

# Évaluation au 11 décembre 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 en France et perspectives pour 2021\*

Magali Dauvin, Bruno Ducoudré, Éric Heyer, Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro et Xavier Timbeau

Sciences Po, OFCE

Département analyse et prévision de l'OFCE, sous la direction d'Éric Heyer et Xavier Timbeau, 2020, « Perspectives économiques 2020-2021. Résumé des prévisions du 14 octobre 2020 », *OFCE Policy brief*, n° 78, 14 octobre.

Ce travail met à jour la prévision de croissance pour l'économie française en 2020 et 2021 présentée le 14 octobre 2020 et qui prenait en compte les informations disponibles au 9 octobre 2020 (OFCE, 2020).

Cette nouvelle prévision intègre une évaluation de l'impact du second confinement – annoncé par le Président de la République le 28 octobre 2020 et entré en vigueur le 29 octobre à minuit – sur l'activité hexagonale. Selon nos estimations, ce nouvel épisode de confinement devrait conduire à une contraction du PIB de -14 % par rapport à la situation pré-Covid, un plongeon deux fois plus faible que celui enregistré au mois d'avril dernier lors du premier confinement (-31 %). Compte tenu du calendrier annoncé par le Président, si la situation sanitaire s'améliore et permet un relâchement des mesures prophylactiques, nous envisageons une légère amélioration de l'activité en décembre qui devrait, selon nous, se situer à -10 % sous son niveau d'avant-crise.

Cela nous conduit à réviser d'1/2 point notre prévision en moyenne annuelle pour l'année 2020 : en volume le PIB reculerait de 9,5 % cette année et de 8 % en valeur. La pandémie de la COVID-19 et les mesures prophylactiques engagées auront donc déclenché une perte de revenu de 191 milliards d'euros sur l'ensemble de l'année 2020, perte jamais observée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les stabilisateurs automatiques et les politiques engagées pendant la pandémie pour préserver le tissu économique devraient conduire les administrations publiques – principalement l'État et les administrations sociales – à absorber près des 2/3 de la perte d'activité (125 milliards d'euros). Les ménages et les entrepreneurs individuels (ainsi que le secteur associatif) encaissent une perte de revenu de 8 milliards, soit 4 % du total. Les entreprises devront, quant à elle, absorber 30 % de la perte de revenu, soit près de 60 milliards d'euros. Les mesures de soutien à la trésorerie (reports de charges fiscales ou de contributions sociales, prêts garantis) suspendent un temps la question de l'absorption de ce choc inédit mais les conséquences de cette perte massive de revenu vont déterminer la trajectoire macroéconomique, par la réduction potentielle de l'investissement, les destructions d'emploi, les faillites d'entreprises ou les effets de richesse liés à la dépréciation des actifs. Par ailleurs, après l'accumulation au cours du premier semestre 2020 de 62 milliards d'euros d'« épargne Covid », les deux trimestres suivants – et tout particulièrement le dernier – conduiraient à une accumulation supplémentaire d'épargne de 27 milliards d'euros, pour atteindre 89 milliards sur l'ensemble de l'année.

\* Les chiffres de cette prévision ont été arrêtés le 9 décembre 2020 et ne tiennent pas compte des nouvelles mesures annoncées au-delà de cette date.

En 2021, la levée progressive des contraintes sanitaires combinée à la mise en application du plan de relance – qui contribuerait à lui seul à améliorer le PIB de 1,1 % en moyenne annuelle –, permettront un rebond de l'activité, avec un PIB qui s'établirait à -1,4 % à la fin de l'année 2021 par rapport à situation de fin 2019. Ce rebond graduel de l'activité nous conduit à prévoir un taux de croissance annuel moyen du PIB de +7,1 % en 2021 en volume, correspondant à un écart de production par rapport à son niveau potentiel pré-Covid-19 de près de -5 points de PIB en fin d'année 2021.

Ce retard de production se matérialisera par une contraction de plus 790 000 emplois salariés fin 2021 dont 180 000 seraient associés à l'accroissement des faillites d'entreprises. La hausse du taux de chômage se poursuivra tout au long de notre horizon de prévision et atteindra 10,6 % de la population active fin 2021, soit une hausse 2,5 points par rapport au dernier trimestre de 2019.

Du côté des finances publiques, avec une perte de PIB de 9,5 %, et des mesures d'urgence représentant 3,3 points de PIB, le déficit public s'établirait à -9,8 % du PIB en 2020 et la dette publique atteindrait 117 % du PIB. En 2021, sous l'effet d'un rebond de l'activité et de mesures budgétaires moins coûteuses qu'en 2020, le déficit public se redresserait à 6,5 % du PIB et la dette publique serait quasiment stable pour s'établir à 116 % du PIB.

## Le choc de demande pour le quatrième trimestre 2020 et l'année 2021

La reprise de l'épidémie à la fin du mois de septembre a conduit le gouvernement à prendre de nouvelles mesures prophylactiques visant à limiter les interactions sociales (graphique 1). À partir du 30 octobre, un nouveau confinement a été annoncé pour une durée d'au moins 4 semaines avec fermeture des commerces non essentiels, des restaurants, et mise en place d'attestations de déplacement. À partir du 28 novembre, la réouverture des commerces non essentiels a été actée ainsi que l'élargissement de la distance de circulation autorisée à 20 km pendant 3 heures (graphique 1).

La montée en charge des mesures prophylactiques affecte en premier lieu la consommation des ménages en « hôtellerie-restauration », en services liés aux « arts, spectacles et activités récréatives » et en « services de transport »<sup>1</sup>.

Pour le mois d'octobre, nous avons calé l'évolution de la consommation des ménages par branche sur les données publiées à ce jour par l'Insee.

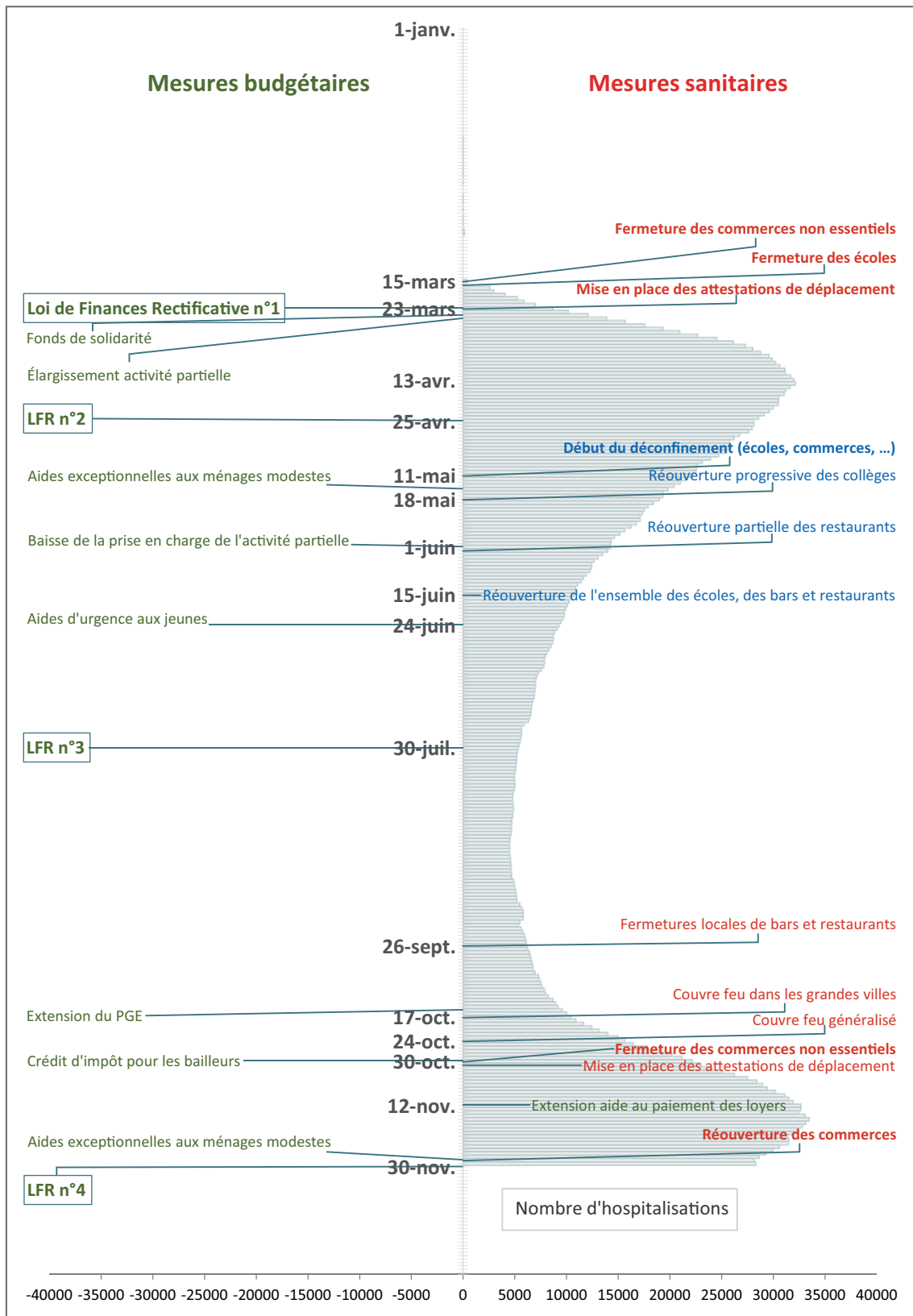
Notre estimation de consommation pour le mois de novembre est basée sur des sources diverses : Insee, Banque de France, ministère du Développement durable pour les immatriculations de véhicules, *Google trend mobility*, etc. Enfin, pour le mois de décembre et au-delà, nous considérons que l'évolution de l'épidémie permettra de tenir le calendrier annoncé par le Président de la République lors de son allocution du 24 novembre :

- À partir du 15 décembre, fin des attestations et déplacements entre régions autorisés, mise en place d'un couvre-feu de 21h à 6h du matin, réouverture des salles de cinéma, théâtres et musées ;
- À partir du 20 janvier, ouverture des salles de sport et restaurants, et possible réouverture des stations de ski.

### 1.

L'activité du secteur du commerce est touchée par ricochet à travers la consommation réalisée dans les autres branches, notamment en produits manufacturés. Or, de ce point de vue, certains commerces fermés lors du premier confinement ont pu poursuivre leur activité, soit parce qu'ils n'étaient pas concernés par le décret de fermeture (équipements informatiques-télécommunications, quincaillerie, matériaux de construction...) soit parce qu'ils ont pu mettre un système de « click and collect » permettant aux consommateurs de récupérer leurs produits malgré la fermeture du magasin.

Graphique 1. Résumé chronologique des principales mesures sanitaires et budgétaires prises entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 novembre 2020



Sources : ECDC, ministère de l'Économie et des finances, OFCE.

Nous supposons qu'avec ce déconfinement progressif, l'épidémie restera maîtrisée et le calendrier de déconfinement respecté. Pour l'année 2021, nous supposons une levée graduelle des mesures prophylactiques, sans nouveau reconfinement, pour retrouver, à partir du deuxième trimestre 2021, des mesures sanitaires proches de celles de l'été 2020. Faute de scénario épidémiologique stabilisé, on suppose que la vaccination progressive de la population devrait permettre d'alléger les mesures sanitaires au-delà de l'été 2021, sans besoin d'un nouveau durcissement à la rentrée scolaire de 2021. À la fin de l'année 2021, nous faisons l'hypothèse d'une réouverture de l'ensemble des activités, avec la mise en place de jauges pour les lieux clos à forte interaction sociale ainsi qu'un maintien de la limitation des déplacements extra-UE.

### Encadré 1. Que peut-on apprendre du confinement du mois d'avril ?

L'épidémie de la Covid-19 et les mesures mises en œuvre pour enrayer la circulation du virus ont abouti à une crise économique d'une ampleur et d'une nature inédites. Au mois d'avril, des pans entiers de l'économie ont été fermés par décision administrative afin d'assurer la moindre circulation des personnes. Par ailleurs, avec la fermeture des structures d'accueil éducatives (crèches, écoles, ...), nombreux sont les salariés qui ont dû rester à domicile et ont été empêchés de se rendre sur leur lieu de travail. Certains secteurs ont souffert de ruptures dans les chaînes d'approvisionnement. Enfin, la demande des acteurs privés a chuté fortement – soit par l'impossibilité de réaliser certains achats, soit par une baisse de la demande globale. On pourrait ajouter un choc de productivité lié à la déstructuration des processus productifs, notamment du fait d'un recours massif, non anticipé, au télétravail. Toutefois, peu de travaux empiriques ont réussi à montrer un tel effet<sup>2</sup> à ce jour, il sera donc négligé par la suite. Dans ce contexte, l'activité a chuté de 31 points au mois d'avril selon l'Insee.

Les outils traditionnels de prévision s'avèrent inadaptés pour mesurer l'impact de chocs simultanés, portant à la fois sur l'offre et la demande. Au mois d'avril nous avons construit un modèle à 17 branches qui permet d'évaluer le comportement de l'économie française lorsque certaines d'entre-elles sont affectées simultanément par des chocs de demande et d'offre. De façon rétrospective, cet outil peut être mobilisé afin de connaître la contribution de chaque type de choc à la chute de l'activité observée. En particulier, l'impact des quatre chocs suivants est mesuré: (i) fermetures administratives ; (ii) disponibilité de main-d'œuvre liée à la fermeture des écoles ; (iii) autres chocs d'offre y compris des problèmes d'approvisionnement (notamment dans la construction) ; (iv) demande finale.

Nous posons l'hypothèse simplificatrice selon laquelle chaque branche est composée d'une entreprise représentative, celle-ci est *in fine* affectée exclusivement par le choc le plus fort quantitativement. Par exemple, si une entreprise subit une baisse de la demande de 10 % et un absentéisme de 5 %, la baisse de sa production sera de 10 %<sup>3</sup>.

Le choc lié aux fermetures administratives est approché par le volume d'emploi concerné par les décrets. De même, le choc lié aux gardes d'enfants dépend de la structure démographique des foyers auxquels appartiennent les salariés de la branche<sup>4</sup>. Les problèmes d'approvisionnement d'une branche sont mesurés comme l'effet immédiat de la diffusion des chocs de main-d'œuvre dans le secteur des transports qui empêche à une branche étudiée d'avoir accès à une partie de ses consommations intermédiaires. En outre, il a été supposé que la branche de la construction a subi un choc spécifique. Il paraît difficile d'identifier s'il s'explique par les décisions administratives, le manque de personnel ou les difficultés d'approvisionnement<sup>5</sup>. La structure du modèle fait que l'évolution observée de la production dans ces branches est identique au choc d'offre prédominant<sup>6</sup>. Les différents chocs d'offre expliqueraient les évolutions de l'activité dans « l'agriculture », les « industries agroalimentaires », « le commerce et la réparation automobile », « l'hébergement-restauration », « l'administration publique » et les « autres activités de services » (incluant notamment les services récréatifs). Pour mesurer le choc de demande finale subi par les autres branches, nous procédant par itérations. Nous obtenons ainsi les chocs de demande finale qui,

#### 2.

Batut et Tabet, 2020, « Que savons-nous aujourd'hui des effets économiques du télétravail ? », *Trésor-Eco*, n° 270, novembre.

#### 3.

Pour une discussion plus exhaustive sur l'effet des chocs d'offre et de demande et pour connaître plus précisément la structure du modèle, voir OFCE, 2020, « Évaluation au 20 avril 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement en France : comptes d'agents et de branches », *OFCE Policy brief*, n° 66, 20 avril.

#### 4.

Cf. Département analyse et prévision de l'OFCE, 2020, « Évaluation au 30 mars 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement en France », *OFCE Policy brief*, n° 65, 30 mars. Lorsque la chute de la production est proche de notre mesure *ex ante* du choc d'offre, nous corrigeons notre évaluation afin de tenir compte d'éventuelles erreurs de mesure, qui s'avèrent relativement modestes.

#### 5.

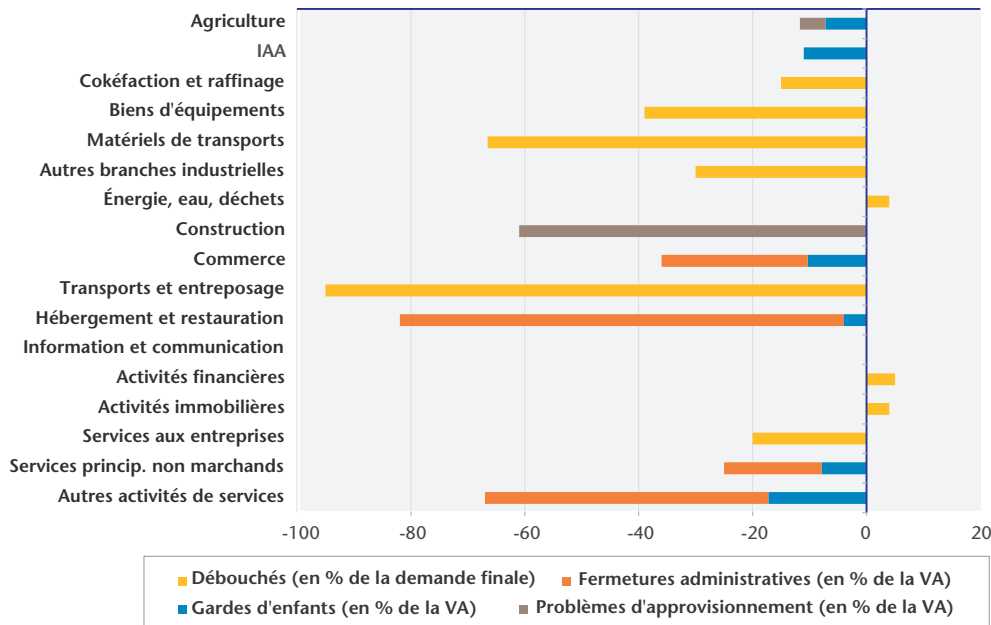
Il faut noter que selon l'enquête Acemo, les entrepreneurs du secteur jugent largement avoir été contraints par des fermetures administratives, alors même que cette branche n'était pas concernée par les décrets.

#### 6.

Il faut remarquer que les deux chocs concernant la main-d'œuvre (fermetures administratives et garde d'enfants) se cumulent car ils affectent tous les deux le même facteur de production.

conjointement aux chocs d'offre identifiés, permettent de reproduire la baisse sectorielle de la production observée en avril telle que publiée par l'Insee dans son point conjoncturel du 2 décembre 2020 (graphique 2).

Graphique 2. Décomposition des chocs prédominants en avril



Source : calculs des auteurs.

Une fois les différents chocs d'offre et de demande identifiés, il est possible de simuler leur impact sur la production des différentes branches. Par exemple, les fermetures administratives des restaurants peuvent avoir un effet sur la production de l'industrie agro-alimentaire à travers la baisse de la demande en consommations intermédiaires. Chaque choc est d'abord simulé de façon autonome puis tous les chocs sont finalement simulés conjointement<sup>7</sup>. Les résultats de la simulation des chocs d'avril est visible dans le tableau 1. Les fermetures administratives expliqueraient à elles seules 13 points de la baisse d'activité. Ces pertes d'activité sont particulièrement fortes dans les services, même si elles génèrent des effets induits non négligeables dans l'agriculture et l'énergie. Les gardes d'enfants ont un impact de 5 points sur la valeur ajoutée agrégée, relativement homogène entre les branches. Les autres chocs d'offre ont un impact similaire de 6 points mais cette valeur reflète essentiellement le choc spécifique observé dans la construction. Le choc de demande finale contribue à une perte d'activité de 8 points de VA. Il est particulièrement fort dans les branches manufacturières. Enfin, l'interaction entre les différents chocs contribue favorablement à l'activité de 2 points. S'il est difficile à interpréter, cette interaction joue plus fortement dans l'agriculture, secteur qui a pu bénéficier d'une demande finale plus importante, au moins de la part des ménages, mais qui a été contraint par des facteurs d'offre. Par exemple, si la fermeture administrative des restaurants diminue la demande de biens agricoles et agro-industriels en tant qu'emplois intermédiaires, cette baisse de demande intermédiaire « libère » des capacités productives pour servir la hausse de la demande finale des ménages en biens alimentaires. Ainsi, l'impact du choc d'offre subi par ces secteurs sur le PIB est quelque peu atténué par l'interaction des différents chocs modélisés.

Selon nos simulations, l'essentiel des pertes d'activité serait en lien avec les chocs d'offre : 43 % de la baisse de la production s'expliquerait par les fermetures administratives, 17 % par l'absentéisme de la main-d'œuvre, 19 % par les autres problèmes d'offre (y compris le choc spécifique dans la construction).

7. Faisant apparaître un terme d'interaction entre les chocs, difficilement interprétable de façon structurelle.

Tableau 1. Décomposition de l'effet des chocs d'offre et de demande sur la valeur ajoutée en avril 2020

	Fermetures administratives	Garde d'enfants	Autres chocs d'offre (y.c. problèmes d'approvisionnement et choc dans la construction)	Choc de demande finale	Terme d'interaction	Évolution simulée de la VA
Agriculture et énergie	-7	-4	-3	-4	5	-13
Industrie manufacturière	-4	-3	-4	-26	3	-34
Construction	-1	0	-61	-1	2	-61
Services marchands	-15	-5	-3	-9	3	-29
Services non marchands	-17	-8	0	-1	1	-25
Ensemble de l'économie	-13	-5	-6	-8	2	-31
Part de la baisse de la VA expliquée selon le modèle mixte	43 %	17 %	19 %	27 %	-6 %	
Part de la baisse de la VA expliquée selon l'enquête Acemo	31 %	14 %	12 %	43 %		

Source : Insee, calculs des auteurs.

## La consommation finale des ménages : les fermetures donnent le ton

En lien avec la levée progressive des mesures sanitaires prophylactiques, l'été a été marqué par un fort rebond de la consommation des ménages. Son niveau est passé de -16 % au deuxième trimestre 2020 (par rapport à la situation du quatrième trimestre 2019) à -2 % au troisième trimestre 2020, enregistrant au passage l'un des plus forts rebonds des pays de l'OCDE. La consommation en biens manufacturés a même connu un début de rattrapage, cette dernière enregistrant un niveau supérieur à celui d'avant-crise (+1 %), sous l'impulsion des achats en biens d'équipement (+10 %) et en matériels de transport (+1 %).

En revanche, la consommation territoriale en services a connu un rebond plus limité. Affectés encore par les contraintes liées à la gestion de la crise sanitaire et à la limitation des déplacements internationaux, les services impliquant des interactions physiques et ceux en lien avec l'activité touristique étrangère ont connu un rebond limité cet été. Cela a été particulièrement le cas pour les services de transport (-27 %), marqué notamment par la faiblesse du transport aérien (-57 % au troisième trimestre selon l'indice de production des services), de l'hébergement-restauration (-17 %) (dont environ -30 % pour les seules activités d'hébergement), et des services aux ménages (-14 %), en raison de la faible consommation en services liés aux « arts, spectacles et activités récréatives » (-26 % selon l'indice de production des services).

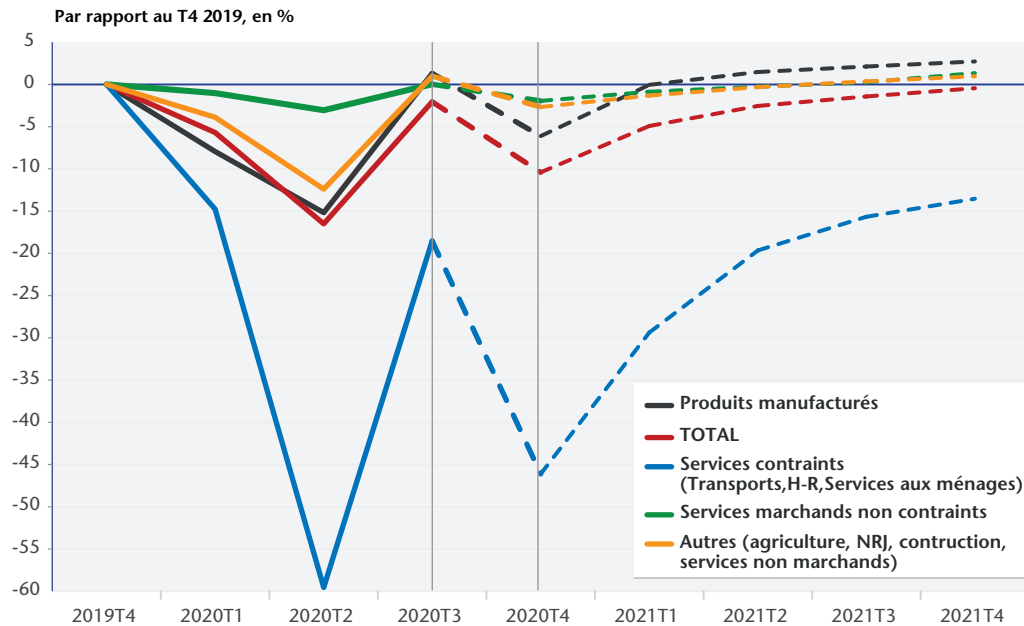
Au quatrième trimestre 2020, la consommation finale (territoriale) des ménages<sup>8</sup> devrait être inférieure de 10 points par rapport à la situation du quatrième trimestre 2019 (graphique 3 et le tableau 2). Le recul de la consommation des ménages en produits manufacturés serait de -6 % au quatrième trimestre (contre -15 % au deuxième trimestre marqué par un confinement « dur »). La consommation en services contraints (« services de transport », « hôtellerie-restauration », « services aux ménages ») se contracterait fortement, atteignant -46 % au quatrième trimestre (-60 % au deuxième trimestre). Ainsi ces 3 branches qui représentent 15 % de la consommation des ménages expliqueraient 2/3 de la contraction de consommation totale au quatrième trimestre. La consommation en services marchands non contraints (« services

8.

Nous retenons ce concept de consommation finale territoriale car il permet d'intégrer directement les effets du tourisme étranger sur l'activité des branches

financiers », « immobiliers », « informations-communications »...), connaîtrait de faibles variations au quatrième trimestre. Enfin la consommation issue des autres branches (agriculture, énergie, construction, services non marchands) se contracterait peu au quatrième trimestre (-3 %). La bonne résistance de la consommation finale en construction et en services non marchands s'explique en raison d'un confinement moins « sévère ».

Graphique 3. Niveau de consommation finale des ménages (territoriale) par groupe\* de branches



\* les services marchands contraints regroupent les services de transports, l'hôtellerie-restauration, les services aux ménages. La catégorie « Autres » regroupe les produits agricoles, l'énergie, la construction et les services non marchands.  
Sources : Insee, prévisions OFCE.

Tableau 2. Contribution au niveau de consommation finale des ménages (territoriale) par groupe\* de branches

En points de %, par rapport au T4 2019

	Poids (2019)	2020				2021	
		T1	T2	T3	T4	S1	S2
Produits manufacturés	40 %	-3	-6	1	-2	0	1
Services marchands non contraints	32 %	0	-1	0	-1	0	0
Services marchands contraints	15 %	-2	-9	-3	-7	-4	-2
Autres	13 %	0	-1	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>-6</b>	<b>-16</b>	<b>-2</b>	<b>-10</b>	<b>-4</b>	<b>-1</b>

\* les services marchands contraints regroupent les services de transports, l'hôtellerie-restauration, les services aux ménages. La catégorie « Autres » regroupe les produits agricoles, l'énergie, la construction et les services non marchands.  
Sources : Insee, prévisions OFCE.

Pour l'année 2021, la dynamique de la consommation des ménages sera très dépendante de celle des services contraints, elle-même tributaire de l'évolution de l'épidémie et par conséquent des mesures prophylactiques.

Le niveau de consommation finale (territoriale) des ménages retrouverait au deuxième trimestre 2021, un niveau proche de celui du troisième trimestre 2020, sous l'effet du rebond de la consommation en services contraints et du rattrapage de la

consommation en produits manufacturés, notamment en biens durables. À la fin de l'année 2021, la consommation finale (territoriale) des ménages serait revenue à son niveau de fin 2019, avec d'un côté une contribution positive (+2 points) cumulée de la consommation en produits manufacturés (+3 % en niveau), en services non contraints (+1 % en niveau) et des « autres » groupes (+1 % en niveau) et une contribution encore négative (-2 points) des secteurs contraints (-14 % en niveau).

### L'investissement : la construction résiste mieux qu'en avril

Après avoir connu une forte baisse au deuxième trimestre 2020, perdant près d'un quart de son niveau de fin 2019, l'investissement a connu un net rebond au troisième trimestre (il reste tout de même inférieur de 5 points par rapport à la fin-2019), simultanément à celui de la consommation. Les composantes de l'investissement ont connu cependant des trajectoires quelque peu différentes : les mouvements de l'investissement en services marchands (« information-communication », « services aux entreprises ») sont moins erratiques que ceux des produits manufacturés ou de la construction. Ils représentent 35 % de l'investissement total et n'ont contribué qu'à 16 % de sa baisse au deuxième trimestre. En revanche, le rebond au troisième trimestre des investissements en services marchands a été moins marqué que pour les autres composantes. La rechute attendue au quatrième trimestre de ces investissements serait ainsi limitée (-7 %).

En raison des mesures prophylactiques mises en place lors du premier confinement, l'investissement en construction a chuté fortement (- 32 % par rapport à la situation pré-Covid-19), plus que la baisse de demande agrégée, la chute allant au-delà des aspects cycliques habituels. L'investissement en construction a contribué à 60 % de la chute total au deuxième trimestre. Au quatrième trimestre 2020, la baisse de l'investissement en construction (-11 % par rapport à la situation pré-Covid-19) serait en lien avec la chute de l'activité mais n'irait pas au-delà. En effet, les mesures prophylactiques moins contraignantes pour les chantiers que lors du premier confinement n'entraîneraient pas un choc similaire des investissements dans la construction qui représentent 42 % de l'investissement total.

Enfin, l'investissement en produits manufacturés qui ne représente que 22 % de l'investissement total présente un caractère plus cyclique que les autres composantes de l'investissement, indépendamment des contraintes sanitaires qui peuvent peser sur son déploiement. Ainsi, l'investissement en produits manufacturés a chuté à -28 % au deuxième trimestre, avant de se redresser à -4 % au troisième trimestre. Au quatrième trimestre, de par son caractère cyclique et compte tenu des contraintes pesant sur les « matériels de transport », l'investissement en produits manufacturés se contracterait nettement à nouveau (-16 %).

Plus globalement, l'investissement total se réduirait à 11 points au quatrième trimestre 2020, soit un choc deux fois moins marqué qu'au deuxième trimestre 2020 (graphique 4 et tableau 3) qui s'explique en grande partie par le maintien des chantiers dans le BTP.

En lien avec la levée progressive des mesures prophylactiques et le rebond de la demande au cours de l'année 2021, l'investissement connaîtrait une amélioration continue, passant de -6 % au premier trimestre 2021 à un niveau équivalent à celui du quatrième trimestre 2019 en fin d'année 2021. Le rebond serait particulièrement soutenu par l'investissement en construction (+2 % fin 2021) et en produits manufacturés (+2 % fin 2021), en raison à la fois de leur sensibilité cyclique à l'amélioration de l'activité et des mesures de soutien du plan de relance. L'investissement en services



marchands s'améliorerait plus lentement, affichant encore un déficit d'investissement de -4 % fin 2021.

Graphique 4. Niveau d'investissement par produit

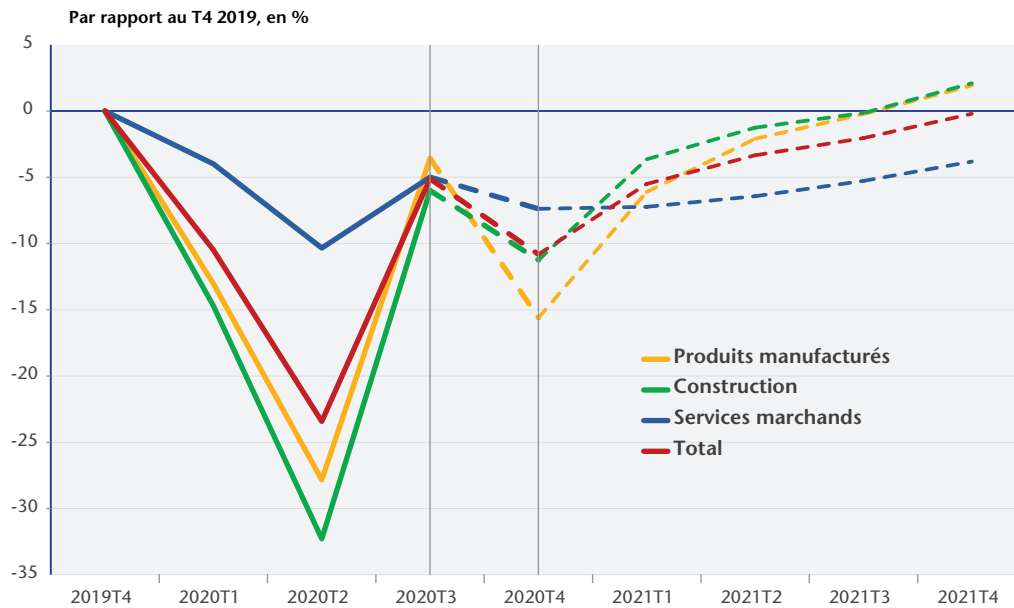


Tableau 3. Contribution des investissements par produit

En points de %, par rapport au T4 2019

	Poids (2019)	2020				2021	
		T1	T2	T3	T4	S1	S2
Produits manufacturés	22 %	-3	-6	-1	-3	-1	0
Construction	42 %	-6	-14	-3	-5	-1	0
Services marchands	36 %	-1	-4	-2	-3	-2	-2
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>-10</b>	<b>-23</b>	<b>-5</b>	<b>-11</b>	<b>-4</b>	<b>-1</b>

Sources : Insee, prévisions OFCE.

## Quel scénario de croissance du PIB pour 2020/2021 ?

Sur la base de l'évolution attendue de la demande finale domestique, nous construisons un scénario par branche pour le quatrième trimestre 2020 et l'ensemble de l'année 2021.

Avec le second confinement, le PIB de la France chuterait à -9,5 % au quatrième trimestre 2020 (par rapport à la situation pré-Covid-19), après avoir atteint -4 % au troisième trimestre. Le choc est particulièrement marqué dans les branches directement exposées aux contraintes sanitaires. Les branches les plus affectées par le choc représentent environ un quart du PIB et contribuent à la moitié de la perte d'activité au quatrième trimestre 2020. Cela est particulièrement visible dans les secteurs de « l'hôtellerie-restauration », des « services de transport » et l'industrie des « matériels de transport » et dans les « services aux ménages ».

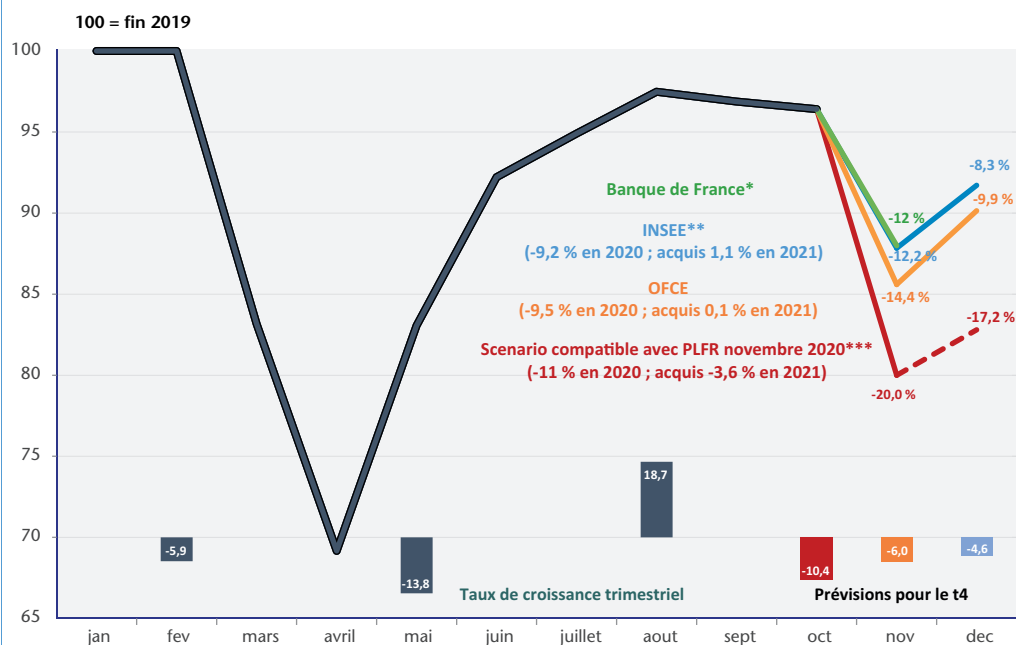
Sur l'ensemble de l'année 2020, le PIB de la France se contracterait de 9,5 % (cf. encadré 2).

## Encadré 2. Comparaison des différentes prévisions du PIB pour novembre et décembre 2020

L'objet de cet encadré est de comparer la prévision de l'OFCE pour les mois de novembre et décembre 2020 à celles de l'Insee, de la Banque de France ainsi que celle figurant dans le dernier Projet de loi de finances rectificative IV (PLFR) pour 2020 (présenté le 4 novembre 2020).

Notons que depuis le début de cette crise sanitaire, les différents instituts ont pris l'habitude de présenter leurs prévisions mensuelles non plus en variations par rapport au mois précédent comme à l'accoutumé mais par rapport à la situation pré-crise. Après un plongeon de l'activité de plus de 30 % par rapport à la situation pré-Covid-19 en avril, les différents instituts envisagent pour le second confinement, une chute de moindre ampleur. Pour le mois de novembre l'activité en France devrait s'établir entre -12 % pour l'INSEE et la Banque de France et -14 % pour l'OFCE. Début novembre, lors du quatrième et dernier PLFR pour l'année 2020, le gouvernement envisageait, quant à lui, un repli plus fort, avec une activité s'établissant à -20 % par rapport à la situation pré-Covid-19 (graphique 5).

Graphique 5. Comparaisons des profils mensuels en novembre et décembre 2020



\* Point de conjoncture 9 novembre 2020.

\*\* Point de conjoncture du 2 décembre 2020.

\*\*\* Projet de loi de finances rectificative pour 2020, 4 novembre 2020.

Sources : INSEE, OFCE, Banque de France, PLFR.

Pour le mois de décembre, à ce jour, seuls l'Insee et l'OFCE ont fourni une estimation. Les deux instituts projettent une amélioration, quasi identique, de l'activité le dernier mois de l'année : cette dernière devrait se situer entre -8 % et -10 % sous son niveau d'avant-crise (respectivement pour l'Insee et l'OFCE). Si dans le dernier PLFR, aucune indication n'est donnée concernant la situation en décembre 2020, le recul du PIB prévu par le gouvernement pour l'année 2020 (-11 % en moyenne annuelle) suppose une dégradation toujours très prononcée en décembre.

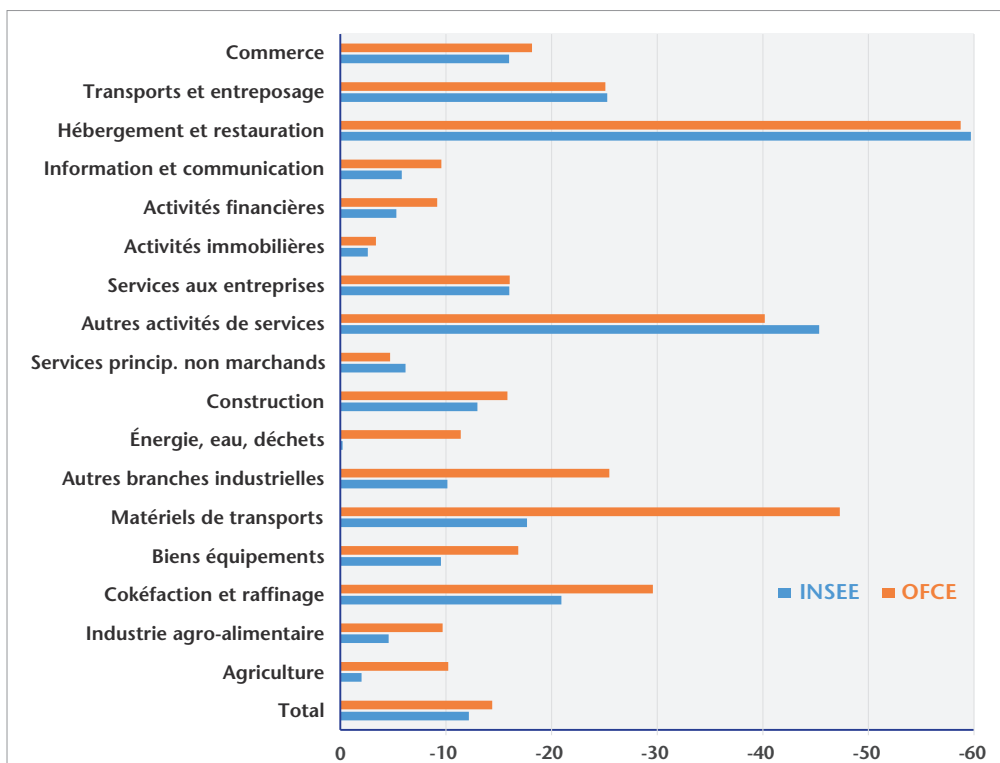
En rythme trimestriel, cela équivaut à une contraction de l'activité au quatrième trimestre 2020 de 4,4 % pour l'Insee contre 6 % pour l'OFCE. En rythme annuel, le PIB reculerait de 9,1 % pour l'Insee contre 9,5 % pour l'OFCE, induisant un acquis de croissance pour 2021 respectivement de 1,3 et 0,1. Pour atteindre -11 % en moyenne annuelle (prévision du gouvernement lors du PLFR 4), la contraction du PIB au quatrième trimestre devra dépasser les 10 %, conduisant à un acquis de croissance de -3,6 % pour 2021.

**Comparaison des prévisions sectorielles de l'Insee et de l'OFCE pour novembre et décembre 2020**

Comme nous l'avons indiqué plus haut, des différences existent entre nos prévisions et celles de l'Insee pour les mois de novembre et décembre 2020. Dans la suite de cet encadré nous explicitons plus précisément ces différences en entrant dans les détails sectoriels de ces prévisions.

Concernant le mois de novembre, comme l'illustre le graphique 6, les 2 points de PIB de différence proviennent exclusivement de l'industrie et sont concentrés dans le secteur des « Matériels de transport » et dans celui des « autres branches industrielles ».

**Graphique 6. Comparaison des prévisions sectorielles Insee et OFCE pour le mois de novembre**

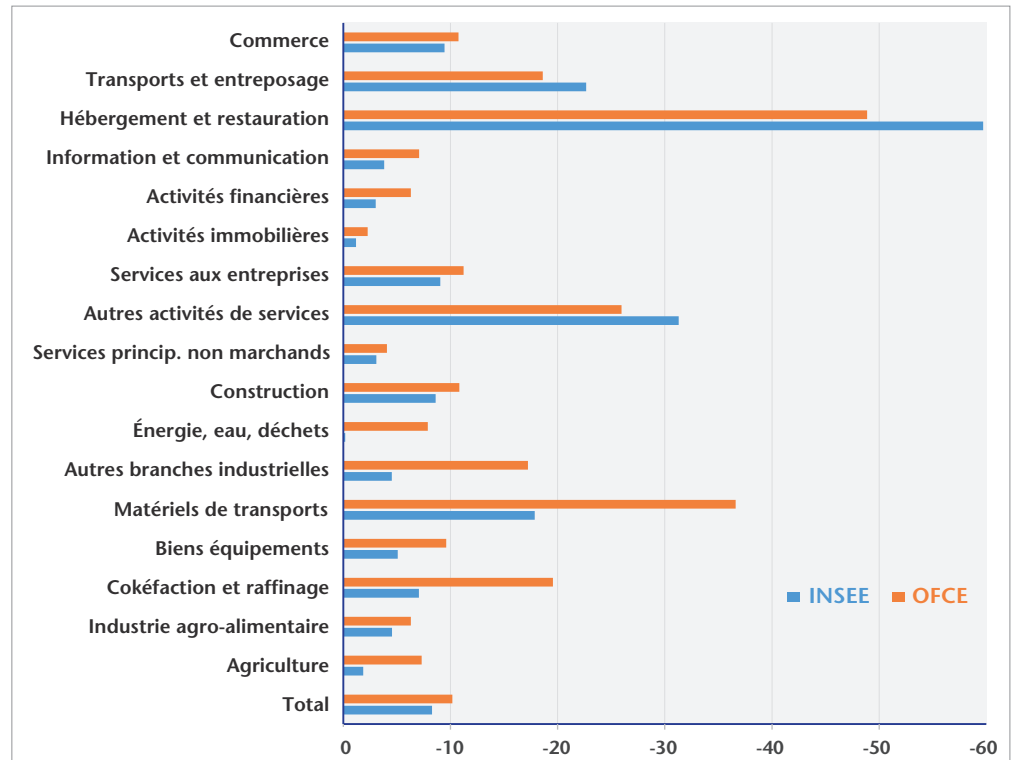


Sources : INSEE, OFCE.

Ces différences de prévision pour la valeur ajoutée de la branche « matériels de transports » sont issues d'un calibrage du choc qui ne repose pas sur les enquêtes. Pour la consommation en matériels de transports de novembre, nous avons pour la partie « automobiles » intégré la baisse de l'ordre de 30 % des immatriculations de véhicules. Pour l'investissement, au choc de demande domestique et extérieur, s'ajoute l'effet propre à l'aéronautique. Au total, le calibrage du choc initial, auquel s'ajoute les effets liés aux consommations intermédiaires en matériels de transports des autres branches, conduit à une prévision de valeur ajoutée en matériels de transports plus dégradée que celle de l'Insee. Pour les autres branches industrielles, malgré un choc de consommation relativement identique à celui de l'Insee, la différence de valeur ajoutée de cette branche peut provenir d'une prévision d'investissement plus basse et d'un effet du commerce extérieur plus négatif. Dans les deux cas, notre prévision de valeur ajoutée n'est pas calibrée sur les enquêtes mais bien sur les chocs de demande (intérieure et extérieure) que nous avons estimés et qui bouclent avec les impacts attendus sur les consommations intermédiaires de chacune des branches.

Ces différences de perception dans ces deux secteurs industriels persistent en décembre (graphique 7). Concernant les services marchands, si l'analyse globale est similaire à celle de l'Insee, notons toutefois une vision plus pessimiste de l'Insee pour le secteur de « l'Hébergement et restauration » et celui des « Transports et entreposage » mais compensée par une vision légèrement plus optimiste pour les autres secteurs.

Graphique 7. Comparaison des prévisions sectorielles Insee et OFCE pour le mois de décembre



Sources : INSEE, OFCE.

En 2021, la levée progressive des contraintes sanitaires conduirait à un rebond de l'activité, passant de -5 % au premier trimestre 2021 (par rapport à fin 2019) à -1 % à la fin de l'année 2021. Les cinq branches les plus durablement impactées par la crise sanitaire, qui représentent 1/6<sup>e</sup> de la valeur ajoutée, contribueraient à près de 90 % aux pertes d'activité fin 2021 (tableau 4).

Le rebond progressif de l'activité en 2021 conduirait à un taux de croissance annuel moyen du PIB de +7,1 % en 2021, après -9,5 % en 2020 (tableau 5). Si ce chiffre peut paraître spectaculaire, il masque cependant des pertes d'activité encore importantes fin 2021. En effet, le PIB au quatrième trimestre 2021 serait encore inférieur de -1,4 % à celui de fin 2019, et ce malgré le plan de relance qui contribue à améliorer le PIB de 1,1 % en moyenne en 2021. Et si l'on compare le niveau du PIB à la fin 2021 à celui issu de la trajectoire du PIB potentiel, qui prévalait avant la crise de la Covid-19, il y a un écart de production négatif de près de 5 % au quatrième trimestre 2021 (graphique 8).

Tableau 4. Valeur ajoutée par branche (en volume) pour fin 2020 et l'année 2021

En écart à 2019 T4, en %

Branches	T4 2020	T1 2021	T2 2021	T3 2021	T4 2021	2020	2021
Agriculture	-6	-5	-3	-2	-1	-4	-3
Industrie agro-alimentaires	-6	-4	-2	-1	0	-5	-2
Cokéfaction et raffinage	-22	-9	-6	-4	-2	-33	-5
Biens d'équipement	-10	-4	-1	0	2	-13	-1
Matériels de transport	-31	-23	-20	-18	-16	-31	-19
Autres branches industrielles	-15	-9	-7	-6	-5	-13	-6
Energie, eau, déchets	-7	-4	-3	-2	-1	-9	-2
Construction	-10	-4	-1	0	1	-15	-1
Commerce	-11	-3	-1	-1	0	-10	-1
Transport	-21	-12	-9	-8	-7	-20	-9
Hébergement-Restauration	-46	-28	-18	-13	-11	-31	-17
Information-communication	-7	-5	-3	-3	-1	-5	-3
Services financiers	-5	-3	-2	-1	0	-5	-2
Services immobiliers	-2	-1	0	0	1	-1	0
Services aux entreprises	-9	-7	-5	-4	-3	-11	-4
Services non marchands	-3	-1	0	0	0	-5	0
Services aux ménages	-28	-12	-8	-5	-5	-21	-7
Agriculture	-6	-5	-3	-2	-1	-4	-3
Industrie	-14	-8	-6	-5	-4	-13	-6
Construction	-10	-4	-1	0	1	-15	-1
Services marchands	-11	-6	-4	-3	-2	-10	-4
Services non marchands	-3	-1	0	0	0	-5	0
Ensemble de l'économie	-9	-5	-3	-2	-1	-10	-3

Source : prévisions OFCE.

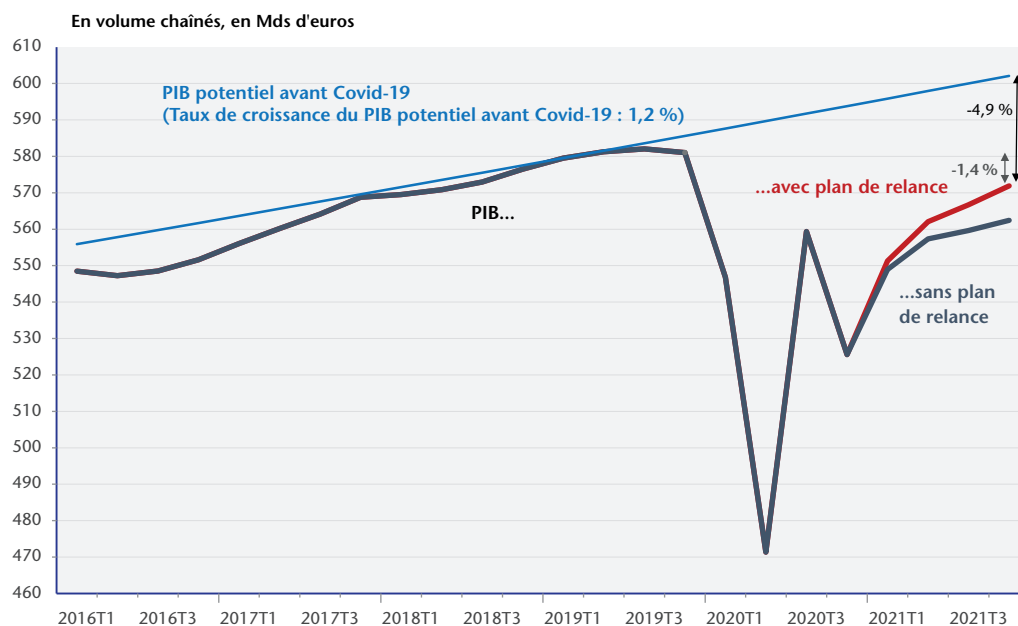
Tableau 5. Compte Emploi-Ressources pour l'économie française 2020-2021

En %, en euros constants, prix chaînés

	2020.1	2020.2	2020.3	2020.4	2021.1	2021.2	2021.3	2021.4	2019	2020	2021
<b>PIB</b>	<b>-5,9</b>	<b>-13,8</b>	<b>18,7</b>	<b>-6,0</b>	<b>4,9</b>	<b>2,0</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>1,5</b>	<b>-9,5</b>	<b>7,1</b>
Consommation privée	-5,8	-12,0	18,7	-7,9	6,0	2,5	0,9	0,9	1,5	-8,1	7,7
Consommation APU	-3,0	-10,6	15,5	-2,7	1,7	0,5	0,5	0,0	1,7	-4,1	4,6
FBCF totale	-10,5	-14,5	23,9	-6,0	6,0	2,3	1,3	1,9	4,3	-11,5	11,1
Exportations	-6,5	-25,1	22,1	-7,5	5,7	3,5	3,3	2,2	1,8	-18,8	6,9
Importations	-5,6	-16,8	16,8	-6,5	5,0	3,0	3,0	2,0	2,6	-12,7	7,2
<i>Contributions</i>											
Demande intérieure hors stocks	-6,4	-12,4	19,7	-6,5	5,1	2,0	1,0	0,9	2,2	-8,0	7,9
Var. de stocks et solde commercial	0,5	-1,4	-1,0	0,4	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,7	-1,5	-0,8

Sources : Insee, prévisions OFCE.

Graphique 8. PIB effectif et PIB potentiel



Sources : Insee, prévisions OFCE.

## Les comptes d'agents 2020 : une accumulation d'épargne forcée

Sur l'ensemble de l'année 2020, nous prévoyons une baisse de la valeur ajoutée, en valeur, de 8 % et une perte de revenu de 191 milliards d'euros, dont 65 % seraient absorbés par les APU (tableau 6). Le renforcement des mesures d'aides au cours du second confinement, à travers une plus grande compensation des coûts fixes des entreprises avec l'augmentation du fonds de solidarité, a augmenté la part des pertes compensées par les APU. Pour le seul quatrième trimestre 2020, les pertes de revenu seraient de 58 milliards d'euros, dont 85 % seraient pris en charge par les APU, le reste à charge se partageant à parts égales entre les entreprises et les ménages. À titre de comparaison, lors des trois premiers trimestres, la part du choc absorbé par les APU a été de 56 %, les entreprises encaissant 41 % du choc et les ménages 3 %. Malgré une baisse de 7 % de l'investissement des entreprises, leur besoin de financement augmenterait de 2,6 points de PIB sur l'année 2020.

Finalement, sur la totalité de l'année 2020, les entreprises verraient leur revenu se réduire de 59 milliards d'euros (ce qui correspond à 31 % du choc annuel) et leur taux de marge (SNF-SF) baisserait de 2,8 points de valeur ajoutée sur l'année. La baisse de revenu macroéconomique pour les ménages resterait limitée (8 milliards d'euros) au regard du choc d'activité, ces derniers encaissant 4 % de la baisse de revenu global. L'accumulation d'« épargne Covid » représenterait 89 milliards d'euros sur l'ensemble de l'année 2020, dont 25 milliards pour le seul dernier trimestre. Avec une contraction de 10 % de leur investissement, les ménages verraient leur capacité de financement s'améliorer de 6,8 points de PIB.

À l'inverse, avec une perte de revenu de 125 milliards d'euros, la situation financière des APU se dégraderait fortement, le besoin de financement des APU augmentant de 6,8 points de PIB.

Enfin, en raison notamment de la spécialisation sectorielle de l'économie française, la crise de la Covid-19 entraînerait une dégradation de la situation de la France vis-à-vis du reste du monde, conduisant à un besoin de financement supplémentaire de la France vis-à-vis de l'extérieur de 2,3 points de PIB.

Tableau 6. Première évaluation de l'impact de la crise de la Covid-19 sur les comptes d'agents en 2020

En écart à l'année 2019

		SNF-SF	EI	Ménages	APU	ISBLSM	RDM	Total
En %	Valeur ajoutée	-11	-10	-1	1	-7		-8
En pts de PIB annuel (en contribution)	Valeur ajoutée	-6	-1	0	0	0		-8
En Mds pour 2020	RDB	-59		-8	-125	0		-191
Contribution (en pts de %)	RDB	31		4	65	0		100
En Mds pour 2020	Épargne			89				
En % du RDB	Taux d'épargne			6,2				
En % de la VA	Taux de marge	-2,8						
En pts de % annuel	FBCF	-7		-10	-9	-10		-8
<b>En % du PIB</b>	<b>CF (+) / BF (-)</b>	<b>-2,6</b>		<b>6,8</b>	<b>-6,8</b>	<b>0,3</b>	<b>2,3</b>	<b>0,0</b>

Sources : prévisions OFCE.

## Le marché du travail en retrait

Les perspectives d'emploi et de chômage pour le quatrième trimestre 2020, et au-delà jusqu'à la fin d'année 2021, sont entourées de fortes incertitudes. À trajectoire d'activité donnée, celles-ci portent d'abord sur le comportement des entreprises en matière de recours à l'activité partielle et de destructions d'emplois : le dispositif d'activité partielle se décline en trois volants (activité partielle, activité partielle renforcée pour les secteurs les plus exposés à la crise et activité partielle de longue durée). Il constitue en soi une rétention de main-d'œuvre liée à la chute de l'activité, qui s'estomperait progressivement avec la reprise de cette dernière en 2021. Mais la crise s'est aussi traduite par une forme de rétention de main-d'œuvre supplémentaire consécutive aux mesures prophylactiques décidées pour endiguer la crise sanitaire. La levée progressive de ces mesures en 2021 réduirait cette rétention de main-d'œuvre additionnelle, qui serait compensée par des destructions d'emplois visant à rétablir la rentabilité des entreprises. Par ailleurs, les risques de faillites d'entreprises pourraient se concrétiser en 2021, ce qui se traduirait par des destructions d'emplois salariés additionnelles, estimées à 180 000 (cf. Heyer, 2020). Enfin ces incertitudes portent sur les comportements des personnes privées d'emploi vis-à-vis de la recherche effective d'un emploi : une partie des chômeurs pourraient être découragés temporairement dans leur recherche d'emploi du fait du reconfinement et des fermetures administratives dans un certain nombre de secteurs. D'autres chômeurs, vulnérables à la Covid-19, pourraient s'être éloignés de la recherche d'un emploi afin de limiter les risques d'exposition à la maladie (cf. encadré 4). Le déconfinement à venir et la perspective d'un vaccin, entraînant une régression de l'épidémie, favoriseraient un retour progressif de ces personnes sur le marché du travail au cours de l'année 2021, venant grossir d'autant la population active.

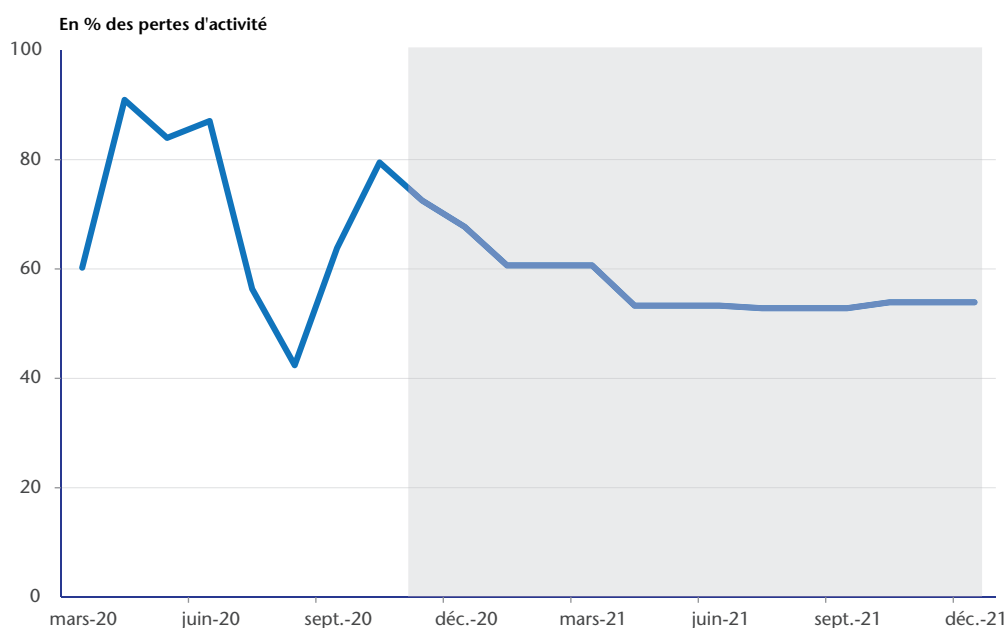
## Quel recours à l'activité partielle à l'horizon 2021 ?

Afin d'éviter les destructions d'emplois, soutenir les entreprises et le revenu des ménages et permettre ainsi une reprise rapide de l'activité, le gouvernement a mis le dispositif de chômage partiel (dit « d'activité partielle ») au cœur de sa stratégie de réponse à la crise. Pour chaque heure de chômage partiel déclarée, l'entreprise indemnise le salarié à hauteur de 70 % de son salaire brut au minimum, soit environ 84% du salaire net. L'indemnité horaire ne peut toutefois pas être inférieure au smic net horaire, soit 8,03 euros (excepté pour les contrats de professionnalisation et d'apprentissage).

L'État et l'Unedic indemnisent l'entreprise à hauteur de 60 % du salaire brut par heure de chômage partiel déclaré (100 % au niveau du smic). Afin de soutenir les secteurs durablement affectés par la crise sanitaire, le gouvernement a d'un côté créé un dispositif d'activité partielle longue durée (APLD), soumis à accord collectif et qui plafonne la durée d'activité partielle à 40 % du temps de travail sur une période pouvant s'étendre sur 24 mois, avec un taux de prise en charge de 70 % du salaire brut. De l'autre, une liste de secteurs touchés par les restrictions liées aux mesures prophylactiques conserve une prise en charge par l'État et l'Unedic à son maximum (hôtels, restaurants, cinémas, transports, clubs de sports... (cf. encadré 3).

Avec la rechute de l'activité au quatrième trimestre 2020 liée au reconfinement, le recours à l'activité partielle devrait fortement augmenter, notamment dans les branches les plus affectées par les pertes d'activité. Afin de prévoir le recours des entreprises à l'activité partielle, on traduit la perte d'activité prévue pour chaque branche en pertes d'heures travaillées. On retient ensuite une proportion de ce stock d'heures non travaillées pour estimer le nombre d'heures d'activité partielle, au regard du recours opéré par les entreprises au sein de chaque branche lors du premier confinement (graphique 9). Le recours à l'activité partielle remonterait ainsi fortement au quatrième trimestre 2020, après avoir globalement diminué entre avril et septembre. Le recours serait toutefois plus faible qu'en avril, le taux de prise en charge par l'État et l'Unedic ayant diminué (il est passé de 70 à 60 % du salaire brut horaire) excepté pour les entreprises des secteurs les plus affectés et celles ayant conclu un accord d'APLD).

Graphique 9. Taux de recours à l'activité partielle – ensemble de l'économie



Sources : Dares, Insee, calculs et prévisions OFCE.



Le nombre d'heures d'activité partielle atteindrait 582 millions au quatrième trimestre 2020, pour un coût de 6,1 milliards d'euros d'indemnisations par l'État et l'Unedic. Sur l'ensemble de l'année 2020, se seraient près de 2,7 milliards d'heures chômées qui seraient prises en charge dans le cadre du dispositif, soit 1,5 million d'emploi équivalent temps plein, pour un montant de 29 milliards d'euros d'indemnisations.

En 2021, le taux de recours baisserait au premier trimestre pour ensuite se stabiliser autour de 50 %. Le volume d'heures d'activité partielle diminuerait progressivement avec la reprise de l'activité, et s'élèverait au total à plus de 900 millions d'heures de travail chômées, pour un montant d'indemnisations de 10 milliards d'euros pris en charge par l'État et l'Unedic.

Tableau 7. L'activité partielle en 2020-2021

	mars 2020	T2-2020	T3-2020	T4-2020	2020	2021
Nombre d'heures d'AP (millions)	329	1 504	276	582	2 691	908
Montant d'indemnisation (Md€)	3,3	16,0	3,1	6,1	29	10
indemnité horaire moyenne (en euros)	10,0	10,6	11,2	10,5	10,6	10,5
Nombre d'EQTP effectivement placés en activité partielle (millions)	2,2	3,3	0,6	1,3	1,5	0,5
Nombre de salariés effectivement placés en activité partielle (millions – durée du travail moyenne T4-19)	2,7	4,2	0,8	1,7	1,9	0,6

Sources : Dares, calculs et prévisions OFCE.

### Encadré 3. Estimation du nombre d'emplois potentiellement concernés par une prise en charge intégrale de l'activité partielle

À partir de l'Enquête emploi de l'Insee, nous estimons les effectifs de salariés potentiellement concernés par les annexes 1 et 2 du décret n° 2020-810 du 29 juin 2020 portant modulation temporaire du taux horaire de l'allocation d'activité partielle dans sa version au 1<sup>er</sup> novembre 2020. Nous retenons pour chaque intitulé des annexes le code APE correspondant (lorsque l'intitulé correspond à un sous-champ, il n'est pas pris en compte afin de ne pas surestimer le nombre potentiel de salariés concernés).

Les secteurs concernés par l'annexe 1 compte 2 millions d'emplois salariés, principalement dans l'hébergement-restauration, les services relatifs aux bâtiments et à l'aménagement paysager, ainsi que les activités sportives, récréatives et de loisirs. L'annexe 2, qui concerne les secteurs impactés par la baisse d'activité des secteurs de l'annexe 1, compte 850 000 salariés, principalement dans le commerce de gros et de détail sauf automobiles et motocycles, ainsi que dans les entreprises de culture et production animale, chasse et services annexes.

Tableau 8. Emplois salariés des branches concernées par la prise en charge intégrale de l'activité partielle

En milliers

Secteur	Annexe 1	Annexe 2
Culture & prod. animale, chasse & service annexe	0	105
Pêche et aquaculture	0	17
Industries alimentaires	0	32
Fabrication de boissons	0	25
Commerce gros hors auto. & motocycle	0	346
Commerce détail, sauf automobiles & motocycles	52	168
Transport terrestres & transport par conduite	106	68
Transports par eau	5	0
Transports aériens	60	0
Entreposage & service auxiliaire des transports	0	32
Hébergement	220	0
Restauration	632	0
Édition	0	11
Production films ; enrg sonore & éducation musicale	57	9
Act. auxiliaire services financiers & d'assurances	0	0
Autres act. spécial., scientifiques & techniques	22	20
Activités de location et location-bail	3	11
Act. agence voyage voyageur service résa. etc.	49	0
Enquêtes et sécurité	136	0
Services relatifs bâtiment & aménagement paysager	260	0
Act. admin. & autres actes soutien aux entreprises	14	0
Enseignement	65	0
Activités créatives artistiques & de spectacle	125	0
Bibliothèque, archive musée & autres act. culturelles	30	0
Activités sportives, récréatives & de loisirs	193	0
Autres services personnels	16	8
<b>Ensemble</b>	<b>2 044</b>	<b>850</b>

Source : Insee, Enquête emploi, calculs OFCE.

## Emploi : pas d'amélioration en vue

Après un rebond marqué au troisième trimestre 2020 (+369 000 emplois), les perspectives d'emploi retomberaient au quatrième trimestre (cf. tableau 9) sous l'effet de la chute d'activité et du reconfinement (fins de contrats courts et de missions d'intérim, départs non remplacés...). Les secteurs concernés par les fermetures administratives (restauration, commerces non essentiels...) seraient largement touchés, tandis que l'industrie et la construction ajusteraient en partie l'emploi à la baisse du volume d'activité. L'emploi dans les services non marchands serait soutenu par les mesures du Plan de relance. En 2020, l'emploi salarié se contracterait de 790 000 personnes par rapport au dernier trimestre 2019 (tableau 9).

Tableau 9. Emploi 2020-2021 (en milliers)

	T4 2020	T4 2020	T4 2021
	T/T-1	p/r T4 2019	
<b>Emploi salarié</b>	<b>-287</b>	<b>-790</b>	<b>-793</b>
Agriculture	-3	-8	-15
Industrie	-38	-145	-258
Construction	-45	-54	-26
Services principalement marchands	-224	-584	-540
Services principalement non-marchands	23	1	47
<b>Emploi non-salarié</b>	<b>-49</b>	<b>-90</b>	<b>-31</b>

Source : calculs et prévisions OFCE.

En 2021, l'emploi serait soutenu par le déconfinement au premier trimestre et la reprise de l'activité sur l'ensemble de l'année (tableau 10). En sens inverse, il serait tiré à la baisse par une moindre rétention de main-d'œuvre liée à la levée progressive des mesures prophylactiques<sup>9</sup> (-150 000 emplois sur 200 000 emplois concernés fin 2020). À cette baisse s'ajouterait l'effet négatif des faillites d'entreprises sur l'emploi (-180 000 emplois estimés en 2021, cf. Heyer, 2020).

Fin 2021, le niveau d'emploi salarié resterait à son niveau prévu pour le quatrième trimestre 2020, avec toutefois des évolutions contrastées selon les branches d'activité. L'industrie, secteur où les gains de productivité sont les plus élevés, poursuivrait les destructions d'emplois afin de restaurer ses marges dégradées. L'emploi s'améliorerait dans la construction, tiré par la reprise de l'activité et les effets du Plan de relance, sans toutefois retrouver son niveau d'avant-crise. Dans les services marchands, l'emploi s'améliorerait légèrement, tiré par une levée des restrictions et une reprise de l'activité dans l'hébergement-restauration et les services aux ménages.

9.

À activité donnée, les mesures prophylactiques auraient pour conséquence une baisse de la productivité, par exemple du fait du temps de désinfection des équipements, assimilable à de la rétention de main-d'œuvre.

Tableau 10. Décomposition annuelle des variations d'emploi salarié

En milliers, glissement fin d'année

	Fin 2020	Fin 2021
<b>Emploi salarié</b>	<b>-790</b>	<b>-3</b>
Effet d'activité	-2 502	1 587
Effet de structure sectorielle	-199	35
Effet des mesures prophylactiques	200	-150
Effet des mesures pour l'emploi	1 719	-1 341
<i>Activité partielle</i>	<i>1 636</i>	<i>-1 390</i>
<i>Autres (emplois aidés, prime à l'embauche)</i>	<i>83</i>	<i>49</i>
Effet des faillites sur l'emploi	0	-180
Emplois non marchands	-8	45

Source : calculs et prévisions OFCE.

## Activité, emploi et chômage : des mouvements contradictoires

Le premier semestre 2020 a été marqué par une chute de l'emploi, tandis que la population active se repliait sous l'effet du confinement. L'emploi a ainsi diminué de 910 000 personnes par rapport au quatrième trimestre 2019 (tableau 11). Dans le même temps la population active se contractait de près de 1,3 million de personnes, dont une grande partie s'est retrouvée dans le halo du chômage, qui a augmenté de 813 000 au deuxième trimestre 2020 par rapport au quatrième trimestre 2019. En conséquence le chômage diminuait contre toute attente pour s'établir à 7,1% de la population active. Au troisième trimestre, une forme de normalisation s'est opérée avec un retour du halo à son niveau d'avant-crise. Toutefois, un écart à la population active tendancielle a perduré, s'élevant à -326 000 personnes : la population active tendancielle a continué de progresser, tandis que la population active constatée restait en retrait de 282 000 personnes par rapport à la situation d'avant-crise. Une part de cet écart (près de 170 000 emplois) s'explique par la différence entre l'emploi mesuré par les comptes nationaux et celui mesuré par l'Enquête emploi : la chute de l'emploi est moindre dans l'Enquête emploi<sup>10</sup>. Un écart inexpliqué subsiste tout de même, de l'ordre de 150 000 sorties de la population active.

10.

Il est probable que l'Enquête emploi sous-estime les variations de l'emploi durant la crise : l'Enquête emploi n'inclut pas dans son champ les personnes vivant en foyer universitaire et les personnes sans domicile fixe, qui ont pu être plus fortement affectées par la chute des contrats courts et des petits boulots.

Tableau 11. Évolution de l'emploi, du chômage et de la population active en 2020-2021

En milliers

Cumul des variations trimestrielles	2020T1	2020T2	2020T3	2020T4	2021T4
Emploi (CN trimestriels)	-78	-910	-541	-877	-822
Chômage	-82	-369	259	405	766
Population active	-160	-1279	-282	-472	-56
Population active tendancielle	15	29	44	58	118
Écart à la population active tendancielle	-175	-1308	-326	-530	-174
Taux de chômage	7,9	7,1	9,0	9,5	10,6
Halo	48	813	12		

Sources : Insee, comptes nationaux trimestriels, Enquête emploi et Projections de population active, calculs et prévisions OFCE.

Cet écart à la population active tendancielle peut être dû à certaines spécificités de la crise sanitaire et de ses effets sur les comportements d'activité. Ainsi, il est probable que les forts mouvements constatés entre le deuxième et le troisième trimestre s'expliquent en partie par des personnes déjà au chômage ou ayant perdu leur emploi pendant le confinement, et qui se seraient mises en retrait du marché du travail puisque recherchant un emploi dans un secteur fermé sur décision administrative. Ce phénomène pourrait se reproduire au quatrième trimestre 2020, du fait du reconfinement de la population en fin d'année.

### L'effet potentiel des fermetures administratives sur l'emploi et les comportements d'activité

On estime à 1,75 million le nombre d'actifs en emploi potentiellement touchés par les fermetures obligatoires lors du second confinement. Cette estimation ne tient pas compte des destructions d'emplois intervenues au cours de l'année 2020 et surestime donc le nombre d'emplois effectivement concernés au quatrième trimestre 2020 (tableau 12).

Tableau 12. Les actifs potentiellement concernés par les fermetures obligatoires lors du second confinement au niveau NAF 88

En milliers

Secteurs fermés	Nombre estimé d'actifs en emploi au T4 2019	Nombre estimé de chômeurs au T4 2019*
Com. détail, sauf automobiles & motocycles	608	82
Transport terrest. & trans. par conduite	5	0
Hébergement	49	10
Restauration	633	113
Prod. films, enrg. sonore & éd. musicale	10	1
Activités créatives artistiques & de spectacle	148	24
Biblioth. archive musée & autres act. cul.	63	9
Organisation jeux de hasard & d'argent	15	3
Activités sportives, récréatives & de loisirs	217	26
<b>Ensemble</b>	<b>1 748</b>	<b>268</b>

\* Le nombre de chômeurs est calculé à partir de la variable NAFANT, disponible en 88 postes. Il s'agit de la somme des chômeurs dont l'activité économique de l'établissement de l'emploi antérieur se situe dans la branche, corrigé du ratio entre le nombre d'emplois concernés par les fermetures administratives (calculé au niveau le plus fin de la NAF) et le nombre d'emplois salariés total dans la branche (au niveau 88).

Sources : Insee, Enquête emploi, calculs OFCE.

Le nombre de chômeurs dont le dernier emploi s'est tenu dans un secteur d'activité concerné par les fermetures obligatoires est lui estimé à près de 270 000 personnes pour le second confinement, dont on peut penser qu'elles recherchent un emploi en priorité dans ce secteur d'activité, et qui pourraient se retirer temporairement du marché du travail le temps du confinement. Ce chiffre ne tient pas compte des personnes qui pourraient rechercher un emploi dans un secteur non concerné par les fermetures administratives (ce qui viendrait l'amoinrir), mais il n'inclut pas non plus les personnes ayant perdu leur emploi en 2020 et qui viendrait grossir le nombre de chômeurs se mettant en retrait du marché du travail. Pour le quatrième trimestre 2020, nous faisons l'hypothèse que 170 000 personnes basculeraient temporairement dans l'inactivité (en moyenne sur le quatrième trimestre 2020), et reviendraient sur le marché du travail au premier semestre 2021.

Par ailleurs, une partie de la baisse de population active constatée en 2020 peut provenir d'une transition vers l'inactivité de personnes auparavant au chômage et qui sont vulnérables à la Covid-19 (cf. encadré 4). On fait l'hypothèse qu'une partie de ces personnes (180 000 personnes) reviendra sur le marché du travail en 2021, avec la diminution attendue des risques de contamination à la suite de la campagne attendue de vaccination. Fin 2021, un écart de -174 000 personnes entre la population active

Tableau 13. Chômage 2020-2021

En milliers	T4 2020	2020	2021
	T/T-1	p/r T4 2019	
Emploi	-336	-880	-824
Nombre de chômeurs	146	408	768
Population active	-190	-472	-56
Population active (% pop. active)	-0.6	-1.6	-0.2
Destructions d'emplois (% pop. active)	+1.1	+2.9	+2.7
Taux de chômage (% pop active)	+0.5	+1.4	+2.5

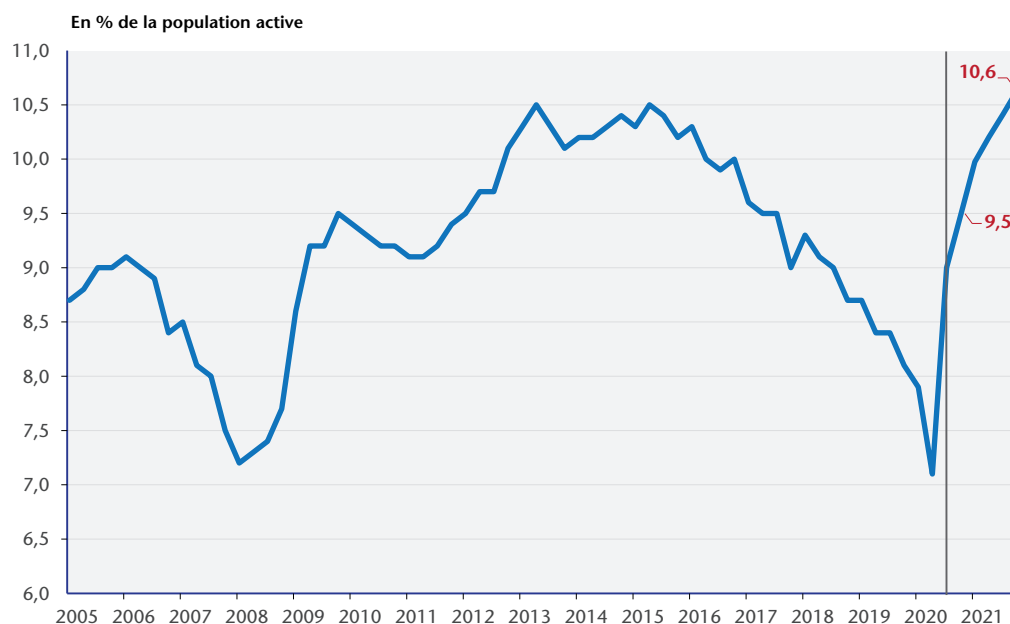
Sources : Insee, Enquête Emploi, calculs et prévisions OFCE.

constatée et la population active tendancielle subsisterait, représentant une hausse potentielle du taux de chômage supplémentaire en cas de retour plus important dans la population active.

*In fine*, le taux de chômage augmenterait de 0,5 point au quatrième trimestre 2020, pour atteindre 9,5 % de la population active. Les destructions d'emplois y contribueraient pour 1,1 point tandis que les transitions temporaires vers l'inactivité y contribueraient pour -0,6 point. Sur l'ensemble de l'année 2020, les 880 000 destructions d'emplois s'accompagneraient d'une baisse de la population d'environ 470 000 personnes et d'une hausse du chômage de plus de 400 000 personnes.

En 2021, la hausse du chômage se poursuivrait progressivement sous l'effet des retours graduels vers l'activité de personnes inactives. Le taux de chômage atteindrait 10,6 % de la population active au quatrième trimestre (graphique 10), soit une hausse de 1,1 point sur un an et de +2,5 points par rapport au dernier trimestre de 2019.

Graphique 10. Taux de chômage au sens du BIT



Champ : France (hors Mayotte).

Sources : Insee, enquête Emploi, calculs et prévisions OFCE.

#### Encadré 4. Les chômeurs vulnérables

Nous estimons le nombre de chômeurs vulnérables à la Covid-19. Nous retenons une définition individuelle de la vulnérabilité la plus proche possible de celle donnée dans le décret du 5 mai 2020 (cf. Jusot *et al.* 2020<sup>11</sup>). D'après notre estimation, en 2018, 620 000 chômeurs auraient été vulnérables à la Covid-19, dont 290 000 hommes et 330 000 femmes. Ces chômeurs ont exercé leur dernière activité dans les secteurs du commerce, de l'hébergement-restauration, la santé humaine et l'action sociale.

Nous estimons également à 150 000 le nombre de chômeurs vulnérables dont l'emploi précédent était exposé au public, à partir de la proportion d'actifs en emploi vulnérables à la Covid-19 par branche d'activité (cf. tableau 14).

Ces ordres de grandeurs, significatifs, ne permettent pas d'exclure la possibilité de comportements de retrait temporaire du marché du travail durant le temps de l'épidémie. Il est probable qu'une fraction de ces chômeurs aient interrompu leur recherche d'emploi afin de limiter leur exposition au virus.

11.

Florence Jusot, Pierre Madec, Jean-Philippe Bertocchio, Bruno Ducoudré, Mathieu Plane, Raul Sampognaro, Xavier Timbeau, Bruno Ventelou, Jérôme Wittwer, 2020, « Les « vulnérables » à la COVID-19 : essai de quantification », *OFCE Policy brief*, n° 74, 26 juin.

Tableau 14. Estimation du nombre de chômeurs vulnérables à la Covid-19

	Chômeurs	dont vulnérables	dont vulnérables exposés au public
Agriculture, sylviculture et pêche	50 000	10 000	0
Indus. manufacturière, extract. & autres	300 000	70 000	10 000
Construction	210 000	40 000	0
Commerce, transports, héberg. & restau.	670 000	160 000	50 000
Information et communication	60 000	10 000	0
Activités financières et d'assurance	40 000	10 000	0
Activités immobilières	20 000	0	0
Services aux entreprises	220 000	60 000	10 000
Admin. pub., enseign., santé & act. soc.	450 000	120 000	50 000
Autres activités de services	120 000	30 000	10 000
nc	480 000	110 000	20 000
<b>Ensemble</b>	<b>2 620 000</b>	<b>620 000</b>	<b>150 000</b>

Sources : Enquête EHIS/ ESPS 2014, IRDES, Enquête Emploi en continue 2018, Insee, calculs des auteurs.

## Dégradation des finances publiques : le prix à payer

Sur l'ensemble de l'année 2020, les mesures d'urgence représenteraient un coût direct pour les finances publiques de 80 milliard d'euros (3,3 points de PIB), notamment en raison des importants dispositifs de soutien aux ménages et aux entreprises. Près de trois-quarts de l'enveloppe des mesures d'urgence sont destinés à l'activité partielle (29 milliards d'euros selon nos calculs, voir partie « Marché du travail »), au Fonds de solidarité (19 milliards d'euros) et aux exonérations de cotisations sociales (10 milliards). Les dépenses de santé exceptionnelles et l'aide aux personnes précaires, avec respectivement 10 milliards et 2 milliards d'euros, représentent 15 % de l'enveloppe totale de 2020.

Après 6 milliards en 2020, concentrés sur les mesures pour l'emploi des jeunes et les infrastructures et technologies vertes, le Plan de relance, et les mesures adoptées dans la Loi de finances rectificatives IV devraient, selon nos évaluations, mobiliser en 2021, 40 milliards d'euros de ressources (1,7 point de PIB). Au total, le coût budgétaire total des mesures pour 2021 est de 8 milliards d'euros supérieur à ce que nous avons

Tableau 15. Les mesures d'urgence en 2020 (en milliard d'euros)

	2020
Activité partielle*	29
Fonds de solidarité	19
Exonérations de cotisations	10
Dépenses de santé exceptionnelles	10
Aides personnes précaires	2
Autres	9
<b>Total</b>	<b>80</b>

\* Selon notre évaluation, le coût budgétaire de l'activité partielle serait de 29 milliards d'euros sur 2020. Selon le gouvernement, et d'après le PLF 2021, le montant budgété par l'État et l'Unedic pour l'activité partielle était de 31 milliards d'euros pour 2020 auxquels s'ajoutent désormais 3 milliards dans le cadre de la Loi de finances rectificatives. Sur l'ensemble de l'année 2020, nous avons donc 5 milliards d'euros (sur 34 milliards) d'écart avec le gouvernement. La raison principale de cet écart provient d'une différence de prévision de PIB, le gouvernement ayant construit son exercice budgétaire sur une baisse du PIB de -11 % pour 2020 alors que notre prévision est de -9,5 %

Sources : PLF2021, LFR4 2020, prévisions OFCE.

**12.**

Nous supposons qu'en raison des délais de mise en route des chantiers et des contraintes administratives, la répartition des travaux se fera à hauteur d'un tiers sur 2021 et de deux tiers sur 2022.

prévu en octobre en raison du coût supplémentaire attendu de l'activité partielle en 2021 (7 milliards) et d'1 milliard d'exonérations de cotisations supplémentaires. En raison des révisions de notre scénario d'activité sur la fin d'année 2020 et l'année 2021, nous estimons le coût budgétaire de l'activité partielle à 10 milliards d'euros sur 2021 (contre 3,3 milliards lors de notre prévision d'octobre). Les nouvelles mesures en prélèvements obligatoires liées au Plan de relance amputeront les recettes publiques de l'ordre de 9 milliards d'euros, sous l'influence notable de la baisse des impôts sur la production. Le reste de l'impulsion budgétaire viendrait du côté des dépenses. En 2021, les principales mesures en dépenses du Plan et des mesures issues de la LFR4 seraient donc l'activité partielle et le dispositif pour FNE-formation (11 milliards), les nouvelles dépenses liées au « Ségur de la Santé » (1,4 milliard sur les 6 milliards prévus d'ici à 2026), le plan de rénovation thermique des bâtiments publics (2,3 milliards sur les 6,7 budgétés pour 2021-2022<sup>12</sup>), les actions pour l'emploi des jeunes (3,5 milliards sur les 6,6 pour la période 2020-2022), le surplus d'investissement dans les infrastructures de transport et l'aide à l'achat de véhicules propres (1,6 milliard sur les 4,5 milliards sur 2020-2021), le renforcement des fonds propres des PME-TPE (1,5 milliard sur 3 milliards), le financement de la stratégie hydrogène (+1 milliard), les mesures de soutien au secteur de la culture (+1 milliard), les mesures en faveur des territoires (0,8 milliard) et le soutien aux personnes précaires (+0,7 milliard). Les autres mesures sont disséminées dans de nombreux programmes (qui vont des mesures sectorielles à la souveraineté technologique en passant par la biodiversité, l'économie circulaire, la transition agricole, la mer ou la souveraineté technologique) et représentent un peu plus de 5 milliards d'euros en 2021.

En 2020, avec une perte de PIB de 9,5 %, et des mesures d'urgence représentant 3,2 points de PIB, le déficit public s'établirait à -9,8 % du PIB et la dette publique atteindrait 116,6 % du PIB (tableau 16). Dans le PLFR4, le gouvernement prévoit une dette publique à 119,8 % du PIB. Cet écart de 3,2 points de PIB avec notre prévision s'explique pour moitié par une prévision de croissance plus faible pour Bercy (-11 % vs -9,5 %) et pour moitié par un déficit plus élevé (-11,3 % du PIB vs -9,8 %). En 2021, sous l'effet d'un rebond de l'activité et de mesures budgétaires moins coûteuses qu'en 2020, le déficit public se redresserait à 6,5 % du PIB et la dette publique serait quasiment stable pour s'établir à 115,8 % du PIB. Le calcul de cette dette publique que nous avons retenu est hors recapitalisations potentielles d'entreprises, annulation de créances fiscales, activation de garantie des PGE ou de reprise de PGE ■

Tableau 16. Solde public et dette publiques (en % du PIB)

	2020	2021
<b>Solde public (= a + b + c)</b>	<b>-9,8</b>	<b>-6,5</b>
Solde public prévu Pré-Covid-19* (a)	-2,3	-2,0
Mesures d'urgence / relance (b)	-3,3	-1,7
Effet d'activité (c)	-4,3	-2,7
<b>Dette publique**</b>	<b>116,6</b>	<b>115,8</b>

\* Prévisions d'octobre 2019 pour 2020 et 2021.

\*\* y compris 0,2 points de PIB en 2020 et 1 point de PIB en 2021 budgétés dans le PLF 2021 pour des acquisitions nettes d'actifs telles que les prises de participation ou les prêts à des entités hors du secteur des administrations publiques mais hors nouvelles recapitalisations, annulations de créances fiscales, d'activation de garantie de PGE ou de reprise de PGE.

Sources : PLF2021, LFR4 2020, prévisions OFCE.