



Les réponses des systèmes de protection sociale européens à la crise sanitaire

Solal Chardon-Boucaud

Les réponses apportées à la crise de la Covid-19 par les responsables politiques européens se sont nettement distinguées des politiques d'austérité qui avaient prévalu lors de la crise financière de 2008. Tant au niveau national que supranational, l'accent a été mis sur un accroissement des dépenses de protection sociale pour répondre aux défis posés par la pandémie à court, moyen et long termes. Cela s'est traduit en premier lieu par une série de mesures d'urgence destinées à préserver l'emploi, ainsi que la sécurité économique et sociale des individus, avec en particulier un recours massif à l'activité partielle et des aides exceptionnelles pour les ménages les plus précaires. Ces mesures ont permis d'éviter une envolée du chômage et une dégradation trop marquée du revenu des ménages en Europe, notamment en France où la demande totale d'emploi (qui additionne chômage, temps partiel subi et halo du chômage) et le taux de pauvreté monétaire sont restés stables entre 2019 et 2020. La situation est plus contrastée dans d'autres pays européens où le revenu des ménages et la pauvreté se sont dégradés malgré des efforts importants des pouvoirs publics (Espagne, Italie). Par ailleurs, partout en Europe, la crise a mis en exergue plusieurs faiblesses des systèmes de protection sociale, poussant certains pays à engager des réformes plus structurelles, par exemple concernant l'imposition des indépendants ou le système de soins au Royaume-Uni. Cela laisse espérer que des réponses durables pourront être apportées aux aspirations des citoyens à plus de sécurité sanitaire, sociale et économique.

Tous les États membres de l'Union européenne ont soutenu l'emploi et le revenu des ménages par l'activité partielle en 2020, mais avec des taux de couverture de la population très différenciés

À partir de mars 2020, la crise de la Covid-19 a placé des millions de personnes dans l'impossibilité de travailler. Tout au long de l'année, l'activité économique mondiale a été considérablement impactée par les confinements totaux ou partiels, la fermeture de certaines entreprises, ou encore l'impossibilité de faire garder ses enfants ou de les scolariser pour limiter la propagation de l'épidémie. L'une des premières préoccupations des décideurs politiques a été de faire en sorte que cela ne se traduise pas par une envolée pérenne du chômage. Tous les pays européens ont ainsi eu recours à l'**activité partielle**, instrument de protection sociale plus communément désigné comme « **chômage partiel** » où l'État rembourse à l'employeur tout ou partie du salaire sous forme d'indemnité. Si le premier objectif est de préserver l'emploi et de permettre ainsi un meilleur redémarrage de l'activité une fois la crise passée, l'activité partielle joue aussi un rôle significatif dans la stabilisation des ressources des ménages en assurant un revenu de remplacement.

Même si les modalités d'application varient fortement d'un pays à l'autre, le recours au chômage partiel (que ce soit via l'extension des dispositifs existants ou via la création de nouveaux programmes) a été d'une ampleur sans précédent en Europe. En avril 2020, au plus fort de la crise, 32 millions d'Européens ont ainsi bénéficié de ce système, sur une population active de 205 millions de personnes, (Comité de la protection sociale, 2021). Le Luxembourg est le pays où la couverture a été la plus massive, avec 40 % de la population active¹ au chômage partiel en avril (*graphique 1, encadré*). Le Grand-Duché précède un groupe de pays où figurent la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, dans lesquels jusqu'à 29 %, 28 % et 26 % des actifs ont respectivement bénéficié de ce dispositif. Des pays comme la Belgique (23 %), l'Italie (22 %), l'Espagne (20 %) ou l'Irlande (20 %) occupent une position intermédiaire. L'Allemagne, encore peu touchée par la crise sanitaire au printemps 2020, ne comptabilise que 14 % de sa population active au chômage partiel à son pic. Enfin, les pays baltes, du nord de l'Europe ou d'Europe de l'Est ferment la marche avec des taux inférieurs à 10 %². Si certains États comme la Pologne (9 %) ou la Bulgarie (4 %) ont choisi de ne pas multiplier les dépenses publiques sur ce type de dispositifs (Comité de la protection sociale, 2021), d'autres comme la Suède (6 %) présentent des taux de couverture limités du fait d'une stratégie sanitaire qui visait à limiter l'impact économique du virus, notamment les fermetures administratives.

1. On considère ici la population active et non la population en emploi. Les populations actives ou en emploi sont mesurées de manière trimestrielle en Europe. Les programmes de chômage partiel sont ici mesurés mensuellement. On choisit le dénominateur le plus large de façon à prendre en compte les changements de situation entre emploi et chômage qui peuvent intervenir au cours d'un trimestre.

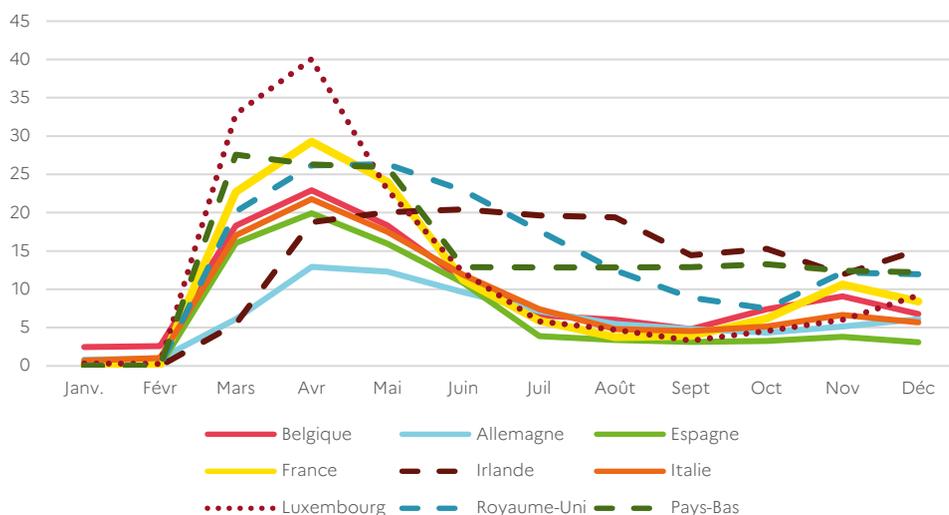
2. Voir données sur le site internet de la DREES.

Dans la majorité des pays, le taux de couverture de la population par le chômage partiel a logiquement suivi l'évolution de la situation sanitaire et des restrictions associées au cours de l'année 2020 : très élevé au printemps avec la première vague, il a chuté au cours de l'été avant de remonter à l'automne avec la seconde vague. Les niveaux observés à partir d'octobre 2020 sont toutefois bien inférieurs à ceux de la première vague, preuve d'une gestion plus ciblée des aides en raison d'une meilleure connaissance de l'épidémie, mais aussi de restrictions budgétaires dans certains cas. Trois pays se démarquent des autres par un taux élevé de chômage partiel tout au long de l'année, sans chute très marquée à l'été : l'Irlande et, dans une moindre mesure le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Dans le cas de l'Irlande, cela s'explique notamment par le maintien d'un haut niveau de restrictions tout au long de l'année, afin d'éviter une flambée épidémique. En France, le pic d'activité partielle a été particulièrement important au cours du printemps, mais il a connu une chute très marquée de juin à septembre, avant une remontée à des niveaux plus proches de la moyenne européenne à partir d'octobre.

En comparaison, après la crise financière de 2008, le chômage partiel ne concernait qu'entre 1% et 6% des employés en Europe, dont 1% pour la France (OFCE, 2021a). À ce titre, il est emblématique que l'une des premières mesures d'urgence adoptées par l'Union européenne ait été le programme *Support mitigating Unemployment Risks in an Emergency* (SURE), doté de 100 milliards d'euros de prêts aux États membres pour soutenir leurs dispositifs de préservation de l'emploi³.

Graphique 1 En avril 2020, plus de 25 % de la population active était en activité partielle en France, comme au Luxembourg, au Royaume-Uni ou encore aux Pays-Bas

Part de la population active en activité partielle en 2020 (en pourcentage)



Note > Pour le Royaume-Uni, nous remplaçons le nombre mensuel de bénéficiaires par le nombre quotidien maximum d'emplois concernés par l'activité partielle au cours d'un mois donné.

Pour les Pays-Bas, nous remplaçons le nombre mensuel de bénéficiaires par le nombre mensuel d'emplois concernés par l'activité partielle (données Eurostat).

Lecture > En avril 2020, 40 % de la population active luxembourgeoise était en activité partielle.

Champ > Population active, 15-74 ans.

Sources > Enquête Commission européenne EMCO-CPS (Comité de l'emploi – Comité de la protection sociale) et DREES-MREI auprès des offices statistiques nationaux ; Eurostat pour la population active.

3. Ni la France ni l'Allemagne n'ont toutefois bénéficié de ces fonds, qui ont essentiellement été utilisés par l'Italie (27 milliards), l'Espagne (21 milliards) et les nouveaux membres de l'Union européenne depuis 2004.

Encadré Mesurer le nombre de bénéficiaires de l'activité partielle

Le nombre mensuel de bénéficiaires du chômage partiel au cours de l'année 2020 s'est avéré extrêmement difficile à mesurer de façon harmonisée entre les pays européens. Eurostat, l'OCDE, et la Commission européenne – via son Comité de l'emploi (EMCO) et son Comité de la protection sociale (CPS) – ont réalisé des collectes d'informations auprès des États dès le début de la pandémie. L'institut statistique européen a choisi de se concentrer sur le nombre d'emplois concernés par le chômage partiel, tandis que l'OCDE, l'EMCO et le CPS ont identifié des bénéficiaires (individus). Eurostat, l'EMCO et le CPS ont interrogé les instituts nationaux statistiques ou les services ministériels nationaux en charge de la collecte de ces informations, tandis que l'OCDE a elle-même recherché ces informations. Dans la majeure partie des pays, les chiffres diffusés proviennent de remontées de données administratives.

L'exploitation de ces bases de données a montré qu'il était impossible d'aboutir à une information fiable et homogène entre les pays sans procéder à des retraitements et à des investigations supplémentaires. La DREES et sa mission internationale ont donc réalisé une enquête auprès des services statistiques nationaux pour proposer des solutions aux différents problèmes rencontrés.

La première difficulté réside dans la catégorisation des prestations comme relevant ou non de l'activité partielle. Du fait de l'absence d'une définition harmonisée au niveau européen, certaines aides peuvent être incluses dans le champ du chômage partiel pour certains pays, alors que des aides équivalentes ne le sont pas pour d'autres. À la suite de discussions approfondies avec les représentants des services de statistiques nationaux, la DREES a considéré qu'une prestation relève du chômage partiel s'il s'agit d'une allocation chômage permettant de maintenir un lien avec l'emploi. Indépendamment du montant de l'indemnisation ou de la population cible, le bénéficiaire doit être subventionné pendant sa période d'inactivité totale ou partielle et il doit pouvoir retrouver son emploi dans les conditions initiales après l'arrêt du dispositif. Pour un pays comme la Belgique, il a ainsi été décidé d'exclure du champ de l'activité partielle l'allocation de garantie de revenus, qui était considérée comme relevant de l'activité partielle dans certaines bases de données, au motif qu'elle ne maintenait pas de lien avec l'emploi occupé précédemment.

La seconde difficulté rencontrée est celle de la « déduplication » des bénéficiaires. Dans les pays où les régimes de chômage partiel peuvent se recouper, il s'est avéré extrêmement difficile de déterminer si une même personne avait pu bénéficier de différentes prestations, et ainsi occasionner un double comptage. C'est notamment le cas pour l'Espagne, où la possibilité de doublons existe entre les différents dispositifs existants : *ERTE Covid-19*, *ERTE fuerza mayor* et *ERTE por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción*. Du fait de ces doublons, certains rapports estiment que jusqu'à 30 % de la population active espagnole a bénéficié du chômage partiel en 2020, alors que le chiffre réel est d'environ 20 % de la population active.

La troisième difficulté à surmonter est celle de la compréhension des méthodologies déployées dans l'exercice de collecte des données. Cela s'applique particulièrement à l'Italie, où le service de statistique concerné (*Istituto nazionale della previdenza sociale, INPS*) reporte dans ses publications le nombre d'heures de travail subventionnées par les différentes caisses (*casse de integrazioni*). Suivant la façon dont ces heures sont converties (ou non) en équivalent temps plein, les données présentées peuvent être très différentes. Certaines publications font état d'une couverture allant jusqu'à 40 % de la population active italienne au pic de la crise, alors que si l'on s'en tient uniquement aux bénéficiaires, le taux maximum atteint au plus fort de l'épidémie a été de 22 %.

La quatrième difficulté provient de la fréquence des réactualisations de données opérées par les institutions officielles. Les services de statistique publique sont en effet fréquemment amenés à corriger *a posteriori* certains chiffres, au fur et à mesure qu'ils obtiennent de nouvelles remontées de données, ajustent leurs méthodologies ou s'aperçoivent de certaines erreurs.

Les conditions d'indemnisation du chômage partiel étaient inégales en Europe, surtout en ce qui concerne les plafonds des compensations

En Europe, le taux d'indemnisation en activité partielle, mesuré par la part du salaire brut mensuel pris en charge par l'État au début de la crise sanitaire au printemps 2020⁴ (graphique 2), s'échelonne entre 38 % (Suède) et 90 % (Pays-Bas). Au-delà de ces valeurs extrêmes, les niveaux d'indemnisation des principaux pays européens sont néanmoins assez proches, puisqu'ils se situent généralement entre 70 % (France, Espagne, Belgique) et 80 % (Italie, Royaume-Uni, Luxembourg). Les plafonds d'indemnisation, mesurés comme le ratio entre le montant maximum de dédommagement et le salaire médian du pays, connaissent des variations beaucoup plus significatives entre les pays. Ils varient entre 0,51 pour l'Italie et 2,96 pour les Pays-Bas⁵. La France et le Luxembourg occupent des positions hautes avec des ratios respectifs de 2,00 et 1,46. À un niveau proche de l'Italie, l'Irlande et la Belgique ferment la marche avec des ratios de 0,55 et 0,58.

Dans certains États, l'activité partielle mise en œuvre en mars 2020 a pu s'appuyer sur des mécanismes établis de longue date (Allemagne, Belgique, Italie, notamment). Les nouveaux pays membres de l'Union européenne avaient généralement mis en place leurs dispositifs au moment de la crise financière de 2008. Le Royaume-Uni, en revanche, ne disposait pas avant la pandémie d'un régime de chômage partiel – à l'exception de dispositions contractuelles spécifiques à certains contrats de travail, marginales dans les faits. Même dans les pays où l'activité partielle était déjà solidement installée, les mécanismes ont été rendus plus inclusifs et généreux aussi bien pour les salariés (Royaume-Uni, Danemark, France, Belgique et Portugal) que pour les entreprises (grâce à un report d'une partie des cotisations patronales sur la collectivité). Les modalités de recours au dispositif ont également souvent été assouplies de façon significative, de façon à inclure certains salariés aux statuts précaires (contrats à court terme, intérimaires, apprentis, travailleurs migrants, services à la personne, contrats zéro heure au Royaume-Uni⁶). Avec toutefois des exceptions, comme en Allemagne pour les *minijobbers*. Il s'agit de salariés avec un contrat de travail atypique en « légère occupation » (*Geringfügige Beschäftigung*), qui perçoivent un salaire mensuel inférieur à 450 euros. Ne cotisant pas à l'assurance chômage, ils sont restés exclus du dispositif.

Au début de la pandémie, la durée minimale de cotisation requise a également souvent été abaissée par rapport à celle qui prévalait avant la pandémie (Espagne, Italie ou France – où il était notamment nécessaire avant la crise que les travailleurs soient éligibles à l'allocation chômage pour pouvoir prétendre au chômage partiel). Au fil des mois, avec la reprise progressive de l'activité, les critères d'éligibilité se sont néanmoins souvent durcis et l'engagement de l'État dans la prise en charge du chômage partiel a généralement reculé.

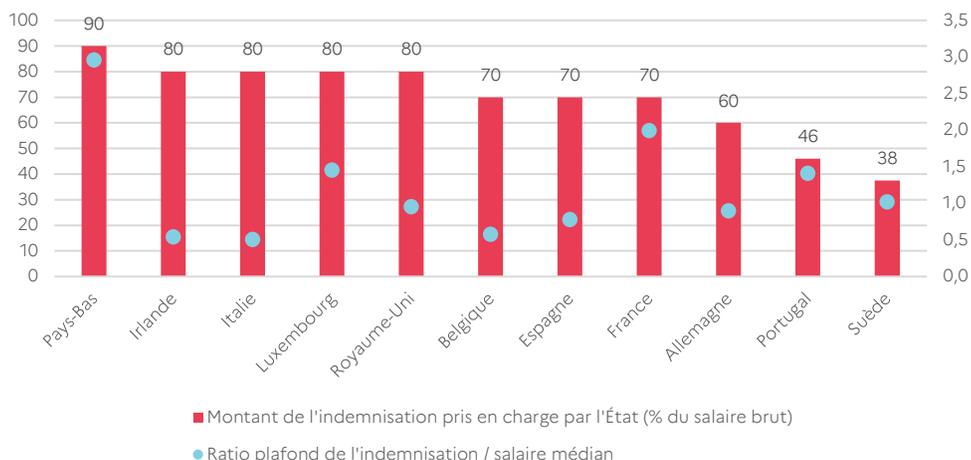
4. La détermination du taux à utiliser pour chaque pays dans l'exercice de comparaison internationale s'est heurtée à deux difficultés. Premièrement, le taux d'indemnisation a fluctué dans la plupart des États au cours de l'année 2020, au fur et à mesure de l'évolution de la crise sanitaire et des ressources disponibles. Pour le Royaume-Uni par exemple, la prise en charge par l'État est passée de 80 % pour la période de mars à août 2020 à 70 % en septembre, 60 % en octobre et de nouveau 80 % à partir de novembre. Dans un souci de simplification, le montant retenu est celui qui prévalait lors de la première vague de la Covid-19 au printemps 2020. La seconde difficulté réside dans le fait qu'au sein d'un même pays, il existe souvent des niveaux d'indemnisation différents selon la population cible, le niveau de salaire ou le type d'entreprise concerné. En France par exemple, au début de la crise sanitaire, l'allocation versée était égale à 70 % de la rémunération brute dans certains secteurs (culture, tourisme, restauration, etc.) et à 60 % dans d'autres. Pour l'exercice de comparaison internationale on retient le taux le plus commun quand un scénario se dégage nettement, ou on effectue une moyenne lorsque des situations très différenciées coexistent.

5. Les plafonds de montant retenus dans le graphique sont les plus élevés observés dans le pays. En Allemagne, le plafond est par exemple de 2 892 euros bruts mensuels par mois pour les anciens Lander, et de 2 748 euros par mois pour les nouveaux Lander. En Espagne, il est de 1 098 euros par mois sans enfant, 1 254 euros par mois avec un enfant, et 1 411 euros par mois avec plusieurs enfants. On retient par conséquent 2 892 euros pour l'Allemagne et 1 411 euros pour l'Espagne.

6. Contrat de travail où l'employeur ne mentionne aucune indication d'horaires ou de durée minimum de travail. Le salarié est rémunéré uniquement pour les heures travaillées et doit pouvoir se rendre disponible à n'importe quel moment de la journée.

Graphique 2 L'indemnisation prise en charge par l'État dans le cadre de l'activité partielle était généralement comprise entre 60 % et 80 % du salaire brut, mais avec des plafonds très différents

Montant de l'indemnisation pris en charge par l'État (en pourcentage du salaire brut, axe de gauche), ratio plafond de l'indemnisation/salaire médian (axe de droite)



Note > Dans un souci de simplification, ce sont les indemnisations qui prévalaient lors de la première vague de la Covid-19 au printemps 2020 qui sont présentées. L'indemnisation exprimée en pourcentage du salaire brut ne prend pas en compte les taux de prélèvement sur les salaires contrastés entre les pays européens.

Sources > Unedic, 2020 ; enquête DREES-MREI auprès des pays concernés.

En 2020, l'activité partielle, en s'ajoutant à l'indemnisation chômage, a entraîné une forte croissance des dépenses au titre du risque emploi

La dépense publique pour financer l'activité partielle, exprimée en euros en **standards de pouvoir d'achat**⁷ (SPA) par personne dans la population active, s'échelonne entre 126 euros SPA par tête pour le Portugal et 3 505 euros SPA par tête pour le Luxembourg, pays qui s'est de loin montré le plus généreux (graphique 3). Les pays anglophones (Royaume Uni et Irlande), qui ont dû créer des dispositifs presque de toutes pièces, se distinguent par un haut niveau de dépense, avec environ 1 500 euros SPA engagés par tête. Avec 925 euros dépensés par personne, la France occupe une position intermédiaire. Elle est néanmoins devant l'Allemagne, la Suède, la Belgique, et les pays du sud de l'Europe.

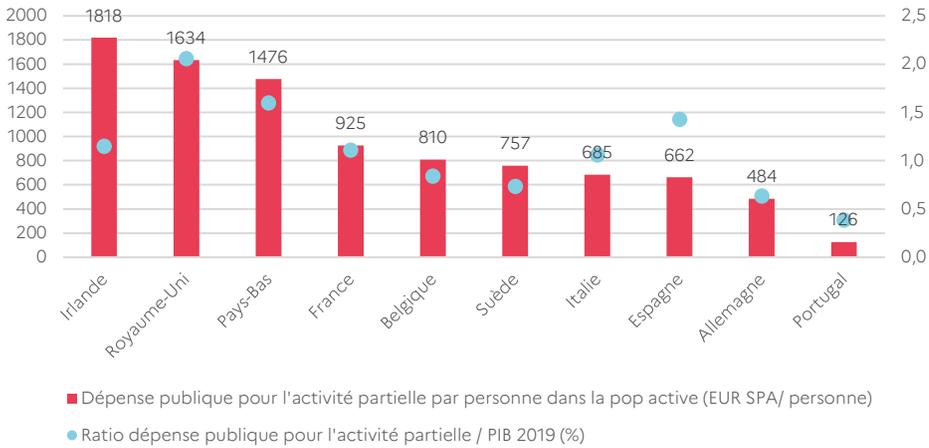
Rapportée en pourcentage du **produit intérieur brut** (PIB) de 2019, la dépense publique pour l'activité partielle place le Royaume-Uni largement en tête (2,1 %), devant les Pays-Bas (1,6 %), le Luxembourg (1,5 %) et l'Espagne (1,4 %). L'Irlande, dont le PIB est artificiellement gonflé par le chiffre d'affaires des GAFA (Google, Apple, Facebook et Amazon), recule dans le classement pour occuper une position intermédiaire (1,1 % de son PIB consacré à l'activité partielle), au même niveau que la France (1,1 %). La France devance l'Allemagne (0,6 %), qui n'a pas souhaité instaurer un régime d'activité partielle d'une ampleur équivalente.

De manière générale, le haut volume de dépense au Royaume-Uni et en Irlande est notable dans la mesure où les dispositifs mis en place n'étaient pas significativement plus généreux que dans les autres pays européens. Le *Coronavirus Job Retention Scheme* (CJRS) britannique présente des caractéristiques similaires à l'échantillon de pays européens considérés (graphique 2). En Irlande, le taux de couverture maximum de la population par le chômage partiel et le plafond d'indemnisation sont même inférieurs à la moyenne de l'échantillon des pays observés – même s'il convient de nuancer cela en soulignant que le montant de l'indemnisation est supérieur à la moyenne européenne. L'une des pistes d'explication réside dans le fait que les gouvernements britannique et irlandais ont continué d'indemniser un nombre élevé de bénéficiaires entre juin et octobre 2020, quand la plupart des autres pays européens avaient nettement atténué leurs dispositifs de chômage partiel (exception faite des Pays-Bas). À l'inverse, la France se distingue par un taux de couverture de la population, un niveau d'indemnisation et un plafonnement des compensations plutôt élevés, tout en apparaissant plus en retrait dans l'échantillon pour ce qui est de la dépense publique par tête.

7. Pour l'ajustement en standards de pouvoir d'achat, la base 1 a été associée au niveau des prix français, pour que chaque euro apparaissant dans les données corresponde à un « euro français ».

Graphique 3 L'Irlande et le Royaume-Uni ont dépensé significativement plus que la moyenne européenne pour l'activité partielle en 2020

Dépense publique pour l'activité partielle par personne dans la population active (en euros en standards de pouvoir d'achat par personne, axe de gauche), ratio dépense publique pour l'activité partielle/PIB 2019 (axe de droite)

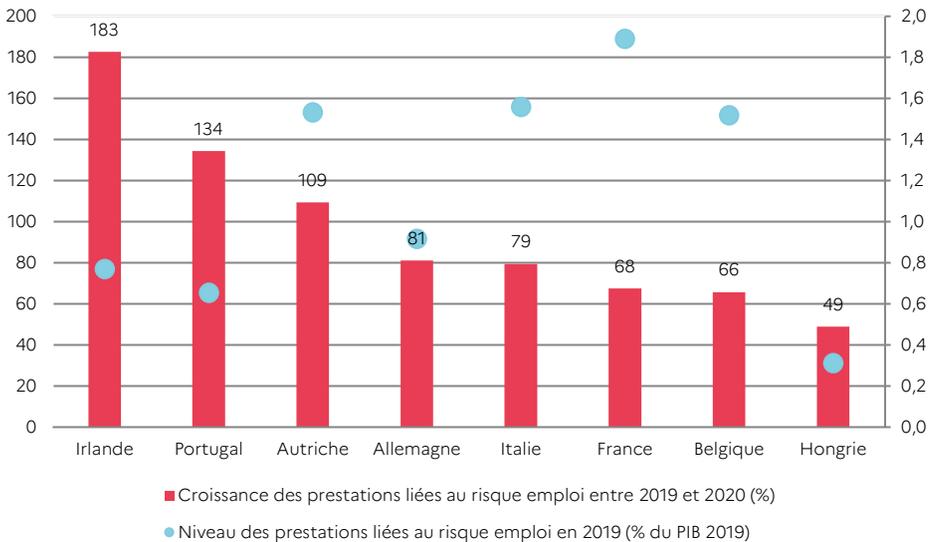


Note > La dépense publique pour l'activité partielle présentée ici correspond aux dépenses annoncées (et non décaissées) par les pouvoirs publics. Le Luxembourg, qui présente une dépense par personne dans la population active particulièrement élevée, a été exclu de ce graphique pour ne pas étirer l'échelle.

Sources > Revue de littérature (consulter le site internet de la DREES pour obtenir l'intégralité des sources).

Graphique 4 Entre 2019 et 2020, les prestations de protection sociale au titre du risque emploi ont augmenté de plus de 50 % dans la plupart des pays européens

Croissance des prestations liés au risque emploi entre 2019 et 2020 (en pourcentage, axe de gauche), niveau des prestations chômage en 2019 (en pourcentage du PIB de 2019, axe de droite)



Note > Les pays présentés ici font partie de ceux qui ont communiqué à Eurostat des estimations précoces de leurs dépenses de prestation de protection sociale en 2020 (ce qui n'est pas le cas, entre autres, de l'Espagne et du Royaume-Uni). Les prestations liées au risque emploi englobent le chômage partiel et les indemnités chômage classiques.

Source > Eurostat, Sespros.

La dépense publique exceptionnelle induite par l'activité partielle a entraîné un bond des dépenses de prestations de protection sociale au titre du risque emploi en Europe en 2020 (*graphique 4*) selon les estimations précoces pour l'année 2020 du système européen des statistiques intégrées de la protection sociale (Sespros)⁸. Ces dernières englobent à la fois les prestations associées au chômage partiel et celles liées aux allocations chômage ainsi qu'au reste de la politique de l'emploi (dépenses autres que d'indemnisation, dites « actives » : formation, etc.). Les deux pays où les prestations du risque emploi ont le plus augmenté entre 2019 et 2020 (l'Irlande et le Portugal, avec des hausses annuelles respectives de 183 % et de 134 %) présentaient des niveaux de prestations relativement bas en 2019 (respectivement 0,8 % et 0,7 % de leur PIB 2019). En France, les dépenses liées au chômage étaient parmi les plus élevées d'Europe en 2019 (1,9 % du PIB 2019), mais elles ont augmenté de 68 % entre 2019 et 2020. En Allemagne, les dépenses ont augmenté de 81 % malgré un développement restreint de la politique de chômage partielle.

L'activité partielle a globalement permis de sauvegarder l'emploi en Europe en 2020

Du fait de la crise sanitaire, 24 États membres de l'Union européenne ont connu une détérioration de leur marché du travail en 2020. Cependant, les destructions d'emplois ont été moins nombreuses lors de la crise de la Covid-19 qu'elles ne l'avaient été lors de la crise de 2008. Cela peut s'apprécier via la **demande totale d'emploi** (DTE), un indicateur plus complet que le **taux de chômage** dans la mesure où il donne une vision globale de la demande d'emploi non couverte par le marché du travail. Il englobe les chômeurs au sens du Bureau international du travail, les personnes en emploi à temps partiel qui souhaiteraient travailler davantage, les personnes disponibles pour travailler, mais qui ne sont pas en recherche active d'emploi, et les personnes en recherche d'emploi mais qui ne sont pas immédiatement disponibles.

En 2020, dans l'UE-27, la demande totale d'emploi en moyenne annuelle atteint 14,5 % de la population active élargie âgée de 15 à 74 ans, contre 13,4 % en 2019, soit une augmentation annuelle de 1,1 point (*graphique 5*). En comparaison, lors de la crise de 2008-2009, la demande totale d'emploi était passée de 13,4 % en moyenne en 2008 à 15,5 % en 2009, soit 2,1 points supplémentaires. L'emploi a donc été significativement moins dégradé en 2020 qu'il ne l'avait été en 2009.

L'évolution annuelle de la demande totale d'emploi montre néanmoins des réalités très différenciées suivant les pays. La France est celui qui s'en sort le mieux, puisque sa demande totale d'emploi moyenne en 2020 est restée stable par rapport à l'année précédente (+0,1 point). L'Irlande (+2,8), l'Espagne (+2,5), la Suède (+2,2) et l'Allemagne (+2,0) ont connu les dégradations du marché du travail les plus significatives. Le Luxembourg (+0,7), la Belgique (+0,6) et donc la France sont ceux qui semblent le mieux parvenus à contenir l'envolée du chômage.

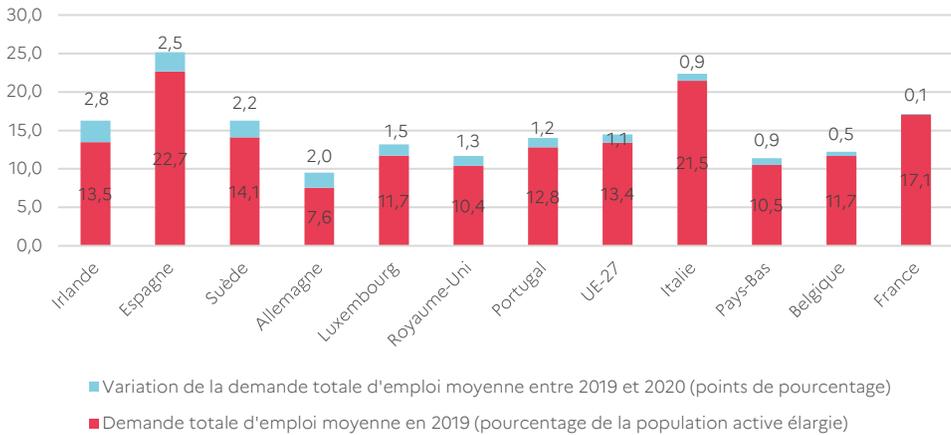
Ces meilleurs résultats s'expliquent avant tout par le déploiement généralisé du chômage partiel. Cela ne présage toutefois pas des évolutions futures de l'emploi, qui pourrait connaître un ajustement significatif dans les trimestres à venir (OFCE, 2021a). En particulier, dans l'hypothèse où la crise de la Covid-19 freinerait de manière durable la consommation dans certains secteurs, notamment dans le secteur touristique ou la restauration. Ou encore si des entreprises non rentables sont dans un premier temps maintenues artificiellement en activité. L'on a en effet observé au cours de l'année 2020 une forte réduction du nombre de faillites déclarées dans la zone euro : 35,8 % de baisse au deuxième trimestre 2020 par rapport au premier trimestre, d'après Eurostat. C'est particulièrement vrai dans le cas de la France (Guerini, *et al*, 2020).

Par ailleurs, l'activité partielle a surtout permis de sauvegarder les contrats stables. Les contrats courts ou à durée déterminée, première variable d'ajustement des employeurs en temps de crise, sont ainsi d'ores et déjà beaucoup plus affectés que les contrats à durée indéterminée (OFCE, 2021a). Le fait que la détérioration de l'emploi soit plus marquée dans certains pays que dans d'autres tient d'ailleurs souvent davantage à la structure du marché du travail. C'est notamment le cas pour l'Espagne, où plus du 25 % des emplois correspondent à des contrats à durée déterminée, contre 17 % en France (Eurostat, *Labour Force Survey*, 2018).

8. 21 pays ont transmis et diffusé leurs estimations précoces des dépenses de prestation de protection sociale fin octobre 2021.

Graphique 5 La croissance de la demande totale d'emploi entre 2019 et 2020 a globalement été contenue en Europe

Variation de la demande totale d'emploi moyenne entre 2019 et 2020 (en points de pourcentage),
Demande totale d'emploi moyenne en 2019 (en % de la population active élargie)



Note > La demande totale d'emploi mesure les chômeurs (taux de chômage), les individus en sous-emploi (les employés à temps partiel qui souhaiteraient travailler davantage), mais aussi une partie des inactifs : les personnes disponibles pour travailler mais qui ne sont pas en recherche active d'emploi et celles en recherche d'emploi mais qui ne sont pas immédiatement disponibles.

Champ > Individus de 15 à 74 ans.

Source > Eurostat, *Labour Force Survey*.

Au-delà de l'activité partielle, les États membres ont soutenu le revenu des ménages par d'autres mécanismes, avec notamment des aides aux indépendants

Si le premier objectif de l'activité partielle est d'éviter une dégradation de l'emploi, elle remplit également une fonction clé de maintien des ressources pour les individus concernés. Cependant, son périmètre ne permet évidemment pas de couvrir tous les besoins de toutes les populations. C'est pourquoi un large éventail de mesures additionnelles de soutien au revenu des ménages a été mis en œuvre à partir de mars 2020. Les mesures déployées ont notamment consisté en des transferts directs (de façon plus ou moins ciblée), des mesures d'assistance sociale, des extensions des droits au chômage ou des exonérations d'impôts. Elles peuvent être catégorisées suivant le type de dépenses qu'elles visent à couvrir ou les populations auxquelles elles sont destinées.

L'un des premiers enjeux pour les États membre (EM) de l'Union européenne (UE) a été de soutenir les indépendants dont l'activité était limitée ou empêchée par la situation sanitaire. Dans la quasi-totalité des pays européens, ils n'étaient pas éligibles à l'activité partielle, n'étant pas salariés. Dans certains États, les systèmes de protection sociale présentaient des carences supplémentaires pour ce qui est de la prévention du risque maladie (HCFIPS, 2021). Au Royaume-Uni par exemple, il n'existait pas de prise en charge institutionnalisée des arrêts de travail pour les travailleurs non-salariés. En 2020, le gouvernement de Boris Johnson a par conséquent été amené à débloquer des financements *ad hoc* pour indemniser les indépendants en cas d'arrêt maladie lié à une infection à la Covid-19. En France, à l'inverse, les indépendants ont accès à une couverture maladie dans des conditions identiques à celles des salariés. Le gouvernement français n'a ainsi pas eu besoin de dégager de liquidités d'urgence pour financer les arrêts maladie des indépendants ayant contracté la Covid-19.

Mais au-delà des arrêts maladie, le principal enjeu pour les gouvernements a été l'indemnisation des travailleurs pour la perte de chiffre d'affaires entraînée par les restrictions sanitaires. Si l'on prend l'exemple de la France, les auto-entrepreneurs ou les professions libérales ont accès aux indemnités journalières en cas d'arrêt de travail, mais seulement pour cause de maladie ou d'accident. Il a donc fallu mettre en place une aide financière d'urgence pour soutenir les indépendants dont l'activité était restreinte ou rendue impossible par la crise. Cette aide a pris la forme du fonds de solidarité, dont les indépendants constituaient l'un des publics éligibles⁹. Ces compensations se sont accompagnées du report automatique du paiement des cotisations sociales et fiscales, voire d'une baisse exceptionnelle de celles-ci dans certains cas. Les travailleurs indépendants ont également pu bénéficier, sur demande, du report du paiement de leurs factures d'eau, de gaz et d'électricité, ainsi que de leurs loyers. Au Royaume-Uni, le principal instrument mis en place a été le *Self-Employment Income Support Scheme (SEISS)*, qui, comme indiqué précédemment, prévoyait également des fonds pour indemniser les travailleurs lors de leurs arrêts de travail imposés par une infection à la Covid-19.

9. Les modalités d'octroi et le périmètre, ainsi que le montant des prestations versées (de 1 500 euros à 200 000 euros pour certaines entreprises), ont évolué au cours de la crise.

En 2020, le SEISS a par ailleurs été accompagné d'un paiement de 500 livres versé par les collectivités locales pour les travailleurs indépendants aux revenus les plus faibles. En Allemagne, le gouvernement a mis en place des aides d'urgence valables jusqu'en septembre 2021 pour les auto-entrepreneurs sans employés (*Soloselbstständige*), dont font partie les artistes, faute d'un statut légal spécifique. Comme en France et au Royaume-Uni, la problématique résidait dans le fait que, pour les travailleurs indépendants, l'affiliation à l'assurance chômage n'est pas obligatoire en Allemagne. Seuls 4 % des indépendants avaient ainsi souscrit à l'assurance volontaire en 2018.

Les États membres ont également débloqué des aides exceptionnelles pour les ménages les plus précaires, qui ont entraîné une augmentation des prestations sociales du risque pauvreté et exclusion

Avec les travailleurs indépendants, les ménages à faible revenu ont aussi fait partie des premiers publics concernés par les mesures de soutien au revenu. Les mesures d'urgence ont été plus conséquentes dans les pays où la prévention du risque pauvreté était initialement plus limitée. Les dépenses de prestation de protection sociale de **pauvreté et d'exclusion sociale** ont significativement augmenté dans ces pays en 2020, même si les aides exceptionnelles n'ont pas nécessairement toutes été classées dans le risque exclusion. C'est notamment le cas en Hongrie où les dépenses pauvreté-exclusion ont crû de 162 % entre 2019 et 2020 (*graphique 6*) selon les estimations précoces Sespros. Il est toutefois à noter que les dépenses de pauvreté-exclusion ont également augmenté dans des pays où la prévention du risque pauvreté était déjà relativement élevée en 2019, comme l'Italie (+35 %). Afin de soutenir les populations les plus fragilisées par la pandémie, le gouvernement italien a notamment été amené à créer, via le décret-loi *Rilancio* du 19 mai 2020, le revenu d'urgence (REM). Le REM est une allocation extraordinaire destinée aux familles en difficulté économique, versée sous condition de ressources et non cumulable avec les autres prestations versées par le gouvernement pour faire face à la pandémie. Le REM a permis de combler certaines lacunes du dispositif italien de lutte contre la pauvreté : il existait en 2020 un revenu d'insertion, le *Reddito di cittadinanza*, mais celui-ci ne permettait pas de couvrir toutes les populations touchées par la crise.

Dans d'autres pays, les difficultés se sont parfois cristallisées de manière marquée sur certaines populations spécifiques, pour lesquelles les systèmes de protection sociale présentent souvent des lacunes. En Allemagne, cela a notamment été le cas pour les travailleurs en *minijobs*, ces salariés avec un contrat de travail atypique qui perçoivent un salaire absolu mensuel inférieur à 450 euros et ne contribuent pas aux assurances maladie, dépendance et chômage. Sans accès à l'activité partielle, le gouvernement Merkel a fait peu de gestes en direction de ces salariés, en dehors de deux points spécifiques. Premièrement, les *minijobbers* mis en quarantaine par l'autorité sanitaire ont pu continuer à bénéficier du paiement de leur rémunération par leur employeur pendant six semaines. Deuxièmement, les parents *minijobbers* contraints de garder eux-mêmes leurs enfants en cas de fermeture d'école et de crèche, et subissant de ce fait une perte de revenus, ont pu percevoir une compensation. Cependant, dans l'ensemble, le gouvernement allemand a mis en place peu d'aides exceptionnelles pour lutter contre la pauvreté, préférant concentrer sa réponse à la crise sur un soutien massif aux entreprises (Ponton, *et al.*, 2021), dans un contexte où, par ailleurs, l'activité globale était plutôt moins affectée par la crise sanitaire que dans d'autres pays européens.

En France, les efforts en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion se sont surtout traduits par des primes exceptionnelles pour les personnes les plus modestes (fiche 12). Ces aides exceptionnelles¹⁰, qui ont représenté un montant total de plus de 2 milliards d'euros, ont fait augmenter les prestations de pauvreté et exclusion sociale de 12 % en France entre 2019 et 2020, contribuant à hauteur de 0,5 point à contenir le taux de pauvreté (qui serait demeuré à peu près stable *in fine*) [Buresi, *et al.*, 2021].

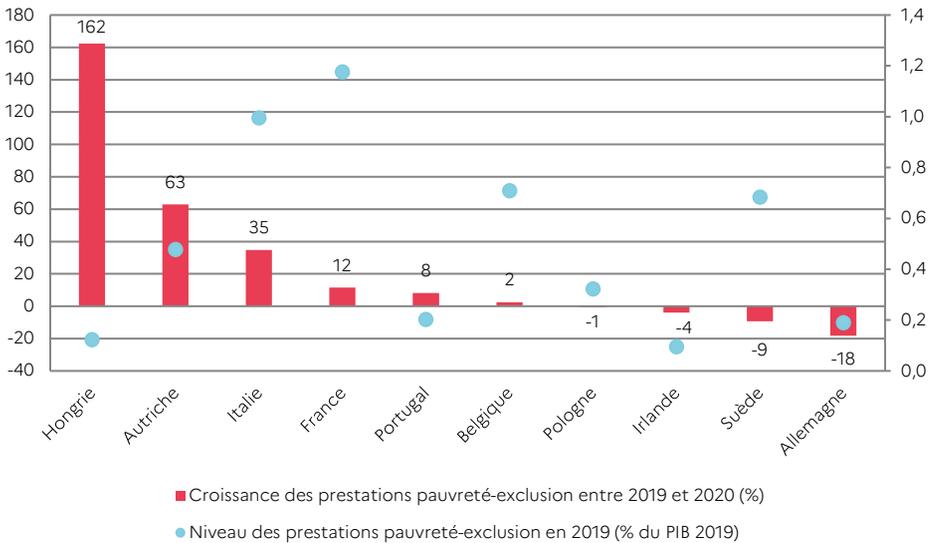
Plus généralement, il faut signaler que des mesures complémentaires, particulièrement hétérogènes par leur nature et leur montant, ont été mises en place dans de nombreux pays européens pour venir en aide aux personnes fragilisées par la crise. Plusieurs États ont pris en charge ou permis de reporter certaines dépenses courantes, notamment l'eau, l'électricité et le chauffage, souvent via des « chèques énergie » (par exemple en Belgique ou en Espagne). Des primes ont été versées pour permettre aux ménages ayant des difficultés à payer leur loyer (Belgique, Espagne, Suède) et le remboursement de certaines échéances des prêts immobiliers a été reporté (Belgique, Espagne) ; les procédures d'expulsion ont été gelées (France, Allemagne, Irlande). Des masques ont été distribués aux foyers à faible revenu (France, Italie, Allemagne). Des secteurs associatifs clés ont bénéficié de soutiens publics importants (100 millions d'euros en France en 2020 pour l'aide alimentaire, 100 millions de couronnes suédoises pour les associations s'occupant d'enfants vulnérables ou de femmes victimes de violences domestiques en Suède...).

Enfin, dans la plupart des pays d'Europe, une attention particulière a été portée aux jeunes et aux étudiants, notamment quand les mesures classiques de soutien au revenu ne permettraient pas de couvrir cette population (éclairage), ainsi qu'aux personnes au chômage avant la pandémie.

10. Hors aides à destination des étudiants.

Graphique 6 Entre 2019 et 2020, les prestations de protection sociale du risque pauvreté-exclusion sociale ont fortement augmenté en Hongrie, en Autriche et en Italie

Croissance des prestations pauvreté-exclusion entre 2019 et 2020 (en pourcentage de variation, axe de gauche), niveau des prestations pauvreté exclusion en 2019 (en pourcentage du PIB de 2019, axe de droite)



Note > Les pays présentés ici font partie de ceux qui ont communiqué à Eurostat des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale Sespros en 2020 (ce qui n'est pas le cas, entre autres, de l'Espagne et du Royaume-Uni). En Europe, le risque pauvreté est souvent un risque résiduel et peu élevé en termes de montant. La forte décroissance des dépenses en Allemagne est due au reclassement d'une allocation destinée aux personnes âgées du risque pauvreté-exclusion au risque survie. La réropolation de ce changement n'a pas été effectuée pour 2019 à ce jour.

Source > Eurostat, Sespros.

Ces prestations sociales (activité partielle et aides exceptionnelles) ont contenu la dégradation du revenu des ménages en Europe, en compensant la baisse des rémunérations

En 2020, dans l'UE-27, le **pouvoir d'achat du revenu brut disponible des ménages** (RDB) a légèrement diminué par rapport à 2019 (-0,3 %) [graphique 7]. Le pouvoir d'achat du RDB est égal au RDB des ménages ajusté du déflateur de la dépense de consommation des ménages. Il s'agit d'une valeur macro-économique de comptabilité nationale, qui représente le revenu dont disposent les ménages considérés dans leur globalité pour consommer ou investir, après opérations de redistribution (en ajoutant les prestations reçues et impôts versés)¹¹.

Au sein de l'UE, le pouvoir d'achat du RDB a été stable ou en augmentation dans la quasi-totalité des pays, avec notamment des hausses aux Pays-Bas (+1,7 %) et en Belgique (+0,9 %). Il a baissé de façon significative uniquement au Portugal (-1,4 %), en Italie (-2,7 %) et, de manière plus marquée, en Espagne (-4,9 %). La France et l'Allemagne se situent dans la moyenne des pays européens, avec un pouvoir d'achat du RDB en légère augmentation (+0,3 % dans les deux cas). En termes de saisonnalité, au cours de l'année 2020, le pouvoir d'achat du RDB de l'UE-27 a diminué au second trimestre, mais a progressé au cours des troisième et quatrième trimestres. Les mesures mises en œuvre au début de la crise et tout au long de l'année ont ainsi permis de compenser la baisse généralisée due à la première vague de l'épidémie.

Les contributions à la variation du pouvoir d'achat du RDB¹² en 2020 (graphique 8) montrent que plusieurs composantes ont poussé le pouvoir d'achat du RDB de l'UE-27 à la baisse, notamment les salaires bruts, dont la diminution a contribué à une baisse du pouvoir d'achat du RDB de 1,7 point de pourcentage (pp) mais aussi les revenus de la propriété (-1,7 pp) et le revenu mixte brut (-0,7 pp), qui correspond au revenu des entrepreneurs individuels. Leur impact a toutefois été compensé par celui des **prestations sociales**, dont la croissance a fortement poussé le pouvoir d'achat du RDB à la hausse (+2,6 pp).

11. Le RDB comprend l'ensemble des revenus d'activité (rémunérations salariales y compris cotisations légalement à la charge des employeurs, revenu mixte des non-salariés), des revenus de la propriété (intérêts, dividendes, revenus d'assurance-vie...) et des revenus fonciers (y compris les revenus locatifs imputés aux ménages propriétaires du logement qu'ils occupent). On y ajoute principalement les prestations sociales en espèces reçues par les ménages et on en retranche les cotisations sociales et les impôts versés.

12. Le pouvoir d'achat du RDB peut être calculé comme la somme de ses différentes composantes. Toute variation de l'une de ses composantes a un effet sur la variation du pouvoir d'achat du RDB lui-même : c'est ce qu'on appelle les contributions à la variation du pouvoir d'achat du RDB. Mathématiquement, la contribution de la composante Ai à la croissance du pouvoir d'achat du RDB entre t et t-1 est égale à la croissance de la composante Ai pondérée par son poids dans le pouvoir d'achat du RDB à la période t-1.

La stabilité du pouvoir d'achat du RDB entre 2019 et 2020 s'explique ainsi en grande partie par l'augmentation des prestations sociales, ce qui illustre bien le fort effet stabilisateur joué par la protection sociale. Dans une moindre mesure, les allègements et exonérations consentis sur les impôts courants et les cotisations sociales ont également contribué de manière positive (respectivement +0,5 pp et +0,4 pp) à la variation annuelle du pouvoir d'achat du RDB.

En Italie et en Espagne, la chute du pouvoir d'achat du RDB s'explique notamment par un recul de la rémunération des salariés nettement plus élevé que la moyenne européenne (-4,2 pp et -4,1 pp de contribution respective à la diminution du pouvoir d'achat du RDB). Ce recul n'a pas été entièrement compensé par une augmentation pourtant significative des aides sociales (+3,9 pp et +3,2 pp de contribution).

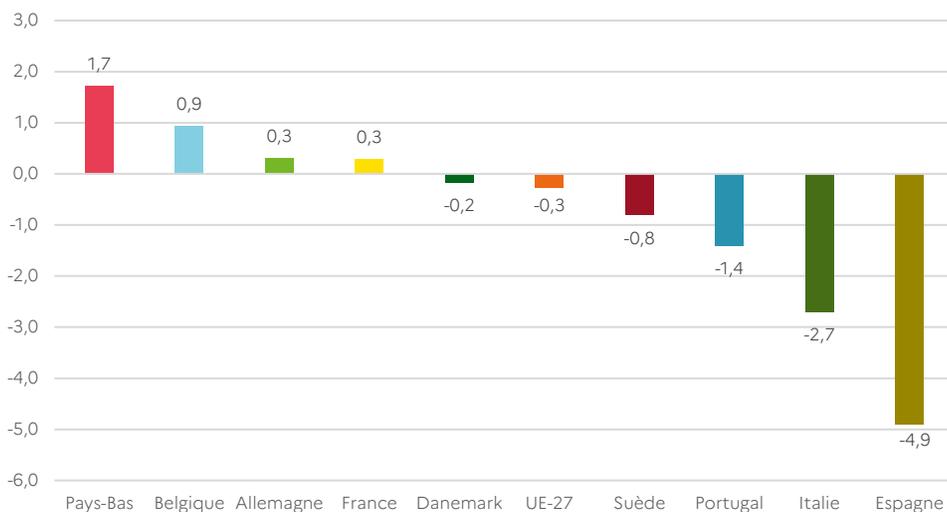
En Belgique, la croissance annuelle du pouvoir d'achat du RDB s'explique avant tout par une hausse marquée des prestations sociales (+4,1 pp de contribution). Aux Pays-Bas, autre pays avec un pouvoir d'achat du RDB en augmentation annuelle, la contribution des aides sociales a été moindre (+1,4 pp), car les indemnités au titre du chômage partiel ne sont pas considérées comme des prestations sociales (mais comme des subventions versées aux entreprises, qui maintiennent en contrepartie le niveau des salaires qu'elles versent). Par ailleurs, contrairement à la majorité des pays européens, les salaires bruts y ont poussé le pouvoir d'achat du RDB à la hausse (+2,1 pp). Cette hausse des salaires est le résultat d'accords de branche négociés au début de l'année 2020, avant la crise de la Covid-19, au sein de plusieurs secteurs économiques néerlandais.

En France et en Allemagne, où le pouvoir d'achat du RDB a légèrement augmenté entre 2019 et 2020, la baisse de la rémunération des salariés (-3,8 pp et -0,7 pp de contribution) et celle des revenus de la propriété (-0,7 pp et -1,7 pp de contribution) a été compensée par une hausse des prestations sociales (+2,9 pp et +2,1 pp de contribution) ainsi qu'une baisse des impôts sur le revenu et le patrimoine (+0,7 pp dans les deux cas).

La stabilité du pouvoir d'achat du RDB en Europe s'est accompagnée d'une augmentation de l'épargne des ménages, résultant notamment de l'empêchement de la consommation provoquée par les confinements. En France en 2020, le taux d'épargne des ménages s'élève à 21,4%, un niveau élevé par rapport aux autres pays de l'Union européenne (OCDE, 2021a).

Graphique 7 Entre 2019 et 2020, le pouvoir d'achat du revenu brut disponible des ménages est stable ou en augmentation dans les principaux pays d'Europe, à l'exception du Portugal, de l'Italie et de l'Espagne

Variation du pouvoir d'achat du RDB des ménages entre 2019 et 2020 (en %)



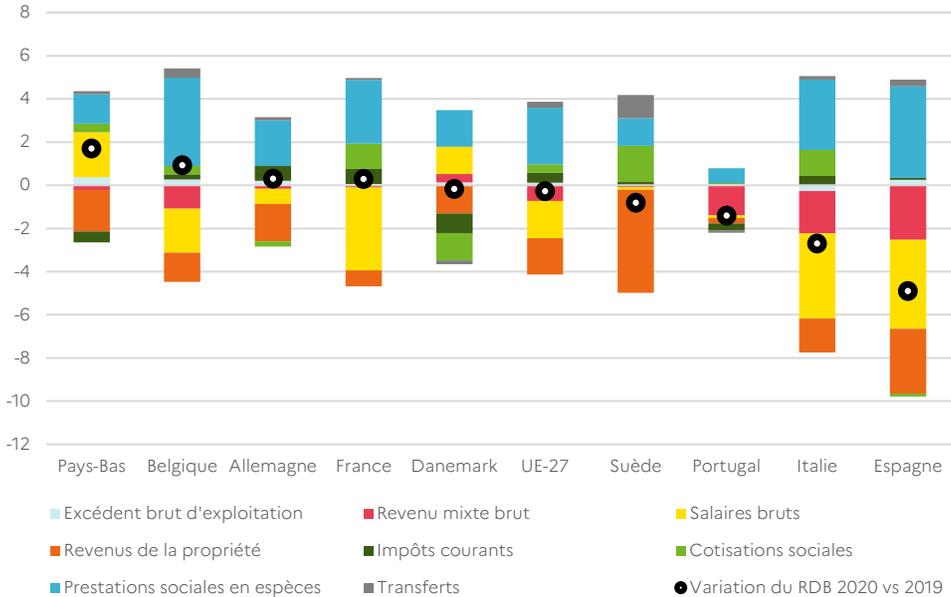
Note > Le pouvoir d'achat du revenu brut disponible des ménages correspond au revenu brut disponible des ménages (RDB) ajusté de l'évolution des prix. Il s'agit d'une valeur macroéconomique de comptabilité nationale, qui représente le revenu dont disposent les ménages pour consommer ou investir, après opérations de redistribution. Le pouvoir d'achat du RDB comprend l'ensemble des revenus d'activité (rémunérations salariales y compris cotisations légalement à la charge des employeurs, revenu mixte des non-salariés), des revenus de la propriété (intérêts, dividendes, revenus d'assurance-vie...) et des revenus fonciers (y compris les revenus locatifs imputés aux ménages propriétaires du logement qu'ils occupent). On y ajoute principalement les prestations sociales en espèces reçues par les ménages et on en retranche les cotisations sociales et les impôts versés.

Champ > Ménages et institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM), données non ajustées (c'est-à-dire ni désaisonnalisées ni corrigées des effets de calendrier).

Source > Eurostat, Comptes nationaux.

Graphique 8 Entre 2019 et 2020, la hausse des prestations sociales a permis de compenser la baisse des revenus du travail et de la propriété

Variation des principales contributions au pouvoir d'achat du RDB entre 2019 et 2020 (en points de pourcentage)



Note > Le pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages (pouvoir d'achat du RDB) peut être calculé comme la somme de ses différentes composantes ($\sum A_i$). Toute variation de l'une de ses composantes a un effet sur la variation du RDB, comme mesuré ici. La contribution de la composante A_i à la croissance du RDB entre t et $t-1$ est égale à la croissance de la composante A_i pondérée par son poids dans le RDB à la période $t-1$.

Champ > Ménages et institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM), données non ajustées (c'est-à-dire ni désaisonnalisées ni corrigées des effets de calendrier).

Source > Eurostat, Comptes nationaux.

Les indicateurs de pauvreté déclarative suggèrent que l'impact financier de la crise a été ressenti plus fortement par les ménages les plus pauvres dans l'Union européenne

Le fait que le pouvoir d'achat du revenu brut disponible des ménages soit resté stable à l'échelle européenne entre 2019 et 2020 se retrouve dans l'indicateur de « difficulté financière » provenant des enquêtes consommateurs harmonisées effectuées par la Direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) de la Commission européenne. Ici, la notion de difficulté financière est fondée sur les déclarations des sondés et est définie comme la nécessité d'avoir recours à ses économies ou à l'emprunt pour pouvoir faire face à ses dépenses courantes.

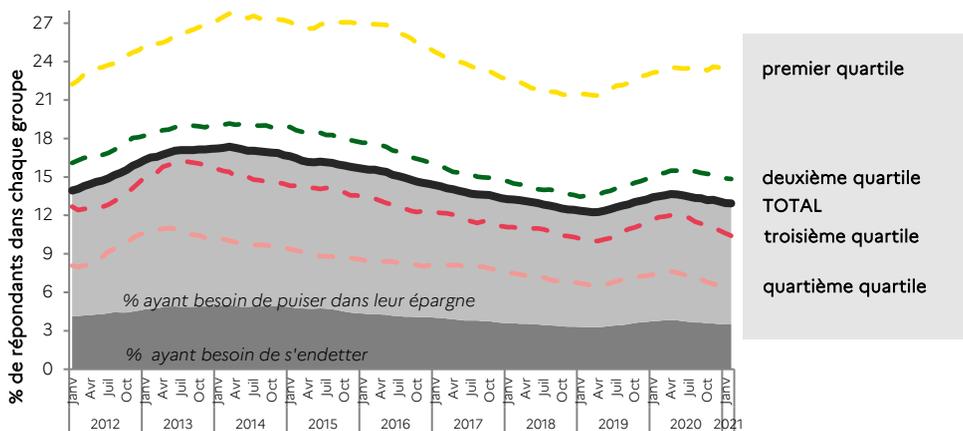
Au sein de l'Union européenne, le nombre de personnes se signalant en situation de difficulté financière a légèrement augmenté en avril 2020 par rapport au début de l'année (graphique 9). Ce pic observé au plus fort de la crise est cependant très loin des niveaux les plus élevés de la période 2012-2021, atteints entre 2014 et 2016. Sur le temps long, l'incrément observé en 2020 n'est donc pas d'une ampleur remarquable. Par ailleurs, le nombre de personnes en difficulté financière décroît progressivement en Europe depuis avril 2020. En février 2021, 12,9 % de la population de l'UE rapportait des difficultés financières (9,5 % des sondés signalaient qu'ils avaient eu besoin de recourir à leurs économies, et 3,5 % qu'ils avaient eu besoin d'emprunter), soit une diminution de 0,5 point par rapport à février 2020, et une baisse de 0,7 point par rapport au pic de 13,7 % atteint en avril 2020.

Toutefois, depuis avril 2020, la difficulté financière déclarée n'a pas diminué de façon homogène au sein de la population. Pour les ménages appartenant au plus bas quartile de revenu, elle a même légèrement augmenté sur cette période, contrairement aux autres groupes. Par conséquent, depuis l'apparition de la pandémie, l'écart s'est accru entre les 25 % des ménages les plus modestes, qui n'ont pas pu accumuler de véritable épargne, et les 75 % des ménages les plus aisés.

L'évolution de la situation financière des plus modestes est néanmoins très contrastée suivant les pays (graphique 10). Entre le quatrième trimestre 2020 et le quatrième trimestre 2019, les difficultés financières déclarées des ménages appartenant au plus bas quartile de revenu ont fortement augmenté pour des pays comme le Portugal (+7,7 points), la Suède (+6,8 points) et l'Espagne (+5,5 points). Elles sont restées stables pour le Luxembourg (+0,4 point), l'Allemagne (+0,0 point), la Belgique (+0,0 point), l'Irlande (+0,0 point) ou l'Italie (-0,3 point). À l'inverse, les difficultés financières déclarées ont fortement diminué en France (-5,4 points), mais elles se situaient néanmoins à un niveau particulièrement élevé en 2019. Clerc, et al. (2021) y voient potentiellement un effet de la baisse de la consommation provoquée par les confinements.

Graphique 9 En 2020, dans l'UE, les difficultés financières déclarées ont augmenté très légèrement pour l'ensemble de la population, mais de manière plus marquée pour le plus bas quartile de revenu

Difficulté financière déclarée dans l'Union Européenne par quartile de revenu, 2012 à février 2021 (en pourcentage de répondants dans chaque groupe)



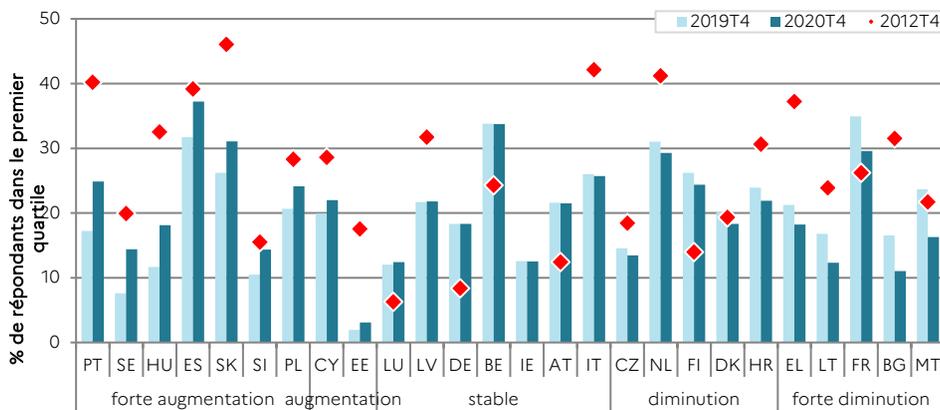
Note > La notion de difficulté financière est fondée sur les déclarations des sondés et est définie comme la nécessité d'avoir recours à ses économies ou à l'emprunt pour pouvoir faire face à ses dépenses courantes. L'évolution de la difficulté financière est indiquée à la fois pour l'ensemble des ménages (ligne noire surlignée), et par quartile de revenu (lignes pointillées en couleur). Les composantes de la difficulté financière sont représentées par les aires grisées : la part des adultes déclarant devoir puiser dans leur épargne correspond à la zone gris clair, et la part des adultes déclarant devoir s'endetter correspond à la zone gris foncé.

Lecture > En janvier 2021, 13 % des individus reportaient des difficultés financières dans l'Union européenne. Parmi ces 13 %, 3,5 % déclaraient avoir besoin de s'endetter pour faire face à leurs dépenses courantes, et 9,5 % déclaraient avoir besoin de puiser dans leur épargne.

Source > Commission européenne, Enquêtes consommateurs harmonisées, moyenne glissante sur douze mois (calculs DG EMPL).

Graphique 10 En France, les difficultés financières déclarées du plus bas quartile de revenu ont fortement diminué entre le quatrième trimestre 2019 et le quatrième trimestre 2020

Difficulté financière déclarée dans l'Union Européenne pour le plus bas quartile de revenu – États membres, quatrième trimestres 2012, 2019 et 2020 (en pourcentage)



Belgique : BE ; Grèce : EL ; Lituanie : LT ; Portugal : PT ; Bulgarie : BG ; Espagne : ES ; Luxembourg : LU ; Tchèque : CZ ; France : FR ; Hongrie : HU ; Slovaquie : SK ; Danemark : DK ; Croatie : HR ; Malte : MT ; Slovaquie : SK ; Allemagne : DE ; Italie : IT ; Pays-Bas : NL ; Finlande : FI ; Estonie : EE ; Chypre : CY ; Autriche : AT ; Suède : SE ; Irlande : IE ; Lettonie : LV ; Pologne : PL.

Note > Pas de données pour l'Irlande en 2012.

Source > Commission européenne, Enquêtes consommateurs harmonisées, moyenne glissante sur trois mois (calculs DG-EMPL).

Le taux de pauvreté monétaire a crû en 2020 dans la quasi-totalité des pays d'Europe pour lesquels nous disposons des données provisoires, mais il semble stable en France

Le fait que la crise ait eu un impact financier plus marqué sur les ménages modestes s'observe également dans l'augmentation du **taux de pauvreté monétaire** entre 2019 et 2020 au sein des pays de l'UE (*graphique 11*). Il apparaît qu'en Europe, le taux de pauvreté monétaire, selon les estimations précoces de l'UE¹³, est en hausse aussi bien pour des pays avec un revenu brut disponible des ménages en diminution (Espagne, Italie), que pour des pays avec un revenu disponible brut des ménages stable (Suède, Portugal) ou en augmentation (Irlande). Seule l'Estonie voit son taux de pauvreté monétaire diminuer par rapport à l'année précédente. Cela suggère que dans l'immense majorité des pays, même dans ceux où le revenu global dont disposent les ménages pour consommer ou investir a augmenté, les plus modestes ont été précarisés par la crise. En France, le taux de pauvreté monétaire semble être stable sur l'année 2020 selon les premières estimations de l'Insee (Buresi, *et al.*, 2021). Pour un certain nombre de pays, les résultats présentent un niveau d'incertitude élevé, ils sont classés comme « non significatifs statistiquement ».

Les faiblesses des systèmes de protection sociale révélées par la crise ont amené à proposer des réformes pour améliorer la couverture des indépendants, des emplois précaires et des jeunes...

La crise de la Covid-19 a fonctionné comme un révélateur de certaines faiblesses des systèmes de protection sociale européens. Dans plusieurs pays, cela a poussé à engager des réformes, ou a *minima* des débats, avec l'objectif de transformer les dispositifs de protection sociale de manière plus structurelle et ainsi mieux répondre aux aspirations des citoyens. En premier lieu, la crise a mis en évidence l'insuffisant niveau de protection sociale dont pâtissent certaines populations spécifiques. En Allemagne, ce sont les difficultés rencontrées par les travailleurs en *minijobs* et les indépendants qui ont beaucoup alimenté le débat public. Dans le cadre de la campagne électorale pour les élections générales de septembre 2021, le parti social-démocrate SPD, le parti Les Verts et le parti de gauche radicale Die Linke ont ainsi annoncé vouloir introduire une couverture sociale étendue pour les personnes en *minijob*. Les mêmes partis souhaiteraient imposer une affiliation obligatoire à l'assurance chômage pour les autoentrepreneurs. Ces propositions s'inscrivent d'ailleurs dans la droite ligne de la recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale (2019/C 387/01).

13. Les estimations précoces sont obtenues par le biais de modèles de microsimulation (le modèle Euromod pour l'UE, le modèle Ines pour la France) qui permettent d'actualiser les bases de données généralement plus anciennes. Ils intègrent ainsi les changements de la législation et les transformations économiques de l'année. Pour l'année 2020, l'actualisation est plus complexe dans la mesure où ces changements économiques, sociaux et législatifs sont nombreux. Les résultats présentent donc un niveau d'incertitude élevé dans un certain nombre de pays où les résultats sont classés comme « non significatifs statistiquement ».

En France, vis-à-vis du risque emploi et chômage, c'est avant tout l'insuffisance des moyens consacrés à la formation et à l'accompagnement des reconversions professionnelles qui a été mise en avant. Le plan « France Relance » (dotés de 100 milliards d'euros avec l'objectif d'assurer une reprise post-Covid-19 forte et durable) consacre ainsi environ 3 milliards d'euros à la formation professionnelle en 2021-2022.

En Espagne, la crise a accéléré la mise en œuvre d'un revenu minimum vital, nouvelle prestation gérée par la sécurité sociale espagnole avec une fonction proche de celle du revenu de solidarité active (RSA) en France. Déjà prévue et souhaitée par le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) au pouvoir, elle a été avancée à juin 2020. Elle avait été rendue indispensable compte tenu de la précarité croissante d'une partie de la population, confinée et privée de revenus. Ce nouveau *Ingreso Mínimo Vital* (IMV) est accessible à près de 850 000 foyers regroupant 2,3 millions de personnes¹⁶. En Italie, le gouvernement a créé le revenu d'urgence (*REM - Reddito di Emergenza*) mi-2020. Une profonde refonte des « amortisseurs » sociaux pour 2022 est également en préparation vers davantage d'universalité et une meilleure couverture (particulièrement pour les travailleurs des plateformes numériques, les indépendants, les professions libérales).

Et, enfin, pour améliorer les services fournis aux citoyens dans les secteurs de la santé et des soins de longue durée

Dans la grande majorité des pays européens, la tension sur les ressources humaines et matérielles du système de santé a enfin largement été pointée du doigt lors de la crise sanitaire. C'est ce qui a abouti en France, en juillet 2020, à la signature des accords du Ségur de la santé entre le gouvernement et la majorité des syndicats représentatifs des personnels de la fonction publique hospitalière. Le volet central de ces accords porte sur une revalorisation des salaires du personnel, afin de les réaligner avec les standards européens et donner plus de reconnaissance aux différentes professions. Outre les revalorisations salariales, le Ségur de la santé a aussi engagé un plan de financement pour relancer les investissements en santé et une réflexion pour simplifier l'organisation et améliorer la gouvernance de l'hôpital.

Dans d'autres pays, c'est cette même problématique de l'organisation du système de santé qui a été particulièrement mise en exergue par la crise. C'est notamment vrai pour la Suède, où l'épidémie a mis au jour des difficultés liées à la répartition des compétences entre les différents échelons administratifs. En ce qui concerne la prise en charge médicale des personnes âgées, c'est la mauvaise coopération entre les régions (responsables de la santé) et les communes (responsables de la partie soins non médicaux pour les personnes âgées) qui a été pointée du doigt. D'autres éléments de dysfonctionnement ont également été identifiés¹⁷ : manque de personnel correctement formé, emploi peu sécurisé pour certains aides-soignants (certaines communes ont massivement recouru à des « employés à l'heure »), routines sanitaires défaillantes, manque et mauvaise utilisation des équipements de protection... L'inspection des soins et de la santé, mandatée pour faire un bilan de la crise, a appelé à une augmentation de la qualité des soins et de la prise en charge des personnes âgées en institutions.

Au Royaume-Uni, le Premier ministre Boris Johnson a annoncé, en septembre 2021, une « réforme historique » du *National Health Service* (NHS), dont le manque de moyens avait été mis en évidence par la crise. Cette réforme s'appuiera sur une hausse inédite (+1,25 %) de l'assurance nationale (*National Insurance*), un impôt dû par les salariés et les employeurs et destiné à financer le système de soins britannique. Les sommes qu'elle générera – environ 12 milliards de livres sterling par an, soit près de 14 milliards d'euros – iront en priorité renflouer le NHS, l'hôpital public britannique. Mais elles bénéficieront aussi au secteur de la dépendance, où la rigueur des conditions de ressources pour être éligible à une aide publique est pointée du doigt depuis plusieurs années. La réforme annoncée par Boris Johnson prévoit ainsi le redressement du plafond de patrimoine auquel sont conditionnées les subventions publiques en matière d'aide à la personne¹⁸.

Conclusion : La protection sociale a joué son rôle d'amortisseur de crise en 2020, mais beaucoup reste à faire pour répondre aux aspirations des citoyens à plus de sécurité sociale et économique

Les efforts conjoncturels déployés par les pays européens en matière de protection sociale lors de la crise de la Covid-19 semblent avoir efficacement joué leur rôle d'amortisseurs. Ils ont notamment permis de limiter l'envolée du chômage et la dégradation du revenu des ménages. Certains pays ont néanmoins été significativement plus affectés que d'autres, en particulier sur leur marché du travail, et les ménages aux revenus les plus faibles ressortent presque partout précarisés de la crise. En France, la stabilité de la demande totale d'emploi et du taux de pauvreté monétaire suggèrent des résultats plutôt encourageants en comparaison des autres pays européens.

Cependant, la crise de la Covid-19 a aussi mis en exergue des insuffisances des systèmes de protection sociale européens sur certains aspects. Elle a notamment fait émerger plusieurs réformes ou projets de réformes des systèmes de protection sociale. Cette volonté de transformation fait écho aux aspirations toujours plus marquées des citoyens européens à plus de sécurité sanitaire, sociale et économique. L'enquête « *Risks that matter 2020*¹⁹ » réalisée par l'OCDE souligne que l'immense majorité des Européens souhaiterait que leur pays aille plus loin en termes de prévention et de protection sociale, au-delà des efforts déjà consentis au cours de la crise. En somme, l'effet de la pandémie sur l'évolution des systèmes de protection sociale méritera d'être apprécié également sur le long terme.

¹⁶. Une personne seule sans ressources perçoit 470 euros par mois.

¹⁷. Pourtant le modèle suédois a longtemps été identifié comme particulièrement avancé pour la prise en charge des personnes âgées dépendantes.

¹⁸. À partir d'octobre 2023, ce dernier passera de 23 250 livres à 86 000 livres par personne.

¹⁹. « Les risques qui comptent » : Baromètre d'opinion sur la protection sociale réalisé par l'OCDE.

Pour en savoir plus

- > Antonin, C., Riffart, C., Verdugo, G. (2021). Le marché du travail malade de la Covid-19. OFCE, *L'économie européenne*, 2021.
- > Beynet, P., Goujard, A., Fialho, P., Adamczyk, P. (2021). Principaux éclairages sur l'action publique. OCDE.
- > Borel, M., Dubost C.-L., Pichavant, A.-S., Reist, C. (2021, mai). Quels ont été les effets de l'aide à l'embauche des jeunes sur l'emploi des jeunes ? Premières évaluations de l'AEJ. Dares, *Dares Analyses*, 22.
- > Buresi, G., Cornuet, F. (2021, novembre). Estimation avancée du taux de pauvreté monétaire et des indicateurs d'inégalités. Insee, *Insee Analyses*, 70.
- > Cahuc, P. (2019). Short time work compensation schemes and employment. IZA World of Labor.
- > Cahuc, P., Carcillo, S. (2011). Is short-time work a good method to keep unemployment down? Nordic Economic Policy Review, vol. 1, 1, p. 133-165.
- > Clerc, M., Legleye, S., Nougaret, A. (2021, mai). Au premier trimestre 2021, 22 % des ménages déclarent une baisse de revenus par rapport à mars 2020. Insee, *Insee Focus*, 238.
- > Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières (2021, février). Policy Measures Taken Against the Spread and Impact of the Coronavirus.
- > Commission européenne, Emploi, affaires sociales et inclusion (2021, mars). Employment and Social Developments in Europe. *The Employment and Social Developments Quarterly Review*.
- > Commission européenne, Comité de l'emploi et Comité de la protection sociale (2021, mai). Monitoring Report on the Employment and Social Situation in the EU Following the Outbreak of the COVID-19 Pandemic.
- > Commission européenne, Réseau européen des services publics de l'emploi (2020, mai). Short-Time Work Schemes in the EU.
- > Gábos, A., Ciani, F., Tomka, Z., et al. (2021). State-of-the-Art Review of Indicators and Data on Poverty and Social Exclusion. *EUROSHIP Working Paper*, 1.
- > Giupponi, G., Landais, C. (2018, décembre). Subsidizing Labor Hoarding in Recessions: the Employment and Welfare Effects of Short Time Work. *CEP Discussion Paper*, 1585.
- > Guerini, M., Nesta, L., Ragit, X. et Schiavo, S. (2020, juin). Dynamique des défaillances d'entreprises en France et crise de la Covid-19. OFCE, *Policy Brief*, 73.
- > Haut Conseil du financement de la protection sociale (2021, juillet). Rapport sur les finances sociales – Comparaisons internationales.
- > Heyer, E. (2020). Défaillances d'entreprises et destruction d'emplois : une estimation de la relation sur données macro-sectorielles. OFCE, *Revue de l'OFCE*, 168.
- > Jean, S. (2021). Vue d'ensemble : état de choc. CEPIL, *L'économie mondiale* 2021.
- > Martin H. (2021, juillet). Revenu et épargne des ménages. Insee, *Insee Résultats*.
- > Martin, P., Rathelot, R. (2021, mai). Évaluation de l'aide à l'embauche des jeunes à partir des déclarations préalables à l'embauche. CAE, *Focus*, 60.
- > OCDE (2020, août). Job retention schemes during the Covid-19 lockdown and beyond. *Policy Responses to Coronavirus (Covid-19)*.
- > OCDE (2021). Risks that Matter 2020: The Long Reach of Covid-19.
- > OCDE (2021, mars). Soutenir l'emploi et les entreprises : une des clés de la reprise.
- > OCDE (2021, mai). What have countries done to support young people in the COVID-19 crisis?
- > Ponton, C., Fattou, H. (2021, septembre). Les mesures d'urgence mises en place pendant la crise en Europe. *Trésor-Eco*, 289.
- > Piasna, A., Galgoczi, B., Rainone, S., Zwysen, W. (2020). Labour Market and Social Developments: from Shock to Crisis. ETUI, *Benchmarking Working Europe*.
- > Unedic (2020). Tableau de données comparatives sur les dispositifs de chômage partiel dans 8 pays d'Europe.
- > Visentini, L., Contouris, N., Pochet, P. (2020). Foreword. ETUI, *Benchmarking Working Europe*.