

Le coût net des mesures de soutien aux revenus des ménages et des entreprises en 2020

Cyprien Canivenc et Olivier Redoulès¹

Note d'étude n°2021-01

Avril 2021

Synthèse

Les six principaux dispositifs exceptionnels de soutien aux revenus des ménages et des entreprises, destinés à atténuer les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire, ont représenté 57,1 Md€ de dépenses publiques supplémentaires et de baisses de recettes sur l'ensemble de l'année 2020, en comptabilité nationale pour l'ensemble des administrations publiques. Ces six dispositifs principaux ne couvrent pas l'ensemble des mesures d'urgence et de soutien mises en œuvre en 2020 (dépenses de santé, mesures sectorielles, soutien de la trésorerie, garanties de l'État, etc.).

Les retours directs et indirects en recettes fiscales et sociales réduisent le coût net de ces six dispositifs. D'une part, les sommes restituées par les bénéficiaires de ces mesures, sous forme de prélèvements obligatoires directs, représentent 3,1 Md€. D'autre part, les dépenses induites par ces mesures ont apporté un surcroît d'activité, conduisant à des recettes publiques supplémentaires comprises entre 7,6 et 15,7 Md€, via la consommation des ménages financée par ces aides.

Au total, le coût net total des mesures économiques et sociales exceptionnelles de 2020 serait compris entre 38 et 46 Md€, soit environ entre 67 et 81 % de leur coût brut.

Compte tenu du caractère exceptionnel de la situation économique de 2020, et notamment des contraintes qui ont pesé sur la consommation de certains biens et services, le taux de retour immédiat sur les finances publiques aura été inférieur à celui qui serait attendu mécaniquement au vu du poids des prélèvements obligatoires dans le PIB.

A contrario, les mesures prises ont permis de maintenir en activité des entreprises qui sans elles auraient disparu et de maintenir durablement en emploi des salariés qui auraient sinon pu perdre le lien avec le marché du travail et voir leur employabilité diminuer. Ceci devrait avoir un effet favorable en retour sur les finances publiques, mais il s'agit là d'effets qui jouent plus à long terme qu'à court terme.

¹ Secrétariat général du Haut Conseil des finances publiques. Ce document n'engage ni le Haut Conseil des finances publiques, ni les institutions auxquelles appartient ses membres. Il n'engage que leurs auteurs.

Pour répondre aux conséquences économiques et sociales immédiates de la crise sanitaire, le Gouvernement a mis en œuvre des mesures exceptionnelles destinées à soutenir les revenus des ménages et des entreprises. Ces dispositifs sont venus compléter l'effet des stabilisateurs automatiques correspondant à l'évolution spontanée de hausse des prestations sociales et de baisse des prélèvements obligatoires liée au recul des revenus d'activité. Ils ont par ailleurs été accompagnés de mesures de garanties de crédit et de soutien à la trésorerie, tels les prêts garantis par l'État et les reports de charges fiscales et sociales.

Les dernières données disponibles permettent d'évaluer le coût des six principales mesures exceptionnelles de soutien aux revenus à 57,1 Md€ en 2020 en comptabilité nationale, pour l'ensemble des administrations publiques². Ces six dispositifs principaux ne couvrent pas l'ensemble des mesures d'urgence et de soutien mises en œuvre en 2020 (dépenses de santé, mesures sectorielles, soutien de la trésorerie, garanties de l'État, etc.), mais représentent l'essentiel des mesures prises par les pouvoirs publics pour limiter les conséquences sur le revenu des agents économiques de la crise sanitaire et des restrictions qu'elle a entraînées.

Le montant de 57,1 Md€ ne tient pas compte des retours de recettes fiscales et sociales induits par ces aides. En effet, une partie des aides consenties aux ménages ou aux entreprises entre directement dans le calcul de l'assiette des cotisations sociales et des impôts. En outre, une partie de ces montants a entraîné des dépenses des ménages et des entreprises supplémentaires, et donc un surcroît d'activité, générateur de recettes fiscales et sociales.

Les retours de prélèvements obligatoires directs et indirects sur les aides exceptionnelles minorent leur incidence sur le solde public. Ils pourraient expliquer, parmi d'autres facteurs, « *la relative résilience constatée des recettes publiques* » que mentionnait en septembre 2020 l'analyse économique attachée au projet de loi des finances 2021³. Leur prise en compte est essentielle pour évaluer précisément le coût net de ces mesures.

La présente étude a pour objet d'évaluer l'ordre de grandeur de ces effets de retours, directs et indirects, de recettes fiscales et sociales induits par les aides consenties. Après avoir précisé le périmètre des aides exceptionnelles prises en compte, la présente note propose une estimation du retour direct sur les prélèvements obligatoires de ces mesures puis fournit une évaluation des prélèvements indirects qu'ils induisent par leurs effets sur la demande finale et l'activité économique.

L'étude qui suit formule un certain nombre d'hypothèses, nécessaires pour conduire l'analyse en l'absence de certaines données ; certaines conclusions de l'analyse sont donc susceptibles d'être révisées à mesure que certaines données deviendront disponibles.

1. Six aides exceptionnelles d'un montant total de 57,1 Md€ pour soutenir les revenus des ménages et entreprises en 2020

Pour répondre aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire, le Gouvernement a pris des mesures exceptionnelles de soutien aux ménages et aux entreprises incluant notamment des mesures de soutien aux revenus et à la trésorerie. Par ailleurs, le Gouvernement a engagé des dépenses de santé supplémentaires et consenti à des transferts financiers aux administrations affectées par la crise, en particulier les collectivités locales. Le cadre budgétaire de l'ensemble de ces mesures est détaillé dans les quatre lois de finances rectificatives promulguées en 2020.

² Ce chiffre est cohérent avec les données de comptes publics présentés par l'Insee au titre de la notification à Eurostat des résultats de finances publiques de la France pour 2020.

³ Direction générale du Trésor, [Rapport économique, social et financier – PLF pour 2021](#), p. 104.

Parmi celles-ci, la présente note d'étude examine six mesures, représentant des montants versés de 57,1 Md€ en comptabilité nationale. Ces mesures bénéficient aux ménages ainsi qu'aux entreprises, sous forme de soutien au revenu.⁴ D'autres dispositifs ayant un impact financier (pour environ 20 Md€), en particulier les dépenses de santé, ne sont pas prises en compte dans cette étude. Par ailleurs, les mesures de trésorerie (76 Md€) et de garantie (plafond global de 327,5 Md€) ne seront pas ici examinées. Bien qu'elles présentent d'importants bénéfices en termes de confiance et de stabilisation macroéconomique, celles-ci n'ont effectivement pas d'impact budgétaire direct immédiat⁵ et leur effet indirect est impossible à estimer.

Du fait des délais prévus pour demander à bénéficier de certaines aides, les mesures exceptionnelles concernant 2020 continueraient d'affecter les finances publiques en 2021. La suite de l'analyse porte sur les aides estimées en comptabilité nationale en 2020.

Tableau 1 : montants en comptabilité nationale des principales mesures exceptionnelles de soutien aux revenus en 2020

	Estimation du montant en comptabilité nationale 2020	Prévu pour 2020
Activité partielle	27,4	34
Fonds de solidarité pour les entreprises	15,9	19,4
Aide aux indépendants	1,8	1,8
Aides directes aux ménages fragiles	2*	2
Report de la réforme de l'assurance chômage	2,1	1,6
Exonérations de cotisations sociales	7,9	8,2
Total	57,1	67

Source : pour les montants budgétés, les données proviennent des documents préparatoires à la LFI 2021 (Rapport économique, social et financier) et à la LFR4 ; pour les montants effectifs, les sources sont le compte provisoire de l'Insee (activité partielle et exonérations de cotisations sociales) et les documents financiers annexés au projet de loi de règlement (fonds de solidarité et aides aux indépendants).

Astérisques : les montants signalés par un astérisque sont des reports de données issues des textes budgétaires, faute d'estimation plus actualisée. Note : l'impact des mesures est exprimé, pour 2020, en Md€ et en comptabilité nationale ; le montant indiqué pour le fonds de solidarité est net de la contribution des assureurs privés (400 M€), qui porte le montant total pour 2020 à 16,3 Md€.

⁴ Par ailleurs, d'autres mesures, d'un montant globalement faible en 2020, hors du périmètre de cette étude ont accru les revenus des agents, notamment les revalorisations des rémunérations des soignants prévues dans le Ségur de la santé et certaines mesures du plan de relance.

⁵ L'Insee donne une estimation du défaut de recouvrement à venir pour 2020 en hausse de 7,8 Md€ par rapport à 2019, dont 7,5 Md€ d'impôts et cotisations des administrations de sécurité sociale.

2. Un retour direct sur les prélèvements obligatoires de l'ordre de 3,1 Md€

Les mesures de soutien aux revenus en 2020 ont une incidence favorable directe sur les recettes publiques. Certaines d'entre elles s'accompagnent d'un impact mécanique de hausse des prélèvements obligatoires⁶, assis sur les revenus des entreprises et des ménages : impôt sur le revenu (IR), contribution sociale généralisée (CSG) et contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), impôt sur les sociétés (IS), etc.

La présente partie estime, pour chacune des six mesures d'urgence, cet effet de retour direct sur les prélèvements obligatoires. Dans la mesure où les taux de prélèvement appliqués aux aides perçues peuvent varier entre ménages et entre entreprises, il faudrait idéalement, pour chaque bénéficiaire, disposer du montant des aides perçues et de la fiscalité applicable aux sommes perçues, qui dépend de sa situation financière avant la crise, sous l'hypothèse notamment que les ménages ne modulent pas leur taux de prélèvement à la source pour l'IR. En l'absence de données disponibles, il est nécessaire de faire des hypothèses sur ces taux, en utilisant l'information disponible sur la répartition des aides entre catégories de ménages et d'entreprises bénéficiaires.

a. L'activité partielle (2,8 Md€ d'effet retour direct, sur un coût brut total de 27,4 Md€)

Les allocations d'activité partielle sont versées aux entreprises pour compenser, dans les conditions prévues par la loi, les dépenses d'indemnisation de leurs salariés touchés par une réduction d'activité. Les pouvoirs publics ont adapté le dispositif d'activité partielle pour faire face au contexte exceptionnel de la crise sanitaire et des restrictions sur l'activité économique, en facilitant son recours par l'entreprise et en augmentant l'indemnisation reçue par l'employé. L'enveloppe financière de dépenses d'activité partielle pour 2020 traduit donc un recours plus important au dispositif, rendu plus généreux pour les circonstances.

Bien que les allocations d'activité partielle soient versées aux entreprises qui en font la demande, leurs bénéficiaires sont les salariés. En effet, l'activité partielle correspond de fait à une suspension temporaire et exceptionnelle du contrat de travail, durant la période chômée (qui peut se limiter à quelques heures). La rémunération salariale est remplacée par une indemnité, financée par la dépense publique, avec une contribution de l'employeur à partir d'un certain niveau de salaire horaire. Ainsi, les indemnités d'activité partielle versées par l'employeur à ses salariés ne sont pas assujetties aux cotisations salariales et patronales de sécurité sociale.

L'allocation versée à l'entreprise au titre de l'activité partielle en 2020, pour un total de 27,4 Md€, entre donc dans le revenu des ménages, en remplacement de leur rémunération d'activité sous forme de salaire.

La fiscalité directe qui s'applique aux indemnités d'activité partielle perçues par les ménages inclut la CSG et la CRDS et l'impôt sur le revenu. Compte tenu de l'information disponible sur la ventilation des aides par niveau de revenu, un taux moyen de prélèvements directs de 10,4 % leur serait appliqué (le détail du calcul des taux de prélèvements directs appliqués aux indemnités d'activité partielle est fourni en annexe 1).

Ce taux, appliqué à 27,4 Md€ d'allocation d'activité partielle, implique des recettes directement induites d'un montant total de 2,8 Md€.

⁶ Dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2021, le Haut Conseil avait ainsi indiqué que « *Le solde structurel est en outre amélioré par l'impact sur les recettes des mesures de soutien au revenu des ménages et des entreprises contenues dans le plan d'urgence* » (avis n°HCFP-2020-5 disponible à l'adresse internet <http://www.hcfp.fr/sites/default/files/2020-09/Avis%20HCFP-2020-5%20PLF-PLFSS%202021.pdf>).

b. Les exonérations de cotisations sociales (0 Md€ sur 7,9 Md€)

Les entreprises de certains secteurs économiques particulièrement touchés par les restrictions d'activité et de déplacement, notamment dans le cadre du plan tourisme, ont bénéficié d'exonérations de cotisations sociales pour un coût brut estimé à 7,9 Md€.

En augmentant l'excédent brut d'exploitation des entreprises bénéficiaires, les exonérations de cotisations sociales induisent théoriquement un prélèvement supplémentaire d'impôt sur les sociétés.

Dans la mesure où ces aides bénéficient à des entreprises en grande difficulté, ce retour d'impôt sur les sociétés ne devrait pas avoir lieu en 2020 ; il pourrait éventuellement se traduire par un moindre report déficitaire pour les années à venir dans le cas de retour aux bénéfices de ces entreprises.

Par conséquent, le retour fiscal pour 2020, mesuré en comptabilité nationale, sur ces sommes serait nul.

c. Le report de la réforme de l'assurance chômage (0,2 Md€ sur 2,1 Md€)

Le surplus de revenu induit par le report de la réforme de l'assurance chômage (2,1 Md€) est soumis à un ensemble de prélèvements obligatoires : CSG et CRDS et impôt sur le revenu. En l'absence de données sur la distribution de ce surplus de revenu, il est fait l'hypothèse que s'applique le même taux de prélèvement qu'aux indemnités d'activité partielle, soit 10,4 %. Au total, le report de la réforme s'accompagnerait ainsi d'un effet direct favorable sur les recettes d'un montant de 220 M€.

d. Le fonds de solidarité, les aides aux indépendants et les aides directes aux ménages (0 Md€ sur 19,7 Md€)

Les sommes versées au titre du fonds de solidarité (15,9 Md€ contre 19,4 Md€ inscrit dans la LFR4), les aides aux indépendants (1,8 Md€) ainsi que les aides directes aux ménages (2 Md€ dans la LFR4) sont exonérées de prélèvements directs. Elles ne s'accompagnent donc pas d'un retour mécanique de recettes publiques.

**

L'incidence directe des mesures d'urgence décidées en 2020 a ainsi un impact favorable total de 3,1 Md€ sur les recettes publiques. Cet effet mécanique sur les prélèvements obligatoires représente 5,4 % du coût total brut des mesures examinées (57,1 Md€).

Le montant net du soutien aux revenus des ménages et des entreprises s'élève à 54 Md€ dont 42,2 Md€ pour les ménages et 11,9 Md€ pour les entreprises.

Tableau 2 : soutiens aux revenus nets pour les ménages et les entreprises

	Estimation du montant 2020	Retour fiscal direct	Soutien net aux revenus des ménages	Soutien net aux revenus des entreprises
Activité partielle	27,4	2,8	24,6	
Fonds de solidarité pour les entreprises*	15,9	0	11,9	4,0
Aide aux indépendants	1,8	0	1,8	
Aides directes aux ménages fragiles	2	0	2	
Report de la réforme de l'assurance chômage	2,1	0,2	1,9	
Exonération de cotisations sociales	7,9	0		7,9
Total	57,1	3,1	42,2	11,9

Astérisque : les sommes versées au titre du fonds de solidarité ont bénéficié aux ménages et aux entreprises, dans la mesure où le dispositif a évolué en cours d'année. Initialement construit comme un soutien au revenu des chefs des très petites entreprises, le fonds de solidarité a intégré progressivement une prise en charge des coûts fixes pour des entreprises de plus en plus importantes. La répartition imputée dans le tableau est obtenue en faisant l'hypothèse que les premiers 1 500 euros versés par entreprise et par mois le sont au titre du soutien au revenu du chef d'entreprise, et qu'au-delà de 2 500 euros il s'agit d'une compensation de coûts fixes pour l'entreprise (avec un partage entre les deux entre 1 500 et 2 500 euros par mois).

3. Entre 7,6 et 15,7 Md€ de prélèvements indirects induits par les aides, via leurs effets sur la demande finale et l'activité économique

Au-delà de leur effet mécanique sur les prélèvements obligatoires, les mesures d'urgence soutiennent les revenus des ménages et des entreprises, qui sont alors en mesure de consommer ou d'investir davantage qu'en l'absence de ces aides. Ce surcroît de consommation ou d'investissement a une incidence positive sur les recettes publiques. La présente partie estime cet effet indirect sur les prélèvements obligatoires.

Les modèles macroéconomiques permettent habituellement d'estimer l'impact sur l'activité qu'induirait un surcroît de revenu apporté aux ménages et aux entreprises dans des conditions habituelles, ainsi que le surcroît de fiscalité qui en découle.

Cependant, le contexte exceptionnel de 2020 sort du cadre des modèles. D'une part, les comportements économiques usuels en sont affectés : les restrictions sanitaires empêchent la consommation de certains types de produits ; l'incertitude accrue sur les perspectives de croissance et d'endettement public peut avoir occasionné une forte hausse de l'épargne de précaution des ménages et pesé sur les décisions d'investissement des entreprises. D'autre part, compte tenu à la fois de leur composition sectorielle (baisse d'activité affectant des secteurs majoritairement à bas salaires) et des différences de recours au télétravail, les aides ont plus touché les ménages à bas revenus et les entreprises des secteurs ciblés par des restrictions sanitaires ou indirectement affectés via leurs conséquences sur la demande qui leur a été adressée par les autres secteurs.

En conséquence, une méthode d'estimation *ad hoc* doit être mise en œuvre pour prendre en compte la nature exceptionnelle des aides et le contexte de contrainte sur la demande. Dans un premier temps la demande finale induite par les aides exceptionnelles est estimée en tenant compte de la ventilation des aides entre catégories de ménages et d'entreprises ; dans un deuxième temps, un modèle

macroéconomique est utilisé pour estimer le surcroît d'activité, et de recettes fiscales, induit par cette demande supplémentaire.

a. Estimation des retours indirects induits via la consommation des ménages

Les sommes effectivement perçues en 2020 par les ménages, nettes des prélèvements directs estimés ci-dessus (partie 2), représentent un montant de revenu disponible brut de 38,9 Md€. L'écart avec le montant de 42,2 Md€ du tableau 2 tient au fait que les aides au titre du fonds de solidarité pour le mois de décembre seront versées en 2021, et donc consommées en 2021, tout en étant comptabilisées comme des dépenses publiques au titre de l'année 2020.

Les sommes versées en 2020 sont en partie consommées. En première approximation, la propension à consommer⁷ de ces aides peut être estimée comme le rapport de la consommation sur le revenu agrégés de l'ensemble des ménages en 2020 soit 79 %. Ce serait faire l'hypothèse que les sommes versées ont été des substituts parfaits aux revenus des ménages, sans effet de leur répartition entre ménages et des différences des comportements de consommation.

Or, la propension à consommer pour une aide donnée dépend de la distribution de l'aide par niveau de revenu des ménages, et de la propension à consommer marginale par niveau de revenu.

La propension à consommer est habituellement plus forte pour les ménages plus modestes, de l'ordre de 99 % pour le premier quintile, plus faible pour les ménages plus aisés, de l'ordre de 73 % pour le quintile supérieur⁸.

Les premières données chiffrées présentées dans un document du Conseil d'analyse économique sur les dynamiques de consommation durant la crise⁹ indiquent que l'écart s'est accru en 2020 entre la propension à consommer des ménages les plus modestes et celle des ménages les plus aisés. D'une part, les ménages les plus modestes auraient peu réduit leurs dépenses, largement incompressibles, malgré la baisse de leur revenu. D'autre part, les ménages les plus aisés auraient réduit leur consommation proportionnellement plus que leur revenu, du fait notamment de leur impossibilité à consommer certains types de produits, si bien que leur propension moyenne à consommer aurait diminué.

En outre, la part des aides consommée peut différer de la propension moyenne ainsi mesurée selon qu'elle représente un revenu de remplacement ou bien un supplément de revenu ; il faut alors regarder la propension marginale à consommer :

- pour les ménages du premier quintile de niveau de vie, les aides représentent plutôt un revenu de remplacement, la propension marginale serait proche de la propension moyenne, à 99 % ;
- pour les ménages du quintile supérieur, son niveau est plus incertain : compte tenu de l'impossibilité de consommer certains biens et services, la propension à consommer tout revenu supplémentaire pourrait se situer en deçà de la propension moyenne observée à ce niveau de revenu (autour de 68 % pour 2020), et être proche de 0.

⁷ La propension à consommer est la part du revenu qui est consommée ; la somme de la propension à consommer et du taux d'épargne vaut un.

⁸ Voir [ACCARDO Jérôme, BILLOT Sylvain, *Plus d'épargne chez les plus aisés, plus de dépenses contraintes chez les plus modestes*, Insee, Insee Première n°1815, septembre 2020.](#)

⁹ Voir [FIZE Étienne, LANDAIS Camille et LAVEST Chloé, *Consommation, épargne et fragilités financières pendant la crise Covid : quelques enseignements additionnels sur données bancaires*, Conseil d'analyse économique, Focus N°054-2021 de janvier 2021.](#)

L'incertitude sur le niveau de propension à consommer les aides par les ménages les plus aisés conduit à conserver deux scénarios de consommation :

- un scénario haut où les aides auraient intégralement servi de substitut au revenu et auraient été consommées selon la propension moyenne par niveau de revenu : la part des aides consommée s'élèverait alors à 85 %, un niveau plus élevé que la propension moyenne observée en 2020 sur l'ensemble des dépenses de consommation (79 %) en raison de la répartition des aides ;
- un scénario bas, qui considérerait que les ménages des quintiles supérieurs n'auraient pas du tout consommé les aides reçues : la part des aides consommée s'élèverait alors à 41 %.

Le scénario haut donne une propension à consommer des aides un peu plus importante que la propension issue des données agrégées de consommation et de revenu, ce qui traduit le ciblage des aides sur les ménages relativement plus modestes. En revanche, le scénario bas conduit à une propension à consommer des aides bien moins importante que la propension issue des données agrégées de consommation et de revenu, du fait de l'importance accordée aux contraintes pesant sur la consommation et du comportement de précaution des ménages.

Le détail des calculs de la propension à consommer est fourni en annexe 2.

Au total, la consommation induite par ces aides serait comprise entre 15,9 et 33,1 Md€, selon le scénario considéré.

L'estimation des recettes fiscales induites par le surcroît de demande des ménages peut être faite grâce au modèle macroéconométrique Mésange développé par l'Insee et la Direction générale du Trésor¹⁰, en prenant en compte le calendrier du versement des aides¹¹ et en corrigeant à la marge le résultat du modèle pour tenir compte de l'introduction du prélèvement à la source en 2019. Il est fait l'hypothèse que les principales relations macroéconomiques assurant le passage de la consommation finale à l'activité puis aux recettes fiscales induites restent valables. Les résultats sont présentés dans le tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3 : recettes fiscales induites par la demande supplémentaire

	Demande supplémentaire	Recettes fiscales induites
Consommation des ménages	Entre 15,9 et 33,1 Md€	Entre 7,6 et 15,7 Md€

Source : calcul des auteurs, sur la base du modèle macroéconométrique Mésange

b. Estimation des retours indirects induits via l'investissement des entreprises

Les soutiens au revenu des entreprises représentent une enveloppe budgétaire de 11,9 Md€ pour 2020 ; elles s'accompagnent de mesures de trésorerie (reports de charges) et de garanties de crédit (PGE), sans impact budgétaire immédiat (elles ne font donc pas l'objet d'analyse dans la présente note).

¹⁰ J. Bardaji - B. Campagne - M.-B. Khder - Q. Lafféter - O. Simon (Insee), A.-S. Dufernez - C. Elezaar - P. Leblanc - E. Masson - H. Partouche (DG-Trésor), *Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés*, Insee, Document de travail de la direction des études et synthèses économiques n° G2017/05.

¹¹ 60 % des aides prises en compte ont été versées au deuxième trimestre, 15 % au troisième trimestre et 25 % au quatrième trimestre.

Les 11,9 Md€ se répartissent entre deux types de mesures :

- 7,9 Md€ d'exonérations de cotisations sociales qui peuvent prendre plusieurs formes : crédit de cotisations et contributions sociales, aide au paiement et remises de dette, réductions de prélèvements des travailleurs indépendants et artistes-auteurs ;
- 4,0 Md€ au titre du fonds de solidarité : il s'agit d'une estimation de ce qui restera dans les comptes des entreprises (voir tableau 2 *supra*), la majorité des sommes versées au titre du fonds de solidarité servant de revenu de remplacement pour les chefs d'entreprise ; sur les 4,0 Md€, 0,7 Md€ ont été versés au mois de novembre au titre du mois d'octobre, 2,2 Md€ ont été versés au mois de décembre au titre du mois de novembre, et la différence sera versée en 2021.

Ces aides ont été ciblées vers les entreprises les plus touchées par les restrictions liées à la crise sanitaire. Leur ciblage, qui a évolué au cours du temps, inclut notamment des critères d'appartenance sectorielle, de taille et de perte de chiffre d'affaires.

L'objectif premier de ces aides était de préserver le tissu économique et la confiance, au même titre que les mesures de trésorerie et de garantie. Elles ont contribué, avec ces autres mesures, à préserver l'activité économique en général, et donc à limiter la dégradation des finances publiques. Ciblant en priorité des entreprises ou secteurs particulièrement touchés par la crise, elles ont permis à leurs bénéficiaires de faire face à des difficultés de trésorerie pour honorer les engagements contractuels existants et assumer les dépenses nécessaires au maintien de l'activité.

En revanche, les données disponibles ne permettent pas de quantifier un impact direct des aides examinées sous la forme de dépenses d'investissement supplémentaires pour l'année 2020 par les entreprises bénéficiaires. Ces aides ne visaient pas à déclencher des dépenses d'investissement supplémentaires, mais cet effet pourrait en théorie se produire, dans la mesure où elles améliorent la situation financière des entreprises bénéficiaires. Il est fait l'hypothèse qu'un tel effet serait marginal pour l'année 2020, en raison du ciblage des aides, de leur calendrier et du contexte d'incertitude économique.

**

L'incidence indirecte des mesures d'urgence décidées en 2020 a ainsi un impact favorable total compris entre 7,6 et 15,7 Md€ sur les recettes publiques, du fait de la consommation des ménages. La fourchette d'incertitude renvoie à deux scénarios de comportement consommation des ménages quant aux aides reçues. L'effet induit du surcroît de consommation finale et d'activité économique sur les prélèvements obligatoires représente entre 13 et 28 % du coût total brut des mesures examinées (57,1 Md€).

Conclusion

La présente note s'est attachée à examiner six principales mesures d'urgence de soutien aux revenus des ménages et des entreprises décidées au cours de l'année 2020, pour un coût brut estimé à 57,1 Md€. Ces aides publiques aux ménages et aux entreprises en réponse à la crise économique s'accompagnent d'un double effet direct (+ 3,1 Md€) et indirect (compris entre + 7,6 et + 15,7 Md€) sur les prélèvements obligatoires. Cette incidence favorable d'un montant compris entre 10,7 et 18,8 Md€ sur les recettes publiques représente la part d'autofinancement de ces mesures pour les administrations publiques. En ordre de grandeur, celle-ci est ainsi estimée entre 19% et 33 % du coût brut des mesures d'urgence examinées. Symétriquement, le coût net des mesures étudiées s'établit ainsi entre 67 % et 81 % de leur coût brut estimé.

Compte tenu du caractère exceptionnel de la situation économique de 2020, et notamment des contraintes qui ont pesé sur la consommation de certains biens et services, le taux de retour immédiat sur les finances publiques aura été inférieur à celui qui serait attendu mécaniquement au vu du poids des prélèvements obligatoires dans le PIB.

A contrario, les mesures prises ont permis de maintenir en activité des entreprises qui sans elles auraient disparu et de maintenir durablement en emploi des salariés qui auraient sinon pu perdre le lien avec le marché du travail et voir leur employabilité diminuer. Ceci devrait avoir un effet favorable en retour sur les finances publiques, mais il s'agit là d'effet qui jouent plus à long terme qu'à court terme.

Tableau 4 : Récapitulatif du coût net estimé des mesures d'urgence examinées (en 2020 en Md€)

	Estimation du montant 2020	Effet retour direct	Effet retour indirect	Coût net
Total des mesures de soutien aux revenus	57,1	3,1	Entre 7,6 et 15,7	Entre 38 et 46

Note : l'impact des mesures est exprimé, pour 2020, en Md€ et en comptabilité nationale.

Source : calcul des auteurs, données brutes du ministère de l'économie et des finances.

Annexes

Annexe 1 : détail du calcul des taux de prélèvement appliqués aux indemnités d'activité partielle

L'indemnité d'activité partielle est assujettie à la CSG au taux de 6,2 % et à la CRDS au taux de 0,50 %.¹² Ces deux contributions sont calculées sur la base de 98,25 % de l'indemnité versée (après application d'un abattement de 1,75 % pour frais professionnels). Le taux qui s'applique est de $(6,5 \% + 0,5 \%) * 98,25 \% = 6,6 \%$.¹³

Le calcul d'un taux d'impôt sur le revenu doit prendre en compte son barème. Le taux moyen de l'impôt sur le revenu qui s'applique aux indemnités d'activité partielle peut se calculer comme une moyenne pondérée des taux moyens d'IR par niveau de revenu, en prenant pour poids le montant d'activité partielle reçue par chaque niveau de revenu.

L'Institut des Politiques Publiques a publié une simulation des montants d'allocations d'activité partielle ventilée par niveau de vie. Par ailleurs, l'édition 2020 de France Portrait Social de l'Insee permet de calculer un taux d'IR moyen par quintile de niveau de vie pour l'année 2019.

Répartition des montants d'activité partielle par niveau de vie de 2019

	<Q1	Q1 à Q2	Q2 à Q3	Q3 à Q4	>Q4
Part de l'enveloppe d'activité partielle reçue par chaque quintile	4,7 %	18,8 %	25,6 %	25,9 %	24,9 %

Source : calculs des auteurs, [sur la base des données présentées dans le cadre de la conférence en ligne du 16 novembre 2020, par l'Institut des politiques publiques \(PSE/GENES\), co-organisateur de l'événement avec le CEPREMAP, portant sur ses travaux relatifs à l'impact sur les ménages de la crise et des mesures budgétaires 2020-2021.](#)

Taux d'imposition directe par niveau de vie en 2019

	<Q1	Q1 à Q2	Q2 à Q3	Q3 à Q4	>Q4
Niveau de vie avant redistribution (A)	6 930	16 800	23 230	31 090	60 700
Impôts directs (B)	20	20	-240	-1 230	-7 230
Taux moyen (B / A)	-0,29%	-0,12%	1,03%	3,96%	11,91%

Source : calculs des auteurs sur la base des données présentées dans [Insee, France Portrait Social 2020, Fiche Redistribution monétaire](#)

La combinaison de ces deux données permet d'estimer un taux moyen d'impôt sur le revenu de l'ordre de 4,2 % sur la base des impôts payés en 2019. La réforme de l'IR conduit à minorer ce taux, à 3,8 % pour 2020.

¹² Elle est soumise le cas échéant aux différentes cotisations maladie applicables dans certaines situations, non prises en compte ici (voir : <https://www.urssaf.fr/portail/home/employeur/reduire-ou-cesser-lactivite/la-reduction-ou-la-cessation-tem/lactivite-partielle-dispositif-d-le-regime-social-de-lindemnite-d.html>)

¹³ La CSG et la CRDS sont écartées quand ce prélèvement a pour effet de réduire le montant net de l'allocation, éventuellement cumulé avec une rémunération d'activité, sous le montant du smic brut. Cet effet d'écrêtement n'est pas pris en compte ici faute de données.

Au total, le taux moyen des prélèvements obligatoires (IR et CSG - CRDS) qui s'appliquerait directement sur l'allocation d'activité partielle serait de l'ordre de 10,4 %.

Annexe 2 : détail des calculs de la consommation induite par les mesures de soutien au revenu des ménages

Le calcul de la consommation induite par les mesures de soutien au revenu peut s'appuyer sur la ventilation des montants de ces aides par niveau de revenu, dans la mesure où la propension à consommer et le taux d'épargne en dépendent.

Une première étape du calcul consiste à ventiler les aides par niveau de revenu, en tenant compte de la fiscalité qui s'applique (voir annexe 1). L'analyse s'appuie sur les résultats des simulations publiées par l'Institut des Politiques Publiques, qui portent sur une partie des aides. Les hypothèses de ventilation des aides sont résumées dans le tableau ci-dessous.

Ventilation des aides par quintile de niveau de vie des ménages

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Activité partielle nette d'impôts	5,0 %	19,8 %	26,6 %	25,9 %	22,6 %
Fonds de solidarité	23,9 %	16,0 %	15,3 %	17,5 %	27,3 %
Aides aux ménages fragiles	65,6 %	26,3 %	6,6 %	1,2 %	0,3 %

Source : calcul des auteurs, *sur la base des données présentées dans le cadre de la conférence en ligne du 16 novembre 2020, par l'Institut des politiques publiques (PSE/GENES), co-organisateur de l'événement avec le CEPREMAP, portant sur ses travaux relatifs à l'impact sur les ménages de la crise et des mesures budgétaires 2020-2021.*

Faute de données disponibles, il est fait l'hypothèse que la ventilation qui s'applique aux sommes procurées par le report de la mise en œuvre de la réforme de l'assurance chômage est la même que celle qui s'applique pour l'activité partielle ; de même, il est fait l'hypothèse que la ventilation qui s'applique aux sommes bénéficiant aux indépendants est la même que celle s'appliquant à la partie du fonds de solidarité utilisée comme revenu de remplacement.

Une deuxième étape du calcul consiste à estimer une propension moyenne à consommer, par niveau de vie des ménages, pour l'année 2020. Pour ce faire il est possible de prendre pour point de départ les données publiées par l'Insee¹⁴ de propension moyenne à consommer par quintile de revenu pour 2019, en les ajustant pour obtenir une propension agrégée de 85 %, correspondant à un taux d'épargne de 15 %, mesuré par les comptes nationaux pour 2019.

Le passage à des propensions à consommer pour 2020 se fait en imputant des variations de niveaux de consommation et de revenu par niveau de revenu, en s'appuyant sur les données présentées par le Conseil d'analyse économique dans son focus « Consommation, épargne et fragilités financières pendant la crise Covid » paru en janvier 2021, dans lequel il exploite des données bancaires.¹⁵

¹⁴ Voir [ACCARDO Jérôme, BILLOT Sylvain, *Plus d'épargne chez les plus aisés, plus de dépenses contraintes chez les plus modestes*, Insee, Insee Première n°1815, septembre 2020](#)

¹⁵ Voir [FIZE Étienne, LANDAIS Camille et LAVEST Chloé, *op. cit.*](#)

Propension moyenne à consommer en 2019 et 2020

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Propension moyenne en 2019	99	96	92	90	73
propension moyenne en 2020	99	94	87	85	68

Source : calculs des auteurs sur la base des sources suivantes : pour 2019, données de propension moyenne à consommer issues de la publication de l'Insee ([ACCARDO Jérôme, BILLOT Sylvain, Plus d'épargne chez les plus aisés, plus de dépenses contraintes chez les plus modestes, Insee, Insee Première n°1815, septembre 2020](#)) ; pour 2020, données de consommation et de revenu présentées dans le Focus du Conseil d'analyse économique paru en janvier 2021, et issues de l'exploitation de données Crédit Mutuel Alliance Fédérale (<https://www.cae-eco.fr/consommation-epargne-et-fragilites-financieres-pendant-la-crise-covid>).

Le calcul de la part des aides consommée par les ménages met en jeu la propension marginale à consommer, qui peut différer de la propension moyenne :

- Pour les ménages du premier quintile, les aides constituent un revenu de remplacement, et permettent de faire face à des dépenses contraintes, il est donc fait l'hypothèse que la propension marginale est égale à la propension moyenne ;
- Pour les ménages du quintile supérieur, la propension moyenne est un majorant pour la propension marginale, qui pourrait être nulle dès lors que les aides constituent plutôt un supplément de revenu, et que la consommation de certains types de produits est par ailleurs empêchée.

Par conséquent, on fait deux scénarios de propension marginale à consommer pour les ménages du quintile supérieur, selon qu'elle serait égale à la propension moyenne ou bien nulle, alors que la propension marginale pour le quintile inférieur serait égale à la propension moyenne.

Scénarios de propensions marginales à consommer s'appliquant aux aides

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Scénario haut	99	94	87	85	68
Scénario bas	99	71	44	21	0

Source : calcul des auteurs, le scénario bas est obtenu en maintenant la propension marginale du premier quintile identique à celle du scénario haut, et en fixant la propension marginale du dernier quintile à 0, les propensions pour les autres quintiles étant obtenues par extrapolation linéaire.

La ventilation des aides par niveau de revenu effectuée en a) et les hypothèses de propension à consommer par niveau de revenu calculées en b) permettent d'estimer des propensions à consommer pour chaque aide, et d'en déduire une consommation induite par les aides et une propension à consommer pour l'ensemble.

Estimation des propensions à consommer par type d'aide et par scénario

	Revenu disponible apporté aux ménages (Md€)	Propension (%)		Consommation induite (Md€)	
		Scénario haut	Scénario bas	Scénario haut	Scénario bas
Activité partielle nette d'impôts	24,6	84%	36%	20,7	8,8

Fonds de solidarité	8,6	85%	45%	7,4	3,9
Aides aux ménages fragiles	2,0	96%	86%	1,9	1,7
Report de la réforme de l'assurance chômage nette d'impôts	1,9	84%	36%	1,6	0,8
Aides aux indépendant	1,8	85%	45%	1,5	0,7
Total	38,9	85%	42%	33,1	15,9

Source : calculs des auteurs