

En 2021, les prestations liées au risque emploi représentent en moyenne 1,7 % du produit intérieur brut (PIB) dans les pays de l'Union européenne à 27 (UE-27) et atteignent 2,4 % en France, contre 1,5 % en Allemagne. Dans la majorité des pays européens, la reprise économique et la réduction progressive des dispositifs d'activité partielle mis en place pendant la pandémie de Covid-19 engendrent un recul des dépenses liées au risque emploi (-16 % en 2021 dans l'UE-27). Ces dernières se maintiennent toutefois à un niveau très élevé par rapport à celui d'avant la crise (toujours 50 % supérieur aux dépenses de 2019 dans la majorité des pays étudiés). Au-delà des mesures exceptionnelles liées à la pandémie, les écarts de prestations versées entre pays pour le risque emploi dépendent du nombre de chômeurs ainsi que des conditions d'accès, du niveau et de la durée des prestations.

### En 2021, les prestations liées au risque emploi représentent 1,7 % du PIB dans l'UE-27 et 2,4 % en France

En 2021, les **prestations du risque emploi** représentent en moyenne 1,7 % du **produit intérieur brut** (PIB) dans l'Union européenne à 27 (UE-27) [graphique 1, annexe 5]. Ces dépenses intègrent les revenus de remplacement et diverses prestations, en espèces ou en nature, fournies individuellement à des personnes privées d'emploi, en sous-emploi ou reprenant un emploi. Chypre se distingue par un montant de prestations particulièrement élevé en 2021 (3,4 % du PIB)<sup>1</sup>, suivie de l'Autriche (3,0 %), de l'Espagne (2,5 %), de Malte (2,5 %) et de la France (2,4 %, soit 61 milliards d'euros). Les dépenses liées au risque emploi représentent à l'inverse uniquement 0,4 % du PIB en Pologne et en Hongrie. En moyenne, les pays entrés dans l'Union européenne à partir de 2004 (les 13 nouveaux membres, ou NM-13) [annexe 5] dépensent 0,7 % de leur PIB pour le risque emploi, un total sensiblement inférieur à celui des pays de l'Union européenne à 14, ou UE-14 (les membres ayant intégré l'Union avant 2004) [annexe 5] [1,9 %]. Rapporté au nombre de chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT) et en **parité de pouvoir d'achat** (PPA), en prenant la France comme pays de référence, le classement des niveaux apporte un autre éclairage. La France,

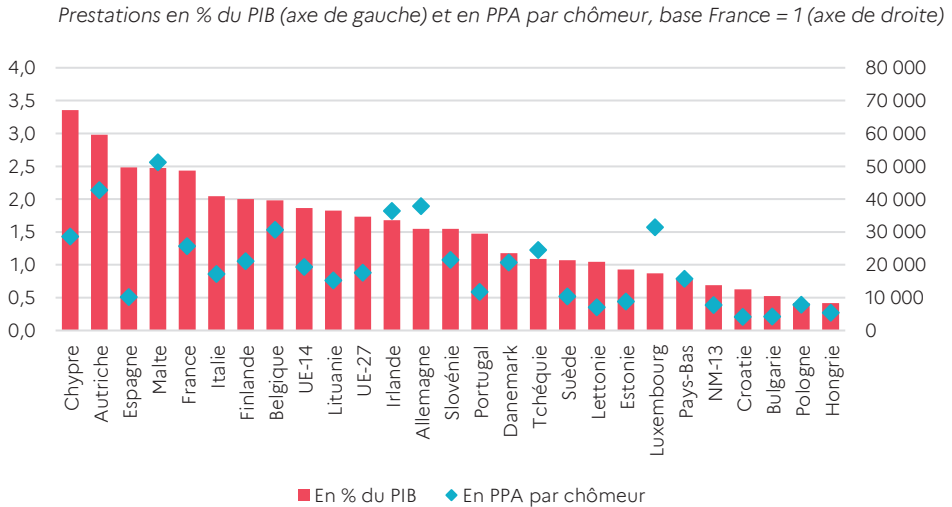
avec 25 700 euros PPA par chômeur, se situe au-dessus de la moyenne de l'UE-27 (17 600 euros PPA), tout comme la plupart des membres de l'UE-14, à l'exception de l'Espagne et du Portugal (où le taux de chômage est élevé), ainsi que de la Suède (où les dépenses en part du PIB sont déjà inférieures à la moyenne de l'UE-27).

### Une forte augmentation des prestations emploi avec la crise du Covid-19

La crise de la Covid-19 a entraîné une augmentation extrêmement marquée des prestations emploi (graphique 2). En 2020, dans la quasi-totalité des pays de notre échantillon, les dépenses ont crû de plus de 50 % par rapport à 2019 : l'augmentation atteint 61 % en France, 82 % en Allemagne, et même plus de 200 % dans certains pays où le niveau pré-crise des prestations était faible. En moyenne, les prestations liées au risque emploi ont augmenté de 75 % dans l'UE-14 et de 157 % dans les NM-13. Ces hausses spectaculaires sont très nettement supérieures à la variation annuelle moyenne enregistrée entre 2010 et 2019, comprise entre une diminution de 7,4 % en Irlande et une augmentation de 5,7 % en Lituanie (mesurées en euros courants).

<sup>1</sup> Sans doute en lien avec le maintien des dispositifs de chômage partiel en 2021 (voir ci-dessous).

## Graphique 1 Prestations du risque emploi en 2021



**Note >** Les pays apparaissant sur ce graphique sont ceux qui ont fourni à Eurostat des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2021 : il s'agit de tous les pays de l'UE-27, à l'exception de la Grèce, de la Roumanie et de la Slovaquie. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27, UE-14 et NM-13), nous avons utilisé pour chaque État les chiffres de la dernière année disponible (2021 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2020 pour la Grèce, la Roumanie et la Slovaquie). Les parités de pouvoir d'achat (PPA) présentées ici neutralisent les différences de prix propres à chaque pays et utilisent la France comme pays de référence, de telle sorte que chaque euro corresponde à un « euro français ». Elles proviennent des données d'Eurostat sur les indices de niveaux des prix, calculés sur la base de la dépense de consommation finale des ménages.

**Lecture >** En 2021, les prestations du risque emploi représentent 2,0 % du PIB en Italie. En PPA, les dépenses liées au risque emploi s'élèvent à 17 200 euros par chômeur au sens du BIT en Italie.

**Source >** Eurostat, Sespros.

Dans la majorité des pays européens, la forte augmentation de 2020 est suivie en 2021 par un recul (-16 % dans l'UE-14 et -11 % dans les NM-13) des dépenses liées au risque emploi. Ces dernières se maintiennent toutefois à un niveau très élevé, largement supérieur à celui de 2019, avant la crise de la Covid-19.

La forte croissance des dépenses du risque emploi s'explique avant tout par la mise en place de dispositifs d'activité partielle d'une ampleur sans précédent, notamment en 2020 mais aussi en 2021, malgré l'assouplissement progressif des restrictions sanitaires. L'activité partielle, ou chômage partiel, permet aux entreprises de conserver leurs salariés non mobilisés ou sous-utilisés à un coût très réduit, via la prise en charge de tout ou partie de leur salaire par l'État. Au pic de l'épidémie, en avril 2020, la France et l'Italie comptaient par exemple entre

20 % et 30 % d'actifs en activité partielle (Marc, *et al.*, 2021). Au printemps 2021, dans les deux pays, près de 10 % des actifs étaient encore concernés (OCDE, 2022), malgré un ciblage plus poussé des dispositifs sur les secteurs les plus affectés par la pandémie. À titre de comparaison, lors de la crise financière de 2008, le nombre d'actifs en activité partielle avait fluctué entre 1 % et 6 % en Europe (Marc, *et al.*, 2021). Ce serait l'une des raisons de la faible augmentation du **taux de chômage** lors de la pandémie de la Covid-19, à la différence de la crise financière de 2008 (Antonin, *et al.*, 2021) : le taux de chômage passe de 6,8 % de la population active en 2019 à 7,2 % en 2020, puis recule à 7,0 % en 2021 (fiche Contexte de l'année 2021).

## L'activité partielle représente une part importante dans le total des prestations du risque emploi en 2020

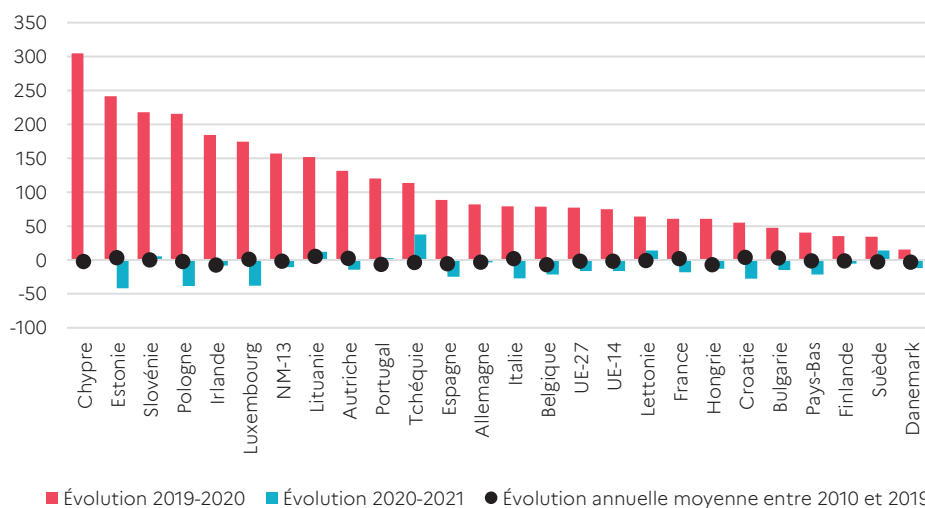
Avec la pandémie, l'activité partielle occupe en 2020 une place majeure dans la structure des prestations du risque emploi dans les pays pour lesquels les données sont disponibles (graphique 3). Elle représente plus de 20 % du total des prestations dans tous les États, et atteint jusqu'à 68 % et 93 % en Pologne et à Malte, deux pays où la hausse globale des dépenses associées au risque emploi avait été particulièrement marquée en 2020. En France, l'activité partielle constitue 32 % du total des prestations, soit 24 milliards d'euros. Pour rappel, en 2019, le chômage partiel représentait moins de 1 % des dépenses du risque emploi en France et 1 % en moyenne en Europe. L'Allemagne (avec

le dispositif Kurzarbeit) ou l'Italie (avec la Cassa integrazione guadagni), deux pays avec des traditions plus anciennes de pratique du chômage partiel, consacraient environ 3 % de leurs dépenses du risque emploi à ces dispositifs en 2019.

En Europe, les prestations versées en espèces sont largement prépondérantes (dépenses dites « passives »). Dans la plupart des pays, les prestations en nature (dépenses dites « actives ») représentant moins de 5 % du total des dépenses liées au risque emploi, sauf en Autriche, en Suède et au Danemark. En Autriche et en Suède, plus de 10 % des prestations sont versées en nature (principalement des formations professionnelles). C'est également le cas au Danemark, qui investit pour plus de 20 % de ses dépenses dans les services de placement et d'assistance à la recherche d'emploi.

### Graphique 2 Évolution des prestations du risque emploi entre 2010 et 2019 et de 2019 à 2021

En % (en euros courants)



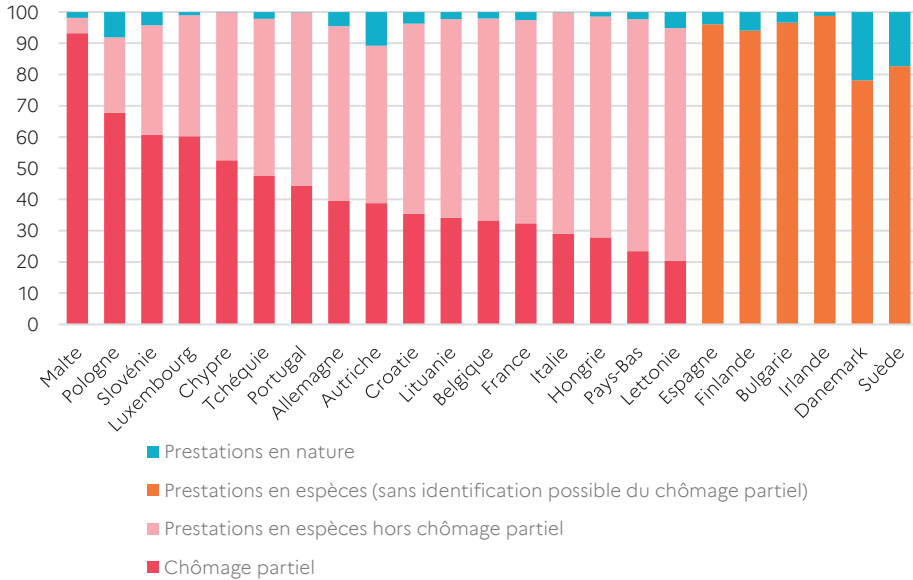
**Note >** Les pays apparaissant sur ce graphique sont ceux qui ont fourni à Eurostat des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2021 : il s'agit de tous les pays de l'UE-27, à l'exception de la Grèce, de la Roumanie et de la Slovaquie, qui sont donc exclues du calcul des moyennes européennes (UE-27, UE-14 et NM-13). Malte n'est pas représentée dans ce graphique pour ne pas créer de distorsion dans l'échelle. Les prestations emploi y augmentent de 1661 % en 2020 (cette très forte hausse s'expliquant par le faible niveau des prestations pré-crise), puis diminuent de 17 % en 2021.

**Lecture >** Entre 2010 et 2019, en France, les prestations du risque emploi ont augmenté en moyenne de 2 % par an. Sous l'effet de la crise sanitaire, elles ont augmenté de 61 % entre 2019 et 2020, puis diminué de 18 % entre 2020 et 2021.

**Source >** Eurostat, Sespros.

**Graphique 3** Structure des prestations du risque emploi en 2020

En % du total des prestations



**Note** > Pour l'Espagne, la Finlande, la Bulgarie, l'Irlande, le Danemark et la Suède, il n'était pas possible d'identifier le chômage partiel au sein des prestations en espèces. Les versements liés au chômage partiel ont donc été intégrés aux prestations en espèces.

**Lecture** > En 2020, en France, les prestations du risque chômage sont versées à 97 % en espèces, dont 32 % pour l'activité partielle, et à 3 % en nature. Les prestations en nature correspondent essentiellement au service public de l'emploi.

**Source** > Eurostat, Sespros.

### Une forte diversité des conditions d'indemnisation dans l'UE

Au-delà de la forte augmentation liée au recours ponctuel à l'activité partielle, le niveau des prestations du risque emploi dans chaque pays dépend du nombre de chômeurs, mais également des conditions d'accès, du niveau et de la durée des prestations servies. En France et en Italie, les conditions d'accès sont relativement peu strictes. En France, en 2021, il faut avoir travaillé au moins 4 mois au cours des 24 derniers mois (ou des 36 derniers mois pour les salariés de 53 ans ou plus)<sup>1</sup>, tandis qu'en Allemagne le minimum pour être éligible est de 12 mois travaillés durant les 30 derniers mois (Unédic, 2021). En Italie, pour avoir accès aux

prestations chômage, il suffit d'avoir travaillé 3 mois au cours des 4 dernières années, dont 1 mois durant la dernière année. La durée maximale d'indemnisation peut atteindre 2 ans en Espagne, en Italie et au Danemark. En France, les chômeurs peuvent être indemnisés durant 2 ans au maximum s'ils ont moins de 53 ans, 2 ans et demi s'ils ont entre 53 et 54 ans et 3 ans s'ils ont plus de 55 ans. La durée maximale d'indemnisation est potentiellement illimitée en Belgique, avec toutefois une forte dégressivité et le versement d'une allocation forfaitaire au bout de 4 ans. La durée maximale d'indemnisation est plus faible en Suède (10 mois, ou 15 mois en cas d'enfants à charge) et en Irlande (9 mois). En Irlande, l'allocation est par ailleurs

<sup>1</sup> En France, la durée d'affiliation est fixée à six mois depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2021.

forfaitaire, contrairement aux autres pays européens où le montant de l'indemnisation dépend des salaires antérieurs. De plus, dans certains pays (notamment en France, en Espagne, au Danemark et en Suède), les droits ouverts

sont aussi d'une durée variable selon la durée de cotisation. Enfin, l'allocation peut être dégressive dans le temps : le taux de remplacement diminue après 6 mois d'indemnisation en Espagne, 4 mois en Italie et 2 mois aux Pays-Bas. ■

#### Pour en savoir plus

- > **Antonin, C., Riffart, C., Verdugo, G.** (2021). Le marché du travail malade de la Covid-19. OFCE, *L'économie européenne*.
- > **Marc, C., Mikou, M., Portela, M.** (2021, décembre). *La protection sociale en France et en Europe en 2020* – Édition 2021. Paris, France : DREES, Panoramas de la DREES-Social.
- > **OCDE** (2022, mars). Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis. OCDE, *Tackling coronavirus (COVID-19)*.
- > **Unédic** (2021). Tableau de données comparatives sur l'assurance chômage dans 15 pays d'Europe, 2021.