

# Contexte de l'année 2021 : la France et l'Europe dans la deuxième année de l'épidémie de Covid-19

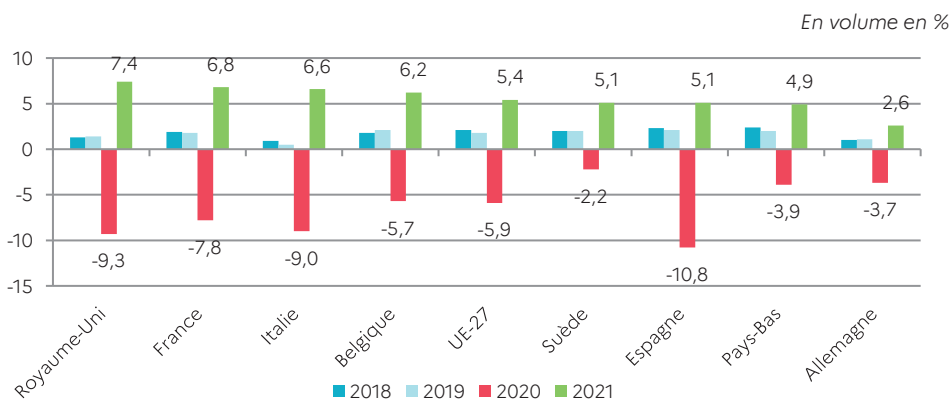
En 2021, avec l'assouplissement progressif des restrictions sanitaires liées à la pandémie de Covid-19, l'activité économique connaît un fort rebond (+5,4 % dans l'Union européenne à 27 [UE-27], +6,8 % en France), après avoir chuté lors de l'année 2020. Grâce à cette reprise économique et à une légère diminution du taux de chômage en Europe, le taux de pauvreté monétaire est stable ou diminue dans la quasi-totalité des pays de l'UE-27. Dans le sillage de la reprise économique et de l'augmentation des prix de l'énergie découlant du contexte géopolitique, une inflation élevée apparaît toutefois en Europe à partir du deuxième semestre de 2021. Les politiques engagées pour amortir la crise, avec un accroissement des dépenses de protection sociale et la mise en place de plans de relance, continuent par ailleurs à creuser les déficits publics.

## Avec l'assouplissement des restrictions sanitaires, un rebond de l'activité économique en 2021

En 2021, le **produit intérieur brut** (PIB) de l'Union européenne des 27 (UE-27) [annexe 5] augmente de 5,4 %, après une chute de 5,9 % l'année précédente (*graphique 1*). La croissance de la richesse nationale atteint jusqu'à 7,4 % au Royaume-Uni et 6,8 % en France, sachant que le

PIB y avait respectivement diminué de 9,3 % et 7,8 % en 2020. Le PIB ne progresse que de 2,6 % en Allemagne, où l'activité économique avait été moins affectée par la crise liée au Covid-19 en 2020 (-3,7 %). En Europe de l'Ouest, c'est en Espagne que le rattrapage économique est le moins marqué : la croissance de 5,1 % du PIB observée en 2021 demeure très en deçà de la chute de 10,8 % enregistrée en 2020.

**Graphique 1** Évolution du PIB en Europe entre 2018 et 2021



**Lecture** > Le PIB espagnol augmente de 5,1 % en 2021, après une baisse de 10,8 % en 2020. Avant 2020 et la crise sanitaire, la croissance du PIB espagnol était relativement de 2,3 % en 2018 et de 2,1 % en 2019.

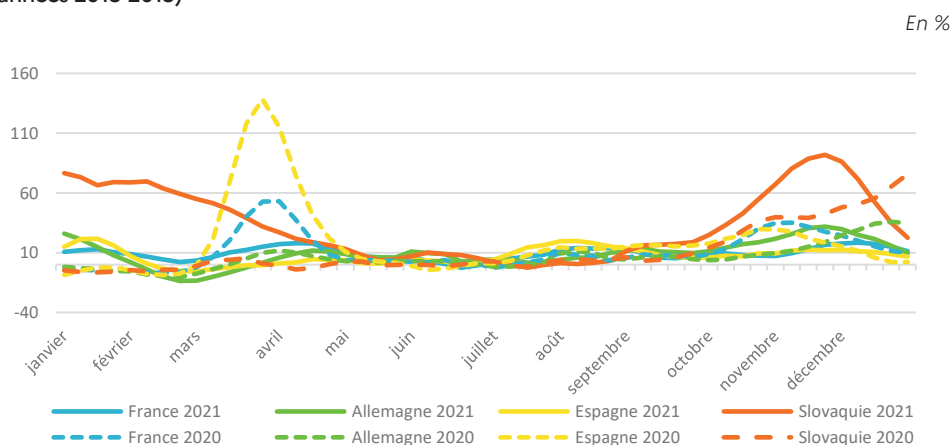
**Source** > Eurostat, comptes nationaux annuels ; Insee, comptes nationaux ; Office for National Statistics (RU), UK Economic Accounts Time Series (UKEA).



À l'échelle de l'Europe, ce rebond de l'activité économique s'explique essentiellement par une relative amélioration de la situation sanitaire, conjuguée à la persistance des mesures de soutien aux entreprises et au déploiement de plans de relance pour faire redémarrer l'économie<sup>1</sup>. En Europe de l'Ouest, en 2021, l'analyse de la mortalité excessive, mesurée par l'écart entre le nombre de décès sur une semaine donnée en 2021 et la moyenne des décès sur cette même semaine au cours de la période 2015-2019 (graphique 2), montre que la surmortalité ne dé-

passé pas le seuil des 50 % de décès supplémentaires, alors qu'en 2020, certains pics de mortalité approchaient les 140 %. À l'est de l'Europe, la surmortalité observée en 2021 est en revanche supérieure à celle observée en 2020. En Slovaquie, par exemple, celle-ci est supérieure à 50 % durant plus de six mois en 2021, avec un pic à 91 % en novembre 2021. Même en Europe de l'Ouest, le nombre de décès demeure toujours supérieur à la moyenne, du fait notamment de l'effet des deux vagues épidémiques du printemps et de l'automne 2021.

**Graphique 2** Mortalité excessive en 2021, par semaine (variation par rapport à la moyenne des années 2015-2019)



**Note** > Les chiffres ont été lissés en calculant une moyenne mobile sur trois semaines.

**Lecture** > La première semaine de janvier 2021, le Royaume-Uni recense 37 % de décès supplémentaires par rapport à la moyenne des décès sur cette même semaine lors de la période 2015-2019.

**Source** > OCDE, statistiques sur la santé.

La relative diminution de la surmortalité provient en partie d'une moindre virulence du variant Omicron (malgré une plus forte contagiosité), dominant à l'hiver 2021 (DREES, 2022). Toutefois, elle s'explique surtout par le déploiement massif de campagnes de vaccination au printemps 2021<sup>2</sup> (rectangle sur la carte 1). Les personnes vaccinées présentent en effet un risque significativement plus faible de contracter une forme grave de la maladie, ce qui réduit

le nombre d'hospitalisations et de décès (Castillo, et al., 2021). À la fin de l'année 2021, dans la majorité des pays d'Europe de l'Ouest, plus de 70 % de la population totale est vaccinée contre le Covid-19, alors même que la quasi-totalité des enfants de moins de 12 ans ne sont pas vaccinés<sup>3</sup>. Le taux de vaccination atteint jusqu'à 80 % en Espagne et 83 % au Portugal. Il est en revanche beaucoup plus faible dans les pays d'Europe centrale et orientale (49 % en

<sup>1</sup> L'Union européenne a notamment ratifié en mai 2021 un plan de relance de 800 milliards d'euros, baptisé NextGenerationEU. Les États membres peuvent compléter cette dotation dans le cadre de leurs plans de relance nationaux – c'est notamment le cas en France.

<sup>2</sup> Le Royaume-Uni est le seul pays d'Europe qui ait bénéficié d'une réelle avance en la matière, son taux de vaccination augmentant significativement dès l'hiver 2021.

<sup>3</sup> Les enfants présentent un risque très faible de contracter une forme sévère du Covid-19 (Galiana, et al., 2022).

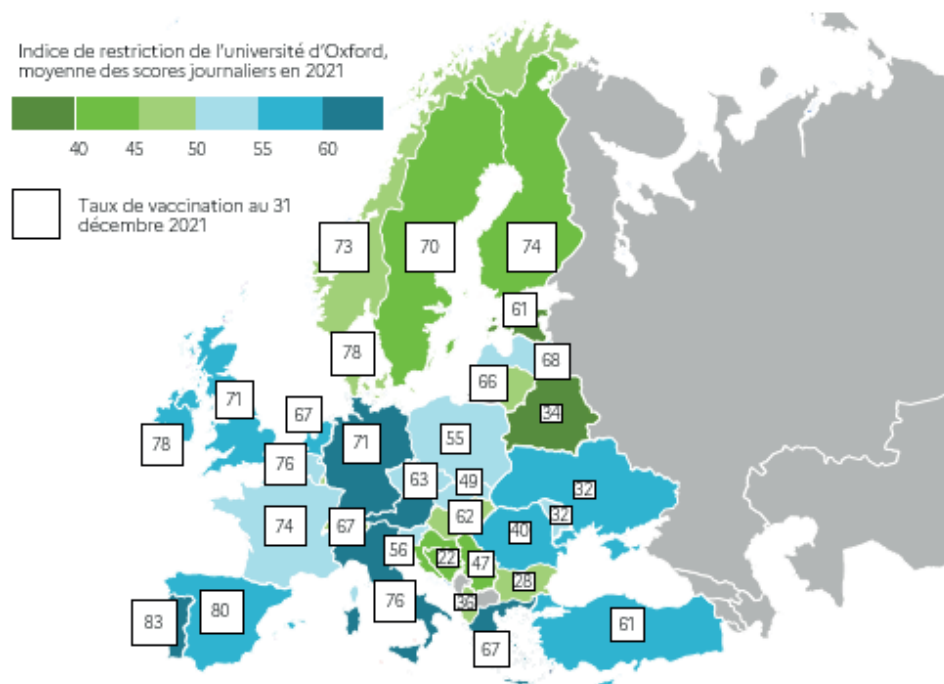


Slovaquie par exemple), qui connaissent en 2021, comme mentionné plus haut, des pics de mortalité plus marqués qu'en Europe de l'Ouest (graphique 2).

En 2021, les effets positifs de la vaccination et la moindre virulence du Covid-19 permettent à la plupart des pays européens de réduire le niveau des restrictions sanitaires en vigueur, surtout pour les personnes vaccinées. Cet assouplissement conduit au redémarrage de pans entiers de l'activité économique (tourisme, restauration...). Les restrictions demeurent toutefois

conséquentes partout en Europe pour limiter la circulation du virus (carte 1). Un pays comme l'Allemagne, relativement épargné par les premières vagues de l'épidémie en 2020, est notamment contraint d'imposer un couvre-feu national au printemps puis à l'automne 2021, alors qu'il n'avait pas eu recours à ce type de mesure en 2020. Cela freine d'ailleurs son redémarrage économique, le niveau des restrictions sanitaires étant l'un des facteurs clés influençant la variation du PIB (Baleyte, et al., 2021).

### Carte 1 Taux de vaccination à la fin de l'année 2021 et intensité des restrictions sanitaires en Europe en 2021



**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 plusieurs paramètres, dont la fermeture des écoles, la fermeture des lieux de travail, l'annulation d'événements publics, la restriction des rassemblements publics, la fermeture des transports publics, l'obligation de rester à la maison, les campagnes d'information publique, la restriction des déplacements internes et le contrôle des voyages internationaux.

**Lecture >** En France, l'indice de restriction sanitaire est compris en 2021 entre 50 et 55. Le taux de vaccination contre le Covid-19 est de 74 % au 31 décembre 2021.

**Source >** Oxford COVID-19 Government Response Tracker. Les taux de vaccination des pays de l'Union européenne sont issus des données de l'European Center for Disease Prevention and Control (ECDC).



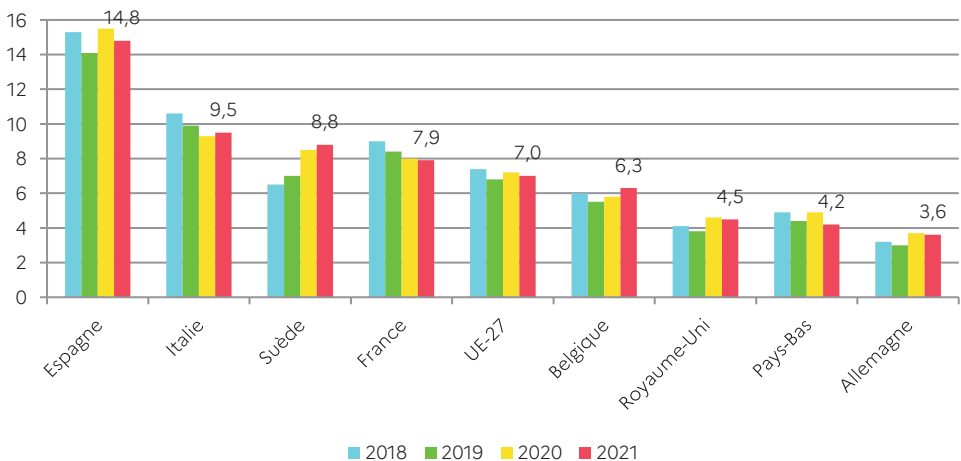
## Une dégradation de l'emploi contenue tout au long de la crise grâce aux dispositifs de maintien dans l'emploi

Dans l'UE-27, malgré la pandémie, le **taux de chômage** de la population active âgée de 15 à 74 ans baisse de 0,2 point de pourcentage (pp) entre 2020 et 2021. Il passe de 7,2 % à 7,0 % (*graphique 3*) et revient à un niveau proche de celui d'avant-crise (6,8 % en 2019). Ainsi, la détérioration du marché du travail a été globalement contenue lors de la pandémie. Dans plusieurs pays européens, le taux de chômage est même moins élevé en 2021 qu'il ne l'était en 2019 : c'est notamment le cas en France (7,9 % en 2021 contre 8,4 % en 2019), en Italie (9,5 % contre 9,9 %) et aux Pays-Bas (4,2 % contre 4,4 %). La quasi-totalité des autres pays européens parviennent à limiter la hausse du chômage à moins de 1 pp entre 2019 et 2021 : +0,8 pp en Belgique, +0,7 pp en Espagne, +0,6 pp au Royaume-Uni et en Allemagne. La Suède, qui a pourtant pris peu de mesures de restrictions sanitaires et dont l'économie a moins souffert en 2020, constitue une exception notable. Son marché du travail connaît une dégradation beaucoup plus significative : le taux de chômage y passe de 7,0 % à 8,8 % entre 2019 et 2021, soit une hausse de 1,8 pp.

Cette relative stabilité du chômage au cours des deux années de crise 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, ainsi que par le rebond économique enregistré en 2021. L'activité partielle 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, plus 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). C'est l'une des raisons qui fait que le taux de chômage a beaucoup moins augmenté lors de la pandémie du Covid-19 qu'à la suite de la crise financière de 2008.

**Graphique 3** Taux de chômage entre 2018 et 2021

En % de la population active de 15 à 74 ans



**Lecture** > En 2021, le taux de chômage s'élève à 14,8 % de la population active de 15 à 74 ans en Espagne.

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

## Un taux de pauvreté monétaire stable ou en diminution dans la quasi-totalité des pays d'Europe

Grâce au rebond économique, aux évolutions positives enregistrées sur le marché de l'emploi et au maintien d'un certain nombre de mesures de soutien aux entreprises et aux ménages modestes, le **revenu disponible brut** médian des ménages augmente en 2021 dans la quasi-totalité des pays européens pour lesquels les données sont disponibles, d'après les estimations précoces d'Eurostat (Eurostat, 2022)<sup>1</sup>. Dans sept pays (Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Hongrie, Grèce, Tchéquie), l'augmentation est même très significative et pourrait dépasser les 10 %.

Le **taux de pauvreté monétaire** semble également stable ou en diminution pour la quasi-totalité des pays pour lesquels les résultats sont considérés comme publiables par les États membres et Eurostat. La Slovénie est le seul pays de l'UE-27 où le taux de pauvreté monétaire croîtrait en 2021, alors que le revenu médian y augmente. Cette situation provient du fait que l'augmentation du revenu médian peut conduire certaines personnes dont le revenu

est stable à « repasser » sous le seuil de pauvreté. Dans les autres pays, le taux de pauvreté monétaire connaît une diminution significative (comme en Italie, en Espagne ou en Autriche), une diminution (au Danemark et en Lettonie), ou est stable (comme en Allemagne, en Pologne et en Finlande) [carte 2]. En France, en Belgique, au Portugal et en Irlande, les résultats présentent un niveau d'incertitude élevé et sont considérés à ce jour comme « non publiables ».

Cette diminution ou stabilité de la pauvreté monétaire en 2021 poursuit une tendance déjà observée en 2020. Selon les données de l'Enquête européenne sur les ressources et les conditions de vie, qui présentent des résultats définitifs sur la pauvreté, celle-ci diminue en 2020 dans environ un tiers des pays de l'UE-27<sup>2</sup> : -1,7 pp en Bulgarie, -1,4 pp en Belgique et en Finlande, -0,9 pp en Irlande. La France fait partie d'un second tiers de pays avec un taux de pauvreté monétaire à peu près stable entre 2019 et 2020 (+0,2 pp) [Garnero, *et al.*, 2022], avec l'Allemagne (-0,3 pp), l'Italie (+0,1 pp) et le Danemark (+0,2 pp). En moyenne, dans l'UE-27, le taux de pauvreté est resté stable en 2020 (+0,1 pp).

<sup>1</sup> Les estimations précoces d'Eurostat sur le revenu et les conditions de vie sont obtenues en actualisant la base de données SILC (Statistics on Income and Living Conditions) via le modèle de microsimulation Euromod. Cela permet de mettre à jour des données passées, en y intégrant les change-

ments de la législation et les transformations économiques de l'année. Les résultats présentent un niveau d'incertitude élevé dans un certain nombre de pays, où ils sont classés comme « non publiables ».

<sup>2</sup> Données disponibles sur le site d'Eurostat.



## Carte 2 Évolution du taux de pauvreté monétaire des 18-64 ans entre 2020 et 2021, estimations précoces



**Note >** Le taux de pauvreté monétaire est la part des personnes ayant un niveau de vie (i.e. qui tient compte du nombre de personnes dans le foyer) après transferts sociaux inférieur au seuil de pauvreté monétaire, fixé à 60 % de la médiane nationale du niveau de vie après transferts sociaux. Les pays de l'Union européenne entrant dans la catégorie « données non disponibles » (France, Belgique, Irlande, Portugal) sont ceux pour lesquels les changements attendus présentent un haut niveau d'incertitude. On considère que le taux de pauvreté est en diminution ou en augmentation significative entre 2020 et 2021 si l'intervalle de confiance de l'évolution ne passe pas par zéro.

**Lecture >** Entre 2020 et 2021, le taux de pauvreté monétaire est stable, c'est-à-dire que la variation du taux de pauvreté entre les deux années n'est pas significative.

**Champ >** Individus âgés de 18 à 64 ans.

**Source >** Eurostat, Union européenne, Statistiques sur le revenu et les conditions de vie 2019 (estimations précoces pour l'année 2021 calculées via le modèle Euromod).

### D'une crise à l'autre : une inflation élevée et persistante en Europe à partir de la fin de l'année 2021

Dans le sillage de la reprise économique engagée en 2021, qui engendre des déséquilibres entre les capacités de production et la demande, et de l'augmentation des prix de l'énergie découlant du contexte géopolitique, une inflation élevée et persistante apparaît en Europe à partir du deuxième semestre de 2021 (Insee, 2021 et 2022). Dès le mois d'août, dans l'UE-27, le taux d'inflation en glissement annuel, mesuré comme le taux de change annuel de **l'indice des**

**prix à la consommation harmonisé** (ICPH), dépasse les 3 % (*graphique 4*). Il continue de croître jusqu'à la fin de l'année, pour atteindre 5,3 % en décembre 2021.

L'augmentation des prix varie significativement entre les pays de l'Union. La France affiche l'un des taux d'inflation les plus faibles d'Europe, avec un maximum de 3,4 % atteint en décembre 2021, loin derrière l'Allemagne (6,6 %), l'Espagne (6,6 %) et les Pays-Bas (6,4 %). Cette situation relativement plus favorable s'explique par un mix énergétique plus avantageux (avec notamment une moins grande dépendance au gaz naturel) et par les effets des mesures de

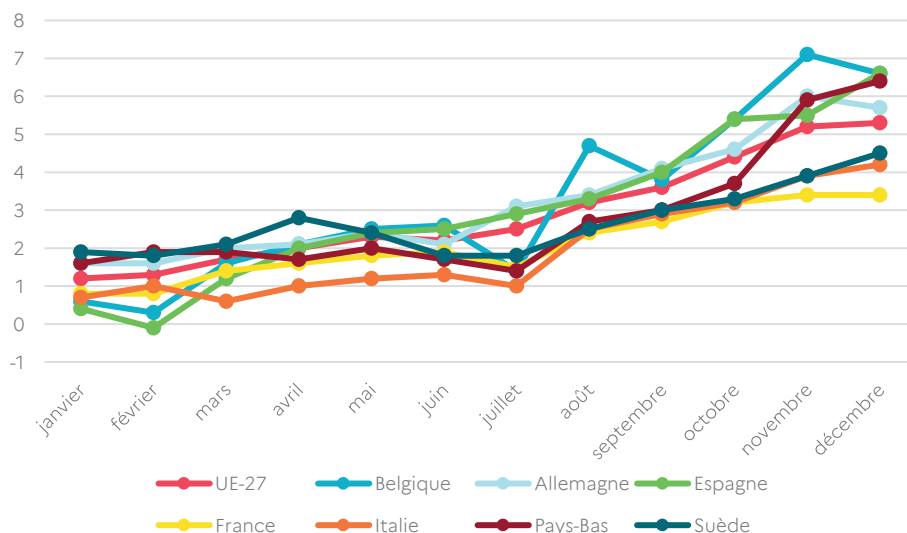


contrôle des prix mis en place par le gouvernement français (Bourgeois, et al., 2022). Dans tous les pays d'Europe, une dynamique inflationniste

se met néanmoins en place : l'augmentation des prix s'accroît en 2022 (Insee, 2022).

**Graphique 4** Taux d'inflation (glissement annuel) en 2021

En %



**Lecture** > En novembre 2021, dans l'UE-27, les prix à la consommation augmentent de 5,2 % par rapport à novembre 2020.

**Source** > Eurostat, Indice des prix à la consommation harmonisé.

### Les déficits publics élevés continuent de creuser la dette des pays européens

En 2021, la situation budgétaire de l'ensemble des pays européens demeure extrêmement dégradée, dans la continuité de la dynamique engagée en 2020. Pour répondre aux défis posés par la pandémie, les États européens ont en effet augmenté massivement leurs dépenses de **protection sociale** et engagé des plans de relance pour faire redémarrer leurs économies. Certaines mesures mises en place pour limiter les effets de l'inflation sur les ménages, comme l'**indemnité inflation** en France, contribuent également à une augmentation des dépenses des États. Afin de financer cet accroissement des dépenses publiques, la règle de l'UE qui prévoit un déficit maximal de 3 % du PIB pour les pays de la zone euro a d'ailleurs été gelée par l'exécutif européen de 2020 à 2023.

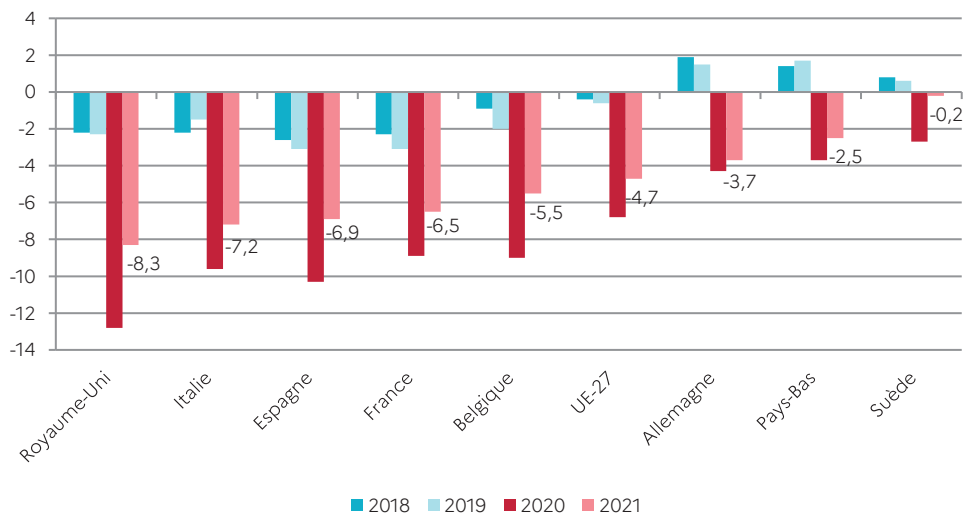
En 2021, tous les pays européens enregistrent ainsi des **déficits publics** au sens des critères de

convergence du traité de Maastricht (*graphique 5*) bien supérieurs à leurs niveaux pré-pandémie, même s'ils diminuent par rapport à 2020.

Le déficit moyen des États de l'UE-27 s'élève à 4,7 % du PIB en 2021, contre 6,8 % en 2020 et 0,6 % en 2019. Le besoin de financement des administrations (au-delà du seul champ de la protection sociale) est particulièrement important au Royaume-Uni (8,3 % en 2021, hors champ de l'UE-27), en Italie (7,2 %) et en Espagne (6,9 %). Cela s'explique par les efforts massifs consentis par ces trois pays pour préserver leur économie, mais aussi par le fait qu'ils aient subi un choc d'activité plus élevé que la moyenne des pays européens au cours des deux années de crise, avec un rattrapage économique en 2021 significativement inférieur à la chute enregistrée en 2020. Le déficit des administrations publiques est d'une ampleur moindre en Suède (0,2 %) et aux Pays-Bas (2,5 %), deux pays où l'effet de la pandémie sur la richesse nationale a été moins important.


**Graphique 5** Excédent ou déficit de financement des administrations

En % du PIB



**Lecture** > En Allemagne, le déficit des administrations publiques représente 3,7 % du PIB en 2021 (en rose), et 4,3 % du PIB en 2020 (en rouge). Avant la crise sanitaire, les administrations publiques allemandes avaient dégagé un excédent représentant 1,5 % du PIB en 2019 (en bleu clair) et 1,9 % du PIB en 2018 (en bleu foncé).

**Source** > Eurostat, comptes nationaux annuels ; Office for National Statistics (RU), UK Economic Accounts Time Series (UKEA) ; Insee, comptes nationaux.

Le fort accroissement des déficits publics au cours des années 2020 et 2021 est responsable d'une aggravation marquée de la dette de tous les États européens (*graphique 6*). À la fin de l'année 2021, la **dette publique** des pays de l'UE-27 représente 88 % de leur PIB, contre 78 % en 2019, soit une hausse de 10 points en deux ans. La dette atteint jusqu'à 151 % du PIB en Italie, 118 % en Espagne et 113 % en France. Elle est beaucoup moins élevée en Suède (37 % du PIB),

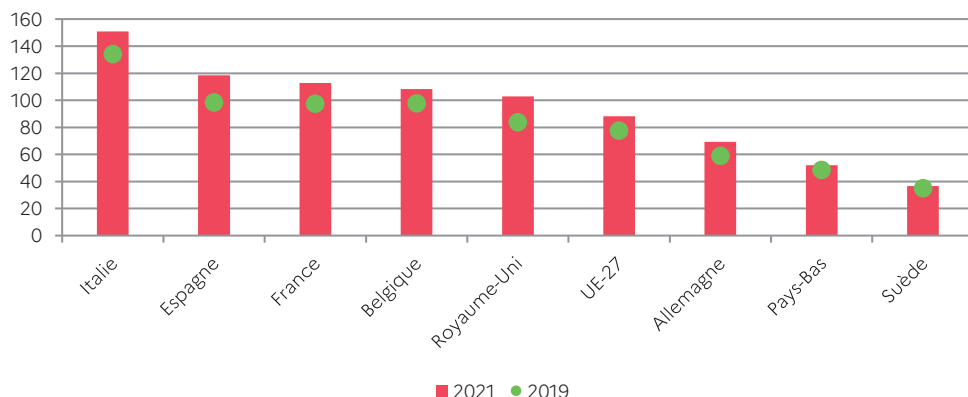
et, dans une moindre mesure, aux Pays-Bas (52 %) et en Allemagne (69 %).

Les deux pays où la dette s'est le plus creusée par rapport à son niveau pré-pandémie sont l'Espagne (+20 pp entre 2019 et 2021) et le Royaume-Uni (+19 pp). La France connaît aussi une forte dégradation de sa dette (+16 pp), loin devant les Pays-Bas (+4 pp) et la Suède (+2 pp). ■



**Graphique 6** Dette publique en 2019 et 2021

En % du PIB



**Lecture** > En 2021, la dette publique représente 118 % du PIB en Espagne, contre 98 % en 2019.

**Source** > Eurostat, comptes nationaux annuels ; Office for National Statistics (RU), UK Economic Accounts Time Series (UKEA) ; Insee, comptes nationaux.

**Pour en savoir plus**

- > **Baleyte, J., et al.** (2021, mai). L'économie française en 2020 : une année de bouleversements. Insee, *Insee Analyses*, 64.
- > **Bourgeois, A., Lafrogne-Joussier, R.** (2022, septembre). La flambée des prix de l'énergie : un effet sur l'inflation réduit de moitié par le « bouclier tarifaire ». Insee, *Insee Analyses*, 75.
- > **Castillo, M., Khaoua, H., Courtejoie, N.** (2021, décembre). Estimation de l'efficacité vaccinale contre les formes graves de Covid-19. DREES, *Les Dossiers de la DREES*, 90.
- > **DREES** (2022, février). La vague Omicron a d'abord frappé les régions du nord-ouest, pour les cas puis les hospitalisations. Appariements entre les bases SI-VIC, SI-DEP et VAC-SI. DREES, *Communiqué de presse*.
- > **Eurostat** (2022, août). Flash estimates of income inequalities and poverty indicators for 2021 (FE 2021). Eurostat, *Experimental Results*.
- > **Galiana, L., Meslin, O., Courtejoie, N., Delage, S.** (2022, mars). Caractéristiques socio-économiques des individus aux formes sévères de Covid-19 au fil des vagues épidémiques. Exploitation d'un appariement de données d'hospitalisation (SI-VIC) et de données socio-économiques (Fidéli). DREES, *Les Dossiers de la DREES*, 95.
- > **Garnero, M., Guillaneuf, J.** (2022, octobre). En 2020, une mesure de la pauvreté compliquée par la crise sanitaire. Insee, *Insee Analyses*, 77.
- > **Insee** (2021, décembre) Reprise sous contraintes. Insee, *Note de conjoncture*.
- > **Insee** (2022, décembre). Conjoncture internationale et prévisions détaillées pour la France. Insee, *Note de conjoncture*.
- > **Marc, C., Mikou, M., Portela, M.** (2021, décembre). *La protection sociale en France et en Europe en 2020 – Résultats des comptes de la protection sociale*. Paris, France : DREES, coll. 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)*.