

N° 736

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information destinée à évaluer les effets des mesures prises ou envisagées en matière de confinement ou de restrictions d'activités (1) relatif aux **réponses juridiques et opérationnelles** apportées à la **crise sanitaire** dans différents États, dont la France,*

Par MM. Jean-Michel ARNAUD et Roger KAROUTCHI,

Sénateurs

(1) Cette mission commune d'information est composée de : M. Bernard Jomier, *président* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Roger Karoutchi, *rapporteurs* ; Mme Esther Benbassa, M. Henri Cabanel, Mme Laurence Cohen, MM. Martin Lévrier, Franck Menonville, Mmes Sophie Primas et Sylvie Robert, *vice-présidents* ; MM. Michel Laugier et Olivier Paccaud, *secrétaires* ; Mme Catherine Deroche, MM. Fabien Genet, Olivier Henno, Mme Muriel Jourda, MM. Alain Milon, Sébastien Pla et Mme Évelyne Renaud-Garabedian.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
PRINCIPAUX CONSTATS	7
I. UN « QUOI QU'IL EN COÛTE » UTILE MAIS QUI REPOUSSE À MOYEN ET LONG-TERME LA RÉOLUTION DES PROBLÉMATIQUES ÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES.....	7
A. UN RECOURS MASSIF À L'ENDETTEMENT PUBLIC POUR AMORTIR LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE.....	7
B. LES EMPRUNTS ET LES REPORTS DE CHARGES DES ENTREPRISES RISQUENT DE DÉTERIORER DURABLEMENT LEUR CAPACITÉ DE REBOND	8
II. DES DÉPENSES DE SOUTIEN D'UNE AMPLIEUR INÉGALÉE, SANS QUE L'OBJECTIF DE PROTÉGER TOUTES LES ENTREPRISES AIT ÉTÉ PLEINEMENT TENU.....	9
A. LES IMPORTANTES MESURES DE SOUTIEN MISES EN PLACE ONT PERMIS D'ATTÉNUER LES EFFETS DE LA CRISE.....	9
B. UN OBJECTIF DE PROTÉGER L'ENSEMBLE DES ENTREPRISES NON REMPLI ET DES RISQUES D'INSOLVABILITÉ AGGRAVÉS	10
III. LA PROTECTION DE LA JEUNESSE, UN IMPÉRATIF DÉLIBÉRÉMENT MIS ENTRE PARENTHÈSES.....	12
COMpte RENDU DE LA PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE DEVANT LA MISSION (29 JUIN 2021).....	15
EXAMEN DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS (5 JUILLET 2021)	25
ANNEXES	33
PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DE L'ÉTUDE TAJ.....	35
SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE RELATIVE AUX RESTRICTIONS DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET DE LA LIBERTÉ D'ALLER ET VENIR DANS CINQ PAYS EUROPÉENS.....	41
I. PARTIE SANITAIRE.....	43
II. PARTIE ÉCONOMIQUE.....	45

AVANT-PROPOS

Depuis la mise en place d'un premier confinement, le 17 mars 2020, le Sénat a été appelé à examiner, souvent dans une grande urgence, de nombreux projets de loi, d'une part pour mettre en place puis reconduire l'état d'urgence sanitaire, d'autre part pour apporter des soutiens massifs aux secteurs économiques frappés par les restrictions, voire l'interruption complète, de leur activité. La « déclaration de « guerre » au virus Sars-CoV-2 par le Président de la République a entraîné une mobilisation sans précédent des outils budgétaires, dans le cadre d'une politique de « quoi qu'il en coûte » peu remise en question depuis lors.

L'urgence de la lutte contre la pandémie pouvait expliquer le recours à des procédures juridiques exceptionnelles - jamais le nombre des ordonnances n'ayant été aussi élevé - et le Sénat a répondu présent depuis le début de la crise sanitaire. Mais au fil des mois et de la succession de vagues épidémiques, il est apparu indispensable d'engager un « retour d'expérience » sur les dispositions tant sanitaires qu'économiques et budgétaires mises en œuvre par le Gouvernement. Par sa violence et son impact sur toutes les dimensions de vie sociale, économique, culturelle et personnelle de tous, la pandémie constitue un phénomène exceptionnel. Tenter de porter un regard lucide sur la manière dont les pouvoirs publics y ont fait face ne revient pas à nier cette évidence mais vise simplement à tirer des enseignements d'autant plus utiles que la crise sanitaire se prolonge et que plus personne ne se hasarde désormais à avancer une date de sortie définitive.

C'est animé de cette exigence que le Sénat, à l'initiative du président Gérard Larcher, a décidé de mettre en place une mission d'information inédite par sa forme et la tâche qui lui a été confiée. Créée par la Conférence des présidents, la mission d'information destinée à évaluer les effets des mesures prises ou envisagées de confinement ou de restrictions d'activité, qui comprend 19 membres désignés à la représentation proportionnelles des groupes politiques composant le Sénat, a commencé ses travaux en janvier 2021. L'étendue volontairement très vaste de sa mission supposait qu'elle définisse des priorités et mette en œuvre des modalités de travail inédites.

C'est dans ce cadre que la mission d'information a d'emblée choisi d'engager un marché afin de disposer d'une évaluation précise et exhaustive des réponses opérationnelles et juridiques à la crise sanitaire dans cinq pays européens : outre la France, il s'agissait de l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni. Confiée au cabinet d'avocats Taj au terme d'un appel d'offres, la réalisation de cette étude avait pour ambition d'identifier précisément l'incidence de chaque mesure dans ces pays, à la fois dans le domaine sanitaire et économique.

Une telle tâche s'est avérée difficile, notamment dans le domaine sanitaire : non seulement les cinq pays sous revue ont tous mis en œuvre une batterie de réponses non pharmaceutiques, mais celles-ci l'ont été simultanément. Si le *Stringency Index* de l'Université d'Oxford fournit une indication sur le niveau des mesures de restriction de liberté imposées et leur évolution au fil du temps, l'étude, réalisée par Taj avec le soutien de son sous-traitant Deloitte Monitor, ne permet pas de définir une stratégie plus vertueuse qu'une autre.

En tout état de cause, des difficultés d'ordre méthodologique rendent les comparaisons très difficiles : au-delà de la définition des lits de réanimation qui diffère sensiblement d'un pays à l'autre, c'est la « doctrine » même d'utilisation du système de santé qui diffère d'un pays à l'autre. Enfin, les cinq pays étudiés disposent d'une organisation institutionnelle propre et la politique de santé y fait l'objet d'une répartition entre l'Etat et les collectivités territoriales très différente : la structure fédérale de l'Allemagne ou très décentralisée de l'Espagne, dont se rapproche l'Italie, où la politique de santé relève des régions, contraste avec la centralisation française d'un système qui privilégie l'organisation de l'offre de soins.

La décentralisation des décisions relatives à la mise en œuvre des mesures de restriction, parce qu'elle permet de mieux tenir compte de la situation épidémique très contrastée observée sur le terrain, semble néanmoins avoir donné de meilleurs résultats en termes d'adéquation de la réponse sanitaire à l'évolution de la circulation du virus Sars-CoV-2.

En revanche, l'étude menée par Taj ne permet pas de conclure à la supériorité d'une mesure - fermeture des établissements scolaires, interdiction des rassemblements, instauration d'un couvre-feu, interdiction des trajets longue distance et interruption des réseaux de transports publics... - sur une autre. C'est pourquoi, la mission d'information n'a souhaité dégager des orientations que dans le domaine économique, qui constituait le second volet du travail de comparaison engagé. Même si elle est, elle aussi, assortie de lourdes réserves méthodologiques, tenant notamment à l'absence de données exhaustives, elle apporte un éclairage des enjeux des années à venir pour la société française.

PRINCIPAUX CONSTATS

I. UN « QUOI QU'IL EN COÛTE » UTILE MAIS QUI REPOUSSE À MOYEN ET LONG-TERME LA RÉOLUTION DES PROBLÉMATIQUES ÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES

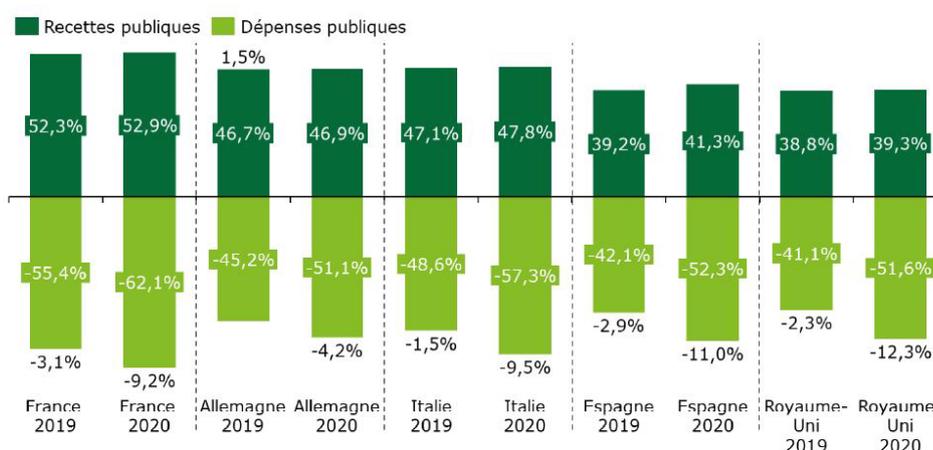
A. UN RECOURS MASSIF À L'ENDETTEMENT PUBLIC POUR AMORTIR LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE

L'étude du cabinet Taj réalisée à la demande de la mission d'information, dont l'intégralité figure en annexe, montre que l'ensemble des États sous revue ont eu recours massivement à l'endettement pour permettre de soutenir les entreprises et les ménages et apporter une réponse contracyclique à la crise inédite par son ampleur que traversent les différentes économies.

L'augmentation de la dette publique a été d'autant plus forte qu'elle a résulté d'un effet « ciseaux » entre, d'une part, la baisse des recettes publiques et, d'autre part, la hausse des dépenses de soutien et de relance des économies. En France, en 2020, les recettes de prélèvements obligatoires ont diminué de 4,1 % (44 milliards d'euros), tandis que les dépenses ont augmenté de 5,4 % (73,5 milliards d'euros). Alors que le produit intérieur brut (PIB) s'est fortement contracté, le ratio de dette sur PIB a ainsi crû de 17,5 points en seulement une année¹.

Déficits publics en 2019 et en 2020

(en pourcentage de PIB)



Source : rapport Taj pour la mission d'information et données Eurostat et OCDE

Dans un contexte de taux d'intérêt très faibles, voire négatifs, le choix des différents États a donc consisté à amortir le choc de la crise en différant ses conséquences financières *via* le recours à l'endettement. Les

¹ INSEE, Dette et déficit publics au sens de Maastricht en 2020, comptes nationaux annuels.

dépenses de relance engagées en 2021 continueront à faire gonfler le niveau de l'endettement public.

Alors que le taux d'intérêt des obligations françaises à 10 ans a augmenté de 0,5 point de pourcentage depuis le début de l'année, cette hausse de l'endettement n'est pas sans susciter d'inquiétudes.

Cependant, la situation dans laquelle la France est entrée dans la crise reste très différente de celle de plusieurs de ses partenaires européens. Alors que l'Allemagne disposait d'un espace budgétaire beaucoup plus conséquent, elle a pu mobiliser une capacité d'endettement d'autant plus importante et apporter un soutien plus massif à son économie.

Il aurait fallu, bien avant la crise, faire le choix d'une réelle consolidation des comptes publics. À ce stade, la France se retrouve donc, au regard de ses partenaires, dans une situation intermédiaire. Elle a fait le choix de soutenir les apports en liquidité aux entreprises *via* les prêts garantis mais a moins préservé la solvabilité de ses entreprises que l'Allemagne ou encore le Royaume-Uni. Alors que la dette publique française atteint des niveaux record, l'action de soutien de l'État aux entreprises ne permettra pas d'éviter les vagues de faillite et la réduction des investissements privés au cours des années à venir (*cf. infra*).

Le risque est donc réel que la France cumule à la forte dégradation de ses comptes publics des résultats économiques assez moyens. Alors que la sortie de la pandémie reste une perspective incertaine, le faible espace budgétaire dont la France dispose pour faire face à une nouvelle dégradation de la situation ne manque pas d'inquiéter.

B. LES EMPRUNTS ET LES REPORTS DE CHARGES DES ENTREPRISES RISQUENT DE DÉTERIORER DURABLEMENT LEUR CAPACITÉ DE REBOND

Pour traverser la crise, les entreprises ont mobilisé les différents dispositifs de soutien déployés par l'État. En France, les prêts garantis par l'État (PGE) et les reports de charges ont été les principaux vecteurs du soutien aux entreprises, le fonds de solidarité étant longtemps resté réservé aux entreprises les plus petites et l'aide portant sur les coûts fixes n'étant intervenue que tardivement.

Ainsi, d'après l'étude du cabinet Taj, si les mesures de soutien mises en place en France ont permis de couvrir la totalité des besoins de financement, ceux-ci ont été couverts par des garanties de financement, « *tandis que l'Allemagne a aidé les entreprises au travers d'apports en fonds propres et de réductions de coûts fixes [...] le Royaume-Uni a eu moins recours aux prêts garantis, privilégiant les aides financières directes.* »

D'après l'étude réalisée par Taj, la crise a occasionné une augmentation de 61,9 % du nombre d'entreprises illiquides. Le Fonds

monétaire international (FMI) souligne également l'insuffisance de la réponse publique aux problématiques de solvabilité¹. Ainsi, alors que les réponses mises en œuvre par les différents États européens auraient permis de répondre à hauteur de 80 % aux besoins de liquidités, elles ne permettraient de répondre qu'à 40 % des besoins en solvabilité, en particulier concernant les petites et moyennes entreprises.

Le cumul des reports de charge et le creusement de la dette financière des entreprises risquent d'avoir des conséquences importantes sur leur solvabilité et leur capacité d'investissement.

Ainsi, d'après la note de la direction générale du Trésor sur « *L'impact de la pandémie de Covid-19 sur les entreprises françaises* », la part des entreprises qui seraient devenues insolubles sans les soutiens publics s'élève à 11,9 %, tandis qu'une fois pris en compte les différents dispositifs, cette part descend à 6,6 %. La note relève également que la hausse du niveau d'endettement des entreprises françaises pourrait freiner leurs investissements. Ainsi, même en cas de retour de l'activité au même niveau qu'avant crise, la baisse du niveau de l'investissement privé atteindrait 4 milliards d'euros².

La facture de la lutte contre la pandémie reste donc, pour l'instant, à régler.

II. DES DÉPENSES DE SOUTIEN D'UNE AMPLEUR INÉGALÉE, SANS QUE L'OBJECTIF DE PROTÉGER TOUTES LES ENTREPRISES AIT ÉTÉ PLEINEMENT TENU

A. LES IMPORTANTES MESURES DE SOUTIEN MISES EN PLACE ONT PERMIS D'ATTÉNUER LES EFFETS DE LA CRISE

Les différentes mesures de soutien (prêts garantis par l'État, fonds de solidarité, exonérations et reports de charges sociales et fiscales, activité partielle, prise en charge d'une partie des coûts fixes des entreprises, etc.) ont permis de limiter les conséquences de la crise sur la trésorerie des entreprises. En se substituant aux entreprises pour le paiement des salaires, de certains loyers, de certaines charges, et en garantissant un certain niveau de chiffre d'affaires, les finances publiques ont été fortement mobilisées pour permettre d'éviter à un grand nombre d'entreprises de se retrouver dans une situation d'illiquidité. Sans ces mesures, il ne fait aucun doute qu'une forte vague de faillites et de licenciements serait advenue.

¹ Christian Ebeke, Nemanja Jovanovic, Laura Valderrama et Jing Zhou, « *Corporate liquidity and solvency in Europe during Covid-19: the role of policies* », IMF Working Paper, WP/21/56, mars 2021.

² L'investissement en recherche et développement serait en revanche plus résilient.

Pour y voir plus clair, le cabinet Taj s'est efforcé d'analyser quel aurait été l'impact de la crise dans plusieurs secteurs si les mesures de soutien n'avaient pas été mises en œuvre.

Ainsi, les entreprises du secteur de la restauration et de l'hébergement auraient perdu 13,1 points de rentabilité par rapport à 2019, ce qui aurait entraîné une perte de trésorerie se traduisant par une augmentation du nombre d'entreprises illiquides de 34 %. Après mesures de soutien, cette perte ne représente plus « que » 1,3 point, soit une compensation de 11,8 points.

Dans le secteur du transport de personnes, les entreprises auraient perdu 10,5 points de rentabilité sans mesure de soutien, ce qui aurait entraîné une augmentation du nombre d'entreprises illiquides de 61,9 %. Les dispositifs d'aide auraient, *a contrario*, permis de ramener cette perte à 0,3 point, soit une compensation quasi-intégrale des pertes subies.

Des travaux du FMI¹ mentionnés par l'étude corroborent ces résultats. Selon ces derniers, les mesures de soutien ont même permis de diminuer de quatre points la part d'entreprises en situation d'illiquidité en France par rapport à la période pré-Covid.

Les mesures de soutien au revenu des salariés ont par ailleurs permis une relative résistance de la consommation privée, alors qu'elle a fortement chuté en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni.

Les effets conjugués de ces différents dispositifs ont ainsi permis une stabilité du taux de chômage en France, aux alentours de 8 %.

B. UN OBJECTIF DE PROTÉGER L'ENSEMBLE DES ENTREPRISES NON REMPLI ET DES RISQUES D'INSOLVABILITÉ AGGRAVÉS

Il serait toutefois erroné d'affirmer que l'objectif affiché du « quoi qu'il en coûte » a été rempli. Cette maxime constamment mise en avant par l'Exécutif ne visait pas uniquement à qualifier l'ampleur du stimulus budgétaire, sous-entendant qu'il n'y aurait aucune limite aux montants alloués à ces aides. Elle revêtait également une dimension téléologique, c'est-à-dire tournée vers sa finalité : « *tout [mettre en œuvre] pour protéger nos salariés et pour protéger nos entreprises²* », conformément aux engagements du Président de la République.

L'étude commandée par la mission d'information montre clairement que l'objectif de préservation de la situation de l'économie française n'a pas été atteint : la baisse de marge très forte des entreprises françaises sur la période, de l'ordre de 14 %, est la plus forte des pays sous revues après

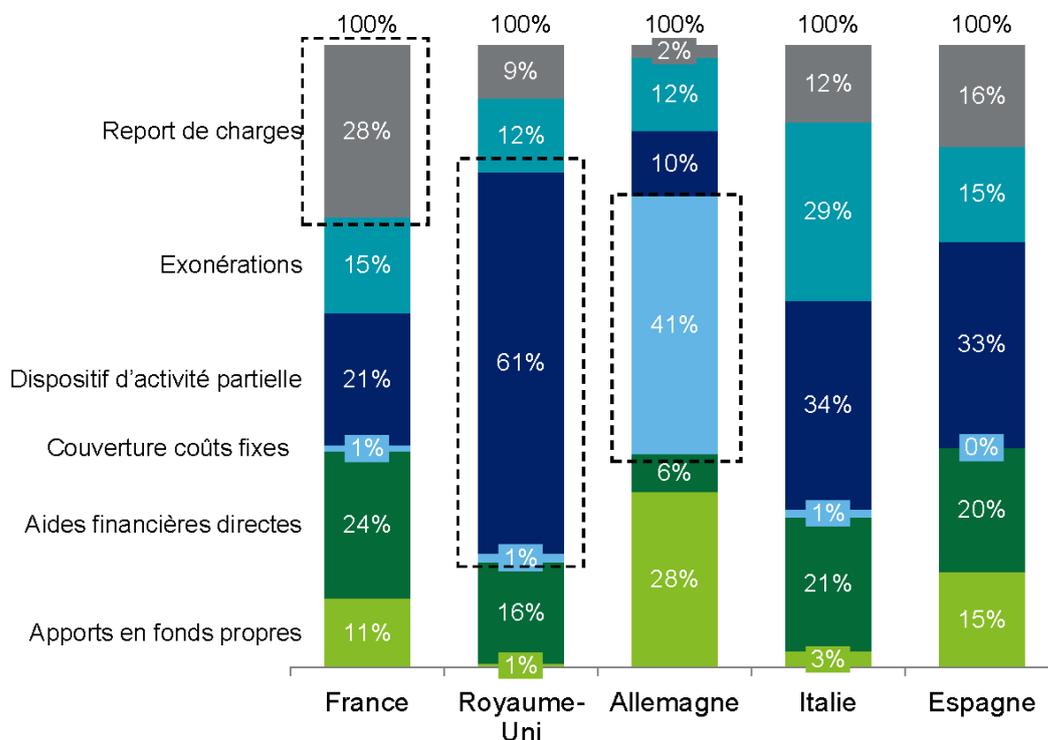
¹ FMI (2021), « *Corporate Liquidity and Solvency in Europe during Covid-19 : The Role of Policies* », IMF Working Paper.

² Allocution du Président de la République, 12 mars 2020.

l'Espagne (- 17 %). À l'inverse, les entreprises britanniques (- 0,1 %) et allemandes (0 %) n'ont quasiment subi aucune baisse de marge, et celle constatée en Italie est restée bien plus modérée qu'en France (- 6 %). Un des éléments d'explication semble résider dans le fait que la France a moins investi dans le soutien à ses entreprises, sous forme d'aides directes, que l'Italie, le Royaume-Uni ou l'Allemagne.

Répartition des instruments de soutien

-% des dépenses publiques 2020-



Source : rapport Taj pour la mission d'information (présentation du 29 juin 2021)

De façon générale, fin 2020, les excédents bruts d'exploitation (EBE) des sociétés non-financières se situaient encore 10 % en dessous de leur niveau de 2019.

En outre, selon l'étude, la part d'entreprises insolvable atteindrait 18 %, laissant présager une vague massive de faillites dans les mois à venir. Si les différents travaux menés sur cette question diffèrent quant au niveau de ce ratio, ils concluent tous à une augmentation des risques d'incapacité à rembourser et, *in fine*, de faillites.

Il semblerait ainsi que le choix fait en France de privilégier particulièrement les reports de charge et les prêts garantis par l'État, dont l'impact positif est rapidement visible sur la trésorerie des agents

économiques, risque d'avoir des conséquences négatives à moyen terme sur leurs liquidités, lorsque les montants seront décaissés. L'étude conclut à ce titre que l'endettement des entreprises s'est accru d'environ 6 % l'an dernier.

L'Allemagne, *a contrario*, a choisi principalement de couvrir les coûts fixes autres que les salaires de ses entreprises, ce qui assure aux sanctuarise la trésorerie des entreprises outre-Rhin, y compris à moyen terme.

L'étude du FMI déjà évoquée considère ainsi que les mesures de soutien, efficaces pour lever les contraintes de liquidités, le sont bien moins pour faire face à l'insolvabilité des entreprises. En France, comme en Espagne, elles ne réduiraient la part d'entreprises insolvable suite à la crise que de deux tiers.

III. LA PROTECTION DE LA JEUNESSE, UN IMPÉRATIF DÉLIBÉRÉMENT MIS ENTRE PARENTHÈSES

L'emploi des 15-24 ans est fortement affecté depuis le début de la crise, qu'il s'agisse de licenciements ou de difficultés pour entrer sur le marché du travail. Lors de la première vague, en 2020, il a diminué de 11 % en France tandis qu'il s'est à peu près maintenu en Allemagne (- 1 %) et au Royaume-Uni (2 %).

A l'inverse, l'emploi des 25-64 ans a été préservé et le nombre d'actifs de cette classe d'âge est rapidement revenu au niveau de 2019.

Cette différence de situation résulte du choix du Gouvernement de protéger avant tout les détenteurs d'un emploi, *via* le dispositif d'activité partielle. Il s'agit donc d'une priorisation assumée, ses effets négatifs sur la jeunesse n'ayant été l'objet que de quelques mesures ponctuelles.

Bien qu'un rebond ait pu être observé durant l'été 2020, à la faveur notamment des emplois saisonniers, le niveau d'emploi des jeunes se trouvait toujours fin 2020 environ 3 % sous sa moyenne de 2019.

Surtout, l'étude commandée par la mission d'information observe qu'en mars-avril 2021, « *le recul du nombre d'actifs chez les jeunes est quasiment similaire au recul du nombre d'employés par rapport à 2019. En d'autres termes, les pertes d'emplois se sont, in fine, traduites par une sortie des jeunes du marché du travail, et non par une hausse du chômage* ». Cela signifie que de nombreux jeunes actifs ne se sont pas inscrits dans une démarche de recherche d'emplois, mais se sont éloignés durablement du marché du travail. Si certains l'ont fait pour reprendre ou prolonger des études, il est très vraisemblable qu'une part non-négligeable d'entre eux subisse désormais une inactivité prolongée et contrainte.

Cette situation est particulièrement alarmante dans la mesure où, au-delà des situations personnelles difficiles que vivent les jeunes depuis le déclenchement de la crise (confinement, rupture du lien social, cours à

distance, etc.), une telle sortie du marché du travail a un impact sur le « capital humain » du pays, les compétences se dépréciant à mesure que l'éloignement de l'emploi perdure. A moyen et long terme, cela se traduira par une perte de productivité et un affaiblissement de la croissance potentielle du pays.

La relative stabilité du taux de chômage français au cours de la période masque donc en réalité une double baisse, du numérateur (nombre de personnes sans emploi) et du dénominateur (population active, qui inclue les personnes sans emploi en recherche d'activité).

Sur un plan plus général, les jeunes devraient donc encourir une « double peine » : éprouver de grandes difficultés à s'insérer durablement sur le marché du travail puis devoir supporter le poids de la dette accumulée au plus fort de la lutte contre l'épidémie.

Même si elle n'est donc pas propre à la France, la dégradation profonde et sans doute durable de la situation des jeunes ne manque pas d'inquiéter. Sur ce point, l'étude réalisée à la demande de la mission d'information confirme, si besoin en était, la large préoccupation du Sénat pour cette question, qui s'est notamment exprimée à travers le « droit de tirage »¹ exercé par plusieurs groupes politiques au cours de la session 2020-2021.

¹ *Mission d'information sur les conditions de la vie étudiante en France*
Mission d'information sur l'évolution et la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français
Mission d'information sur la politique en faveur de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse

COMPTE RENDU DE LA PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE DEVANT LA MISSION (29 JUIN 2021)

M. Bernard Jomier, président. – Mes chers collègues, nous sommes aujourd'hui réunis pour entendre les équipes du cabinet Taj, auteur de l'étude relative aux réponses juridiques et opérationnelles apportées à la crise sanitaire dans différents États dont la France. Le choix de recourir à un prestataire extérieur répondait à un objectif majeur : disposer d'une évaluation indépendante des effets des nombreuses mesures mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, afin que le Sénat puisse examiner les dispositions voulues par le Gouvernement sans dépendre exclusivement des chiffres qu'il voulait bien nous livrer.

Le cabinet Taj a été choisi au terme d'un appel d'offres conclu début avril et je remercie ses équipes d'avoir réussi à nous livrer ses conclusions dans les délais prévus. Nous mesurons tous la difficulté de l'exercice consistant à appréhender un grand nombre de mesures prises simultanément ou presque, qui plus est pour répondre à une pandémie en perpétuelle évolution et dans des domaines aussi variés que la réponse sanitaire ou l'intervention économique et financière.

Je vais donc maintenant vous passer la parole, Mesdames et Messieurs, pour la présentation de vos conclusions. Nos deux rapporteurs – Jean-Michel Arnaud et Roger Karoutchi – vous poseront ensuite les questions qu'ils souhaitent puis les autres membres de notre mission d'information. La semaine prochaine, nos rapporteurs nous présenteront les recommandations qu'ils souhaitent formuler sur la base de vos travaux.

Enfin, je précise que notre réunion est retransmise en direct sur le site internet du Sénat.

M. Julien Pellefigue, associé au cabinet Taj. – Nous avons réalisé une analyse comparative des réponses apportés à la crise de la Covid-19 en France, Allemagne, Italie, Espagne et Royaume-Uni. Nous avons examiné tant le volet sanitaire de cette réponse que son volet économique. Dans le premier cas, nous avons mené une analyse comparative des données épidémiologiques de circulation du Sars-CoV-2, d'utilisation des services de réanimation et de mortalité liée au Covid-19. S'agissant de la réponse économique à la crise sanitaire, nous avons établi une analyse comparative des politiques publiques de restriction de liberté et de soutien aux ménages et entreprises, de l'effet macroéconomique des mesures prises ainsi que de leur effet sur la santé des entreprises – en particulier dans les secteurs les plus exposés –, sur l'emploi et sur les inégalités de revenus et de patrimoine.

Au total, je vous invite à la prudence car il est très délicat d'identifier précisément les effets d'une mesure donnée en termes de PIB, de mortalité ou de chômage. Une des conclusions de notre étude est que les

caractéristiques nationales propres à chaque pays jouent un rôle de premier plan dans l'effet des mesures : la même mesure n'aura pas le même effet en France et au Royaume-Uni, compte tenu des différences en termes de taux d'épargne, structure de l'économie... Il faut donc voir notre rapport davantage comme un panorama structuré des mesures qui ont été prises que comme une analyse visant à établir des causalités de manière très stricte.

M. Alexandre Fauconnier, senior consultant au cabinet Monitor Deloitte. – L'étude traite de cinq pays, ayant mis en place de nombreuses mesures. Nous ne disposons pas, aujourd'hui, d'éléments permettant de dégager des conclusions précises. Lors de la première vague, aucun pays ne se distinguait véritablement. À l'inverse, pendant les deuxième et troisième vagues, l'évolution épidémiologique a été divergente entre les cinq pays et trois dynamiques différentes ont été observées. La France et l'Italie ont subi un pic de contamination élevé fin octobre 2020 puis un pic plus modéré en avril 2021. Au contraire, l'Espagne et le Royaume-Uni, après avoir enregistré une flambée épidémiologique modérée fin octobre 2020, ont subi un pic plus élevé dès janvier-février 2021, qui ont entraîné des fortes hausses du nombre de patients en réanimation. Enfin, l'Allemagne n'a pas vécu de pic de contamination comparable mais une élévation marquée du nombre de nouveaux cas de Covid-19 de fin octobre 2020 à fin janvier 2021, celui-ci restant élevé par la suite. Cependant, le nombre maximal de cas enregistrés en Allemagne correspond au niveau du pic minimal enregistré dans les autres pays. Dès lors, elle se distingue très clairement des autres pays sous revue en termes de mortalité, avec 1 060 décès par million d'habitants, contre 1 620 en France, 1 710 en Espagne, 1 890 au Royaume-Uni et 2 080 en Italie.

J'en viens aux stratégies sanitaires adoptées dans les cinq pays sur lesquels portait l'étude. L'indice de restriction de l'Université d'Oxford (*Stringency Index*) donne une vision moyenne des différents niveaux de restriction mis en œuvre ; il regroupe des mesures de natures très diverses, allant, par exemple, du confinement à la fermeture des établissements scolaires en passant par l'interdiction des rassemblements ou la limitation de l'usage des transports collectifs... Toutefois, s'il permet de mener des comparaisons entre pays, il ne rend pas compte de la dimension qualitative de ces mesures, par exemple de l'évolution de la notion de confinement ou de couvre-feu, ni de précision sur les modalités de fermeture de certains commerces.

Sur l'ensemble de la période, il est clair que les stratégies sanitaires adoptées ont été différentes dans leur intensité et leur durée. En France et au Royaume-Uni, lors de chaque flambée épidémique, les mesures de restriction ont été importantes. Entre les pics de circulation virale, la diminution de l'intensité des mesures de restriction a été sensible. En Allemagne et en Italie, les mesures de restriction ont été moins intenses mais ont été maintenues plus longtemps. Enfin, en Espagne, les mesures prophylactiques ont été d'intensité modérée mais constantes dans le temps. Même si, compte tenu de

son organisation très décentralisée, il est difficile de tirer des enseignements précis de l'étude de la situation de l'Espagne, il est clair que la politique mise en œuvre a davantage visé à anticiper les évolutions épidémiques qu'ailleurs.

En revanche, l'étude ne permet pas d'isoler les effets de l'intensité ou de la durée des mesures de restriction sur la réduction des contaminations au Sars-CoV-2. En d'autres termes, il est difficile d'établir un lien entre circulation virale et flux de patients hospitalisés, en l'absence de données dans de nombreux pays, ni de calculer l'impact des mesures de restriction sur l'évolution de la mortalité. En termes de circulation virale, la France et le Royaume-Uni ont appliqué des mesures d'intensité moyenne ; l'Allemagne et l'Italie ont mis en œuvre des mesures de restriction comparables mais pour des durées beaucoup plus longues. L'Espagne constitue un cas à part car elle a eu recours à des mesures de restriction d'intensité plus modérée et a enregistré une diminution du nombre de nouveaux cas de Covid-19 plus faible que dans les autres pays.

Enfin, nous avons étudié cinq éléments explicatifs de l'efficacité des mesures de restriction : leur intensité, les types de mesures mises en œuvre, le moment et la durée de leur mise en œuvre et les modalités de déploiement des mesures sur le terrain, par exemple l'adhésion de la population à ces mesures. Ainsi, l'intensité des mesures a un effet mais jusqu'à un certain point ; au-delà, elles n'ont plus de véritable incidence en termes de contrôle de la flambée épidémique. De même, toutes les mesures ne se valent pas : l'interdiction des rassemblements publics a clairement un effet plus important que le couvre-feu et l'interdiction des déplacements ; la fermeture des écoles est potentiellement une mesure parmi les plus efficaces. Si nous n'abordons pas la question du moment de mise en œuvre des restrictions de liberté, il apparaît que tous les pays ne les ont pas appliquées au même niveau de contamination. Ainsi, la France a fait le choix de le faire à un niveau deux à trois fois supérieur – en termes de nombre de cas par million d'habitants – à celui pratiqué en Allemagne ou au Royaume-Uni. La durée de mise en œuvre des mesures est une autre donnée importante, sachant qu'elles ont un impact de 60 % une semaine après leur mise en place, le maximum étant atteint trois semaines après leur instauration. Enfin, l'effet de l'adhésion de la population, notamment l'anticipation des mesures barrières, a joué un rôle important, les personnes ayant réduit leurs déplacements ou les réunions familiales avant même qu'elles soient rendues obligatoires.

Pour conclure, il manque encore beaucoup de données épidémiologiques fiables et solides, notamment s'agissant du nombre de tests positifs et de la répartition des variants, dont le séquençage n'était pas disponible au début de la pandémie. En outre, le *Stringency Index* de l'Université d'Oxford comporte des limites et une description précise et exhaustive des mesures de restriction n'a pas encore été réalisée. Enfin notre

étude n'avait pas vocation à tirer des conclusions fortes mais plutôt à structurer la réflexion.

M. Julien Pellefigue, associé au cabinet Taj. – S'agissant du volet économique de l'étude, nous nous sommes efforcés de construire des typologies de pays afin de déterminer les conclusions que nous pouvions en tirer en matière économique, de santé des entreprises et d'emploi.

Compte tenu de la grande variété des mesures mises en place selon les pays, nous avons réparti ceux-ci selon deux critères : d'une part, le niveau des restrictions et, d'autre part, l'ampleur des mesures de soutien. On observe de vraies différences entre les pays dans ces deux domaines. En termes de restrictions d'activités, elles ont été plus faibles en Allemagne que dans les autres pays au moment de la première vague. Les caractéristiques du soutien ont également été différentes selon les pays. Le Royaume-Uni a concentré ses efforts sur la mise en œuvre du chômage partiel afin de compenser les pertes de revenus. L'Allemagne est le seul pays à avoir mis en place des mesures de soutien direct aux entreprises. Quant à la France, son « mix » est comparable à celui de l'Espagne ou de l'Italie, avec pour particularité un recours plus important au dispositif du report de charges que dans les autres pays de l'échantillon.

Quels enseignements en tirer ?

D'un point de vue macroéconomique, les résultats corroborent l'intuition : le produit intérieur brut (PIB) a d'autant plus décliné que les mesures de restrictions étaient strictes et le soutien à l'économie était faible. En d'autres termes, les mesures de restrictions pèsent sur la croissance, mais les mesures de soutien sont globalement efficaces pour limiter la chute du PIB.

Seul le Royaume-Uni échappe à ce constat en raison de l'effondrement de la consommation des ménages britanniques pendant cette période. Le maintien des revenus par le recours massif au chômage partiel dans ce pays n'a pas eu les résultats escomptés, puisque les Britanniques ont préféré épargner plutôt que de consommer. Cela démontre qu'une bonne partie des écarts dans l'évolution du PIB entre les pays de l'échantillon est liée à l'évolution de la consommation des ménages. Si l'Allemagne et la France sont parvenues à limiter la baisse de la consommation des ménages, celle-ci s'est, au contraire, effondrée en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni.

En ce qui concerne la santé des entreprises, les cinq pays se répartissent en deux groupes : d'un côté, l'Allemagne et le Royaume-Uni qui sont parvenus à maintenir stable le profit de leurs sociétés non financières, et de l'autre, la France et l'Espagne, dont le taux de marge des entreprises a beaucoup décliné. L'Italie se situe dans une situation intermédiaire. Ces écarts s'expliquent à la fois par l'ampleur du choc et par le niveau des mesures de

soutien. En France et en Espagne, ces dernières n'ont pas suffi à compenser les baisses de marge.

Or, les baisses de marge ont des effets directs sur la liquidité des entreprises. La France et l'Italie ont compensé les baisses de marge en apportant des liquidités via les prêts garantis par l'État. Cet apport de liquidités a permis jusqu'ici à un grand nombre d'entreprises d'éviter le dépôt de bilan. Il n'est pas certain, en revanche, que ces entreprises pourront rembourser leur dette à long terme. C'est ce qui explique que le nombre d'entreprises non solvables soit aujourd'hui plus important en France et en Italie - aux alentours de 18 % - qu'au Royaume-Uni et en Allemagne, respectivement à 13 % et 10 %. La solvabilité des entreprises constitue donc un enjeu crucial pour la France dans les années à venir.

Concernant les conséquences de la crise sanitaire sur l'emploi, nos résultats ont de quoi surprendre, mais ils s'expliquent aisément. Le taux de chômage a en effet augmenté de manière significative en Allemagne depuis 2020, tandis qu'il est resté à peu près stable en Italie, avec même une baisse sensible mi-2020, avant de revenir progressivement à son niveau de début 2020.

Mais le taux de chômage n'est pas forcément le meilleur indicateur pour apprécier correctement l'impact de la crise sanitaire sur le marché du travail dans les différents pays de l'échantillon. Ce taux correspond en effet au rapport entre le nombre de chômeurs et la population active - celle-ci représentant l'addition de la population active ayant un emploi et des chômeurs. Par conséquent, un salarié qui perd son emploi et s'inscrit au chômage est pris en compte dans le calcul du taux de chômage. En revanche, un salarié qui perd son emploi mais sort de la population active n'est pas pris en compte, ce qui a pour effet de faire baisser mécaniquement le taux de chômage. Les différences de taux de chômage entre l'Italie et l'Allemagne s'expliquent par les sorties massives du marché du travail constatées en Italie depuis le début de la crise sanitaire, à l'inverse de l'Allemagne dont la population active a progressé pendant la période.

À votre demande, nous nous sommes également intéressés à la situation particulière des 15-25 ans sur le marché du travail. Le constat est alarmant. Depuis le début de la crise sanitaire, beaucoup de jeunes ont quitté le marché du travail dans les cinq pays, même si cette tendance est particulièrement sensible en Espagne (- 10 %), au Royaume-Uni (- 6,2 %) et en Italie (- 5,2 %). Il s'agit d'une problématique sérieuse, dans la mesure où se posera à moyen terme la question de savoir comment faire revenir ces populations sur le marché du travail.

Voilà les principaux constats de notre rapport que nous avons choisis de vous présenter ce matin. Vous trouverez des analyses plus fouillées au sein du rapport proprement dit et nous sommes à votre disposition pour répondre à vos interrogations.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Deux questions, concernant respectivement le secteur sanitaire et le secteur économique. D’abord, concernant le volet sanitaire de l’étude, il me semble qu’après avoir bien analysé la situation des différents États, aucune solution ne se dégage véritablement.

Face aux évolutions de la pandémie, la question de la solidité du système de santé est une de celles qui nous intéressent le plus. Quelle est votre perception de l’état du système hospitalier et de santé de chacun des pays de la comparaison ? La France a-t-elle fait preuve d’une résilience particulière ou bien l’ensemble des services ont-ils été submergés ? La consolidation de nos systèmes de santé est-elle de nature, lors de la prochaine vague, à nous éviter de nous retrouver face aux mêmes difficultés ?

Concernant le volet économique, je pense que le problème principal concerne l’emploi et particulièrement les jeunes. Le « *quoi qu’il en coûte* » a coûté très cher, plusieurs centaines de milliards de dettes supplémentaires qu’il faudra un jour rembourser. Nous avons vécu à crédit, sans savoir comment on remboursera, en particulier si les taux d’intérêt augmentent. Au fond, tous les pays ont fait ce qu’ils ont pu pour faire tenir le système.

Alors que l’entrée sur le marché du travail des jeunes a été rendu difficile, les confinements et la crise sanitaire ne contribuent-ils pas à une forte désocialisation des jeunes et ne créent-ils pas une difficulté durable pour leur intégration sur le marché du travail ?

M. Alexandre Fauconnier, senior consultant au cabinet Monitor Deloitte. – Je n’apporterai pas de réponse définitive à la question relative à la partie sanitaire de notre rapport : il n’y a pas de solution précise sur ce qu’il faut ou ce qu’il aurait fallu faire. Nous avons focalisé notre analyse sur les mesures permettant de diminuer la circulation virale et, *in fine*, de diminuer le nombre de patients en réanimation et de décès. Nous avons constatés que les mesures prises avaient fonctionné, ayant un impact sur les principaux indicateurs. Il existe un décalage entre la circulation virale et la dynamique de la mortalité.

Le cas de l’Allemagne est intéressant sur ce plan. L’Allemagne dispose en effet de beaucoup plus de lits de réanimation mais avec une définition différente de la réanimation, qui englobe les soins intensifs. Dans ce pays, le lien entre les mesures de restrictions et leurs effets est plus clair. Les 400 services locaux de santé - *local health authorities* - sont en lien avec le *Robert Koch Institute*. L’intérêt de ces autorités est qu’elles permettent d’avoir une très grande proximité avec les spécificités et les indicateurs des territoires, leur système de santé et le niveau de saturation des lits. Lorsque les restrictions nationales ont été levées, les autorités locales ont pu disposer des marges de manœuvre nécessaires pour maintenir certaines restrictions, comme la fermeture de commerces ou l’interdiction d’événements.

Il nous paraît ainsi intéressant de faire le lien entre les mesures de restriction et les spécificités locales.

M. Julien Pellefigue, associé au cabinet Taj. – Concernant la désocialisation des jeunes, nous avons considéré que les données de chômage des jeunes étaient très préoccupantes. Le Royaume-Uni a mis en œuvre une politique volontariste pour faire revenir les jeunes sur le marché du travail, en recourant notamment à des subventions directes. Sur le sujet des jeunes, la France est mieux positionnée que ses voisins mais cela reste un sujet majeur. Des études montrent qu’une difficulté à l’entrée sur le marché du travail emporte des conséquences durables sur la carrière professionnelle. Au problème économique d’offre de travail s’ajoute donc un problème d’équité intergénérationnelle. Cependant, ces constats devront être précisés lorsque les données relatives au chômage seront stabilisées.

M. Bernard Jomier, président. – il me semble que Roger Karoutchi vous a également interrogé sur le cumul des outils visant à différer les effets de la crise : report des charges, les prêts garantis par l’État, et même la dette publique. Il faudra un jour payer les emprunts et les charges reportées. Comment percevez-vous cette question ?

M. Julien Pellefigue, associé au cabinet Taj. – La dette publique et la dette privée se sont envolées dans tous les pays. Il n’y a pas, à ce jour, de consensus sur les effets macroéconomiques de cet accroissement de la dette. Une augmentation des taux d’intérêt poserait, par exemple, des difficultés majeures. Il me semble qu’on ne peut rien dire de simple sur ce sujet, si ce n’est que l’on doit constater que les niveaux de dettes publiques sont aujourd’hui au même niveau qu’au lendemain de la seconde guerre mondiale.

M. Bernard Jomier, président. – D’autant que cette crise intervient alors que les entreprises françaises ont déjà un niveau d’insolvabilité plus élevé que dans les autres pays.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Dans votre exposé sur la dimension sanitaire, le cas allemand semble démontrer que les marges d’adaptation laissées aux autorités locales de santé et aux collectivités ont permis de renforcer l’efficacité de la gestion de l’épidémie et de limiter ses conséquences négatives. Confirmez-vous ce constat ?

Par ailleurs, s’il y avait une nouvelle vague à l’automne prochain, de quel pays considérez-vous que nous devrions nous inspirer pour préserver nos entreprises tout en limitant les conséquences financières pour l’État ?

Enfin, sur la dimension économique, vous avez évoqué des situations diverses. En France, le profit a baissé de 14 % malgré les nombreuses aides dont elles ont bénéficié - fonds de solidarité, PGE. La consommation ayant plutôt bien résisté, vous considérez qu’elle s’est tournée vers des biens importés mais quelle est selon vous la part de cette variable pour expliquer la baisse des profits ?

M. Alexandre Fauconnier, senior consultant au cabinet Monitor Deloitte. – Il est difficile de trancher sur le cas allemand. On évoque parfois la chance de l'Allemagne d'avoir été en partie épargnée par l'épidémie. Cependant, on relève également des disparités entre les différentes zones géographiques, et ce y compris en France entre l'est et l'ouest du pays. Ces régions ont pourtant des structurations institutionnelles très proches mais avec des résultats sur les indicateurs très éloignés. Le cas de l'Allemagne est effectivement intéressant en matière d'adaptation à la situation immunologique locale. L'organisation allemande a montré qu'il était possible de prendre des mesures adaptées rapidement. Ces décisions des autorités locales sont prises en lien étroit avec le *Robert Koch Institute* qui leur a apporté un appui scientifique. Cette organisation a permis une cohérence entre les décisions prises localement et les décisions nationales. Le cas de l'Espagne est également intéressant, pour la dimension de coordination et de soutien à l'offre de soin de certaines collectivités territoriales, largement autonomes.

M. Julien Pellefigue, associé au cabinet Taj. – En matière économique, il n'est pas possible de recommander de s'inspirer du Royaume-Uni et de l'Allemagne ou, à l'inverse, de celui de la France et de l'Espagne. Les deux premiers pays ont mis en œuvre des dispositifs permettant de maintenir le profit des entreprises tandis que la France et l'Espagne ont moins dépensé et compensé la baisse de chiffre d'affaires des entreprises par une aide à la liquidité, moins coûteuse. Ces deux derniers pays ont fait le choix de repousser le problème à plus tard.

Le système allemand ou britannique est plus coûteux mais aussi plus efficace. Il s'agit d'un arbitrage politique et il est difficile de formuler une recommandation entre ces deux modèles.

Concernant le chiffre de 14 % de baisse des profits, il ne tient pas compte des reports de charges, de sorte que la baisse de cette année devrait être inférieure. Le chômage partiel en France n'a pas permis de compenser la baisse du taux de profit des sociétés non financières. De plus, en France les restrictions ont été moins fortes sur certaines périodes et les salariés ont travaillé avec une valeur ajoutée moindre sans que les entreprises ne bénéficient de compensations.

M. Bernard Jomier, président. – En matière d'adaptations territoriales, les comparaisons que vous proposez sont riches d'enseignements. Au fond, l'adaptation territoriale pratiquée en Allemagne ou en Corée du Sud est-elle un plus ou est-elle un moins dans la gestion de l'épidémie ?

M. Alexandre Fauconnier, senior consultant au cabinet Monitor Deloitte. – Il m'est difficile de vous répondre, selon que vous visiez les restrictions sanitaires ou les initiatives d'adaptation de l'offre de soins. Les restrictions ont sans doute quelque avantage à être territorialisées, les régions ayant été touchées de façon très différente. Par ailleurs, cette

adaptation locale aurait eu l'avantage de limiter leurs externalités négatives, en termes de santé mentale ou d'impact économique.

Pour ce qui est de l'offre de soins, une adaptation territoriale se heurterait très certainement à une force d'inertie dont l'Île-de-France a fourni un exemple. Je serais donc moins catégorique.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Ma question pourra paraître simple mais, à l'issue de cet exposé fort descriptif, je m'interroge sur les conclusions que nos interlocuteurs se sentent en mesure de tirer de leurs analyses. Je rappelle qu'il nous revient de formuler des recommandations.

M. Alexandre Fauconnier, senior consultant au cabinet Monitor Deloitte. – En matière sanitaire, nous avons les plus grandes difficultés à tirer des conclusions décisives d'une comparaison épidémiologique entre États. À l'exception notable des mesures d'adaptation locale, aucune mesure de restriction sanitaire – confinement, couvre-feu, fermeture d'établissements – ne peut être strictement isolée à pareille échelle. D'où une incapacité à mesurer leurs impacts distincts. Tous les pays considérés ont mis en œuvre, puis levé, l'ensemble de ces mesures quasiment simultanément.

C'est en considérant globalement ces mesures que l'on peut éventuellement s'interroger sur les effets de leur durée ou de leur intensité, mais toute comparaison entre États me paraît malheureusement assez mal se prêter à des conclusions.

M. Julien Pellefigue, associé au cabinet Taj. – En matière économique, je dresserai malheureusement les mêmes conclusions. Les effets observables se déduisent tous d'arbitrages divers rendus entre mesures favorables aux entreprises et mesures favorables à la gestion des finances publiques. On ne peut recommander d'*optimum*, mais simplement décrire certaines chaînes de causalité pour permettre aux pouvoirs publics de prendre des décisions éclairées.

Je puis simplement vous dire que le confinement coûte très cher et que le soutien aux entreprises fonctionne assez bien. Il ne faut pas oublier que les restrictions sanitaires ont eu un impact direct sur le PIB et qu'à ce titre, toute mesure destinée à soutenir ce dernier peut avoir immédiatement des effets très bénéfiques. L'exemple allemand est à cet égard éloquent.

M. Alexandre Fauconnier, senior consultant au cabinet Monitor Deloitte. – Je pense qu'une conclusion susceptible d'être tirée de cette étude en matière sanitaire est le caractère nécessaire d'un investissement dans la recherche, afin de prolonger l'effort d'analyse que nous n'avons fait qu'ébaucher et de mieux anticiper les crises sanitaires à venir.

M. Julien Pellefigue, associé au cabinet Taj. – Je confirme bien évidemment ce propos pour la matière économique et en profite pour souligner la difficulté à laquelle nous avons été confrontés pour

l'accessibilité à certaines données. On aurait aimé être plus précis mais, pour l'année 2020, certaines données manquantes relatives aux entreprises ne seront disponibles qu'à la fin de cette année. Fin 2021, des travaux analytiques plus précis pourront être engagés.

M. Bernard Jomier, président. – Je vous remercie. Nous souhaitons disposer d'éléments de comparaison internationale, que votre étude fournit abondamment. Votre travail permet également d'objectiver certains déterminants de la décision publique, ce qui est précieux. Je rappelle par ailleurs que notre mission présentera dans deux jours les résultats de l'étude qu'elle a commandée à l'ANRS | Maladies infectieuses émergentes sur les scénarios d'évolution de la pandémie pour les mois à venir et sur les mesures susceptibles de prévenir une nouvelle dégradation de la situation sanitaire.

Mme Catherine Deroche. – Votre travail souligne que certaines situations de crise peuvent se lire comme les conséquences des failles d'une situation préexistante. Avez-vous pu, notamment sur le plan économique, isoler les mesures prises qui n'auraient visé qu'à corriger ces failles préexistantes ?

M. Julien Pellefigue, associé au cabinet Taj. – Un bon exemple pourrait être la dépense publique britannique qui, en plus des dépenses de chômage partiel, a consacré près de 7 % du PIB à des dépenses médicales – montant inédit parmi les pays que nous avons étudiés. Cet investissement est en grande partie le reflet du sous-équipement structurel dans lequel le *National Health Service* (NHS) se trouvait préalablement à la crise.

D'autres caractères nationaux ont pu émerger : le soutien aux revenus des ménages, pratiqué par la France et le Royaume-Uni de façon similaire, s'est traduit chez nos voisins par une augmentation du taux d'épargne bien plus marquée, probablement en raison de différences importantes quant à la structure des économies.

M. Alexandre Fauconnier, senior consultant au cabinet Monitor Deloitte. – Il est exact que les systèmes de soins d'avant la crise présentaient de très importantes différences : les 30 000 lits dits de réanimation en Allemagne se comparent difficilement aux 5 000 lits de ce que nous entendons en France par réanimation. Davantage que les montants d'investissement qui y sont consacrés, ces différences reflètent surtout des choix culturels qui sont faits dans la distribution des soins.

L'organisation du système de santé et l'autonomie locale en la matière jouent, à mon sens, un rôle beaucoup plus important que l'investissement hospitalier pour expliquer ces écarts.

M. Bernard Jomier, président. – Je vous remercie.

EXAMEN DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS (5 JUILLET 2021)

M. Bernard Jomier, président. – Mes chers collègues,

Nous achevons aujourd’hui le programme de travail que nous nous étions fixés début février, lors de la réunion de cadrage. La semaine dernière a été marquée par la restitution de l’étude que nous avons confiée, courant avril, à l’ANRS | maladies infectieuses émergentes sur l’évolution de la stratégie vaccinale et, plus largement, de la politique de lutte contre la pandémie. Je crois pouvoir dire que nous avons rempli notre rôle prospectif, en lançant le débat sur l’obligation vaccinale pour tous les adultes. Le fait est que nous arrivons au moment où les vaccins sont disponibles pour tous et que nous pouvons nous attendre à une nouvelle augmentation de la circulation virale, d’autant qu’un nouveau variant est apparu, plus contagieux.

Le marché d’étude des réponses opérationnelles et juridiques à la crise sanitaire dans cinq pays européens dont la France n’a pas apporté d’élément qui pouvait modifier le travail réalisé par ailleurs en matière sanitaire. En revanche, dans le domaine économique, les conclusions du travail du cabinet Taj donnent matière à réflexion pour l’avenir.

Je passe maintenant la parole à nos rapporteurs pour présenter les enseignements économiques et budgétaires de l’étude de comparaisons internationales.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – L’étude de comparaison internationale que la mission a commandée au cabinet Taj revient sur un certain nombre de constats, appuyés par des comparaisons internationales entre la France, l’Allemagne, l’Italie, l’Espagne et le Royaume-Uni.

Pour faire face à l’épidémie et aux conséquences des restrictions de liberté, la réponse économique de l’ensemble de ces États a principalement été portée par l’endettement public, de sorte que ce sera, encore une fois, aux générations futures d’assumer les conséquences des choix budgétaires qui ont été faits.

Les déficits publics ont en effet été décuplés par un effet ciseau composé d’une baisse des recettes publiques et d’une hausse des dépenses : ainsi, en France en 2020, les recettes de prélèvements obligatoires ont diminué de 44 milliards d’euros, tandis que les dépenses ont augmenté de 73,5 milliards d’euros.

En plus de la croissance de la dette, le produit intérieur brut a fortement diminué, de sorte que le ratio de dette sur PIB a augmenté de 17,5 points, pour atteindre environ 117 % du PIB.

Il faut ici rappeler que la France est entrée dans la crise avec des finances publiques qui n'avaient pas été assainies et un niveau de dettes publiques très élevé, déjà proche des 100 points de PIB.

Si les dépenses publiques doivent avoir un rôle contra-cyclique en période de crise, il semble indispensable de rappeler que la hausse de l'endettement public, si elle n'est pas maîtrisée, peut également avoir des conséquences très négatives lorsque les États ne dégagent pas d'excédents en phase haute du cycle pour rembourser leurs dettes. Ces recommandations, souvent avancées dans le débat public, semblent avoir été volontairement ignorées durant toutes ces années...

Alors que la sortie de la pandémie reste une perspective incertaine, le faible espace budgétaire dont la France dispose pour faire face à une nouvelle dégradation de la situation demeure particulièrement inquiétante. En d'autres termes, nos marges de manœuvre sont devenues particulièrement faibles.

À l'inverse, et à titre d'exemple, l'Allemagne disposait avant la crise d'un espace budgétaire beaucoup plus conséquent et a pu mobiliser une capacité d'endettement d'autant plus importante pour apporter un soutien massif à son économie.

Pour soutenir l'économie, le choix de l'exécutif français a porté sur le soutien aux liquidités des entreprises, principalement *via* les prêts garantis par l'État (PGE), tandis que d'autres pays ont davantage mis l'accent sur la solvabilité, c'est-à-dire la viabilité des entreprises. En d'autres termes, la France a choisi de s'assurer que les entreprises ne manquent pas de trésorerie, tandis que certains de nos voisins ont choisi de les prémunir de la faillite. En effet, il ne suffit pas de disposer d'avances de fonds pour connaître un développement pérenne. Encore faut-il être capable de les rembourser.

D'après une étude du fonds monétaire international, les dispositifs mis en œuvre par les différents États européens auraient permis de répondre à hauteur de 80 % aux besoins de liquidités, mais ne permettraient de répondre qu'à 40 % des besoins en solvabilité, en particulierité concernant les petites et moyennes entreprises.

Le maintien de l'accès aux liquidités a permis de reporter les faillites dans la plupart des États de la comparaison : hors le cas de l'Espagne, on a en effet observé une baisse du nombre de faillites en 2020.

C'est également ce que montre la comparaison du cabinet TAJ : dans l'ensemble des pays étudiés, la crise de la liquidité a été plutôt bien évitée et les entreprises ont dans l'ensemble réussi à obtenir des financements grâce aux dispositifs mis en œuvre. En revanche, comme nous l'avons vu, la question de la solvabilité a fait l'objet d'un traitement différencié entre les différents pays.

Je cite l'étude Taj : « *L'Allemagne a aidé les entreprises au travers d'apports en fonds propres et de réductions de coûts fixes [et] le Royaume-Uni a eu moins recours aux prêts garantis, privilégiant les aides financières directes.* »

La question de la solvabilité et de la viabilité d'un grand nombre d'entreprises françaises reste donc pleinement posée.

D'après la note de la direction générale du Trésor sur « L'impact de la pandémie de Covid-19 sur les entreprises françaises », plus optimiste, la part des entreprises qui seraient devenues insolvables sans les soutiens publics s'élèverait à 11,9 %, tandis qu'une fois pris en compte les différents dispositifs, cette part descendrait à 6,6 %. La note relève également que la hausse du niveau d'endettement des entreprises françaises pourrait freiner leurs investissements à l'avenir. Ainsi, même en cas de retour de l'activité au même niveau qu'avant crise, la baisse du niveau de l'investissement privé atteindrait près de 4 milliards d'euros.

Pour préciser cette analyse, le cabinet Taj s'est efforcé d'évaluer l'impact de la crise dans plusieurs secteurs si les mesures de soutien n'avaient pas été mises en œuvre.

Ainsi, les entreprises du secteur de la restauration et de l'hébergement auraient perdu 13,1 points de rentabilité par rapport à 2019, ce qui aurait entraîné une perte de trésorerie se traduisant par une augmentation du nombre d'entreprises illiquides de 34 %. Après les mesures de soutien mises en œuvre, cette perte ne représente plus « que » 1,3 point, soit une compensation de 11,8 points.

Dans le secteur du transport de personnes, les entreprises auraient perdu 10,5 points de rentabilité sans mesure de soutien, ce qui aurait entraîné une augmentation du nombre d'entreprises illiquides de 61,9 %. *A contrario*, les dispositifs d'aide auraient permis de ramener cette perte à 0,3 point, soit une compensation quasi-intégrale des pertes subies.

L'objectif du « quoi qu'il en coûte » n'a donc pas été atteint.

L'étude commandée par la mission d'information montre clairement que les différents dispositifs n'ont pas permis de préserver la situation de l'économie française : la baisse de marge très forte des entreprises françaises sur la période, de l'ordre de 14 %, est la plus forte des pays sous revue après l'Espagne (- 17 %). À l'inverse, les entreprises britanniques et allemandes n'ont quasiment subi aucune baisse de marge, et celle constatée en Italie est restée bien plus modérée qu'en France (- 6 %).

En outre, selon l'étude, la part d'entreprises insolvables atteindrait 18 %, laissant ainsi présager une vague massive de faillites dans les mois à venir.

Le « quoi qu'il en coûte » ne signifiait pas uniquement que les vannes de la dépense étaient grandes ouvertes. En cela, il a rempli son objectif. Cela signifiait également que tous les salariés et toutes les

entreprises devaient être protégés par ce soutien public. Or, sur ce point, les chiffres que je viens de rappeler témoignent que l'objectif n'a pas été atteint.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Jean-Michel Arnaud vient de nous livrer ses conclusions sur la situation des finances publiques et la santé financière des entreprises. Mon propos se concentrera sur un aspect spécifique de l'étude du cabinet Taj, la situation des jeunes.

Tout le monde a salué, à raison, la mise en place de l'activité partielle, qui a permis d'éviter – pour un temps – une vague de licenciements qui aurait eu lieu si les entreprises avaient dû à la fois continuer de verser les salaires sans engranger aucun chiffre d'affaires. Les salariés – c'est sûr – n'ont pas à payer les conséquences des mesures de fermeture décidées par les pouvoirs publics.

Ce dispositif d'activité partielle et, de façon générale, le choix de prendre des mesures essentiellement au bénéfice des salariés en emploi, ont toutefois eu un effet de bord sur l'emploi des jeunes. Ces derniers n'étaient le plus souvent pas titulaires de contrats de travail concernés par l'activité partielle, puisqu'ils travaillaient en CDD ou sur des emplois saisonniers, ou bien étaient sur le point d'entrer sur un marché du travail qui a brutalement arrêté toute embauche.

L'emploi des 15-24 ans est donc fortement affecté depuis le début de la crise. Par exemple, lors de la première vague, en 2020, il a diminué de 11 % en France tandis qu'il s'est à peu près maintenu en Allemagne (- 1 %) et au Royaume-Uni (2 %).

À l'inverse, l'emploi des 25-64 ans a été globalement préservé et le nombre d'actifs de cette classe d'âge est à peu près revenu au niveau de 2019.

Il s'agit d'un choix assumé, délibéré, de concentrer le soutien sur une certaine catégories d'actifs. Les quelques mesures ponctuelles prises en faveur de la jeunesse n'ont évidemment pas été à la hauteur du choc qu'elle a subi, au même titre ou même parfois davantage que les salariés de 25-64 ans.

Bien qu'un rebond ait pu être observé durant l'été 2020, à la faveur notamment des emplois saisonniers, le niveau d'emploi des jeunes se trouvait toujours fin 2020 environ 3 % sous sa moyenne de 2019.

D'autre part, l'étude commandée par la mission observe qu'en mars-avril 2021 « *le recul du nombre d'actifs chez les jeunes est quasiment similaire au recul du nombre d'employés par rapport à 2019. En d'autres termes, les pertes d'emplois se sont, in fine, traduites par une sortie des jeunes du marché du travail, et non par une hausse du chômage* ». En pratique, de nombreux jeunes actifs ne se sont pas inscrits dans une démarche de recherche d'emploi et se sont éloignés durablement du marché du travail.

Si certains l'ont fait pour reprendre ou prolonger des études, il est très vraisemblable que beaucoup subissent désormais une inactivité prolongée et contrainte.

Cette situation est particulièrement alarmante d'abord sur le plan personnel parce que ces jeunes se retrouvent sans ressource et qu'ils doivent supporter les effets des mesures de lutte contre la pandémie depuis le déclenchement de la crise (confinement, rupture du lien social, cours à distance, etc.). Ensuite, une telle sortie du marché du travail a un impact sur le « capital humain » du pays, les compétences se dépréciant à mesure que l'éloignement de l'emploi perdure. À moyen et long terme, cela se traduira par une perte de productivité et un affaiblissement de la croissance potentielle du pays.

Je note d'ailleurs un certain désintérêt du débat public pour cette question, pourtant cruciale. Le Sénat – lui – s'est à juste titre saisi de la question de la jeunesse au travers de différentes structures temporaires (Mission d'information sur la politique en faveur de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse, Mission d'information sur les conditions de la vie étudiante en France ou encore, de façon indirecte, à l'occasion de la Mission d'information sur l'évolution et la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français). Mais l'impact de la crise sur les compétences et la productivité de notre pays est peu abordé, alors qu'il déterminera en grande partie notre croissance à moyen et long terme.

Cibler, comme cela a été fait, le soutien aux salariés je dirai « insérés » était sans doute plus facile que de s'adresser à l'ensemble des situations individuelles plus fragmentées (j'observe d'ailleurs que, contrairement à un certain nombre d'idées reçues, le Royaume-Uni a eu recours au chômage partiel dans des proportions bien supérieures à la France).

Il n'en reste pas moins que, globalement parlant, les jeunes sont les grands oubliés de la réponse budgétaire à la crise sanitaire. Le « quoi qu'il en coûte » a manifestement buté sur la diversité des situations particulières. Je ne dis pas que la solution est toute trouvée mais il me semble du devoir de notre mission d'alerter l'ensemble de nos collègues sur ce point, sans compter qu'il faudra bien un jour rembourser les montagnes de dettes accumulées et que c'est sur les jeunes d'aujourd'hui que cette charge pèsera. Entre les jeunes qui ont laissé tomber leurs études supérieures, ceux qui éprouvent de grandes difficultés à s'insérer sur le marché du travail et ceux qui y parviennent mais à qui on martèle qu'ils n'exerceront pas le même métier tout au long de la vie active, il est clair que les perspectives ne sont pas roses. L'étude menée par Taj montre que ce phénomène n'est pas propre à la France, mais il y est particulièrement préoccupant. Même si nous manquons sans doute de solutions, les pouvoirs publics doivent s'engager très vite pour faire face à ce double impact négatif.

Mme Laurence Cohen. – Ce que vous dites de la situation des jeunes est effectivement très préoccupant. Les incidences sont multiples, à la fois à court, moyen et long terme. Sans compter son impact personnel et ses conséquences psychologiques pour chacune des personnes. Nous devons vraiment porter cette inquiétude dans le débat public. C'est tout simplement une question de vie démocratique.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Ma première tâche, en tant qu'acteur public, a été, au sein du cabinet de Philippe Seguin, ministre des Affaires sociales, de mettre en œuvre un plan d'urgence pour l'emploi des jeunes. Je mesure combien il s'agit d'un travail colossal, tant les situations sont diverses et souvent pleines d'incertitudes. À ce jour, le Gouvernement n'a pas mis en place un tel plan d'action et sa réponse n'est pas à la hauteur.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Nos deux interventions sont liées : demain, si 18 % des entreprises font faillite, cela aura des conséquences très directes pour leurs salariés mais aussi pour les futurs salariés que sont les jeunes. L'autre question qui se pose concerne évidemment le devenir des jeunes qui sont sortis des statistiques.

M. Bernard Jomier, président. – Tout à fait. Ont-ils changé de projet de vie ? Qu'est-ce qui se cache derrière l'absence d'entrée sur le marché du travail prolongée ? Cela traduit-il un nouveau rapport au travail et au revenu ? Comprendre ces phénomènes et envisager des réponses suppose de mener un travail plus approfondi.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – L'accroissement sensible du nombre des inscrits à l'université à la rentrée 2020 pourrait constituer un début d'explication. L'écart encore plus important que les années passées entre nombre d'inscrits et nombre de candidats présents aux examens pourrait indiquer que certains jeunes se sont inscrits afin de disposer d'un statut, comme solution d'attente.

M. Henri Cabanel. – Il me semble qu'il est encore trop tôt pour mesurer les conséquences des choix économiques mis en œuvre, même si je suis, comme vous, inquiet de la situation financière des entreprises, je partage également votre préoccupation sur la situation des jeunes. Dans mon département, je constate un double phénomène : beaucoup de jeunes éprouvent de grandes difficultés à s'insérer sur le marché du travail et un grand nombre d'entreprises ont du mal à trouver des candidats afin de pourvoir leurs offres d'emploi. Est-ce un phénomène général ? Cela ne pose-t-il pas la question de l'adéquation des formations avec les attentes des entreprises ?

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – C'est un phénomène général. À l'inverse, beaucoup d'entreprises, d'administrations ou d'institutions ont supprimé un grand nombre d'offres de stages ou ce CDD. Cela montre la diversité des situations des jeunes, à laquelle il faut trouver des réponses diversifiées. Encore une fois, on ne peut se contenter de quelques mesures

puis de dire « débrouillez-vous », d'où l'idée d'un plan plus global. Par ailleurs, les jeunes sont sans doute plus exigeants qu'il y a dix ou quinze ans en termes de salaires, d'organisation du travail et de vie personnelle.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. - J'observe aussi que des jeunes font le choix de rester au sein du bassin de vie qu'ils connaissent et sont peu mobiles. Je partage ce que vous avez dit sur le manque de visibilité concernant les stages ; j'ajouterai les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre les contrats d'apprentissage, dont on sait pourtant qu'il s'agit d'une des meilleures voies d'insertion des jeunes.

La mission autorise la publication de la communication des rapporteurs sous la forme d'un rapport d'information.

M. Bernard Jomier, président. - Nous allons en rester là pour le moment.

ANNEXES

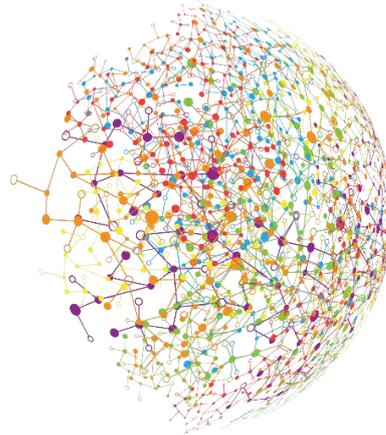
*L'étude Taj est consultable dans son intégralité sur le site Internet du Sénat :
http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/illustrations/MCI_effets_confinement/Rapport_Taj.pdf.*

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DE L'ÉTUDE TAJ

« Étude sur les réponses juridiques et opérationnelles apportées à la crise sanitaire dans différents États »

ACCORD-CADRE DE RÉALISATION D'ÉTUDES D'ÉVALUATION DE L'IMPACT EX ANTE OU EX POST DE DISPOSITIONS JURIDIQUES OU D'ÉVALUATION DE POLITIQUES PUBLIQUES POUR LE SÉNAT

LOT N° 2 : « Réalisation d'études d'impact ex ante ou ex post, en un à six mois, de dispositions juridiques et réalisation d'évaluation d'éléments de politique publique »



29 juin 2021

Nous avons réalisé une analyse comparative des réponses apportées à la crise de la Covid-19 en France, Allemagne, Italie, Espagne et Royaume-Uni

Volet Sanitaire

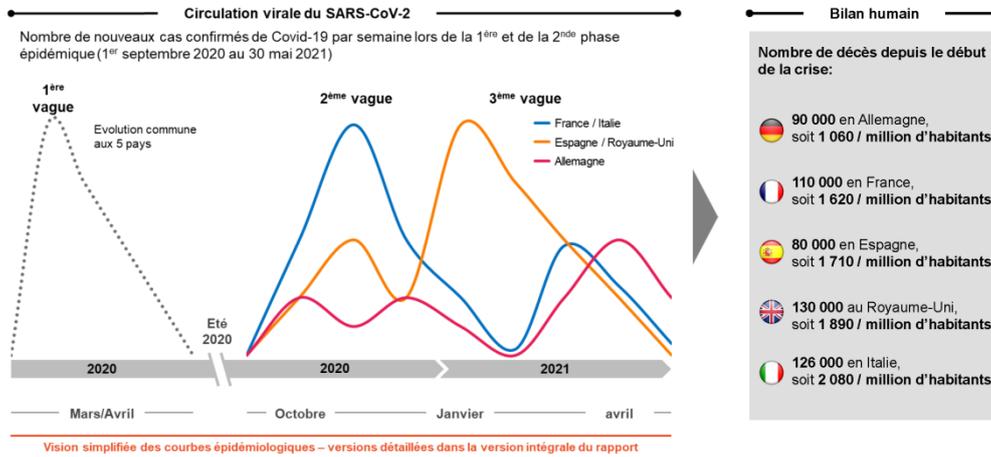
- Analyse comparative des données épidémiologiques de circulation du SARS-CoV-2 (nouveaux cas de Covid-19), d'utilisation des services de réanimation et de mortalité liée au Covid-19
- Evolution des connaissances scientifiques concernant les facteurs explicatifs de l'épidémiologie du SARS-CoV-2 et de la Covid-19
- Analyse des mesures de restriction des libertés mises en œuvre dans les 5 pays étudiés

Volet Economique

- Analyse comparatives des politiques publiques de restriction de liberté et de soutien aux ménages et entreprises
- Effet macroéconomique des mesures
- Effet sur la santé des entreprises, en particulier dans les secteurs les plus exposés (hôtellerie/restauration, transport, etc.)
- Effet sur le chômage
- Effet sur les inégalités de revenus et de patrimoine

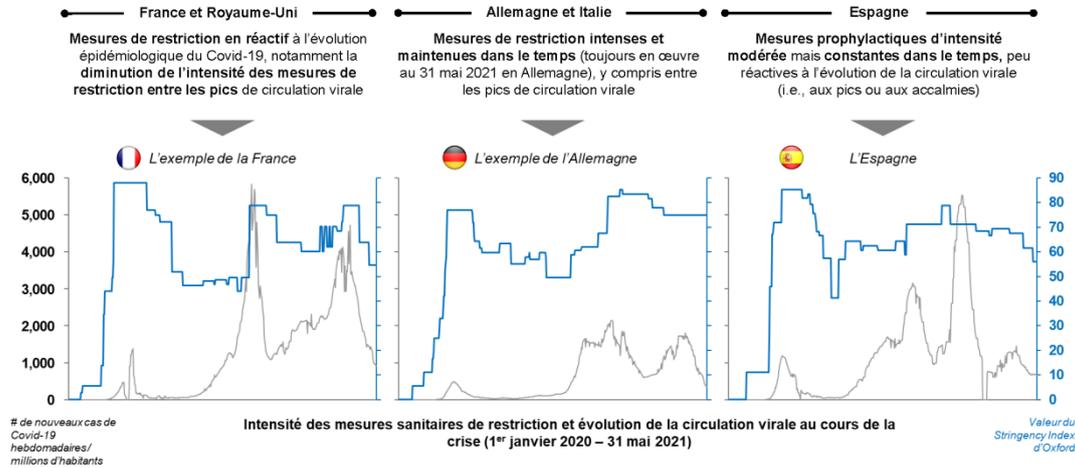
Il est très délicat d'identifier précisément les effets d'une mesure donnée, en isolant les effets des autres mesures et les caractéristiques spécifiques de chaque pays.

Contrairement à la 1^{ère} vague de Covid-19, les pays étudiés ont suivi des évolutions épidémiologiques distinctes lors des 2nd et 3^{ème} vagues



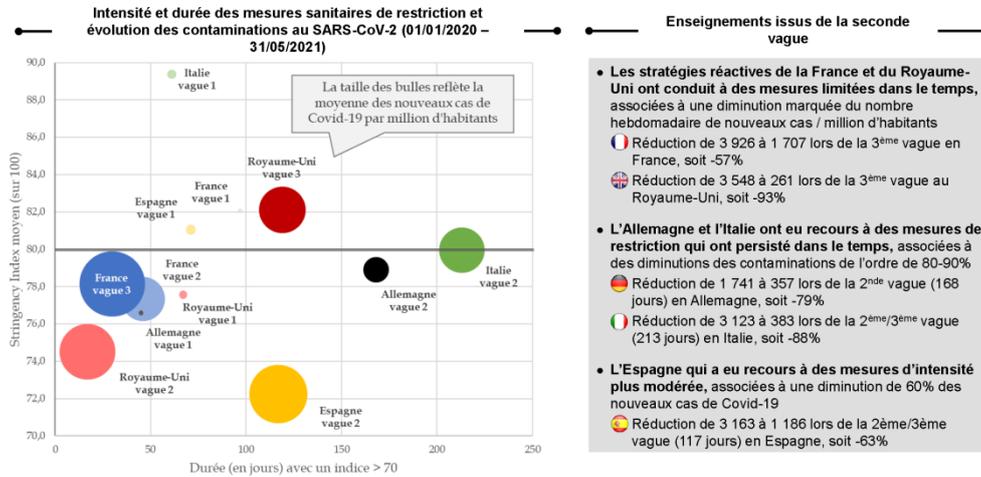
3

Les stratégies sanitaires adoptées dans les pays étudiés se distinguent par leur intensité et leur durée



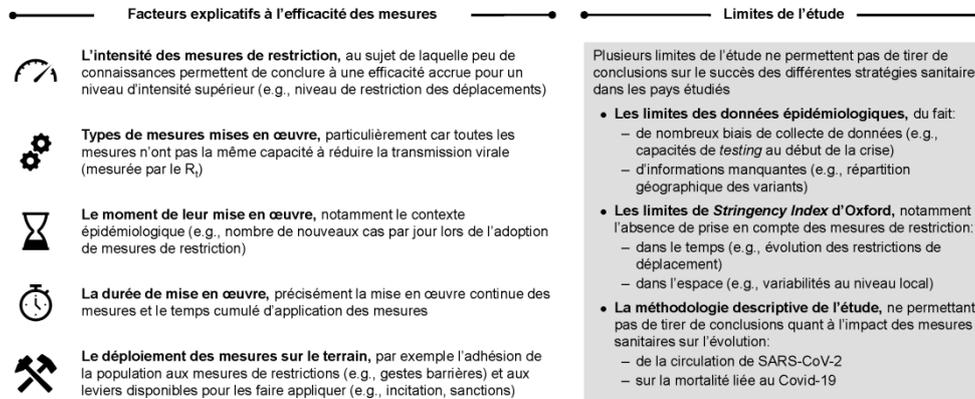
4

L'étude ne permet pas d'isoler les effets de l'intensité ou de la durée des mesures de restriction sur le réduction importante des contaminations au SARS-CoV-2



5

L'identification des facteurs explicatifs de l'efficacité des mesures nécessiteront des études complémentaires, notamment basées sur des données plus matures

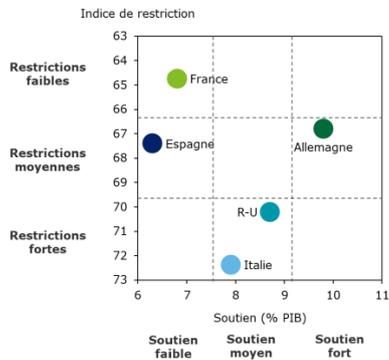


6

Les politiques publiques ont différé par la sévérité des mesures de restriction, l'ampleur et la nature du soutien apporté à l'économie

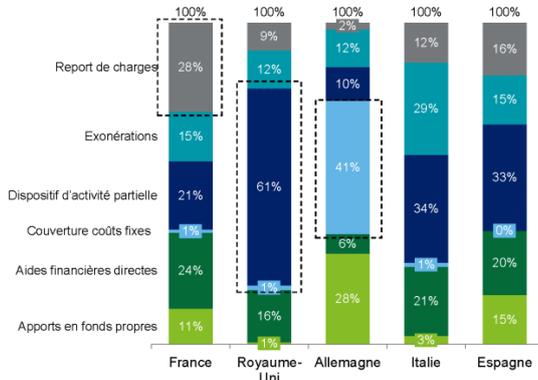
Typologie des politiques publiques

- Indice de restriction, Montant du soutien en % PIB 2020 -



Répartition des instruments de soutien

- % des dépenses publiques 2020 -

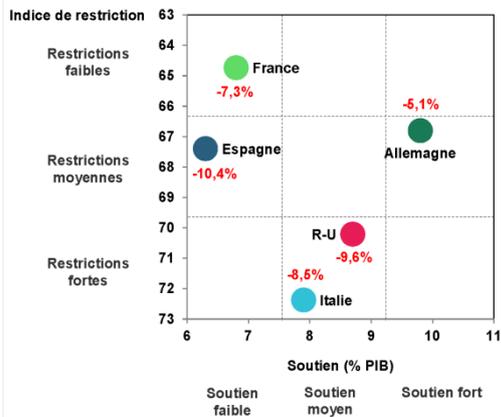


7

Le PIB a d'autant plus décliné que les mesures de restrictions étaient strictes et le soutien à l'économie faible

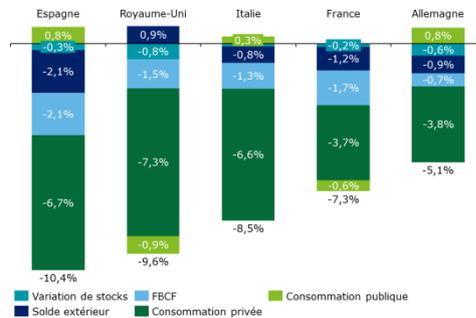
Evolution entre 2019 et 2020 + Q1 2021 du PIB

- % -



Composantes de l'évolution du PIB

- 2019 vs. 2020 + Q1 2021, % -

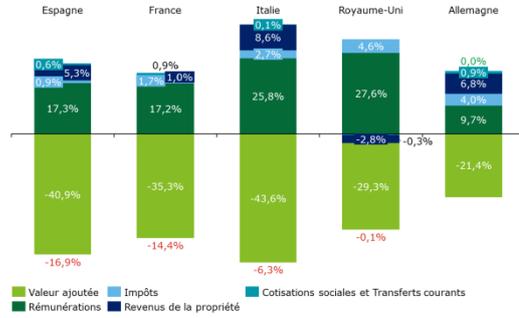


Decrochage de la consommation au RU en dépit du maintien des revenus des ménages, en raison d'une augmentation massive du taux d'épargne

8

L'Allemagne et le R.U. ont protégé les marges des entreprises, la France et l'Italie ont compensé les baisses de marge en apportant des liquidités

Evolution du profit des sociétés non financières -% 2019/2020 -



Effet des mesures sur la liquidité et la solvabilité

Liquidité

- Face aux pertes de marge des sociétés françaises et italiennes, un apport de liquidité très important a été réalisé, via les PGE (17% du PIB d'encours de crédit supplémentaire en Italie et 7% en France)
- Les pertes de marge étant bien plus faibles en Allemagne et Royaume-Uni, un apport de liquidité bien plus faible a été nécessaire (3% au RU et 1% en DE).

Solvabilité

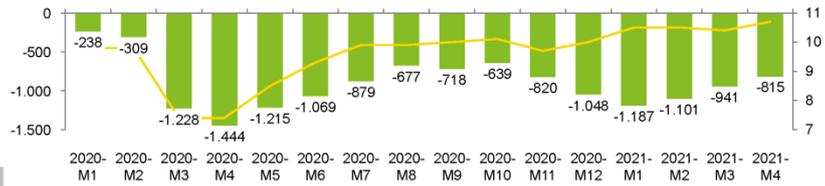
- Nombre total d'entreprises non solvables autour de 18% en France et en Italie
- Taux d'entreprises insolvable plus faibles au RU (13%) et en Allemagne (10%)

9

Le taux de chômage a évolué de manière contre-intuitive, mais il s'agit d'un mauvais indicateur de l'évolution du marché de l'emploi

Evolution du taux de chômage et de la population active en Italie

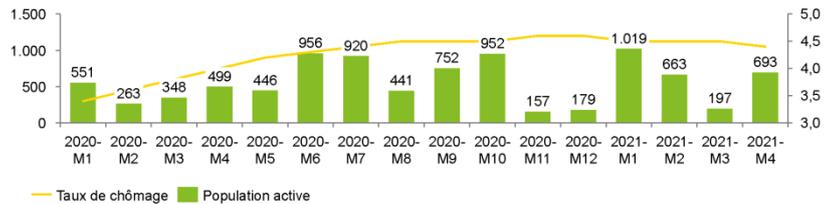
- 2020, 2021, %, millier de personnes -



$$t = \frac{\text{nombre de chômeur}}{\text{Population active}}$$

Evolution du taux de chômage et de la population active en Allemagne

- 2020, 2021, %, millier de personnes -

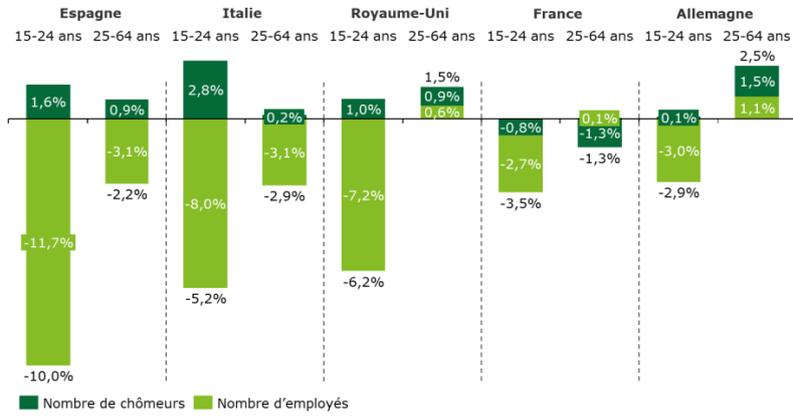


10

Beaucoup de jeunes ont quitté le marché du travail, particulièrement en Espagne, Italie et Royaume-Uni, ce qui peut poser de graves problèmes à moyen terme

Variation de la population active par classe d'âge

- Avril 2021 vs. moyenne 2019, % -



**SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE RELATIVE AUX RESTRICTIONS
DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET DE LA LIBERTÉ D'ALLER
ET VENIR DANS CINQ PAYS EUROPÉENS**

(établie par le cabinet Taj pour la mission d'information)

I. PARTIE SANITAIRE

L'épidémiologie du Covid-19 depuis le début de la crise révèle 2 périodes :

- **La première vague (jusqu'à juin 2020)**, avec des dynamiques épidémiologiques similaires dans les 5 pays de l'étude, à l'exception de l'Allemagne ;
- **Les deuxième et troisième vagues à partir d'août/septembre 2020**, au cours desquelles l'évolution épidémiologique a été divergente entre les 5 pays (chronologie et intensité).

Les nombreuses limites intrinsèques aux données épidémiologiques de la première vague (l'évolution des capacités de *testing* par RT-PCR par exemple) limitent les enseignements que nous pouvons en tirer dans le cadre d'une méthodologie purement descriptive.

À partir de l'automne 2020, les seconde et troisième vagues révèlent 3 dynamiques épidémiologiques différentes :

- **En France et en Italie**, qui ont subi un pic de contamination élevé fin octobre 2020 (2ème vague) puis un pic plus modéré en avril 2021 (3ème vague).
- **L'Espagne et le Royaume-Uni**, touchés par un pic de contamination modéré fin octobre 2020 (2ème vague), ont subi un pic plus élevé dès janvier-février 2021 (3ème vague).
- **L'Allemagne**, qui n'a pas vécu de pic de contamination tel que ses voisins, mais une élévation marquée du nombre de nouveaux cas de Covid-19 de fin octobre 2020 à fin janvier 2021. Par la suite, le nombre de nouveaux cas de Covid-19 est resté élevé.

L'observation des mesures de restriction mises en place par les 5 pays montre que :

- **Lors de la première vague**, l'Italie a mis en place les mesures les plus restrictives, devant la France et l'Espagne ; l'Allemagne et le Royaume-Uni ont eu recours à des mesures moins restrictives.
- **Lors de la seconde vague**, la France et le Royaume-Uni ont mis en œuvre des mesures plus restrictives que leurs voisins, mais plus brèves par leur durée. A l'inverse, l'Allemagne et l'Italie ont adopté des mesures d'intensité similaire mais sur un temps plus long. L'Espagne a adopté des mesures moins restrictives que ses voisins sur un temps relativement long, toutefois inférieur à l'Allemagne et l'Italie.
- **Entre les vagues épidémiques**, l'Espagne et le Royaume-Uni ont maintenu des restrictions plus intenses que l'Allemagne et l'Italie

(intensité modérée). La France a maintenu des mesures moins restrictives que ses voisins au cours de l'été 2020 et est la seule à avoir partiellement levé celles-ci entre les 2^{ème} et 3^{ème} vagues.

Les mesures de restriction sont associées à une diminution des nouvelles contaminations dans les 5 pays de l'étude, de 50% à 90% de réduction des contaminations entre le début et la fin des confinements. L'impact sur les nouvelles admissions en réanimation n'est cependant pas mesurable faute de données, sauf pour la France dont les admissions ont diminué à chaque fois que les mesures de restriction ont été plus intenses.

Cependant, nous ne pouvons pas conclure à la supériorité de l'une des stratégies mises en œuvre, tant du fait de la méthodologie descriptive de l'étude, que les nombreux biais, notamment :

- Le contexte de la crise Covid-19, particulièrement l'inconstance des stratégies sanitaires dans le temps, la multiplicité des restrictions mises en œuvre simultanément, l'inégale répartition géographique des variants du SARS-CoV-2 ou bien l'impact des autres mesures de santé publique non sanitaires sur la diffusion du virus.
- La méthodologie de collecte des données, particulièrement l'absence de comparabilité des données épidémiologiques entre les pays, l'évolution de la collecte des données épidémiologiques dans le temps ou bien même le décalage entre la mise en œuvre d'une mesure de restriction et ses effets sur les courbes épidémiologiques.

Par ailleurs, **la revue de la littérature montre que de nombreuses connaissances relatives au SARS-CoV-2 et au Covid-19 étaient jugées très plausibles dès le début de la crise**, et que malgré la médiatisation des découvertes, peu d'entre elles étaient susceptibles de modifier les mesures de restriction des pays (hors considérations thérapeutiques ou vaccinales).

II. PARTIE ÉCONOMIQUE

1. Présentation des politiques publiques mises en œuvre

- Les États que nous avons étudiés ont mis en œuvre des politiques publiques pour faire face à la crise de la Covid-19 que l'on peut classer suivant deux axes : (i) la sévérité des mesures de restriction de liberté, mesurée à l'aide de la moyenne 2020 du *Stringency Index* d'Oxford et (ii) l'ampleur du stimulus économique, mesurée par la valeur monétaire des aides directes apportées aux ménages et aux entreprises (hors prêts et garantie, apports en fonds propres et reports de charges) rapportée au PIB de 2020.
 - Du point de vue des mesures de restriction de liberté depuis le début de la crise,
 - Les États ont pris des positions différentes en matière de sévérité moyenne. On peut délimiter trois groupes : la France a mis en œuvre les mesures les moins restrictives (Indice ~65), l'Allemagne et l'Espagne ensuite (Indice ~67) et le Royaume-Uni et l'Italie ont été les plus restrictifs (Indice > 70).
 - Les États ont réagi de manière assez comparable d'un point de vue chronologique : une première phase de restriction, une seconde phase de relâchement et une troisième phase de *stop & go* où les mesures de restrictions et d'assouplissement des restrictions se sont succédé. Par rapport à cette chronique, deux anomalies principales peuvent être soulignées : (i) le Royaume Uni, qui a dû faire face à l'apparition d'un variant local, a adopté une politique différente, en augmentant graduellement la sévérité des mesures de restrictions d'une phase à l'autre (ii) l'Allemagne, moins touchée au début, a été logiquement moins stricte que les autres États durant la première phase.
 - Le *Stringency Index* d'Oxford est obtenu en prenant en compte différents types de mesures de restriction (fermeture des écoles, télétravail, etc.). Nous n'avons pas vu de différence très significative de mix de mesures entre les États, à l'exception (i) du Royaume Uni qui est le seul à ne pas avoir fermé ses frontières avant l'automne 2020 et (ii) de l'Espagne qui a adopté des mesures particulièrement restrictives en matière de déplacement pendant l'été.
 - Du point de vue de l'ampleur du stimulus économique :

- Les gouvernements ont mis en œuvre des dispositifs d'aide financière directe plus ou moins importants en valeur⁷ : l'Espagne et la France ont mis en œuvre les aides les plus réduites (6,3 % et 6,8 % du PIB, respectivement), l'Italie suit avec 7,9 % du PIB, et le Royaume Uni et l'Allemagne ont le plus soutenu leur économie (8,7 % et 9,8 % du PIB, respectivement).
- En plus de la différence de taille de l'enveloppe, les gouvernements des États étudiés ont mis en œuvre de mesures de soutien complètement différentes :
 - La France, l'Italie et l'Espagne ont des mix de mesures comparables, qui reposent sur des exonérations de charges, des dispositifs de couverture du chômage partiel et des aides financières directes dans des proportions similaires.
 - Le Royaume Uni présente un mix de mesures très différent très concentré sur le chômage partiel (4,4 % du PIB contre 1,1 %-2,5 % pour les autres États)
 - L'Allemagne a eu moins recours au chômage partiel mais a investi énormément pour couvrir les coûts fixes de ses entreprises (4,4 % du PIB contre à peu près 0 % pour les autres États)⁸.
- Outre les subventions directes, les États ont également pris des mesures pour préserver la liquidité des entreprises, via l'investissement en fonds propres et les prêts garantis par l'État (PGE).
 - L'investissement en fonds propres a été très limité sauf en Allemagne (3 % du PIB) et dans une moindre mesure en Espagne et en France (1,2 % et 0,9 % du PIB, respectivement)
 - Les montants de PGE ont été très différents d'un État à l'autre : la France, le Royaume-Uni et l'Espagne ont garanti les montants les plus faibles (environ 15 % du PIB), l'Allemagne 25 % et l'Italie 35 %. Il faut toutefois souligner que les montants maximums garantis par les États ne correspondent pas aux prêts qui ont effectivement été tirés par les entreprises. Les taux de recours aux PGE ont ainsi été très différents d'un État à l'autre, et correspondent à un endettement supplémentaire très important en Italie (17 %

⁷ au 13 avril 2021, selon les données du FMI

⁸ Notons que ce montant très élevé correspond, cependant, à une dotation d'un fonds de soutien et qu'il ne semble pas avoir été tiré intégralement par les entreprises en 2020.

du PIB) mais faible dans les autres Etats (6 % en France, 3 % au Royaume Uni et 1 % en Allemagne, à décembre 2020).

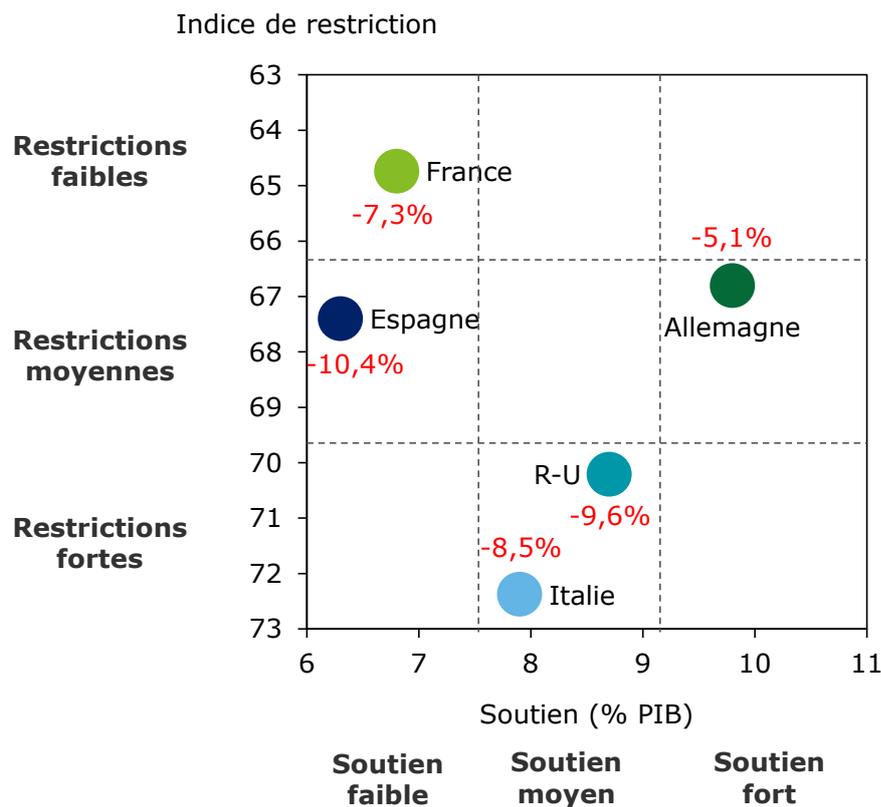
- Outre ces instruments, la France a mis en œuvre un mécanisme de reports de charges pour un montant significativement plus élevé que les autres pays de l'étude (2,3 % du PIB).
 - Enfin l'intervention publique a également inclus un soutien direct au secteur de la santé. De ce point de vue, le Royaume Uni se détache nettement des autres pays de notre échantillon, puisqu'il a consacré 7,7 % de son PIB au soutien à la santé, contre un montant entre 0 % et 1 % du PIB pour les autres États.
- L'objet de notre analyse consiste à évaluer les effets des différentes politiques mises en œuvre suivant plusieurs dimensions : macroéconomiques, santé des entreprises, emploi et inégalités de revenus. Le tableau synoptique ci-dessous donne une représentation des performances des différents États selon ces axes. Les parties suivantes de cette synthèse traiteront successivement de chaque domaine plus en détail.
 - Il faut souligner en préambule qu'il s'est avéré impossible d'identifier des effets fixes pour chaque type de mesure. Les mêmes mesures sont en effet susceptibles d'avoir des effets très différents en fonction des caractéristiques structurelles des économies où elles sont mises en œuvre (structure de l'industrie, part des salaires dans la valeur ajoutée, exposition au commerce internationale, niveau d'épargne des ménages, etc.) En dépit de cette limitation, certains enseignements peuvent être tirés de la comparaison des politiques mises en œuvre par les Etats.

	Politiques publiques		Macroéconomie	Entreprises	Emploi	Distribution des revenus
	Sévérité	Stimulus (% PIB)				
Allemagne	Moyen (67), mais particulièrement faible pendant la première phase et plus élevé depuis 2021	Fort (9,8 %) Focalisation sur la couverture des charges des entreprises	PIB : -5,1 %, résistance de la consommation et de l'investissement Déficit public : -5,7 points (de -1,5 % à -4,2 %)	Pas de baisse de marge (0 %) Défaillances en baisse (-21 %) Part d'entreprises insolvable faible (8 %)	Hausse importante du chômage (+1,3 pp) de 3,1 % à 4,4 %	Effet progressif (baisse des revenus proportionnelle au niveau de revenu) Augmentation faible de la pauvreté (+1 point)
Espagne	Moyen (67) Fort pendant l'été (comparativement)	Faible (6,3 %)	PIB : -10,4 %, décrochage de la consommation, de l'investissement et du commerce extérieur Déficit public : -8,1 points (de -2,9 % à -11 %)	Baisse de marge très forte (-17 %) Défaillances en forte hausse (+12 %) Part d'entreprises insolvable faible (9 %)	Hausse importante du chômage (+1,3 pp) de 14,1 % à 15,4 %	Effet progressif (baisse des revenus proportionnelle au niveau de revenu) Augmentation de la pauvreté (+5 points)
France	Faible (65)	Faible (6,8 %) mais beaucoup de reports de charges additionnels (2,3% du PIB)	PIB : -7,3%, résistance de la consommation mais décrochage de l'investissement Déficit public : -6, points (de -3,1% à -9,2%)	Baisse de marge très forte (-14 %) Défaillances en forte baisse (-45 %) Part d'entreprises insolvable élevée (18 %)	Stabilité, voire baisse, du chômage (-1,2 pp) de 8,5 % à 7,3 % Baisse de la participation au marché du travail à prendre en compte	Effet progressif (baisse des revenus proportionnelle au niveau de revenu) Augmentation légère de la pauvreté (+3 points)
Italie	Fort (72)	Moyen (7,9 %)	PIB : -8,5 %, décrochage de la consommation et de l'investissement Déficit public : -8 points (de -1,5 % à -9,5 %)	Baisse de marge modérée (-6 %) Défaillances en forte baisse (-30 %) Part d'entreprises insolvable élevée (18 %)	Hausse modérée du chômage (+0,7 pp) de 10,0 % à 10,7 % Baisse de la participation au marché du travail à prendre en compte	Effet progressif (baisse des revenus proportionnelle au niveau de revenu) Augmentation légère de la pauvreté (+3 points)
Royaume Uni	Fort (70) mais relativement faible pendant la première vague puis constamment croissant depuis (pas de relâche en été)	Moyen (8,7 %) Focalisation de l'aide sur le chômage partiel et aide aux indépendants	PIB : -9,6 %, décrochage de la consommation et de l'investissement Déficit public : -10 points (de -2,3 % à -12,3 %)	Pas de baisse de marge (-0,1 %) Défaillances en forte baisse (-36 %) Part d'entreprises insolvable moyenne (12 %)	Hausse modérée du chômage (+0,9 pp) de 3,8 % à 4,7 %	Effet progressif (baisse des revenus proportionnelle au niveau de revenu) Réduction de la pauvreté (-1 point)

2. Analyse macroéconomique

- Les États que nous avons étudiés sont représentés ci-dessous dans une matrice dont les axes sont le niveau de restriction et l'ampleur du stimulus économique. L'évolution de leur PIB est représentée en rouge à côté de chaque point.

Position des politiques publiques en matière de Covid et variations du PIB réel entre la moyenne T1 2020-T1 2021 et 2019



Source : Oxford COVID-19 government response tracker, FMI, OCDE. Calculs Taj.

- On constate que, globalement (et conformément à l'intuition), une augmentation de la sévérité des mesures de restriction a un effet négatif sur la croissance du PIB, et qu'une hausse de l'ampleur du soutien public a un effet positif. Le PIB décroît donc plus faiblement lorsque l'on se déplace vers la droite et vers le haut de la matrice. Ces effets ne sont cependant pas mécaniques : le Royaume-Uni affiche, en particulier, une chute de PIB plus forte que ce à quoi on aurait pu s'attendre, par rapport à l'Italie.
- D'un point de vue chronologique, pendant la première vague (au T2 2020), les variations de PIB sont quasiment complètement expliquées par la sévérité des mesures. Plus les restrictions ont été sévères, plus la baisse de PIB a été importante. A partir du T3, la corrélation est plus faible, et les mesures de soutien commencent à influencer le résultat.

- La composante du PIB qui explique le mieux les variations de cet indicateur en 2020-est la consommation des ménages.
 - La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont réussi à maintenir le revenu disponible des ménages, alors qu'il a chuté d'environ 3 % en Espagne et en Italie. Cela s'explique par l'évolution des revenus primaires et l'effet des mesures d'aide aux ménages.
 - Le revenu primaire (après chômage partiel, mais avant transferts sociaux) a baissé significativement en Espagne et en Italie (-7 % et -8 %, respectivement), modérément en France (-4 %) et peu en Allemagne et au Royaume-Uni (-1,5 % et -0,7 %, respectivement). La baisse plus faible au Royaume-Uni peut s'expliquer par le fait que sa politique de chômage partiel couvrait également les autoentrepreneurs.
 - Les transferts sociaux en faveur des ménages ont été importants en France en Espagne et en Italie (permettant de compenser de 3 % à 4 % de baisse de revenus) et plus faible en Allemagne et au Royaume-Uni.
 - La consommation privée en France et en Allemagne a plutôt résisté alors qu'elle s'est écroulée en Italie, Espagne et Royaume-Uni. Cette différence explique la plus grande partie des différences de variations de PIB entre les Etats.
 - La situation britannique est particulière puisque la consommation a chuté brutalement en dépit du maintien du revenu disponible des ménages. Cela s'explique par une hausse spectaculaire du taux d'épargne qui passe de 5 % du revenu à près de 15 %.
- L'investissement des entreprises (formation brute de capital fixe) est la seconde composante la plus importante pour expliquer les variations de PIB.
 - Tous les États de notre échantillon ont vu une baisse importante de l'investissement (qui explique entre 1,3 %, pour l'Italie et 2,1 %, pour l'Espagne, de la baisse du PIB) à l'exception de l'Allemagne où les investissements ont contribué à hauteur de seulement 0,7 % à la baisse du PIB.
 - Il est difficile d'expliquer cette différence de comportement d'investissement par des différences de mesures publiques. Les États ont ainsi mis en œuvre des politiques très différentes pour protéger les marges des entreprises (les profits des entreprises allemandes et britanniques sont restés stables, ceux des entreprises italiennes ont baissé de 6 % et ceux des entreprises

françaises et espagnoles ont baissé de 14 % et 17 %, respectivement, selon les chiffres de la comptabilité nationale), bien que l'on ne puisse pas corrélérer l'évolution de l'investissement avec l'évolution des marges des entreprises.

- En dernier lieu, la balance commerciale a un pouvoir explicatif généralement marginal :
 - Tous les États, à l'exception du Royaume-Uni, ont connu une dégradation de leur balance commerciale, plus ou moins marquée.
 - La différence d'évolution de PIB entre l'Espagne et l'Italie s'explique largement par une différence de balance commerciale. Les autres composantes du PIB pour ces deux pays sont par ailleurs assez comparables. Il semble que la différence de balance commerciale corresponde en grande partie au tourisme (comptabilisé comme une exportation de services) qui a été frappé beaucoup plus durement en Espagne qu'en Italie en raison de restrictions plus strictes en Espagne pendant l'été (en particulier, concernant les déplacements et les rassemblements) alors que, globalement, l'Italie a généralement mis en œuvre des politiques anti-Covid plus strictes tout au long de l'année.
- L'évolution du déficit budgétaire est faiblement corrélée à l'ampleur des mesures de soutien (y compris à la santé). À taille de stimulus comparable (7,6 % contre 8,5 %), la France enregistre une dégradation de son déficit (-6 points) inférieure à celles de l'Espagne et l'Italie (-8 points pour les deux). De même, l'Allemagne, bien qu'elle ait réalisé des mesures de soutien très importantes (11 % du PIB), connaît la plus faible dégradation de son déficit (-5,7 points).

Santé des entreprises

- Selon la comptabilité nationale, si le profit des sociétés non financières en 2020 est resté stable en Allemagne et au Royaume-Uni par rapport à 2019, il a baissé de 6 % en Italie et il s'est écroulé de près de 14 % en France et de 17 % en Espagne. Cette évolution différenciée s'explique par l'effet conjugué d'une évolution de leurs revenus primaires et l'activation de politiques publiques :
 - La valeur ajoutée des entreprises a baissé de manière significative en France, en Espagne et en Italie (~-9 %), et dans une moindre ampleur au Royaume-Uni (-5 %) et en Allemagne (-4 %). La baisse de la valeur ajoutée des entreprises françaises est étonnante étant donné le maintien de la consommation des ménages et doit être liée, en partie, à des importations ou à des achats réalisés auprès d'autres entités que les sociétés non financières.

- Les dispositifs de chômage partiel, qui ont conduit à une baisse des charges salariales et les aides directes ont eu un effet très différencié, beaucoup plus important en Italie et au Royaume-Uni. En Allemagne, les entreprises se portaient suffisamment bien pour ne pas avoir eu besoin de l'ensemble de l'aide mise à leur disposition, et ont probablement tiré, à fin 2020, une part limitée des fonds de soutien mis à leur disposition.
- Les défaillances des entreprises ont baissé dans tous les Etats sauf en Espagne, où elles se sont accrues de 12 % (en moyenne du T2 2020 au T1 2021 par rapport à 2019). Les politiques publiques visant à couvrir les besoins de liquidités semblent donc avoir montré leur efficacité. Notons cependant que :
 - L'Espagne pourrait être particulièrement touchée par les défaillances car c'est le pays où la marge des entreprises s'est écroulée le plus et où les mesures publiques de liquidité ont été les plus faibles (PGE de 13,5 % du PIB contre 18,6 % du PIB pour la France où la baisse de marge des entreprises a été également forte).
 - Il faut, cependant, prendre ces chiffres avec une certaine prudence puisqu'il est également possible que, dans certains cas, des entreprises en situation de défaut n'aient pas pu être enregistrées comme telles dans les statistiques publiques pour des raisons purement techniques (ex : fermeture des tribunaux de commerce en France).
- Le faible niveau de défaillances est, cependant, accompagné d'un accroissement très important de l'endettement privé et de l'existence d'un nombre important d'entreprises susceptibles de se trouver en situation d'insolvabilité à la sortie de la crise sanitaire et à la levée des mesures de soutien.
 - Les encours de crédit des sociétés non financières ont particulièrement crû en France (+7 % fin 2020) et au Royaume-Uni (+6 %), ce qui explique probablement une partie de leur faible taux de défaillance en 2020. Les entreprises des autres États ont vu leurs encours de crédit augmenter de 2 % (en Italie) à un peu plus de 4 % (en Allemagne et en Espagne).
 - Étant donné que la majorité des mesures de soutien (prêts garantis, exonérations fiscales ou moratoires de dettes) ont pour objectif de lever les contraintes de liquidités, les mesures de soutien s'avèreraient, selon l'étude du FMI, moins efficaces pour réduire l'insolvabilité des entreprises, c'est-à-dire lorsque les entreprises se trouvent en défaut de paiement (à l'épuisement de leurs réserves de liquidités). Ainsi, il est estimé qu'en France et en Espagne les mesures de soutien ne

permettraient de réduire la part d'entreprises insolvable suite à la crise sanitaire que d'environ deux-tiers, tandis qu'en Italie et Allemagne leur part ne serait réduite que de moitié. Avec un mix de mesures moins porté sur les bilans des entreprises, le Royaume-Uni afficherait une part d'entreprises insolvable proche de celle d'avant crise.

- Dans les secteurs particulièrement touchés par la crise (hôtellerie/restauration, transport de personnes et matériel de transport), les politiques publiques mises en œuvre en Italie et en France (seuls pays que nous avons pu tester) se seraient révélées très efficaces, et auraient permis d'éviter un taux de défaillance massif.
 - Sans mesure de liquidité, nous estimons qu'environ 33 % des entreprises du secteur de l'hôtellerie/restauration auraient été illiquides (et donc virtuellement en situation de défaut à court terme) fin 2020 en France et en Italie. Entre 45 % (France) et 30 % (Italie) des entreprises du secteur des matériels de transport et environ 60 % des entreprises du transport de personnes pour les deux pays.
 - Du point de vue des profits, dans les secteurs étudiés le niveau de rentabilité médian des entreprises à fin 2020 aurait baissé de 10 à 15 points de pourcentage sans mesures de soutien par rapport à la situation pré-Covid. Les aides gouvernementales ont permis de compenser la majeure partie de cette perte de rentabilité dans les différents secteurs les plus exposés aux restrictions sanitaires.

4. Situation de l'emploi

À titre liminaire, il nous semble important de préciser que les données sur l'emploi peuvent manquer de fiabilité et qu'il faudra attendre un retour complet à la normale pour faire un état des lieux précis des conséquences de la crise sanitaire sur le marché du travail.

- Nous constatons que le taux de chômage s'est étonnamment réduit en France (passant de 8,5 % en 2019 à 7,3 % au printemps 2021), tandis qu'il aurait augmenté dans tous les autres pays sur la même période, certes faiblement en Italie (+0,7 point à 10,7 %) et au Royaume-Uni (+0,9 point à 4,7 %), mais plus franchement en Allemagne (+1,3 points à 4,4 %), et en Espagne (+1,3 points à 15,4 %).
- Ces évolutions différenciées proviennent de l'évolution parallèle de deux grandeurs, le nombre de chômeurs (le numérateur du taux) et la population active (son dénominateur) :
 - Au Royaume-Uni, le taux de chômage a légèrement augmenté du fait d'une hausse modérée du nombre de chômeurs, tandis que la population active a évolué en dents de scie tout au long

de la période, en fonction de l'intensité des mesures de soutien (à destination des autoentrepreneurs). En dépit de l'importance des mesures très larges de chômage partiel, la crise économique a été suffisamment violente pour conduire les entreprises à réduire leur nombre d'employés, du moins temporairement.

- En Espagne, le nombre de chômeurs a augmenté, tandis que la population active a diminué (-2 %), ce qui correspond à des personnes actives ayant quitté le marché du travail sans s'inscrire au chômage. La hausse du taux de chômage tient donc à un effet sur le numérateur et à un effet, plus mécanique, lié à la baisse du dénominateur. Toujours est-il que le taux de chômage a augmenté fortement en dépit du fort recours au chômage partiel (2,5% du PIB). Une explication possible serait liée à la très forte proportion d'emplois temporaires ou saisonniers en Espagne (25 % de l'emploi y est temporaire contre 15 % en Italie et en France). Or, les dispositifs de chômage partiel ne sont pas conçus pour protéger ce type d'emplois.
- En Allemagne, on constate une hausse sensible du nombre de chômeurs, en parallèle de l'entrée nette d'actifs tout au long de la période. Cela s'explique, probablement, par le faible recours (relatif) aux dispositifs de chômage partiel (1,1 % du PIB).
- En France, le nombre de chômeurs ayant, en proportion, baissé plus rapidement que la population active, le taux de chômage s'en est trouvé réduit mécaniquement. La stabilité relative de la population active et de l'emploi s'explique en partie par un choc économique plus faible, associé à un dispositif de chômage partiel significatif (1,7 % du PIB) concentré sur le premier confinement (et assoupli ensuite), à des aides financières ciblant principalement les employés des secteurs exposés aux restrictions sanitaires, ainsi qu'à des rigidités structurelles sur le marché du travail plus importantes que dans les autres économies.
- En Italie, le nombre de chômeurs a diminué en parallèle de la sortie massive de participants au marché du travail, conduisant à une réduction du nombre d'emplois de près de 5 % en avril 2021 par rapport à 2019 (ce qui représenterait un contingent de plus de 900.000 personnes sans emploi).
- Dans l'ensemble des pays, la proportion de jeunes actifs se trouvait encore en avril 2021 nettement au-dessous des niveaux d'avant-crise, notamment en Espagne (-10 %), au Royaume-Uni (-6 %) et en Italie (-5 %). En comparaison, le nombre d'actifs dans les autres classes d'âges est quasiment revenu à ses niveaux de 2019, notamment en France et

au Royaume-Uni. La situation contrastée entre les jeunes et les 25 ans et plus met en lumière trois constats :

- (i) les jeunes, plus couverts par des contrats courts et à temps partiel, ont davantage perdu leurs emplois sans pour autant s'inscrire au chômage ;
- (ii) les jeunes candidats à un premier emploi peinent à entrer sur le marché du travail ; et
- (iii) les mesures d'aide au chômage partiel, destinées exclusivement aux détenteurs d'un emploi, ont prouvé leurs limites pour les plus précaires et les primo-demandeurs d'emploi.

Notons qu'en Italie et, dans une moindre mesure, en Espagne et au Royaume-Uni, la décline de la part des actifs dans la population 15-24 ans s'accompagne, également, d'une hausse du chômage chez les jeunes.

Pour résumer, l'ensemble des pays disposent de contingents importants de jeunes (et toutes les classes d'âges confondues en Italie et Espagne) ayant quitté le marché du travail que les politiques d'activation devront cibler en priorité à la sortie de la crise sanitaire.

4. Inégalités de revenus

- Dans tous les États examinés, les mesures d'aides semblent avoir été dirigées majoritairement vers les populations les moins aisées. Ainsi, alors que l'effet de la crise touche majoritairement ces populations, la mise en œuvre des politiques publiques les a toujours davantage compensées, du moins partiellement et, au total, l'effet combiné de la crise et des politiques publiques semble toujours conduire à un effet négatif net sur le revenu croissant en fonction des revenus des ménages (plus un ménage est dans le haut de la distribution, plus il est affecté par le choc après mesures de compensation).
- Si tous les pays se sont attelés à renforcer les effets redistributifs à destination des bas revenus, une comparaison plus fine laisse apparaître plusieurs différences :
 - (i) en France et au Royaume-Uni, les politiques d'aides annoncées par les gouvernements auraient, selon les simulations, le potentiel pour compenser intégralement les effets des restrictions liées à la Covid-19 sur les travailleurs les moins aisés à tel point qu'ils pourraient ne subir aucune perte de revenus ;
 - (ii) en Espagne et Italie, le plafonnement relativement bas des aides pour les ménages restreindrait l'efficacité des mesures à l'endroit des ménages à revenus élevés ; et
 - (iii) en Allemagne, les mesures de soutien seraient réparties plus uniformément entre les différents ménages.

Du point de vue du taux de pauvreté, les mesures publiques mises en œuvre semblent avoir été également très efficaces, dans la mesure où le taux de pauvreté aurait augmenté sensiblement en l'absence de politiques de soutien (par exemple, de plus de 9 points en Allemagne en 2020), alors qu'il n'a en réalité augmenté que faiblement en France, Italie et Allemagne (entre +1 point et +3 points) et de manière un peu plus marquée en Espagne (plus de 5 points).