

Les dépenses de prestations de protection sociale représentent plus d'un quart du PIB de l'UE-28

En 2017, les prestations de protection sociale, soit l'ensemble des transferts, en espèces ou en nature, aux ménages ou aux individus, tous risques confondus (hors éducation), atteignent 26,8 % du produit intérieur brut (PIB) dans l'UE-28, ce qui correspond à 7 870 en standard de pouvoir d'achat (SPA) par habitant (voir glossaire, annexe 5) [graphique 1]. Les prestations sociales en part de PIB reflètent la portée économique globale de la protection sociale dans ces pays, celles en SPA indiquent le supplément de revenu qu'elles représentent pour leurs habitants en tenant compte des différences de niveau de prix entre les pays. L'importance des systèmes de protection sociale varie fortement entre les pays de l'UE-15, d'une part, où les prestations représentent en moyenne 27,6 % du PIB (soit 8 860 SPA par habitant) et les 13 autres pays membres (NM-13), d'autre part, où la moyenne atteint 17,9 % du PIB (soit 4 000 SPA par habitant). La France occupe la première position en Europe en matière de dépenses de prestations sociales en part du PIB (31,7 %), mais se place seulement en sixième position en SPA par habitant (10 170 SPA, soit 10 890 euros). Cet écart de classement pour la France résulte à la fois d'un haut niveau de PIB par habitant (au 11^e rang sur 28) et d'un coût de la vie plus élevé que dans d'autres pays européens. Le Danemark occupe la deuxième position en part du PIB (30,8 %) et en SPA par habitant (11 240 SPA). Alors que l'Allemagne consacre une moindre part de son PIB (28,5 %) aux prestations sociales, les dépenses par habitant y sont plus élevées en SPA par rapport à la France, la parité de pouvoir d'achat y étant plus favorable. Le Luxembourg, le Danemark, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, la France et la Suède versent les montants de prestations par habitant les plus élevés, dépassant les 10 000 SPA. Dans les pays du sud de l'Europe ainsi qu'au Royaume-Uni et en Irlande, les niveaux de prestations en SPA par habitant sont inférieurs à la moyenne de l'UE-15. C'est également le cas en part du PIB, excepté pour l'Italie et le Royaume-Uni.

Les prestations de protection sociale mesurées ici à partir du Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (Sespros) [encadré 1] mis en œuvre par Eurostat représentent 96 % de l'ensemble des dépenses de protection sociale en Europe, et 94 % en France. La part restante consiste essentiellement en des dépenses de gestion et d'administration des systèmes de protection sociale, mais n'est pas toujours comparable entre les pays membres (HCFiPS, 2017). En 2017, en intégrant ces dépenses supplémentaires, la part des dépenses de protection sociale dans le produit intérieur brut (PIB) atteint en moyenne 27,9 % au sein de l'UE-28, et 34,1 % en France.

Enfin, en comparaison avec les autres pays de l'OCDE, les dépenses de prestations de protection sociale sont très largement supérieures en Europe. Selon l'OCDE, en 2017,

les États-Unis et le Canada y consacrent respectivement 18,9 % et 17,8 % de leur PIB.

Des prestations majoritairement versées en espèces dans l'UE-28

Les prestations sont majoritairement versées en espèces dans les pays de l'UE : 64 % en moyenne dans l'UE-15 et 71 % parmi les NM-13. Les différences, parfois marquées, entre pays sont liées à deux facteurs. En premier lieu, elles sont imputables à la part relative des différents risques dans le total des prestations, les proportions de prestations en nature étant généralement plus fortes pour certains risques sociaux, comme le risque maladie. Le second facteur relève du modèle de protection sociale : l'usage d'un versement en espèces est libre, tandis que celui d'une prestation en nature est, de fait, plus encadré. La part des prestations en nature est plus élevée dans les pays du nord de l'Europe ainsi qu'au Royaume-Uni (graphique 2). Cela s'explique par une majorité de prestations famille-enfants dispensées en nature dans les pays scandinaves, sous forme de services de garde d'enfants. Dans ces mêmes pays, plus de 12 % des prestations vieillesse sont également versées en nature, et correspondent à des services d'assistance dans les tâches de la vie quotidienne ou d'hébergement des personnes âgées en perte d'autonomie, par exemple. Enfin, dans ces pays, ainsi qu'au Royaume-Uni et en Autriche, plus de 22 % des prestations chômage sont versées en nature (contre moins de 10 % dans les autres pays de l'UE-15) : ce sont pour l'essentiel des prestations de formation professionnelle.

Les risques vieillesse-survie et maladie-soins de santé, principaux postes de dépenses

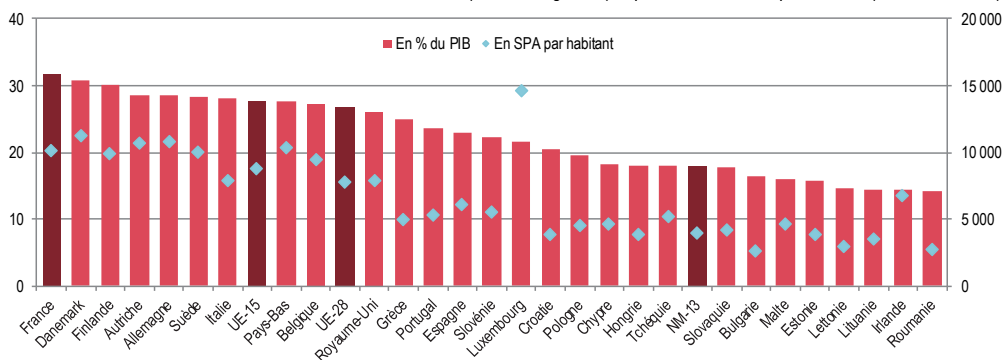
Les dépenses au titre de la fonction vieillesse-survie, qui comprennent principalement le versement des pensions de retraite, absorbent à elles seules 12,3 % du PIB dans l'UE-28. Elles constituent la part la plus importante du total des prestations (46 %) dans l'ensemble des pays européens, à l'exception de l'Irlande (graphique 3).

Cette part varie selon les caractéristiques démographiques du pays et l'intensité de l'effort consenti pour le système de retraite (voir fiche 11). Ainsi, en Irlande, le niveau de dépenses de protection sociale du risque maladie-soins de santé est plus élevé que celui du risque vieillesse-survie (respectivement 39 % et 34 %) : sa population est très jeune et le taux de remplacement des retraites parmi les plus bas d'Europe.

À l'opposé se trouvent les pays dans lesquels la part des prestations relevant de la vieillesse-survie est très importante. C'est le cas notamment de la Pologne (54 %), dont la population est pourtant relativement jeune, de trois pays du sud de l'Europe (Italie, Grèce et Portugal) dans lesquels les personnes âgées de 60 ans ou plus représentent nettement plus d'un quart de la population totale.

Graphique 1 Ensemble des prestations de protection sociale en Europe en 2017

Prestations en % du PIB (échelle de gauche) et prestations en SPA par habitant (échelle de droite)

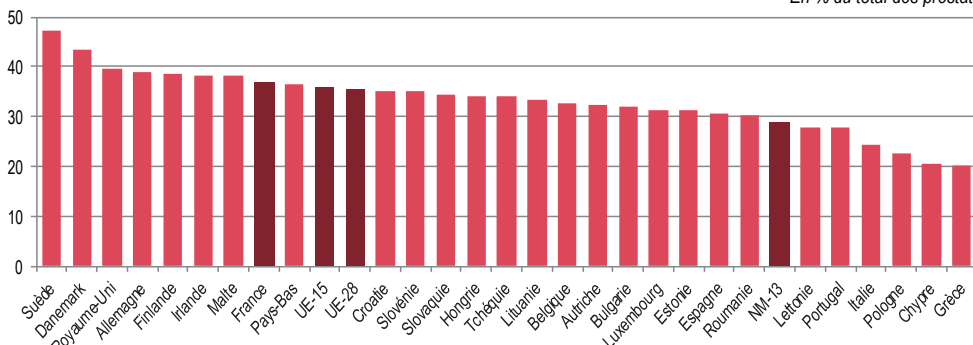


Note > En Irlande, les données en part du PIB sont à interpréter avec précaution, le PIB prenant en compte les opérations comptables réalisées par des filiales de firmes multinationales créées en Irlande pour bénéficier du faible taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés.

Source > Eurostat, Sespros.

Graphique 2 Part des prestations versées en nature en Europe en 2017

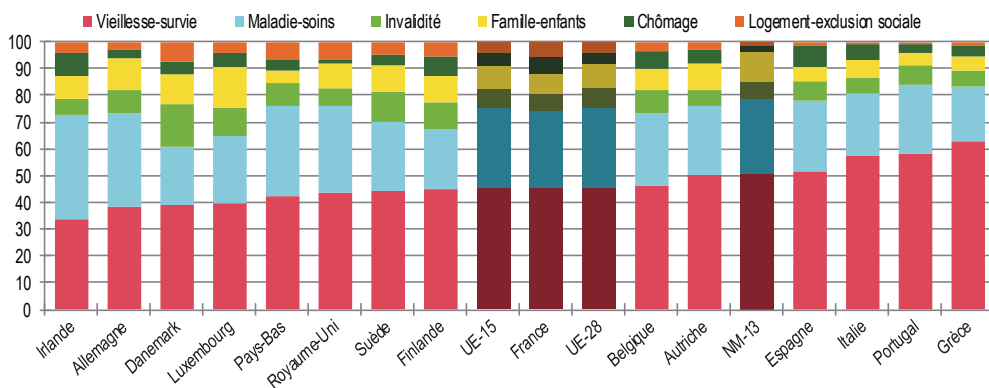
En % du total des prestations



Source > Eurostat, Sespros.

Graphique 3 Structure des prestations par risque en 2017

En % du total des prestations



Note > Les structures des prestations pour l'ensemble des pays de l'UE-28 sont disponibles dans les données associées à l'ouvrage sur le site internet de la DREES. Le risque invalidité au sens de Sespros est la somme des risques invalidité et accidents du travail-maladies professionnelles au sens français. Pour les autres risques, le champ est identique à ceux retenus avec les conventions françaises (voir annexe 1). Le risque « chômage » du graphique correspond au risque « emploi » des fiches de la partie sur la France.

Lecture > En 2017, en Irlande, les dépenses de prestations sociales se décomposent de la façon suivante : 34 % pour la vieillesse et la survie, 39 % pour la maladie et les soins de santé, 6 % pour l'invalidité, 8 % pour la famille et les enfants, 9 % pour le risque chômage et enfin 4 % pour le logement et la pauvreté-exclusion sociale.

Source > Eurostat, Sespros.

En consacrant 45 % du total des prestations au risque vieillesse-survie, la France se situe dans la moyenne européenne.

Le risque maladie-soins de santé est le deuxième poste de dépenses de prestations. Il représente en moyenne 7,9 % du PIB et 30 % du total des prestations de l'UE-28. Cette part varie d'environ 20 % en Grèce ou au Danemark à 35 % ou plus en Allemagne et en Irlande. La part constituée par ce risque en France (29 %) la situe légèrement en dessous de la moyenne européenne.

Les montants de dépenses pour les autres risques sont nettement plus faibles et variables d'un pays à l'autre. En 2017, dans l'UE-28, l'ensemble des risques famille-enfants, invalidité, chômage, logement et pauvreté-exclusion sociale correspond rarement à plus d'un quart de l'ensemble des prestations (26 % en France).

88 % des prestations sont versées sans condition de ressources dans l'UE-28

88 % des prestations sont versées sans condition de ressources dans l'UE-15 et 96 % dans les NM-13. Les prestations du risque logement et pauvreté-exclusion sociale sont certes presque intégralement soumises à des conditions de ressources, mais elles ne représentent qu'une faible part du total versé. En revanche, les prestations des risques vieillesse-survie et maladie, qui correspondent à 75 % des prestations totales, sont, dans la plupart des pays, majoritairement versées sans condition de ressources. La part des prestations soumises à condition de ressources est donc relativement homogène que ce soit dans l'UE-15 et ou dans les NM-13. Seuls le Danemark et l'Irlande se distinguent par une proportion de prestations soumises à des conditions de ressources largement supérieure à celle des autres pays (respectivement 36 % et 27 %) [graphique 4]. Au Danemark, cela est dû au fait que la majorité des prestations vieillesse sont délivrées sous condition de ressources (56 %). En Irlande, cela s'explique par deux facteurs. La part des prestations chômage (79 %) et des prestations maladie (18 %) versées sous condition de ressources y est relativement marquée. Comme déjà indiqué, la structure démographique du pays est atypique : en raison d'une population jeune, les prestations de vieillesse-survie, majoritairement sans condition de ressources, ne représentent en Irlande que 34 % du total des prestations, contre 45 % en moyenne dans l'UE-15.

Entre 2007 et 2017, la part des prestations de protection sociale dans le PIB progresse dans la quasi-totalité des pays de l'UE

Entre 2007 et 2017, les prestations de protection sociale ont augmenté en moyenne respectivement de 2,6 et 2,8 points de PIB dans l'UE-28 et l'UE-15 (graphique 5). La Finlande est de loin le pays où la part des prestations dans le PIB a le plus augmenté (+6,4 points de PIB). Avec une augmentation de 3,3 points de PIB, la France a une progression supérieure à la moyenne européenne, comme la Grèce (+4,1), l'Italie (+3,6) et quatre nouveaux pays membres. La situation grecque est néanmoins particulière dans la mesure où les dépenses de protection sociale ont

diminué pendant la période, mais moins que le PIB. La baisse de la part des prestations de protection sociale dans le PIB ne concerne que trois pays : l'Irlande, Malte et la Hongrie.

La croissance des prestations de protection sociale n'a pas été homogène entre 2007 et 2017. Les systèmes de protection sociale ont joué un rôle de stabilisateur automatique en période de crise. Toutefois, la stabilisation opérée diffère selon les pays et dépend de l'importance du système de protection sociale, des caractéristiques plus ou moins contra-cycliques des différentes prestations et de la durée de la crise (Commission européenne, 2016). Ainsi, après la récession de 2008-2009, la hausse automatique des prestations a permis une stabilisation du revenu disponible brut des ménages jusqu'en 2011. Mais, sous l'effet des politiques d'austérité et du fait de l'arrivée en fin de droits de nombreux demandeurs d'emploi, le revenu disponible des ménages a reculé en 2011-2012. Depuis 2015 et la reprise économique (+2 % de croissance par an dans l'UE), la croissance des prestations de protection sociale est plus soutenue.

Légère diminution de la part des dépenses de protection sociale dans le PIB en 2017

En 2017, à l'exception du Luxembourg et du Royaume-Uni, la part des prestations dans le PIB diminue légèrement dans l'ensemble des pays de l'UE-28 : -0,2 point de PIB en moyenne par rapport à 2016. En France, cette diminution est de 0,3 point : elle correspond à une augmentation des prestations de protection sociale inférieure à celle du PIB.

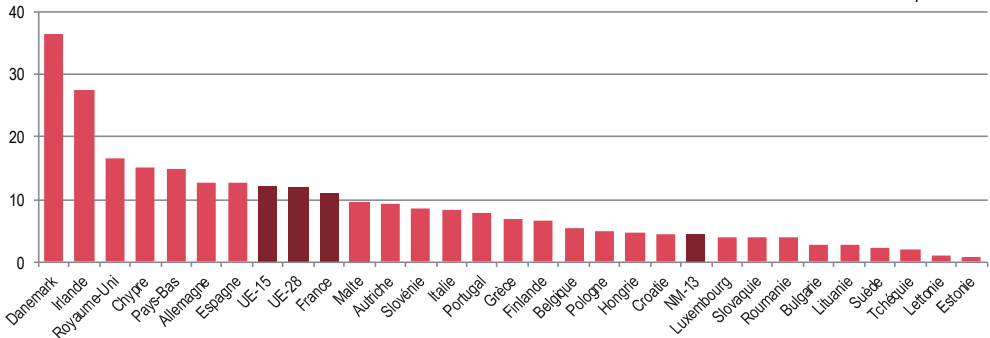
Encadré 1 Sespros : le système européen de statistiques intégrées de la protection sociale

Sespros est un outil élaboré par Eurostat et mis en œuvre par l'UE pour promouvoir un niveau élevé de protection sociale et le développement de la cohésion économique et sociale entre les États membres. Sespros retrace les dépenses de protection sociales, notamment les prestations en nature ou en espèces versées aux familles ou aux individus. Ce dispositif vise à collecter les dépenses sociales publiques et privées (à caractère solidaire pour ces dernières) de la protection sociale, à partir de données administratives et à assurer leur comparabilité à l'échelle des États membres de l'UE-28. Il couvre l'ensemble des risques maladie, invalidité, vieillesse-survie, famille-enfants, chômage, logement et pauvreté-exclusion sociale.

Ce dispositif est en évolution permanente afin de mieux prendre en compte le périmètre réel de la protection sociale. S'il concernait initialement uniquement les montants bruts de prestations de protection sociale, depuis 2008 il prend en compte les prélèvements obligatoires directs sur les prestations (impôts et cotisations sociales) [voir fiche 9]. Plus récemment, le dispositif tend à mieux intégrer les crédits d'impôt à vocation sociale (en 2015). En France, Sespros est alimenté par les comptes de la protection sociale produits par la DREES.

Graphique 4 Part des prestations versées sous condition de ressources en Europe en 2017

En % du total des prestations

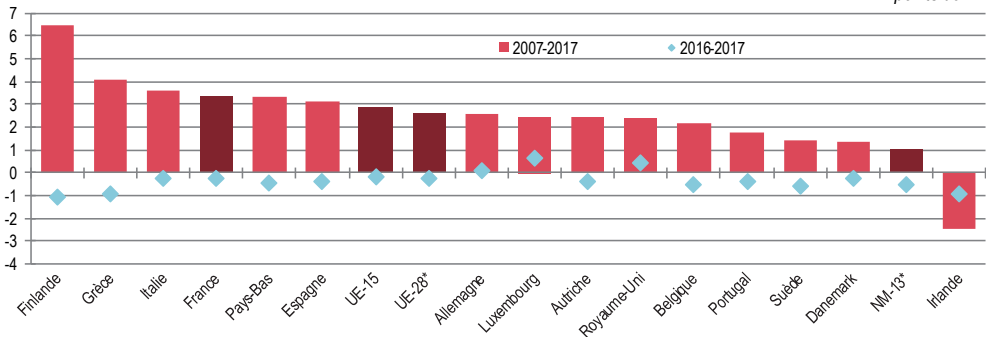


Source > Eurostat, Sespros.

Graphique 5 Évolution des prestations en Europe entre 2007-2017 et 2016-2017

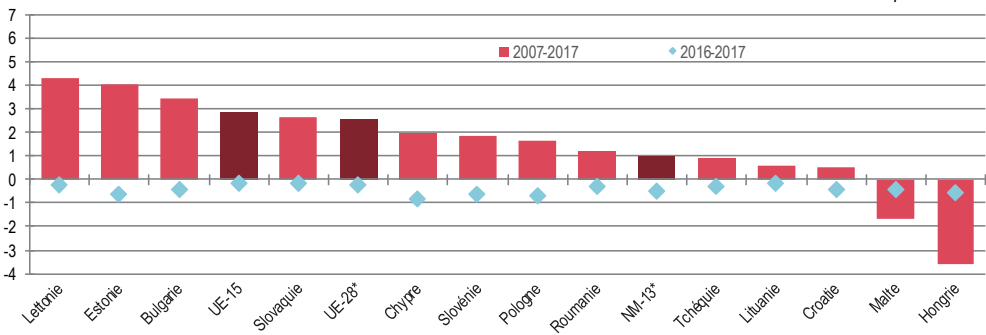
Union européenne des Quinze (UE-15)

En points de PIB



Nouveaux membres de l'Union européenne depuis 2004 (NM-13)

En points de PIB



* L'évolution 2007-2017 de l'UE-28 est recalculée en prenant pour la Croatie la période 2008-2017.

Source > Eurostat, Sespros.

Pour en savoir plus> La base de données Sespros : <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/social-protection/data/database>> **Commission européenne** (2016, décembre). Rapport sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe en 2016 (ESDE), (chapitre 2.1. The impact of social protection expenditure and automatic stabilisers, p.53-56).> **Eurostat** (2019, novembre). European System of Integrated Social Protection Statistics ESSPROS - 2019 Edition, Manual and User guidelines (Manuel d'utilisation Sespros), Publications Office of the European Union, Luxembourg.> **Haut Conseil du financement de la protection sociale** (2017). Les périmètres des dépenses de protection sociale en comparaison internationale. Rapport.> **OCDE** (2019). Panorama de la société 2019 : Les indicateurs sociaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris.