

# PROTÉGER L'EMPLOI ET LUTTER CONTRE LA DÉGRADATION DU REVENU DES MÉNAGES UN BILAN DES PRINCIPALES POLITIQUES SOCIALES ENGAGÉES EN EUROPE FACE À LA CRISE SANITAIRE

**Solal Chardon-Boucaud**

*Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)*

---

Cet article étudie les politiques de sauvegarde de l'emploi et de préservation du revenu des ménages déployées dans plusieurs pays européens (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Suède, Portugal, Irlande) pour faire face à la crise sanitaire.

Nous dressons un bilan des mesures d'urgence (chômage partiel, aides exceptionnelles...) mises en place par les États en les rapportant aux évolutions d'indicateurs de performances sociales (taux de chômage, pouvoir d'achat des ménages...). Nous montrons que les politiques déployées ont jusqu'à présent globalement permis d'éviter une forte augmentation du chômage et une dégradation trop marquée du revenu des ménages. Dans l'ensemble, les politiques de protection sociale qui semblent générer les meilleurs résultats sont celles qui ont associé un dispositif d'activité partielle de grande ampleur avec des aides exceptionnelles ciblées sur les foyers les plus précaires.

Nous mettons aussi en perspective, via une élaboration de faits stylisés, les réformes ou projets de réformes qui visent à pallier les faiblesses des systèmes de protection sociale européens mises en exergue par la pandémie. Nous montrons que des efforts conséquents sont engagés pour améliorer la couverture de certaines populations à risque (indépendants, jeunes...), accroître la prise en charge des risques emploi et exclusion sociale et améliorer les services fournis aux citoyens dans les secteurs de la santé et des soins de longue durée.

*Mots clés* : Covid-19, protection sociale, activité partielle, revenu des ménages, pauvreté.

---

Les réponses apportées à la crise de la Covid-19 par les responsables politiques européens se sont nettement distinguées des politiques qui avaient prévalu lors de la crise financière de 2008 (Visentini *et al.*, 2021). Tant au niveau national que supranational, l'accent a été mis sur un fort accroissement des dépenses de protection sociale pour répondre aux défis posés par la pandémie à court, moyen et long termes (Math, 2021). La crise sanitaire a en effet associé un choc d'offre (les restrictions sanitaires empêchant certains travailleurs d'accéder à leur poste de travail et certaines entreprises de vendre) et un choc de demande (les restrictions empêchant les citoyens de consommer librement). Ces deux chocs combinés, d'une ampleur inédite bien que les conséquences aient été inégales selon les secteurs, ont nécessité des mesures actives de soutien à l'emploi, au revenu et à l'investissement public, afin de traiter avec efficacité et rapidité l'urgence sanitaire et sociale (OFCE, 2021). Cela rappelle, comme le souligne Robert Boyer<sup>1</sup>, que les politiques publiques contribuent non seulement à la stabilisation économique mais doivent aussi répondre aux objectifs de redistribution et de protection des individus que la crise et la montée des inégalités ont rendus d'autant plus fondamentaux (Boyer, 2020).

Outre l'adaptation du système de santé qui a dû faire face dans l'urgence à un accroissement du nombre de malades en réanimation, les politiques déployées ainsi que la hausse sans précédent des dépenses de protection sociale qui les a accompagnées soulèvent de multiples questions. La première est celle de leur impact. L'activité partielle, pierre angulaire de la réponse des États, s'est-elle avérée suffisante pour sauvegarder l'emploi et empêcher la détérioration de la situation économique et sociale des citoyens ? Quelles étaient les mécanismes de soutien au revenu les plus appropriés pour limiter l'aggravation de la pauvreté ? À l'échelle de l'Europe, nous montrons que les choix des pouvoirs publics ont jusqu'à présent globalement permis d'éviter une forte augmentation du chômage et une dégradation trop marquée du revenu des ménages, même si ces résultats devront être appréciés sur le long terme. C'est notamment le cas en

---

1. « Cette crise inédite adresse un redoutable avertissement aux économistes », Robert Boyer, *Le Monde*, mars 2020.

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 selon les estimations de l'Insee. 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). Dans l'ensemble, les politiques de protection sociale les plus efficaces semblent être celles qui ont associé un dispositif d'activité partielle de grande ampleur, permettant de limiter les destructions d'emplois et d'assurer un revenu de remplacement au gros des actifs, avec des aides exceptionnelles ciblées sur les foyers les plus précaires, grandement fragilisés par la crise.

Une seconde question soulevée par les politiques déployées face à la crise sanitaire a trait à l'avenir de la protection sociale dans un monde redessiné par la pandémie. Partout en Europe, la crise a mis en exergue d'importantes faiblesses au sein des systèmes de protection sociale. Cette mise en évidence a catalysé la mise en place de réformes comme l'instauration d'un revenu minimum en Espagne, annoncée par le PSOE au pouvoir avant la pandémie. Cela a également poussé certains pays à engager de nouvelles réformes structurelles, par exemple concernant l'imposition des indépendants ou le système de soins au Royaume-Uni. Même si de fortes zones d'incertitude subsistent, nous montrons que les évolutions en cours laissent espérer que des réponses durables pourront être apportées aux aspirations des citoyens à plus de sécurité sanitaire, sociale et économique.

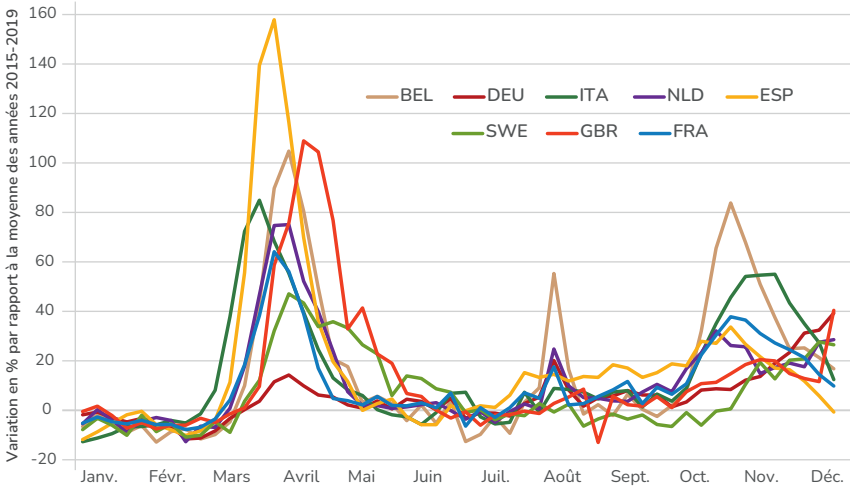
### **Un contexte inédit de surmortalité et de restrictions sanitaires**

La crise de la Covid-19 est une crise multiple dont les deux principales composantes – sanitaire et économique – sont intimement liées.

Sur le plan sanitaire, en Europe, en 2020, la diffusion du virus a provoqué des pics de mortalité très marqués au printemps puis à l'automne. L'analyse de la mortalité excessive, mesurée par l'écart entre le nombre de décès sur une semaine donnée en 2020 et la moyenne des décès sur cette même semaine au cours des cinq dernières années (graphique 1), montre que le pic de mortalité a été particulièrement fort lors de la première vague de l'épidémie, au printemps 2020. Tous les pays d'Europe de l'Ouest sont alors concernés, à l'exception notable de l'Allemagne, quasiment épargnée par cette première vague. L'intensité de la surmortalité varie toutefois

grandement d'un pays à l'autre. L'Espagne est le pays le plus touché avec jusqu'à 2,5 fois plus de décès que la moyenne lors la dernière semaine de mars 2020.

Graphique 1. Mortalité excessive en 2020, par semaine



Ce graphique n'inclut pas l'Irlande, le Luxembourg et le Portugal pour faciliter la lisibilité.

Note : La dernière semaine de mars 2020, l'Espagne recense près de 160 % de décès supplémentaires par rapport à la moyenne des décès au cours des cinq dernières années.

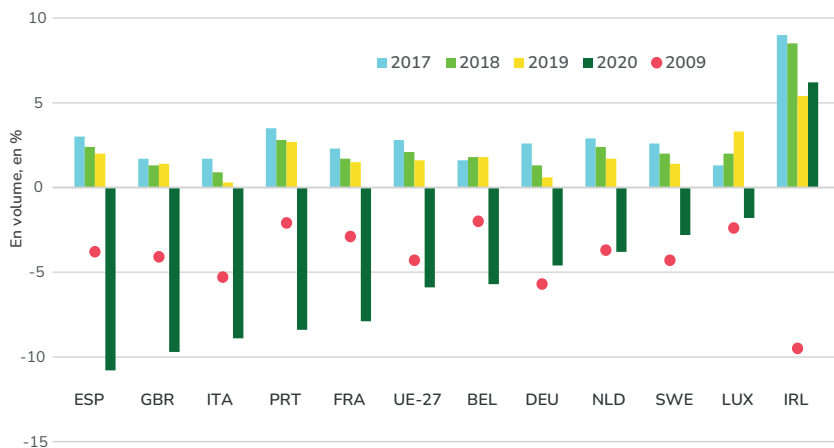
Source : OCDE, Statistiques sur la santé.

Le surcroît de mortalité diminue ensuite progressivement jusqu'à l'été. En juillet et en août 2020, seule la Belgique (+55 % de surmortalité mi-août) et, dans une moindre mesure, les Pays-Bas (jusqu'à +25 %) et l'Allemagne (jusqu'à +20 %) connaissent des décès significativement plus nombreux que la moyenne. L'épidémie connaît un regain à l'automne mais avec des pics de mortalité moins élevés qu'au printemps et s'étalant plus progressivement dans le temps. La population belge est alors la plus touchée avec plus de 80 % de décès supplémentaires début novembre et toujours 25 % un mois plus tard. L'Allemagne connaît quant à elle ses pics de surmortalité les plus intenses de l'année (jusqu'à +40 % fin décembre).

Face à l'ampleur de la crise sanitaire, le maintien du bien-être collectif impose aux États de limiter le nombre de morts. Pour ce faire, les pouvoirs publics imposent en 2020 des restrictions sanitaires drastiques (carte 1), avec notamment l'instauration de confinements ou de couvre-feux durant plusieurs semaines dans la quasi-totalité des pays

européens. Or ces mesures ont des impacts extrêmement élevés sur l'économie puisqu'elles conduisent à l'effondrement de pans entiers de l'activité (restauration, tourisme, etc.) ainsi qu'à une baisse généralisée de la consommation. En 2020, le produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne à 27 (UE-27) diminue ainsi de 5,9 % sous l'effet de la pandémie mondiale (graphique 2). Une telle baisse n'avait jamais été observée depuis la création de l'Union européenne et plus généralement depuis l'après-guerre en Europe.

Graphique 2. Évolution du PIB entre 2017 et 2020 (en volume en %)



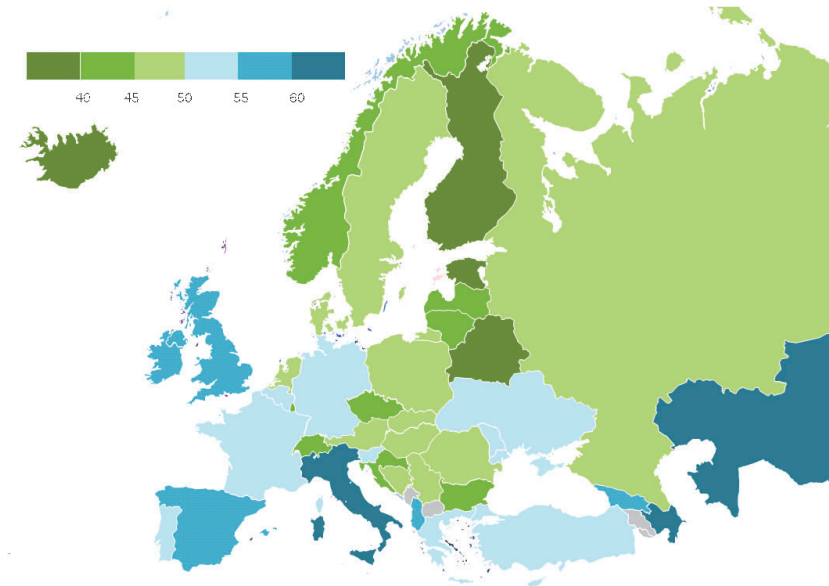
Sources : Eurostat, Comptes nationaux annuels ; Insee, Comptes nationaux ; Office for National Statistics (RU), GDP.

Les niveaux de récession sont 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 %). L'Irlande, où les GAFAs jouent un rôle prépondérant dans la croissance du PIB, voit quant à elle sa richesse nationale augmenter de 6,2%. En Suède et en Allemagne, l'une des explications des relatifs meilleurs résultats des deux pays 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 (carte 1). 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 1. Intensité des restrictions sanitaires imposées en Europe en 2020

Moyenne des scores journaliers de l'indice de restriction de l'université d'Oxford 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.

Source : Oxford COVID-19 Government Response Tracker.

Face à la pandémie de Covid-19, l'optimisation de la situation économique et de la situation sanitaire sont donc antinomiques puisqu'il est nécessaire d'effectuer des arbitrages entre sévérité de l'épidémie et sacrifices économiques. Dans un contexte de multiplication des travaux en sciences économiques mais aussi de questionnement sur les finalités et les méthodes de la discipline (Bastidon et Parent, 2021), plusieurs chercheurs ont ainsi développé des modèles étudiant les interactions entre décisions économiques et dynamiques épidémiques. Eichenbaum, Rebelo et Trabandt (2021) proposent par exemple un modèle d'optimisation sous contrainte

permettant d'évaluer la meilleure politique d'endiguement à adopter face au virus. Pour ce faire, ils étendent le modèle de référence SIR (*Susceptible-Infected-Recovered*) proposé par Kermack et McKendrick (1927), de façon à présenter une interaction bidirectionnelle entre l'épidémie et l'économie. Les décisions visant à réduire la consommation individuelle et le nombre d'heures de travail (comme lors d'un confinement permettant de limiter les infections) réduisent la gravité de l'épidémie, mesurée par le nombre total de décès. Ces mêmes décisions augmentent la récession causée par l'épidémie qui provient à la fois d'un choc d'offre (moins de travailleurs) et de demande (moins de consommateurs). Les auteurs montrent qu'il est optimal de mettre en place des mesures de confinement à grande échelle, qui provoquent certes une chute de l'activité économique mais augmentent le bien-être général en limitant le nombre de morts. Ils parviennent à cette conclusion sans prendre en compte (afin de conserver une certaine simplicité dans leur modèle, comme l'expliquent les auteurs) les politiques atténuant les difficultés économiques subies par les ménages et les entreprises.

Notre étude se concentre sur certaines de ces politiques : les politiques sociales visant à sauvegarder l'emploi et à préserver le revenu des ménages<sup>2</sup>. Leur prise en compte apparaît cruciale dans l'optique de proposer une modélisation plus approfondie des meilleures décisions épidémiologiques et macroéconomiques à adopter en temps de crise sanitaire. Même si notre analyse n'a pas vocation à modéliser rigoureusement l'impact des politiques sociales adoptées (voir « Méthodes » ci-après), elle en dresse un premier bilan et fournit des clés de compréhension aux chercheurs qui souhaiteraient perfectionner les modèles du type de ceux d'Eichenbaum *et al.* Cette tentative de bilan, effectuée en mettant en relation les mesures déployées et des indicateurs de performances sociales (voir « Méthodes ») vient compléter plusieurs analyses existantes décrivant les politiques mises en place et leurs effets (Commission européenne 2020, 2021a, 2021b, 2021c, ESPN 2021, Ponton *et al.* 2021).

---

2. Le soutien direct aux entreprises, *via* par exemple des subventions ou des prêts garantis, n'est pas abordé dans l'objectif de restreindre (et donc d'approfondir) le périmètre de l'étude – il aurait néanmoins pu faire l'objet d'une analyse.

## **Objectif de l'étude : mesurer l'évolution des performances socio-économiques au regard des politiques sociales spécifiques engagées par les États pour protéger l'emploi et les niveaux de vie**

Cet article se concentre sur les politiques de sauvegarde de l'emploi et de préservation du revenu des ménages déployées dans 11 pays européens (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Portugal, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Suède, Irlande) pour faire face à la crise sanitaire. L'analyse ne développe pas de méthodologie permettant de mesurer quantitativement l'impact des politiques sociales en question. Comme le souligne Agnès Benassy-Queré<sup>3</sup>, il est en effet particulièrement difficile d'effectuer des évaluations *ex post* rigoureuses dans le contexte de la pandémie de Covid-19 (Benassy-Queré, 2022). Cela supposerait en effet de disposer d'un scénario contrefactuel sans crise et/ou sans soutien public. Or, en 2020 et 2021, tous les pays avancés ont été affectés par l'épidémie ; ils ont par ailleurs déployé des plans de soutien convergeant sur de multiples aspects et dont la mise en place a même été coordonnée au sein de l'Union européenne. Par ailleurs, même s'il était possible d'utiliser un point de comparaison à l'étranger, il resterait très difficile d'identifier, parmi l'ensemble des réponses déployées par les États, l'impact individuel d'une série de mesures en particulier.

Compte-tenu de ces difficultés méthodologiques, cet article ne cherche pas à analyser l'impact *ex post* des politiques sociales mises en place en Europe face à la crise. La stratégie d'analyse s'appuie sur une évaluation des mesures et des moyens engagés par les États et sur leur mise en relation avec des indicateurs de performances socio-économiques. À défaut de quantifier et d'évaluer si certaines approches nationales ont été plus efficaces que d'autres, le rapprochement des mesures adoptées et des évolutions observées permet de dresser un premier bilan des réponses apportées au sein des principaux pays européens.

La première section s'intéresse aux politiques de sauvegarde de l'emploi qui ont notamment consisté en un recours massif à l'activité partielle. Pour pallier la difficulté à obtenir des données fiables et harmonisées concernant les bénéficiaires du chômage partiel, l'analyse s'appuie sur une enquête originale conduite auprès des différents

---

3. « *Ex ante*, *ex post* : les deux jambes pas toujours raccord de l'évaluation », Benassy-Queré, *DG Trésor*, février 2022.



services statistiques européens (encadré). Cette enquête est complétée par un important travail d'analyse statistique et de synthèse pour comparer les caractéristiques des dispositifs d'activité partielle mis en place. Ces éléments sont ensuite mis en relation avec les évolutions observées sur le marché de l'emploi (*via* plusieurs indicateurs, notamment la demande totale d'emploi et le taux de chômage), pour dresser un premier bilan des politiques de sauvegarde de l'emploi déployées.

La seconde section s'intéresse aux mécanismes de soutien au revenu des ménages. La section propose une description des mécanismes en question *via* une élaboration de faits stylisés, ainsi qu'une analyse des évolutions de la pauvreté et du revenu des ménages *via* plusieurs indicateurs, notamment la variation du pouvoir d'achat du revenu brut disponible des ménages et ses composantes. Cette dernière permet de mettre en évidence le fort rôle joué par l'augmentation des prestations sociales. Ce travail d'analyse statistique, assorti d'un important effort d'harmonisation visant à rendre compte de dispositifs nationaux de nature très différente, permet d'établir une première évaluation des politiques de soutien au revenu déployées en Europe.

Enfin, la troisième section, qui relève de l'élaboration de faits stylisés, analyse les réformes ou projets de réformes qui visent à pallier les faiblesses des systèmes de protection sociale européens mises en exergue par la pandémie.

La conclusion explicite les mesures qui semblent avoir généré les meilleurs résultats et tâche de proposer une typologie de pays en fonction de leurs évolutions en termes d'emploi et de revenu des ménages.

L'analyse se concentre uniquement sur 11 pays européens : France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Portugal, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Suède, Irlande. Le fait de se restreindre à des pays européens simplifie l'exercice de comparaison internationale, notamment car cela facilite l'obtention de données suffisamment récentes et comparables pour les principaux indicateurs étudiés – une tâche plus difficile si l'analyse avait inclus des pays comme les États-Unis et le Japon. Les pays de notre périmètre présentent par ailleurs l'avantage de couvrir les quatre modèles de capitalisme européens et d'États-Providences (Amable, 2005 ; Esping-Andersen, 1999 ; Palier, 2021) : le capitalisme libéral (Royaume-Uni, Irlande), le capitalisme social-démocrate scandinave (Suède), le capitalisme européen continental (France, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg) et le capitalisme méditerranéen (Italie, Espagne, Portugal). L'analyse des mesures déployées permet

ainsi de confronter, en matière de politique sociale et de l'emploi, des contextes différents bien que comparables. Nous avons choisi de ne pas inclure davantage de pays européens (et notamment d'Europe de l'Est) pour faciliter la lisibilité de l'analyse.

Pour certains graphiques, les données ne sont pas disponibles dans tous les pays de l'échantillon car la pandémie a rendu plus difficile la publication, ou en tout cas allongé les délais nécessaires à l'obtention de données macroéconomiques fiables pour plusieurs indicateurs (le nombre de bénéficiaires du chômage partiel par exemple). De manière plus générale, les difficultés d'obtention de certaines données posent la question de la réactivité de l'analyse économique en temps de crise (Ragot, 2020 ; Blanchet et Tavernier, 2020 ; Bignon et Garnier, 2020). L'Insee, a par exemple utilisé de nouveaux outils comme Google Trends pour mesurer les phénomènes économiques en temps réel et pallier ces lacunes en matière de données (Insee, 2020). Du fait de leurs limites méthodologiques, il est toutefois moins pertinent de mobiliser de tels instruments pour effectuer des analyses de politiques publiques comme celle que nous nous proposons de faire ici.

---

### Encadré 1. Une enquête originale auprès des organismes statistiques européens pour 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. Eurostat 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. Pour ce faire, une enquête a été réalisée 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, il a été 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, au motif qu'elle ne maintenait pas de lien avec l'emploi occupé précédemment. Cette prestation était considérée comme relevant de l'activité partielle dans la base de données de l'OCDE.

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 economicas, tecnicas, organizativas y de produccion. Du fait de ces doublons, le rapport de l'EMCO-CPS estime que jusqu'à 30 % de la population active espagnole a bénéficié du chômage partiel en 2020 alors que le chiffre corrigé serait 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 (OCDE, 2021b) font état d'une couverture allant jusqu'à 30 % 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.

---

## 1. Préserver les postes de travail : recours au chômage partiel et évolution de l'emploi

### 1.1. Un recours massif à l'activité partielle en 2020 pour soutenir l'emploi et le revenu des ménages

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 hausse forte et 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 active<sup>4</sup> au chômage partiel en avril (graphique 3). Le Luxembourg devance 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 ne comptabilise quant à elle que 14 % de sa population active au

---

4. 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.

chômage partiel à son pic : du fait d'un impact relativement limité de la crise sanitaire au printemps, le pays a fait le choix d'un moindre investissement en matière de dispositifs d'activité partielle. Cette orientation se distingue de celle qui avait prévalu lors de la crise financière de 2009 où l'Allemagne s'était plutôt illustrée par une politique active de soutien au chômage partiel (Koch *et al.*, 2014 ; Eichhorst *et al.*, 2009). Enfin, la Suède (6 %) présente un taux de couverture limité du fait d'une stratégie sanitaire qui visait à limiter l'impact économique du virus, notamment les fermetures administratives.

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.

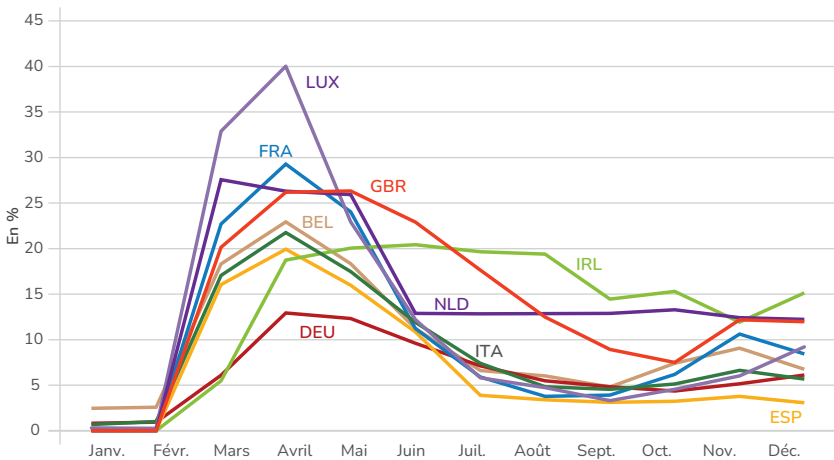
En comparaison, après la crise financière de 2008, le chômage partiel ne concernait qu'entre 1 % et 6 % des employés en Europe – 1 % en France et 6 % en Allemagne (Antonin *et al.*, 2021). À ce titre, il est emblématique que l'une des premières mesures d'urgence adoptées par l'Union européenne ait été 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'emploi<sup>5</sup>.

---

5. 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.

Cette étude ne vise pas à analyser en profondeur pourquoi, en 2020, certains pays ont eu recours à l'activité partielle de manière plus marquée que d'autres ; nous nous proposons plutôt de dresser un premier bilan des mesures prises. Parmi les raisons pouvant expliquer les écarts de couverture par l'activité partielle en Europe, on peut néanmoins mentionner en premier lieu les choix budgétaires et l'intensité de la vague épidémique. Les différences de structuration du tissu productif ont également joué un rôle important (Commission européenne, 2021c ; Coquet, 2021). Certains secteurs ont été plus sensibles aux confinements et aux restrictions sanitaires, notamment l'hôtellerie/restauration et le secteur des arts et du spectacle, mais aussi l'industrie et les transports. D'autres ont pu s'adapter aisément au télétravail (activités financière et d'assurance, secteur de l'information et de la communication, etc.), d'autres ont pu poursuivre leur activité car les consignes sanitaires étaient plus facilement applicables (notamment la construction).

Graphique 3. Part de la population active en activité partielle en 2020



Population active, 15-74 ans.

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

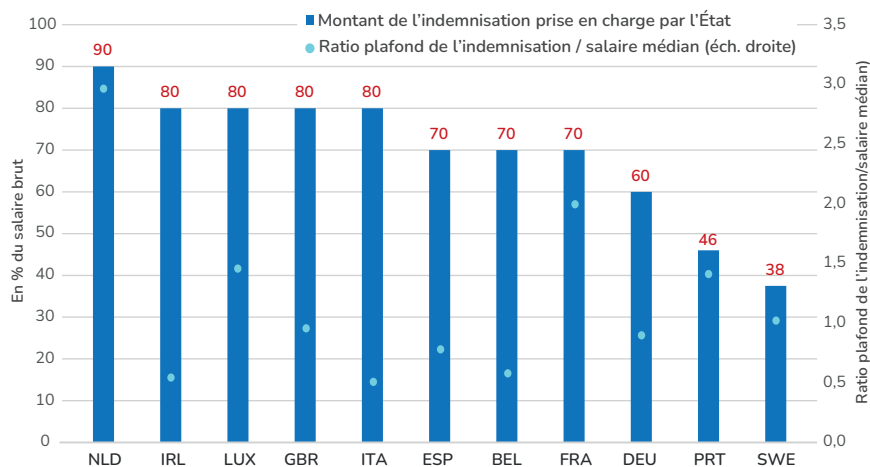
Note : Pour le Royaume-Uni, nous remplaçons le nombre mensuel de bénéficiaires par le nombre quotidien maximum d'emplois concernés par l'activité partielle au cours d'un mois donné. Pour les Pays-Bas, nous remplaçons le nombre mensuel de bénéficiaires par le nombre mensuel d'emplois concernés par l'activité partielle (données Eurostat). Parmi les pays de notre échantillon, la Suède et le Luxembourg n'apparaissent pas sur ce graphique car les données mensuelles concernant le nombre de bénéficiaires de l'activité partielle n'y sont pas encore disponibles pour l'ensemble de l'année 2020. Nous avons cependant pu calculer le pic atteint en avril-mai 2020.

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

## 1.2. Des conditions différenciées d'indemnisation du chômage partiel en Europe

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 2020<sup>6</sup> (graphique 4), 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,

Graphique 4. Montant de l'indemnisation pris en charge par l'État



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 : France : Unedic, 2020 ; autres pays : enquête originale auprès des pays concernés.

6. 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.

connaissent des variations beaucoup plus significatives entre les pays. Ils varient entre 0,51 pour l'Italie et 2,96 pour les Pays-Bas<sup>7</sup>. 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-Uni<sup>8</sup>). 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,

---

7. Le plafond retenu dans le graphique 4 correspond au montant le plus élevé observé dans le pays au cours de l'année. En Allemagne, le plafond est par exemple de 2 892 euros bruts mensuels par mois pour les anciens Länder, et de 2 748 euros par mois pour les nouveaux Länder. 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, soit dans les deux cas, un niveau en moyenne légèrement supérieur au niveau du salaire médian.

8. 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.



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.

### 1.3. Une forte croissance des prestations chômage du fait de l'activité partielle

La dépense publique pour financer l'activité partielle, exprimée en euros en standard de pouvoir d'achat<sup>9</sup> (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 5). Les pays anglophones (Royaume-Uni et Irlande) – qui ont dû créer des dispositifs presque de toutes pièces – ainsi que les Pays-Bas 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 découle en grande partie du chiffre d'affaires des GAFAM (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 instauré un régime d'activité partielle d'une ampleur équivalente du fait d'un impact moins important de la crise sanitaire pendant la période concernée.

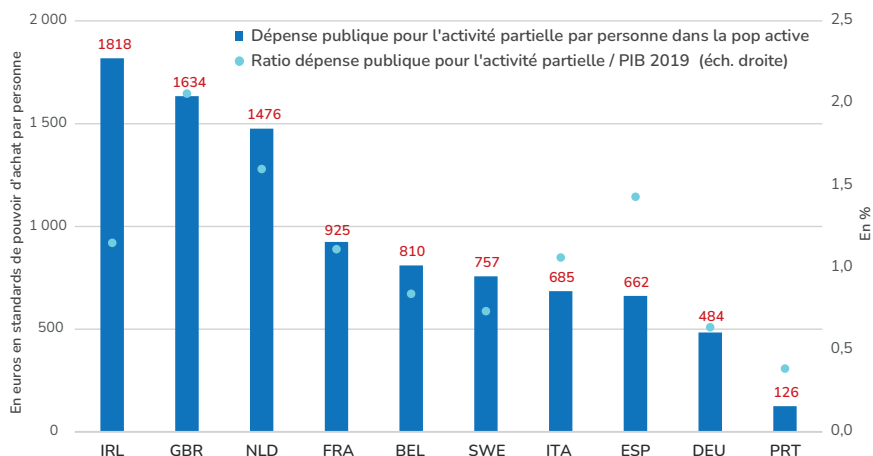
De manière générale, le haut volume de dépense au Royaume-Uni et en Irlande est notable dans la mesure où les dispositifs mis en place n'étaient pas significativement plus généreux que dans les autres pays européens. Le *Coronavirus Job Retention Scheme* (CJRS) britannique présente des caractéristiques similaires à l'échantillon de pays européens considérés (graphique 4). 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

---

9. 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 ».

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 le Royaume-Uni et l’Irlande ont continué d’indemniser un nombre élevé de bénéficiaires entre juin et octobre 2020, à l’instar des Pays-Bas, qui présentent eux aussi un niveau élevé de dépense, d’autant plus que leurs compensations étaient plus généreuses que la moyenne. 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.

**Graphique 5. Dépense publique pour l’activité partielle par personne dans la population active**



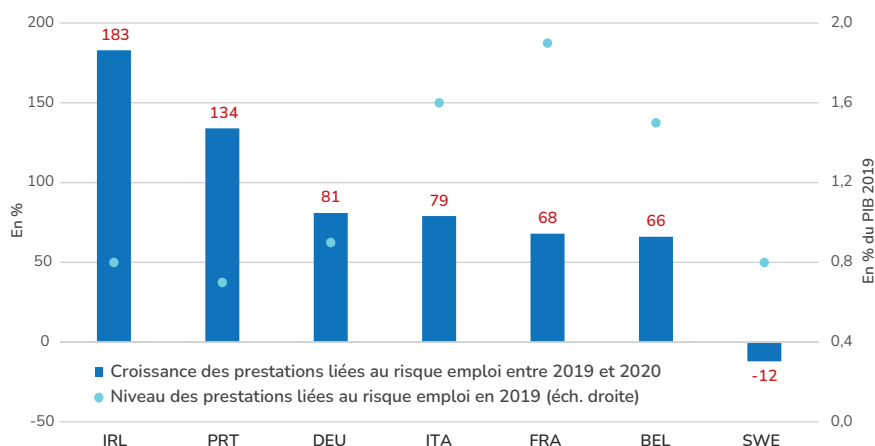
Note : La dépense publique pour l’activité partielle présentée ici correspond aux dépenses annoncées (et non décaissées) par les pouvoirs publics. Le Luxembourg, qui présente une dépense par personne dans la population active particulièrement élevée, a été exclu de ce graphique pour ne pas étirer l’échelle.

Sources : Revue de littérature. Belgique : ONEM. Allemagne : Bundesagentur für Arbeit. Espagne : Presupuesto del Gobierno de Espana. France : DARES. Irlande : Department of Public Expenditure and Reform. Italie : Cassa Integrazione Guadagni. Luxembourg : Commission des finances et du budget. Pays-Bas : Ministerie Van Financiën. Portugal : Direção-Geral do OrçamentoSuède : Regeringskansliet. Royaume-Uni : Office for Budget Responsibility.

La dépense publique exceptionnelle induite par l’activité partielle a également entraîné un bond des dépenses de prestations de protection sociale au titre du risque emploi en Europe en 2020 (graphique 6), du fait d’un effet niveau (générosité moyenne) et volume (nombre de bénéficiaires), selon les estimations précoces pour l’année 2020 du système européen des statistiques intégrées de la protection sociale

(Sespros)<sup>10</sup>. 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 » : service public de l'emploi, 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 l'activité partielle.

Graphique 6. Croissance des prestations liées au risque emploi entre 2019 et 2020



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, parmi notre échantillon, du Royaume-Uni, de l'Espagne, des Pays-Bas et du Luxembourg). Les prestations liées au risque emploi englobent à la fois les prestations associées au chômage partiel, celles liées aux allocations chômage et le reste de la politique de l'emploi (dépenses autres que d'indemnisation, dites « actives » : service public de l'emploi, formation, etc.).

Source : Eurostat, Sespros.

10. 21 pays ont transmis et diffusé leurs estimations précoces des dépenses de prestation de protection sociale fin octobre 2021.

#### 1.4. Une stabilisation de l'emploi en Europe grâce à l'activité partielle

Du fait de la crise sanitaire, la quasi-totalité des pays de notre échantillon 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 7). 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) et la Suède (+2,2) ont connu les dégradations du marché du travail les plus significatives. L'Italie (+0,9), les Pays-Bas (+0,9), la Belgique (+0,5) et donc la France (+0,1) sont ceux où la demande totale d'emploi s'est la plus stabilisée. Cette situation se reflète également dans les chiffres du chômage au sens du Bureau international du travail (graphique 8).

Le fait que la détérioration du marché du travail soit moins marquée que lors de la crise de 2008 semble s'expliquer avant tout par le déploiement généralisé du chômage partiel. Il existe notamment une corrélation entre la variation de la demande totale d'emploi et la part maximum de la population active en activité partielle pendant la crise (graphique 9). Elle suggère que la dégradation de l'emploi a été moins

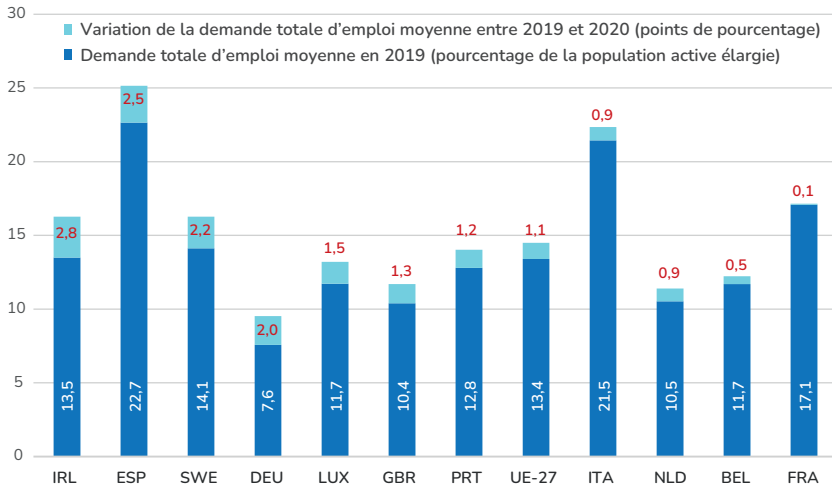
forte dans les pays où le taux de couverture de la population par l'activité partielle était élevé. Les corrélations entre la variation de la demande totale d'emploi et les autres variables étudiées dans cette section, qui présentent certains biais, sont moins marquées.

Les évolutions actuelles de l'emploi ne présagent toutefois pas des évolutions futures puisque le marché du travail pourrait connaître un ajustement significatif dans les trimestres à venir (OFCE, 2021a), notamment dans l'hypothèse où la crise de la Covid-19 freinerait de manière durable la consommation dans certains secteurs comme le tourisme. Ou encore si des entreprises non rentables sont dans un premier temps maintenues artificiellement en activité. Il s'observe, en effet, 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 notamment le cas en 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, ont été 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 de 25 % des emplois correspondent à des contrats à durée déterminée contre 17 % en France (Eurostat, Labour Force Survey, 2018).

En conclusion, même si leurs résultats demandent évidemment à être appréciés sur le long terme, les politiques de chômage partiel qui semblent avoir dégagé les meilleurs résultats en termes d'emploi en 2020 sont celles qui ont assuré un haut niveau de couverture de la population au plus fort des restrictions sanitaires, sans maintien non nécessaire au cours du reste de l'année pour éviter les surcoûts. Les plafonds et les montants des compensations, fruits de choix politiques parfois induits par l'architecture passée des dispositifs, ont permis d'offrir un dédommagement plus ou moins conséquent aux populations. Une prise en charge ciblée des populations pas ou peu couvertes par l'activité partielle était cependant nécessaire pour assurer un bon niveau de protection sociale à toutes les personnes fragilisées par la crise, comme nous allons l'analyser dans la section suivante.

Graphique 7. Variation de la demande totale d'emploi moyenne entre 2019 et 2020

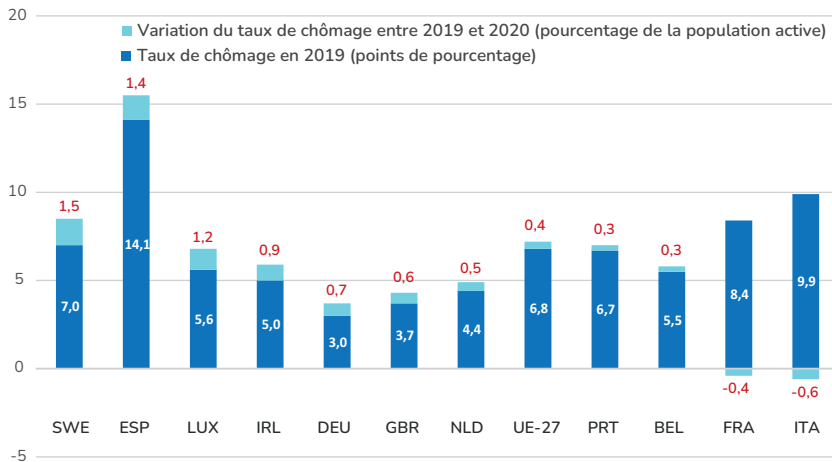


Individus de 15 à 74 ans.

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.

Source : Eurostat, Labour Force Survey.

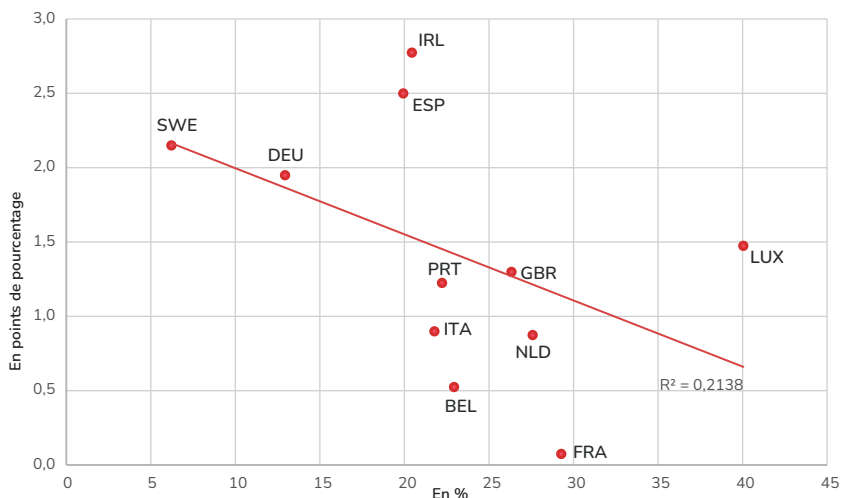
Graphique 8. Variation du taux de chômage entre 2019 et 2020



Individus de 15 à 74 ans.

Source : Eurostat, Labour Force Survey.

Graphique 9. Corrélation entre l'augmentation de la demande totale d'emploi et la part maximum de la population active en activité partielle



Source : Enquête originale pour la part maximum de la population active en activité partielle. Eurostat, Labour Force Survey pour l'augmentation de la demande totale d'emploi.

## 2. Maintenir le revenu des ménages et lutter contre la pauvreté

### 2.1. Des aides exceptionnelles pour soutenir le revenu des ménages

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 éligibles<sup>11</sup>. 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.

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

---

11. 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.



pour les auto-entrepreneurs sans employés (*Solosebstständige*), 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.

Avec les travailleurs indépendants, les ménages à faible revenu ont aussi fait partie des premiers publics concernés par les mesures de soutien au revenu. 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 (*Reddito di Emergenza*, 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 « *mini-jobs* », 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. Ces aides exceptionnelles<sup>12</sup> ont représenté un montant total de plus de 2 milliards d'euros, contribuant à stabiliser le taux de pauvreté (Guarnero *et al.*, 2022).

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 permettaient pas de couvrir cette population (Chevalier, 2021), ainsi qu'aux personnes au chômage avant la pandémie.

## **2.2. L'activité partielle et les aides exceptionnelles ont contenu la dégradation du revenu des ménages en Europe**

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 10). Le pouvoir d'achat du RDB des ménages est égal au RDB en valeur ajusté du déflateur des prix à la 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

---

12. Hors aides à destination des étudiants.

opérations de redistribution (en ajoutant les prestations reçues et impôts versés)<sup>13</sup>.

Le pouvoir d'achat du RDB a été stable ou en augmentation dans la quasi-totalité des pays de notre échantillon, avec notamment des hausses en Irlande (+7,5 %), 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 deuxième 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.

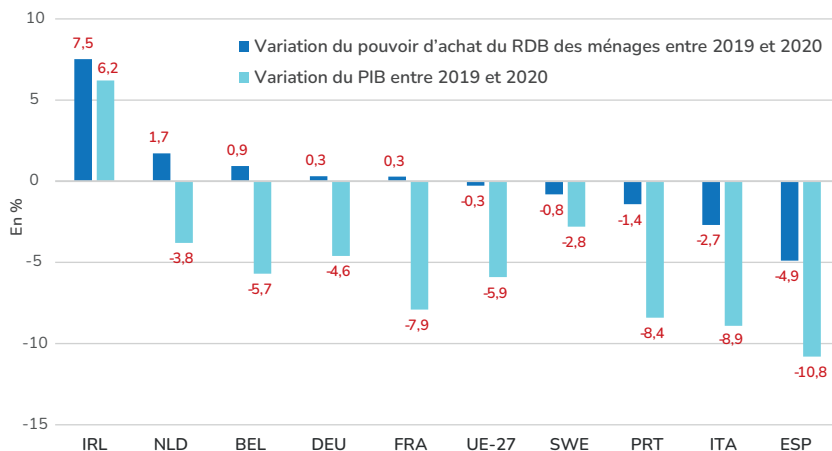
Les contributions à la variation du pouvoir d'achat du RDB<sup>14</sup> en 2020 (graphique 11) montrent que plusieurs composantes ont poussé le pouvoir d'achat du RDB de l'UE-27 à la baisse. C'est notamment le cas des salaires bruts dont la diminution a contribué à une baisse du pouvoir d'achat du RDB de 1,7 point de pourcentage (pp). Les mesures non-gouvernementales de maintien dans l'emploi pendant la crise sanitaire (notamment le télétravail ou la mise en place de protection sanitaire des travailleurs à des postes non éligibles au télétravail) avaient pourtant contribué à contenir leur dégradation. Les revenus de la propriété (-1,7 pp) et le revenu mixte brut (- 0,7 pp), qui correspond au revenu des entrepreneurs individuels, ont également contribué à une baisse du pouvoir d'achat du RDB. L'impact de la baisse des salaires, des revenus des entrepreneurs et des revenus de la propriété 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).

---

13. 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.

14. 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  $A_i$  à la croissance du pouvoir d'achat du RDB entre  $t$  et  $t-1$  est égale à la croissance de la composante  $A_i$  pondérée par son poids dans le pouvoir d'achat du RDB à la période  $t-1$ .

Graphique 10. Variation du pouvoir d'achat du RDB des ménages et du PIB entre 2019 et 2020



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).

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. Parmi les pays de l'échantillon, les données ne sont pas disponibles pour le Royaume-Uni et le Luxembourg.

Source : Eurostat, Comptes nationaux.

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.

Le rôle joué par la hausse des prestations sociales dans la croissance annuelle du pouvoir d'achat du RDB est particulièrement visible en Irlande et en Belgique, avec respectivement +6,4 et +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 (comme c'est la convention dans les autres pays) mais comme des subventions

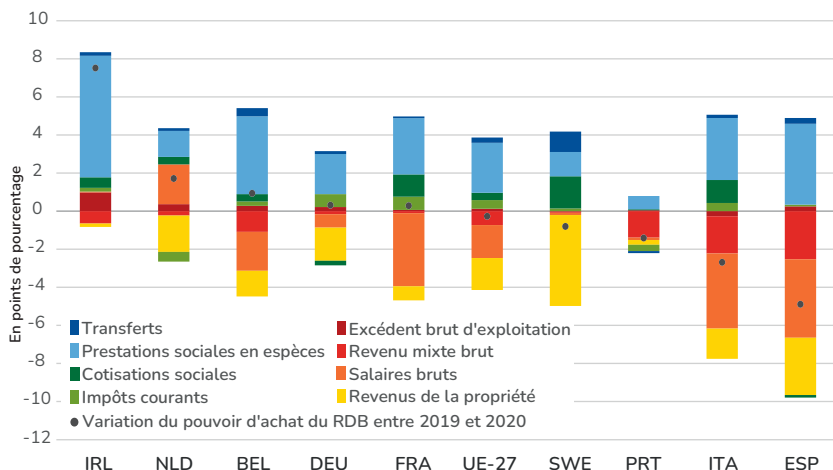
versées aux entreprises qui maintiennent en contrepartie le niveau des salaires qu'elles versent. Par ailleurs, des d'accords de branche négociés au début de l'année 2020, avant la crise de la Covid-19, avaient entraîné une augmentation des rémunérations au sein de plusieurs secteurs économiques néerlandais. Du fait de ce double effet (maintien comptable des salaires dans le cadre de l'activité partielle et hausse des rémunérations *via* les accords de branche), les salaires bruts ont poussé le pouvoir d'achat du RDB à la hausse (+2,1 pp) aux Pays-Bas, contrairement à ce qui est observé dans la majorité des pays européens.

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).

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 conclusion, à l'échelle des pays de notre échantillon, il apparaît globalement que les hausses de prestations sociales (qui ont surtout pris la forme de chômage partiel ou d'aides exceptionnelles) ont joué un rôle prépondérant dans la variation du pouvoir d'achat du RDB des ménages même si d'autres facteurs (très forte diminution des revenus du travail et de la propriété, baisse des impôts) ont aussi eu un impact clé dans certains pays. Le rôle d'amortisseur des politiques sociales apparaît d'ailleurs d'autant plus clairement que la variation du pouvoir d'achat du RDB a été nettement supérieure à l'évolution du PIB dans tous les pays de notre échantillon (graphique 11).

Graphique 11. Variation des principales contributions au pouvoir d'achat du RDB entre 2019 et 2020



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).

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 ( $\Sigma A_i$ ). 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  $t-1$ . Parmi les pays de l'échantillon, les données ne sont pas disponibles pour le Royaume-Uni et le Luxembourg.

Source : Eurostat, Comptes nationaux.

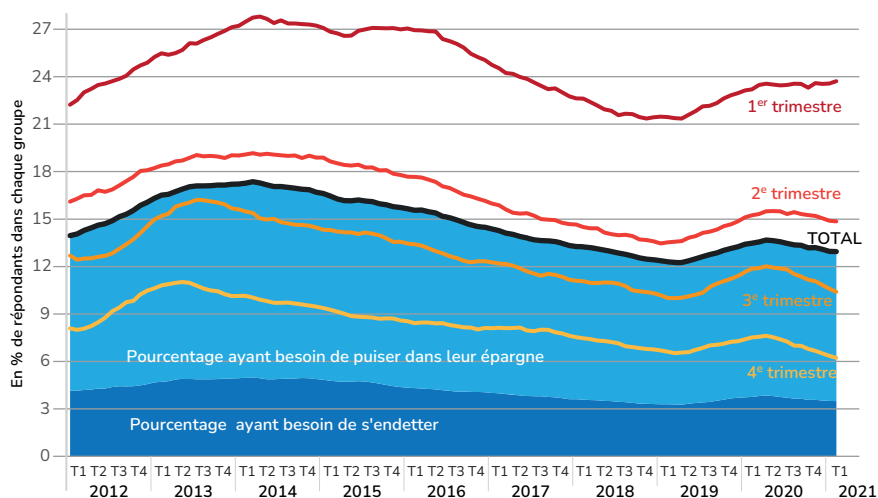
### 2.3. Un impact financier plus fort sur les ménages les plus pauvres

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 certes légèrement augmenté en avril 2020 par rapport au début de l'année (graphique 12). Cette hausse s'inscrit toutefois dans une dynamique engagée depuis le second trimestre 2019 : l'essentiel de la hausse est réalisé lors de la deuxième moitié de l'année 2019, avant la pandémie de Covid-19, et l'on observe plutôt une forme de stabilisation au cours de la première

moitié de l'année 2020. Le pic observé en avril 2020 est par ailleurs 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. Même si la causalité n'est pas évidente, les mesures mises en place par les différents gouvernements européens ont pu avoir des effets sur cette stabilisation de la détresse financière *via* les différents canaux précédemment évoqués : chômage partiel, revenus de remplacement...

Graphique 12. Difficulté financière déclarée dans l'Union européenne par quartile de revenu, 2012 à février 2021



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.

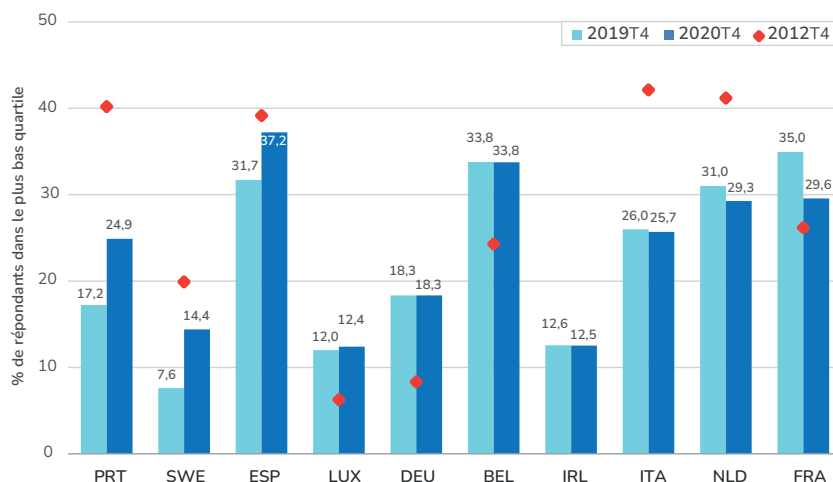
Note : La notion de difficulté financière est fondée sur les déclarations des sondés et est définie comme la nécessité d'avoir recours à ses économies ou à l'emprunt pour pouvoir faire face à ses dépenses courantes. L'évolution de la difficulté financière est indiquée à la fois pour l'ensemble des ménages (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 bleu foncé.

Sources : Commission européenne, Enquêtes consommateurs harmonisées, moyenne glissante sur douze mois (calcul DG EMPL). Ce graphique a été directement repris de la revue trimestrielle *Employment and Social Developments in Europe* (édition de mars 2021) de la Direction générale de l'Emploi de la Commission européenne.

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. Cela peut être relié au fait que l'empêchement de la consommation induit par les confinements affecte les catégories de population de manière très différenciée suivant leur niveau de revenus. Les ménages les plus précaires sont notamment moins concernés par une limitation de leur consommation, essentiellement constituée d'une part incompressible. Au contraire, les restrictions de consommation ont conduit les plus fortunés à accumuler une épargne très importante lors des confinements (Cochard *et al.*, 2021).

L'évolution de la situation financière des plus modestes est néanmoins très contrastée suivant les pays (graphique 13). Entre le quatrième trimestre 2020 et le quatrième trimestre 2019, les difficultés financières déclarées des ménages appartenant au plus bas quartile de

Graphique 13. Difficulté financière déclarée dans l'Union européenne pour le plus bas quartile de revenu – États membres, quatrième trimestres 2012, 2019 et 2020



Pas de données pour l'Irlande en 2012. Parmi les pays de notre échantillon, les données ne sont pas disponibles pour le Royaume-Uni.

Sources : Commission européenne, Enquêtes consommateurs harmonisées, moyenne glissante sur trois mois (calculs DG EMPL). Ce graphique a été directement repris de la revue trimestrielle *Employment and Social Developments in Europe* (édition de mars 2021) de la Direction générale de l'Emploi de la Commission européenne.



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.

#### 2.4. Un taux de pauvreté monétaire globalement en croissance en Europe, mais 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 (carte 2). Il apparaît qu'en Europe le taux de pauvreté monétaire, selon les estimations précoces d'Eurostat<sup>15</sup>, 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 la quasi-totalité 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. Il convient néanmoins d'indiquer que pour un nombre important d'États, les résultats présentent encore un niveau d'incertitude élevé (ils sont donc classés comme « non significatifs statistiquement »)

Parmi les pays où les résultats peuvent être considérés comme significatifs statistiquement, la France constitue une exception notable. Le taux de pauvreté monétaire semble en effet y être stable sur l'année 2020 selon les estimations de l'Insee (Guarnero *et al.*, 2022). Il faut ici souligner le rôle clé que semblent avoir joué les aides exceptionnelles versées aux personnes précarisées par la crise, notamment les primes exceptionnelles accordées aux bénéficiaires du RSA, de l'ASS et

---

15. Les estimations précoces sont obtenues par le biais de modèles de micro-simulation (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 ».



transferts sociaux. Les personnes qui se trouvaient déjà en situation de pauvreté monétaire avant la crise ont ainsi pu voir leur précarité s'aggraver de manière conséquente (Tavernier, 2021). Par exemple, certains étudiants ont été confrontés à des situations de grande précarité car la crise sanitaire a entraîné la suppression de nombreux emplois, également précaires, finançant leur études (Observatoire de la vie étudiante, 2021).

Dans l'ensemble, à l'échelle de notre échantillon, il apparaît que les politiques de protection sociale fondées uniquement sur un recours massif à l'activité partielle étaient insuffisantes. Si le chômage partiel était indispensable pour éviter une destruction massive d'emplois et contenir la dégradation du revenu des ménages, il ne permettait pas d'empêcher que les populations les plus à risque (certaines catégories de jeunes, de travailleurs indépendants et de ménages pauvres) ressortent grandement fragilisées par la crise. Les politiques de protection sociale les plus efficaces semblent ainsi être celles qui ont associé un dispositif d'activité partielle de grande ampleur à des aides exceptionnelles ciblées sur les personnes les plus précaires.

### 3. Mise en perspective des réformes structurelles (ou projets) de la protection sociale induits par la crise sanitaire

#### 3.1. Des réformes pour améliorer la couverture de certaines populations à risque

Par ailleurs, la crise de la Covid-19 a fonctionné comme un révélateur des faiblesses (mais aussi des forces !) existantes au sein des systèmes de protection sociale européens. Elle 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).

Au Royaume-Uni, l'asymétrie dans le traitement des salariés et des indépendants (exemptés d'une partie des cotisations sociales) fait l'objet de débats. Cette asymétrie apparaît désormais comme globalement injustifiée. C'est dans cet esprit que la loi IR 35, qui détermine comment les travailleurs indépendants sont imposés, a été amendée en avril 2021 afin de réduire le nombre d'indépendants exemptés de cotisations<sup>16</sup>.

En France, le débat public a notamment porté sur les difficultés auxquelles font face les jeunes. Certaines des mesures déployées dans le cadre du plan « Un jeune, une solution » commencent certes à montrer des résultats encourageants : les premières évaluations des aides à l'embauche (Martin et Rathelot, 2021 ; Borel *et al.*, 2021), confirment notamment leur rôle positif pour l'emploi des jeunes pendant la crise, comme pendant la crise de 2008-2009 (Cahuc *et al.*, 2019). Mais le manque d'une protection sociale et d'un accompagnement inscrit dans la durée apparaît particulièrement criant, et ce d'autant plus que la France est l'un des rares pays européens pour lesquels l'âge requis pour accéder au revenu minimum est plus élevé que l'âge de la majorité.

Dans ce contexte, de nombreux responsables politiques de l'opposition ont appelé à la mise en place d'un « RSA jeune ». Le gouvernement français actuel n'y est pas favorable mais il a néanmoins annoncé, en novembre 2021, la création du contrat d'engagement jeune qui assure jusqu'à 500 euros d'allocation mensuelle aux jeunes sortis d'études et sans emploi dès lors qu'ils s'engagent dans une démarche active d'accompagnement vers l'emploi.

### **3.2. Mais aussi pour accroître la couverture des risques emploi et exclusion sociale**

La crise a également permis de pointer la faiblesse des niveaux de prise en charge de certains risques dans les systèmes de protection

---

16. Désormais, le statut IR 35 d'un individu n'est plus déterminé par l'individu lui-même mais par les entreprises du secteur privé travaillant avec lui. L'idée est d'augmenter le nombre de personnes classées IR 35, sachant qu'un entrepreneur indépendant catégorisé IR 35 doit payer les mêmes impôts et cotisations qu'un employé.

sociale européens. Au Royaume-Uni, c'est notamment l'insuffisance des prestations versées dans le cadre du dispositif d'arrêt maladie qui a été pointée. Le faible montant des indemnités journalières accordées (*statutory sick pay*, 96 livres par semaine<sup>17</sup>) incite en effet une grande partie des individus à venir sur leur lieu de travail même lorsqu'ils sont malades. Cela a initialement constitué un frein à l'isolement des personnes présentant des symptômes modérés de la Covid-19, censées se confiner pendant 10 jours mais contraintes de subir en contrepartie une perte substantielle de revenus.

Au Danemark, dans un contexte d'augmentation du chômage et notamment du chômage de longue durée, la crise a poussé la confédération danoise des syndicats (FH) à réclamer une augmentation du montant des allocations chômage, jusqu'à 4 000 couronnes (540 euros) supplémentaires par mois d'allocations chômage.

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 personnes<sup>18</sup>. 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).

---

17. En France, l'indemnité journalière (IJ) est égale à 50 % du salaire journalier de base. Elle est majorée en cas de maladie professionnelle : 60 % du salaire journalier de référence jusqu'au 28<sup>e</sup> jour d'arrêt, 80 % à partir du 29<sup>e</sup>. Exemple : pour un salaire de 2 000 euros brut, l'IJ est égale à 65,75 x (50/100), soit 32,87 euros par jour.

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

### 3.3. 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 alors que de nombreuses dépenses de santé spécifiques s'imposaient pour faire face à la pandémie (Chardon-Boucaud, 2021). 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 identifiés<sup>19</sup> : manque de personnel correctement formé, emploi peu sécurisé pour certains aides-soignants (certaines communes ont massivement recours 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

---

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

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 personne<sup>20</sup>.

#### 4. Conclusion

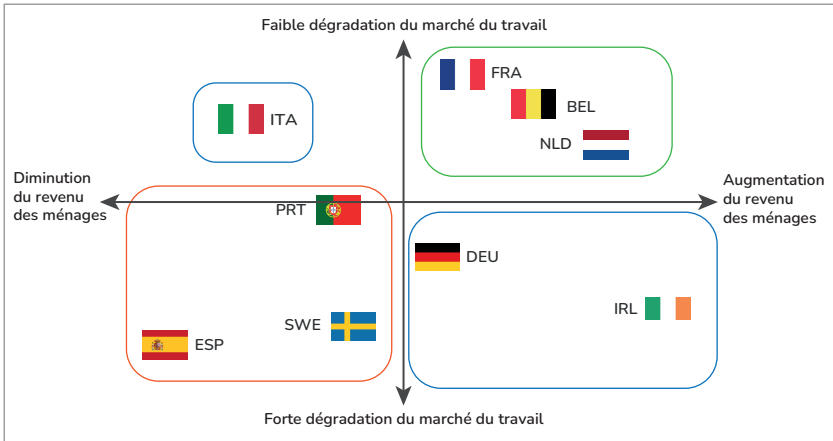
Les éléments d'analyse statistique mobilisés dans cet article montrent que les mesures d'urgence déployées lors de la crise de la Covid-19 par les 11 pays européens que nous avons étudiés ont dans l'ensemble rempli leur rôle. Elles semblent avoir permis de contenir la dégradation du marché du travail et du revenu des ménages même si les foyers aux revenus les plus faibles ressortent presque partout fragilisés par la pandémie. Il convient par ailleurs de rappeler que l'effet réel de la crise ne pourra s'apprécier que sur le long terme. Malgré ces réserves, la gestion des conséquences économiques et sociales de la Covid-19 semble souligner la nécessité d'une forte intervention de l'État en temps de crise, *via* la mise en place de mesures actives pour l'emploi et le revenu.

Néanmoins, les évolutions de l'emploi et du revenu des ménages propres à chaque pays montrent des résultats très différenciés au sein du continent européen. Il est possible de distinguer plusieurs groupes de pays (graphique 14). Premièrement, ceux où le tissu économique et social a montré une forte résilience face à la crise, avec une relative stabilité de l'emploi et du revenu des ménages (France, Belgique, Pays-Bas). Deuxièmement, ceux où la pandémie a au contraire entraîné une forte destruction d'emplois et une chute du revenu disponible (Espagne, Suède, Portugal). Troisièmement, ceux où la pandémie s'est accompagnée de résultats plus mitigés (Italie, Allemagne, Irlande), c'est-à-dire soit d'une dégradation du marché du travail, soit d'une dégradation du revenu des ménages. Ces trois groupes de pays ne

---

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

Graphique 14. Typologie des performances en matière d'emploi et de revenu des ménages des pays européens pendant la crise



Note : L'axe des abscisses représente la variation entre 2019 et 2020 du pouvoir d'achat du revenu brut disponible des ménages et l'axe des ordonnées la variation entre 2019 et 2020 de la demande totale d'emploi. Le Royaume-Uni et le Luxembourg n'apparaissent pas sur ce graphique car nous ne disposons pas pour ces deux pays de données stabilisées concernant l'évolution du pouvoir d'achat du revenu des ménages.

recoupent pas la classification des États-providences établie par Esping-Andersen (Esping-Andersen, 1999). Cela peut s'expliquer par le fait que la typologie d'Esping-Andersen a vocation à caractériser les systèmes de protection sociale des États lorsque ceux-ci sont en situation de « stabilité » économique. À l'inverse, dans une période de crise aussi forte que celle de la Covid-19, les évolutions de l'emploi et du revenu des ménages dépendent en grande partie d'éléments plus spécifiques et conjoncturels. L'intensité et les modalités des politiques sociales d'urgence déployées semblent notamment avoir eu un rôle clé même si d'autres facteurs (structuration du marché du travail, intensité des restrictions et de la vague épidémique) ont eu un rôle déterminant dans certains pays (Espagne, Royaume-Uni). Notre travail montre que les politiques les plus efficaces semblent être celles qui ont associé un dispositif d'activité partielle de grande ampleur, permettant de limiter les destructions d'emplois et d'assurer un revenu de remplacement à la plupart des actifs, avec des aides exceptionnelles ciblées sur les foyers les plus précaires.

La crise de la Covid-19 a aussi mis en exergue plusieurs insuffisances au sein des systèmes de protection sociale européens, notamment vis-à-vis de la couverture de certaines populations (indépendants, jeunes)



et de certains risques (emploi, exclusion sociale), ou encore de l'organisation des systèmes de santé et de soins de longue durée. La troisième section de cet article, fondée sur une élaboration de faits stylisés, montre que cette mise en évidence a catalysé la mise en place de réformes, comme l'instauration d'un revenu minimum en Espagne. Elle a également poussé certains pays à engager de nouvelles réformes structurelles, par exemple concernant l'imposition des indépendants au Royaume-Uni. Enfin, plusieurs mesures fortes (comme le Ségur de la Santé en France ou la réforme du NHS au Royaume-Uni) visent à accorder plus de moyens aux systèmes de santé, tandis que l'organisation des soins est repensée dans un pays comme la Suède. Cette volonté de transformation semble d'autant plus indispensable que les aspirations des citoyens européens à plus de sécurité sanitaire, sociale et économique sont sans cesse plus marquées. L'enquête « Risks that matter 2020<sup>21</sup> » réalisée par l'OCDE souligne ainsi 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. Il appartient aujourd'hui aux États de répondre à ces aspirations.

## Références

- Amable B., 2005, « Les Cinq capitalismes : diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation », Université Paris1 Panthéon-Sorbonne (Post-Print and *Working Papers*) halshs-00310487, HAL.
- Antonin C., Riffart C., Verdugo G., 2021, « Le marché du travail malade de la Covid-19 », OFCE, *L'économie européenne*, 2021.
- Atkeson A., 2020a, « How deadly is covid-19? Understanding the difficulties with estimation of its fatality rate », *NBER Working Paper Series*.
- Atkeson A., 2020b, « What will be the economic impact of covid-19 in the US? Rough estimates of disease scenarios », *NBER Working Paper Series*.
- Bastidon C., Parent A., 2021, « La modélisation économique à l'appui du choix public dans l'urgence de la pandémie de Covid-19 : une revue de littérature », *Revue de l'OFCE*, 2021/3, n°173.
- Benassy-Quéré A., 2022, « Ex ante, ex post : les deux jambes pas toujours raccord de l'évaluation », *DG Tresor*, février.

---

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

- Beynet P., Goujard A., Fialho P., Adamczyk P., 2021, *Principaux éclairages sur l'action publique*, OCDE.
- Bignon V., Garnier O., 2020, « Mesurer l'impact de la crise Covid-19 : l'expérience de la Banque de France », *Revue de l'OFCE*, n° 166.
- Blanchet D., Tavernier J.-L., 2020, « Mesurer l'activité durant la crise sanitaire : premiers éléments de bilan », *Revue de l'OFCE*, n° 166.
- 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.
- Boyer R., 2020, *Les capitalismes à l'épreuve de la pandémie*, La Découverte.
- 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.
- Chardon-Boucaud S., 2021, « Dépense de santé en Europe : une forte hausse en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire », DREES, *Études et résultats*, n° 1238.
- 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.
- Chevalier T., 2021, *Les mesures à destination des jeunes en Europe dans le contexte de la crise de la Covid-19*, DREES, Comptes de la protection sociale édition 2021.
- Commission européenne, Réseau européen des services publics de l'emploi, 2020, mai, *Short-Time Work Schemes in the EU*.
- Cochard A. et Cuveilliez J., 2021, « En 2020, la consommation des ménages chute, tandis que le pouvoir d'achat résiste », *Insee Résultats*.
- Coquet B., 2021, *Un an de crise sanitaire : état des lieux du marché du travail et enjeux pour la relance*, Conseil d'orientation pour l'emploi, France Stratégie.
- Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières (2021a, février). *Policy Measures Taken Against the Spread and Impact of the Coronavirus*.
- Commission européenne, Emploi, affaires sociales et inclusion, 2021b, 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, 2021c, mai, *Monitoring Report on the Employment and Social Situation in the EU Following the Outbreak of the COVID-19 Pandemic*.

- Cowen T., 2020, avril, « La France n'est pas un bon modèle pour les États-Unis », *Le Point*.
- Eichenbaum M. S., Rebelo S. et Trabandt M., 2021, « The macroeconomics of epidemics », *The Review of Financial Studies*, vol. 34, n° 11, pp. 5149-5187.
- Eichenbaum M. S., Rebelo S. et Trabandt M., 2022, « The macroeconomics of testing and quarantining », *Journal of Economic Dynamics and Control*, n° 138, 104337.
- Eichhorst W., Marx P. et Bourgeois I., 2009, « Le chômage partiel, amortisseur social de la crise ? », *Regards sur l'économie allemande*, n° 90, pp. 23-30.
- Esping-Andersen, 1999, *Les trois mondes de l'État-providence*, PUF, 1999.
- European Social Policy Network (ESPN), 2021, *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis*.
- 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.
- Guarnero M., Guillaeneuf J., 2022, « En 2020, une mesure de la pauvreté compliquée par la crise sanitaire », *Insee Analyses*, n° 77.
- Guerini M., Nesta L., Ragot X. et Schiavo S., 2020, juin, « Dynamique des défaillances d'entreprises en France et crise de la Covid-19 », *OFCE Policy brief*, n° 73.
- Hall R. E., Jones C. I., Klenow P. J., 2020, « Trading off consumption and covid-19 deaths », *Stanford University Working Paper*.
- 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 », *Revue de l'OFCE*, n° 168.
- Insee, 2020, *Courrier des statistiques*, n° 5.
- Jean S., 2021, « Vue d'ensemble : état de choc », in CEPII, *L'économie mondiale 2021*.
- Kermack W., McKendrick A., 1927, *A contribution to the mathematical theory of epidemics*, *Proceedings of the Royal Society of London*, series A 115:700-721.
- Koch T. et Massol J., 2014, « Le chômage partiel en Allemagne : le "remède miracle" dans la crise ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 210, pp. 67-85.
- 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.
- Math A., 2021, « Quoi qu'il en coûte. Des mesures incomparables pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie ? », *Chronique Internationale de l'IRÈS*, n° 176, pp. 8-31.
- OCDE, 2020, août, *Job retention schemes during the Covid-19 lockdown and beyond. Policy Responses to Coronavirus (Covid-19)*.
- OCDE, 2021a, *Risks that Matter 2020: The Long Reach of Covid-19*.
- OCDE 2021b, Soutenir l'emploi et les entreprises : une des clés de la reprise, mars.
- OCDE, 2021c, *What have countries done to support young people in the COVID-19 crisis?*, mai.
- OFCE, 2021, « Soutenir et relancer l'économie française en période de crise sanitaire », *OFCE Policy brief* n° 87, mars.
- Otte L., 2021, « En 2020, l'activité partielle a concerné tous les secteurs et tous les profils de salariés », *Dares Focus*, n° 13.
- Observatoire de la vie étudiante, 2021, « Une année seuls ensemble : enquête sur les effets de la crise sanitaire sur l'année universitaire 2020-2021 », *OVE infos*, n° 45.
- Palier B., Hassel A., 2021, *Growth and welfare in advanced capitalist economies. How Have Growth Regimes Evolved?*, Oxford University Press.
- Piasna A., Galgoczi B., Rainone S., Zwysen W., 2020, *Labour Market and Social Developments: from Shock to Crisis*. ETUI, Benchmarking Working Europe.
- Ponton C., Fattouh H., 2021, septembre, « Les mesures d'urgence mises en place pendant la crise en Europe », *Trésor-Eco*, n° 289.
- Ragot X., 2020, « La crise de la Covid-19 changera-t-elle notre façon de faire de l'économie ? Analyses et prévisions économiques par temps de crise », *Revue de l'OFCE*, n° 166.
- Tavernier J., 2021, « Le taux de pauvreté serait stable en 2020 : ce que dit cette première estimation et ce qu'elle ne dit pas », Insee, *note de blog*.
- 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*.