises recourantes au T2 2020, comme nous l'avons d'ailleurs constaté au niveau agrégé sur tous les secteurs. Dès la fin de 2020 une courbe ascendante du chiffre d'affaires des entreprises recourantes et non recourantes est observée, mais la dynamique de la reprise est plus favorable pour les premières. Au T1 2021, l'évolution du chiffre d'affaires pour les entreprises recourantes les moins rentables est deux fois moins importante par rapport à celle des entreprises les plus rentables (8 %). Ces évolutions contrastent avec celles des entreprises non recourantes pour lesquelles l'évolution est au mieux égale à 1 %, au pire encore négative à cette date (pour les moins rentables).

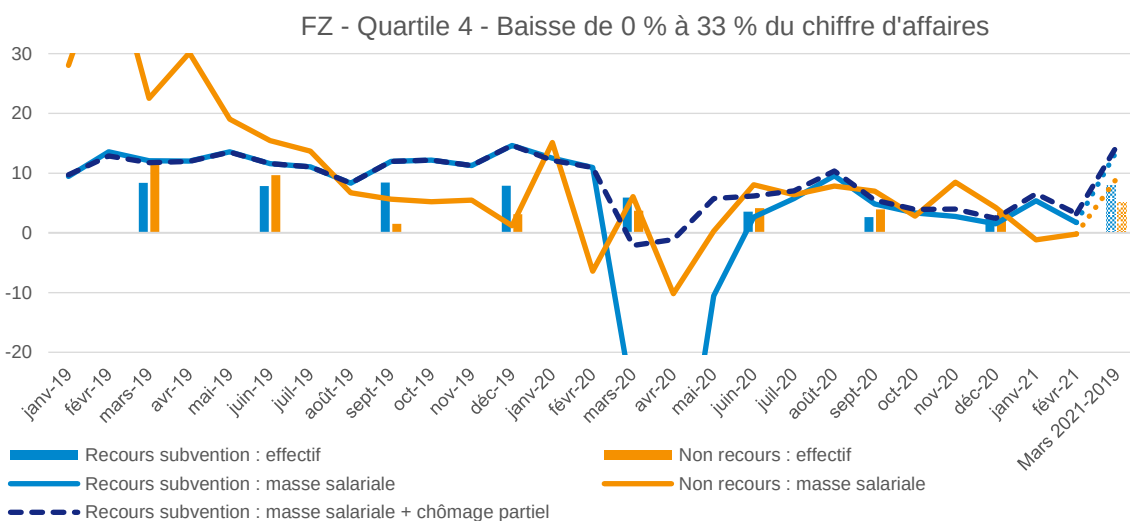
Au total, dans le secteur de la Construction, les entreprises recourantes ont une trajectoire de chiffre d'affaires nettement plus favorable début 2021 que les entreprises non recourantes, ce qui ne se voit que partiellement dans les trajectoires de masse salariale, mais les distinguent de ce qu'on observe dans les autres secteurs, et en agrégé.

Graphique 152 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs, secteur Construction – Baisse de chiffre d'affaires entre 0 % et 33 %



Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur Construction ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 52 % à celle de la même population en avril 2019.

Note : les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 13 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.



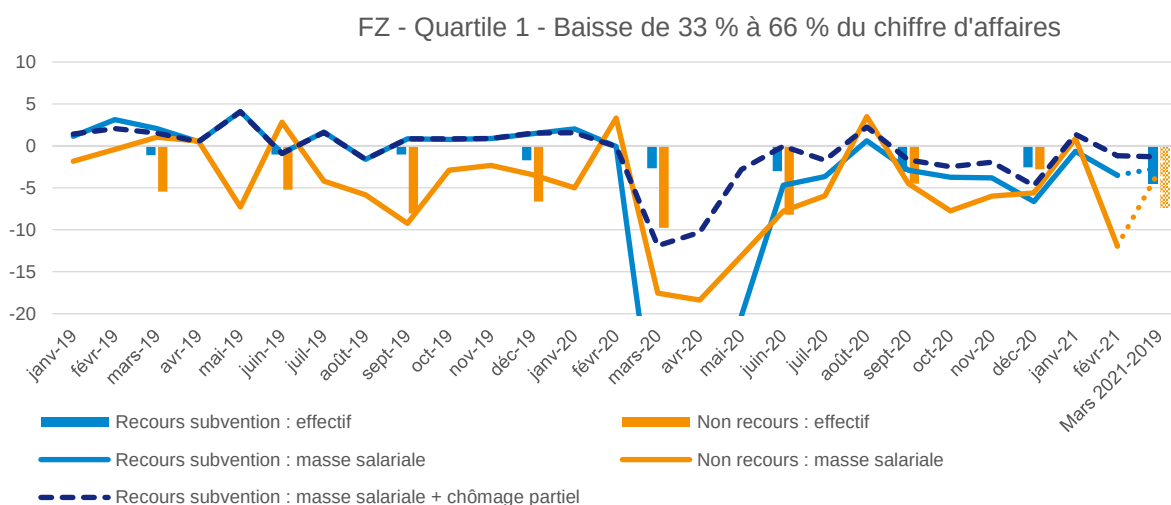
Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur Construction ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 54 % à celle de la même population en avril 2019.

Champ : TPE et PME du secteur marchand, hors financier et agricole, (taille de 1 à 250 salariés). Pour le Quartile 1 (en haut), le groupement comporte **6 006** entreprises recourantes et **670** non recourantes. Il comporte **5 206** entreprises recourantes et **1 188** non recourantes.

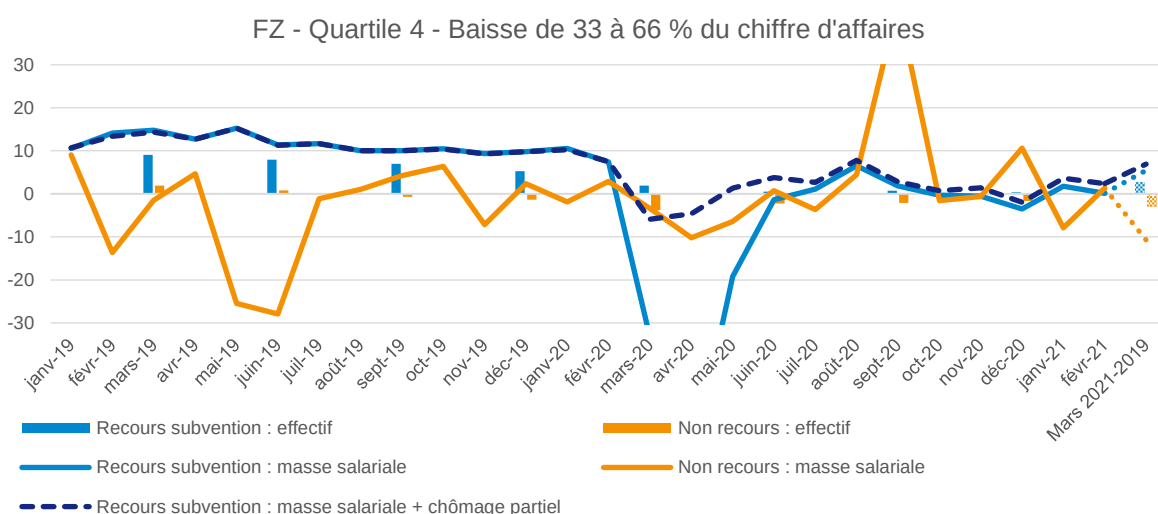
Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »). Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 9 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Graphique 153 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs, secteur Construction – Baisse de chiffre d'affaires entre 33 % et 66 %



Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »). Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 17 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.



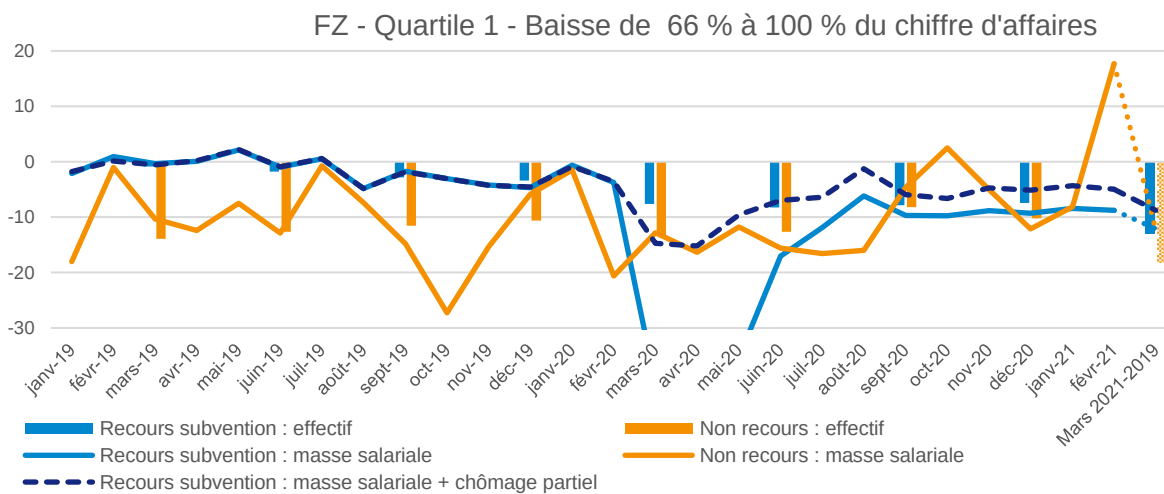
Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur Construction ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 63 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019.

Champ : TPE et PME du secteur marchand, hors financier et agricole, (taille de 1 à 250 salariés). Pour le Quartile 1 (en haut), le groupement comporte **6 015** entreprises recourantes et **350** non recourantes. Pour le Quartile 4 (en bas) il comporte **4 918** entreprises recourantes et **669** non recourantes.

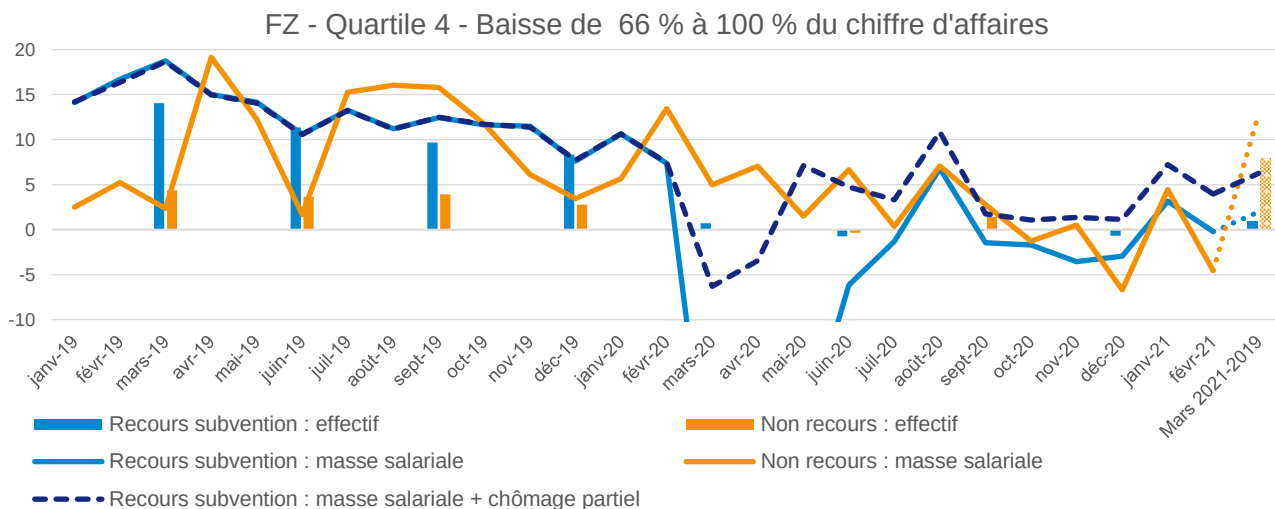
Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »). Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 5 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Graphique 154 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs, secteur Construction – Baisse de chiffre d'affaires entre 66 % et 100 %



Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »). Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 22 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.



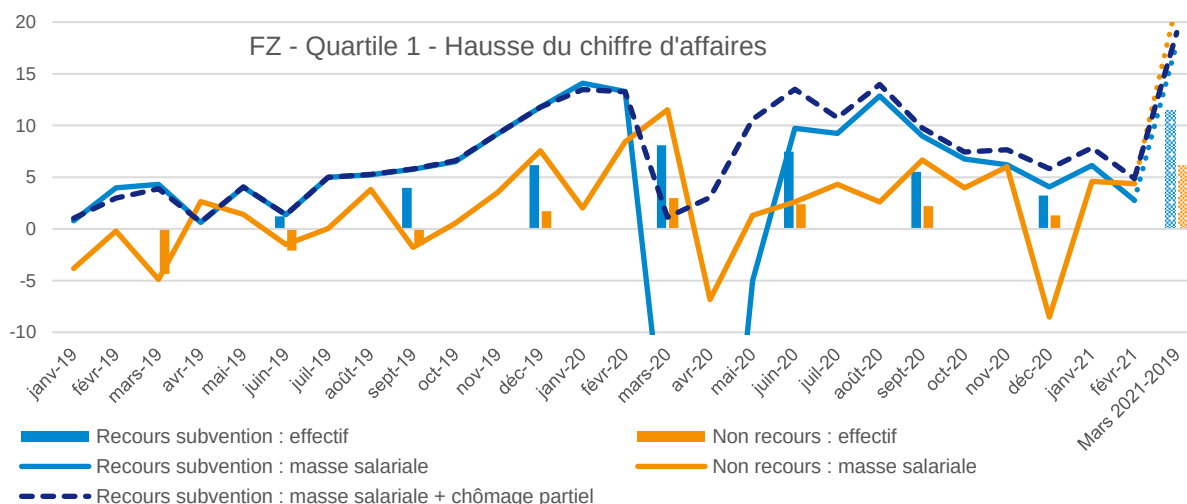
Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur Construction ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 71 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019.

Champ : TPE et PME du secteur marchand, hors financier et agricole, (taille de 1 à 250 salariés). Pour le Quartile 1 (en haut), le groupement comporte **1 678** entreprises recourantes et **148** non recourantes. Pour le Quartile 4 (en bas), il comporte **1 703** entreprises recourantes et **236** non recourantes.

Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »). Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020 / somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 17 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.

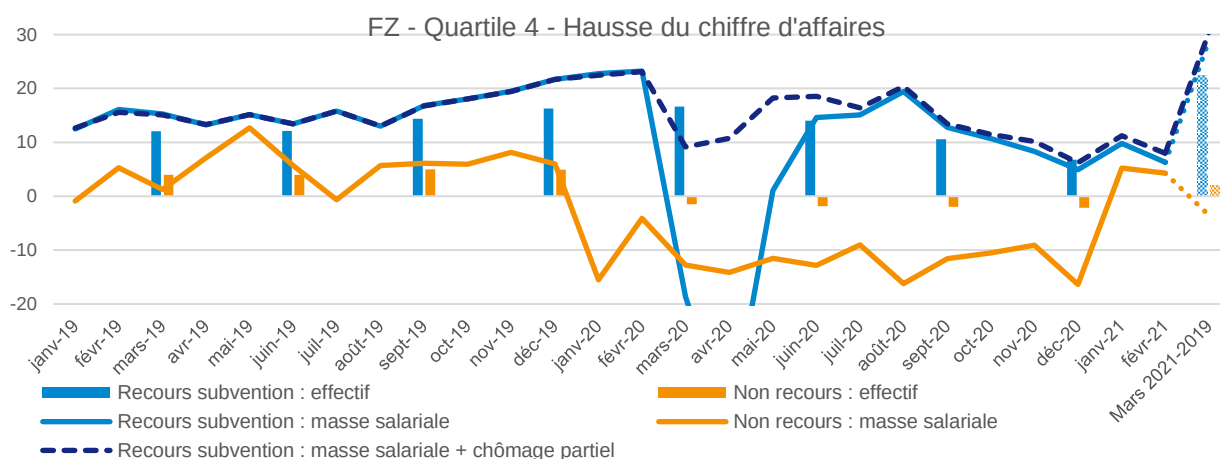
Sources : France Stratégie / IGF d'après données Acoiss (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Graphique 155 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs, secteur Construction – Hausse du chiffre d'affaires



Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur Construction ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 47 % à celle de la même population en avril 2019.

Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »). Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 12 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte



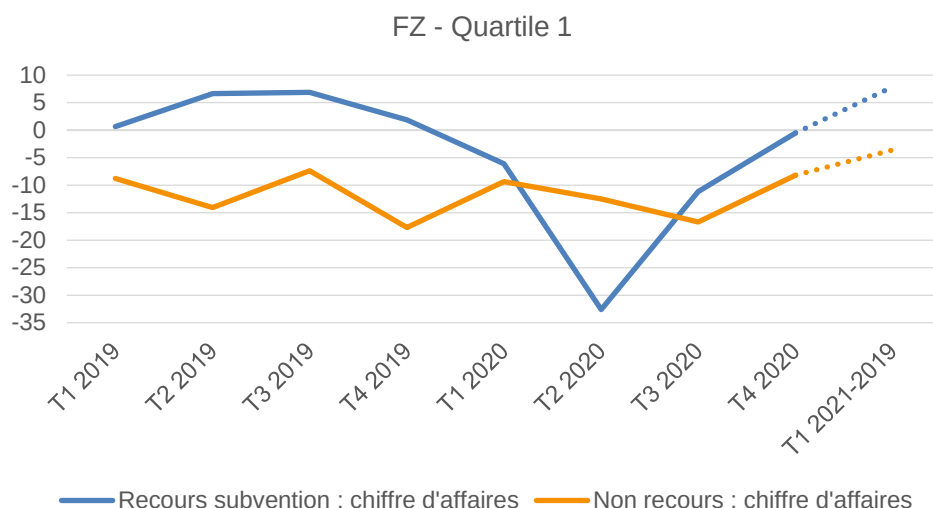
Champ : TPE et PME du secteur marchand, hors financier et agricole, (taille de 1 à 250 salariés). Pour le Quartile 1 (en haut), le groupement comporte **3 971** entreprises recourantes et **801** non recourantes. Pour le Quartile 4 (en bas), il comporte **4 375** entreprises recourantes et **1 536** non recourantes.

Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »). Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 8 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.

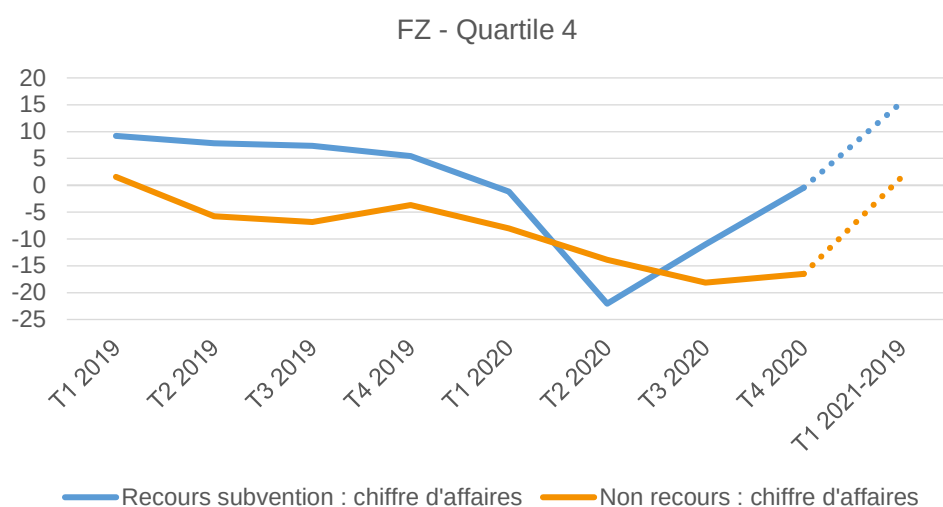
Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur de la construction ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 44 % à celle de la même population en avril 2019.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

**Graphique 156 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires
Secteur de la construction**



Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur de la construction ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieur d'environ 30 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.



Champ : TPE et PME du secteur marchand, hors financier et agricole, (taille de 1 à 250 salariés).

Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur de la construction ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieur d'environ 20 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Note : le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement biannuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

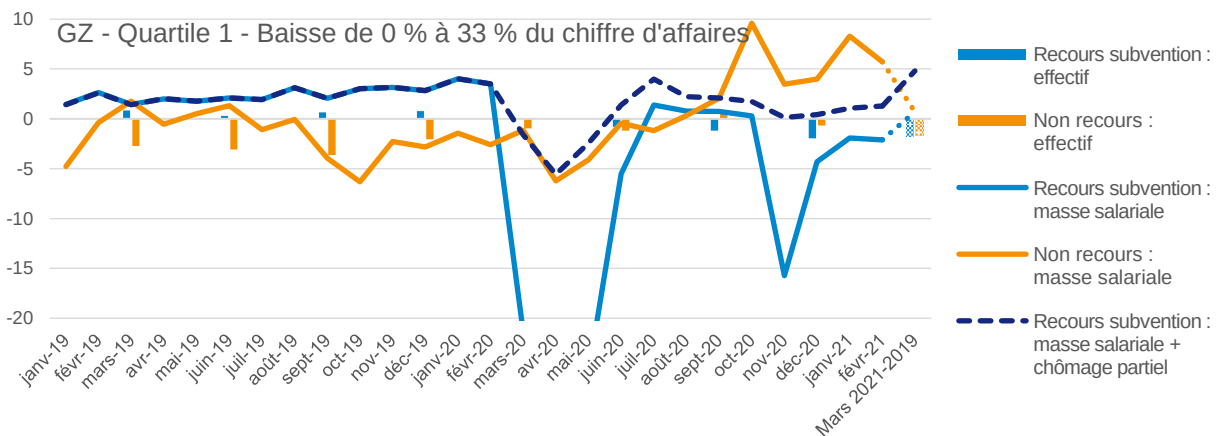
Sources : France Stratégie/IGF d'après données TVA (Fare), DGFIP (FS), Dares (AP), Acoess (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Le secteur du commerce et de la réparation

Pour ce qui est de la masse salariale et les effectifs salariés, nous observons à l'instar de ce que nous avons constaté pour le secteur de la construction, une évolution de la masse salariale moins volatile chez les entreprises recourantes que chez les entreprises non recourantes. Les graphiques ci-dessous mettent globalement en évidence une reprise plus dynamique pour les entreprises recourantes les plus rentables et ayant connu une baisse de leur chiffre d'affaires de moins de 66 %. Le niveau de rentabilité des entreprises recourantes ayant perdu plus de deux tiers de leur chiffre d'affaires au T2 2020 par rapport au T2 2019 ne permet pas d'identifier des trajectoires différentes. Peu importe le niveau de rentabilité considéré (Q1 ou Q4), la reprise après la crise n'est toujours pas perceptible pour ces entreprises. En revanche, les entreprises recourantes dont l'activité économique a continué à progresser pendant la crise (hausse du chiffre d'affaires) connaissent une trajectoire de masse salariale très favorable avec une évolution de quasiment même ampleur que celle d'avant-crise (autour de 10 %), et ce quel que soit le niveau de rentabilité.

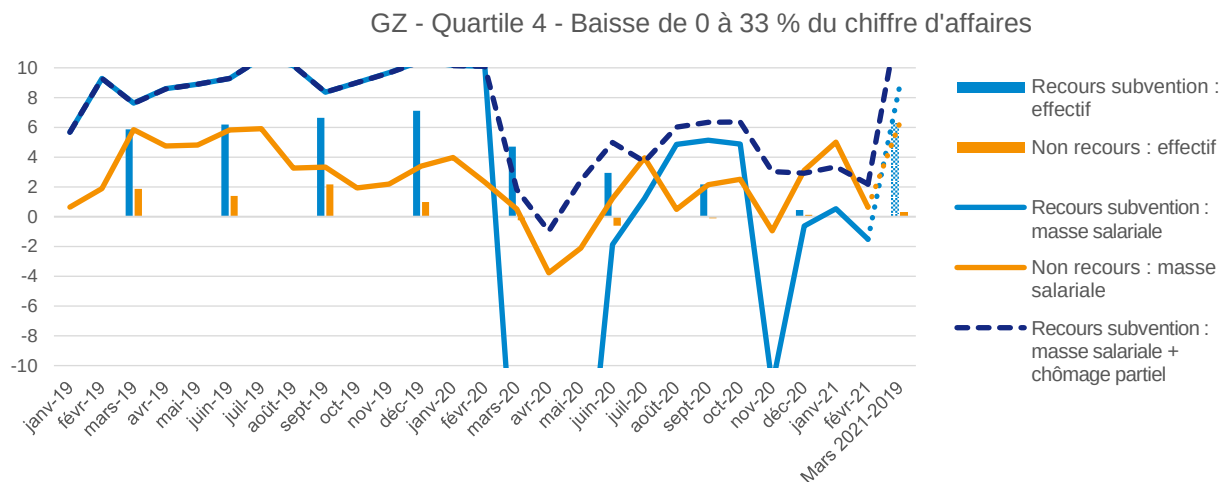
Avant-crise, le secteur du commerce et de la réparation d'automobiles et de motocycles se caractérise, comme le secteur de la construction, par des tendances assez protéiformes du chiffre d'affaires, notamment pour la population des entreprises non recourantes. La tendance observée au niveau agrégé sur tous les secteurs se confirme pour les deux quartiles, avec une trajectoire légèrement plus favorable avant crise pour les entreprises recourantes de ce secteur. Après la première vague, on observe des entreprises non recourantes légèrement plus dynamiques que les entreprises recourantes en termes de chiffre d'affaires, alors qu'en termes d'emploi ou de masse salariale ce n'est pas net.

Graphique 157 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs, secteur du commerce et de la réparation – Baisse de chiffre d'affaires entre 0 % et 33 %



Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur du commerce et de la réparation ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 54 % à celle de la même population en avril 2019.

Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »). Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 16 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.



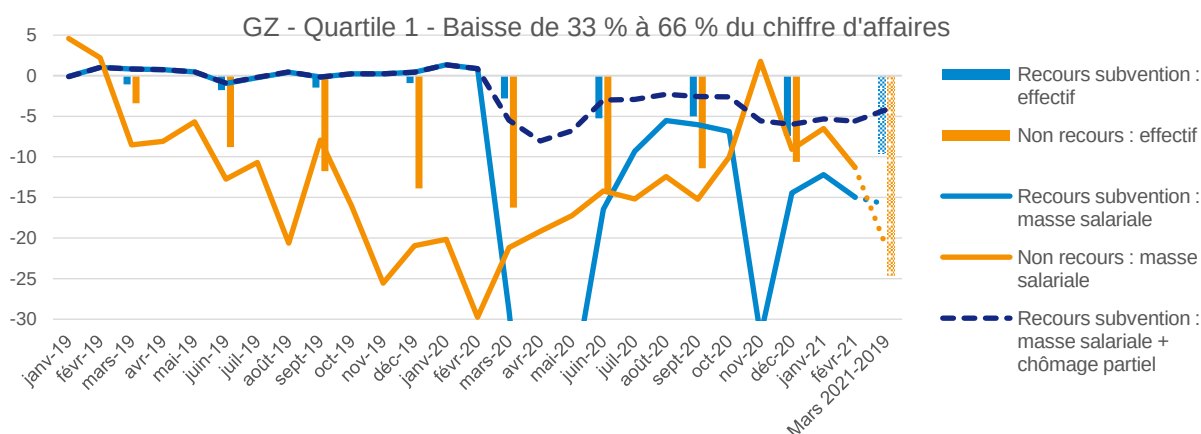
Champ : TPE et PME du secteur marchand, y compris agricole, (taille de 1 à 250 salariés). Pour le Quartile 1 (en haut), le groupement comporte **9 435** entreprises recourantes et **1 297** non recourantes. Pour le Quartile 4 (en bas), il comporte **8 850** entreprises recourantes et **3 409** non recourantes.

Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »). Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020 / somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 11 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.

Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur du commerce et réparation ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 55 % à celle de la même population en avril 2019.

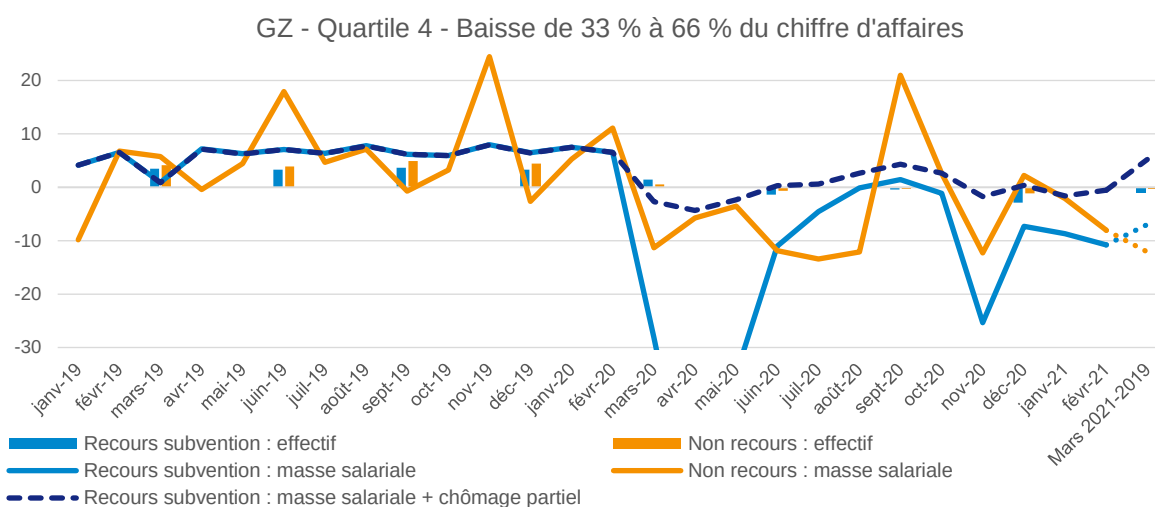
Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Graphique 158 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs, secteur du commerce et réparation – Baisse de chiffre d'affaires entre 33 % et 66 %



Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du commerce et réparation ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 64 % à la masse salariale de la même population en avril 2019.

Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »). Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 24 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.



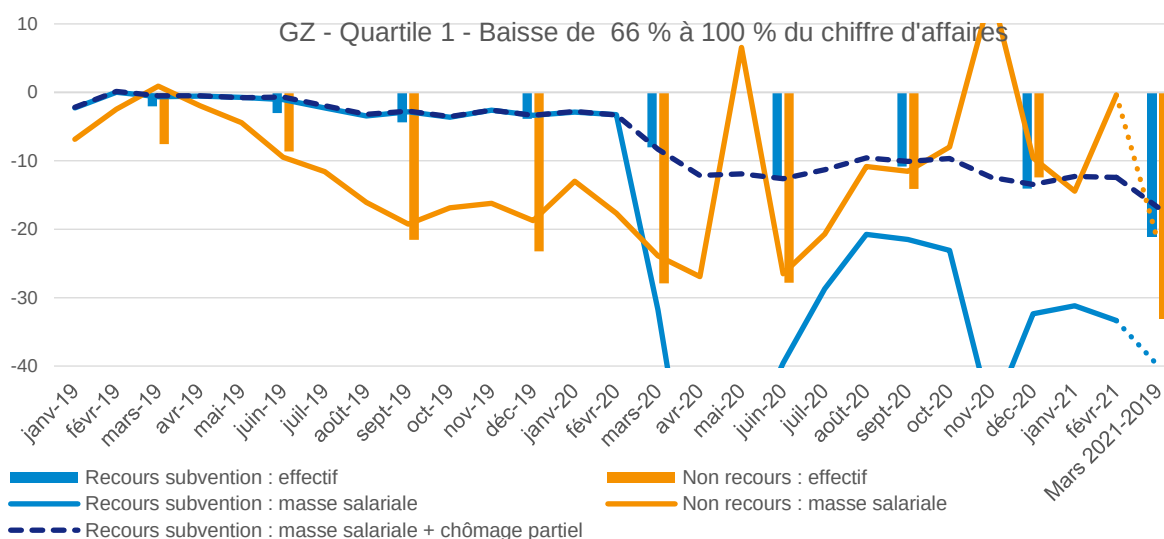
Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du commerce et réparation ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 65 % à la masse salariale de la même population en avril 2019.

Champ : TPE et PME du secteur marchand, y compris agricole, (taille de 1 à 250 salariés). Pour le Quartile 1 (en haut), le groupement comporte **8 152** entreprises recourantes et **352** non recourantes. Pour le Quartile 4 (en bas), il comporte **6 828** entreprises recourantes et **544** non recourantes.

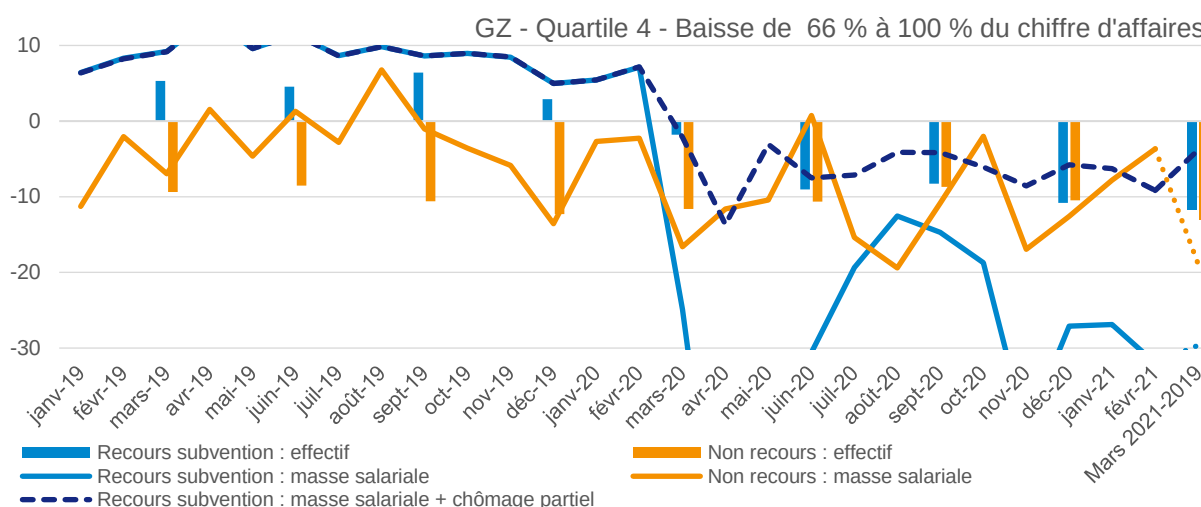
Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »). Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 18 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFiP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Graphique 159 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs, secteur du commerce et réparation – Baisse de chiffre d'affaires entre 66 % et 100 %



Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »). Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 27 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.



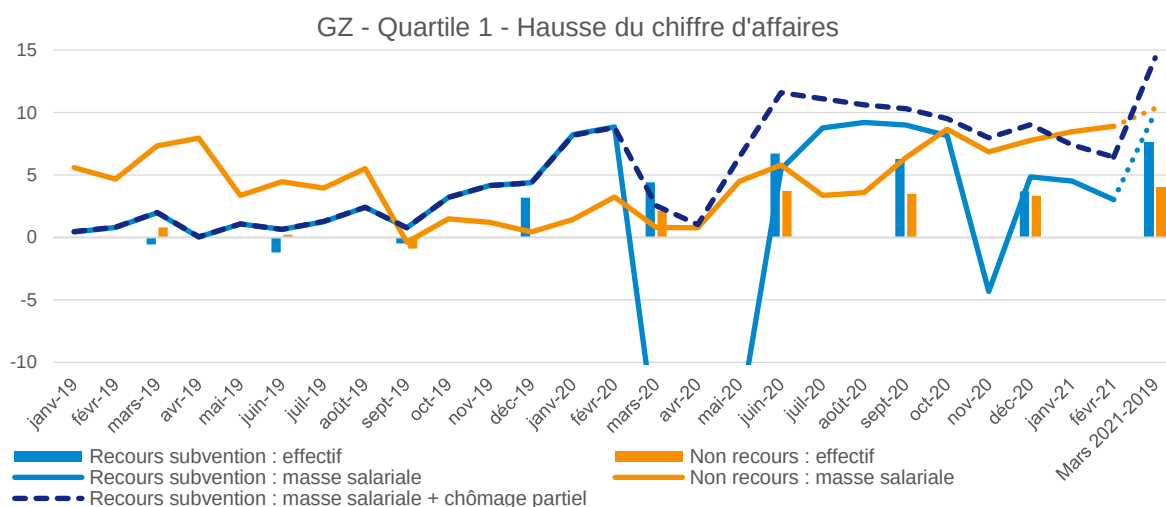
Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur du commerce-réparation ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 67 % à celle de la même population en avril 2019.

Champ : TPE et PME du secteur marchand, y compris agricole, (taille de 1 à 250 salariés). Pour le Quartile 1 (en haut), le groupement comporte **2 084** entreprises recourantes et **207** non recourantes. Pour le Quartile 2 (en bas), le groupement comporte **1 525** entreprises recourantes et **262** non recourantes.

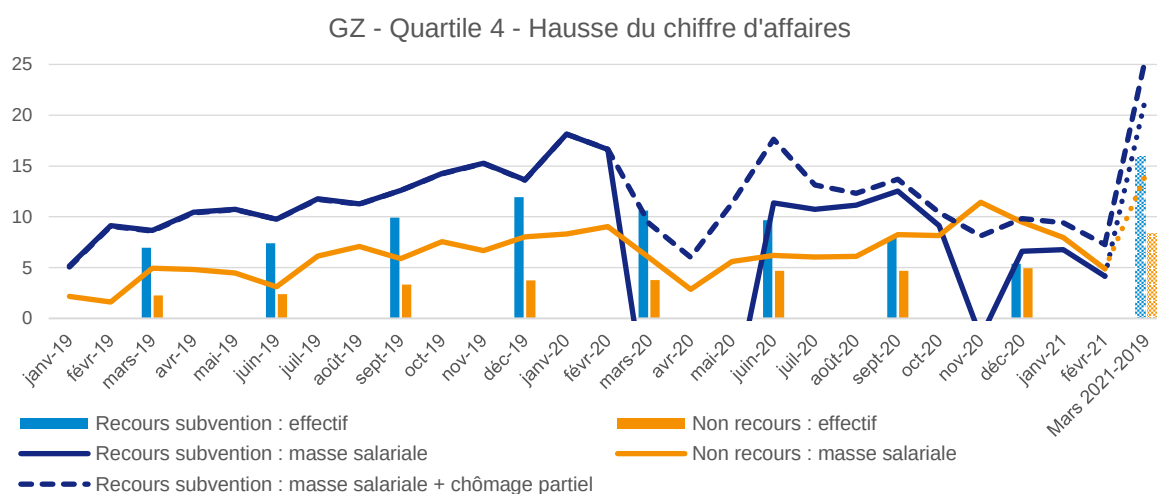
Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »). Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 24 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

Graphique 160 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs – Commerce et réparation – Hausse du chiffre d'affaires



Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »). Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 10 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.



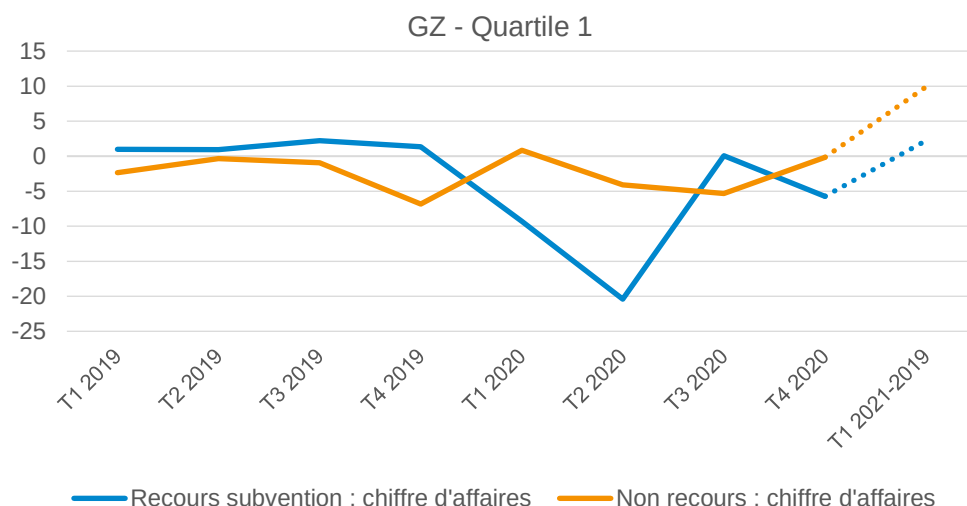
Champ : TPE et PME du secteur marchand, y compris agricole, (taille de 1 à 250 salariés). Pour le Quartile 1 (en haut), le groupement comporte **5 602** entreprises recourantes et **3 236** non recourantes. Pour le Quartile 4 (en bas), il comporte **4 823** entreprises recourantes et **5 135** non recourantes.

Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »). Les entreprises avec une intensité de recours (somme des montants de subvention de mars à septembre 2020/somme de la masse salariale de mars à septembre 2019) strictement inférieure à 7 % (1^{er} quartile du ratio) n'ont pas été prises en compte.

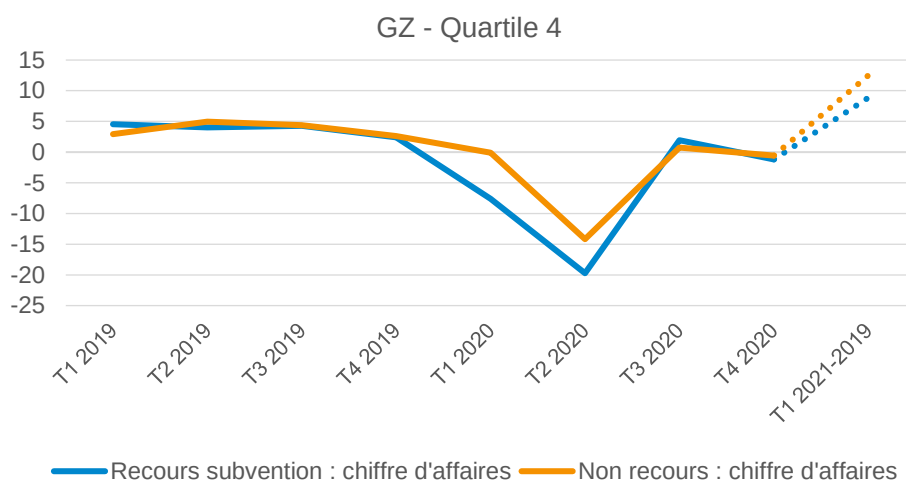
Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur du commerce-réparation ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 36 % à celle de la même population en avril 2019.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

**Graphique 161 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires
Commerce et réparation**



Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur du commerce et de la réparation ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieur d'environ 15 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.



Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur du commerce et de la réparation ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieur d'environ 13 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Champ : TPE et PME du secteur marchand, hors financier et agricole, (taille de 1 à 250 salariés).

Note : le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement biannuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

Sources : France Stratégie/IGF d'après données TVA (FARE), DGFIP (FS), Dares (AP), Acof (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

En conclusion, on observe que pour toutes les tranches de variation du chiffre d'affaires, les évolutions de la masse salariale des entreprises ayant recouru aux mesures de subventions sont comparables d'un croisement à l'autre sur l'année 2020. On observe généralement un décrochage (plus ou moins important) qui intervient à partir de mars-avril 2020, pour l'essentiel absorbé par le chômage partiel. On observe ensuite une phase de redressement au cours de laquelle la masse salariale revient généralement à son niveau d'avant-crise, avant un second décrochage de moindre ampleur en octobre-novembre 2020. Le début de l'année 2021 n'est quant à lui pas marqué par des changements de tendance majeurs. Cependant, sauf exception, dans la plupart des cas, la reprise (jusqu'à mars 2021) est davantage en faveur des entreprises non recourantes. Ce résultat est nuancé lorsque l'on contrôle par l'intensité du choc subi et le niveau de rentabilité des entreprises. Les entreprises n'ayant pas perdu plus de deux tiers de leur chiffre d'affaires au plus fort de la crise par rapport à la même période de l'année précédente, semblent plus résilientes et retrouvent dès la fin de l'année 2020 une trajectoire proche de celle d'avant-crise.

Toutefois, en l'état et sans une évaluation économétrique robuste avec suffisamment de recul, il n'est pas possible d'établir un lien entre le recours à des dispositifs de subvention et des trajectoires distinctes de masse salariale.

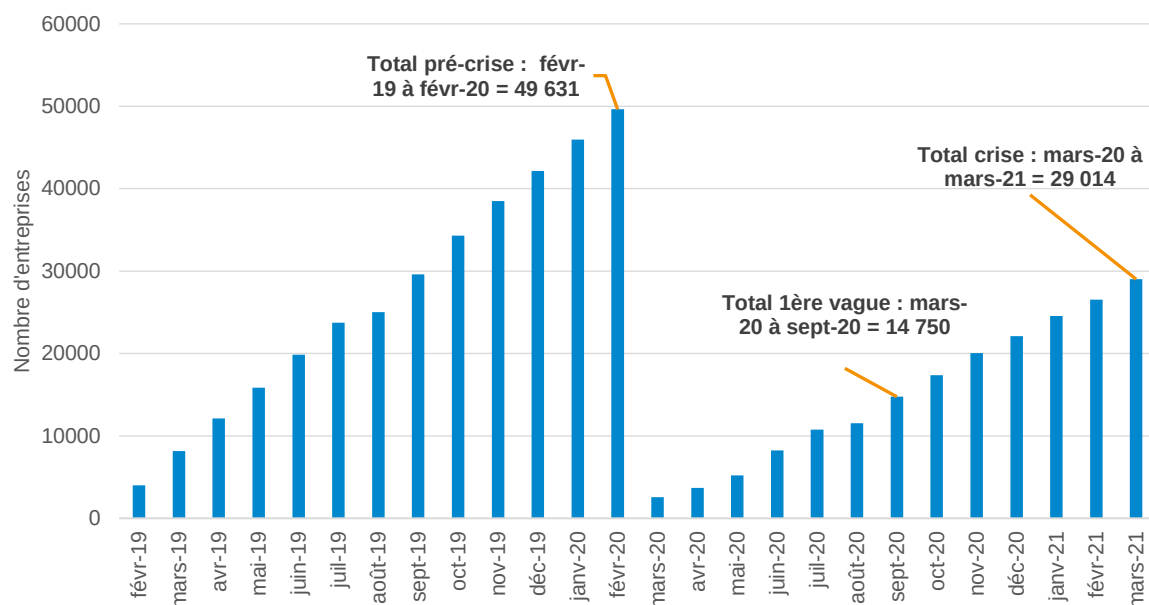
3. Les dispositifs d'aides publiques aux entreprises : un outil de protection des entreprises contre les risques de défaillance ?

3.1. Quelle évolution des entrées en procédures collectives de liquidation ou de redressement pendant la crise du Covid-19 ?

La crise du Covid-19 s'est traduite par une importante diminution des entrées en procédures collectives de redressement ou de liquidation des entreprises françaises dès le mois de mars 2020. Sur la période pré-crise, définie dans cette partie sur douze mois cumulés de février 2019 à février 2020, plus de 49 000 entreprises sont identifiées comme défaillantes (Graphique 40)¹. À l'inverse, 14 700 entreprises sont défaillantes à l'issue de la première vague au mois de septembre 2020. Sur l'ensemble de la période de la crise un peu plus de 29 000 entreprises sont défaillantes au mois de mars 2021, soit une baisse d'environ 42 % par rapport à la période pré-crise.

¹ Dans la suite de cette partie sur la défaillance des entreprises, la période de pré-crise correspond à la période de février 2019 à février 2020 et celle post crise à la période de mars 2020 à mars 2021.

**Graphique 162 – Nombre de défaillances d'entreprises cumulé sur douze mois
avant et pendant la crise**

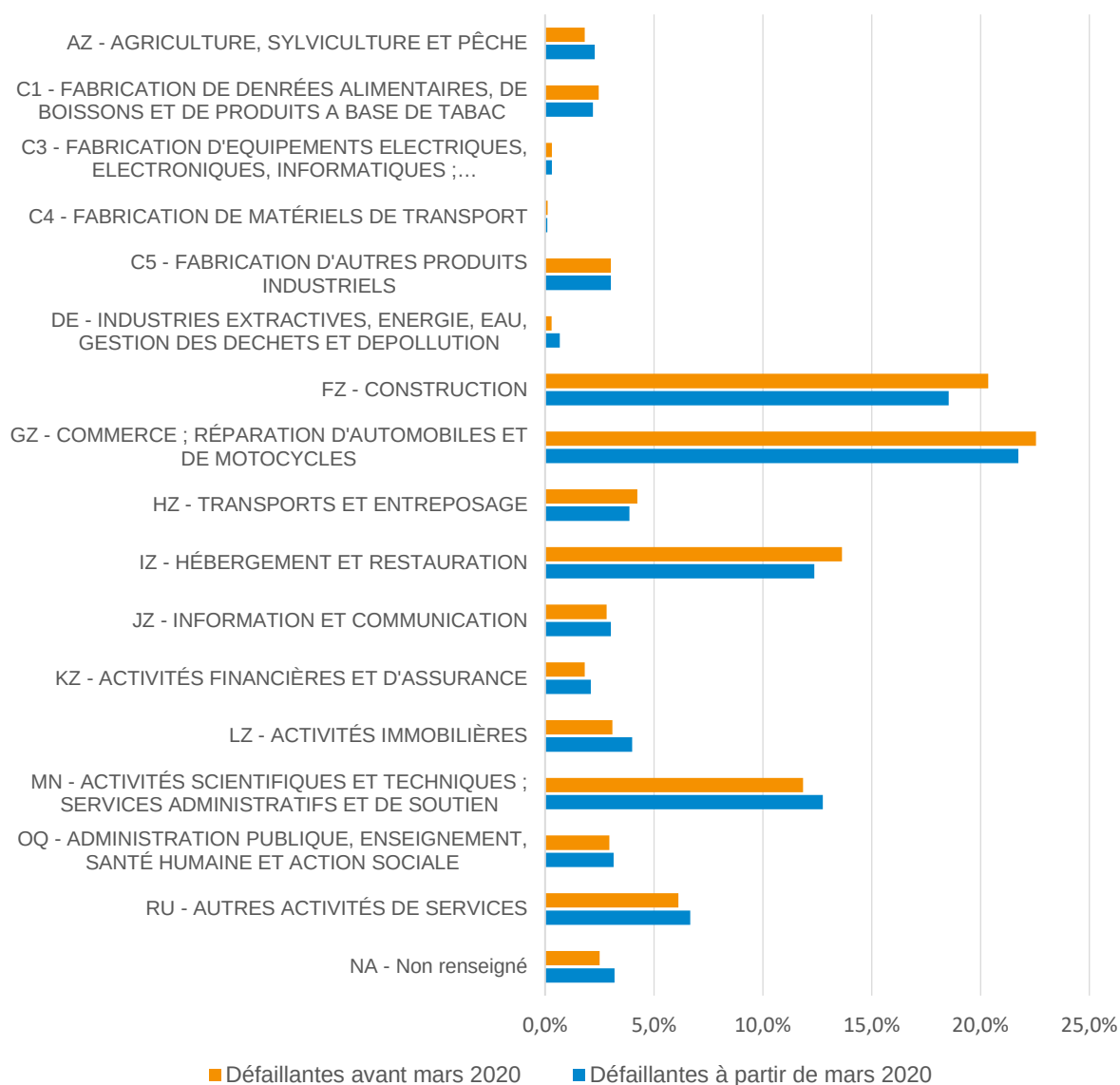


Lecture : 49 631 (29 014) entreprises sont défaillantes sur la période février 2019 à février 2020 (mars 2020 à mars 2021).

Source : IGF/France stratégie d'après DILA (Bulletin des annonces civiles et commerciales – BODACC)

Si le nombre d'entreprises défaillantes s'est fortement réduit pendant la période de crise, on ne constate pas de grandes différences dans la répartition sectorielle de la population d'entreprises défaillantes avant et à partir de mars 2020 (Graphique 41). Près de 20 % d'entre elles se situent dans les secteurs du commerce, de la construction, et environ 12 % dans les secteurs de l'hébergement-restauration et des activités scientifiques et techniques. Hormis pour le secteur des autres activités de services, moins de 5 % des défaillantes avant mars ou à partir de mars sont concentrées dans les autres secteurs. En revanche, la répartition par classes de taille des entreprises défaillantes permet d'identifier des différences notables entre les deux périodes (Graphique 42). Les entreprises défaillantes à partir de mars semblent être de taille relativement plus importante que celles défaillantes avant mars. La part d'entreprises à 0 salarié étant 11 points plus faible (à 45 %) à partir de mars alors que la part des TPE y est plus élevée de 7 points (à et celle des PME de 1,4 point (à 5,1 %).

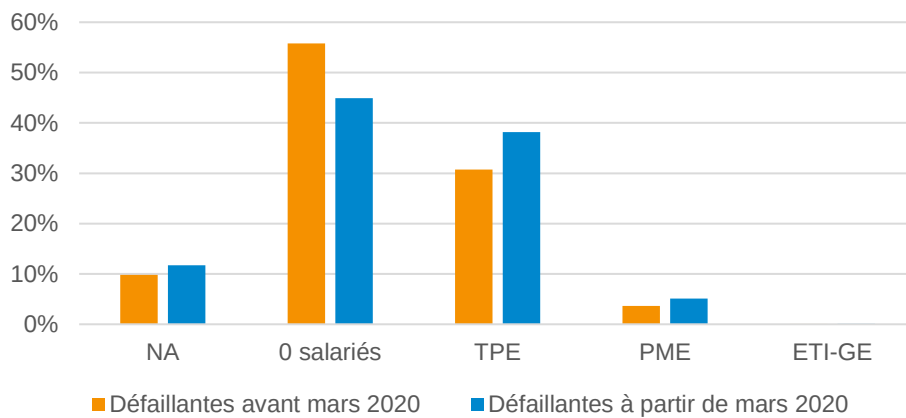
Graphique 163 – Répartition sectorielle des entreprises défailtantes



Lecture : le secteur de la construction concentre 20 % (18,5 %) des entreprises défailtantes avant (à partir de) mars 2020

Sources : IGF/France stratégie d'après DILA (Bulletin des annonces civiles et commerciales – BODACC) et 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).

Graphique 164 – Répartition par classe de taille des entreprises défaillantes



Lecture : près de 31 % (38 %) des entreprises défaillantes avant (à partir de) mars 2020 sont des TPE.

Sources : IGF/France stratégie d'après DILA (Bulletin des annonces civiles et commerciales – BODACC) et 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).

3.2. Mobilisation des mesures d'urgences par les entreprises défaillantes

Cette section s'intéresse au lien entre le recours aux dispositifs d'urgence et la défaillance des entreprises, depuis mars 2020.

Tous secteurs confondus, le taux de recours des entreprises défaillantes à partir de mars 2020 est environ quatre fois plus élevé que pour celles qui étaient déjà défaillantes avant mars 2020 (Graphique 43) : plus d'une entreprise sur deux entrée en défaillance pendant la crise a eu recours à au moins un dispositif (ce qui est proche du taux de recours observé sur l'ensemble des entreprises¹) alors que 14 % des entreprises défaillantes avant la crise ont eu recours. Ce résultat se confirme au niveau sectoriel. Hormis pour les secteurs des activités financières, immobilières, des industries extractives et de l'agriculture, le taux de recours des entreprises défaillantes à partir de mars est systématiquement supérieur ou égal à 50 %. Par ailleurs, le recours semble avoir été particulièrement important dans les secteurs des autres activités de services, de fabrication de denrées alimentaires et de fabrication d'équipements électriques où un peu plus de 70 % des entreprises défaillantes pendant la crise ont eu recours. À l'inverse, le taux de recours des entreprises défaillantes avant mars est systématiquement inférieur à 20 % sauf dans les branches manufacturières (secteurs C1 à C5) et dans le secteur administration publiques, enseignement et santé. Cet

¹ Le taux de recours est nettement plus élevé quand on se concentre sur les entreprises renseignant leurs bilans ou leurs DSN, et/ou si on se restreint aux entreprises ayant au moins un salarié (voir Chapitre 3).

élément est à mettre en perspective avec les conditions d'éligibilité¹ aux quatre principaux dispositifs d'urgence mis en place. Les entreprises faisant déjà l'objet d'une procédure de liquidation judiciaire ou qui étaient placées en période d'observation au titre d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire au 31 décembre 2019 ne sont pas éligibles au PGE. Et les entreprises « en difficulté » après le 31 décembre 2019 ne sont pas éligibles au dispositif de report de charges sociales. Les entreprises défaillantes avant la crise n'ont très certainement pu mobiliser qu'une plus petite partie des aides en comparaison de celles qui sont entrées en procédure au moment de la crise. *A contrario*, en première analyse, l'entrée en défaillance après mars 2020 ne semble pas due à un moindre recours aux aides.

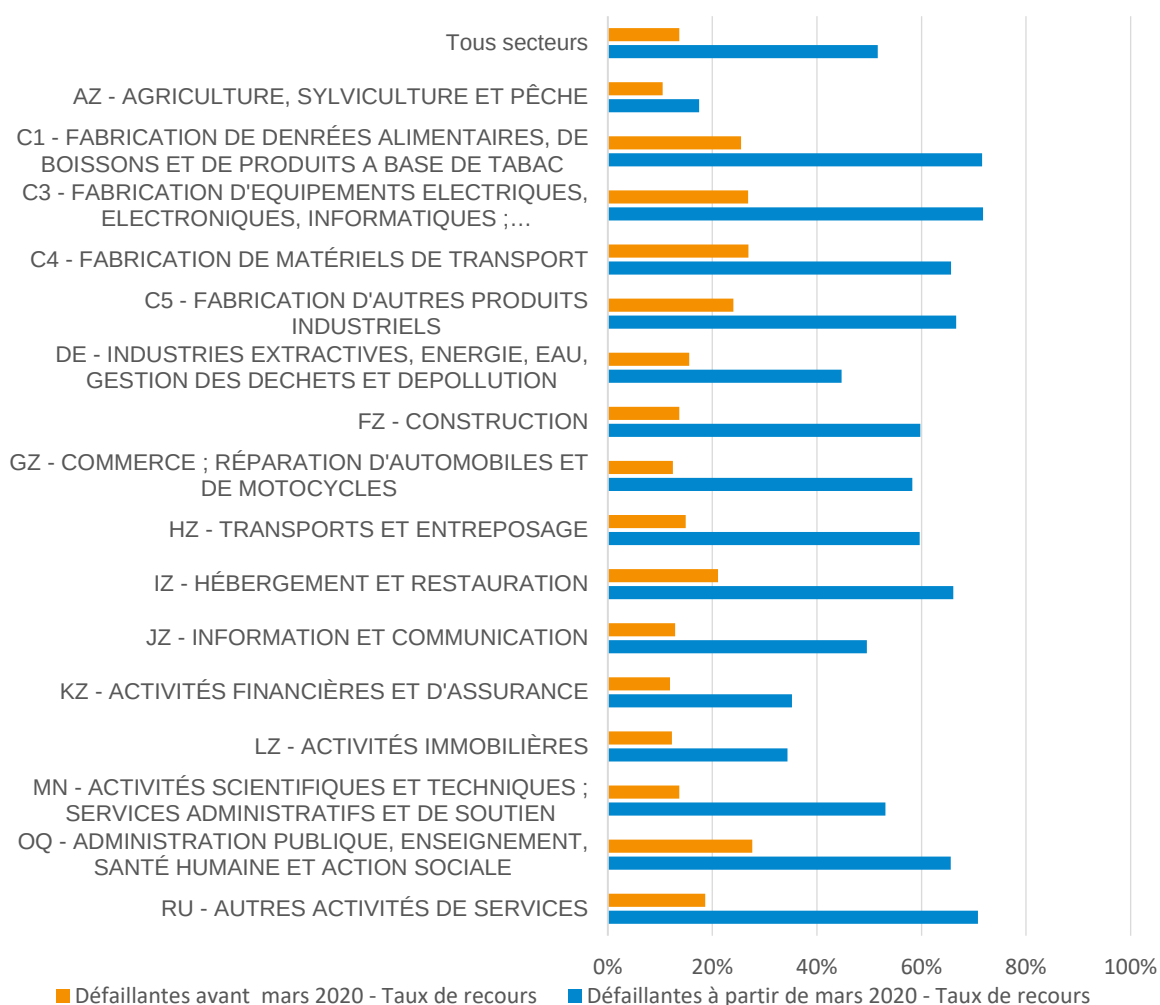
Les Tableaux 1 et 2 permettent d'étudier le nombre de bénéficiaires et les montants d'aides captés pour chacun des dispositifs par les entreprises défaillantes. À nouveau, on constate que le recours des entreprises défaillantes à partir de mars 2020 a été relativement plus important que pour les entreprises défaillantes avant mars. Sur plus d'un milliard d'aides allouées aux entreprises défaillantes, près de 78 % a été capté par celles entrées en procédure à partir de mars 2020, soit 868 millions d'euros. Le dispositif qui semble avoir été le plus mobilisé par les entreprises défaillantes en termes de montant et de nombre de bénéficiaires est le report de charges sociales. Il représente sur les deux périodes, plus de 40 % du montant total des aides et plus de 70 % des entreprises bénéficiaires y ont eu recours. Cependant, on identifie des différences notables dans la répartition du poids du PGE, de l'AP et du FS dans le total des aides entre les deux populations. En effet, le poids du PGE dans le montant total d'aides des entreprises défaillantes avant mars est cinq fois plus faible, celui du FS trois fois plus élevé et celui de l'AP près de 10 % plus important par rapport à ce qui est observé dans la population d'entreprises défaillantes à partir de mars. Concernant le PGE, cet élément semble confirmer que la très grande majorité des entreprises défaillantes avant la crise n'ont pas pu mobiliser ce dispositif. En revanche pour le FS, le montant total est relativement équivalent dans les deux population (51 millions d'euros alloués aux entreprises défaillantes avant mars contre 59 millions aux entreprises défaillantes à partir de mars).

La répartition du montant total des aides et du nombre de défaillantes bénéficiaires au niveau sectoriel (Tableau 3) montre une certaine hétérogénéité dans la concentration des montants d'aides les plus élevés entre les deux populations. Au sein de la population d'entreprises en défaillance avant mars, les entreprises du secteur de l'hébergement et de la restauration ont reçu la part la plus importante des aides (63 millions d'euros, soit 26 % du montant total) alors que le nombre le plus important de bénéficiaires se situe dans le secteur de la construction. Le montant total d'aides capté par les entreprises défaillantes de ce secteur est environ deux fois moins élevé que dans le secteur de l'hébergement et

¹ Pour plus de précisions sur les conditions d'éligibilité aux mesures d'urgences, voir section 2.6 du Chapitre 3 intitulée « Un non-recours "subi" ou volontaire ».

de la restauration (32 millions d'euros, 13 % du montant total). Pour la population d'entreprises défailtantes à partir de mars, le montant d'aides alloué et le nombre de bénéficiaires le plus important est concentré dans le secteur du commerce (210 millions d'euros, 24 % du montant total). Au-delà de ces différences dans la concentration des montants d'aides les plus importants, on constate que la répartition générale est globalement équivalente entre les deux populations. Hors secteur de la construction, de l'hébergement-restauration, des activités scientifiques et du commerce, où la part du montant total d'aides dans ces secteurs est systématiquement inférieure à 10 %.

Graphique 165 – Taux de recours au sein de la population d'entreprises défailtantes



Lecture : tous secteurs confondus, le taux de recours des entreprises défailtantes avant (à partir de) mars 2020 est de 14 % (52 %).

Sources : IGF/France Stratégie d'après DILA (*Bulletin des annonces civiles et commerciales – BODACC*) et 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 62 – Montant des aides reçues par les entreprises défailtantes

Entreprises défailtantes	Total aides	PGE		FS		AP		RCS	
	Montant (M€)	Montant (M€)	% Ligne	Montant (M€)	% Ligne	Montant (M€)	% Ligne	Montant (M€)	% Ligne
avant mars 2020	241,92	13,53	6 %	51,54	21 %	78,52	32 %	98,33	41 %
à partir de mars 2020	868,06	243,84	28 %	59,08	7 %	201,08	23 %	364,06	42 %
Total	1 109,98	257,36	23 %	110,62	10 %	279,60	25 %	462,40	42 %

Lecture : les entreprises défailtantes ont capté près de 1,1 milliard d'euros d'aides entre mars 2020 et mars 2021.

Sources : IGF/France Stratégie d'après DILA (Bulletin des annonces civiles et commerciales – BODACC) et 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 63 – Nombre d'entreprises bénéficiaires

	Entreprises défailtantes	Entreprises avec au moins une aide	PGE	FS	AP	RCS
avant mars 2020	49631	6796	182	2673	3219	5401
à partir de mars 2020	29014	14975	2230	7415	7171	11484
Total	78645	21771	2412	10088	10390	16885

Lecture : 21 771 entreprises défailtantes ont eu recours à au moins une aide entre mars 2020 et mars 2021.

Sources : IGF/France Stratégie d'après DILA (Bulletin des annonces civiles et commerciales – BODACC) et 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 64 – Répartition sectorielle du montant des aides reçues
par les entreprises défailtantes**

Secteur	Défaillantes avant mars 2020	Défaillantes à partir de mars 2020		
	Nombre Entreprises	Montant (M€)	Nombre Entreprises	Montant (M€)
AZ - Agriculture, sylviculture et pêche	80	1,13	103	1,49
C1 - Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	289	5,14	416	15,02
C3 - Fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques ; fabrication de machines	40	4,01	61	8,44
C4 - Fabrication de matériels de transport	14	1,77	21	14,16
C5 - Fabrication d'autres produits industriels	340	25,57	551	91,07
DE - Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	17	1,49	38	2,30
FZ - Construction	1287	32,23	3004	157,37
GZ - Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	1260	27,80	3315	210,10
HZ - Transports et entreposage	293	13,05	626	38,57
IZ - Hébergement et restauration	1264	63,26	2118	101,53
JZ - Information et communication	169	9,79	410	43,06
KZ - Activités financières et d'assurance	95	1,89	190	21,68
LZ - Activités immobilières	90	1,70	190	6,34
MN - Activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien	713	31,15	1806	107,86
OQ - Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	332	7,65	500	13,57
RU - Autres activités de services	480	13,59	1147	30,47
NA - Non identifié	33	0,71	479	5,04
Total	6796	241,92	14975	868,06

Lecture : dans le secteur de l'hébergement et de la restauration, près de 63 (101) millions d'euros ont été alloués à des entreprises défailtantes avant (à partir de) mars 2020.

Sources : IGF/France stratégie d'après DILA (Bulletin des annonces civiles et commerciales – BODACC) et 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)

Afin d'analyser le poids des entreprises entrées en défaillance à partir du début de la crise, sur l'ensemble du périmètre des entreprises actives en 2020 ayant recouru ou non aux aides entre mars 2020 et mars 2021, les entreprises qui sont en procédure avant mars 2020 sont supprimées de l'échantillon pour le calcul du taux de défaillance dans le Tableau 4. De plus, trois définitions du recours sont utilisées : à au moins une aide, aux mesures de trésorerie (PGE et RCS) et aux mesures de subvention (AP et FS). Le non-recours est à chaque fois défini comme le non-recours absolu (entendu comme le non-recours à aucun des quatre dispositifs).

Les entreprises non recourantes se caractérisent par un taux de défaillance légèrement plus faible par rapport aux entreprises recourantes sauf pour les mesures de subventions. Le taux de défaillance des entreprises qui ont eu recours à au moins une aide (0,42 %), ou aux mesures de trésorerie (0,40 %), est environ 1,2 fois plus élevé par rapport aux entreprises n'ayant pas eu recours. En revanche ce rapport s'inverse sur les entreprises qui ont eu recours aux mesures de subventions. Celles-ci ayant le taux de défaillance le plus faible à 0,21 %, soit près de 1,6 fois moins que celui du non-recours.

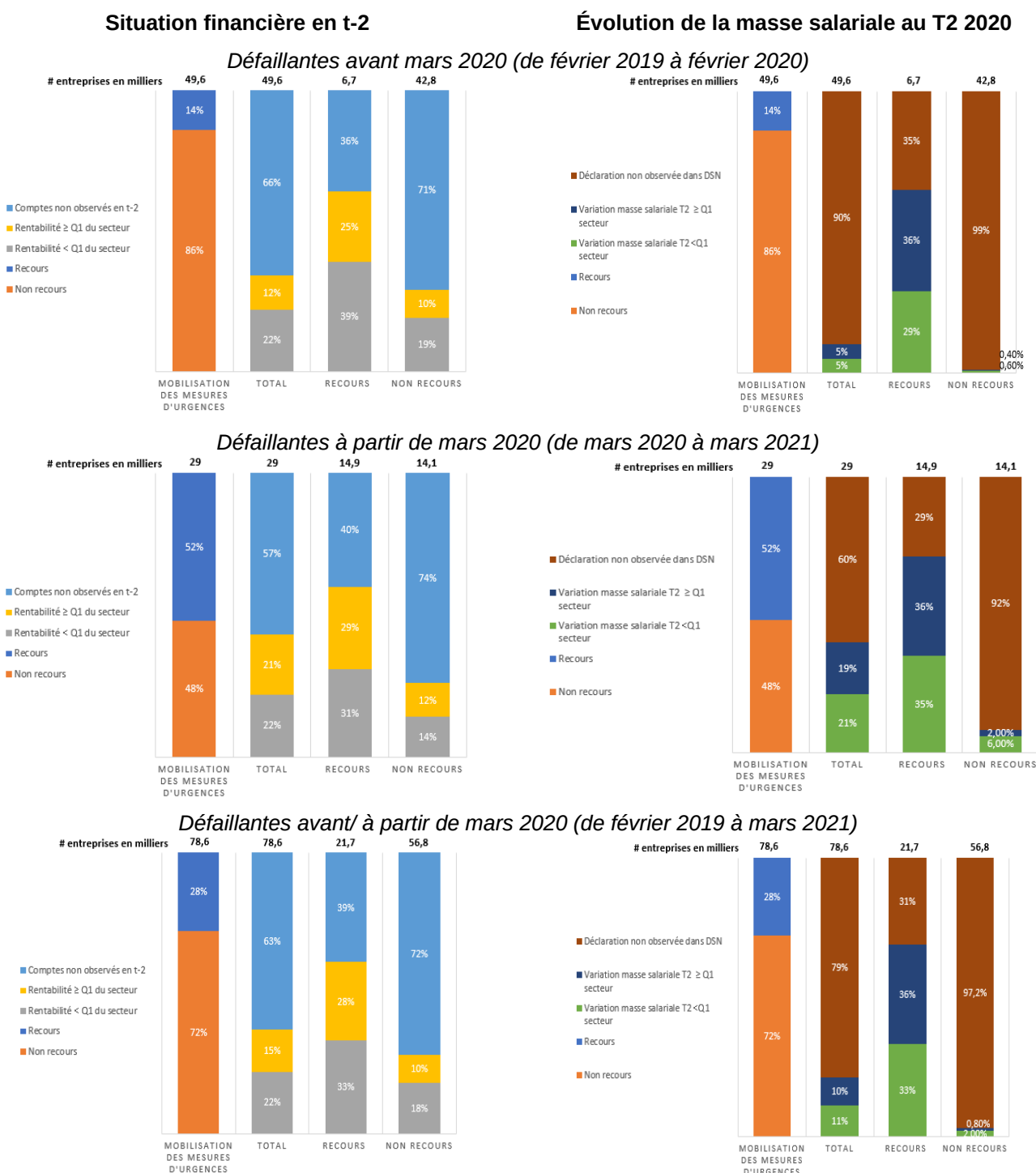
Tableau 65 – Nombre d'entreprises défaillantes ayant eu recours ou pas aux aides entre mars 2020 et mars 2021 et taux de défaillance

		# Entreprises en fonction du statut			Taux de défaillance (%)		
		Non recours	Recours	Total	Non recours	Recours	Total
Toutes aides	Non défaillantes	3 016 947	3 509 212	6 526 159	0,34	0,42	0,39
	Défaillantes	10 376	14 975	25 351			
Trésorerie	Non défaillantes	3 016 947	960 526	3 977 473	0,34	0,40	0,36
	Défaillantes	10 376	3 863	14 239			
Subvention	Non défaillantes	3 016 947	1 377 189	4 394 136	0,34	0,21	0,30
	Défaillantes	10 376	2 963	13 339			

Note : les entreprises identifiées comme défaillantes avant mars 2020 sont exclues de l'échantillon. Lecture : le taux de défaillance des entreprises non recourantes entrées en procédure pendant la crise est de 0,34 % dans l'ensemble des entreprises actives en 2020.

Sources : IGF/France stratégie d'après DILA (Bulletin des annonces civiles et commerciales – BODACC) et 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)

Graphique 166 – Taux de recours, situation financière pré-crise et mesure de l'intensité du choc au T2 2020 des entreprises défailtantes



Lecture : 86 % des entreprises défailtantes avant mars n'ont pas eu recours. Pour près de 71 % (99 %) d'entre elles, leurs comptes (déclarations d'emploi et de masse salariale) ne sont pas disponibles dans les données FARE (DSN).

Sources : IGF/France stratégie d'après DILA (Bulletin des annonces civiles et commerciales – BODACC) et 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 46 met en relation le recours ou non des entreprises défaillantes avec le niveau de rentabilité avant crise (résultat net rapporté au chiffre d'affaires calculé à partir des données bilanciellées de FARE 2018¹) et l'intensité du choc (mesuré par le glissement annuel de la masse salariale hors activité partielle renseignée dans les DSN²) observé au T2 2020. Les entreprises défaillantes sont à nouveau réparties en fonction de leur date d'entrée en procédure : avant mars 2020, à partir de mars 2020 et avant/après mars 2020.

De manière générale sur ces trois périodes, une part non négligeable des comptes des entreprises défaillantes ne sont pas disponibles sur l'année 2018. Cette part est de 66 % pour les entreprises en procédure avant mars, 57 % pour celles en procédure à partir de mars et 63 % sur l'ensemble de la période. On distingue une certaine hétérogénéité selon que celles-ci aient eu recours aux aides ou non, la part d'entreprises dont les comptes ne sont pas disponibles en 2018 est environ deux fois plus élevée dans le non-recours par rapport au recours. De plus, la déclaration de leur masse salariale dans la DSN n'est pas disponible pour la quasi-totalité des entreprises n'ayant pas eu recours alors que celle-ci est disponible pour près de 70 % des entreprises qui ont eu recours. Ces ordres de grandeur se vérifient également si on limite l'échantillon aux entreprises employant au moins 1 salarié (voir annexe 12).

Sur l'échantillon restreint des entreprises dont les comptes sont disponibles, on constate que les entreprises défaillantes après mars 2020 avaient un niveau de rentabilité avant crise dégradée, puisqu'une légère majorité étaient situées dans le premier quartile de rentabilité. Le niveau de rentabilité avant crise ne semble pas en revanche constituer un facteur déterminant du recours aux dispositifs : une légère majorité d'entreprises sont dans le premier quartile de rentabilité, que l'on s'intéresse aux recourantes (31 %, contre 29 % dans les trois autres quartiles, les comptes n'étant pas disponibles pour les 40 % restantes) ou aux non recourantes (14 % contre 12 % dans les autres quartiles, les comptes n'étant pas disponibles pour les 74 % restantes). Pour les entreprises défaillantes avant mars, logiquement la part des entreprises dans le premier quartile de rentabilité en 2018 est plus élevée, ceci que l'on s'intéresse aux recourantes ou aux non recourantes, mais là encore, le niveau de rentabilité ne semble pas un facteur déterminant du recours.

L'intensité du choc a été plus forte que la moyenne, pour les entreprises défaillantes qu'elles soient rentrées en défaillance avant ou après mars 2020, puisqu'une légère majorité se situe dans le premier quartile en termes d'évolution de la masse salariale en

¹ Insee (2020), « Fichier approché des résultats d'Ésane », 2018 est le dernier millésime disponible.

² Déclarations sociales nominatives agrégées (Acosse).

glissement annuel au deuxième trimestre 2020. Pour les entreprises défailtantes après mars 2020¹, l'intensité du choc semble jouer dans le recours, puisque la part des entreprises dans le premier quartile de glissement de masse salariale est de 75 % pour les non recourantes, mais très peu d'entre elles ont renseigné la DSN, ce qui rend fragile l'interprétation. Pour les entreprises recourantes, la part d'entreprises dont la variation de la masse salariale est supérieure au premier quartile de leur secteur est légèrement majoritaire quel que soit la date d'entrée en procédure considérée. Cet élément est d'autant plus marqué pour les entreprises en procédure avant mars où l'écart est de 7 points mais est plus nuancé pour les entreprises en procédure à partir de mars pour lesquelles cet écart est de seulement 1 point. Si l'on considère les entreprises en procédure sur l'ensemble de la période, cet écart est de 3 points.

Pour caractériser plus précisément le recours et le non-recours des entreprises entrées en procédure au moment de la crise, le Graphique 45 met en interaction les différents croisements observés au sein de cette population entre :

- les entreprises dont le niveau de rentabilité est supérieur au premier quartile du secteur ;
- les entreprises dont le glissement annuel de la masse salariale au deuxième trimestre 2020 est inférieur au premier quartile du secteur ;
- le recours et le non-recours.

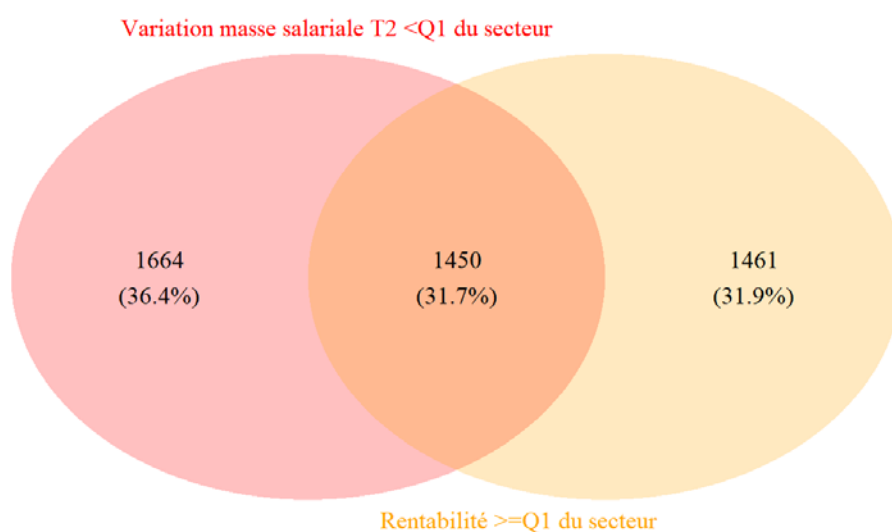
Afin d'interpréter les croisements entre le niveau de rentabilité et l'évolution de la masse salariale, l'échantillon est limité aux entreprises observées simultanément dans les deux sources de données. De plus, les entreprises employant moins de 1 salarié sont également retirées. Au final l'échantillon est composée d'environ 5000 entreprises sur les 29 000 défailtantes à partir de mars 2020. Les croisements montrent que :

- plus de 60 % des entreprises entrées en défaillance après mars 2020 avaient une rentabilité correcte avant la crise (c'est-à-dire ne figuraient pas dans le premier quartile) et 60 % (pas forcément les mêmes) ont subi intensément le choc de la crise (c'est-à-dire figuraient dans le premier quartile du glissement annuel de la MS au deuxième trimestre 2020) ;
- près de 32 % des entreprises défailtantes après mars 2020 et recourantes avaient un niveau de rentabilité correcte avant la crise et ont subi intensément le choc de la crise : les dispositifs n'ont pas suffi à éviter leur entrée en défaillance ;

¹ Pour les entreprises défailtantes avant mars 2020, 99 % des non recourantes n'ont pas déclaré leur DSN ce qui rend l'analyse selon le recours impossible.

- ces statistiques concernent en pratique les entreprises recourantes, qui représentent 93 % de l'échantillon : compte tenu de l'énorme attrition des entreprises non recourantes, il n'est pas possible de commenter le comportement de recours des entreprises défaillantes.

Graphique 167 – Diagrammes de Venn – Entreprises défaillantes à partir de mars 2020, avec au moins 1 salarié et dont les données sont disponibles dans FARE et DSN agrégées – Croisements avec le Recours



Lecture : 31,9 % des entreprises défaillantes à partir de mars ont eu recours et avaient une bonne rentabilité avant la crise.

Sources : IGF/France stratégie d'après DILA (Bulletin des annonces civiles et commerciales – BODACC) et 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)



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 précédant 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

REPORT DE CHARGES FISCALES : LISTE DÉTAILLÉE DES MESURES

Mesures prises en matière d'impôts professionnels, hors TVA et impôts directs locaux

- Report du 15 mai au 30 juin 2020 de la date limite de dépôt des déclarations de résultats imposables à l'impôt sur le revenu (bénéfice industriel et commercial, bénéfice non commercial, bénéfice agricole, revenus fonciers) et à l'impôt sur les sociétés (IS) pour les entreprises clôturant le 31/12/2019. Les sociétés imposables à l'IS, clôturant leur exercice le 31/01/2020, le 29/02/2020 et le 31/03/2020 ont également bénéficié de ce report au 30 juin (soit un délai supplémentaire d'1 mois ou de 15 jours).
- Report de 3 mois du règlement des échéances de mars et juin d'impôt sur les sociétés (IS) et des acomptes prévisionnels de mars à août de la taxe sur les salaires (TS)¹ ;
- Modulation du calcul des acomptes d'IS en fonction du résultat prévisionnel de l'exercice en cours encadrée par des marges d'erreurs dégressives en fonction du numéro de l'acompte ;
- Suspension de la surveillance et de la relance des impôts professionnels hors TVA et hors prélèvement à la source des collecteurs pour les échéances d'avril à juin et suspension de la pénalisation des paiements d'impôts bénéficiant de report (jusqu'à octobre 2020). En raison de la situation économique, la neutralisation de la pénalisation a été prorogée ;
- Remboursement anticipé des excédents d'IS et des créances IS restituables en 2020 sous condition du respect d'obligations déclaratives allégées. Afin d'accélérer le remboursement des créances d'IS, le seuil de délégation de signature des SIE a été porté à 500 000 € jusqu'au 31 août 2020 ;

¹ Les entreprises ayant réglé les échéances de mars d'IS et de TS dans les délais initiaux ont pu bénéficier, sur demande, d'un remboursement.

- Possibilité de demander, à titre dérogatoire, le remboursement immédiat des reports en arrière de déficits (RAD) 2015 à 2020 jusqu'au 19 mai 2021, sous condition de recevabilité (article 5 de la loi n° 2020-935 du 30/07/2020 de finance rectificative pour 2020).

Les mesures suivantes ont été prises 2021 en matière de déclaration et de paiement des impôts professionnels :

- Report du 15 janvier au 31 janvier 2021 de la date limite de dépôt des déclarations de résultats et du relevé de solde de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises clôturant le 30/09/2020 ;
- Reconstitution du dispositif de remboursement anticipé des crédits d'impôt restituables en 2021. Les sociétés qui bénéficient d'un ou de plusieurs crédits d'impôt restituables en 2021 peuvent demander le remboursement du solde de la créance disponible dès la clôture de l'exercice, après imputation le cas échéant de l'impôt sur les sociétés dû, sans attendre le dépôt de la déclaration de résultats ;
- Possibilité de moduler les 1^{er} acompte d'impôt sur les sociétés du 15 mars 2021 en fonction du résultat prévisionnel de l'exercice clos au 31/12/2020 avec une possibilité d'une marge d'erreur de 10 % ;
- Création d'un crédit d'impôt destiné aux bailleurs. Ce crédit d'impôt est calculé sur les abandons ou renoncations définitifs des loyers au titre du mois de novembre 2020. Les abandons de loyers doivent être consentis, au plus tard le 31 décembre 2021, aux entreprises locataires victime de la crise sanitaire. Le crédit d'impôt bénéficie du dispositif de restitution anticipé en 2021 ;
- mesure de tolérance appliquée concernant le dépôt des déclarations de résultats des professionnels et du relevé de solde de l'IS pour les échéances de mai 2021. Aucune relance pour défaillance déclarative ni pénalisation pour dépôt tardif ne sera mise en œuvre jusqu'au 30 juin 2021.

Mesures prises en matière de TVA et taxes assimilées

- Relèvement du seuil d'automatisation des prises de décision des demandes de remboursements de crédits de TVA (RCTVA) dans la limite de 500 000 €.
- Simplification des modalités d'instruction des RCTVA. Les demandes faisant l'objet d'un risque particulier (risque de fraude, présence d'un indicateur "risque" codifié par la Mission Requête et Valorisation) ont été exclues de ces mesures.

- Relèvement du seuil de délégation accordé aux services locaux leur permettant de prendre des décisions sur des demandes de remboursement de crédits de TVA excédant 100 000 euros et ne dépassant pas 500 000 euros.

Il est précisé que ces mesures ont pris fin au 1^{er} septembre 2020. Toutefois, la consigne a été communiquée de maintenir le traitement des demandes de RCTVA comme mission prioritaire afin d'accompagner au mieux la reprise.

Par ailleurs, bien qu'aucun report de paiement ou de remise n'ait été accordé en matière de TVA, des mesures de tolérance particulières ont été appliquées pendant la crise permettant aux entreprises de recourir au dispositif réservé aux périodes de congés payés, pour déclarer et payer la TVA due au titre des mois de mars et avril 2020 permettant aux entreprises de payer la TVA sous la forme d'un acompte de 80 %, à régulariser.

En 2021, un délai complémentaire, du 4 mai au 31 mai 2021, est possible pour déposer la déclaration annuelle de TVA pour les entreprises qui rencontrent des difficultés. Il s'agit d'une mesure de bienveillance en faveur des entreprises en difficulté et non une mesure générale de report des dates limites de dépôt.

Mesures prises en matière de prélèvement à la source

Si le reversement du prélèvement à la source dû par les collecteurs n'a fait l'objet d'aucune mesure de report ou de remise, le dispositif des amendes pour non dépôt dans les délais ou pour erreur de taux et la majoration prévue en cas de défaillances de paiement continuent à être neutralisés.

Mesures prises en matière de CFE/CVAE et de taxe sur les surfaces commerciales

En matière de CFE, les mesures suivantes ont été prises :

- Mesure de soutien aux entreprises dont l'activité principale relève des secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'événementiel. Elle permet aux communes et intercommunalités qui le souhaitent d'accorder un dégrèvement des deux tiers du montant de la CFE 2020 de ces entreprises. Les collectivités ont pu délibérer jusqu'à la fin du mois de juillet pour décider d'activer ou non cette mesure d'allègement de la fiscalité locale. Quand une collectivité a adopté la mesure, le dégrèvement s'appliquera automatiquement sur le rôle général de CFE 2020 mis en recouvrement fin octobre. Afin d'accompagner le soutien aux entreprises, l'État prendra en charge la moitié du coût du dégrèvement alors qu'il ne perçoit pas la CFE ;

- Annulation de l'homologation de la première série 2020 des rôles supplémentaires (RS) de CFE/IFER (années d'imposition 2014 à 2019), prévue initialement en avril¹ ;
- Report automatique du paiement de la CFE du 15 juin au 15 décembre pour les entreprises exerçant une activité relevant des secteurs cités ci-dessus². Pour les entreprises dont l'activité n'entre pas dans le champ de ces secteurs visés spécifiquement, l'acompte de CFE reste exigible au 15 juin 2020 ;
- Modulation possible du montant de l'acompte avec une marge d'erreur de 10 % pour les entreprises dont l'acompte reste exigible au 15 juin ;
- Suspension du traitement de pénalisation des acomptes ;
- Prise en compte anticipée de l'effet du plafonnement de la contribution économique territoriale (CET) en fonction de la valeur ajoutée (VA), sur l'acompte de CFE de juin 2020 encadrée par une marge d'erreur de 30 % ;
- Report de la date de dépôt des déclarations d'IFER du 5 au 31 mai 2020 (hormis pour les grands comptes) ;
- Report d'avril à juin de la date de basculement des créances restes à recouvrer ;

En matière de CVAE, les mesures suivantes ont été prises :

- Report du 5 mai au 30 juin des déclarations de CVAE ; la date de dépôt des déclarations de liquidation et de régularisation de CVAE excédentaires (n°1329 def) a été maintenue au 5 mai afin de permettre un remboursement automatique des sociétés demanderesses ;
- Report du paiement du 15 juin au 30 juin du paiement du premier acompte, normalement égal à 50 % de la CVAE N-1 ;
- Assouplissement des règles de modulation des acomptes et des marges d'erreurs tolérées ;
- Neutralisation des majorations calculées sur le retard ou l'absence de paiement des échéances reportées³ ;

¹ Les travaux des SIE concernant les RS de CFE/IFER ont repris en juillet, en vue de la prochaine homologation prévue en novembre, et intégrera notamment les impositions supplémentaires non homologuées en avril. Il a toutefois été demandé aux services d'éviter d'homologuer en 2020 des impositions supplémentaires de CFE/IFER concernant des entreprises dont l'activité relève des secteurs en difficulté.

² Les prélèvements mensuels ou prévus dans le cadre des contrats de prélèvement à l'échéance ont ainsi été automatiquement neutralisés. Les prélèvements qui auraient été effectués malgré cette neutralisation ont pu faire l'objet d'un remboursement sur demande du redevable.

³ Enfin, du fait de ces mesures de report, les calculs de la pré-simulation des produits de CVAE à destination des collectivités locales n'ont pas été communiqués du fait du manque de fiabilité des résultats. En effet, les

- Report de 3 mois de l'échéance de taxe foncière due par les entreprises propriétaires-exploitantes de leur local commercial ou industriel sur simple demande si elles sont concernées par une interruption ou une restriction de leur activité liée à une mesure de fermeture dans les zones de couvre-feu.

En matière de taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom) :

- en 2020, report d'échéance d'un mois (15 juillet au lieu du 15 juin) pour les entreprises ayant une activité de vente au détail rencontrant des difficultés financières et les entreprises exploitant de nombreux établissements et ayant des difficultés à centraliser l'ensemble des éléments déclaratifs.
- en 2021, le groupe Casino ayant sollicité un report d'un mois report de la date d'échéance de la déclaration relative à la TaSCom, les services ont été invités à faire preuve de bienveillance pour les entreprises rencontrant des difficultés financières et qui solliciteraient un délai pour déposer leur déclaration. Aucune action de communication n'a été réalisée auprès des sociétés sur ce point.

Mesures prises en matière de Contribution pour l'audiovisuel public

- En 2020, report de 3 mois de la date d'échéance de la déclaration et du paiement de la contribution à l'audiovisuel public due par les professionnels (échéance d'avril reportée en juillet 2020).
- En 2021, reconduction de la mesure pour les professionnels du secteur HCR et assimilés et réflexion en cours sur une éventuelle suspension de la campagne de relance des défaillants déclaratifs en matière de contribution à l'audiovisuel public.

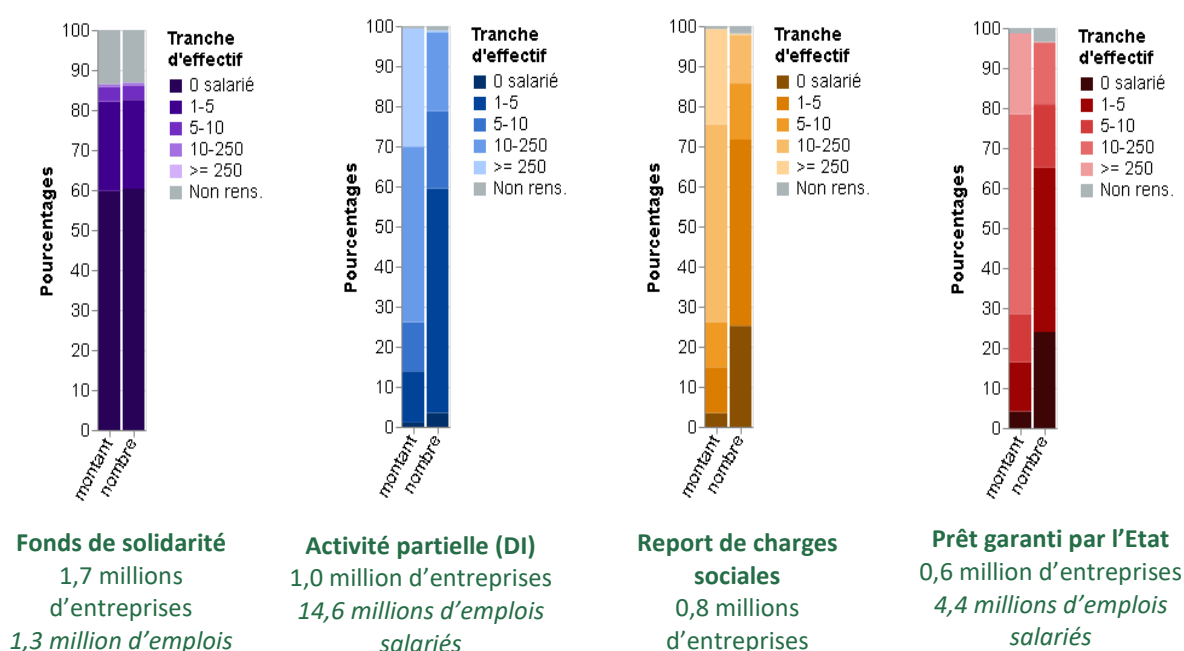
traitements informatiques de pré-simulation se déroulent le 30 juin et prennent en compte les seuls montants payés ayant été affectés budgétairement.



ANNEXE 4

RECOURS AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN PENDANT LA PREMIÈRE VAGUE

**Graphique A1 - Part des aides accordées aux entreprises selon leur taille
(nombre d'entreprises et montant) – Première vague**



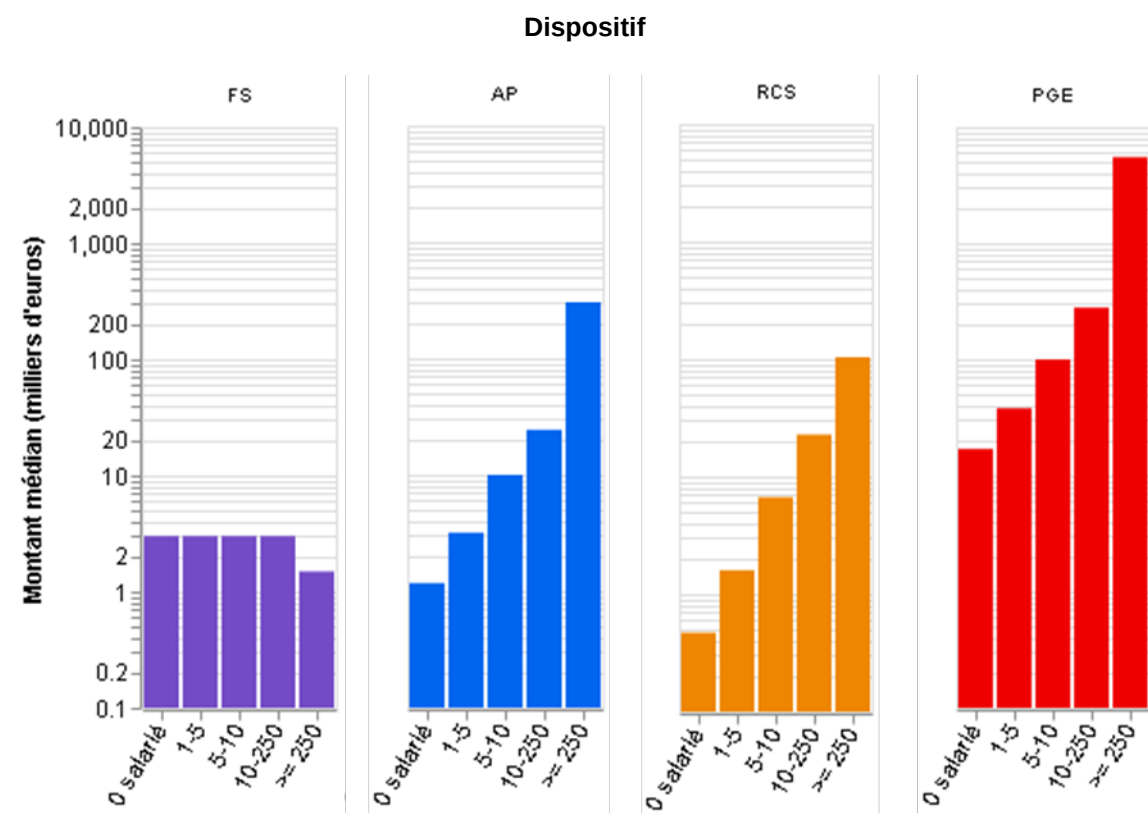
Champ : pour chaque dispositif, entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

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, 44 % du montant d'activité partielle (AP) a été versé à des entreprises dont l'effectif est compris entre 10 et 250 salariés. Celles-ci représentent, par ailleurs, 20 % des entreprises bénéficiaires de l'activité partielle.

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)

Graphique A2 – Montant médian reçu par les entreprises selon leur taille
Première Vague

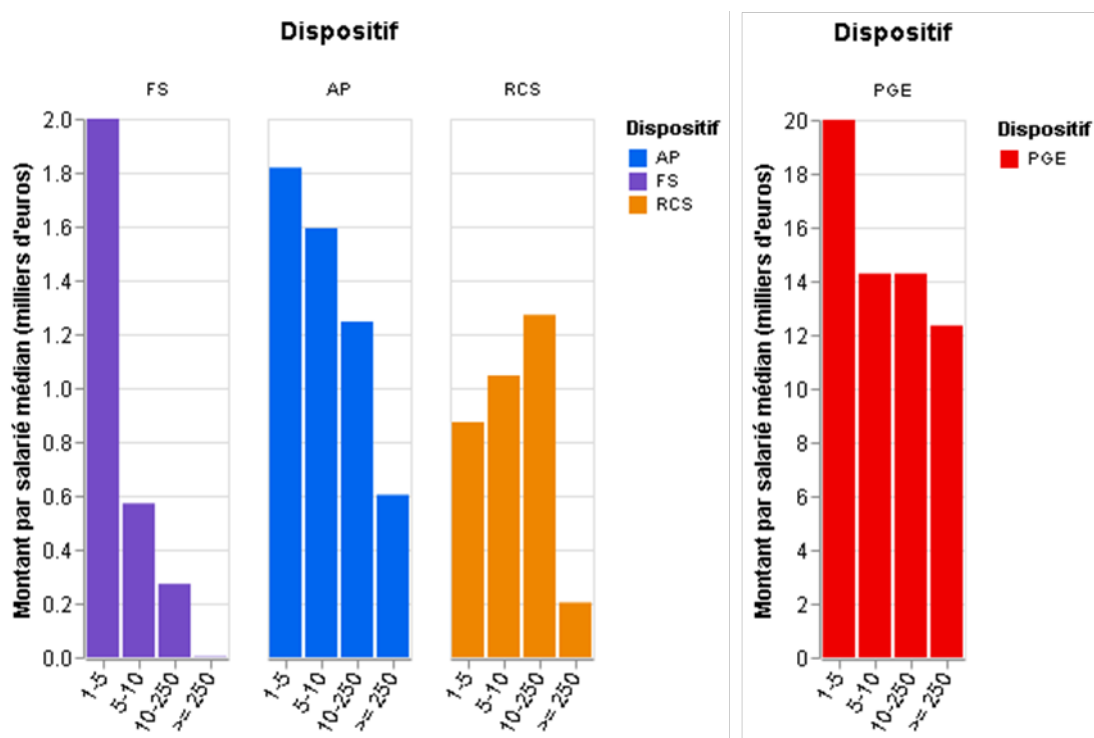


Champ : pour chaque dispositif, entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

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), le montant médian d'activité partielle reçu s'élève à 14 000 €.

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)

Graphique A3 – Montant médian reçu par salarié selon la taille des entreprises
Première vague



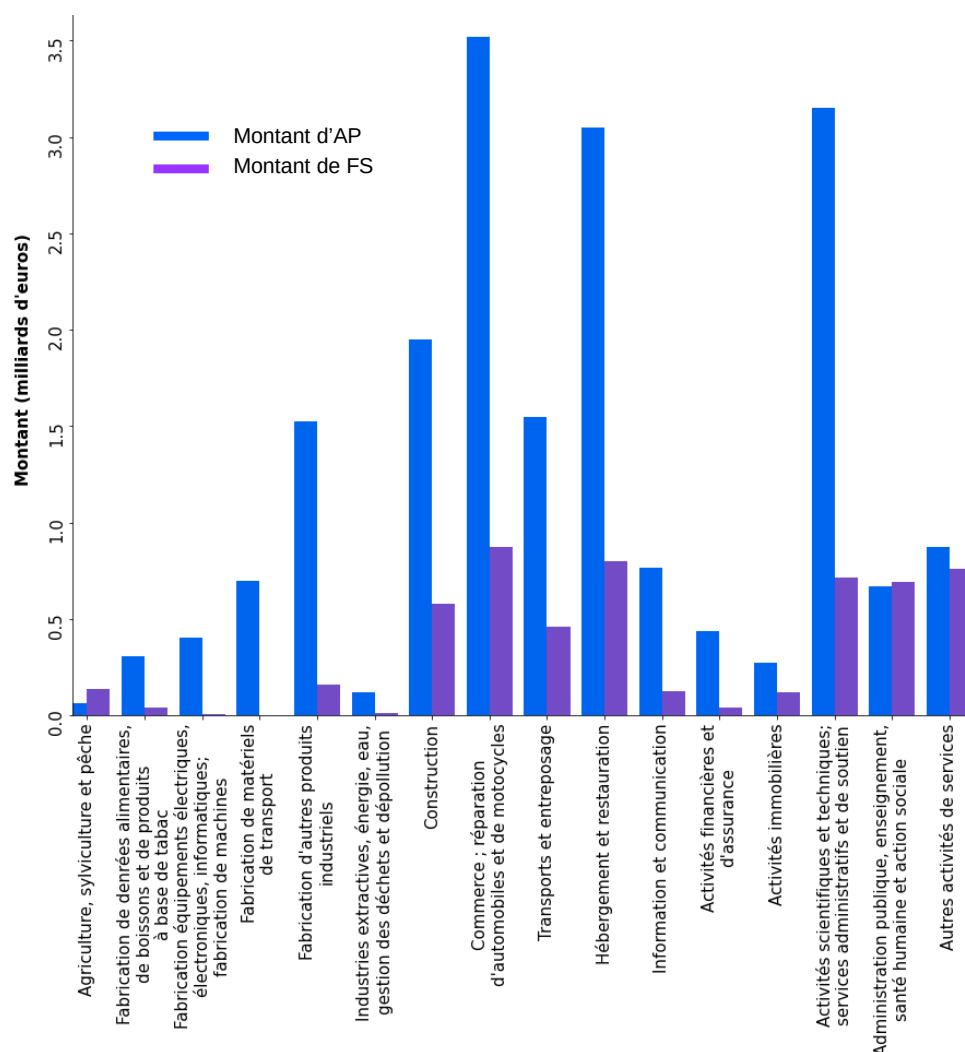
Champ : pour chaque dispositif, entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

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.

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), la moitié ont reçu un montant d'activité partielle par salarié supérieur à 1250 € euros.

Sources : 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)

Graphique A4 – Montants d'activité partielle et de fonds de solidarité versés lors de la deuxième vague par secteur d'activité – Première vague

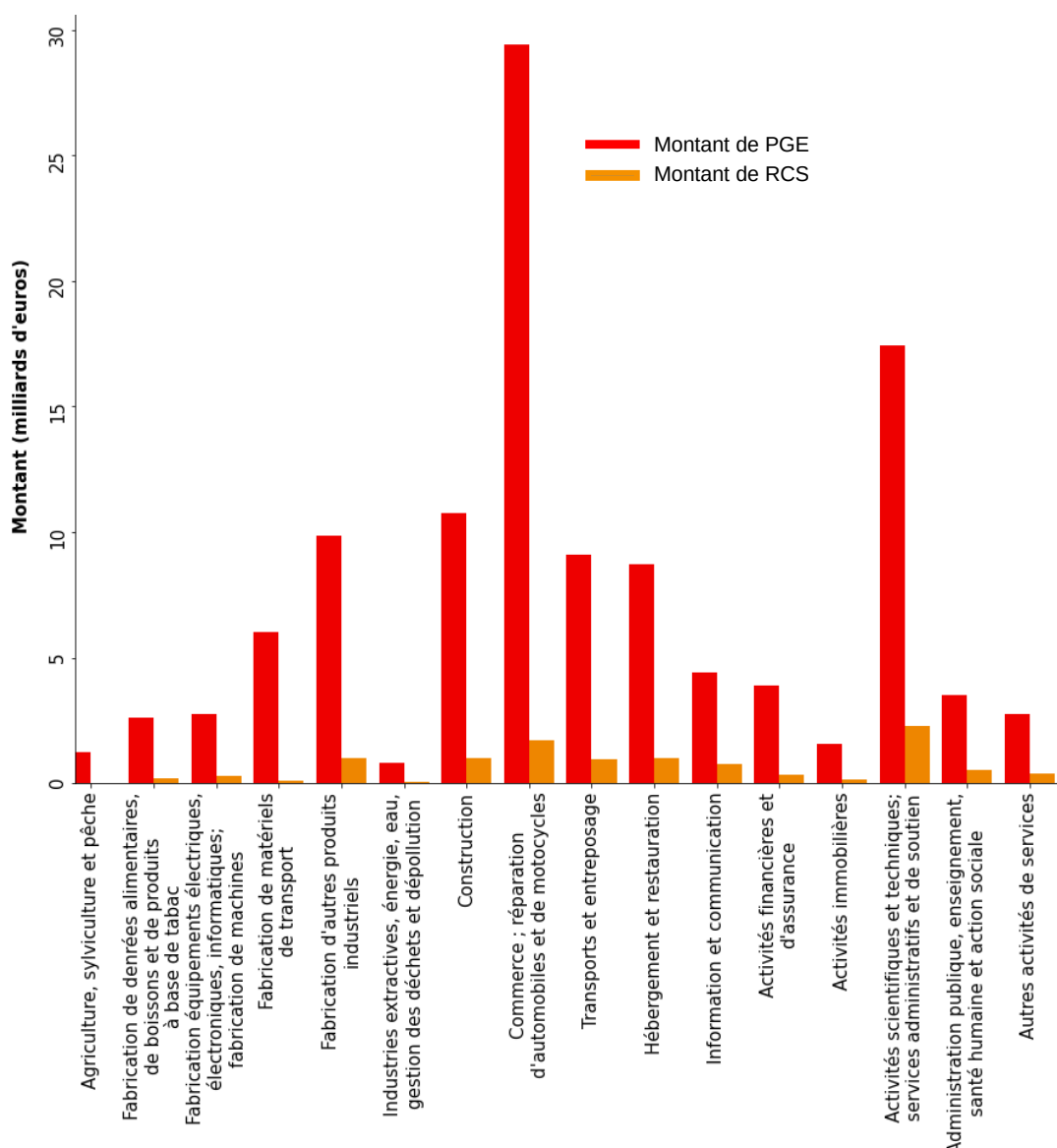


Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Lecture : entre mars et septembre 2020, le secteur commerce, réparation d'automobiles et de motocycles a bénéficié de 0,9 milliard d'euros de fonds de solidarité (FS) et de 3,5 milliards d'euros d'activité partielle (AP).

Sources : 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)

Graphique A4bis – Nombre d'entreprises ayant recouru à au moins un dispositif et montant de recours par secteur d'activité – Première vague



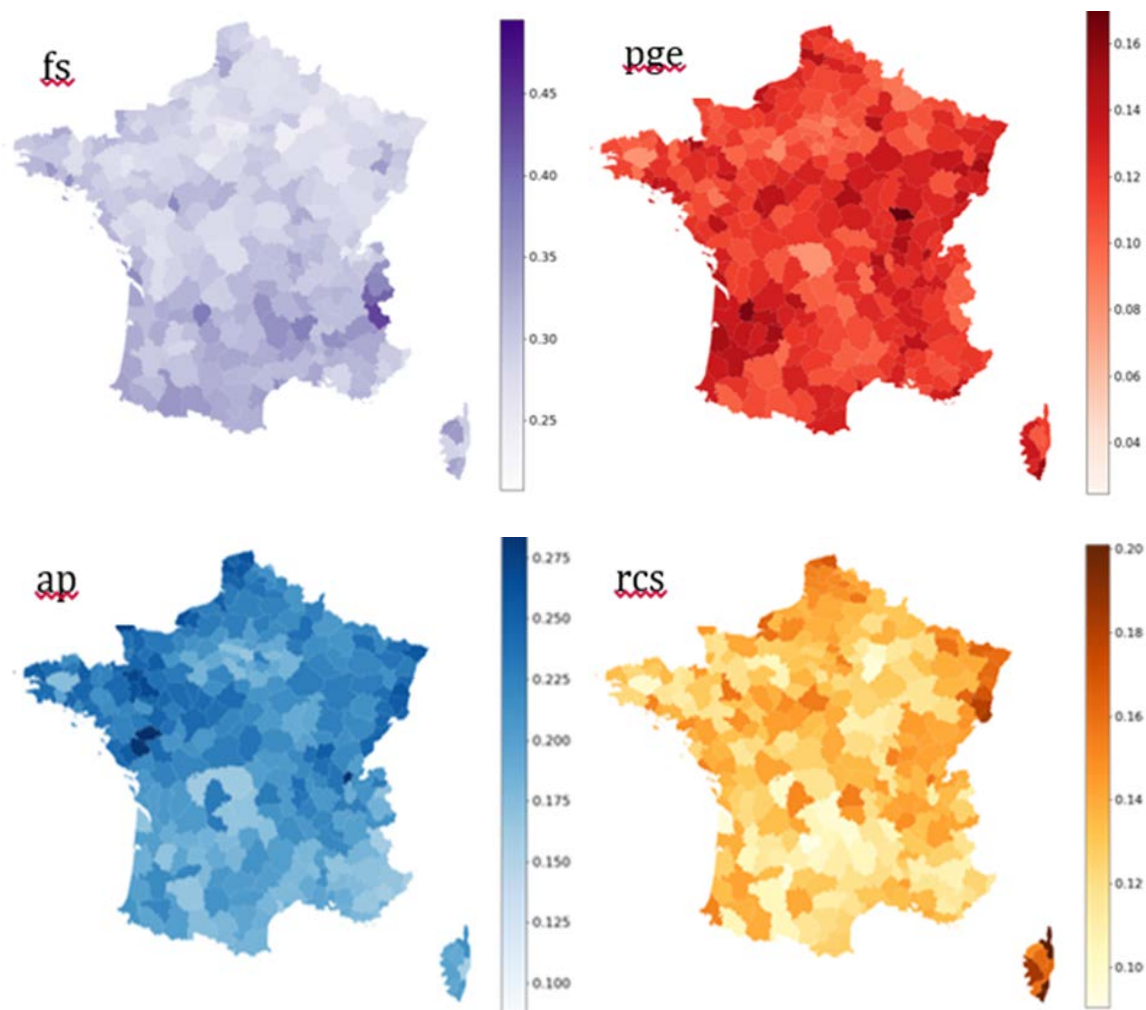
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Lecture : Entre mars et septembre 2020, le secteur « Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles » a bénéficié de 29,4 Md€ de prêts garanti par l'état (PGE) et de 1,7 Md€ de reports de charges sociales.

Note : La base de données ne contient pas les données de reports de charges sociales pour la majorité des exploitants agricoles, dont les cotisations sont prélevées par la Mutuelle Sociale Agricole. Ainsi, le faible montant de reports de charges sociales du secteur agricole ne doit donc pas s'interpréter comme un moindre recours de ce secteur.

Sources : 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)

Graphique A5 – Part des établissements ayant recouru à une aide dans une zone d'emploi donnée parmi tous les établissements de cette zone d'emploi – Première vague

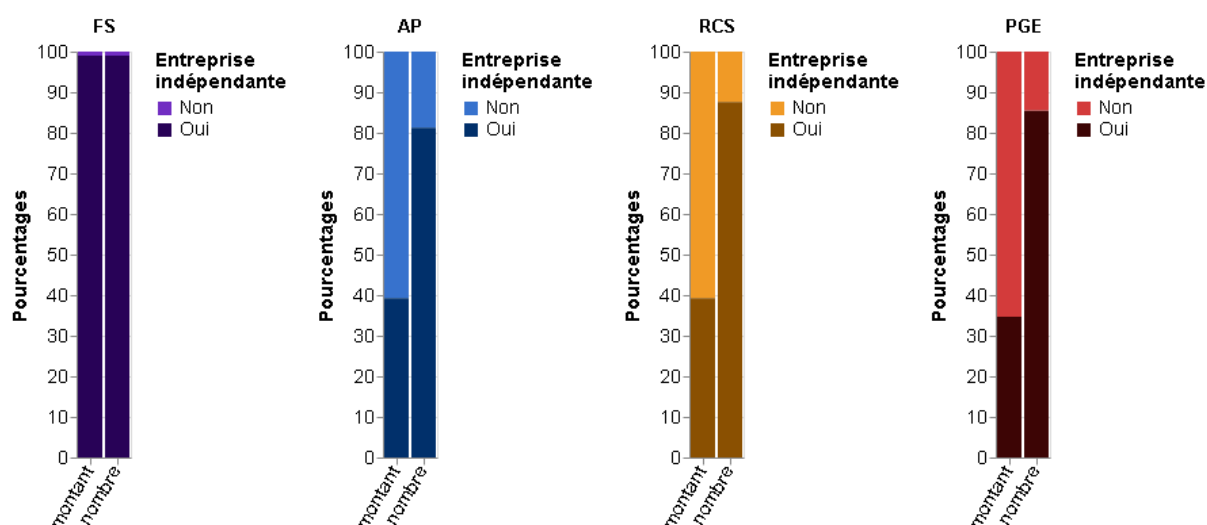


Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole.

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

Sources : 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)

Graphique A6 – Répartition des entreprises et des montants selon l'appartenance à un groupe – Première vague

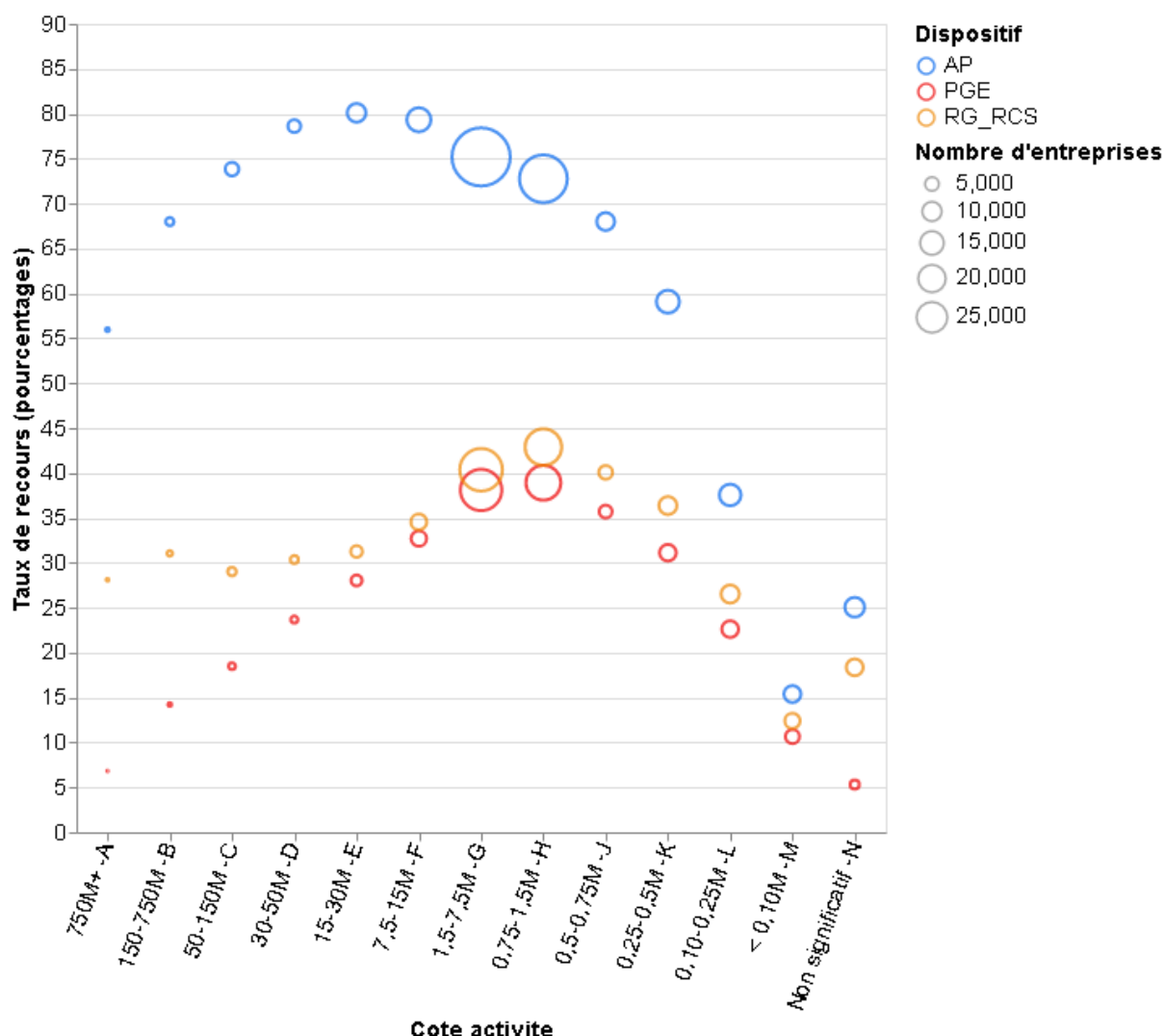


Champ : pour chaque dispositif, entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Lecture : entre mars et septembre 2020, 81 % des entreprises bénéficiaires de l'activité partielle (AP) sont considérées comme indépendantes et représentent 39 % du montant d'activité partielle.

Sources : France Stratégie/IGF, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (Fare 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, LIFI 2017)

Graphique A7 – Taux de recours selon la cote d'activité – Première vague

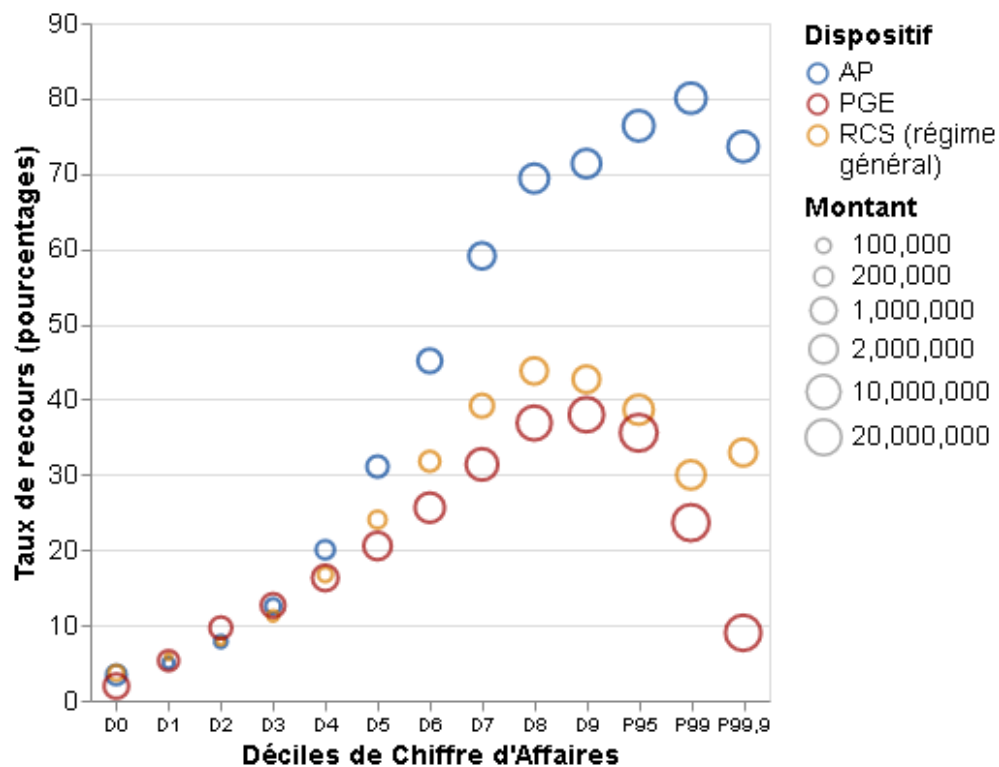


Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, cotées par la Banque de France.

Lecture : entre mars et septembre 2020, 75 % des entreprises de la cote G (1,5 million d'euros à 7,5 millions de chiffre d'affaires) ont bénéficié de l'activité partielle (AP), 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)

Graphique A7bis – Taux de recours selon les déciles de chiffre d'affaires
Première vague

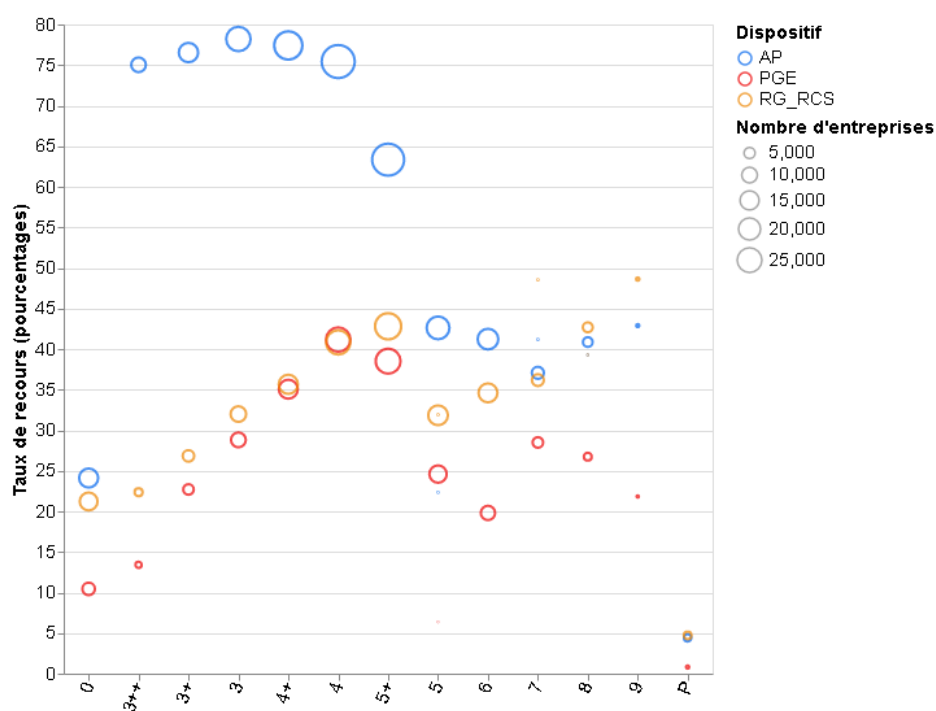


Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole (FARE).

Lecture : Entre mars et septembre 2020, 70 % des entreprises du neuvième décile en termes de chiffre d'affaires ont bénéficié de l'activité partielle (AP), pour un montant de 2,2 Md€.

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (Fare 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)

Graphique A8 – Taux de recours selon la cote de crédit



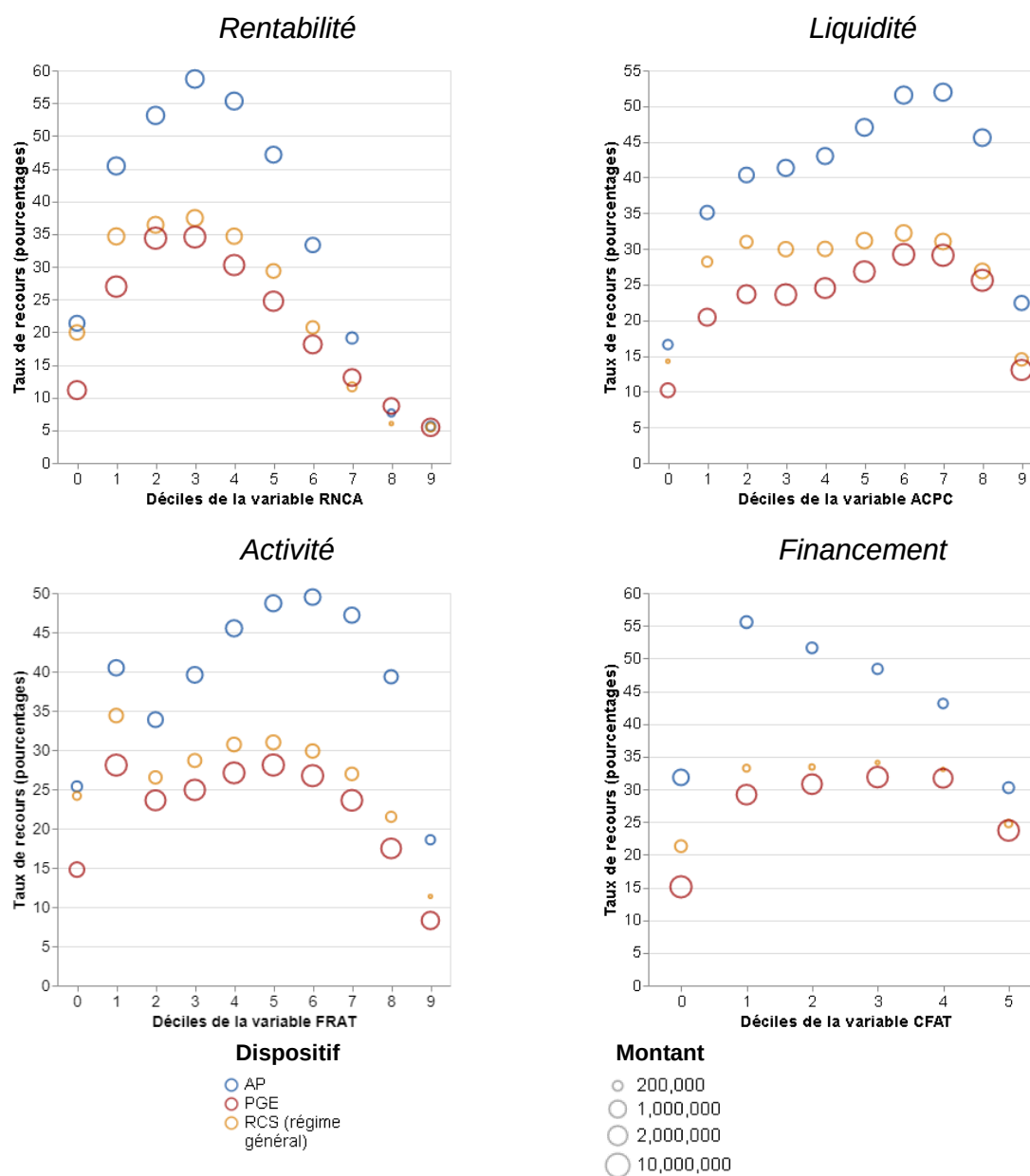
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, cotées par la Banque de France.

Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dus à fin septembre 2020.

Lecture : entre mars et septembre 2020, 78 % des entreprises de la cote 3 (forte capacité de l'entreprise à honorer ses engagements à horizon de trois ans) ont bénéficié de l'activité partielle (AP), ce qui représente environ 31 000 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)

Graphique A9 – Taux de recours aux dispositifs par déciles des quatre indicateurs financiers retenus – Première vague



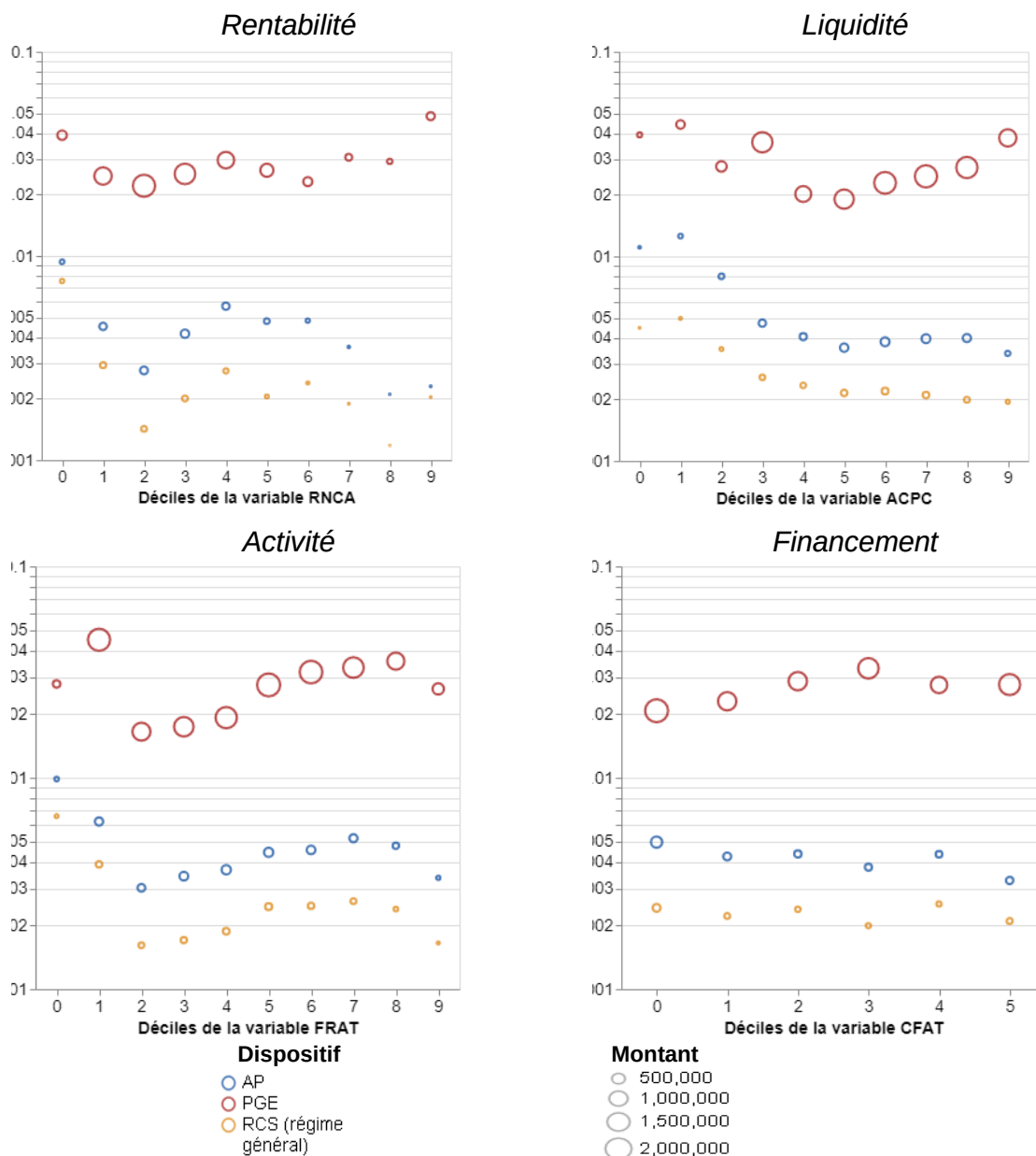
Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole (FARE)

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 les reports restant dus 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'activité partielle (AP), 20 % au report de charges sociales (RCS), 11 % au prêt garanti par l'état (PGE).

Sources : 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)

Graphique A9bis – Intensité du recours par déciles des quatre indicateurs financiers retenus – Première vague



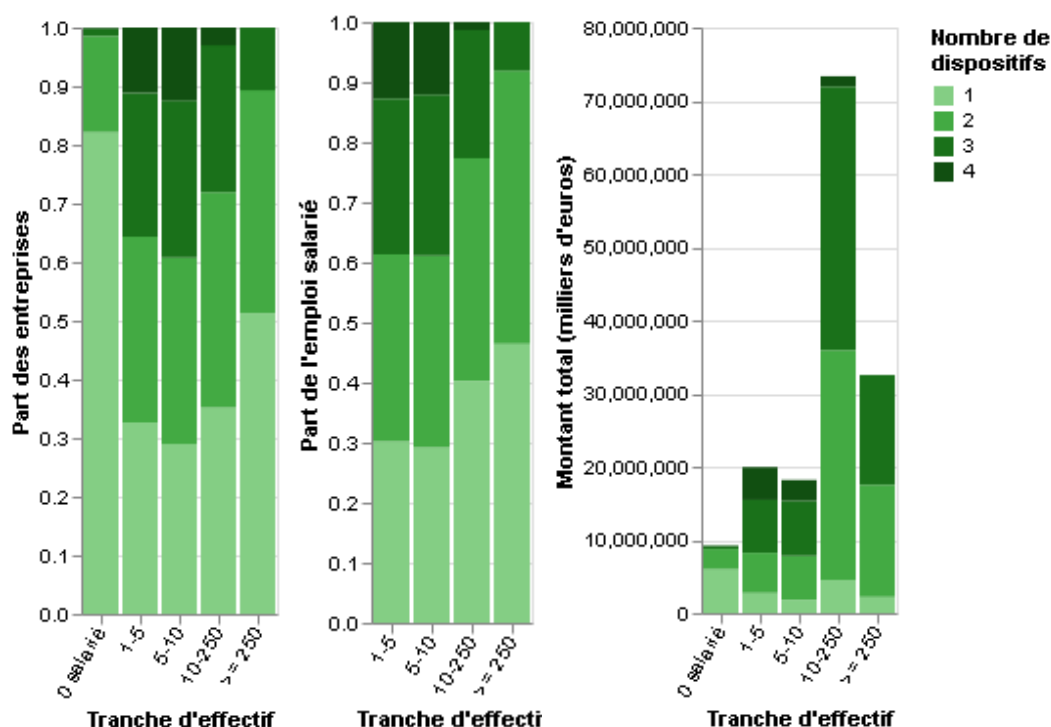
Champ : entreprises du secteur marchand comprises dans la base FARE.

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 les reports restant dus à fin septembre 2020.

Lecture : entre mars et septembre 2020, parmi les entreprises situées dans le premier décile de rentabilité (variable RNCA), le montant d'activité partielle (AP) rapporté au chiffre d'affaires 2018 s'élève à 0,009.

Sources : 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)

Graphique A10 – Montant total des aides et part des entreprises par tranche d'effectif selon le nombre de dispositifs – Première vague



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

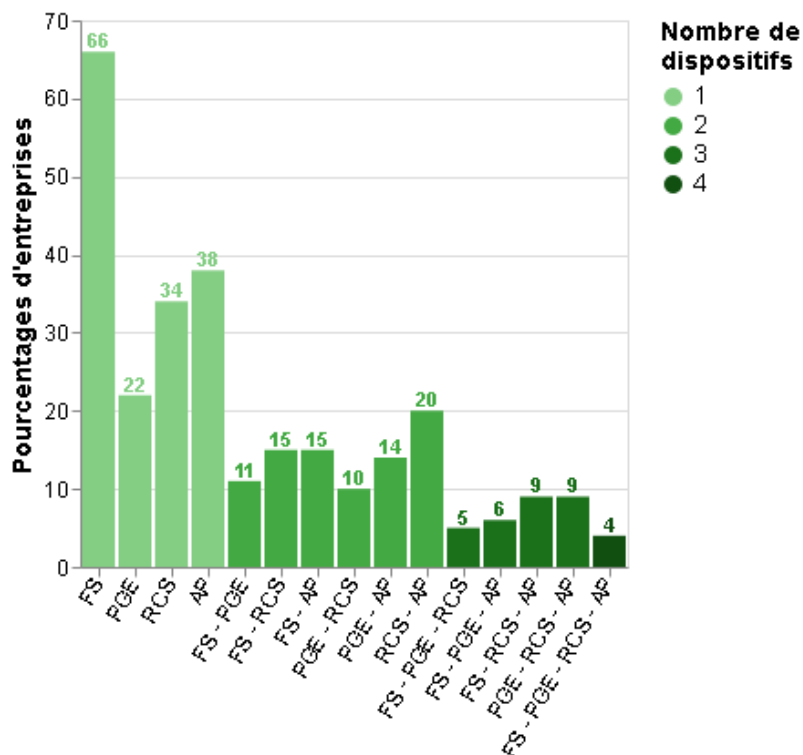
Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dus à fin septembre 2020

Lecture : entre mars et septembre 2020, parmi les entreprises bénéficiaires dont l'effectif est compris entre 1 et 5 salariés, 32 % ont eu recours à deux dispositifs pour un montant cumulé de 7,9 Md€.

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acof (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE)

Graphique A11 – Part des entreprises ayant eu recours à différentes combinaisons Première vague

Champ : entreprises ayant recouru à au moins un dispositif
Tous secteurs confondus



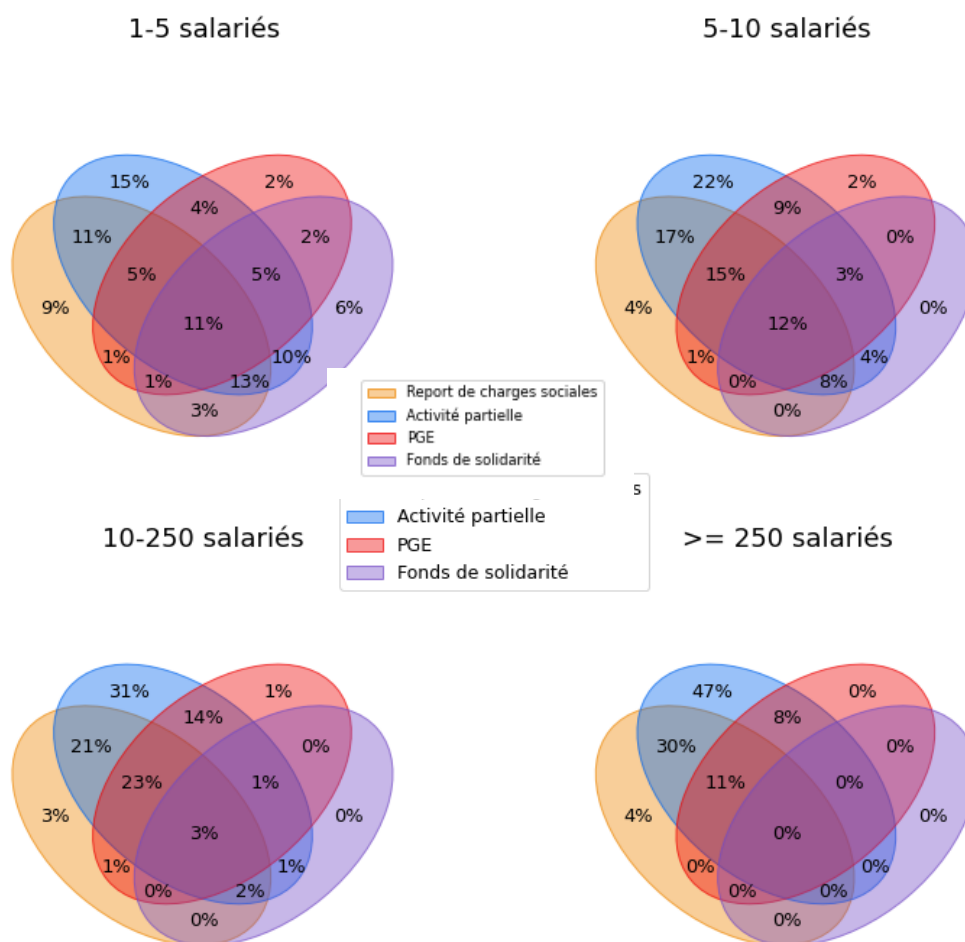
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dus à fin septembre 2020.

Lecture : entre septembre et mars 2020 et mars 2021, parmi les entreprises ayant recouru à au moins un dispositif, 34 % d'entre elles ont eu recours (au moins) au report de charges sociales, 15 % ont eu recours (au moins) au report de charges sociales et au fonds de solidarité.

Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acof (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE)

Graphique A12 – Part des entreprises ayant eu recours à différentes combinaisons de dispositif selon la taille, tous secteurs – Diagramme de Venn – Première vague



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

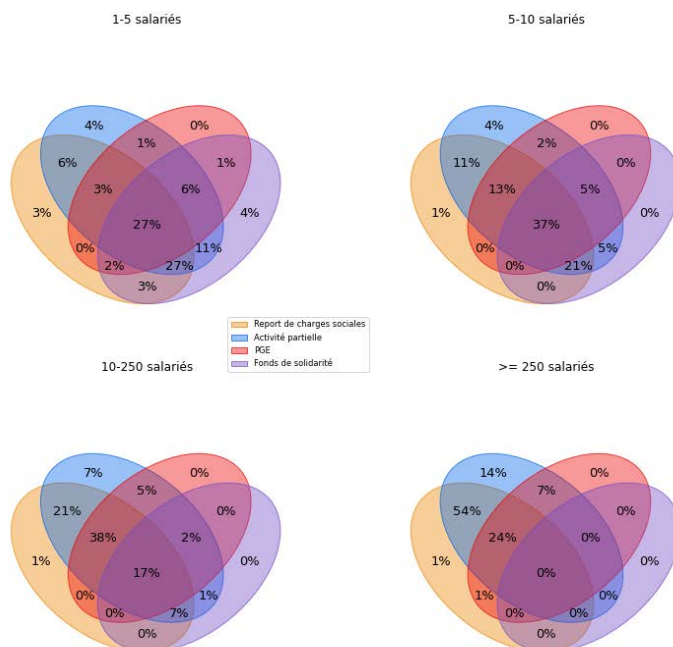
Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dû à fin septembre 2020.

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 report de charges sociales et à l'activité partielle, 23 % ont eu recours à ces deux derniers dispositifs ainsi qu'au prêt garanti par l'état (PGE), et 3 % ont eu recours aux quatre dispositifs.

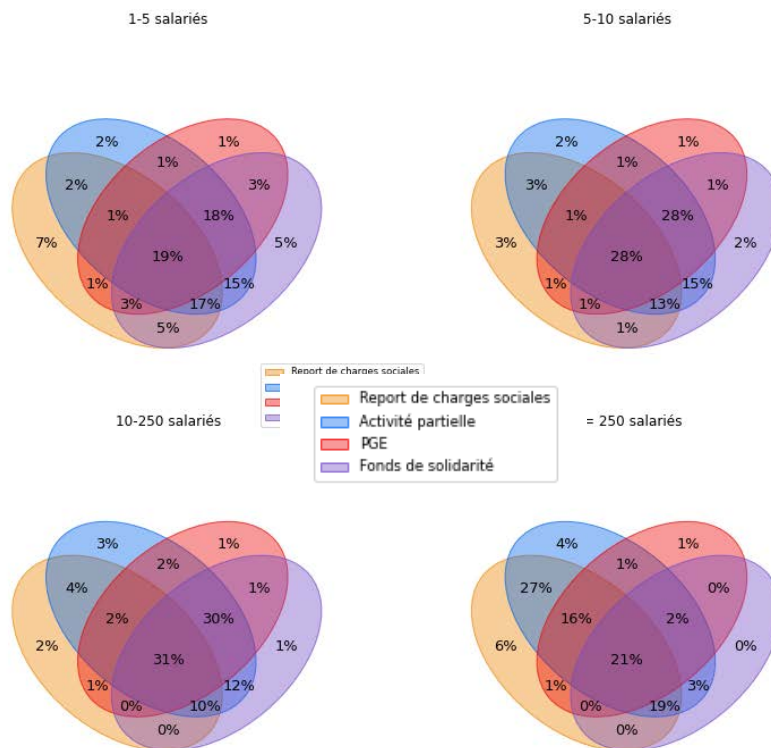
Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE)

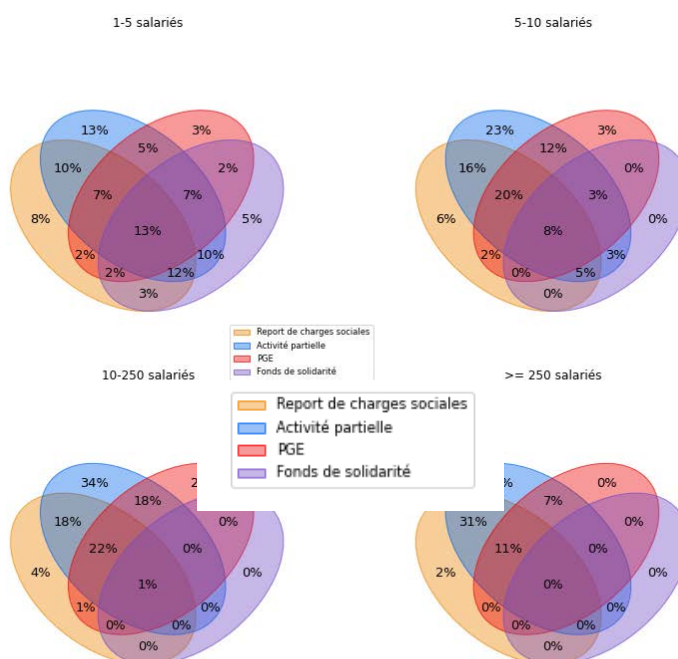
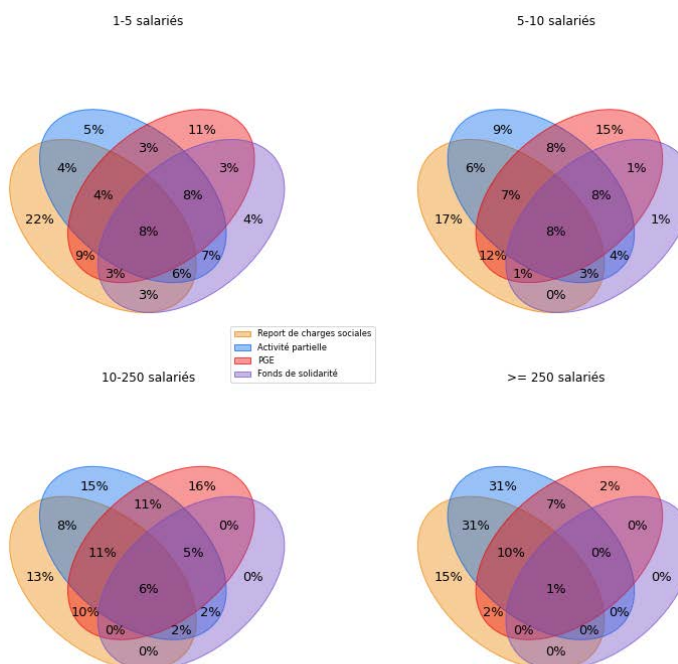
Graphique A12bis – Part des entreprises ayant eu recours à différentes combinaisons de dispositif selon la taille, par secteur

Hébergement Restauration (IZ) – Première vague

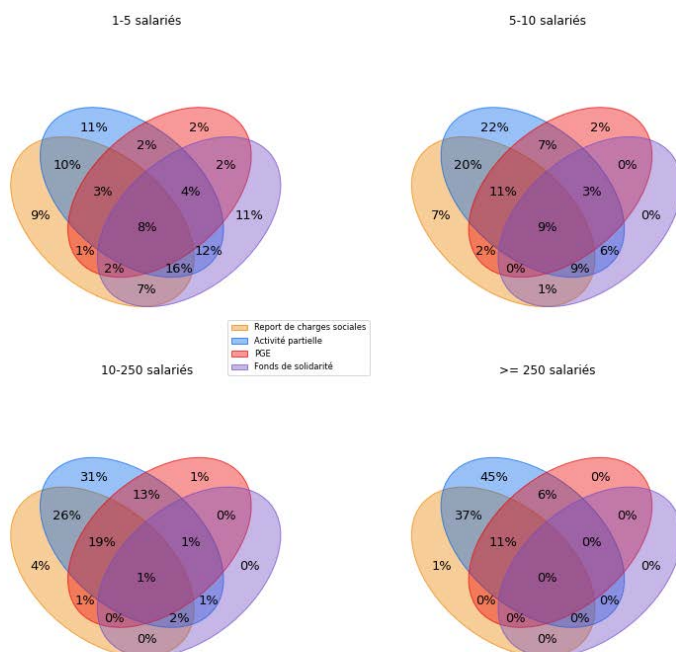


Hébergement Restauration (IZ) - Deuxième vague

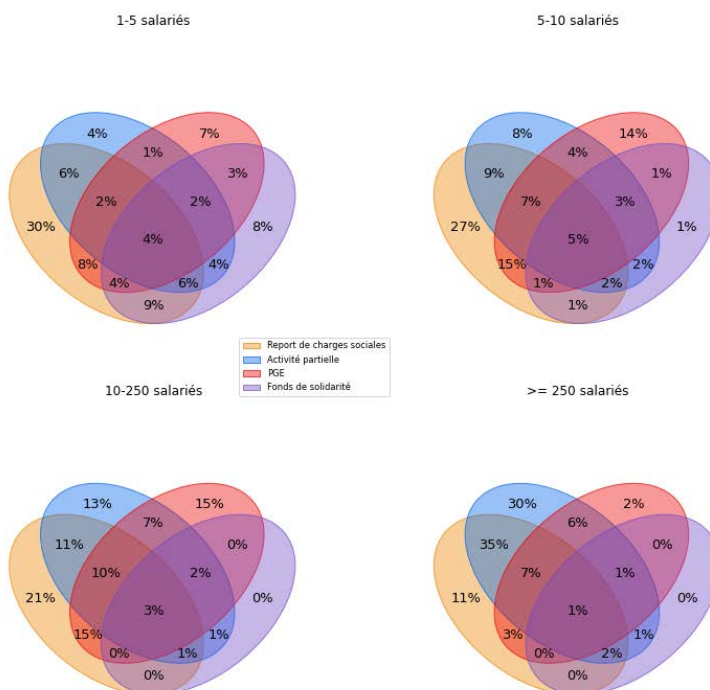


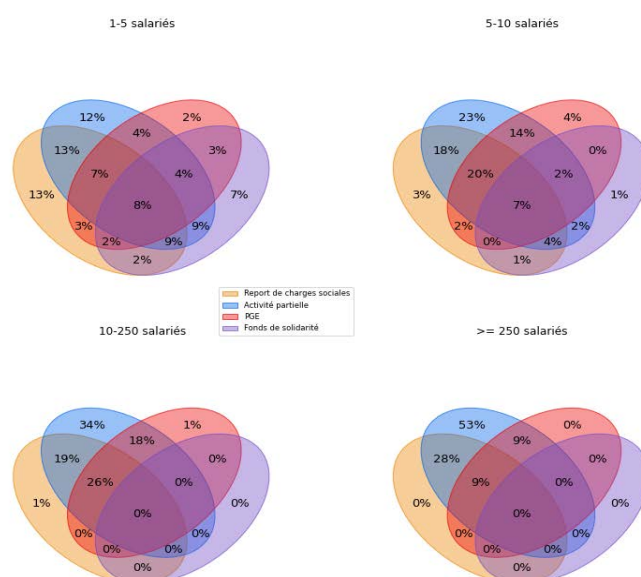
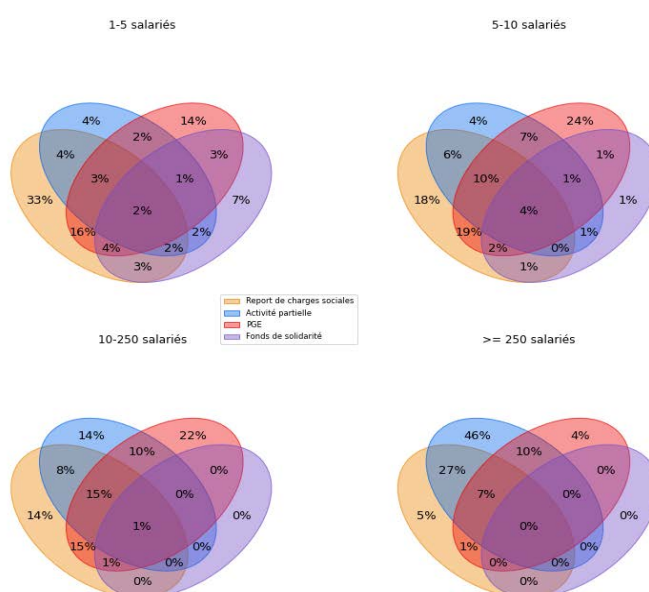
Commerce (GZ) – Première vague**Commerce (GZ) – Deuxième vague**

Transport (HZ) – Première vague



Transport (HZ) – Deuxième vague



Fabrication de matériels de transport (C4) – Première vague**Fabrication de matériels de transport (C4) – Deuxième vague**

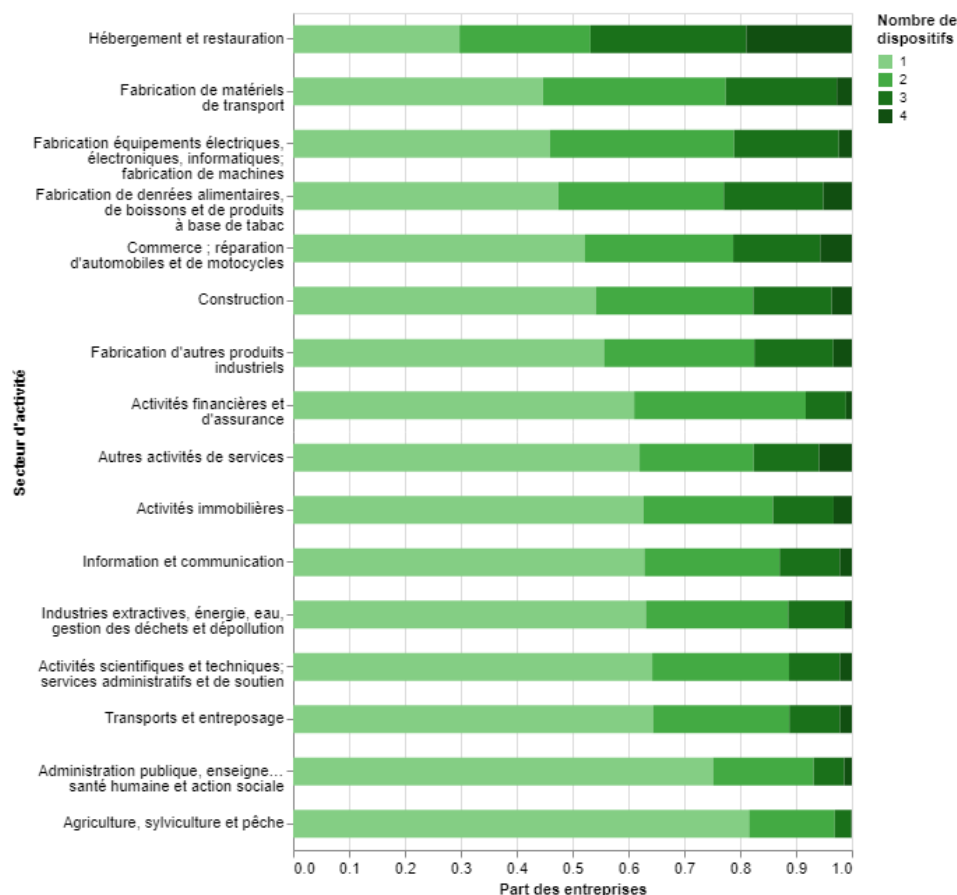
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, ayant recouru à au moins un dispositif.

Note : le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dû à fin septembre 2020 pour la première vague et à fin mars 2021 pour la deuxième vague.

Lecture : Dans le secteur de l'hébergement-restauration, entre octobre 2020 et mars 2021, parmi les entreprises de 10 à 250 salariés ayant eu recours à au moins un dispositif, 4 % ont eu recours uniquement au report de charges sociales et à l'activité partielle, 2 % ont eu recours à ces deux derniers dispositifs ainsi qu'au prêt garanti par l'état (PGE), et 31 % 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)

Graphique A13 – Part des entreprises ayant recouru aux aides selon le nombre de dispositifs mobilisés, par secteur – Première Vague



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, dans le secteur de l'hébergement-restauration, parmi les entreprises ayant recouru à au moins un dispositif, 29 % ont eu recours à un seul, 23 % à deux, 28 % à trois et 19 % à quatre dispositifs.

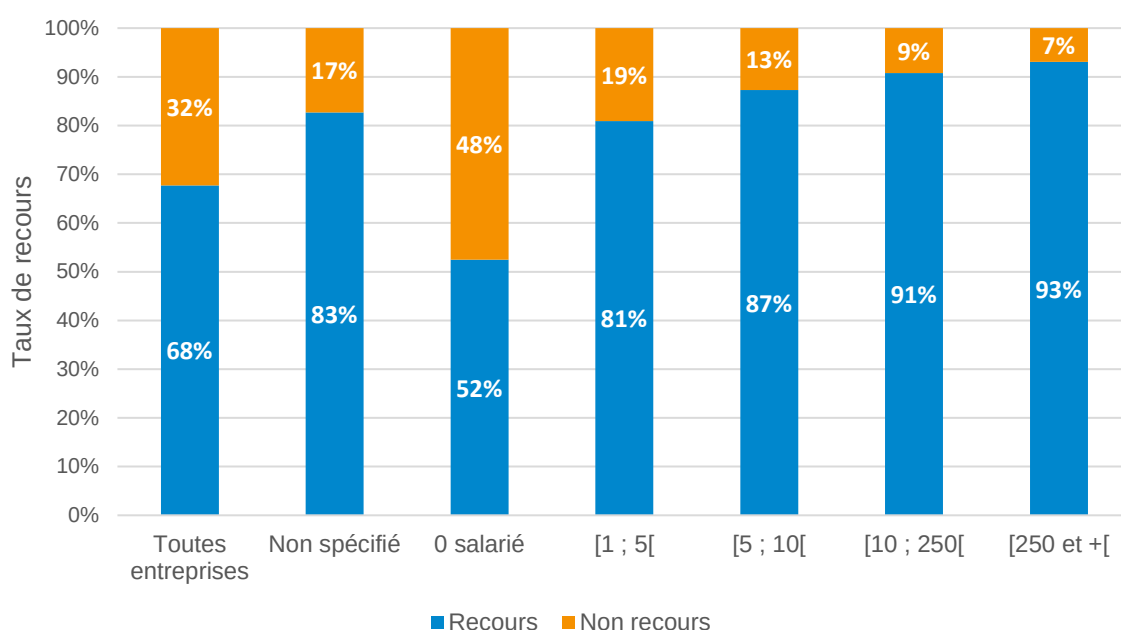
Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (Fare 2018, Stock entreprises 2019, Base des non-salariés 2017)



ANNEXE 5

UN NON-RECOURS AVEC DES DISPARITÉS IMPORTANTES PAR TAILLE ET PAR SECTEUR

Graphique A14 – Nombre d'entreprises et taux de recours et de non-recours selon la taille

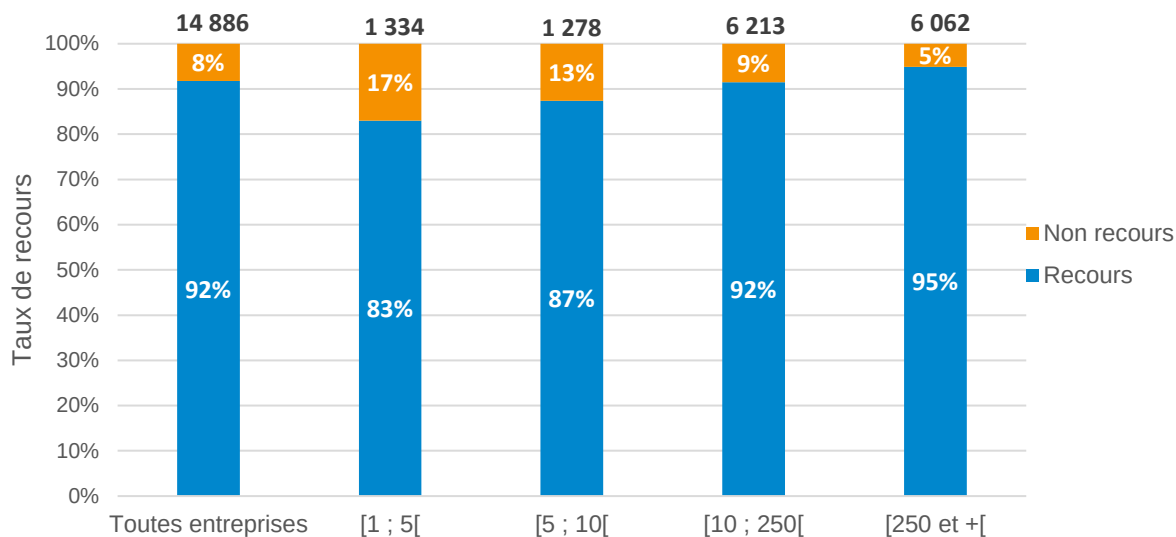


Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Lecture : entre mars 2020 et mars 2021, 7 % des entreprises de taille supérieure à 250 salariés du champ d'analyse n'ont eu recours à aucune aide.

Sources : 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, Sirene 2020)

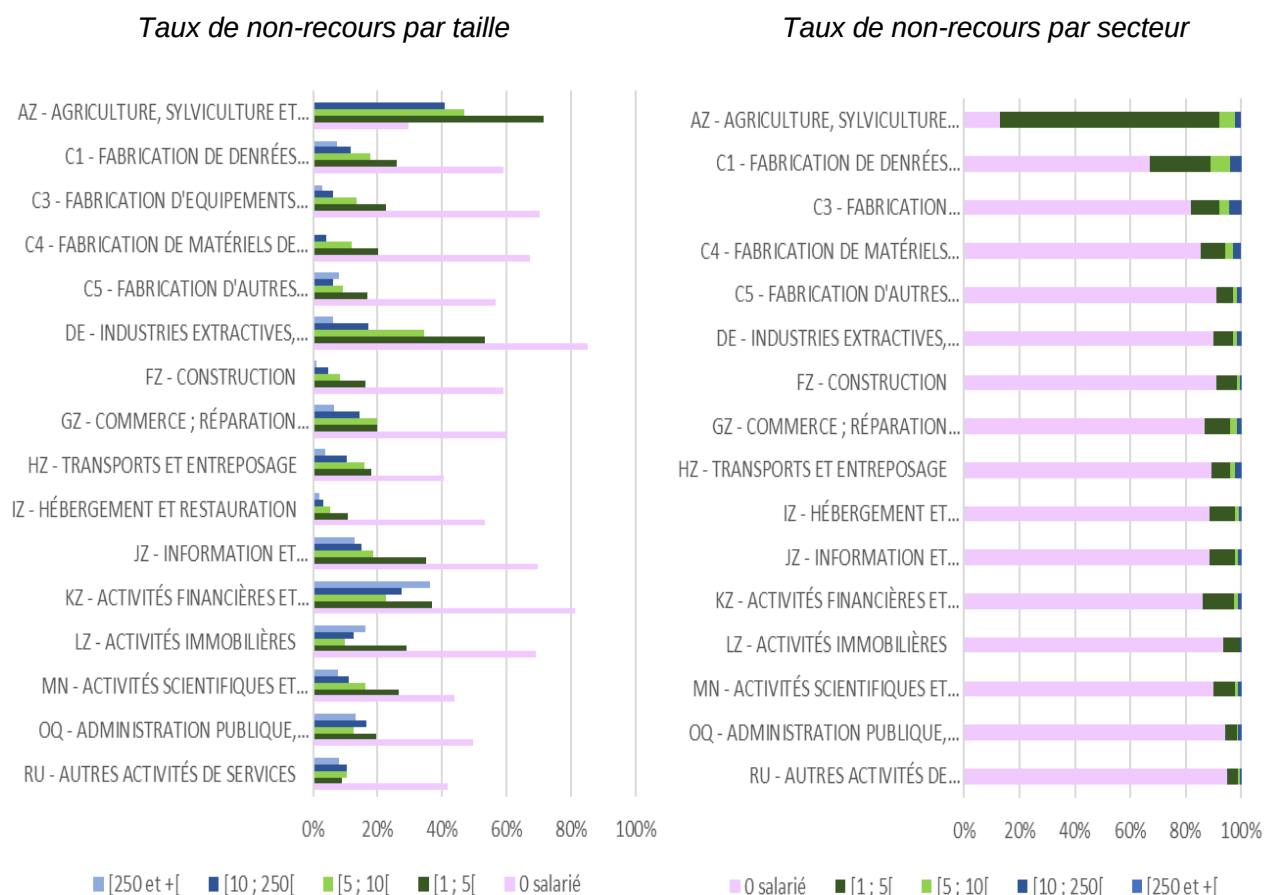
**Graphique A15 – Effectif et part des effectifs dans les entreprises
ayant eu ou non recours aux quatre dispositifs selon la taille**



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteur financier et agricole.

Lecture : entre mars 2020 et mars 2021, les entreprises de plus de 250 salariés emploient 6 millions de salariés. L'effectif des entreprises de cette taille n'ayant eu recours à aucune aide représente 5 %.

Sources : 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, Sirene 2020)

Graphique A16 – Part des entreprises n’ayant pas eu recours par secteur et par taille

Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole

Note : la taille « non spécifiée » est exclue de l'analyse dans ce graphique.

Lecture : 18 % des entreprises de 1 à 5 salariés du secteur transport et entreposage, n'ont eu recours à aucune aide entre mars 2020 et mars 2021, celles-ci représentent 7 % du nombre total d'entreprises qui n'ont pas eu recours dans ce secteur.

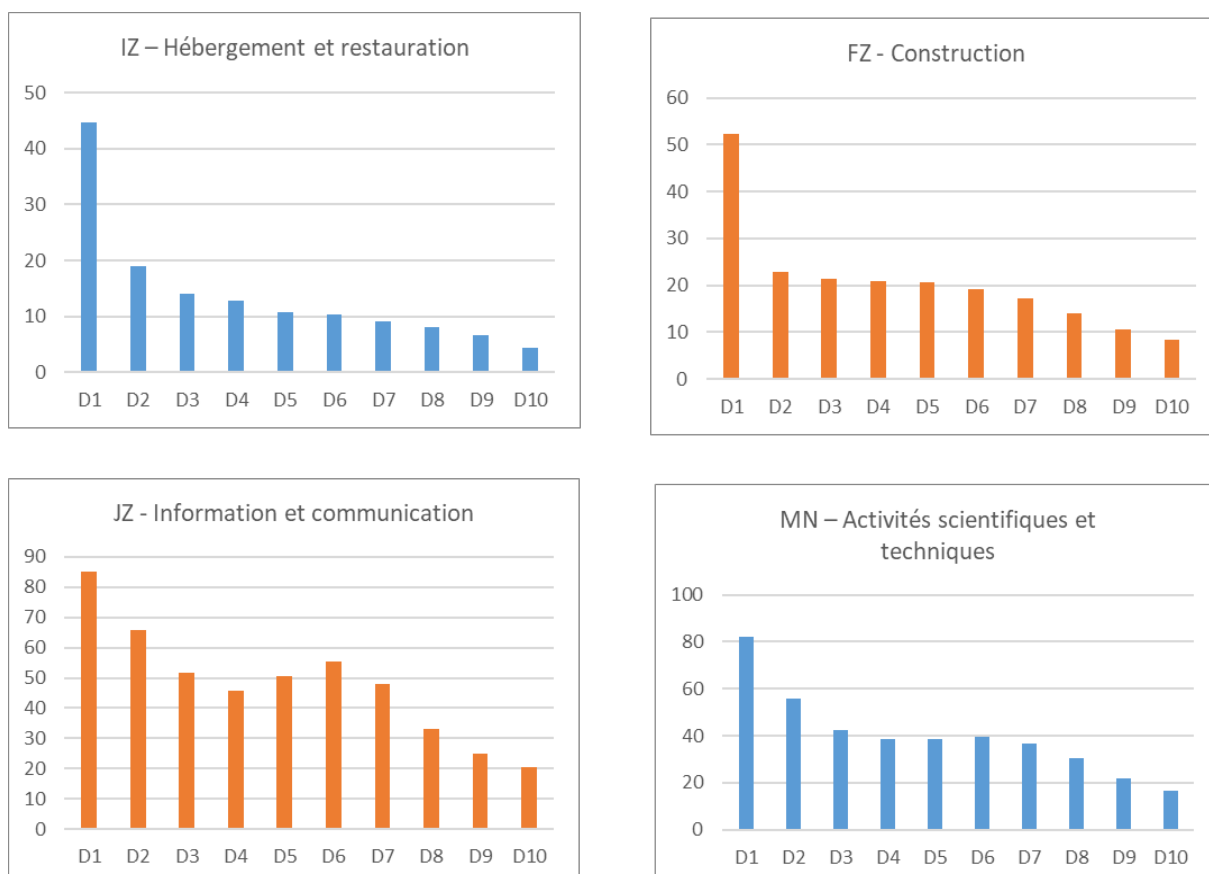
Sources : IGF/France Stratégie, d'après données DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)



ANNEXE 6

QUEL LIEN ENTRE LE NON-RECOURS ET LES PERFORMANCES DES ENTREPRISES ?

Graphique A17 – Taux de non-recours par décile de chiffre d'affaires

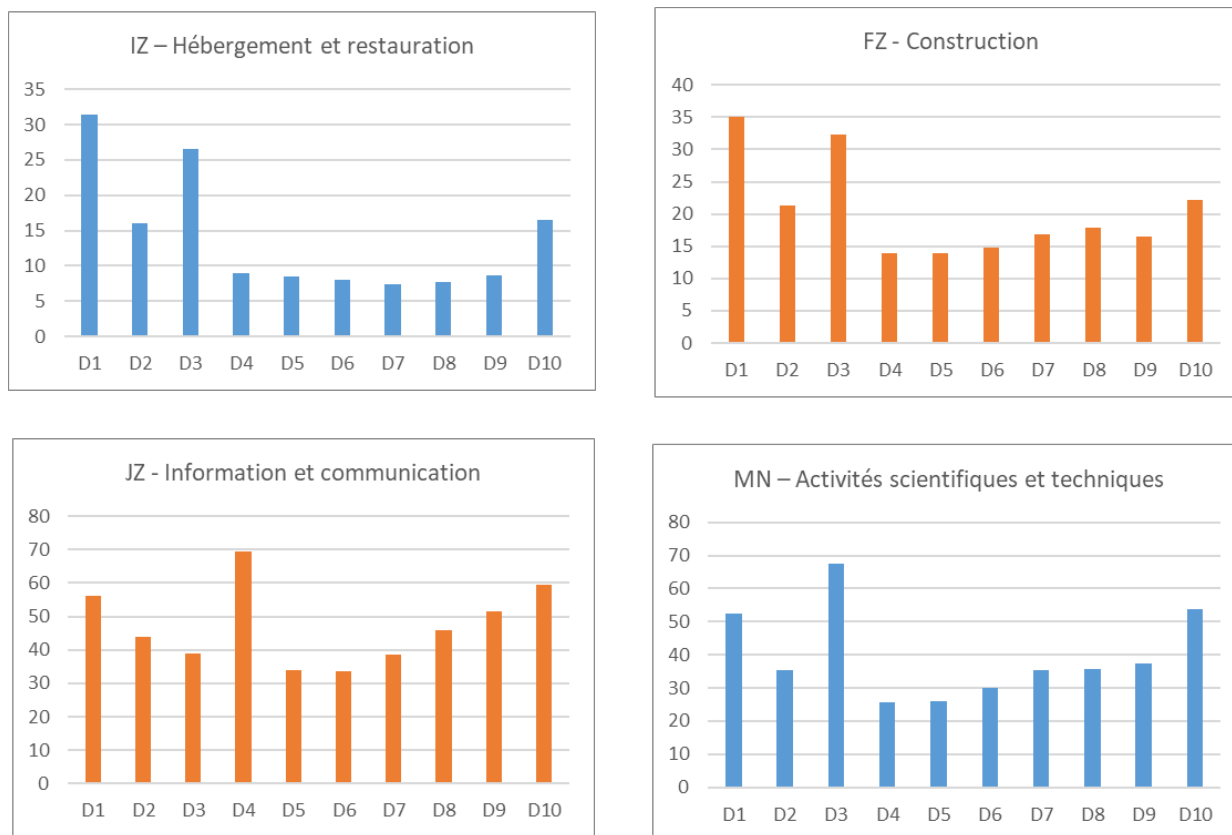


Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : dans le secteur de l'hébergement-restauration, 45 % (4 %) des entreprises dans le premier (dernier) décile de chiffre d'affaires n'ont pas eu recours aux mesures d'urgence entre mars 2020 et mars 2021.

Sources : 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, Sirene 2020)

Graphique A18 – Taux de non-recours par décile de rentabilité



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : dans le secteur de l'hébergement-restauration, 31 % (17 %) des entreprises dans le premier (dernier) décile de l'indicateur de rentabilité n'ont pas eu recours aux mesures d'urgence mars 2020 et mars 2021.

Sources : 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, Sirene 2020)

Graphique A19 – Taux de non-recours par décile du niveau d'endettement

Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : dans le secteur de l'hébergement-restauration, 19 % (14 %) des entreprises dans le premier (dernier) décile du taux d'endettement n'ont pas eu recours aux mesures d'urgence entre mars 2020 et mars 2021.

Sources : 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, Sirene 2020)

Graphique A20 - Taux de non-recours par déciles du niveau de liquidité



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : dans le secteur de l'hébergement-restauration, 26 % (20 %) des entreprises dans le premier (dernier) décile de l'indicateur de liquidité n'ont pas eu recours aux mesures d'urgence entre mars 2020 et mars 2021.

Sources : 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, Sirene 2020)

Tableau A1 – 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
D1	27	13	0	25	10	0	38	15	17	36	16	8
D2	18	4	0	13	6	0	31	14	SS	24	15	8
D3	12	3	0	13	6	SS	28	14	48	27	7	21
D4	12	2	0	8	3	0	31	10	10	19	8	9
D5	11	2	0	8	3	0	25	14	10	19	9	7
D6	12	3	0	8	3	SS	26	13	SS	21	9	7
D7	12	2	SS	7	2	0	28	13	SS	23	10	5
D8	13	2	0	6	2	SS	34	15	SS	26	10	8
D9	14	3	SS	7	3	0	41	17	SS	28	14	6
D10	16	5	SS	11	5	0	51	24	16	36	14	24

Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Sources : 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, Sirene 2020)

Tableau A2 – Taux de non-recours par décile du ratio d'endettement

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
D1	21	4	0	12	5	SS	52	27	17	29	14	27
D2	16	3	10	8	3	0	41	17	20	29	15	12
D3	14	3	0	8	3	0	39	16	13	33	11	9
D4	13	2	0	11	5	0	34	13	SS	28	11	3
D5	14	2	0	11	4	0	32	15	13	25	8	9
D6	14	4	0	12	5	SS	29	13	SS	27	9	0
D7	13	4	0	11	4	0	27	11	10	23	10	5
D8	13	4	0	11	4	0	26	10	13	22	9	6
D9	14	5	0	10	4	0	26	13	13	21	10	8
D10	15	8	0	10	4	SS	27	15	26	25	15	24

Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Sources : 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, Sirene 2020)

Tableau A3 – Taux de non-recours par décile du ratio de liquidité

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
D1	20	10	SS	15	6	SS	45	19	30	35	17	19
D2	17	5	0	12	4	0	39	15	17	30	12	7
D3	15	4	0	11	4	0	33	15	13	27	10	10
D4	15	3	0	10	4	0	32	13	13	25	10	17
D5	13	2	0	9	3	SS	31	13	16	17	9	7
D6	12	2	0	9	3	SS	29	11	SS	23	9	5
D7	12	3	SS	8	4	0	28	14	SS	22	9	8
D8	12	2	0	8	3	0	30	14	10	23	9	SS
D9	13	3	0	10	5	0	31	16	SS	25	12	10
D10	18	5	0	14	5	0	37	20	23	37	14	17

Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Sources : 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, Sirene 2020)

Tableau A4 – Taux de non-recours sectoriel et part des secteurs dans les déciles de rentabilité des entreprises d'au moins un salarié en milieu de distribution (en %)

Secteurs	Taux de non-recours sectoriel			Part des secteurs dans le non-recours du décile		
	D4	D5	D6	D4	D5	D6
C1	20	19	19	4	5	5
C2	SS	SS	SS	SS	SS	SS
C3	8	7	8	0	0	0
C4	SS	SS	SS	SS	SS	SS
C5	8	8	9	4	4	4
DE	18	18	21	1	1	1
FZ	10	9	10	13	13	13
GZ	17	17	19	43	41	39
HZ	13	13	14	4	4	3
IZ	8	7	7	6	5	6
JZ	20	22	22	4	4	4
LZ	14	15	15	2	2	2
MN	16	16	17	15	16	17
OQ	10	10	11	2	2	3
RU	7	7	6	2	2	2
Tous secteurs	13	13	14	100	100	100

Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : le taux de non-recours des entreprises d'au moins un salarié du cinquième décile de rentabilité appartenant au secteur LZ est de 15 %. En considérant les entreprises d'au moins un salarié du dixième décile de liquidité appartenant au secteur LZ, la part de ces entreprises *non recourantes* dans l'ensemble des entreprises du cinquième décile de rentabilité *non recourantes* tous secteurs confondus est de 2 %.

Sources : 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, Sirene 2020)

Tableau A5 – Taux de non-recours sectoriel et part des secteurs dans les déciles de liquidité des entreprises d'au moins un salarié en milieu de distribution (en %)

Secteurs	Taux de non-recours sectoriel			Part des secteurs dans le non-recours du décile		
	D4	D5	D6	D4	D5	D6
C1	20	19	18	3	2	1
C2	SS	SS	SS	SS	SS	SS
C3	19	20	11	0	0	0
C4	SS	SS	SS	SS	SS	SS
C5	15	13	11	3	3	2
DE	31	26	48	1	1	2
FZ	15	14	12	14	15	9
GZ	23	22	20	34	35	20
HZ	16	15	13	3	4	3
IZ	8	8	10	5	3	2
JZ	30	27	27	6	6	4
LZ	21	21	24	3	3	2
MN	25	22	18	21	22	26
OQ	13	13	21	3	3	28
RU	7	8	11	3	2	2
Tous secteurs	18	18	18	100	100	100

Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole.

Lecture : le taux de non-recours des entreprises d'au moins un salarié du cinquième décile de rentabilité appartenant au secteur LZ est de 21 %. En considérant les entreprises d'au moins un salarié du dixième décile de liquidité appartenant au secteur LZ, la part de ces entreprises *non recourantes* dans l'ensemble des entreprises du cinquième décile de rentabilité *non-recourantes* tous secteurs confondus est de 3 %.

Sources : 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)

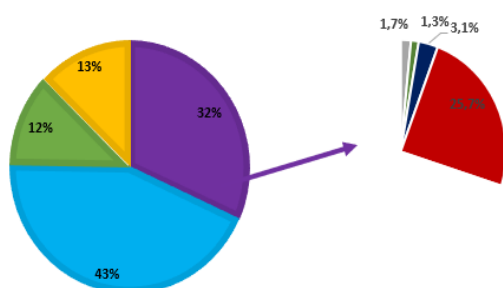


ANNEXE 7

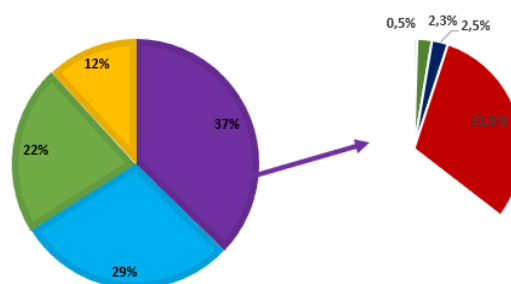
UN NON-RECOURS « SUBI » OU PLUTÔT VOLONTAIRE ?

Graphique A21 – Décomposition du non-recours en non-recours « volontaire » et « subi », par secteur

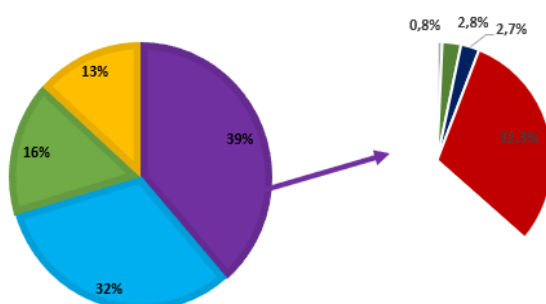
C1 – Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac



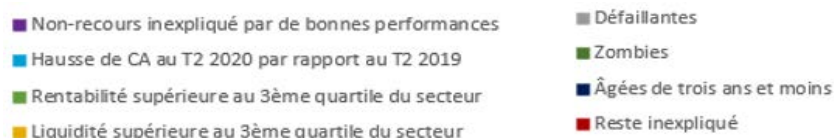
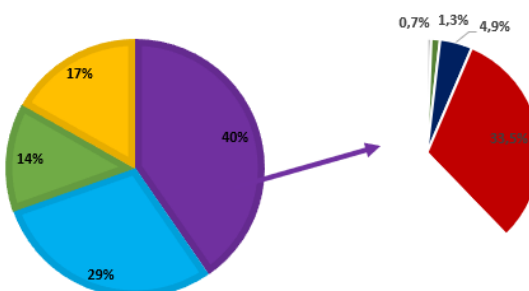
C3 – Fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques ; fabrication de machines



C5 – Fabrication d'autres produits industriels

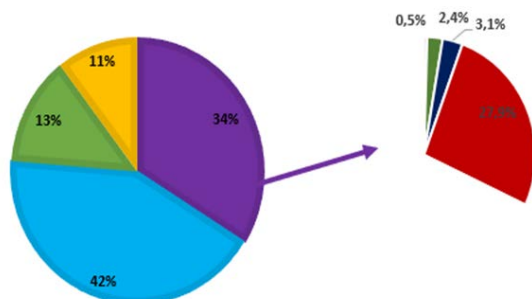


FZ – Construction

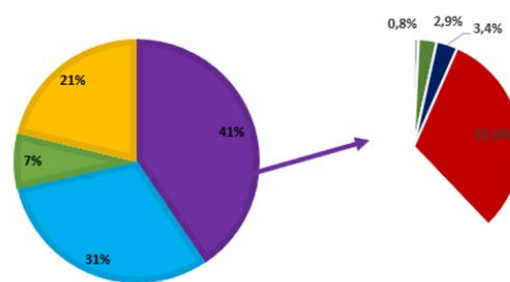


Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole et hors comptes imputés qui sont observées dans les données de TVA (DGFiP)

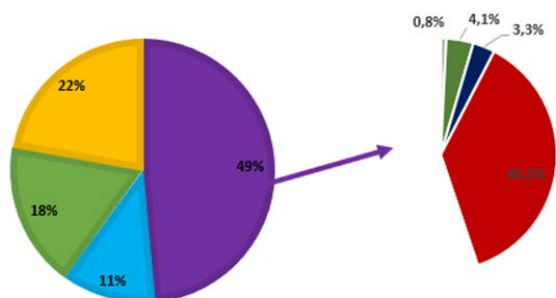
GZ – Commerce ; réparation d'automobiles
et de motocycles



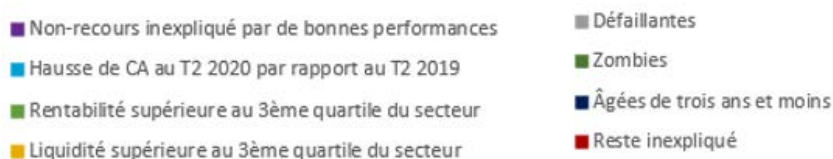
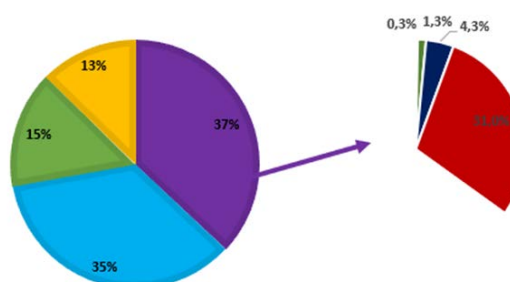
HZ – Transports et entreposage



IZ – Hébergement et restauration



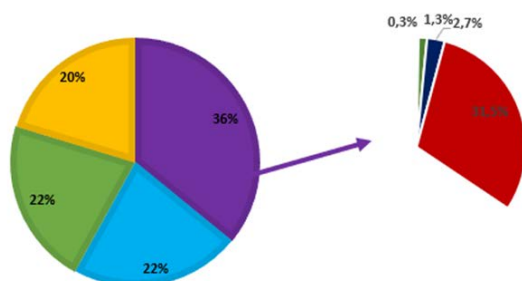
JZ – Information et communication



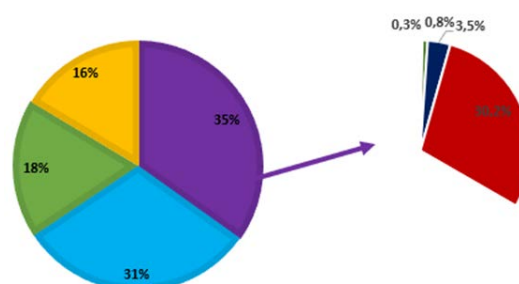
Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole et hors comptes imputés qui sont observées dans les données de TVA (DGFIP)

Sources : 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, Sirene 2020)

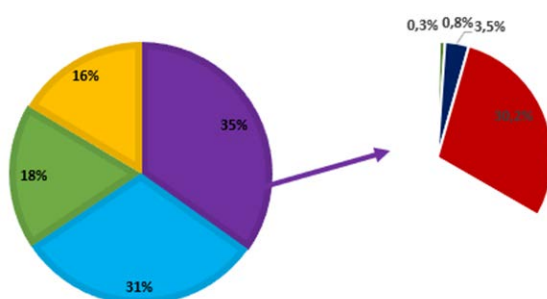
LZ – Activités immobilières



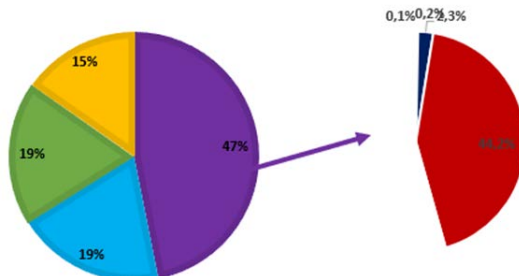
MN – Activités scientifiques et techniques ; services administratifs de soutien



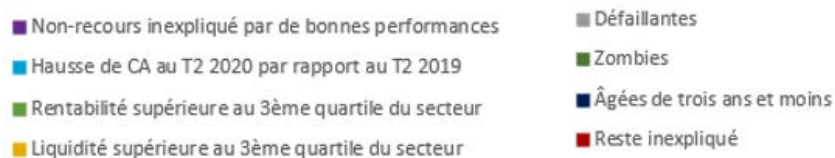
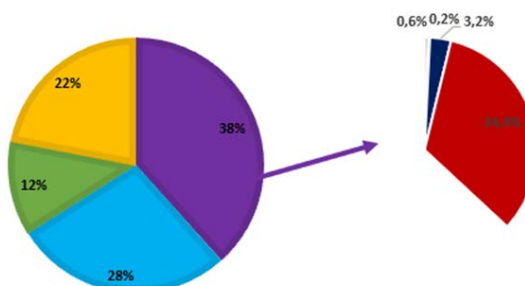
OQ – Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale



DE – Industries extractives



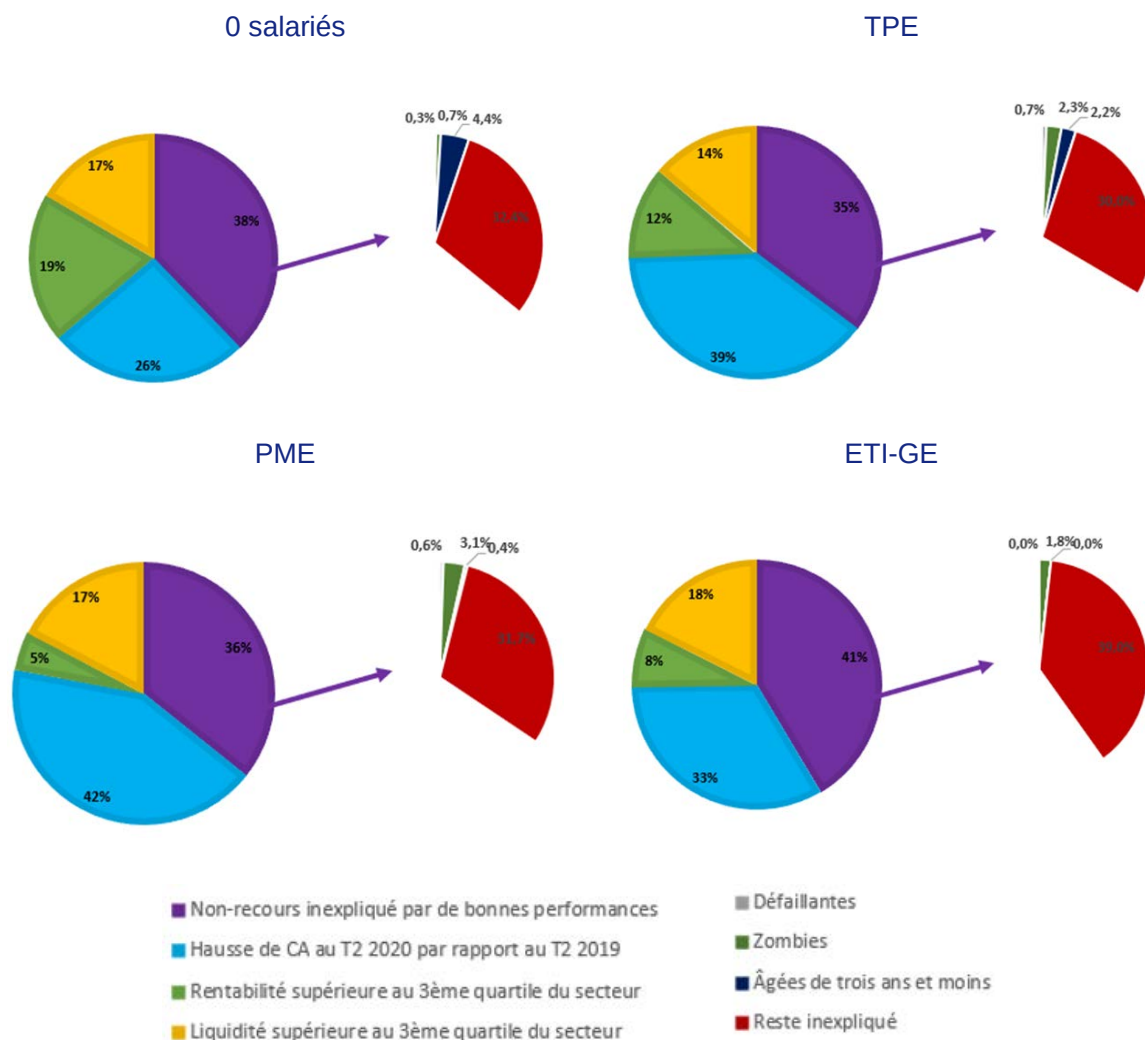
RU – Autres activités de services



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole et hors comptes imputés qui sont observées dans les données de TVA (DGFIP)

Sources : 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, Sirene 2020)

**Graphique A22 – Décomposition du non-recours en non-recours « volontaire » et « subi »
par classes de taille**



Champ : entreprises du secteur marchand, hors secteurs financier et agricole et hors comptes imputés qui sont observées dans les données de TVA (DGFIP)

Sources : 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, Sirene 2020)



ANNEXE 8

CONSTITUTION DE LA BASE « UNION »

Les données sur le recours

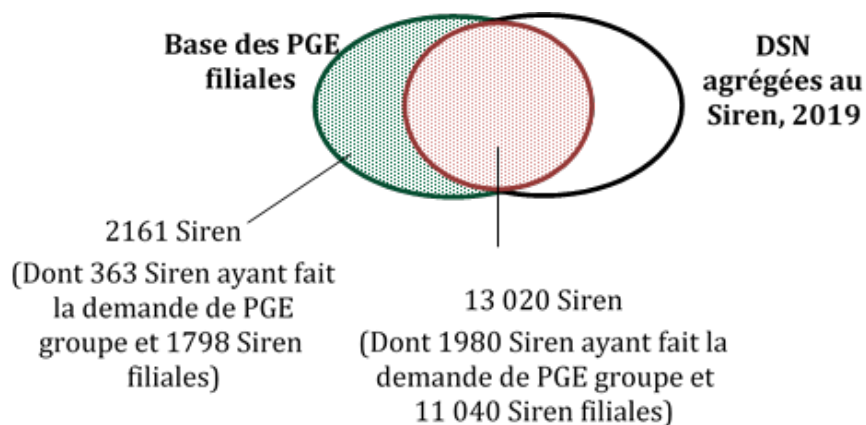
Le premier compartiment de la base Union est constitué par la concaténation des données de :

- 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 prêt garanti par l'État (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.

Graphique A23 – Appariement PGE filiales – DSN agrégées



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 6,5 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 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 :

- 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)

Tableau A6 – Intersection des données de dispositifs avec les sources externes (en %)

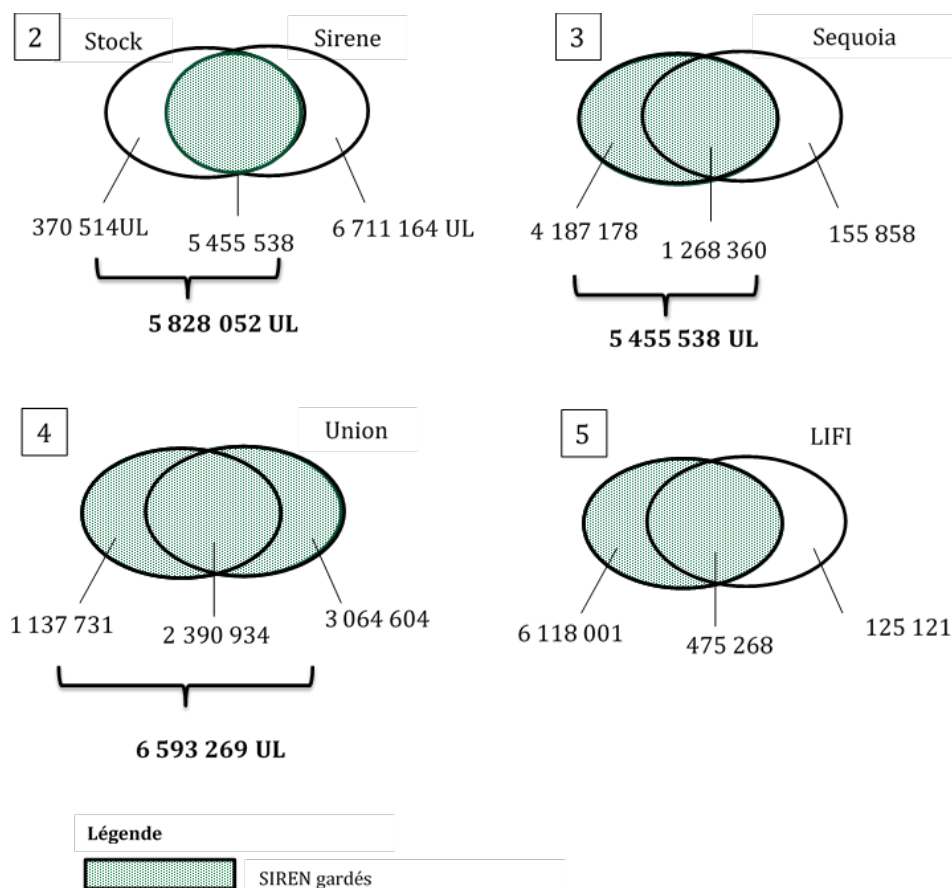
Dispositif		Source externe	Sequoia effectifs, ACOSS (2019)	FARE, Insee (2018)	Stock d'entreprises, Insee (2019)	Base des non-salariés, Insee (2017)
Fonds de solidarité	de	% SIREN	29,3	46,6	75,7	51,7
		% montant	55,8	62,9	82,3	41,0
PGE		% SIREN	70,8	79,2	91,7	46,5
		% montant	92,2	90,8	96,8	17,5
Reports charges sociales	de	% SIREN	36,1	39,5	59,7	39,2
		% montant	69,5	64,5	77,8	20,6
Activité partielle		% SIREN	93,7	73,3	89,0	35,5
		% montant	97,4	84,6	94,8	16,0
Union des quatre dispositifs	des	% SIREN	36,3	44,0	67,8	41,9
		% montant	86,6	84,5	93,2	20,6

Lecture : 79 % des SIREN de la base PGE sont présents dans la base FARE en 2018.

Sources : France Stratégie et Pôle Science des données de l'IGF d'après données Insee, ACOSS, Bpifrance, DGT, DGFIP, DARES

Le schéma ci-dessous montre l'évolution du nombre d'entreprises après chaque appariement. Au final, la base Union contient 6,5 millions d'entreprises.

Graphique A24 – Chiffrages des jointures pour le référentiel

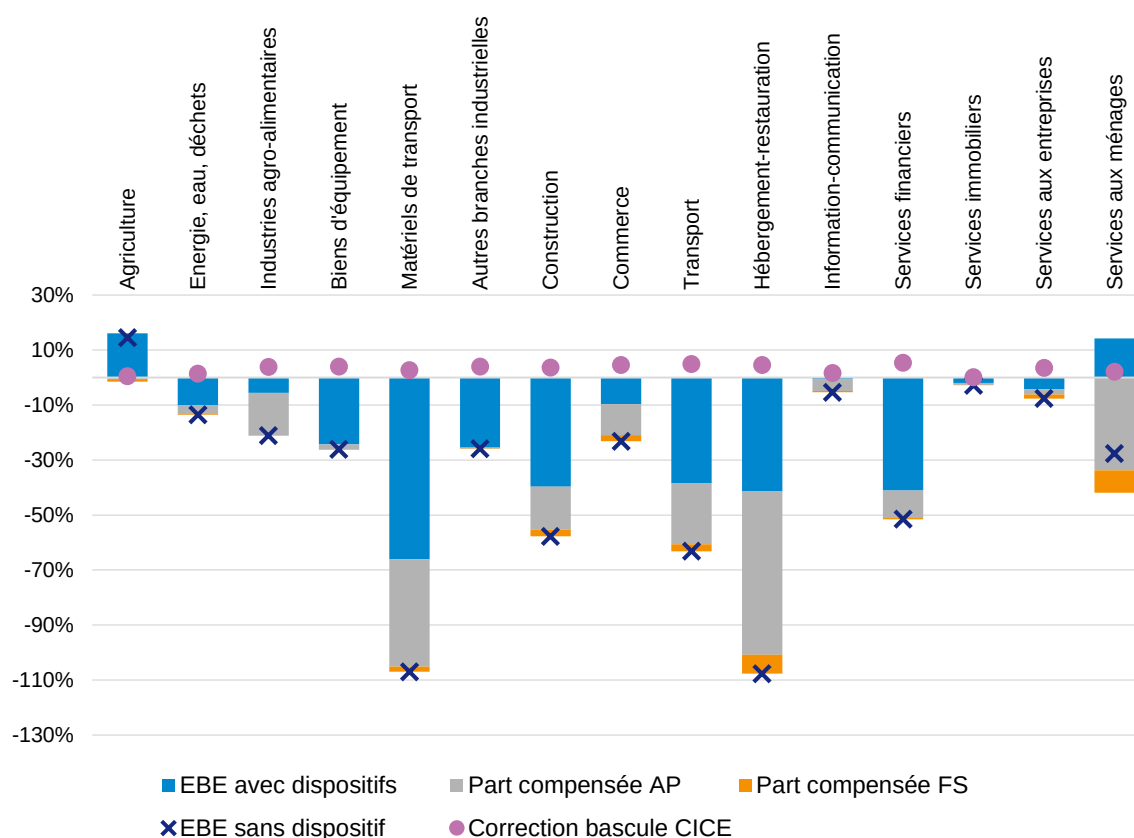




ANNEXE 9

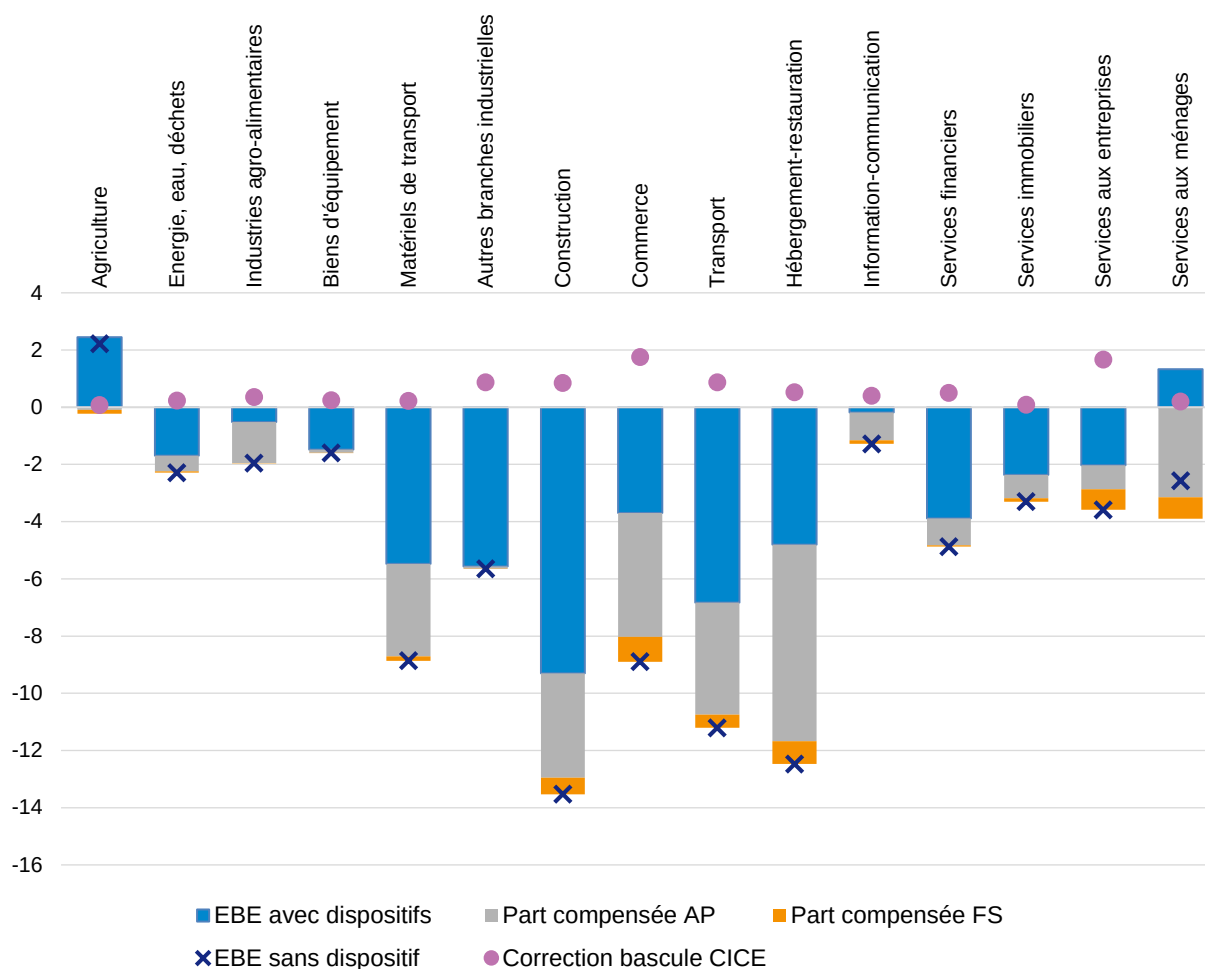
ESTIMATION DE L'IMPACT DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AU NIVEAU SECTORIEL

Graphique A25 – Contribution des dispositifs de soutien à la variation de l'EBE lors de la première vague (en %)



Sources : Comptes nationaux base 2014 (Insee), données DGFIP (FS), Dares (AP)

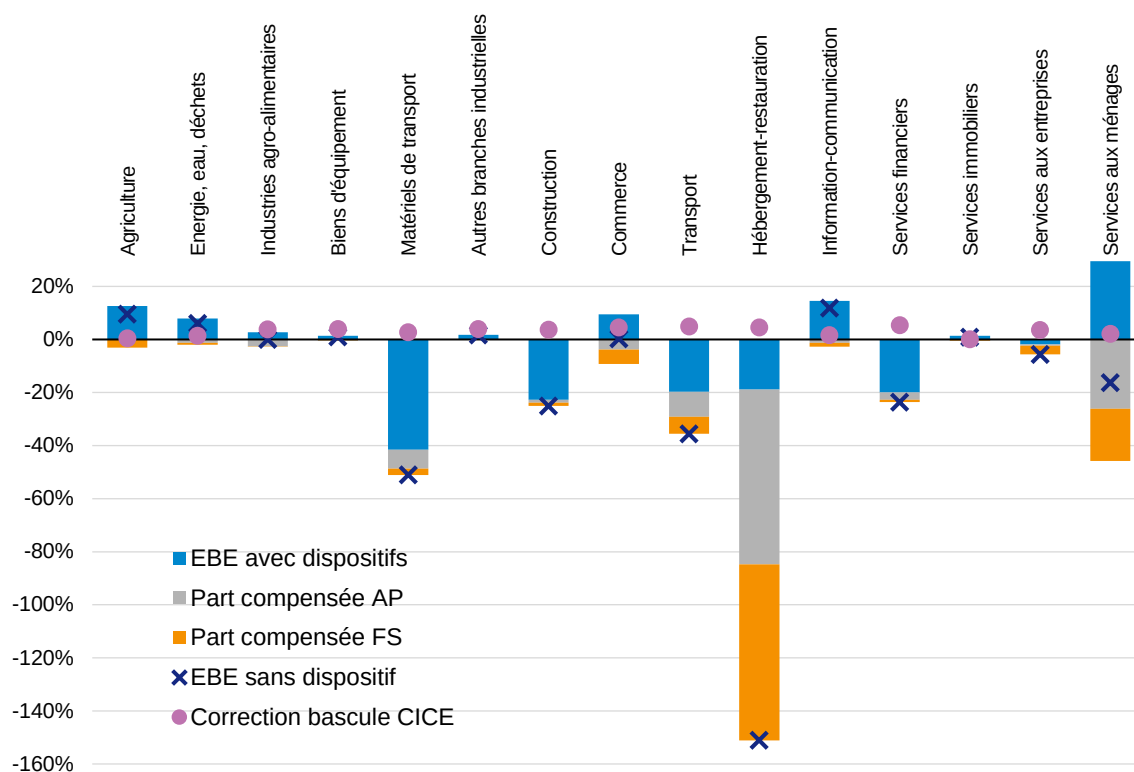
**Graphique A25bis – Contribution des dispositifs de soutien à la variation de l'EBE
lors de la première vague (en Md€)**



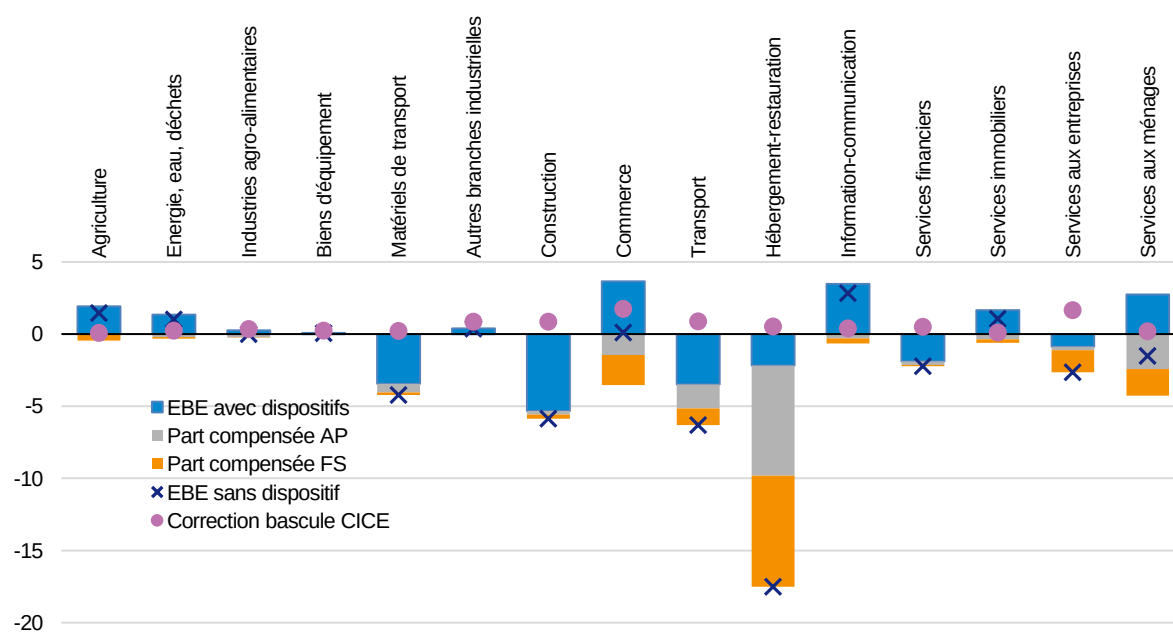
Lecture : d'après la comptabilité nationale, le secteur de l'hébergement-restauration a connu une baisse de - 41,4 % de son EBE lors de la première vague (T2-T3 2020), en comparaison avec la période pré-crise (premier semestre 2019). Les dispositifs de soutien ont permis de compenser la baisse de l'EBE à hauteur de - 7 points pour le fonds de solidarité et - 59 points pour l'activité partielle. Autrement dit, sans ces deux dispositifs et à comportement inchangé la baisse de l'EBE du secteur de l'hébergement-restauration aurait été de - 108 %.

Sources : Comptes nationaux base 2014 (Insee), données DGFIP (FS), Dares (AP)

Graphique A26 – Contribution des dispositifs de soutien à la variation de l'EBE lors de la deuxième vague (en %)

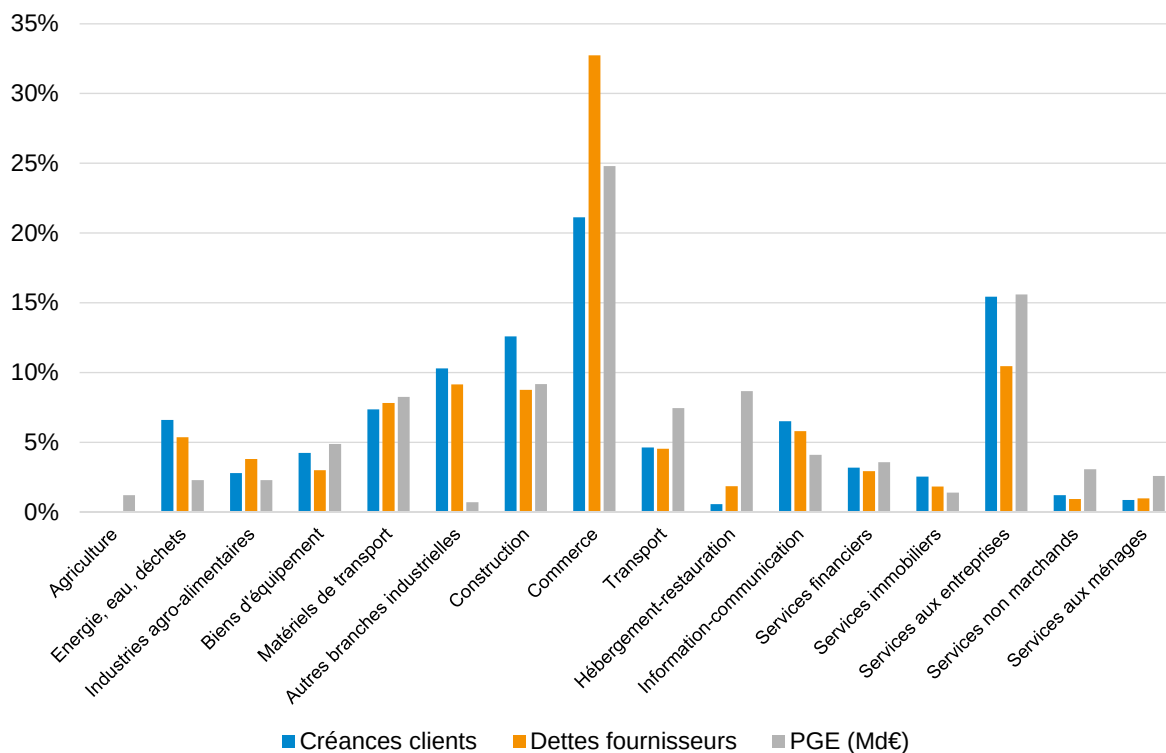


Graphique A26bis – Contribution des dispositifs de soutien à la variation de l'EBE lors de la deuxième vague (en Md€)



Sources : Comptes nationaux base 2014 (Insee), données DGFIP (FS), Dares (AP)

Graphique A27 – Répartition par secteur du PGE, des créances clients et dettes fournisseurs 2018



Lecture : le secteur du commerce représente 24,8 % des montants des PGE versés depuis mars 2020. Ce même secteur représentait en 2018 32,8 % des dettes fournisseurs et 21,1 % des créances clients.

Sources : Fare 2018, données BPI France/DGTrésor (PGE)



ANNEXE 10

ROBUSTESSE DU MODÈLE DE PRÉDICTION DE LA VALEUR AJOUTÉE

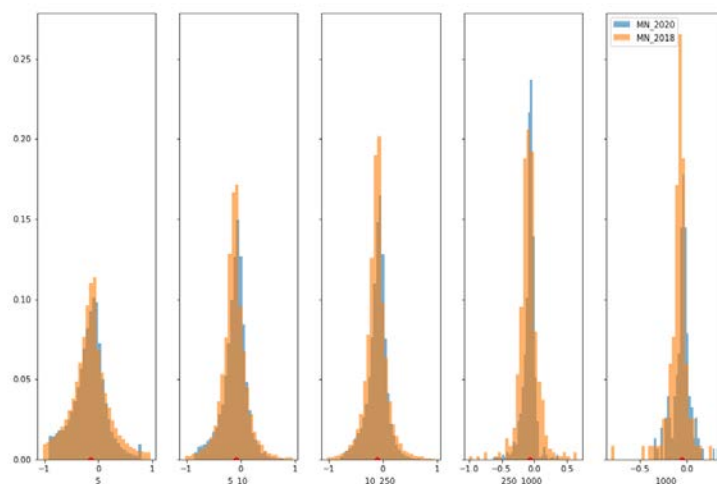
Une comparaison de la distribution des taux d'accroissement de la valeur ajoutée par tranche d'effectifs x secteurs en 2018 et en 2020

La comparaison de la distribution du taux d'accroissement de la valeur ajoutée entre 2019 et 2020, prédite par notre modèle, et le taux d'accroissement observé dans les données comptables entre 2017 et 2018 permet de tester les hypothèses suivantes :

- la sous-estimation ou la surestimation de la variance du taux d'accroissement de la valeur ajoutée. Une sous-estimation de la variance aurait pour conséquence de limiter la robustesse des résultats pour le premier et le dernier décile ;
- la présence d'outliers. Il s'agit en particulier de vérifier que, pour la majorité des observations, le taux d'accroissement de la valeur ajoutée soit compris entre -1 et 1 ;
- une translation vers la gauche de la distribution pour les secteurs les plus touchés.

Les deux premiers graphiques fournissent un exemple de cette comparaison pour le secteur des services aux entreprises (MN) et pour celui de la fabrication de matériels de transports (C4). La variance est relativement stable entre les deux périodes. De même on n'observe pas d'augmentation significative du nombre d'outliers. Le troisième graphique présente cette comparaison pour le secteur de l'hébergement-restauration. On observe une forte translation vers la gauche ainsi qu'une augmentation de la variance. Celle-ci peut se justifier notamment par une reprise très différenciée de l'activité touristique selon les territoires.

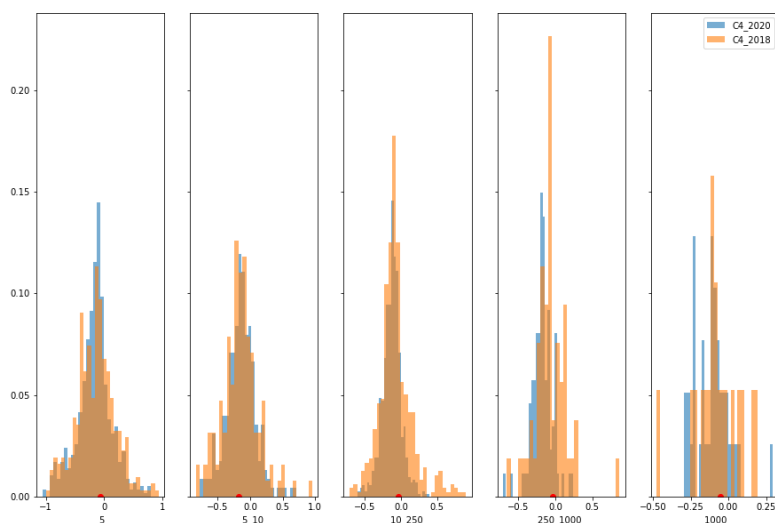
Graphique A28 – Distribution de l'évolution de la valeur ajoutée prédite 2020-2019, comparée à l'évolution de la valeur ajoutée 2017-2018 pour le secteur des services aux entreprises par tranche d'effectifs



Lecture : le graphique représente la distribution du taux d'accroissement observée en 2018 (orange) et estimée en 2020 (bleu) pour différentes tranches d'effectifs (moins de 5 salariés, entre 5 et 10 salariés, entre 250 et 1 000 salariés, et plus de 1 000 salariés), pour le secteur des services aux entreprises

Sources : Données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE)

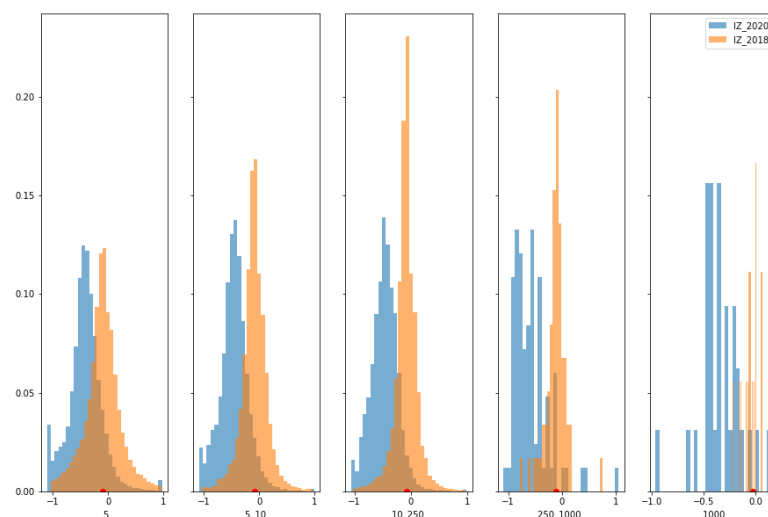
Graphique A29 – Distribution de l'évolution de la valeur ajoutée prédite 2020-2019, comparée à l'évolution de la valeur ajoutée 2017-2018 pour le secteur de la fabrication de matériels de transport par tranche d'effectifs



Lecture : le graphique représente la distribution du taux d'accroissement observée en 2018 (orange) et estimée en 2020 (bleu) pour différentes tranches d'effectifs (moins de 5 salariés, entre 5 et 10 salariés, entre 250 et 1 000 salariés, et plus de 1 000 salariés) pour le secteur de la fabrication de matériels de transport (C4).

Sources : Données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE)

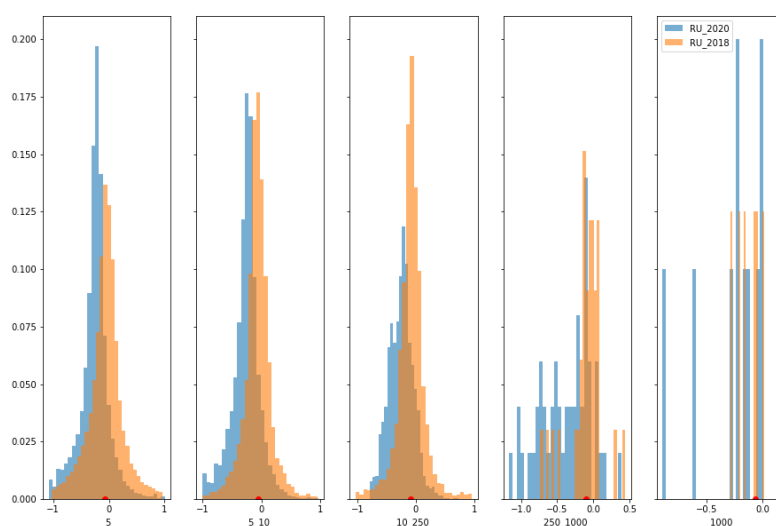
Graphique A30 – Distribution de l'évolution de la valeur ajoutée prédite 2020-2019, comparée à l'évolution de la valeur ajoutée 2017-2018 pour le secteur de l'hébergement et de la restauration par tranche d'effectifs



Lecture : le graphique représente la distribution du taux d'accroissement observée en 2018 (orange) et estimée en 2020 (bleu) pour différentes tranches d'effectifs (moins de 5 salariés, entre 5 et 10 salariés, entre 250 et 1 000 salariés, et plus de 1 000 salariés), pour le secteur de l'hébergement et de la restauration.

Sources : Données DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE)

Graphique A31 – Distribution de l'évolution de la valeur ajoutée prédite 2020-2019, comparée à l'évolution de la valeur ajoutée 2017-2018 pour le secteur des services aux ménages par tranche d'effectifs



Lecture : le graphique représente la distribution du taux d'accroissement observée en 2018 (orange) et estimée en 2020 (bleu) pour différentes tranches d'effectifs (moins de 5 salariés, entre 5 et 10 salariés, entre 250 et 1 000 salariés, et plus de 1 000 salariés), pour le secteur des services aux ménages.

Sources : Données DGFIP (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE)

Test de robustesse à partir des données de la comptabilité nationale¹

Afin de tester la robustesse du modèle, les variations de la valeur ajoutée prédite entre 2019 et 2020 sont comparées à celles publiées par la comptabilité nationale.

Tableau A7 – Comparaison de l'évolution de la valeur ajoutée prédite par le modèle à la valeur ajoutée de la comptabilité nationale agrégée au secteur A17

A17	Activité	Valeur ajoutée (comptabilité nationale)	Valeur ajoutée (modèle)	TVA brute
C1	Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	-3,1	-4,4	-4,4
C3	Fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques	-11,9	-6,7	-12,6
C4	Fabrication de matériels de transport	-27,6	-12,6	-21,8
C5	Fabrication d'autres produits industriels	-9,5	-8,7	-10,5
DE	Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	-2,9	-8,4	-2,7
FZ	Construction	-16	-9,3	-12,5
GZ	Commerce de gros et détail, transports, hébergement et restauration	-6,1	-6,8	-7,7
HZ	Transport et entreposage	-23	-14,4	-13
IZ	Hébergement-restauration	-41,5	-40,1	-40,1
JZ	Information et communication	1	-3,5	-2
LZ	Activités immobilières	-1,3	-11,5	-18,1
MN	Activités spécialisées, scientifiques et techniques et activités de services administratifs et de soutien	-6,2	-8,7	-9,6
RU	Autres activités de services	-22,7	-25,8	-21,4

Sources : Pôle Science des Données, IGF. Données DGFIP et Insee

Les évolutions de la valeur ajoutée prédites par le modèle pour les secteurs des services aux ménages (RU), des services aux entreprises (MN), de l'hébergement-restauration (IZ), ainsi que du commerce de gros et détail (GZ), de l'information et communication (JZ), de la fabrication de denrées alimentaires (C1) et des autres secteurs industriels (C5) sont très proches de celles de la comptabilité nationale.

Les autres secteurs présentent un écart avec la comptabilité nationale. Ces écarts peuvent s'expliquer par une différence de champ entre la comptabilité nationale et les sous-

¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5354742?sommaire=5354786#titre-bloc-1>

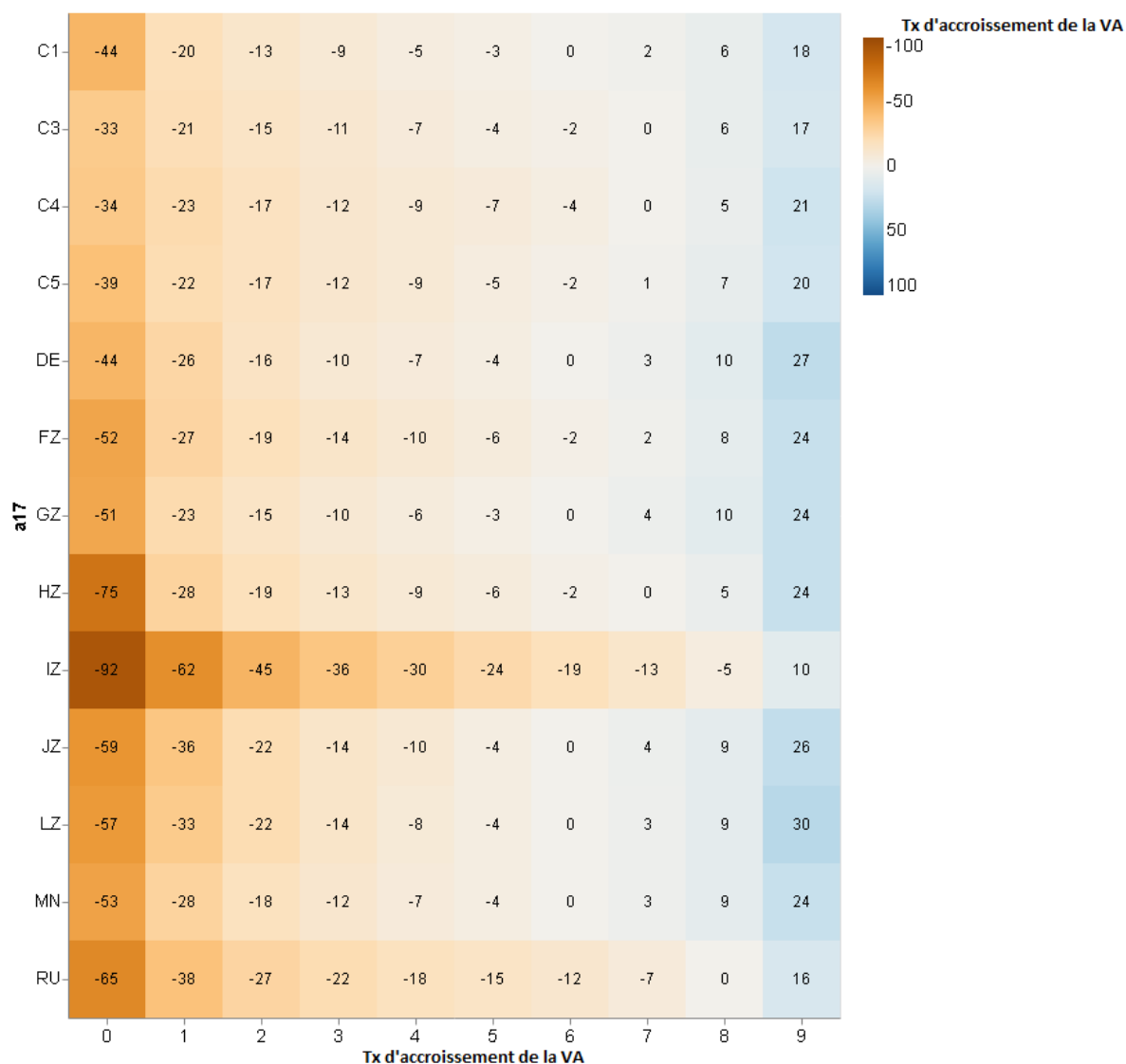
secteurs assujettis à la TVA, ou par une mauvaise estimation de la relation entre le taux d'accroissement de la TVA et de la valeur ajoutée.

L'écart entre le modèle et la comptabilité nationale s'explique par les spécificités de chaque secteur

Les écarts constatés entre les valeurs prédites par le modèle et la comptabilité nationale remettent en cause la robustesse du modèle. Il convient de détailler, secteur par secteur, si l'écart provient d'un biais dans les données, ou d'une hypothèse d'un modèle :

- **Matériels de transport et fabrication d'équipements électriques** : ces secteurs présentent une sous-estimation de l'évolution de la valeur ajoutée par rapport à celle donnée par la comptabilité nationale. Ces secteurs se caractérisent par une capacité de stockage de leur production supérieure aux autres, en particulier pour la fabrication de matériels de transport. Cette capacité de stockage se traduit par un décalage entre la vente, soit la déclaration de TVA, et la fabrication, soit la production de valeur ajoutée. Ce décalage se traduit par une sous-estimation de la valeur ajoutée en 2020. L'écart pourrait également s'expliquer par une mauvaise estimation des coûts fixes à partir de notre modèle. Ainsi les résultats relatifs à ces deux sous-secteurs doivent être pris avec précaution. Néanmoins, le secteur de la fabrication de matériels de transport apparaît bien comme le secteur industriel plus impacté d'après le modèle et d'après la comptabilité nationale ;
- **L'énergie, l'eau et les déchets** : la baisse du taux d'accroissement de la valeur ajoutée est près de quatre fois plus importante que celle de la TVA brute. Ce résultat se justifie par la structure des coûts de ce secteur, dominé par les coûts fixes. Cependant, la surestimation des coûts fixes peut conduire à une surestimation de la baisse de TVA ;
- **Construction** : la sous-estimation de la baisse de valeur ajoutée dans le secteur de la construction pourrait s'expliquer par un décalage entre la facturation, et donc la déclaration de TVA, et la réalisation des travaux, soit la production de valeur ajoutée ;
- **Transports et entreposage** : le modèle sous-estime l'ampleur de la perte d'activité, sans doute en raison de l'exonération de TVA pour le transport de personnes à l'international, très fortement impacté par la crise, et pour le transport de marchandises à l'extérieur de l'Union européenne. Ainsi, l'écart s'expliquerait davantage par une différence de champ que par une erreur de prédiction ;
- **Activités immobilières** : ce secteur est composé principalement de la location et de l'exploitation de biens immobiliers, non assujettis à la TVA. À l'inverse des activités marchandes de biens immobiliers, ce sous-secteur n'a pas, ou peu, été affecté par la crise. Ainsi, la sous-estimation de la valeur ajoutée pour ce sous-secteur se justifie entièrement par la restriction au champ des activités marchandes de biens immobiliers.

Graphique A32 – Taux d'accroissement de la valeur ajoutée 2020 par secteur et décile de valeur ajoutée (en %)



Lecture : les entreprises du cinquième décile du secteur LZ en termes d'évolution de la valeur ajoutée sans dispositifs ont connu une baisse de leur valeur ajoutée en 2020 de - 8 %.

Sources : Données DGFIP (FS), Dares (AP), Acoiss (RCS, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE)



ANNEXE 11

RÉPARTITION DES SUBVENTIONS EN FONCTION DE LA VARIATION DES CHIFFRES D'AFFAIRES

Tableau A8 – 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
Entre 0 % et 10 %	57	68	76	14	13	10
Entre 10 % et 20 %	73	79	79	8	8	8
Entre 20 % et 30 %	78	86	86	7	5	5
30 % et plus	85	91	91	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
Entre 0 % et 10 %	8	6	4	5	4	3
Entre 10 % et 20 %	5	4	5	4	3	3
Entre 20 % et 30 %	4	3	3	3	2	2
30 % et plus	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		
Entre 0 % et 10 %	16	9		7		
Entre 10 % et 20 %	10	6		6		
Entre 20 % et 30 %	8	4		4		
30 % et plus	6	4		4		

Champ : entreprises observées dans TVA et DSN, ayant ou pas recouru aux aides entre mars 2020 et septembre 2020.

Lecture : 85 % 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.

Sources : 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 A9 – Montant des mesures de subventions en % de la masse salariale cumulée T4 2019 à T1 2020, selon l'intensité du choc (variation du chiffre d'affaires cumulé entre le T4 2020 et T1 2021 par rapport au T4 2019 et T1 2020)
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
Entre 0 % et 10 %	44	51	66	16	21	15
Entre 10 % et 20 %	61	78	79	11	8	8
Entre 20 % et 30 %	65	90	90	10	4	4
30 % et plus	82	91	93	6	3	2
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
Entre 0 % et 10 %	11	11	8	8	6	4
Entre 10 % et 20 %	8	5	5	5	3	3
Entre 20 % et 30 %	7	2	2	4	1	1
30 % et plus	3	2	1	2	1	1
Variation du CA	Hausse supérieure à 30 %					
Taux de recours - Masse salariale	Entreprises	Masse salariale		Subvention		
	% Ligne	% Ligne		% Ligne		
Entre 0 % et 10 %	21	11		7		
Entre 10 % et 20 %	15	6		6		
Entre 20 % et 30 %	14	3		3		
30 % et plus	7	3		2		

Champ : entreprises observées dans TVA et DSN, ayant ou pas recouru aux aides entre octobre 2020 et mars 2021.

Lecture : 82 % des entreprises ayant un taux de recours (subvention/masse salariale) supérieur à 30 % ont observées une baisse de leur chiffre d'affaires au T4 2020 par rapport au T4 2019.

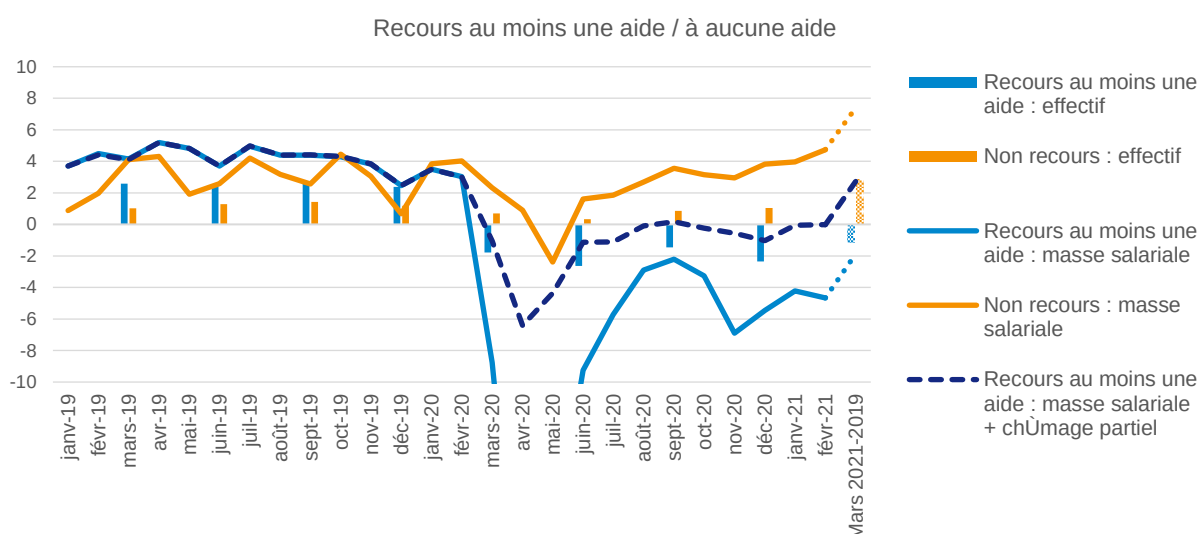
Sources : France Stratégie/IGF, d'après données DGFIP (FS, TVA), Dares (AP), Acoiss (RCS, Sequoia 2020, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017)



ANNEXE 12

ÉVOLUTION EN GLISSEMENT ANNUEL DE LA TRAJECTOIRE DE LA MASSE SALARIALE, DE L'EFFECTIF ET DU CHIFFRE ANNUEL

Graphique A33 – Évolution en glissement annuel de la trajectoire de la masse salariale et des effectifs, Tous secteurs – Au moins une aide



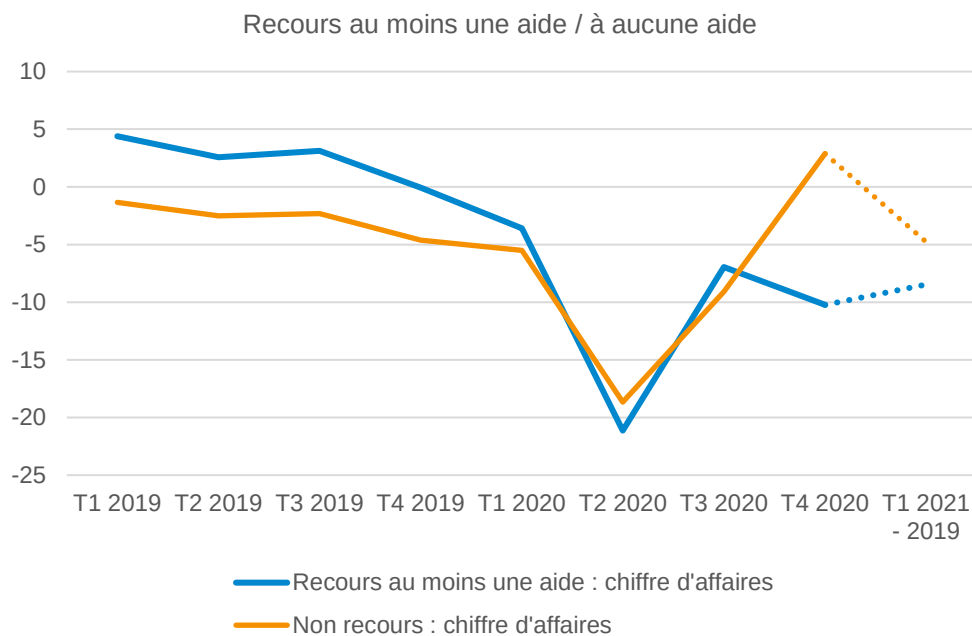
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles). Le groupement comporte **858 258** entreprises recourantes et **150 623** non recourantes

Note : le taux de variation calculé en mars 2021 correspond à un glissement biannuel entre mars 2021 et mars 2019 (« Mars 2021-2019 »).

Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises ayant eu recours à au moins un dispositif est inférieure d'environ 28 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019.

Sources : France Stratégie / IGF d'après données AcoSS (DSN), DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

**Graphique A34 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires
Tous secteurs – Au moins une aide**



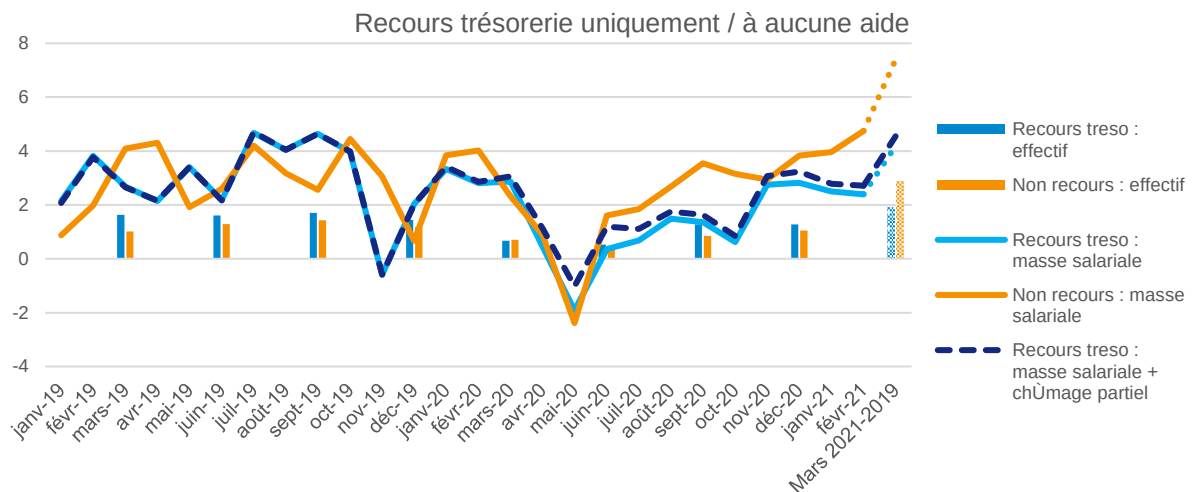
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles).

Note : le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement bi-annuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises ayant eu recours à un au moins un dispositif est inférieur d'environ 21 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Sources : France Stratégie / IGF d'après données TVA (Fare), DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

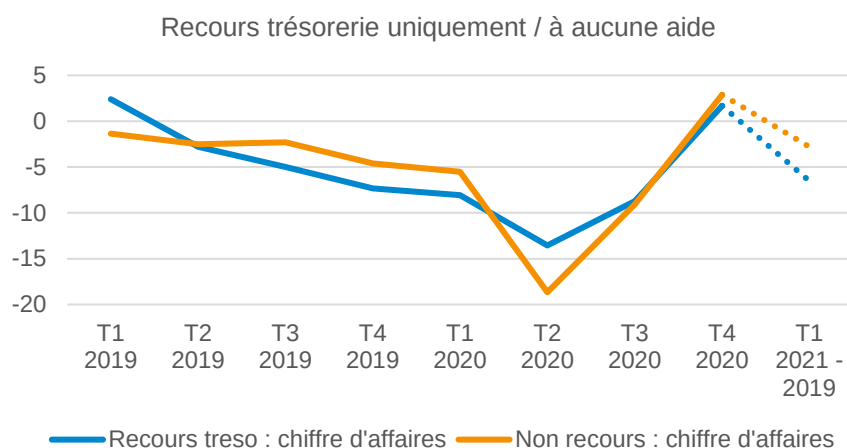
Graphique A35 – Évolution en glissement annuel de la trajectoire de la masse salariale et des effectifs, Tous secteurs – Trésorerie uniquement



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, (toutes tailles). Le groupement comporte **75 847** entreprises recourantes et **150 623** non recourantes

Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises ayant eu recours à un dispositif de trésorerie uniquement est inférieure d'environ 45 % à la masse salariale de la même population en avril 2019.

Graphique A36 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires, Tous secteurs – Trésorerie uniquement



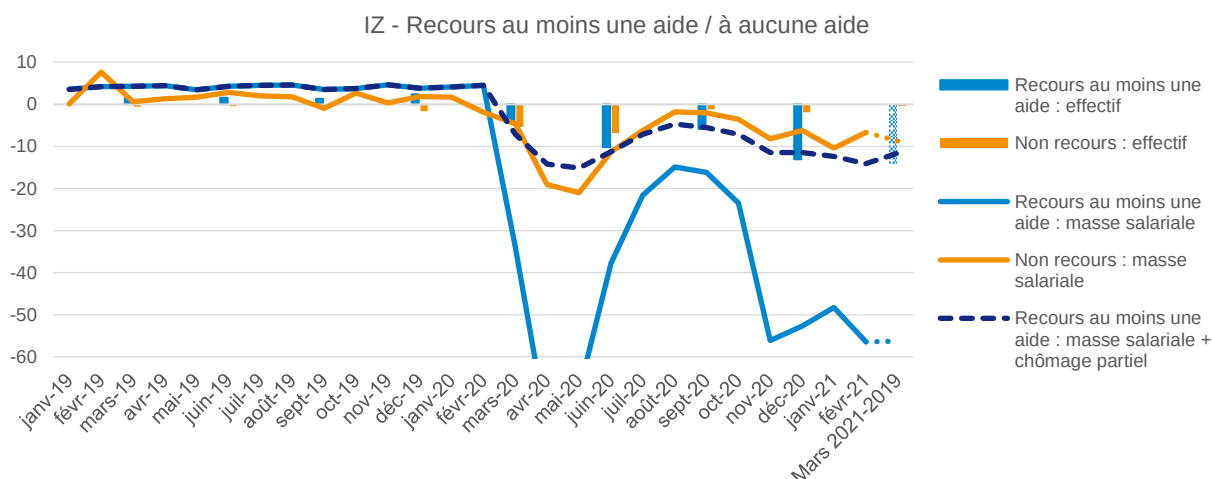
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles).

Note : le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement bi-annuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises ayant eu recours à un dispositif de trésorerie uniquement est inférieur d'environ 9 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Sources : France Stratégie / IGF d'après données TVA (Fare), DGFiP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

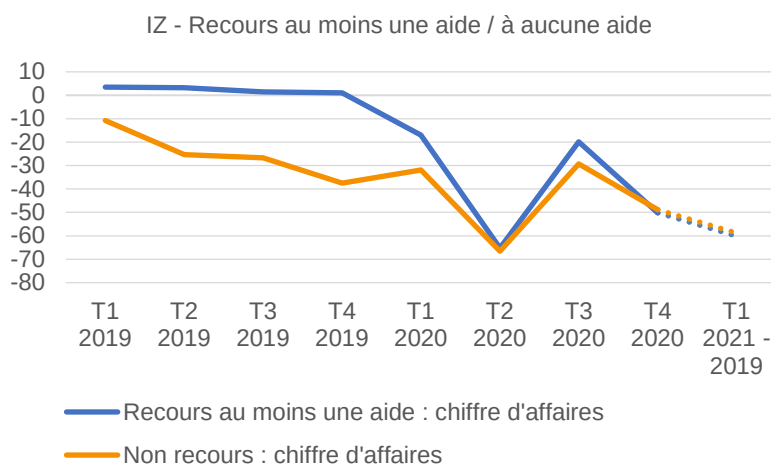
Graphique A37 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs, Hébergement et restauration – Au moins une aide



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, (toutes tailles). Le groupement comporte **95 130** entreprises recourantes et **1 773** non recourantes

Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur de l'hébergement-restauration ayant eu recours à au moins un dispositif est inférieure d'environ 77 % à celle de la même population en avril 2019.

Graphique A38 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires, Hébergement et restauration – Au moins une aide



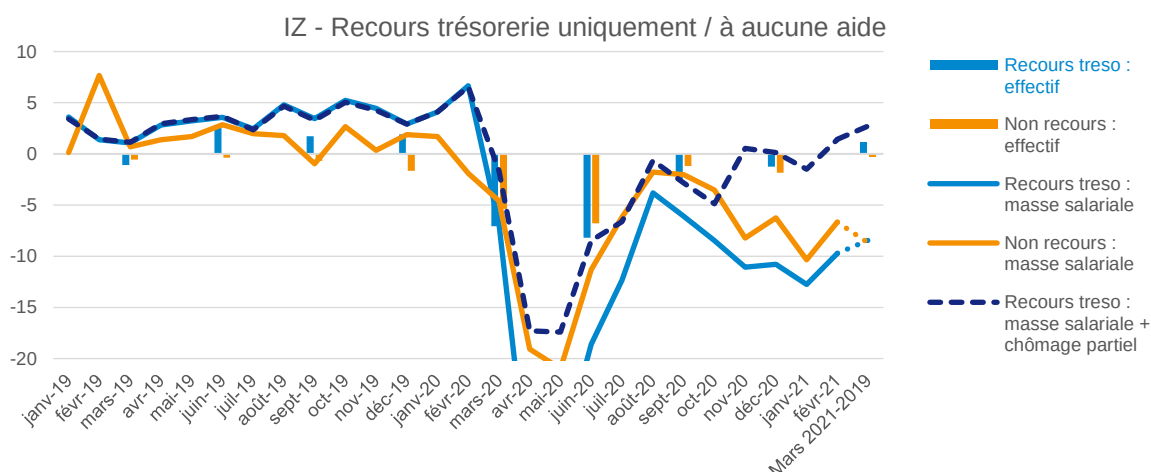
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles).

Note : le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement bi-annuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur de l'hébergement restauration ayant eu recours à un au moins un dispositif est inférieur d'environ 65 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Sources : France Stratégie / IGF d'après données TVA (Fare), DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

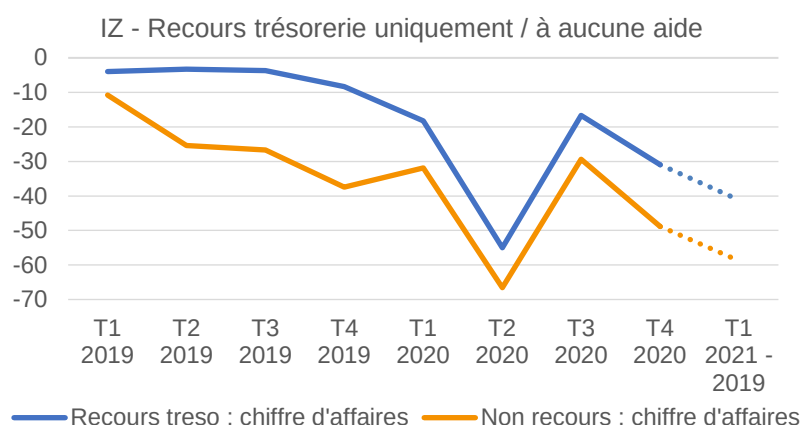
Graphique A39 – Evolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs, Hébergement et restauration – Trésorerie uniquement



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, (toutes tailles). Le groupement comporte **1 452** entreprises recourantes et **1 773** non recourantes

Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur de l'hébergement restauration ayant eu recours à un dispositif de trésorerie uniquement est inférieure d'environ 33 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019.

Graphique A40 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires, Hébergement et restauration – Trésorerie uniquement



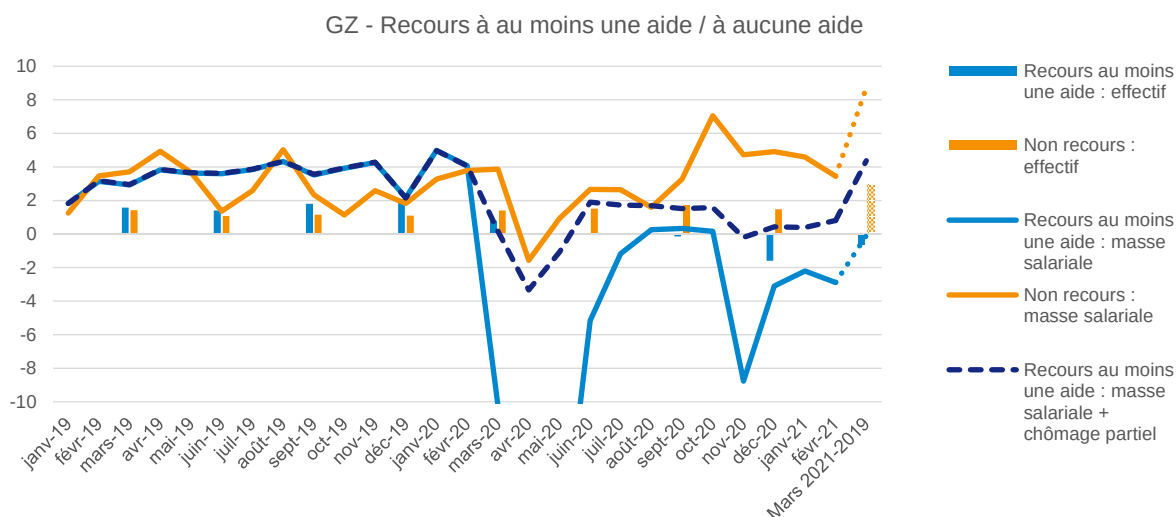
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles).

Note : le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement bi-annuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur de l'hébergement restauration ayant eu recours à un dispositif de trésorerie uniquement est inférieur d'environ 55 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Sources : France Stratégie / IGF d'après données TVA (Fare), DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

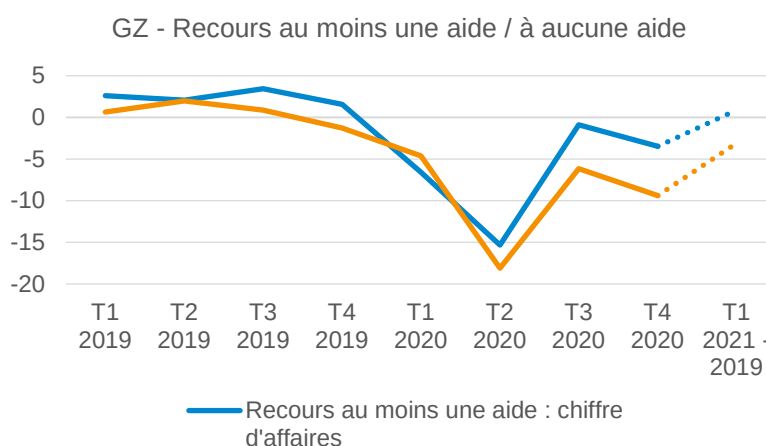
Graphique A41 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs, Commerce et réparation d'automobiles – Au moins une aide



Champ : Entreprises du secteur marchand, y compris agricole, (toutes tailles). Le groupement comporte **180 667** entreprises recourantes et **37 057** non recourantes

Lecture : En avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur du commerce ayant eu recours à au moins un dispositif est inférieure d'environ 33 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019.

Graphique A42 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires, Commerce et réparation d'automobiles – Au moins une aide



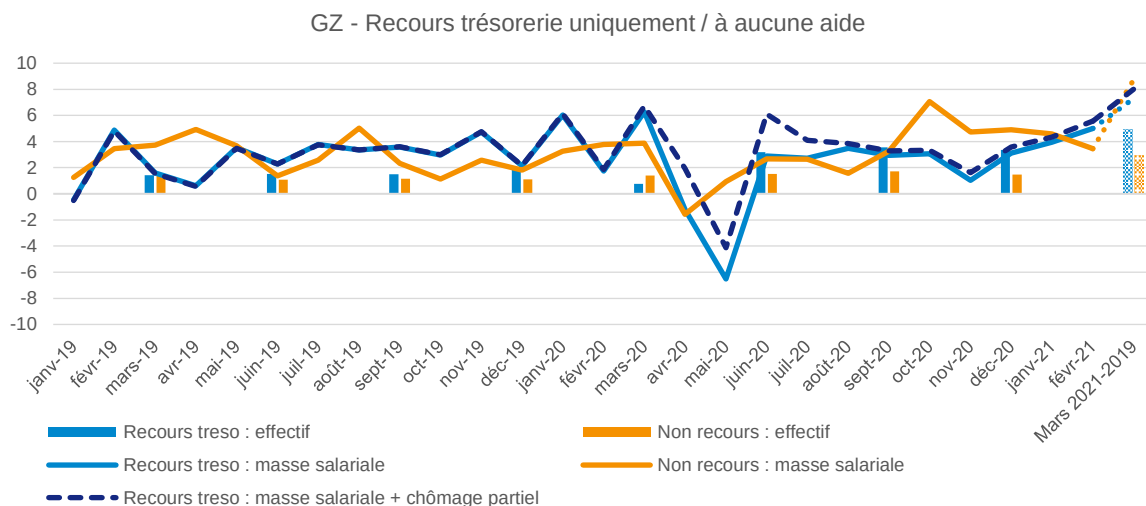
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles).

Note : le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement bi-annuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur du commerce ayant eu recours à un au moins un dispositif est inférieur d'environ 15 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Sources : France Stratégie / IGF d'après données TVA (Fare), DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

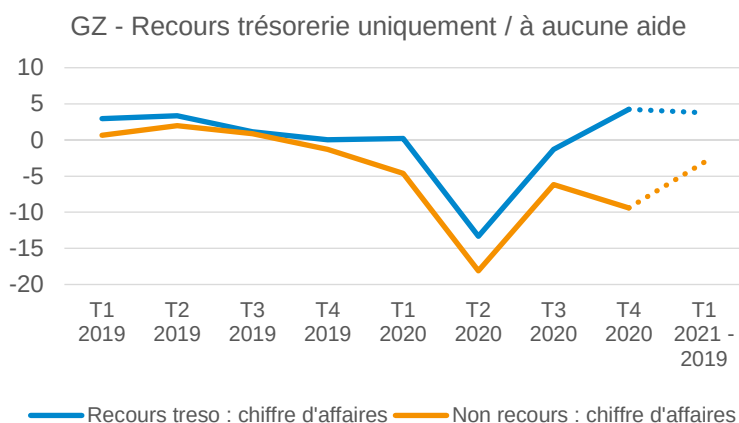
Graphique A43 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs, Commerce et réparation d'automobiles – Trésorerie uniquement



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, (toutes tailles). Le groupement comporte **16 355** entreprises recourantes et **37 057** non recourantes

Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur du commerce ayant eu recours à un dispositif de trésorerie uniquement est inférieure d'environ 1 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019.

Graphique A44 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires, Commerce et réparation d'automobiles – Trésorerie uniquement



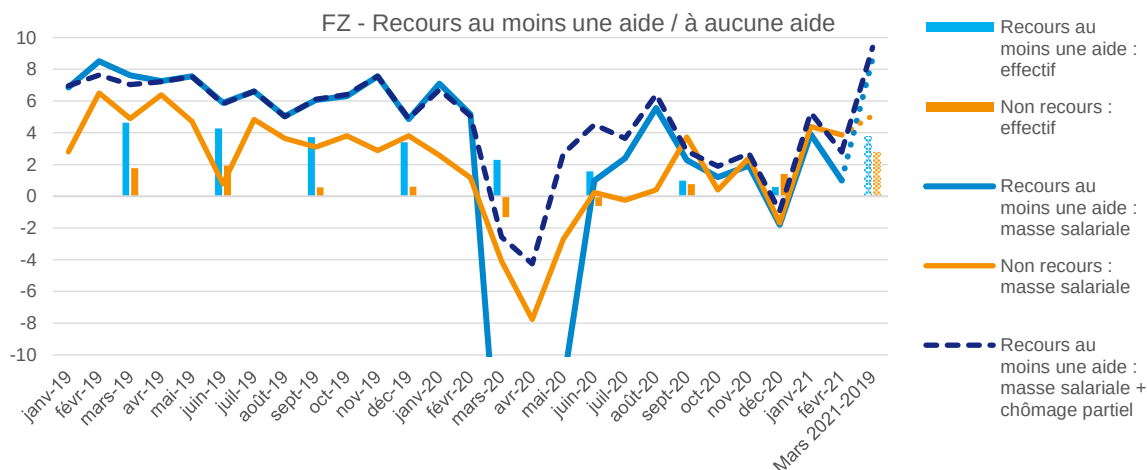
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles).

Note : Le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement bi-annuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur du commerce ayant eu recours à un dispositif de trésorerie uniquement est inférieur d'environ 13 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Sources : France Stratégie / IGF d'après données TVA (Fare), DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

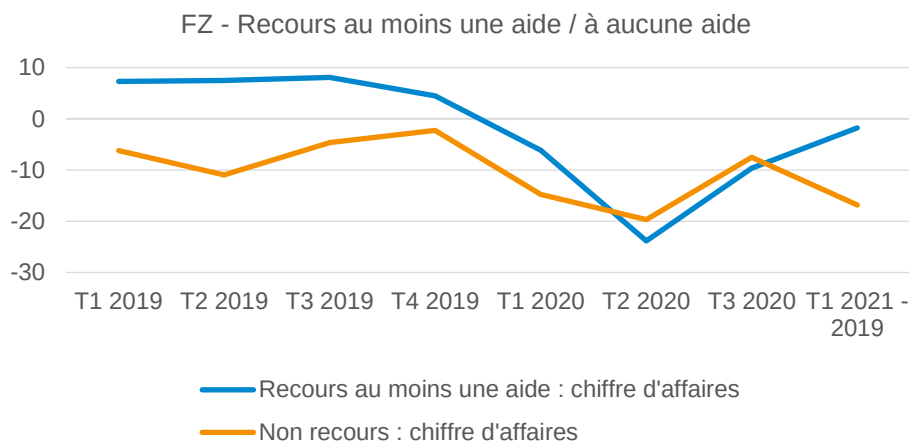
Graphique A45 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs, Construction – Au moins une aide



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, (toutes tailles). Le groupement comporte **127 277** entreprises recourantes et **12 900** non recourantes

Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur construction ayant eu recours à au moins un dispositif est inférieure d'environ 44 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019.

Graphique A46 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires, Construction – Au moins une aide



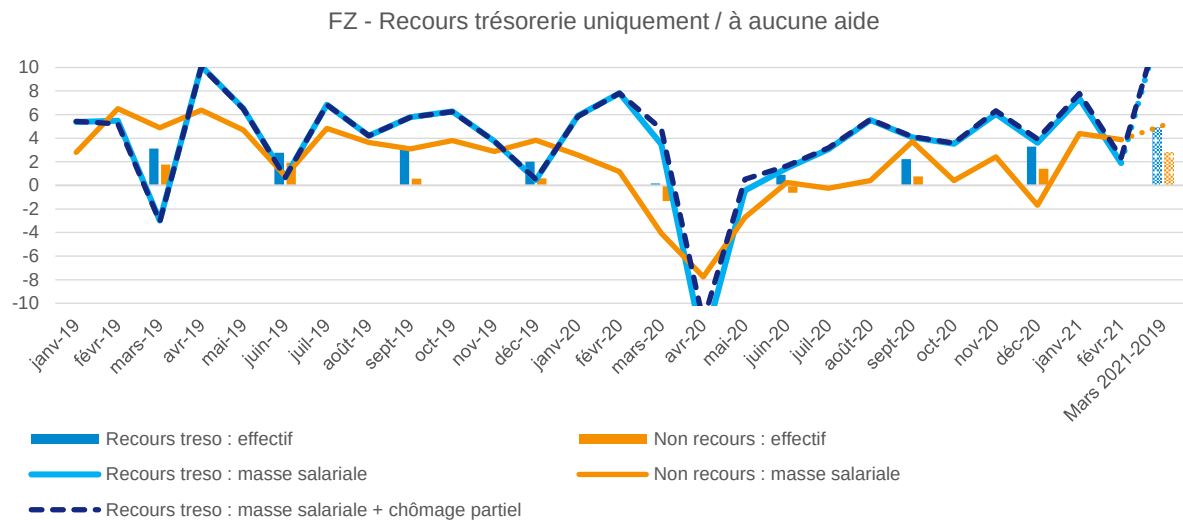
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles).

Note : le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement bi-annuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur construction ayant eu recours à un au moins un dispositif est inférieur d'environ 24 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Sources : France Stratégie / IGF d'après données TVA (Fare), DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

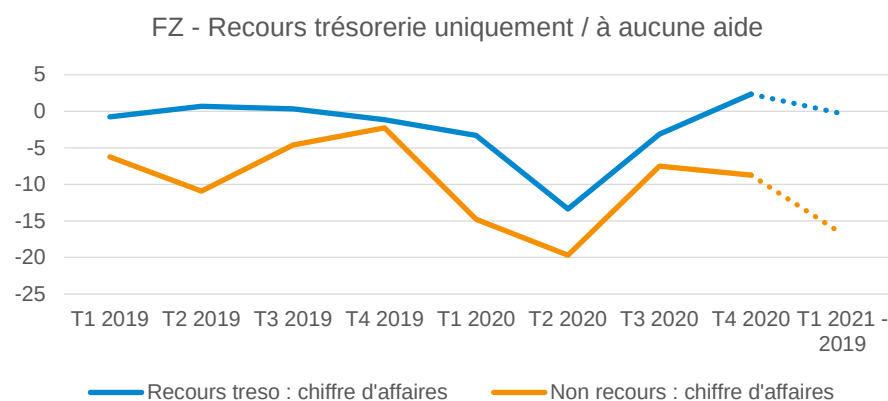
Graphique A47 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs, Construction – Trésorerie uniquement



Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur de la construction ayant eu recours à un dispositif de trésorerie uniquement est inférieure d'environ 14 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019.

Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, (toutes tailles). Le groupement comporte **7 169** entreprises recourantes et **12 900** non recourantes

Graphique A48 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires Construction – Trésorerie uniquement



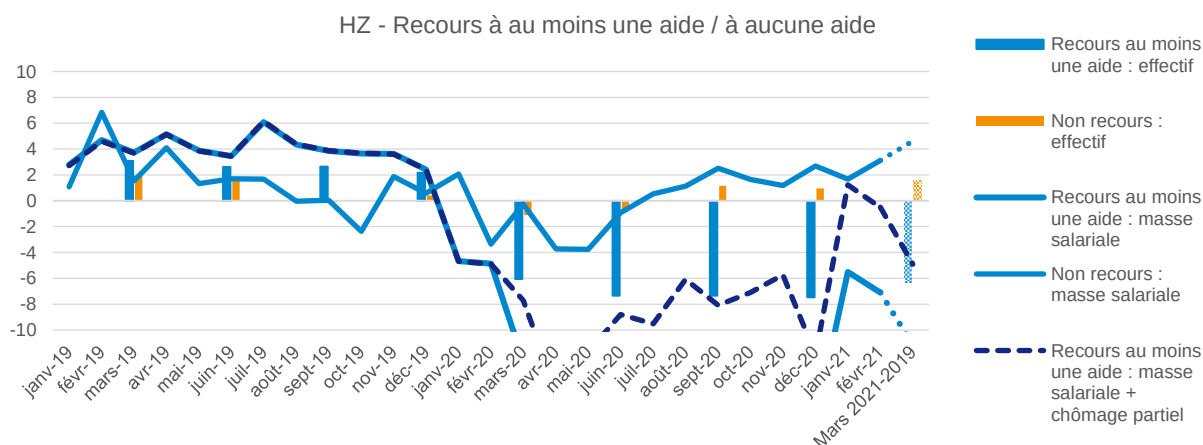
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles).

Note : le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement bi-annuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur de la construction ayant eu recours à un dispositif de trésorerie uniquement est inférieur d'environ 3 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Sources : France Stratégie / IGF d'après données TVA (Fare), DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

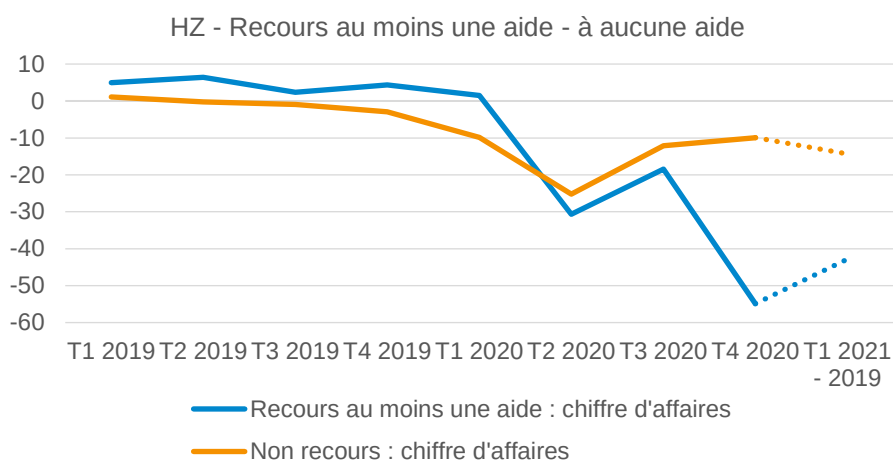
Graphique A49 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs, Transport et entreposage – Au moins une aide



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, (toutes tailles). Le groupement comporte **26 497** entreprises recourantes et **3 435** non recourantes

Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur du transport ayant eu recours à au moins un dispositif est inférieure d'environ 29 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019.

Graphique A50 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires, Transport et entreposage – Au moins une aide



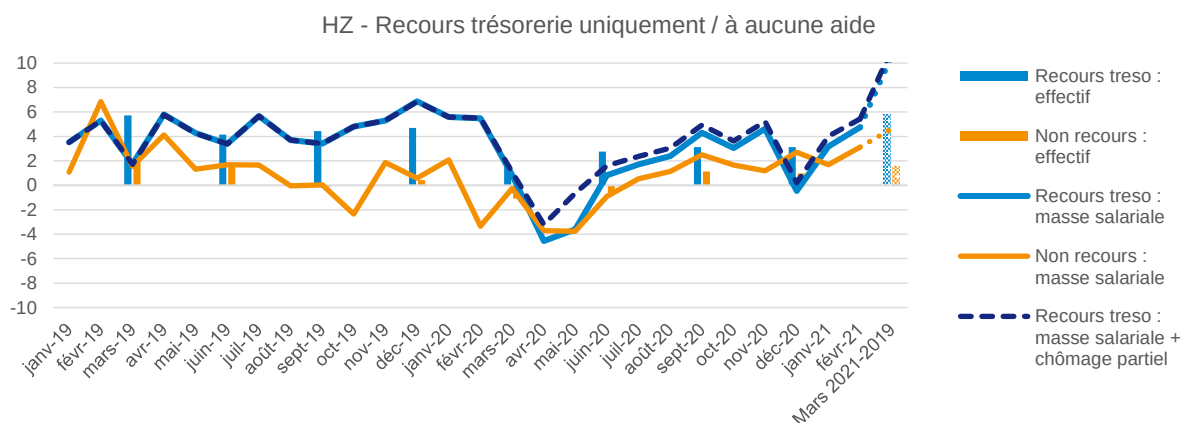
Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles).

Note : le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement bi-annuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

Lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur du transport ayant eu recours à un au moins un dispositif est inférieur d'environ 31 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Sources : France Stratégie / IGF d'après données TVA (Fare), DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)

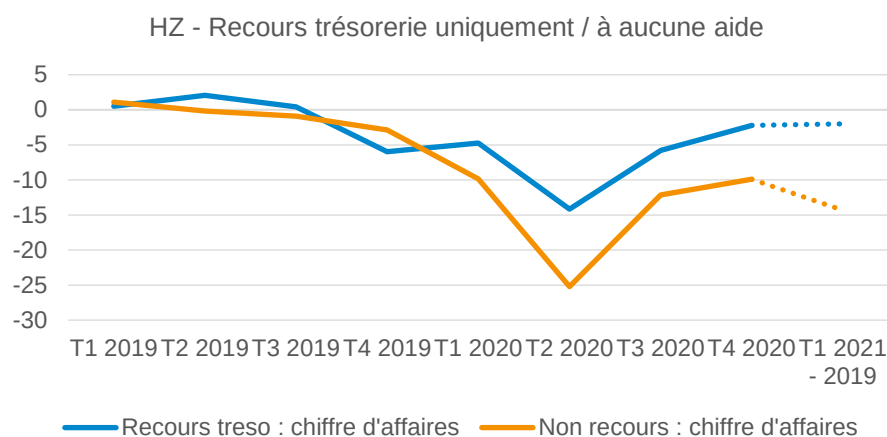
Graphique A51 – Évolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs, Transport et entreposage – Trésorerie uniquement



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole, (toutes tailles). Le groupement comporte **2 010** entreprises recourantes et **3 435** non recourantes

Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du secteur du transport ayant eu recours à un dispositif de trésorerie uniquement est inférieure d'environ 5 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019.

Graphique A52 – Évolution en glissement annuel du chiffre d'affaires, Transport et entreposage – Trésorerie uniquement



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles).

Note : le taux de variation calculé au T1 2021 correspond à un glissement bi-annuel entre le T1 2021 et T1 2019 (« T1 2021-2019 »).

Note de lecture : au deuxième trimestre 2020, le chiffre d'affaires des entreprises du secteur du transport ayant eu recours à un dispositif de trésorerie uniquement est inférieur d'environ 14 % au chiffre d'affaires de cette même population au T2 2019.

Sources : France Stratégie / IGF d'après données TVA (Fare), DGFIP (FS), DARES (AP), ACOSS (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene 2020)



ANNEXE 13

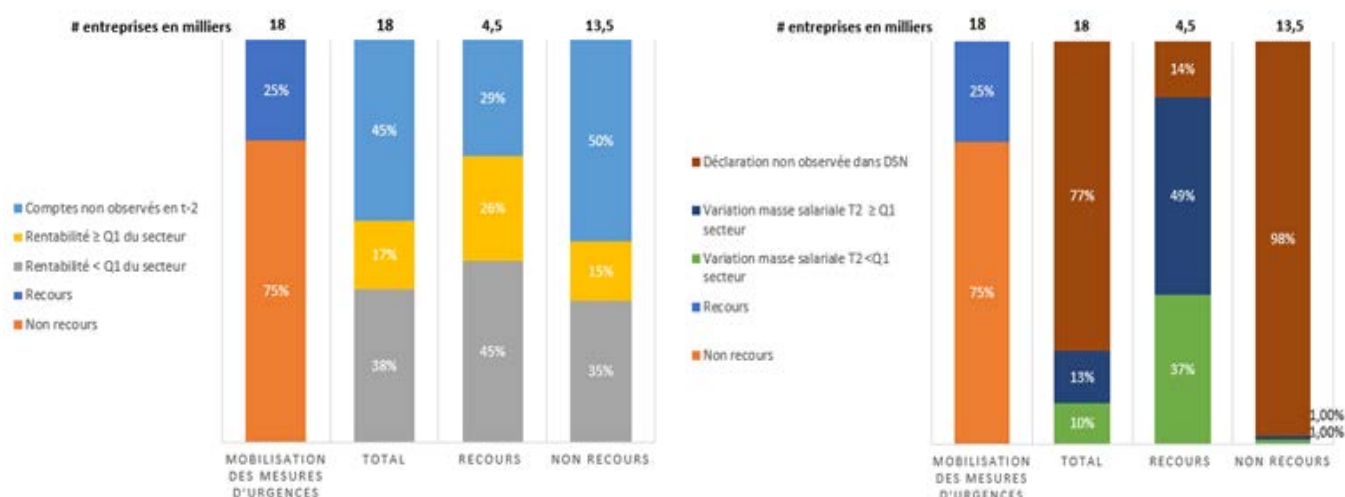
LES ENTREPRISES DÉFAILLANTES, AVANT ET APRÈS MARS 2020

Graphique A53 – Taux de recours, situation financière pré-crise et mesure de l'intensité du choc au T2 2020 des entreprises défailtantes avec au moins 1 salarié

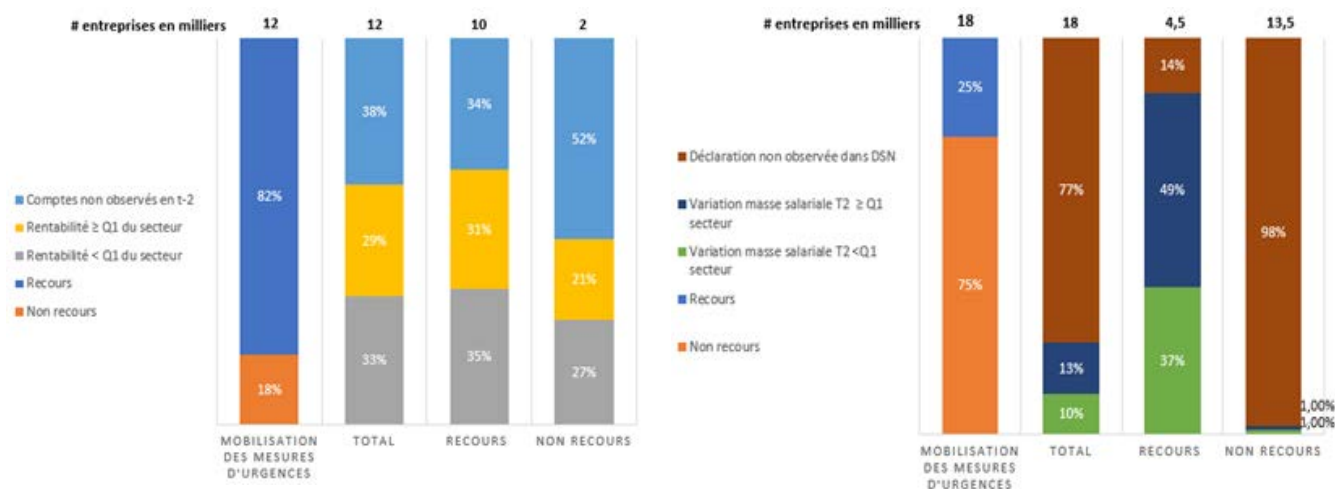
Situation financière en t-2

Évolution de la masse salariale au T2 2020

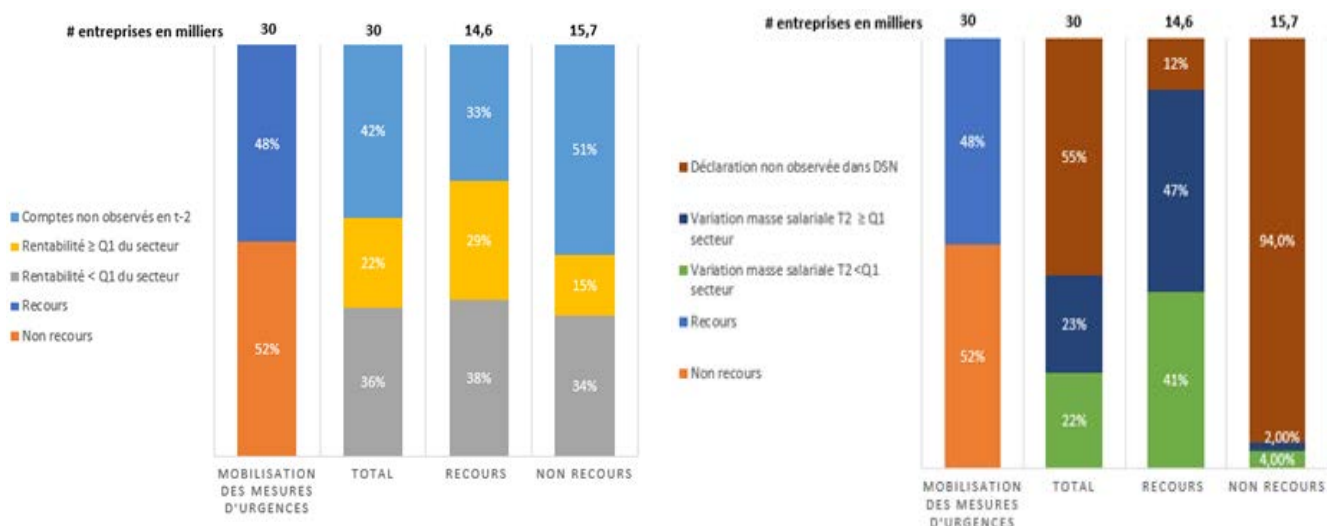
Défaillantes avant mars 2020



Défaillantes à partir de mars 2020



Défaillantes avant/ à partir de mars 2020



Lecture : 75 % des entreprises défaillantes avant mars qui emploient au moins 1 salarié n'ont pas eu recours. Pour près de 50 % (98 %) d'entre elles, leurs comptes (déclarations) ne sont pas disponibles dans les données FARE (DSN).

Sources : IGF/France stratégie d'après DILA (Bulletin des annonces civiles et commerciales – BODACC) et DGFIP (FS, TVA), Dares (AP), Acof (RCS, Sequoia 2020, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017).



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétariat de rédaction

Olivier de Broca, Valérie Senné, Anaïs Teston

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



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.