



Série spéciale sur les mesures budgétaires à prendre face à la COVID-19

Ce document fait partie d'une série de notes produites par le département des finances publiques pour aider les pays membres à faire face à l'urgence de la COVID. Les opinions exprimées dans cette note sont celles des services du FMI et ne représentent pas nécessairement les vues du FMI, de son conseil d'administration ou de sa direction.

Politiques de dépenses en soutien aux entreprises et aux ménages¹

L'épidémie de COVID-19 aura de profondes répercussions sur de nombreux secteurs de l'économie. C'est pourquoi de nombreux pays ont rapidement introduit un éventail diversifié de mesures portant sur les dépenses². Cette note analyse les politiques de dépenses envisageables pour soutenir les entreprises et les ménages et atténuer les conséquences économiques de l'épidémie pendant la phase d'endiguement. Après avoir dégagé les principes généraux qui doivent guider le choix des aides, elle analyse la structure des différentes mesures. La base ainsi constituée permet de formuler des conseils et d'évaluer les mesures introduites dans les pays³.

Veillez adresser vos questions et remarques éventuelles concernant cette note à cdsupport-revenue@imf.org.

I. CONSIDERATIONS GÉNÉRALES

Les mesures doivent répondre à des objectifs clairs. L'épidémie a eu de profondes répercussions économiques sur les entreprises et les ménages, et les mesures portant sur les dépenses doivent gérer plusieurs problèmes rapidement et simultanément. Cette note considère trois grands objectifs des mesures portant sur les dépenses : i) l'aide de trésorerie pour les entreprises, ii) la préservation des liens d'emploi et iii) l'aide au revenu et en nature pour les groupes vulnérables, y compris les personnes sans emploi. Il faut souligner que les politiques de dépenses qui visent les trois objectifs ci-dessus concourent automatiquement à

¹ Rédigé par Baoping Shang, Brooks Evans et Zhiyong An. Les dépenses de soutien aux entreprises et aux ménages sont également évoquées dans deux autres notes de cette série. La première, intitulée « [L'aide des banques publiques aux ménages et aux entreprises](#) », examine le rôle des banques publiques, en particulier en lien avec les risques budgétaires et la gouvernance, tandis que la seconde, intitulée « [Aide du secteur public aux entreprises](#) », analyse les formes de soutien aux entreprises et les questions de gouvernance. Cette note s'intéresse quant à elle à la conception d'un large éventail de politiques de dépenses en soutien aux entreprises et aux ménages.

² Gentilini, Almenfi et Orton, « Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures » ; suivi des mesures prises par les pouvoirs publics : [IMF Policy Tracker](#).

³ Une question importante non abordée dans cette note est celle des risques budgétaires et des problèmes de gouvernance associés aux mesures portant sur les dépenses. Outre les deux notes citées à la note 1, la note intitulée « [Gérer les risques budgétaires en période de tensions budgétaires](#) » présente une analyse approfondie des risques budgétaires.

l'objectif plus général de soutien de la demande globale. La combinaison des mesures portant sur les dépenses qu'il convient d'instaurer dépendra des objectifs visés. Sachant que chaque instrument contribue souvent à la réalisation de plusieurs objectifs, le choix des mesures doit aussi tenir compte, outre leur objectif principal, de leurs incidences sur les autres objectifs.

Les pays doivent privilégier les mesures conformes à leurs besoins de développement à moyen terme.

Dans les pays dont les programmes de protection sociale sont faibles, la crise pourrait donner aux pouvoirs publics l'occasion de les renforcer en élargissant la couverture et en augmentant les prestations. En outre, la conception de ces programmes pourra être affinée progressivement. Ainsi, par exemple, lorsqu'un programme universel de transferts monétaires est introduit, il sera possible d'améliorer la couverture des segments de la population difficiles à atteindre et d'instaurer un ciblage, soit directement pour ces programmes, soit par le biais de la fiscalité.

Le ciblage de ménages et d'entreprises spécifiques suppose plusieurs arbitrages qu'il convient de gérer soigneusement.

- Les mesures en faveur des ménages et des entreprises les plus touchés peuvent offrir une meilleure protection pour une même enveloppe de dépenses et aident à maîtriser les coûts budgétaires, ce qui est très important pour les pays dont la marge de manœuvre est limitée⁴.
- En outre, un ciblage efficace peut mieux contribuer au soutien de la demande globale puisque les groupes les plus vulnérables ont généralement une plus forte propension à consommer.
- Cependant, des mesures ciblées peuvent involontairement exclure une partie de ceux qui ont besoin d'aide, notamment lorsque les capacités administratives sont faibles, et leur conception et leur mise en œuvre peuvent demander plus de temps. Le désir d'intervention rapide et de solidarité au sein de la population implique donc qu'une couverture plus large peut être souhaitable. Des mesures ciblées peuvent aussi fausser les incitations économiques en augmentant le taux d'imposition marginal implicite au moment de la suppression des prestations lorsque les revenus augmentent.
- Un ciblage relatif peut être également assuré à moyen terme du côté du financement, par exemple par des impôts progressifs sur le revenu et sur le patrimoine lorsque les capacités administratives le permettent.

Les mesures doivent être en étroite adéquation avec l'infrastructure en place afin d'accélérer le déploiement. Le déploiement rapide des programmes existants et des nouvelles mesures sera facilité si l'on s'appuie sur l'infrastructure existante, comme les systèmes fiscaux bien développés dans les pays avancés et les programmes en place dans les pays émergents et les pays en développement. Les systèmes de paiement mobile, qui sont en plein essor dans les pays émergents et les pays en développement, offrent aussi un mécanisme permettant d'apporter une aide plus large et plus rapide dans certains pays⁵.

II. AIDE DE TRESORERIE AUX ENTREPRISES

Les politiques de dépenses peuvent combler les vides laissés par les politiques monétaire et fiscale.

Bien que la politique monétaire puisse être mieux armée pour injecter des liquidités dans l'économie et que la politique fiscale puisse aisément apporter un soutien général ou ciblé aux entreprises enregistrées dans le

⁴ Bien que cette note tienne compte du coût budgétaire dans l'élaboration des mesures de dépenses, elle n'aborde pas explicitement la question du financement.

⁵ Voir [Rutkowski et al. \(2020\)](#) et [Gelb et Mukherjee \(2020\)](#) pour une analyse de l'évolution récente et des opportunités qu'elle représente pour les pouvoirs publics. Voir aussi la note d'accompagnement « Reaching Households in Emerging and Developing Economies: Citizen ID, Socioeconomic Data, and Digital Delivery ».

système fiscal, la politique de dépenses est souvent plus efficace pour apporter une aide ciblée aux entreprises les plus touchées par la crise, qui ont des difficultés à accéder au système financier ou ne sont pas enregistrées dans le système fiscal. Elle peut également éviter des distorsions inutiles pour les systèmes fiscaux et l'annulation des améliorations apportées à ces systèmes au prix d'importants efforts, qui peuvent persister au-delà des crises. Ces dépenses sont généralement temporaires pour aider les entreprises à surmonter des difficultés à court terme.

L'aide de trésorerie peut contribuer à la réalisation de divers objectifs économiques et sociaux et prend diverses formes – prêts directs, garanties sur prêts, injections de fonds propres ou report du paiement des factures d'eau et d'électricité et des loyers. Ces mesures peuvent être utiles pour :

- **Maintenir en vie les entreprises viables et préserver les emplois.** Des entreprises qui, sans ces mesures, risqueraient de cesser leur activité, peuvent la poursuivre, quoique à une capacité réduite. Pour les entreprises qui doivent suspendre leur activité, notamment dans le cadre des mesures d'endiguement du virus, cette aide peut leur permettre de conserver leurs capacités opérationnelles et au moins une partie de leur personnel.
- **Faciliter le relèvement après la crise.** Le maintien des capacités opérationnelles des entreprises peut accélérer l'augmentation de la production et de l'emploi lorsque les mesures de gestion de la crise (comme la distanciation sociale) seront allégées et que la demande repartira. Il peut aussi éviter des faillites dues au manque de liquidités pendant la crise, qui entraînent généralement des perturbations et sont coûteuses.
- **Réduire le coût budgétaire des autres programmes.** À court et moyen terme, les aides aux entreprises peuvent réduire le chômage et les dépenses publiques allouées à d'autres formes d'aide comme les indemnités de chômage, l'aide sociale et les subventions salariales.

L'aide de trésorerie peut cibler les entreprises les plus touchées selon différentes modalités⁶. Elle peut, par exemple, être conditionnée à la situation financière des entreprises, cibler les secteurs les plus touchés (*Argentine, Arménie, États-Unis et Indonésie*) ou les régions les plus touchées (*Italie*), dépendre de la taille de l'entreprise (PME en *Allemagne, en Arménie, en Autriche, en Espagne et en France*) ou combiner certaines de ces méthodes (*entreprises dont le chiffre d'affaires a baissé de plus de 25 % ou qui ont moins de 100 salariés à New York ; PME de certains secteurs en Corée du Sud*). Dans de nombreux pays émergents et pays en développement, les PME relèvent souvent du secteur informel et l'on a peu de données sur leurs effectifs ou leur production de sorte qu'il est très difficile de les atteindre. Cependant, l'aide peut être orientée vers ces entreprises en travaillant avec les institutions qui les desservent, comme les institutions de microcrédit et les organisations du secteur informel (*au moyen de garanties de crédit pour les prêts bancaires aux micro-entreprises et aux PME pour la production de produits alimentaires et d'autres produits essentiels en Argentine*).

III. PRÉSERVER LES LIENS D'EMPLOI

Le caractère temporaire du choc et sa gravité nécessitent des mesures qui vont au-delà des mesures traditionnelles pour aider à préserver les liens d'emploi. Alors que pour des chocs économiques modérés, une aide de trésorerie aux entreprises accompagnée d'un renforcement du système de prestations sociales peut être suffisante, des mesures de maintien des liens d'emploi peuvent être particulièrement adaptées aux fortes perturbations engendrées par la pandémie, surtout du côté de l'offre. Ces mesures doivent être

⁶ Il est souvent difficile d'atteindre le secteur informel, y compris les micro-entreprises et les travailleurs indépendants. C'est la raison pour laquelle leur couverture est envisagée dans l'analyse de la structure des aides aux ménages.

temporaires et pouvoir être prolongées si nécessaire. Comme les subventions salariales et les restrictions liées à l'emploi, elles peuvent avoir plusieurs avantages :

- Elles aident à **prévenir la perte du capital humain spécifique à une entreprise**, qui peut être coûteuse à moyen terme. En outre, elles atténuent les tensions affectant la trésorerie des entreprises en difficulté.
- Elles aident à **protéger l'emploi et l'activité économique** à court terme, même si certains salariés ne travaillent qu'à capacité ou productivité réduite.
- Elles **réduisent les pressions sur les dépenses de prestations sociales** en empêchant les licenciements et les demandes d'indemnités de chômage ou d'aide sociale.

Les mesures ciblées sur les salaires peuvent être conçues pour avoir un bon rapport coût-efficacité, être progressives et renforcer la solidarité. Afin d'éviter qu'elles se substituent aux salaires privés, ces mesures doivent autant que possible cibler ceux qui risqueraient d'être licenciés. Diverses options peuvent être envisagées pour leur structure tout en gardant à l'esprit les arbitrages potentiels entre les objectifs d'efficacité et d'équité, en particulier en ce qui concerne la simplicité administrative et le coût budgétaire :

- **Couvrir une partie de la rémunération seulement pour les travailleurs dont le salaire est inférieur à un certain montant (Autriche et Singapour).** Les subventions peuvent couvrir un certain pourcentage du salaire total ou certains éléments de la rémunération (comme les salaires plutôt que les charges sociales). Cette mesure peut être particulièrement utile pour protéger l'emploi des travailleurs peu qualifiés qui possèdent moins de capital propre à l'entreprise et risquent donc davantage d'être licenciés à court terme. Elle peut aussi aider à retenir les salariés dont le capital humain est très spécifique à l'entreprise par une réduction des horaires de travail ou une mise au chômage partiel. Elle peut aider à conserver l'emploi des travailleurs qui peuvent encore contribuer à l'économie tout en évitant au gouvernement de sélectionner les entreprises à aider et d'intervenir dans les politiques de rémunération des entreprises. Cette politique pourrait être également combinée à un ciblage sectoriel – par exemple les secteurs particulièrement touchés par la crise – afin que le coût budgétaire reste bas.

L'Autriche a instauré un dispositif à court terme qui permet d'abaisser les horaires de travail à 10 % en moyenne pendant une période allant jusqu'à trois mois. Les employeurs ne paient que les heures effectivement travaillées et l'État couvre le reste, jusqu'à 80-90 % du salaire (en fonction du salaire brut à concurrence de 5 370 euros par mois). La condition est que les salariés concernés prennent d'abord la totalité des heures supplémentaires et des congés qu'ils ont cumulés.

Singapour a lancé un dispositif de soutien à l'emploi de 13,7 milliards de SGD pour aider les entreprises à conserver leurs salariés locaux (les ressortissants de Singapour et les résidents permanents). Les employeurs recevront une aide en espèces égale à 25 % du salaire brut mensuel de chaque salarié local, prélevée sur le Fonds central de prévoyance (cette aide étant soumise à un plafond de salaire mensuel de 4 600 SGD par salarié). Dans un premier temps, l'aide en espèces était plus élevée pour le secteur du tourisme et celui de l'aviation (75 %) ainsi que pour les services alimentaires (50 %) ; elle a été ensuite portée à 75 % pour tous les secteurs au mois d'avril. La subvention couvrira 9 mois de salaire, que les employeurs recevront en 3 versements, en avril, juillet et octobre.

- **Couvrir une partie de la rémunération pour tous les salariés avec un plafond appliqué à la subvention salariale (Bangladesh, Danemark, Irlande et Royaume-Uni).** Dans une variante de ce dispositif, la subvention n'est pas plafonnée (Allemagne). L'impact économique est similaire à celui du dispositif ci-dessus, mais les entreprises pourraient être moins incitées à réduire les salaires des employés les mieux payés. L'avantage de ce dispositif est qu'il pourrait être plus facile à administrer. Toutefois, son coût

budgétaire tend à être plus élevé car il couvre un plus grand nombre de salariés. Si le ciblage des entreprises et des secteurs réduit les coûts budgétaires, il peut créer des effets de seuil produisant des inégalités horizontales facteurs de division et des incitations économiques génératrices de distorsions. Par exemple, le seuil de 25 % de baisse du chiffre d'affaires en Irlande pourrait inciter les entreprises qui ont un chiffre d'affaires légèrement supérieur à le réduire pour bénéficier de l'aide. De même, la mesure consistant à limiter les subventions salariales aux travailleurs au chômage partiel au Royaume-Uni pourrait décourager l'emploi à temps partiel, et le rapport coût-efficacité de ce système doit être comparé à celui qu'aurait le versement d'indemnités de chômage aux employés au chômage partiel.

*Les subventions salariales au **Danemark** couvrent 75 % du salaire des employés si les entreprises s'engagent à ne pas licencier ; ce dispositif est en place pour trois mois et couvrira un maximum de 23 000 couronnes danoises par mois (3 418 dollars).*

*Les subventions salariales en **Irlande** remboursent les employeurs jusqu'à 70 % du salaire d'un employé à concurrence de 410 euros par semaine pendant la pandémie. Pour y prétendre, les employeurs doivent prouver qu'ils ont perdu au moins 25 % de chiffre d'affaires.*

*Au **Royaume-Uni**, l'État couvre 80 % du salaire des employés au chômage partiel que leurs employeurs continuent à payer, à concurrence de 2 500 livres par mois, la durée initiale de cette mesure étant de trois mois (elle pourrait être prolongée si nécessaire).*

*Le **Bangladesh** paierait les salaires si les usines sont fermées en raison de la pandémie.*

*Dans le cadre du Kurzarbeit, un dispositif de travail temporaire en **Allemagne**, les employés perçoivent 60 % de leur salaire net (67 % pour ceux qui ont des enfants) pour les heures de travail réduites pendant une période allant jusqu'à 24 mois (12 mois auparavant). L'État paiera aussi les charges sociales pour les heures non travaillées (précédemment payées par les employeurs). Les entreprises peuvent demander à bénéficier du dispositif si 10 % (auparavant 30 %) de leurs employés subissent une baisse de revenu de plus de 10 %. Le Kurzarbeit est également étendu aux salariés temporaires pendant la crise.*

Les mesures qui visent directement le taux d'emploi tendent à générer davantage de distorsions car les entreprises ont moins de latitude pour fixer le niveau optimal de l'emploi et des salaires. Les restrictions liées à l'emploi peuvent être utilisées seules (*Espagne et Italie*) ou compléter d'autres mesures visant à restreindre davantage les conditions d'accès et le coût budgétaire (*Danemark et États-Unis*).

*En **Italie**, les licenciements économiques individuels et collectifs sont interdits jusqu'au 18 mai 2020.*

*En **Espagne**, le gouvernement a interdit temporairement tout licenciement pour motifs liés à la crise du coronavirus à partir du 27 mars.*

*La subvention salariale au **Danemark** est conditionnée à l'absence de licenciement par les entreprises.*

*Aux **États-Unis**, les entreprises qui bénéficient du programme de prêt du Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act doivent conserver 90 % de leurs effectifs au 24 mars, « dans la mesure du possible », jusqu'au 30 septembre.*

IV. AIDER LES MENAGES, EN PARTICULIER LES PERSONNES VULNERABLES ET LES CHOMEURS

Les systèmes de protection sociale, notamment l'assurance sociale et l'aide sociale, sont essentiels pour apporter une aide au revenu aux ménages pendant une crise. Les mesures doivent permettre le fonctionnement des systèmes de prestations en place et étendre la couverture des programmes existants en assouplissant les conditions d'accès, en augmentant le montant des prestations et en prolongeant la durée de versement. Le potentiel de renforcement des systèmes de protection sociale visant à apporter une aide plus efficace aux ménages en temps de crise est variable selon qu'il s'agit d'un pays avancé ou d'un pays émergent ou en développement.

Les pays dont le système de protection sociale est bien développé (de nombreux *pays avancés et quelques pays émergents*) les ont renforcés par différentes mesures, notamment :

- i) en élargissant l'accès aux indemnités de chômage à ceux qui n'y ont traditionnellement pas droit, comme les entrepreneurs indépendants, les travailleurs indépendants et les travailleurs de la Gig économie (*États-Unis, Finlande*) ;
 - ii) en assouplissant les conditions d'accès, par exemple en supprimant l'obligation de rechercher un emploi, l'obligation de formation et d'autres exigences pour les indemnités de chômage (*Autriche, États-Unis*) et en reconduisant automatiquement les certificats médicaux pour les prestations d'invalidité (*Bulgarie*) ;
 - iii) en augmentant le niveau des prestations, notamment en versant des aides en espèces ponctuelles supplémentaires (*Australie, Belgique, États-Unis*) ;
 - iv) en prolongeant la durée de versement des prestations (*États-Unis, Grèce*) ;
 - v) en prolongeant les absences rémunérées, en particulier les congés maladie (*Allemagne, Autriche, Corée du Sud, Espagne, États-Unis*). De nombreux pays ont prolongé les congés maladie tant pour le salarié lui-même que pour ses enfants.
- Les pays émergents et les pays en développement dotés de capacités suffisantes ont surtout privilégié le renforcement des programmes d'aide sociale, en particulier en élargissant la couverture (*Brésil, Chine, Colombie, Indonésie*).

*Le **Brésil** alloue 3 milliards de BRL au programme Bolsa Familia pour couvrir un million de familles en plus.*

*La **Chine** a augmenté la couverture et les prestations de Dibao – son programme d'aide sociale pour les plus pauvres – notamment pour couvrir les familles touchées par la COVID-19 qui plongent dans la pauvreté.*

*En **Indonésie**, l'assistance apportée à 10 millions de familles bénéficiaires du Programme Espoir de la famille (PKH) sera augmentée de 25 % pendant un an ; le programme d'aide alimentaire (bons d'alimentation électroniques), qui touchait auparavant près de 15 millions de bénéficiaires, sera élargi à 20 millions et la prestation sera augmentée de 33 % pendant 9 mois ; le Programme d'accès à l'emploi sera élargi pour couvrir 5,6 millions de travailleurs informels et de gérants de microentreprises et de petites entreprises.*

*En **Colombie**, outre l'augmentation des prestations versées aux bénéficiaires actuels de trois programmes existants, un nouveau programme de transferts monétaires, « revenu de solidarité », comprend un paiement ponctuel de 160 000 COP aux travailleurs informels et à leurs familles, parmi lesquels 3 millions de ménages identifiés grâce au SISBEN (système d'identification des bénéficiaires des programmes sociaux) et aux bases de données des impôts, les paiements étant effectués par virement bancaire et par virement sur téléphone portable.*

Dans les pays émergents et les pays en développement dont les systèmes de protection sociale sont faibles, d'autres approches peuvent être étudiées pour renforcer ces systèmes à court terme. Dans nombre de ces pays, les filets de sécurité sociale ne couvrent qu'une petite partie des personnes vulnérables et ils ne peuvent être immédiatement élargis en raison de capacités administratives limitées et de l'absence de marge budgétaire. Dans cette situation, d'autres formes d'aide peuvent être envisagées pour les personnes non couvertes par les programmes existants, notamment des transferts monétaires visant des groupes de population spécifiques (personnes âgées, familles avec enfants ou travailleurs du secteur informel en *Bolivie* et en *Inde*) ou des régions précises (les plus touchées), ou des subventions pour les biens et services essentiels comme l'alimentation, la santé, les transports et l'eau et l'électricité (*Indonésie* et *Jordanie*).

L'Inde verse 1 000 INR à tous les bénéficiaires du programme national d'aide sociale (NSAP) pour les personnes âgées, les veuves et les personnes handicapées qui perçoivent des pensions sociales (35 millions de bénéficiaires), avance un décaissement au titre du programme PM-KISAN de 2 000 INR pour 87 millions d'agriculteurs et transfère 500 INR (6,5 dollars) pendant 3 mois à 200 millions de femmes ayant un compte ouvert auprès de Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana (PMJDY) (inclusion financière).

En *Bolivie*, le gouvernement a introduit le programme Bono Familia pour compenser la perte des repas pris à l'école pendant la quarantaine pour les familles qui ont des revenus modestes. Un montant de 500 BOB (72,6 dollars) sera alloué pour chaque enfant qui fréquente l'école élémentaire. L'allocation sera versée en avril.

L'*Indonésie* a annoncé une exemption de 3 mois des frais d'électricité pour 24 millions de clients de catégorie 450-volt-ampères (VA) et une remise de 50 % pour 7 millions de clients subventionnés de la catégorie 900-VA.

La *Jordanie* distribue du pain (à tous les habitants) à un prix subventionné (1 JD pour 3 kg au lieu de 1,5 JD). Le ministère des Affaires locales coordonne la distribution par les boulangeries locales ; le pain sera livré en porte-à-porte par des bus qui patrouillent les communes. Les bénéficiaires du Fonds national d'aide reçoivent le pain gratuitement avec l'aide des municipalités.

Une approche possible pour atteindre les travailleurs du secteur informel et les autres ménages vulnérables consiste à identifier les bénéficiaires en utilisant des bases de données tenues par différentes entités publiques et organisations privées ou à distribuer les prestations par l'intermédiaire des collectivités locales et des organisations communautaires (*Égypte, Népal, Pérou, Rwanda*). La structure précise des interventions doit tenir compte de considérations nationales spécifiques comme les caractéristiques des travailleurs informels et leur accès à la protection sociale.

Le *Rwanda* prévoit d'organiser à Kigali des distributions alimentaires pour les travailleurs du secteur informel qui ont été identifiés grâce au système « Mudu Gudus », un réseau d'associations locales chargées de cibler et de distribuer les transferts sociaux de l'État.

Le *Népal* verse une aide alimentaire aux travailleurs du secteur informel et à ceux qui ont besoin d'aide (y compris ceux qui vivent dans des maisons de retraite et les lieux de culte) par l'intermédiaire de comités de quartier.

L'*Égypte* a prévu un paiement mensuel de 500 EGP sur trois mois pour les travailleurs informels inscrits dans les bases de données des gouvernorats.

Au *Pérou*, le Conseil des ministres a approuvé un paiement exceptionnel d'environ 107 dollars pour chaque famille vulnérable qui sera affectée pendant la période d'isolement de 15 jours, dont le nombre

est estimé à 9 millions d'après la base de données de l'Office national des processus électoraux (ONPE).

Lorsque la couverture du système de protection sociale est faible ou limitée à des groupes de pauvres étroitement définis, il pourrait être envisagé de l'élargir par des transferts monétaires universels (ou quasi universels), ce qui exige d'importants investissements et dépend donc de la marge de manœuvre budgétaire. Les programmes de transferts universels peuvent servir de base au renforcement du filet de sécurité, mais peut-être seulement à moyen terme étant donné les difficultés à garantir un soutien adéquat aux plus vulnérables pour un coût budgétaire raisonnable. Il est possible de développer la progressivité des prestations et la marge de manœuvre budgétaire à moyen terme en affinant le ciblage et en finançant le dispositif par un impôt progressif sur le revenu et sur le patrimoine. Toutefois, pour pleinement réaliser le potentiel des transferts universels ou quasi universels, il faudrait, dans la plupart des pays émergents et des pays en développement, réaliser de lourds investissements en registres d'état civil universels, en bases de données socio-économiques et fiscales intégrées, en systèmes de transfert électronique et en inclusion financière élargie⁷.

Pour les pays qui disposent de programmes bien ciblés sur la pauvreté et d'une marge de manœuvre budgétaire, les prestations universelles ou quasi universelles peuvent permettre d'élargir l'aide au revenu pour les ménages au-delà des personnes vulnérables et de stimuler la demande globale. Ces mesures doivent être temporaires et supprimées lorsque la crise s'éloignera, et avec elle la nécessité d'aider des groupes de revenu supérieur, et que la demande globale diminuera. Certains pays avancés ont adopté des transferts monétaires ponctuels universels (ou quasi universels) en complément du système de prestations sociales (*États-Unis, Hong Kong, Singapour*).

Les politiques d'activation, y compris les politiques actives du marché du travail, devront être renforcées après la crise. Les mesures de gestion de la crise comme la distanciation sociale et la nécessité d'une aide rapide ont conduit à assouplir la conditionnalité des prestations (par exemple, obligations de recherche d'emploi et de formation pour les indemnités de chômage) et ont limité le recours aux politiques actives du marché du travail (par exemple, aide à la recherche d'emploi, formation et travaux publics). Cependant, lorsque les mesures de gestion de crise et les besoins d'aide au revenu diminueront, il faudra rétablir les conditions d'accès aux prestations et réintroduire les politiques actives du marché du travail afin d'accélérer le retour à l'emploi.

- Dans les pays avancés où le marché du travail fonctionne correctement et les capacités administratives sont élevées, les mesures d'activation peuvent améliorer l'emploi en fournissant une forte incitation à un retour rapide à l'emploi au lieu de percevoir des prestations généreuses. Cependant, les politiques d'activation n'ont de chances de renforcer l'emploi que si elles ciblent des groupes précis.
- Dans les pays émergents et les pays en développement, les travaux d'intérêt général peuvent jouer un rôle car il y a rarement d'autres types de politiques d'activation. En l'absence d'accès aux indemnités de chômage et à la formation, les travaux d'intérêt général peuvent être une source de revenu et d'expérience professionnelle pour les travailleurs à faible revenu, surtout les personnes vulnérables et les pauvres (*Chine, Estonie, Philippines*). Ils pourraient permettre, après la pandémie, de réduire la pauvreté par des emplois verts comme la reforestation, la préservation des sols et des eaux et la protection contre les inondations.

⁷ Voir note d'accompagnement « Reaching Households in Emerging and Developing Economies: Citizen ID, Socioeconomic Data, and Digital Delivery » et « Managing the Impact on Households: Assessing Universal Transfers (UT) ».

Aux **Philippines**, le gouvernement a déjà introduit les travaux d'intérêt général pour les travailleurs du secteur informel qui ont perdu temporairement leurs moyens d'existence par suite d'un confinement renforcé. La participation au programme d'emploi temporaire est limitée à 10 jours de travail impliquant la désinfection/l'assainissement de leurs logements et des environs immédiats. Les bénéficiaires recevront des informations sur la sécurité et la santé, percevront 100 % du salaire minimum le plus élevé et bénéficieront d'une micro-assurance de groupe. En outre, des cours gratuits sont proposés en ligne aux travailleurs temporairement déplacés.

En **Chine**, les mesures d'activation suivantes ont été prises : i) coordination interministérielle et entre les régions qui envoient des migrants et celles qui en accueillent pour fournir des services de transport et d'emploi afin de faciliter le retour à l'emploi ; ii) recours accru aux fonds de l'assurance chômage pour fournir un emploi public et des services de formation en ligne ; et iii) expansion du recrutement en ligne, aide en ligne à la recherche d'emploi et report des entretiens en face à face pour aider les diplômés de l'enseignement supérieur dans leur recherche d'emploi.

L'**Estonie** propose des services en ligne d'aide à la recherche d'emploi et d'intermédiation

Tableau 1. Mesures relevant de la politique de dépenses face à l'épidémie de COVID-19

Measures	Targeted population	Targeting method	Benefit design	Countries/regions
Supporting businesses				
Loans, guarantees, and capital injection	Hard hit businesses	Financial conditions such as drop in sales	N.A.	New York
		Sector-based targeting	N.A.	Armenia, Argentina, Indonesia, Russia, United States
		Place-based targeting	N.A.	Italy
		SMEs directly or institutions that works with SMEs	N.A.	Argentina, Australia, Italy, Spain, United States
		Local governments and community organizations	N.A.	United States
Deferral of payments such as for utilities, rents or taxes	Hard hit businesses	Sector-based targeting	N.A.	Indonesia, Venezuela
		SMEs	N.A.	France, Spain
Preserving employment linkages				
Wage subsidies	Workers facing layoffs or reduction in hours	For workers whose wages are below a certain level	Covering part of total wages, up to a ceiling	Austria, France, Singapore
	Workers facing layoffs or reduction in hours	Typically targeted at certain firms or workers to keep fiscal cost low	Covering part of total wages, up to a ceiling	Denmark, Estonia, Ireland, United Kingdom, United States, Bangladesh, and China
Employment and wage restrictions	Workers facing layoffs or reduction in hours	Universal	Suspension of firing	Italy
		For workers in businesses that receive government support	Maintaining certain employment level	United States
Supporting households including the unemployed				
Scaling up of existing programs including cash transfers, food assistance and unemployment insurance	Vulnerable households	Maintaining existing eligibility criteria	Increasing benefits	Australia, Argentina, Hong Kong, India, Philippines, Thailand, United States
			Extending benefit periods	Greece, United States
		Expanding eligibility	N.A.	Brazil, China, Columbia, Egypt, Indonesia, Ireland, United States
		Relaxing eligibility requirements or procedures	N.A.	Bulgaria, Spain, Philippines, United States
New programs to reach the most vulnerable	Vulnerable households	Elderly or families with children	N.A.	Bolivia, India, Singapore, Spain
		Subsidies for key goods and services, targeted	Fee exemption or reduced prices	Belgium (utilities)
		Subsidies for key goods and services, universal	Fee exemption or reduced prices	Indonesia (electricity), Jordan (bread)
		Workers for health or family reasons	Paid sick or family leave	Germany, South Korea, United States
		Local governments and community organizations or databases maintained by various organizations	N.A.	Austria, Egypt, Nepal, Peru, Rwanda
New universal or near universal cash transfers as primary programs	Vulnerable households	Universal registry or the tax-benefit systems	Not feasible with adequate support for the vulnerable at reasonable fiscal cost	N.A.
New universal or near universal cash transfers as complementary programs	All households (only the richest are excluded in some cases)	Universal registry or the tax-benefit systems	One-off cash transfers	Hong Kong, Singapore, United States