

Vue d'ensemble <
Contexte de l'année 2020

Fiches thématiques France

Éclairages

Annexes

Tableaux détaillés



Vue d'ensemble : la protection sociale en France et en Europe en 2020

Caroline Lebrun, Geoffrey Lefebvre, Léa Mauro, Myriam Mikou et Mickaël Portela

En 2020, les États européens sont tous concernés par la chute de l'activité économique induite par la crise sanitaire. Les réponses apportées à cette crise par l'Union européenne reposent notamment sur un accroissement des dépenses de protection sociale, via une série de mesures d'urgence destinées à préserver la sécurité sanitaire, économique et sociale.

En France, avec les mesures mises en œuvre pour pallier les effets de la crise, les dépenses de la protection sociale augmentent de 7,8 % en 2020. Les prestations versées au titre du chômage et de la santé sont les principaux moteurs de cette croissance. Mais au-delà des prestations versées, on compte aussi des aides comme celles accordées aux professionnels de santé, ainsi que des achats de matériel (masques, équipement médical, etc.) pour faire face à la crise sanitaire. Les dépenses exceptionnelles directement liées à la pandémie représentent au moins 46 milliards d'euros pour la France : 35 milliards d'euros de prestations supplémentaires et 11 milliards d'euros d'autres dépenses exceptionnelles.

En parallèle, les ressources de la protection sociale sont quasiment stables (-0,1 %), les effets de la baisse de l'activité étant compensés par la hausse des contributions de l'État. Au total, la crise sanitaire se traduit par une dégradation inédite du solde de la protection sociale, avec un déficit record de 51 milliards d'euros, due à la forte hausse des prestations. Toutefois, en raison du financement massif par l'État du chômage partiel, ce solde ne reflète qu'en partie l'ampleur du choc absorbé par l'ensemble des administrations publiques. Le déficit public, marqué par la baisse des impôts et taxes collectés, atteint 209 milliards d'euros en 2020.

La crise sanitaire entraîne une crise économique majeure en 2020

En 2020, en raison de l'ampleur de la crise sanitaire et des restrictions imposées par les pouvoirs publics pour y faire face, l'activité économique chute. Le **produit intérieur brut**¹ (PIB) de l'**Union européenne à 27** (UE-27) diminue de 5,9 %, soit une baisse d'une ampleur inédite depuis la création de l'UE, et plus généralement depuis l'après-guerre en Europe. En France, la baisse de l'activité économique liée aux restrictions sanitaires est plus marquée que dans le reste de l'UE-27 (-7,9 %). Dans ce contexte, les **systèmes de protection sociale** jouent un rôle majeur pour contenir l'envolée du chômage, financer l'accroissement nécessaire des dépenses de santé et assurer le rôle traditionnel de dernier filet de sécurité pour les plus pauvres ou les familles. En France, l'intervention de l'État s'intensifie en 2020 : en complément des mécanismes traditionnels de protection sociale, il assure le financement d'une large partie des dispositifs exceptionnels visant à contenir l'impact sur les ménages des effets économiques de la crise sanitaire.

En 2020, les prestations sociales augmentent fortement en France

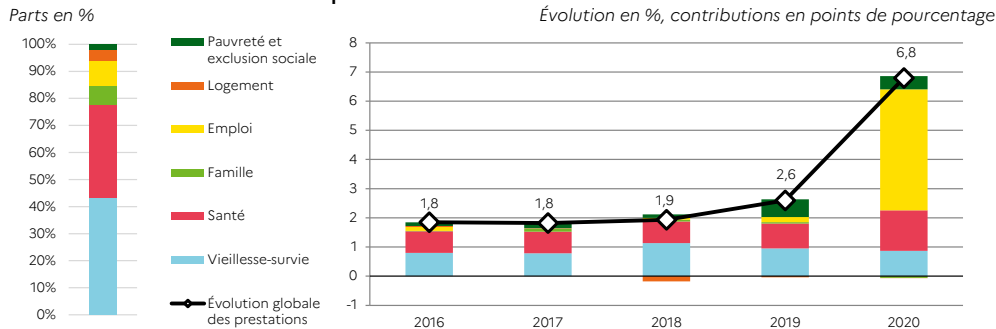
En réponse à la crise économique et sanitaire, les **prestations de protection sociale** augmentent fortement en France, de 6,8 % en 2020 après +2,6 % en 2019 (*graphique 1*) pour atteindre 813 milliards d'euros, soit 35 % du PIB. Par ailleurs, le total des **dépenses** (ou des **emplois**²) de la protection sociale autres que les prestations (59 milliards d'euros) bondissent (+24,6 %, après -2,0 % en 2019). Ce poste comptabilise certaines des dépenses supplémentaires liées à la crise de la Covid-19, pour un montant estimé à 11 milliards d'euros, comme par exemple l'achat de masques et de matériels liés à la crise sanitaire ou les aides financières accordées aux professionnels de santé du fait de leur baisse d'activité pendant les confinements (*encadré 1*). Au total, les emplois de la protection sociale s'établissent à 872 milliards d'euros en 2020, en augmentation de 7,8 % par rapport à 2019. Le total des dépenses exceptionnelles directement liées à la pandémie représente au moins 46 milliards d'euros pour 2020 (35 milliards de prestations supplémentaires et 11 milliards d'autres dépenses exceptionnelles).

Avec la pandémie de Covid-19 et ses conséquences économiques et sociales, la répartition entre les différents **risques sociaux** couverts par la protection sociale se modifie fortement en 2020. En raison de la mise en place du chômage partiel, le risque emploi devient le premier contributeur à la croissance globale des prestations devant les risques santé (les soins) et vieillesse-survie (les retraites). Le risque emploi représente ainsi 10 % du total des prestations versées en 2020 contre 6 % en 2019. Les mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale contribuent également significativement à la hausse des prestations sociales en raison de la mise en place de l'aide exceptionnelle de solidarité (*infra*).

1. Dans cet ouvrage, les mots en rouge sont définis dans le glossaire en annexe 4.

2. « Emplois » est le terme comptable exact pour parler des dépenses de la protection sociale (annexes 4 et 6).

Graphique 1 Prestations de protection sociale : structure 2020, évolution entre 2016 et 2020 et contributions des différents risques sociaux



Lecture > En 2020, le risque vieillesse-survie représente 43 % des prestations et contribue pour 0,9 point à leur croissance, qui s'établit à 6,8 %.

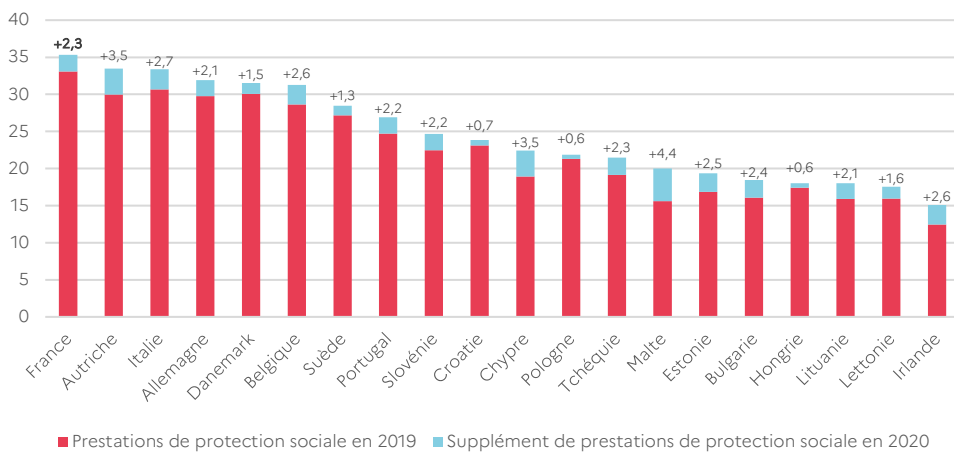
Source > DREES, Comptes de la protection sociale (CPS).

La forte hausse des prestations sociales s'observe dans tous les pays d'Europe

En 2020, le poids des prestations sociales augmente pour l'ensemble des 20 pays de l'UE pour lesquels l'information est disponible. Pour la grande majorité de ces pays, ces augmentations s'expliquent par la vigueur des prestations, mais elles sont aussi mécaniquement amplifiées par la chute concomitante de l'activité. Les prestations augmentent en moyenne de 2 à 3 points de pourcentage de PIB (pp) : +2,1 pp du PIB en Allemagne, malgré une ampleur contenue du premier pic épidémique en 2020, +2,7 pp du PIB en Italie, où l'intensité des restrictions a été la plus importante dans l'UE, +2,6 pp du PIB en Belgique où la mortalité a été très forte (graphique 2). Les prestations en Suède et au Danemark augmentent moins nettement (respectivement +1,3 et +1,5 pp de PIB) car les restrictions sanitaires imposées par les gouvernements y ont été moins fortes. En France, la progression des prestations sociales pour l'année 2020 s'élève à 2,3 pp de PIB. Avec 35 % du PIB national consacré aux prestations de protection sociale, la France se place en première position des pays européens, devant l'Autriche (33,5 %), l'Italie (32,4 %) et l'Allemagne (31,9 %).

Graphique 2 Évolution des prestations sociales en 2020

En % et points de pourcentage du PIB



Notes > 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).

En Irlande, les données en part de PIB sont à interpréter avec précaution, le PIB prenant en compte les opérations comptables réalisées par les filiales de firmes multinationales créées en Irlande pour bénéficier du faible taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés.

Lecture > En France, les prestations de protection sociale représentent en moyenne 35 % du PIB 2020. Par rapport à 2019, le supplément de prestations représente 2,3 points de pourcentage de PIB 2020.

Source > Eurostat, Sespros, early estimate 2020 et données semi-définitives 2019.

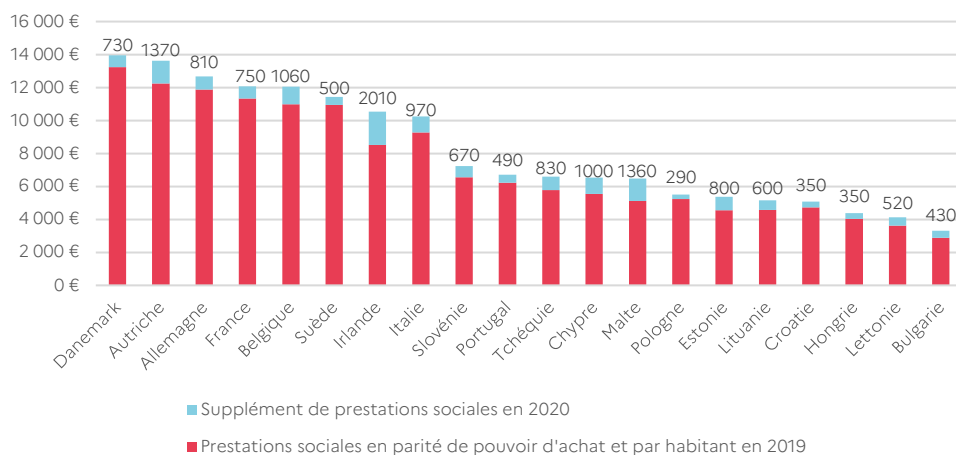
Vue d'ensemble : la protection sociale en France et en Europe en 2020

Cependant, même s'il est classiquement mis en avant, cet indicateur n'est sans doute pas le plus approprié en cette période de crise majeure car la contraction de l'activité a été d'ampleur différente selon les pays et qu'elle joue directement sur la variation du ratio dépenses sur PIB. Ce ratio ne reflète donc pas fidèlement le niveau des prestations sociales perçues par les individus, ni la générosité des systèmes de protection sociale qui ont joué leurs rôles de stabilisateurs automatiques. À cet égard, les prestations sociales rapportées à la population et en **parité de pouvoir d'achat** (PPA) donnent une image complémentaire intéressante de la situation en Europe en 2020.

Cette année-là, la **France** consacre 12 080 euros à chaque habitant en matière de protection sociale (*graphique 3*). Ce montant augmente en moyenne de 750 euros entre 2019 et 2020 compte tenu des dépenses supplémentaires exceptionnelles mises en œuvre en réponse à la crise sanitaire. Le Danemark, l'Autriche et l'Allemagne versent davantage de prestations sociales à leurs citoyens : respectivement 13 960, 13 620 et 12 680 euros PPA³ par habitant. La croissance des dépenses de protection sociale par habitant dans ces trois pays est égale ou supérieure à celle observée en France (respectivement +730 euros, +1 370 euros et +810 euros). L'effort consenti semble avoir été particulièrement important en Irlande, où les prestations sociales par habitant en PPA augmentent de 2 010 euros en 2020 pour atteindre 10 530 euros, dont près de 1 000 euros liés au risque emploi (*encadré 2*).

Graphique 3 Évolution des prestations sociales par habitant en 2020

En euros, en parité de pouvoir d'achat par habitant



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).

Lecture > En France, les prestations de protection sociale représentent en moyenne 12 080 euros par habitant. Par rapport à 2019, le supplément de prestations représente 750 euros.

Sources > Eurostat, Sespros, early estimate 2020 et données semi-définitives 2019 ; Eurostat, Parité de pouvoir d'achat.

La préservation de l'emploi est l'enjeu économique majeur de la crise de 2020

À partir de mars 2020, la pandémie de Covid-19 place des millions de personnes dans l'impossibilité de travailler. Tout au long de l'année, l'activité économique mondiale est considérablement affectée par les mesures de 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 gouvernements est alors de faire en sorte que cet arrêt de l'activité ne se traduise pas par une hausse durable du chômage.

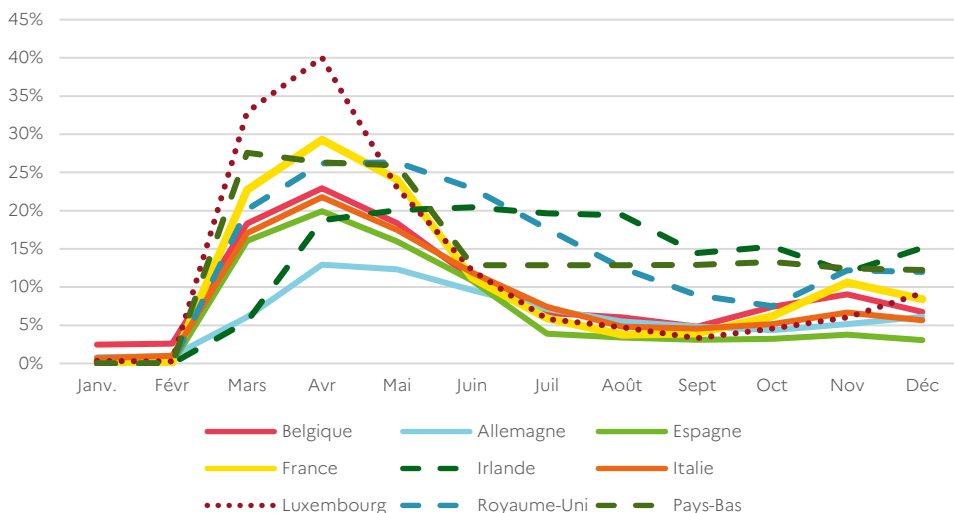
Tous les pays européens ont recours au chômage partiel afin de préserver l'emploi et de stabiliser les ressources des ménages. Si les modalités d'application et les taux de couverture de la population varient fortement d'un pays à l'autre, le recours au chômage partiel (que ce soit via l'extension ou la création de nouveaux dispositifs) est 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 (Comité de la protection sociale, 2021). En **France**, en avril 2020, 29 % de la population active a bénéficié du chômage partiel, légèrement plus qu'aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (respectivement 28 % et 26 %), mais moins qu'au Luxembourg (40 %) [*graphique 4*]. L'Allemagne, encore peu touchée par la crise sanitaire au printemps 2020, ne comptabilise que 13 % de sa population active au chômage partiel à son pic en avril. La Suède présente un taux de couverture limité à 6 % du fait d'une stratégie sanitaire visant à contenir l'impact économique de la crise sanitaire, en évitant le plus possible les fermetures administratives.

3. Pour l'ajustement en parité 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 ».

L'ampleur des dispositifs de chômage partiel s'est réduit au cours de l'année 2020. Les mesures de confinements prises lors de la seconde vague épidémique à l'automne 2020 ayant un effet plus limité sur l'activité économique. En France, après un pic atteint en avril (29 % de la population active), le recours au chômage partiel diminue continûment jusqu'en septembre (4 %). Les demandes de chômage partiel progressent à nouveau jusqu'en novembre (11 %) mais dans une moindre mesure, car les écoles sont restées ouvertes à l'automne. À la suite de la crise financière de 2008, les États européens, et parmi eux la France, avaient moins recouru au chômage partiel que pendant la pandémie de Covid-19. Le dispositif ne concernait qu'entre 1 % et 6 % des employés en Europe en 2009, seulement 1 % pour la France.

Graphique 4 Le chômage partiel en Europe en 2020

Part de la population active au chômage partiel, en %



Note > Pour le Royaume-Uni et les Pays-Bas, le nombre mensuel de bénéficiaires est remplacé par le nombre quotidien maximum d'emplois concernés par le chômage partiel au cours d'un mois donné.

Lecture > En avril 2020, 40 % de la population active luxembourgeoise était au chômage partiel.

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.

Le recours au chômage partiel entraîne une forte hausse des prestations du risque emploi en 2020

La dépense publique exceptionnelle induite par le chômage partiel entraîne un bond des prestations sociales du **risque emploi** en France comme en Europe en 2020.

En **France**, ces prestations augmentent très fortement (+68,3 après +2,9 % en 2019). Les prestations de chômage partiel contribuent pour plus de moitié à cette hausse globale. Le dispositif français de chômage partiel s'élève à 27 milliards d'euros en 2020. Il est financé à 67 % par l'État, le reste étant pris en charge par l'Unédic. Son bénéfice s'étend à de nouvelles catégories d'employeurs et de salariés.

En dehors des mesures de chômage partiel, les fortes hausses des allocations chômage causées par la chute de l'activité et par la prolongation des droits des demandeurs d'emploi indemnisés contribuent également à la progression des prestations du risque emploi en 2020.

En **Europe**, le bond des prestations de protection sociale du risque emploi dans la plupart des pays (+183 % en Irlande, +134 % au Portugal, +109 % en Autriche) s'explique également par la mise en œuvre des dispositifs de chômage partiel. Par ailleurs, d'autres pays que la France, dont l'Espagne, l'Italie ou encore l'Allemagne, mettent en place une extension de la période d'éligibilité aux droits de l'assurance chômage.

Les prestations santé sont tirées à la hausse par les mesures exceptionnelles mises en œuvre dans le cadre de l'urgence sanitaire

Les prestations du **risque maladie** augmentent en **France** de 4,3 % (après +2,4 % en 2019) pour atteindre 228 milliards d'euros. Cette augmentation s'explique d'abord par les hausses des prestations de soins du secteur hospitalier et, dans une moindre mesure, des soins de ville. Malgré une baisse globale du volume de soins (hors Covid-19), les prestations de l'hôpital public sont portées par la hausse des rémunérations (primes Covid-19, mesures du Ségur de la santé) et par les surcoûts liés à la prise en charge des patients atteints de la Covid-19. Les soins en ville augmentent aussi malgré les baisses de consultations de médecins généralistes et spécialistes, portés par la hausse spectaculaire des actes de laboratoire (tests de dépistage Covid-19). Enfin, les indemnités journalières (IJ) augmentent de 24,4 % en 2020, sous deux effets. D'une part, les IJ dites dérogoires ont servi à indemniser les personnes ayant dû arrêter leur activité professionnelle pendant le premier confinement (parents sans solution de garde d'enfants, personnes vulnérables, travailleurs indépendants). D'autre part, les IJ maladie de droit commun augmentent aussi, du fait des arrêts maladie liés aux vagues épidémiques.

Les prestations médico-sociales (santé et invalidité) progressent également en 2020. Comme pour le secteur hospitalier, cette augmentation résulte avant tout des hausses de rémunérations des salariés travaillant dans les structures, ainsi que des financements supplémentaires versés pour faire face à la crise sanitaire. Les prestations versées au titre de l'invalidité progressent de 3,6 % (après +3,3 % en 2019), soutenues par la prolongation automatique des droits pour les assurés des prestations de compensation du handicap. En revanche, les prestations du risque accidents du travail et maladies professionnelles diminuent en 2020 avec la baisse du nombre d'accidents du travail, elle-même induite par la contraction de l'activité et le recours massif au télétravail pendant la pandémie.

Outre les prestations, d'autres mesures exceptionnelles, sont mises en place en 2020, pour soutenir le système de santé dans son ensemble (compensation des pertes de recettes des professionnels libéraux et des cliniques privées notamment).

Dans d'autres pays d'**Europe**, les prestations santé sont également tirées par les dépenses supplémentaires et par les mesures exceptionnelles liées à la crise sanitaire. De nombreux pays enregistrent même une croissance des dépenses bien supérieure à celle observée en France : en Irlande (+16 %), en Belgique (+9 %), au Portugal (+9 %), au Danemark (+8 %), en Italie (+6 %), en Suède (+6 %), en Allemagne (+5 %).

Les prestations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale augmentent nettement du fait de l'aide exceptionnelle de solidarité et de la hausse du nombre de bénéficiaires du RSA

Les dispositifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sont également mobilisés pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire en **France**. Les prestations du **risque pauvreté et exclusion sociale** augmentent fortement en 2020 (+12,0 %), notamment en raison de la mise en place d'une aide exceptionnelle de solidarité⁴ en 2020. Cette aide, dont bénéficient les familles les plus modestes dès le mois de mai 2020, est élargie en juin aux travailleurs de moins de 25 ans touchant l'aide personnalisée au logement (APL). Elle est de nouveau versée en novembre lors du deuxième confinement. Le coût total de ces deux aides ponctuelles s'est élevé à 2 milliards d'euros, contribuant pour 7,0 points à la croissance des prestations pauvreté-exclusion sociale.

Les versements du revenu de solidarité active (RSA) accélèrent nettement en 2020 (+6,4 %, après +1,6 %), sous l'effet d'une forte hausse des bénéficiaires (+5,7 % en 2020, après +0,6 %), qui s'explique par la situation économique dégradée. Au total, le RSA contribue à hauteur de 2,6 points à la hausse des prestations du risque pauvreté-exclusion sociale.

Partout en **Europe**, les ménages modestes font partie des premiers publics concernés par les mesures de soutien des revenus. Les mesures d'urgence sont plus conséquentes dans les pays où la prévention du risque pauvreté-exclusion était initialement plus limitée, comme en Hongrie où les dépenses au titre de ce risque augmentent de 162 % entre 2019 et 2020. Des mesures particulièrement hétérogènes tant par leur nature que par leur montant, sont mises en place dans de nombreux pays européens pour venir en aide aux personnes fragilisées par la crise (report de certaines dépenses courantes, notamment sur l'eau, l'électricité et le chauffage, versement de primes pour aider à payer les loyers, distribution de masques, aide alimentaire, aide aux associations s'occupant d'enfants vulnérables ou de femmes victimes de violences domestiques etc.).

4. Cette aide exceptionnelle liée à l'urgence sanitaire est versée aux foyers modestes ainsi qu'aux jeunes âgées de 18 à 25 ans (apprentis, étudiants salariés ou non étudiants). Le montant de cette aide exceptionnelle s'élève à 150 euros par bénéficiaires auxquels s'ajoutent 100 euros versés par enfant à charge.

La masse des pensions de retraite ralentit légèrement en 2020

Moins sensibles aux effets conjoncturels, les prestations du **risque vieillesse-survie** progressent en **France** de 1,9 % (après +2,1 % en 2019). Elles représentent à elles seules 43 % de l'ensemble des prestations de protection sociale (soit 15,3 % du PIB) et contribuent à hauteur de 0,9 point à la croissance globale des prestations.

Le risque vieillesse (couvrant pour l'essentiel les retraites versées) augmente de 2,1 % en 2020 (après +2,2 % en 2019). Ce léger ralentissement suit celui du nombre de retraités qui fléchit légèrement en 2020. Le relèvement progressif de l'âge automatique du taux plein, de 65 à 67 ans, intervenant de 2016 à 2022 dans les régimes alignés et pour les fonctionnaires, contribue à diminuer le nombre de départs à la retraite en 2020. La croissance globale des pensions est portée en 2020 par la revalorisation des montants versés. Par contraste avec ce qui avait été voté en 2019 par la loi de financement de la Sécurité sociale, les pensions de retraite sont revalorisées en 2020, de manière différenciée selon le montant perçu par les retraités : les retraites inférieures à 2 000 euros bruts mensuels sont revalorisées au 1^{er} janvier 2020 de 1,0 %; tandis que les autres continuent à être revalorisées de 0,3 %⁵.

En outre, les prestations versées au titre du minimum vieillesse (3,9 milliards d'euros) continuent d'augmenter nettement en 2020 (+8,6 % après +10,9 % en 2019), sous l'effet de leur revalorisation sur trois ans : 100 euros entre 2018 et 2020 pour franchir la barre des 900 euros par mois dès le 1^{er} janvier 2020.

Les prestations familiales diminuent en 2020 du fait de la baisse des prestations de garde d'enfants

Les prestations du **risque famille** diminuent de 0,8 %, en raison de la fermeture des crèches et l'arrêt temporaire de l'activité des assistantes maternelles et des employées à domicile, dans un contexte où la grande majorité des parents ont dû garder eux-mêmes leurs enfants durant le premier confinement de mars à mai 2020. Cela se traduit mécaniquement par une baisse marquée des prestations des crèches, ainsi que de la composante « garde d'enfants » de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) qui diminuent respectivement de 10,8 % et de 7,2 %.

Les autres composantes de la Paje (allocation de base et primes de naissances et d'adoption, prestation partagée d'éducation de l'enfant [Prepaje] pour les congés parentaux) sont également en baisse (de respectivement 5,9 % et 5,4 %), poursuivant la tendance des dernières années avec la baisse de la natalité, amplifiée par la réforme de 2015 qui a institué un partage de la Prepaje entre les parents (une forte proportion de pères continue de ne pas y recourir).

Les prestations versées au titre de l'allocation de rentrée scolaire augmentent quant à elles de 27,1 % et limitent la diminution des prestations de l'ensemble du risque famille. L'allocation de rentrée scolaire est en effet exceptionnellement majorée de 100 euros à l'été 2020 afin de soutenir les familles modestes du fait des conséquences de la crise sanitaire (pour une dépense supplémentaire estimée à 0,5 milliard d'euros).

Les dépenses au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) augmentent elles aussi en 2020 (+5,0 %) en raison de l'augmentation globale du nombre total de jeunes majeurs pris en charge. Ces derniers bénéficient de leur maintien exceptionnel dans le dispositif du fait de la pandémie. Les dépenses de l'ASE progressent également en raison de coûts supplémentaires liés au contexte sanitaire (masques, matériel pour la scolarité des jeunes, primes aux personnels, etc.).

Les prestations logement sont quasiment stables

Après deux années de forte baisse (-1,8 % en 2019 et -7,2 % en 2018), les prestations du **risque logement** sont quasiment stables en 2020 (-0,3 %).

Les APL continuent de reculer suite à la suite de la réduction du loyer de solidarité (RLS), accordée aux ménages les plus modestes logés dans le parc locatif social, en vigueur depuis début 2018. En revanche, les mesures exceptionnelles mises en œuvre en 2020 afin d'aider les ménages les plus fortement touchés par les effets de la crise ont atténué cette baisse.

5. Des taux intermédiaires de 0,4 %, 0,6 % et 0,8 % ont été prévus pour les pensions très proches du seuil (entre 2 000 et 2 014 euros).

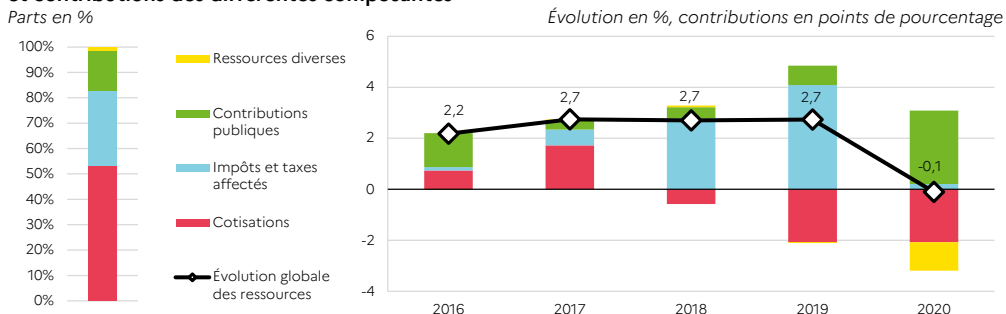
La baisse des ressources du système de protection sociale est contenue par l'intervention de l'État

En 2020, les **ressources** de la protection sociale diminuent de 0,1 % (*graphique 5*). Cette quasi-stabilité s'explique par la forte hausse des **contributions publiques** (+22,3 %). En effet, l'État a financé une large partie des hausses de prestations directement causées par la crise (notamment le dispositif étendu de chômage partiel) [annexe 2].

La crise économique engendrée par l'état d'urgence sanitaire pèse en 2020 sur les **cotisations sociales** qui constituent la principale ressource du système de protection sociale (437 milliards d'euros, soit 53 % du total des ressources). La masse salariale du secteur privé diminue de 5,7 % en 2020, entraînant ainsi une baisse des cotisations sociales de 3,8 %. Cette baisse est cependant contenue grâce à deux mécanismes : d'une part, les reports de cotisations mis en place (ces reports demeurent comptabilisés en 2020, car la comptabilité est en **droits constatés**) [fiche 1]; d'autre part, la compensation par l'État des exonérations de cotisations (comptabilisée en cotisations) accordés dans le cadre des mesures de soutien à l'emploi. En outre, une partie des cotisations ne sera pas recouvrée, ce qui se traduit comptablement par une baisse des ressources du compte de capital (incluses dans les ressources diverses) [annexe 6].

Les **impôts et taxes affectés** aux régimes de protection sociale (Itaf) augmentent quant à eux de 0,7 %. La contribution sociale généralisée (CSG), principale composante des Itaf, affiche une baisse de 2,2 % en 2020, plus mesurée que celle des cotisations sociales. En effet, bien qu'affectée par les variations des revenus d'activité, la CSG s'applique à l'ensemble des revenus y compris revenus de remplacement (retraites, IJ dérogatoires, chômage partiel, etc.) et non uniquement aux salaires. La baisse des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est elle aussi limitée, en raison de l'augmentation en 2020 de la part de TVA affectée au financement de la protection sociale qui vient compenser pour partie la baisse de la TVA collectée, elle-même due à la chute de la consommation des ménages durant la crise. Cette baisse de la CSG et de la TVA est cependant plus que compensée par l'augmentation des autres recettes fiscales sous l'effet de diverses mesures : hausse des recettes de la taxe sur les tabacs, hausse des revenus de la taxe sur les salaires, création d'une contribution exceptionnelle des mutuelles et institutions de prévoyance (dans un contexte où celles-ci ont eu moins de remboursements de soins à effectuer du fait de la chute de l'activité des professionnels de santé libéraux et des cliniques privées)

Graphique 5 Ressources de la protection sociale : structure 2020, évolution entre 2016 et 2020 et contributions des différentes composantes



Note > Les transferts internes aux régimes de protection sociale sont exclus des ressources.

Lecture > En 2020, les impôts et taxes affectés à la protection sociale représentent 30 % des ressources et contribuent pour 0,2 point à leur croissance, qui s'établit à -0,1 %. À l'inverse, les cotisations, qui représentent 53 % des ressources, contribuent négativement à l'évolution des ressources, pour -2,1 points.

Source > DREES, CPS.

Un déficit de la protection sociale d'une ampleur historique en 2020

Avec un total de 821 milliards d'euros en ressources et 872 milliards d'euros en emplois, le **solde de la protection sociale** est déficitaire de 51 milliards d'euros en 2020 (*tableau*). Ce déficit, d'ampleur inédite, fait suite à une période d'amélioration continue: le déficit de la protection sociale se réduit depuis 2013 et la protection sociale est redevenue excédentaire en 2017. La crise sanitaire de la Covid-19 a entraîné des dépenses exceptionnelles qui ont fortement augmenté les dépenses de la protection sociale (+7,8 % par rapport à 2019), tandis que les ressources sont demeurées quasi stables (-0,1 % par rapport à 2019).

Compte tenu des conventions comptables des CPS (annexe 1), le solde de la protection sociale ne reflète qu'en partie l'ampleur du choc absorbé par les administrations publiques en 2020. En particulier, le financement massif par l'État du chômage partiel pousse à la hausse sur les ressources dans les CPS (+22 % de contributions publiques par rapport à 2019), sans effet sur le solde puisque les dépenses augmentent d'autant. Seul le cadre central des comptes nationaux fournit une vision globale de l'effet de la crise sur les finances publiques : le **déficit public** se creuse de 75 milliards d'euros en 2019 à 209 milliards d'euros en 2020.

Tableau Emplois, ressources et solde de la protection sociale, tous régimes

Niveaux en milliards d'euros, évolutions et structure en %, contributions en points de pourcentage

	Niveaux	Évolutions		Contributions à l'évolution
	2020	2019/2018	2020/2019	2020
Emplois	872	2,3	7,8	7,8
Prestations sociales	813	2,6	6,8	6,4
Emplois divers	59	-2,0	24,1	1,4
Ressources	821	2,7	-0,1	-0,1
Cotisations sociales	437	-3,5	-3,8	-2,1
Impôts et taxes affectés	245	15,5	0,7	0,2
Contributions publiques	129	6,1	22,3	2,9
Ressources diverses	11	-1,8	-46,4	-1,1
Solde	-51	-	-	-

Note > Les emplois et ressources sont présentés ici hors transferts internes aux régimes de protection sociale.

Lecture > En 2020, les prestations sociales s'élevaient à 813 milliards d'euros ; elles augmentent de 6,8 %, après 2,6 % en 2019. Elles contribuent de 6,4 points à la hausse de 7,8 % des emplois. Les cotisations sociales atteignent 437 milliards d'euros, en baisse de 3,5 % par rapport à 2019 ; elles contribuent de -2,1 points à la baisse de 0,1 % des ressources.

Source > DREES, CPS.

Les effets de la protection sociale sur l'emploi et le revenu sont globalement positifs en France, plus inégaux en Europe

Du fait de la crise sanitaire, la France comme l'UE affrontent une crise économique majeure en 2020, doublée d'une nécessité de soutenir le secteur sanitaire du fait de la pandémie. La protection sociale a ainsi joué un rôle déterminant : que ce soit à partir du système déjà en place, ou par la mise en œuvre de dispositifs exceptionnels. En complément de l'analyse macro-économique des comptes de la protection sociale, l'intervention de la protection au cours de l'année 2020 s'apprécie également en analysant d'autres indicateurs.

Pour la **France**, les prestations monétaires versées pour faire face à la situation exceptionnelle de l'année 2020 contribuent à soutenir le revenu disponible des ménages. Les indemnités de chômage partiel ont concerné les ménages de tous niveaux de vie avec des montants croissants en fonction de ces niveaux. Les aides exceptionnelles de solidarité (y compris la majoration de l'allocation de rentrée scolaire) ont ciblé les ménages modestes avec enfant(s). Les 20 % d'individus les plus pauvres ont perçu 65 % de l'ensemble des aides exceptionnelles (éclairage 1).

En comparaison internationale, des indicateurs plus macroéconomiques peuvent nous éclairer sur le rôle joué par la protection sociale, notamment le rôle stabilisateur du revenu disponible des ménages. Le pouvoir d'achat du revenu brut disponible des ménages (RDB), qui correspond en comptabilité nationale au revenu disponible exprimé en termes réels, diminue légèrement en **Europe** par rapport à 2019 (-0,3 %). La France et l'Allemagne se situent plutôt dans la moyenne des pays européens, avec un pouvoir d'achat du RDB de 0,3 %. Cette relative stabilité est acquise en grande partie grâce à l'augmentation des prestations sociales, parfaite illustration du fort effet stabilisateur joué par la protection sociale dans nos économies (éclairage 2).

L'analyse du rôle joué par la protection sociale, en 2020, sur les situations de pauvreté en France et en Europe est encore délicate. Selon les premières estimations de l'Insee⁶, en **France**, le taux de pauvreté monétaire demeure stable sur l'année 2020 [carte]. En **Europe**, le taux de pauvreté monétaire, selon les estimations précoces⁷, est en hausse dans de nombreux pays (Espagne, Italie, Suède, Portugal, Irlande, Grèce). Seule l'Estonie verrait son taux de pauvreté diminuer. Pour un certain nombre de pays les résultats présentent encore un niveau d'incertitude élevé (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni).

6. Voir Buresi et Cornuet, *Insee Analyse* n°70 du 3 novembre 2021 en ligne ici : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5762455>

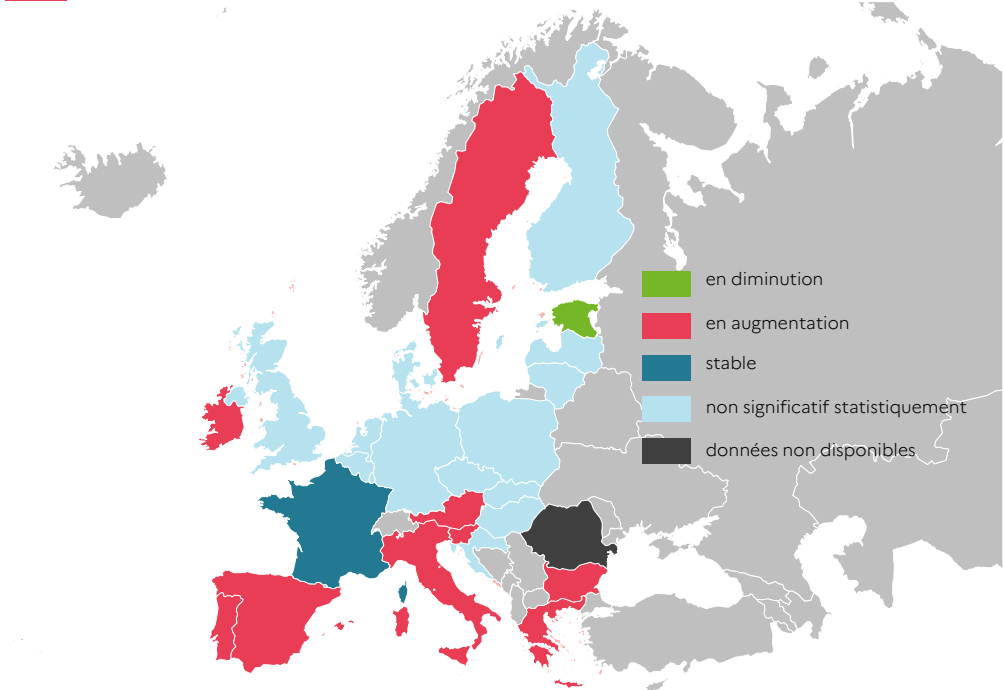
7. Les estimations précoces sont obtenues par le biais de modèles de microsimulation (le modèle Euromod pour l'UE, le modèle Ines pour la France) qui permettent d'actualiser les bases de données généralement plus anciennes. Ils intègrent ainsi les changements de la législation et les transformations 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 ».

Vue d'ensemble : la protection sociale en France et en Europe en 2020

Le rôle globalement positif des dispositifs de chômage partiel sur la réduction des destructions d'emplois est en revanche plus documenté. En 2020, la demande totale d'emploi (qui englobe le chômage, le halo du chômage et le temps partiel contraint) en **Europe** atteint en moyenne 14,5 % de la population active élargie âgée de 15 à 74 ans, contre 13,4 % en moyenne en 2019, soit une augmentation annuelle de 1,1 point. En comparaison, lors de la crise de 2008-2009, la demande totale d'emploi était passée de 13,4 % en 2008 à 15,5 % en moyenne en 2009, soit 2,1 points supplémentaires. L'emploi s'est donc significativement moins dégradé en 2020 qu'en 2009, malgré une baisse de l'activité bien plus importante. La **France** est le pays qui s'en sort le mieux, puisque sa demande totale d'emploi reste stable en 2020 (+0,1 point). L'Irlande (+2,8 points), l'Espagne (+2,5 points), la Suède (+2,2 points) et l'Allemagne (+2,0 points) enregistrent les dégradations du marché du travail les plus significatives.

Ces relativement bons résultats ne présagent toutefois pas des effets de la crise sanitaire à moyen et long terme. Ces indicateurs, très globaux, ne permettent pas également de bien appréhender la situation des publics les plus éloignés du régime commun de la protection sociale à l'instar des jeunes (éclairage 3) ou encore des travailleurs indépendants. Plus généralement, partout en Europe, cette crise sanitaire et économique a été révélatrice de certaines faiblesses des systèmes de protection sociale, poussant certains pays, dont la France, à engager ou accélérer des réformes plus structurelles (par exemple le Ségur de la santé en France).

Carte Évolution du taux de pauvreté monétaire en Europe entre 2019 et 2020



Notes > Le taux de pauvreté monétaire est la part des personnes ayant un niveau de vie (i.e. qui tient compte du nombre d'adultes dans le foyer) après transferts sociaux inférieur au seuil de risque de pauvreté, qui est fixé à 60 % de la médiane nationale du niveau de vie après transferts sociaux.

Les pays classés « non significatifs statistiquement » sont ceux pour lesquels les changements attendus présentent un haut niveau d'incertitude.

Lecture > La France, en bleu, a un taux de pauvreté monétaire stable entre 2019 et 2020 ; l'Italie, en rouge, a un taux de pauvreté monétaire en augmentation entre 2019 et 2020.

Champ > Individus âgés de 18 à 64 ans.

Sources > Eurostat, European Union - Statistics on Income and Living Conditions 2018 (actualisée 2020 avec le modèle Euromod 2020) ; pour la France : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2018 (actualisée 2020 avec le modèle Ines 2020).

Encadré 1 Les emplois exceptionnels liés à la crise de la Covid-19 comptabilisés dans les CPS

Cet encadré rassemble le coût des principales mesures mises en œuvre en 2020 en France dans le cadre de la crise sanitaire et identifiables dans les CPS (*tableau*). La colonne Opération CPS permet de situer la partie du compte dans laquelle est enregistrée chaque mesure identifiée (nomenclature des opérations en annexe 6).

Au sein des prestations sociales, le coût de ces mesures atteindrait 35 milliards d'euros, dont près de 30 milliards versés au titre du chômage partiel et des IJ dérogatoires. Chacune de ces mesures est détaillée dans les fiches des prestations associées au risque couvert (fiches 7 à 13).

Tableau Emplois exceptionnels comptabilisés en 2020

Montants en milliards d'euros

Opération CPS	Mesures	Montants	
Prestations sociales	Prestations sociales	35,3	
	<i>Santé</i>		
	Indemnités journalières dérogatoires	1,5	
	Hôpital (Séjour de la santé, primes Covid)	2,4	
	Établissements médico-sociaux (revalorisations salariales, dotations liées au Covid)	1,6	
	<i>Famille</i>		
	Hausse exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire	0,5	
	<i>Emploi</i>		
	Chômage partiel	27,3	
	<i>Pauvreté-exclusion sociale</i>		
Aide exceptionnelle de solidarité	2,0		
Frais non financiers	Emplois divers	10,5	
	Dispositif d'indemnisation de la perte d'activité (DIPA) des professionnels de santé	1,4	
	Garantie de financement en direction des cliniques privées	1,0	
	Dotation de l'Assurance maladie aux établissements pour personnes âgées	0,3	
	Subventions aux crèches	0,7	
	Aides accordées aux professions libérales	1,8	
	Dotation à Santé publique France (achat de masques, matériels supplémentaires liés à la crise sanitaire, etc.)	4,8	
	Contribution exceptionnelle des organismes complémentaires	0,5	
	Transferts	Financement des soins Covid de l'hôpital public	n.c.
	Salaires	Autorisations spéciales d'absence des fonctionnaires	n.c.
Total		45,8	

Notes > Ce tableau n'est pas exhaustif, seules les mesures les plus importantes en termes de montants sont mentionnées ici. Les dispositifs à moins de 100 millions d'euros n'y sont pas mentionnés.

Ce tableau présente des mesures directement imputables à la crise sanitaire et aux mesures qui en ont découlé pour essayer d'estimer un coût Covid-19 au sens strict. Par conséquent, les hausses de prestations dont on ne peut isoler l'effet crise pur, par exemple la hausse des dépenses du RSA, ne sont pas incluses ici. Le tableau présente essentiellement des nouvelles prestations ou des mesures clairement identifiables.

Lecture > En 2020, les mesures exceptionnelles identifiées comme étant liées directement à la crise de la Covid-19 au sein des prestations sociales s'élèvent à 35,3 milliards d'euros. Les indemnités journalières dérogatoires sont comptabilisées dans le risque santé au sein des prestations de la nomenclature des comptes de la protection sociale (CPS) [annexe 6].

Sources > DREES, CPS ; DSS, Comptes de la sécurité sociale.

Les mesures liées à la crise sanitaire ne concernant pas les prestations sociales sont estimées à 10,5 milliards d'euros pour l'année 2020. Ces mesures sont enregistrées au sein du poste « emplois divers » (fiche 1 et annexe 6). Elles recouvrent notamment l'ensemble des dépenses exceptionnelles liées aux restrictions sanitaires, qui ont été versées par les acteurs du système de protection sociale.

Parmi ces dépenses exceptionnelles, les dispositifs de soutien s'apparentant à des subventions à la production en direction du système de protection sociale s'élevèrent à 5,2 milliards d'euros. La Caisse nationale de l'Assurance maladie (CNAM) a ainsi accordé des aides spécifiques aux praticiens et aux établissements de santé ayant subi des baisses d'activité :

- Les praticiens libéraux ont bénéficié d'un dispositif exceptionnel d'indemnisation pour perte d'activité (DIPA). Cet accompagnement économique, visant à garantir la capacité des professionnels de santé à faire face à leurs charges fixes, couvre la période de mars à juin 2020. Il a été réactivé pour les seuls professionnels libéraux exerçant au sein d'établissements de santé pour les mois d'octobre à décembre 2020. Au total, les professionnels de santé exerçant en ville ont reçu 1,4 milliard d'euros versé par l'Assurance maladie au titre du DIPA.
- Une garantie de financement a été mise en œuvre pour les cliniques privées afin d'assurer un niveau de financement au moins égal à celui de l'année 2019. Cette subvention a représenté 1,0 milliard d'euros en 2020.
- Un mécanisme de compensation financière a aussi été mis en place pour les établissements médicaux-sociaux pour un montant de 0,3 milliard d'euros en 2020.

La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a également accordé des aides exceptionnelles au titre de l'accueil des jeunes enfants afin de compenser les places inoccupées en raison de l'application des restrictions sanitaires lors du premier confinement de mars 2020. Ces aides ont concerné les crèches et les maisons d'assistantes maternelles (MAM) fermées totalement ou en partie en raison de l'épidémie. Au global, ces subventions se sont élevées à 0,7 milliard d'euros en 2020. Enfin, certains régimes (le CPSTI, la CNBF et la CNAVPL) ont accordé des aides financières exceptionnelles, d'un montant de 1,8 milliard d'euros en 2020, à leurs assurés, travailleurs indépendants, afin de compenser leurs pertes de revenus liées à la crise sanitaire.

Au-delà de ces subventions destinées à compenser les pertes de revenus engendrées par la crise, des transferts exceptionnels entre acteurs de la protection sociale ont été opérés en 2020 dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire :

- L'Assurance maladie a alloué une dotation supplémentaire à l'Agence nationale de santé publique (Santé publique France) de 4,8 milliards d'euros afin de lui permettre de financer notamment les achats de masques, d'équipements de protection.
- Les organismes complémentaires du champ de la protection sociale (mutuelles et institutions de prévoyance) ont versé une contribution exceptionnelle destinée au financement des dépenses supplémentaires de l'Assurance maladie (0,5 milliard d'euros).

Enfin, l'Assurance maladie a également compensé les pertes de recettes des hôpitaux public, en s'appuyant notamment sur le dispositif des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC). Cette prise en charge des pertes des hôpitaux n'a pas été estimée dans le cadre des CPS. Par ailleurs, ce transfert est interne au régime de l'assurance sociale publique et n'a donc pas d'effet apparent dans CPS, les transferts internes étant consolidés.

Les fonctionnaires qui ont dû garder leurs enfants pendant les fermetures des crèches et des écoles ont bénéficié d'autorisations spéciales d'absence et leur rémunération a été maintenue à 100 % sans passer par un canal financier isolé. Cela s'apparente à une forme de chômage partiel mais ne peut être chiffré, faute de pouvoir isoler le montant total des salaires versés auquel il correspond.

Au total, les dépenses exceptionnelles directement liées à la pandémie de Covid-19 sont estimées à au moins 45,8 milliards d'euros en 2020 (35,3 milliards d'euros de prestations sociales exceptionnelles et 10,5 milliards d'euros d'emplois divers exceptionnels).

En matière de comparaison internationale, il faut noter les difficultés d'harmonisation du classement des dépenses exceptionnelles liées à la crise. Ces dépenses prennent des formes très variées et ne sont, de par leur caractère exceptionnel, pas identifiées dans le cadre comptable du règlement du système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (Sespros). La concertation entre États membres, encore inachevée à ce jour, doit permettre d'améliorer la comparabilité des données sur la protection sociale.

Encadré 2 La part du risque emploi dans les prestations croît dans toute l'Europe en 2020

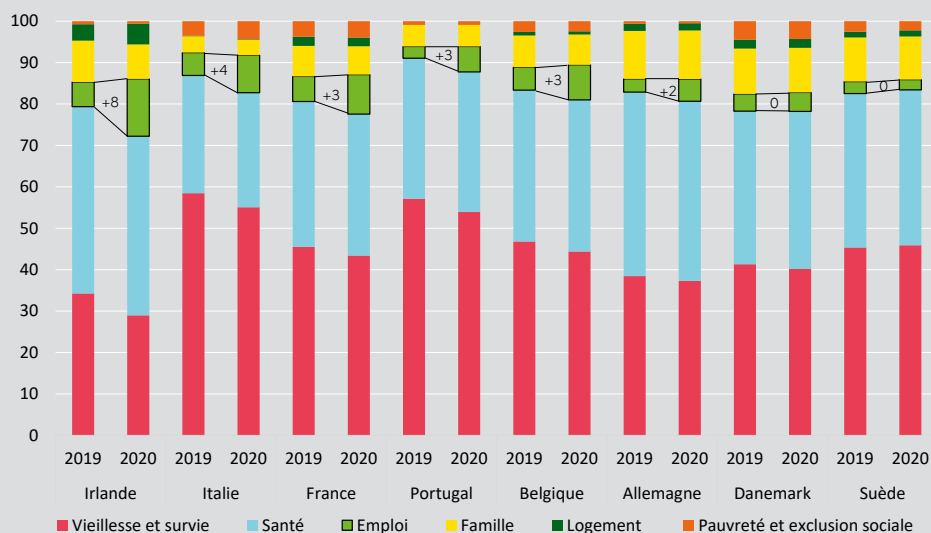
L'augmentation de la part de la fonction emploi dans l'ensemble des prestations est très élevée en 2020. Parmi l'ensemble des dépenses de protection sociale, la part du risque emploi augmente respectivement de 8, 4 et 3 points de PIB en Irlande, en Italie et en France. En Belgique, en France, en Italie, en Irlande et au Portugal, le risque emploi devient le troisième poste de la protection sociale en 2020 devant le risque famille.

Les prestations vieillesse-survie, qui recouvrent principalement le versement des pensions de retraite, ainsi que les prestations du risque santé continuent de constituer la part prépondérante de l'ensemble des prestations versées en Europe : de 72 % à 88 % des prestations parmi les pays proposés dans le graphique ci-dessous (respectivement en Irlande et au Portugal) [graphique]. Le partage entre les prestations vieillesse-survie et santé dépend de la structure démographique et du niveau du taux de remplacement des retraites. En Irlande, par exemple, où la population est plus jeune et le taux de remplacement des retraites servies par le service public est parmi le plus bas d'Europe, le risque santé est plus élevé que le risque vieillesse. À l'inverse, en Italie où la population est plus âgée et le taux de remplacement des retraites parmi les plus importants d'Europe, le risque vieillesse est largement dominant.

La part du risque vieillesse diminue relativement à l'ensemble des dépenses de prestation sociale dans la plupart des pays observés (en dehors de la Suède). La part des prestations santé est quant à elle plutôt stable par rapport à l'ensemble des dépenses de prestation sociale (en dehors de l'Irlande où la part diminue), ce qui atteste en réalité de leur forte progression (au même rythme que l'ensemble des dépenses).

Graphique Évolution de la structure des prestations de protection sociale par risque en 2020

En % du total des prestations



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).

Lecture > En Irlande, en 2020, les prestations de protection sociale se décomposent de la façon suivante : 29 % pour la vieillesse et la survie, 43 % pour la santé (maladie et invalidité), 14 % pour l'emploi, 8 % pour la famille, 5 % pour le logement et 1 % pour la pauvreté et l'exclusion sociale. La part du risque emploi passe de 6 % à 14 % entre 2019 et 2020, soit une augmentation de 8 points de pourcentage.

Source > Eurostat, Sespros, early estimate 2020 et données semi-définitives 2019.



Contexte de l'année 2020 : la France et l'Europe au temps de la Covid-19

Solal Chardon-Boucaud, Julie Latourelle et Mickaël Portela

Devant l'ampleur de la crise sanitaire et des restrictions associées, l'activité économique s'est effondrée en Europe en 2020 (-5,9 % dans l'Union européenne à 27 [UE-27], -7,9 % en France). Même si l'envolée du chômage a été contenue par les dispositifs d'activité partielle, les déficits des États ont augmenté de façon inédite (-6,9 % dans l'UE-27, -9,1 % en France), du fait d'un effet « ciseaux » associant baisse des recettes et hausse des dépenses publiques. Ce contexte conjoncturel exceptionnel a pesé à plein sur l'équilibre des systèmes de protection sociale, qui pâtit par ailleurs du vieillissement structurel de la population européenne.

L'activité économique chute dans les pays de l'Union européenne en 2020

En 2020, le **produit intérieur brut** (PIB) de l'**Union européenne à 27** (UE-27) diminue de 5,9 % sous l'effet de la pandémie mondiale¹ (*graphique 1*). Une telle baisse n'a jamais été observée depuis la création de l'UE et, plus généralement, depuis l'après-guerre en Europe. La récession liée à la crise sanitaire de la Covid-19 est en particulier plus marquée que celle qui avait suivi la crise des « *subprimes* » : en 2009, le PIB avait baissé de 4,3 % dans les pays de l'actuelle UE-27. Ce recul historique de l'activité en 2020 s'explique avant tout par les restrictions mises en place pour faire face à l'ampleur de la crise sanitaire, notamment l'instauration de confinements ou de couvre-feux durant plusieurs semaines dans la quasi-totalité des pays européens. Sous l'effet de ces mesures, on assiste à l'effondrement de pans entiers de l'activité économique (restauration, tourisme, etc.) ainsi qu'à une baisse généralisée de la consommation. L'année 2020 vient ainsi mettre un terme à six années de croissance économique relativement soutenue pour l'UE-27, avec des évolutions du PIB en volume toujours supérieures à 1,6 % entre 2014 et 2019.

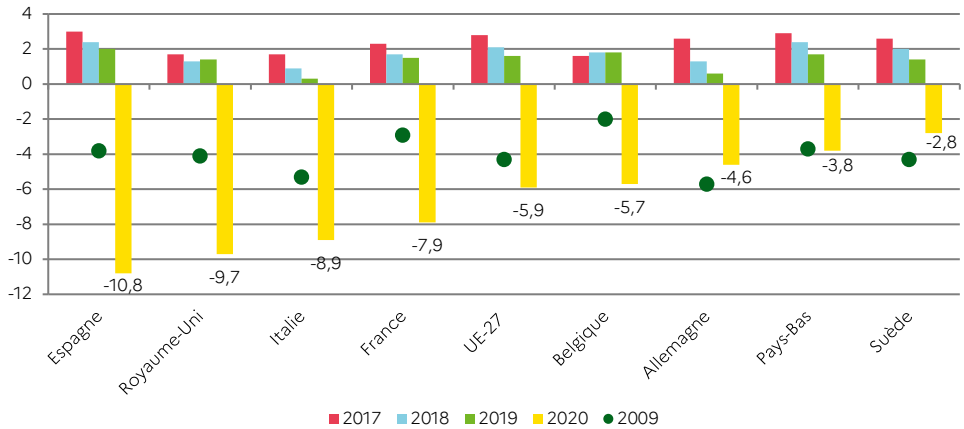
L'activité recule dans tous les pays d'Europe en 2020, mis à part en Irlande (+5,9 %) où le PIB est artificiellement gonflé par le chiffre d'affaires des GAFAs (Google, Apple, Facebook et Amazon). Les niveaux de récession sont néanmoins très différents suivant les pays. Si la chute du PIB est très importante en Espagne (-10,8 %) et au Royaume-Uni (-9,7 %, hors champ de l'UE-27), les dégradations sont nettement moins marquées en Suède (-2,8 %), aux Pays-Bas (-3,8 %) et, dans une moindre mesure, en Allemagne (-4,6 %). En Suède et en Allemagne, la chute de l'activité est d'ailleurs moins significative en 2020 qu'elle ne l'avait été lors de la première année qui avait suivi la crise financière de 2008 : leur PIB avait respectivement diminué de 4,3 % et de 5,7 % en 2009. L'une des explications de ces relatifs meilleurs résultats réside dans le moindre niveau des contraintes en vigueur lors de la première vague de l'épidémie au printemps 2020. L'Allemagne, où le premier pic épidémique avait été de moins grande ampleur, et la Suède, qui avait recherché l'immunité collective via une circulation « maîtrisée » du virus, présentent ainsi un indice de restriction moins élevé que la France : 51,8 et 49,0 en moyenne sur l'année 2020, contre 54,3 pour la France. À l'échelle européenne, et plus largement mondiale, le niveau des restrictions sanitaires est l'un des facteurs clés ayant influencé la variation du PIB (Baleyte, *et al.*, 2021) (*carte*).

En France, l'activité économique baisse de 7,9 % en 2020, une chute d'une ampleur supérieure à la moyenne européenne. Le choc sur le PIB est particulièrement important au deuxième trimestre (-18,8 % par rapport au même trimestre en 2019), au cours duquel le premier confinement (du 17 mars au 11 mai) a porté un coup d'arrêt à toute l'économie. L'effet est moins marqué au quatrième trimestre (-5,0 % par rapport au niveau d'un an auparavant), pendant lequel les effets du deuxième confinement (du 29 octobre au 15 décembre) se sont surtout traduits sur les dépenses de consommation des ménages : celles-ci baissent de 6,6 % au quatrième décembre 2020 par rapport à quatrième trimestre 2019. Les restrictions en France, particulièrement drastiques lors de la première phase épidémique au printemps, avaient été assouplies à l'automne avec, notamment, la réouverture des écoles.

1. L'ampleur de la pandémie en termes de décès est évoquée dans l'encadré.

Graphique 1 Évolution du PIB en Europe entre 2017 et 2020

En volume en %

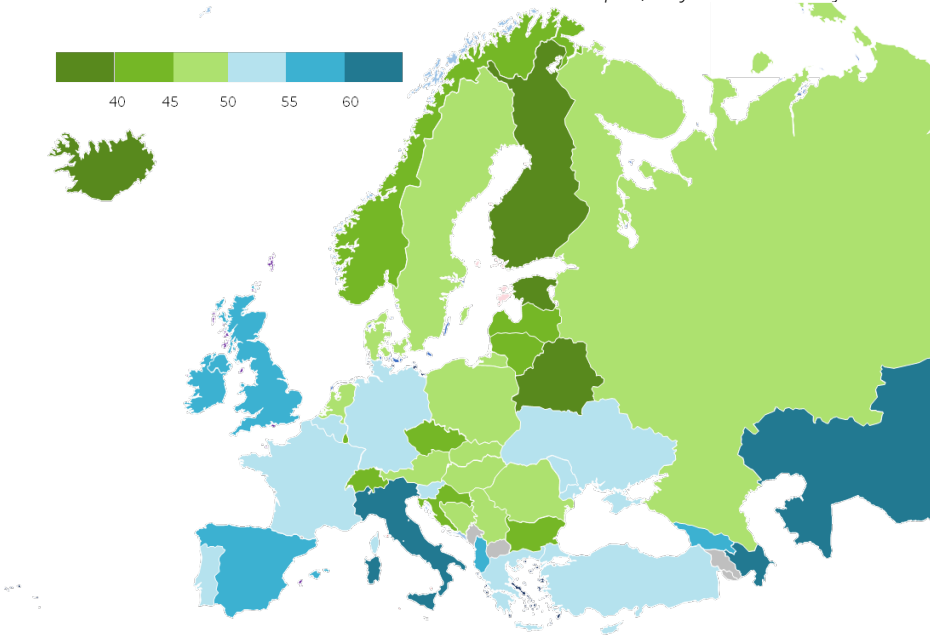


Lecture > Le PIB espagnol baisse de 10,8 % en 2020 (en jaune), après 2,0 % en 2019 (en vert), 2,4 % en 2018 (en bleu) et 3,0 % en 2017 (en rouge). Pendant la crise de 2009, le PIB espagnol avait baissé de 3,8 %.

Sources > Eurostat; Insee, Office for National Statistics (Royaume-Uni).

Carte Intensité des restrictions sanitaires imposées en Europe en 2020

Indice de restriction de l'université d'Oxford, moyenne des scores journaliers en 2020



Note > L'indice de restriction de l'université d'Oxford est un indicateur composite, variant entre 0 (le moins strict) et 100 (le plus strict), qui donne une vision moyenne de l'intensité des mesures de restrictions sanitaires imposées par les gouvernements. Il prend en compte neuf paramètres : la fermeture des écoles, la fermeture des lieux de travail, l'annulation d'événements publics, la restriction des rassemblements publics, la fermeture des transports publics, l'obligation de rester à la maison, les campagnes d'information publique, la restriction des déplacements internes et le contrôle des voyages internationaux.

Lecture > L'indice de restriction de la France est compris entre 50 et 55 en 2020.

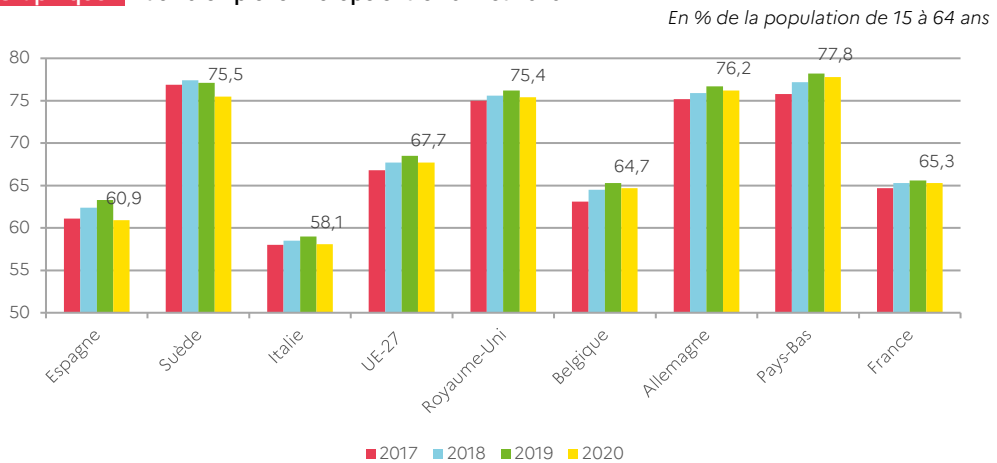
Source > Oxford COVID-19 Government Response Tracker.

Le taux d'emploi se maintient grâce aux dispositifs d'activité partielle

Malgré la chute du PIB, l'envolée du chômage est globalement contenue en Europe en 2020. Dans l'UE-27, pour la population âgée de 15 à 64 ans, le **taux d'emploi** baisse de 0,8 point entre 2019 et 2020, passant de 68,5 % à 67,7 % (graphique 2). S'il existe des différences marquées entre les pays pour ce qui est de la baisse des PIB (*supra*), le taux d'emploi diminue de façon beaucoup plus homogène et moins nettement à l'échelle européenne. La majorité des pays réussissent en effet à contenir sa baisse à moins de 1 point entre 2019 et 2020. Cette dégradation se limite même à -0,3 point en France, l'une des baisses les plus faibles de l'UE. Le marché du travail se dégrade néanmoins fortement en Espagne et en Suède, avec des diminutions respectives de 2,4 et 1,6 points.

La relative stabilité de l'emploi s'explique avant tout par la mise en place de dispositifs d'**activité partielle**, d'une ampleur sans précédent. Ces derniers permettent aux entreprises de conserver leurs salariés non mobilisés ou sous-utilisés à un coût très réduit, *via* la prise en charge de tout ou partie de leur salaire. Au pic de l'épidémie, en avril 2020, la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas comptent respectivement 29 %, 28 % et 27 % d'actifs en activité partielle, alors que ce nombre avait fluctué entre 1 % et 6 % en Europe lors de la crise financière de 2008. De ce fait, le taux d'emploi baisse beaucoup moins en 2020 qu'il ne l'avait fait en 2009. Ces chiffres ne sauraient toutefois présager des évolutions futures du marché de l'emploi, et l'impact des mesures gagnera également à être apprécié à moyen terme.

Graphique 2 Taux d'emploi en Europe entre 2017 et 2020



Lecture > En Espagne, le taux d'emploi est de 60,9 % pour les 15-64 ans en 2020 (en jaune), après 63,3 % en 2019 (en vert), 62,1 % en 2018 (en bleu) et 61,1 % en 2017 (en rouge).

Sources > Eurostat, *Labour Force Survey (LFS)* ; *Office for National Statistics (Royaume-Uni), Labour Market Survey*.

Une augmentation historique des déficits des États

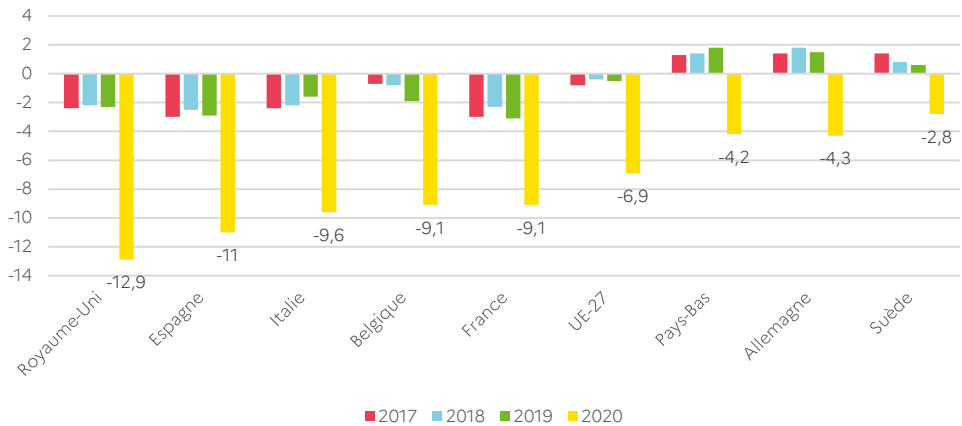
La crise de la Covid-19 entraîne une détérioration considérable de la situation budgétaire de l'ensemble des pays européens en 2020, avec un fort accroissement des **déficits publics** au sens des critères de convergence du traité de Maastricht (graphique 3). Pour répondre aux défis posés par la pandémie, tous les États européens augmentent en effet massivement leurs dépenses de **protection sociale**. Dès le début de la crise sanitaire, l'Union européenne a gelé la règle qui prévoit un déficit maximal de 3 % du PIB pour les pays de la zone euro, et ce pour l'ensemble de l'année.

En 2020, le déficit moyen des États de l'UE-27 atteint 6,9 % du PIB. Le besoin de financement des administrations est particulièrement important au Royaume-Uni (-12,9 %, hors champ de l'UE-27) et en Espagne (-11 %). Cela s'explique par les efforts massifs consentis par ces deux pays pour sauvegarder leurs économies, mais aussi par le fait qu'ils ont subi un choc d'activité plus élevé que la moyenne des pays européens. Le déficit est également très élevé en Italie (-9,6 %), en Belgique (-9,1 %) et en France (-9,1 %). Il est d'une ampleur moindre en Allemagne (-4,3 %), pays relativement préservé par la crise sanitaire lors de la première vague.

Cette hausse spectaculaire des besoins de financement des États vient mettre un terme à une décennie de redressement des comptes publics pour tous les pays européens à la suite de la crise financière de 2008. En 2018, le déficit de l'UE-27 s'élevait à 0,7 % du PIB et l'intégralité des pays de l'Union se conformaient aux critères de convergence. Après neuf années de dépassement du seuil fixé par les traités européens, la France avait renoué avec le respect des critères en 2017 et en 2018, avant de repasser légèrement au-dessus des 3 % de déficit en 2019 (-3,1 %). Le Royaume-Uni, dont le déficit s'était fortement accru à la suite de la crise économique de 2008, retrouvait une situation ordinaire de 2017 à 2019 (-2,3 % du PIB en 2018). Le déficit public de l'Italie se maintenait sous le seuil de 3 % du PIB depuis 2012 (-1,6 % en 2018). En Allemagne, les administrations publiques étaient excédentaires entre 2014 et 2019.

Graphique 3 Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations

En % du PIB



Lecture > Au Royaume-Uni, le déficit public atteint 12,9 % du PIB en 2020 (en jaune), après 2,3 % en 2019 (en vert), 2,2 % en 2018 (en bleu) et 2,4 % en 2017 (en rouge).

Sources > Eurostat, *Labour Force Survey (LFS)* ; Insee, Comptes nationaux ; *Office for National Statistics (Royaume-Uni), Economic Accounts*.

Un choc à la baisse sur les recettes, à la hausse sur les dépenses des États

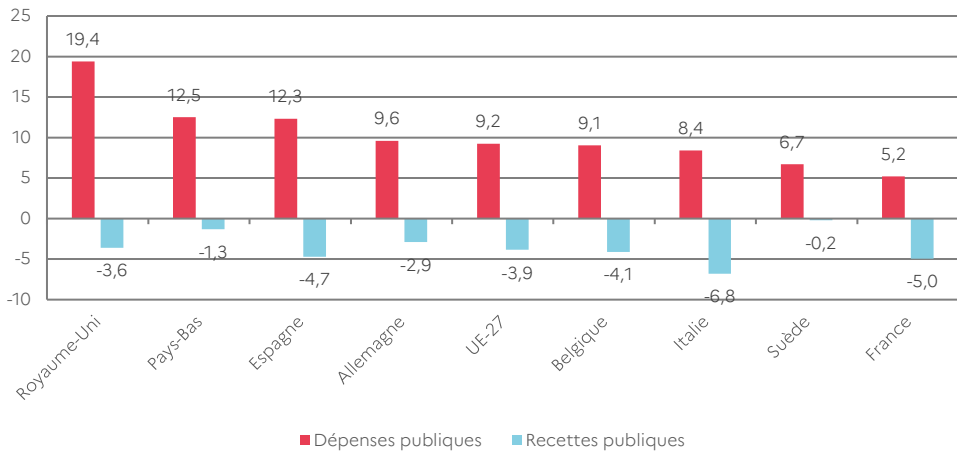
L'accroissement des déficits publics des États en 2020 est d'autant plus fort qu'il résulte d'un effet « ciseaux » entre, d'une part, la baisse des recettes publiques, et, d'autre part, la hausse des dépenses publiques (*graphique 4*).

Les **recettes publiques** diminuent ainsi de 3,9 % dans l'UE-27 entre 2019 et 2020. Certains pays sont significativement plus impactés que d'autres : la baisse des recettes atteint 6,8 % en Italie, contre 1,3 % aux Pays-Bas. En France, la diminution de 5,0 % des recettes provient d'une baisse des **prélèvements sociaux et fiscaux**. Les **cotisations sociales** reculent sous l'effet de la diminution de la masse salariale du secteur privé et des exonérations et report de cotisations accordées pour faire face à la crise. En ce qui concerne les rentrées fiscales, sont principalement concernés l'impôt sur les sociétés, puisque les moins bons résultats des entreprises font baisser leurs bénéficiaires taxables, et la TVA, très impactée par le recul de la consommation des ménages. Les recettes de l'impôt sur le revenu diminuent également, mais dans une moindre mesure, car les **revenus des ménages** diminuent moins que l'activité, grâce au **chômage partiel** et aux mesures complémentaires de soutien.

Les **dépenses publiques** augmentent quant à elles de 9,2 % dans l'UE-27 en 2020. La hausse des dépenses est particulièrement élevée au Royaume-Uni : 19,4 % de plus qu'en 2019. Ce chiffre s'explique par un moindre niveau initial, un coût élevé du chômage partiel, ainsi que par une politique de soutien aux entreprises qui privilégie les subventions directes (et donc comptabilisées dans le budget de l'État), comme en Allemagne (Cœuré, et al., 2021). À l'inverse, la France aide surtout ses entreprises *via* des reports de charge et des prêts garantis par l'État, qui n'apparaissent pas dans les dépenses publiques puisqu'ils ont vocation à être remboursés. Ce choix, couplé au fait que le système de protection sociale français était initialement bien développé et a permis de limiter certaines dépenses exceptionnelles, explique le relativement faible niveau d'accroissement des dépenses publiques en France en 2020 (5,2 %), en comparaison de ses voisins européens.

Graphique 4 Évolution entre 2019 et 2020 des recettes et des dépenses publiques

En %



Lecture > Au Royaume-Uni, les dépenses publiques augmentent de 19,4 % en 2020, les recettes publiques baissent de 3,6 %.

Sources > Eurostat, Comptes nationaux annuels ; Insee, Comptes nationaux ; Office for National Statistics (Royaume-Uni), *General Government Main Aggregates*.

Au-delà de la crise sanitaire, le vieillissement démographique s'amplifie en Europe et pèse sur les ressources de protection sociale

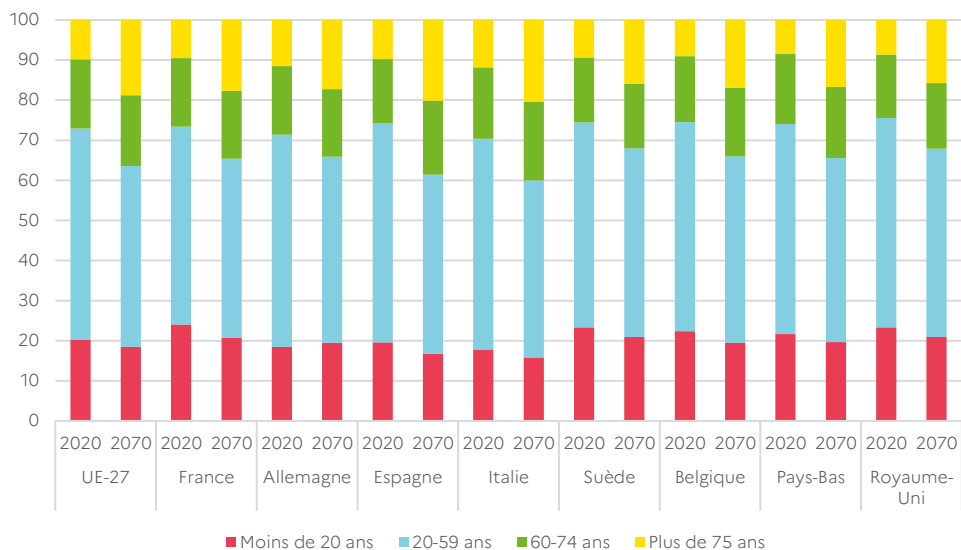
Au-delà de la crise sanitaire, il faut rappeler que la structure de la population européenne continue sa transformation en 2020. La génération du *baby-boom* vieillit, l'espérance de vie tend toujours à augmenter et la fécondité est en moyenne, en 2019, de 1,53 enfant par femme dans l'UE-27, soit un niveau inférieur au seuil de renouvellement des générations. Cette moyenne cache de grandes diversités de fécondité entre pays. Si la France est en tête du classement avec un indice de 1,86², l'Italie et l'Espagne se placent loin derrière avec respectivement 1,27 et 1,23 enfant par femme. La Suède a également un taux de fécondité élevé, 1,71 enfant par femme en moyenne. À ce jour, les jeunes (moins de 20 ans) représentent la plus grande part de la population totale en France (24,1 %), au Royaume-Uni et en Suède (23,3 % chacun) [graphique 5]. L'Allemagne, en revanche, malgré une fécondité moyenne proche de celle de l'UE (1,54 enfant par femme) possède une faible population de jeunes (18,4 %), de l'ordre de celles de l'Italie (17,8 %) et de l'Espagne (19,6 %), qui possèdent pourtant des taux de fécondité plus bas.

Selon les dernières projections de la population de l'Union européenne, la population de 20 à 59 ans, la plus active sur le marché du travail, passerait ainsi de 53 % de la population totale en 2020, à 45 % en 2070. À cet horizon, cette part diminuerait de 10 points en Espagne et de respectivement 8 points en Italie et 7 en Allemagne. La baisse serait moindre en France (-5 points) ainsi qu'en Suède (-4 points). À l'horizon 2070, c'est essentiellement la part des 75 ans ou plus qui devrait augmenter. L'augmentation attendue est en moyenne de 9 points parmi les pays de l'Union, comme en France. L'allongement de la durée de vie et l'augmentation de la part de la population âgée de 60 ans ou plus, et plus particulièrement de 75 ans ou plus, constituent un défi pour les systèmes de retraite, ainsi que pour la prise en charge de la dépendance. L'un des enjeux des pays de l'UE est donc de limiter la contraction de la population en âge de travailler afin de pouvoir financer ces risques.

² En France, la fécondité a baissé significativement en 2020 à la suite du premier confinement, ce phénomène étant très ponctuel. On ne dispose pas encore de l'ensemble des chiffres européens.

Graphique 5 Population par classe d'âge en 2020 en Europe et perspectives à l'horizon 2070

En % de la population totale



Lecture > Pour l'Union européenne à 27 (UE-27), la population de 2020 se répartit entre 20 % de personnes de moins de 20 ans, 53 % de 20-59 ans, 17 % de 60-74 ans et 10 % de plus de 75 ans. En 2070, les projections indiquent une baisse des trois premières catégories et une hausse des plus de 75 ans, catégorie qui atteindrait 19 % de la population totale.

Note > Les projections de population datent de 2018 pour le Royaume-Uni, celles de l'UE de 2020.

Sources > Eurostat; Office for National Statistics (Royaume-Uni).

Pour en savoir plus

> **Baleyte, J., et al.** (2021, mai). L'économie française en 2020 : une année de bouleversements. Insee, *Insee Analyses*, 64.

> **Cœuré, B., et al.** (2021, juillet). Rapport et suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19. France Stratégies.

> **Dahoo, U., Gaudy, L.** (2020, juillet). En France, comme en Europe, un pic de surmortalité lié à la Covid-19 fin mars-début avril. Insee, *Insee Focus*, 200.

> **Pison, G., Meslé, F.** (2021, mars). France 2020 : 68 000 décès supplémentaires imputables à l'épidémie de Covid-19. Ined, *Populations & Sociétés*, 587.

> **Eurostat** (2020). Près de 170 000 décès supplémentaires dans l'UE. Un pic fin mars – début avril.

> **Commission européenne** (2021). The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States.

> **Commission des comptes de la Sécurité sociale** (2021). Les comptes de la sécurité sociale. Rapport provisoire : résultats 2020, prévisions 2021 et 2022.

Encadré Une crise sanitaire de grande ampleur de par ses taux de mortalité

L'amplitude de la pandémie de Covid-19 peut être analysée par le biais de divers indicateurs. Le décompte des décès en France et dans le monde, indicateur simple et direct, du moins en apparence, a souvent été plébiscité pour suivre l'évolution de l'épidémie. Il a notamment été mobilisé quotidiennement par les médias au début de l'épidémie.

Pourtant, habituellement, les données de décès ne sont pas disponibles au jour le jour. L'urgence de la crise sanitaire a conduit chaque pays à mettre en place son propre système de décompte journalier des décès. Ces derniers ont évolué dans le temps, afin de capter de façon plus précise le nombre exact de décès liés à la Covid-19. Au début de la pandémie, seuls les décès confirmés par un test en laboratoire étaient attribués à la Covid-19, puis les « cas probables » (symptômes typiques du virus, contact rapproché avec un cas positif, mention sur le certificat de décès...) l'ont également été. Les lieux de recensement des décès ont également évolué au cours du temps, en fonction de la disponibilité des tests : d'abord concentré dans les hôpitaux uniquement, le décompte s'est ensuite étendu aux établissements d'hébergement pour personnes âgées, provoquant par exemple un pic artificiel dans le décompte quotidien dans le cas de la France. Ainsi, l'aptitude des pays à suivre la mortalité liée au virus et la mise en place des processus destinés à compter les décès varient grandement d'un pays à l'autre. La comparaison internationale de ces données, bien qu'extrêmement importante pour étudier les différentes politiques sanitaires, est donc délicate. L'écart de mortalité toutes causes confondues ou la mortalité excessive issus des données de certificat de décès semblent plus adéquats pour les comparaisons internationales, car ils ne dépendent pas de la méthode de décompte des décès liés à la Covid-19. Ce sont ces indicateurs standards et éprouvés de la statistique publique qui sont ici mobilisés.

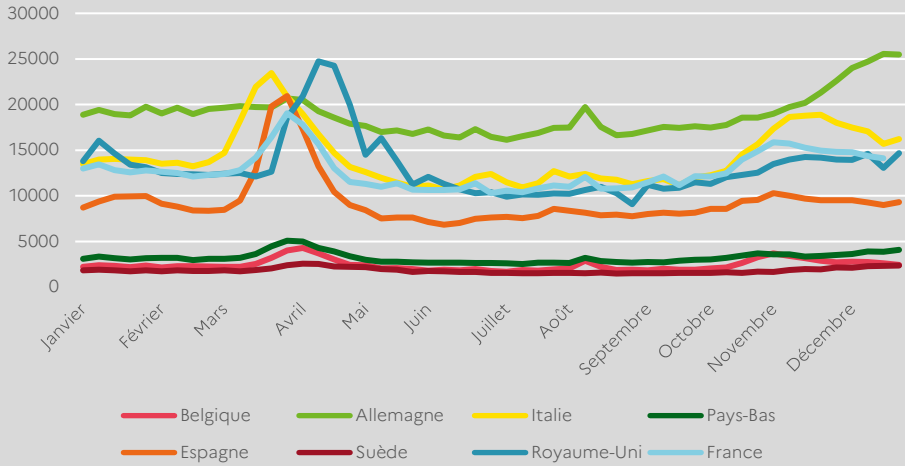
Le nombre de décès toutes causes confondues varie grandement d'un pays à l'autre : il est évidemment avant tout lié à la taille de la population du pays, ainsi qu'à sa structure par âge, mais ses variations infra-annuelles ont également été affectées par la virulence de la crise sanitaire et sa gestion par les autorités publiques. En 2020, hors pic en lien avec les vagues épidémiques, la Belgique, les Pays-Bas et la Suède enregistrent moins de 3 000 décès par semaine (*graphique A*). En Espagne, en Italie, au Royaume-Uni et en France, en dehors des périodes de forte circulation du virus, autour de 10 000 morts par semaine sont enregistrés. L'Allemagne présente des données assez stables, d'environ 15 000-20 000 décès par semaine sur ces périodes. La dynamique des décès toutes causes confondues reste similaire pour l'ensemble des pays étudiés ici (à l'exception de l'Allemagne) : après une très légère baisse par rapport à l'année précédente sur le premier trimestre de l'année, les pays ont connu un pic de décès en mars et avril 2020, période de la première vague de la pandémie, puis à nouveau lors de la deuxième vague à partir d'octobre, mais dans une moindre mesure. Certains pays comme la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne ont également recensé légèrement plus de décès au mois d'août 2020. La Suède, l'Allemagne et le Royaume-Uni n'ont pas connu de pic lors de la deuxième vague, mais plutôt une croissance progressive des décès jusqu'à la fin de l'année.

La mortalité excessive, ici mesurée par l'écart de décès par rapport à la même semaine l'année n-1, est légèrement négative sur les premiers mois de 2020 (*graphique B*). Cette sous-mortalité en début d'année peut s'expliquer par le fait que la grippe saisonnière a fait peu de victimes en Europe en 2020, en comparaison avec l'épidémie de l'hiver 2018/2019 qui avait été assez meurtrière. Si tous les pays ont connu une forte augmentation des décès lors de la première vague de la pandémie de Covid-19 (à l'exception de l'Allemagne), l'intensité de cette surmortalité varie grandement d'un pays à l'autre. L'Espagne est de loin le pays le plus touché, avec plus de 2,5 fois plus de décès la dernière semaine de mars 2020, soit plus de 20 000 décès. La Belgique et le Royaume-Uni (avec un léger décalage dans le temps) ont quant à eux connu jusqu'à deux fois plus de décès par rapport à 2019 lors de cette période. La France enregistre fin mars plus de 60 % de décès supplémentaires. Le surcroît de mortalité s'est réduit progressivement jusqu'à mai et l'ensemble des pays n'a pas connu de surmortalité durant l'été 2020, à l'exception de la Belgique (+55 % mi-août) et dans une moindre mesure les Pays-Bas (+25 %) et l'Allemagne (+20 %). Les pics de surmortalité sont moins importants lors de la deuxième vague, et s'étalent plus progressivement dans le temps. La population belge reste la plus touchée en proportion avec plus de 80 % de décès en plus début novembre et toujours 25 % un mois plus tard. L'Italie est également fortement marquée et enregistre plus de 45 % de décès supplémentaires pendant cinq semaines. La France et l'Espagne connaissent respectivement +38 % et +34 % de décès la première semaine de novembre. La surmortalité augmente progressivement à partir de fin octobre et jusqu'à la fin de l'année en Allemagne, en Suède et au Royaume-Uni.

La pandémie de Covid-19 a évidemment affecté les tendances de mortalité des pays du monde entier. Cependant, les données de surmortalité sont délicates à imputer clairement à telle ou telle cause et de nombreux facteurs entrent en jeu, directement ou indirectement, positivement ou négativement – même si la tendance semble suivre celle de la propagation temporelle de la Covid-19. Le vieillissement de la population entraîne une augmentation naturelle du nombre de décès tous les ans. Une partie des individus décédés de la Covid-19, les plus souvent âgés ou fragiles, seraient décédés en 2020 à cause d'autres pathologies (Pison, Meslé, 2021).

Graphique A Nombre de décès toutes causes confondues en 2020, par semaine

En nombre

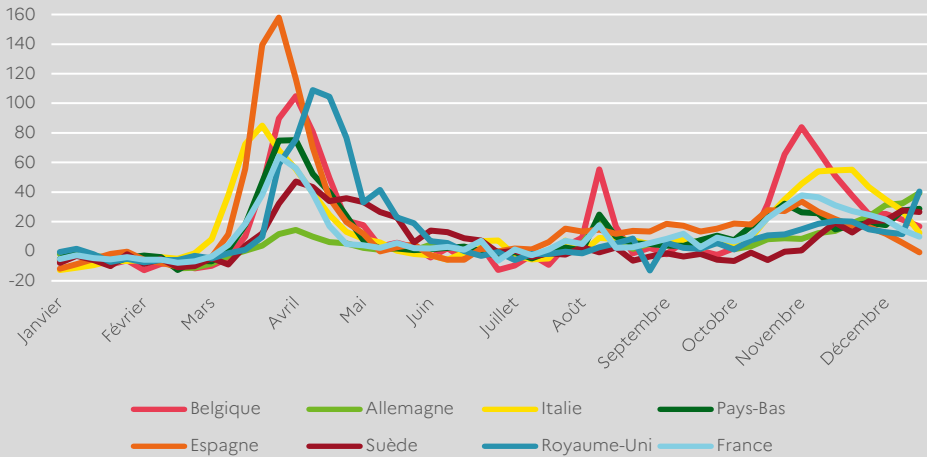


Lecture > En France (en bleu clair), le pic du nombre de décès est atteint en avril 2020 avec 19 052 décès.

Source > OCDE.

Graphique B Mortalité excessive en 2020, par semaine

Variation par rapport à la moyenne, en %



Lecture > La dernière semaine de Mars 2020, l'Espagne recense près de 160 % de décès supplémentaires par rapport à la moyenne habituelle des décès.

Source > OCDE.