

En 2021, les dépenses de prestations de protection sociale représentent 29,0 % du PIB de l'Union européenne à 27 (UE-27), avec des différences marquées entre les pays : 30,1 % en moyenne dans l'UE-14, 33,3 % en France, pays de l'Union possédant la dépense la plus élevée, et 20,3 % en moyenne dans les 13 pays membres entrés dans l'Union à partir de 2004 (NM-13). Avec la crise du Covid-19, les prestations sociales ont fortement augmenté en 2020 (+8,3 % en moyenne dans l'UE-27), du fait notamment d'une forte croissance des risques maladie et emploi. En 2021, avec la sortie progressive de la crise, les dépenses continuent d'augmenter, mais de façon moins marquée (+3 % en moyenne dans l'UE-27). Dans l'Union européenne, en 2021, les prestations des risques vieillesse-survie et maladie-soins de santé représentent 74 % du total des dépenses et elles sont majoritairement versées sans condition de ressources.

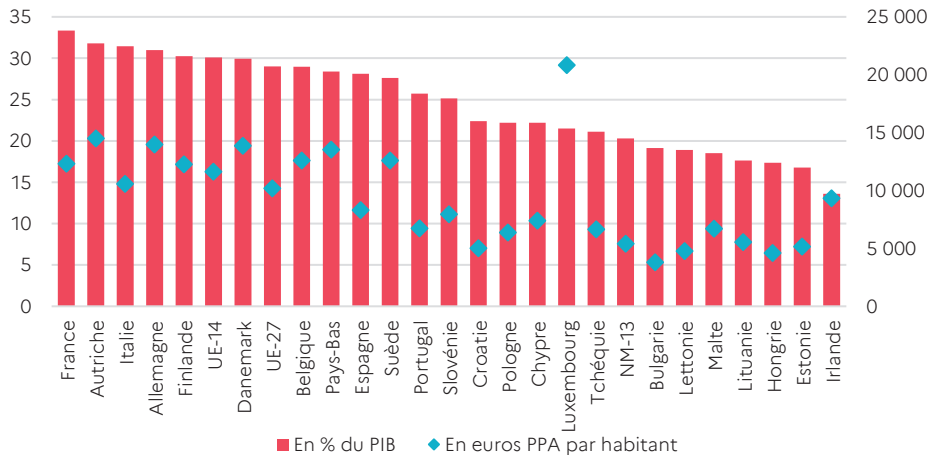
### Les prestations de protection sociale représentent 29,0 % du PIB de l'UE-27 en 2021

En 2021, les dépenses de **prestations de protection sociale**, c'est-à-dire l'ensemble des transferts, en espèces ou en nature, aux ménages et aux individus, tous risques confondus (hors éducation), atteignent 29,0 % du **produit intérieur brut** (PIB) dans l'UE-27 (annexe 5). Cela correspond à 10 200 euros en **parité de pouvoir d'achat** (PPA) par habitant, en utilisant la France comme pays de référence [graphique 1]. Les prestations sociales en part de PIB reflètent la portée économique globale de la protection sociale dans ces pays, celles en PPA représentent le supplément de revenu moyen par habitant 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-14 (annexe 5), d'une part, où les prestations représentent en moyenne 30,1 % du PIB et 11 600 euros PPA par habitant et les 13 autres pays membres (NM-13) [annexe 5], d'autre part, où la moyenne atteint 20,3 % du PIB et 5 400 euros PPA par habitant. La France

occupe la première position en Europe en matière de prestations de protection sociale en part du PIB (33,3 %, soit 834 milliards d'euros), mais se place seulement en huitième position en euros PPA par habitant (12 300 euros PPA). Cet écart de classement pour la France résulte à la fois d'un haut niveau de PIB par habitant (au 10<sup>e</sup> rang sur 27) et d'un coût de la vie plus élevé que dans d'autres pays européens. L'Autriche occupe la deuxième position en part du PIB (31,8 %) et en euros PPA par habitant (14 500 euros PPA). Alors que l'Allemagne consacre une moindre part de son PIB (31,0 %) aux prestations sociales, les dépenses par habitant y sont plus élevées qu'en France (14 000 euros PPA), le niveau des prix y étant plus favorable. Le Luxembourg, l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique, la Suède, la France et la Finlande versent les montants de prestations par habitant les plus élevés, dépassant les 12 000 euros PPA. Dans les pays du sud de l'Europe ainsi qu'en Irlande, les niveaux de prestations en euros PPA par habitant sont inférieurs à la moyenne de l'UE-14. C'est également le cas en part du PIB, excepté pour l'Italie (31,5 % du PIB).

**Graphique 1** Prestations de protection sociale en Europe en 2021

Prestations en % du PIB (axe de gauche) et en euros PPA par habitant, base France = 1 (axe de droite)



**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 sociales représentent 31,0 % du PIB en Allemagne. En PPA, les dépenses de prestations sociales allemandes s'élèvent à 14 200 euros PPA par habitant.

**Source** > Eurostat, Sespros.

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 95 % de l'ensemble des dépenses de protection sociale en Europe en 2020, et 92 % 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 2020, en intégrant ces dépenses supplémentaires, la part des dépenses de protection sociale dans le produit intérieur brut (PIB) atteint en moyenne 31,8 % au sein de l'UE-27, et 38,1 % en France.

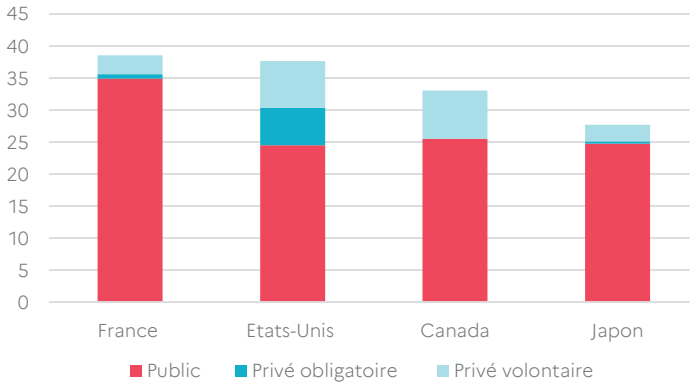
Enfin, les dépenses de prestations de protection sociale sont plus élevées en Europe que dans les autres pays de l'Organisation de coopération et de développement (OCDE). Si l'on se réfère aux chiffres de la base de données de dépenses sociales de l'OCDE (SOCX), en 2020, les États-Unis, le Canada et le Japon consacrent respectivement 24,5 %, 25,5 % et 24,8 % de leur PIB aux dépenses sociales publiques, contre 34,9 % en France (graphique 2)<sup>1</sup>. L'écart est considérablement réduit si on prend en compte les dépenses privées obligatoires ou facultatives intégrées dans le dispositif SOCX<sup>2</sup> de l'OCDE : les États-Unis consacrent alors 37,6 % de leur PIB à la protection sociale, contre 38,6 % en France.

<sup>1</sup> Au mois de décembre 2022, les données SOCX pour 2020 sont préliminaires et susceptibles d'être légèrement révisées. Elles renvoient à un cadre d'harmonisation comptable différent de celui utilisé par Eurostat (Sespros) [voir encadré].

<sup>2</sup> Il intègre l'ensemble des prestations sociale financées par des opérateurs privés et pas seulement les prestations sociales dans un régime obligatoire (comme c'est le cas dans Sespros).

**Graphique 2** Prestations de protection sociale publiques et privées au sein des pays de l'OCDE en 2020 (nomenclature des dépenses de l'OCDE)

En % du PIB



**Note >** Le champ des prestations couvertes ici est plus large que dans le reste de l'ouvrage. Il intègre notamment les prestations de protection sociale privées volontaires, ainsi que les dépenses d'éducation pour les enfants de moins de 6 ans, et l'ensemble des prestations d'accompagnement des chômeurs. Les données SOCX 2020 sont préliminaires et susceptibles d'être légèrement révisées.

**Lecture >** En 2020, les prestations sociales représentent 38,6 % du PIB en France selon l'OCDE dont 34,9 % de prestations sociales publiques, 0,7 % de prestations privées obligatoires et 2,9 % de prestations privées volontaires.

**Source >** OCDE, Statistiques sur la protection sociale (SOCX).

Cette comptabilisation de l'OCDE est sur un champ plus large, qui recouvre également les dépenses publiques au titre de l'éducation (école pré-élémentaire) et de l'accueil des jeunes enfants jusqu'à l'âge de 6 ans, ainsi que les dépenses d'accompagnement des chômeurs bien au-delà du champ de Sespros. Enfin, l'OCDE ne retient pas les frais de gestion et d'administration des systèmes de protection sociale qui sont souvent importants dans les systèmes comportant de nombreux opérateurs privés (voir l'exemple des dépenses de santé [Arnaud, et al., 2022]).

### En 2020 et 2021, une forte augmentation des dépenses de protection sociale avec la crise du Covid-19

La crise du Covid-19 a entraîné une augmentation extrêmement marquée des dépenses de prestations sociales (graphique 3). En 2020, celles-ci augmentent fortement dans la quasi-totalité des pays européens. Si la hausse s'élevé

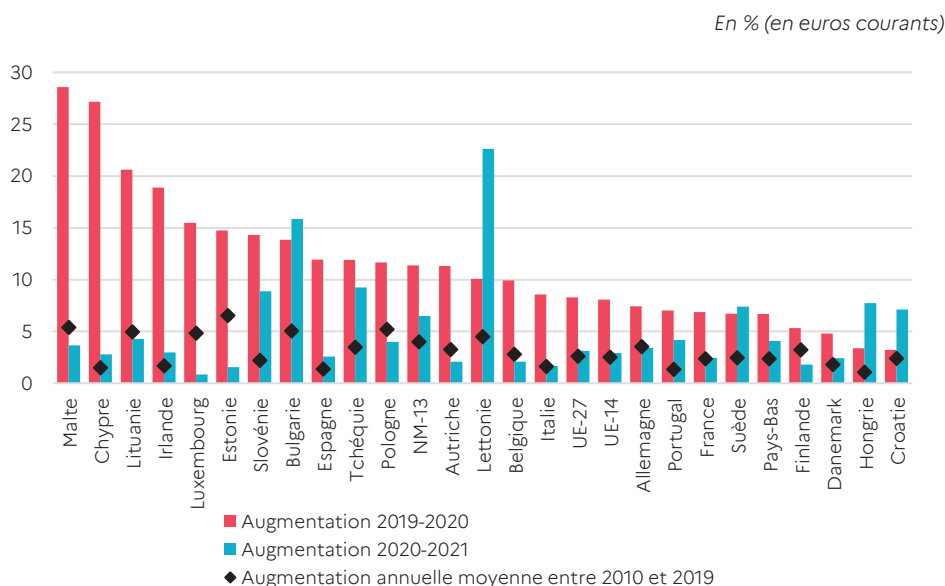
à 7 % en France et en Allemagne, elle atteint 10 % en Belgique, 12 % en Espagne, 15 % au Luxembourg, 19 % en Irlande et même 29 % à Malte. En moyenne, les prestations sociales ont crû de 8 % dans l'UE-27, dont 8 % pour l'UE-14 et 11 % pour les NM-13. Cette croissance spectaculaire provient essentiellement de l'augmentation des prestations liées au risque maladie (qui représentent 30 % du total des prestations et qui ont crû de 7 % dans l'UE-27) et, dans une moindre mesure, des prestations liées au risque emploi (qui représentent 6 % du total des prestations et ont crû de 77 % dans l'UE-27). Les dépenses liées aux autres prestations sont plus stables : le risque vieillesse-survie, principal poste de dépenses (voir intertitre ci-après), n'a notamment crû que de 3 % en 2020 dans l'UE-27, une hausse du même ordre que l'augmentation annuelle moyenne observée entre 2010 et 2019.

Dans tous les pays européens, la hausse de l'ensemble des prestations enregistrée en 2020 est, quant à elle, nettement supérieure à l'augmentation annuelle moyenne observée entre 2000

et 2019, qui s'échelonnait entre 1,1 % en Hongrie et 6,5 % en Estonie. En 2021, les prestations sociales continuent d'augmenter dans tous les pays d'Europe, mais de manière moins marquée : +3 % en moyenne dans l'UE-27. En France et en Allemagne, la hausse s'élève respectivement à 2 % et 3 %, soit moins que l'augmentation du PIB. Seules la Lettonie, la Bulgarie, la Croatie et la Suède enregistrent une hausse plus

forte en 2021 qu'en 2020. Pour chacun de ces pays, cela s'explique avant tout par une hausse des dépenses du risque maladie plus élevée en 2021 qu'en 2020, notamment du fait de vagues épidémiques plus importantes en 2021 dans les pays d'Europe centrale et orientale (fiche Contexte de l'année 2021).

**Graphique 3** Évolution des prestations de protection sociale en Europe entre 2010 et 2019 et de 2019 à 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 exclu la Grèce, la Roumanie et la Bulgarie du périmètre.

**Lecture** > Entre 2010 et 2019, en Allemagne, les prestations de protection sociale ont augmenté en moyenne de 3,5 % par an. Elles ont augmenté de 7,4 % entre 2019 et 2020, puis de 3,4 % entre 2020 et 2021.

**Source** > Eurostat, Sespros.

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

En 2020, les dépenses au titre de la fonction vieillesse-survie, qui comprennent principalement le versement des pensions de retraite, constituent la part la plus importante du total des prestations (44 % en moyenne dans l'UE-27)

dans l'ensemble des pays européens, à l'exception de l'Irlande (*graphique 4*).

Cette part varie selon les caractéristiques démographiques du pays et l'intensité de l'effort consenti pour le système de retraite (fiche 18). 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 41 % et 30 %), car sa population est relativement plus jeune et le taux de

remplacement des retraites parmi les plus bas d'Europe.

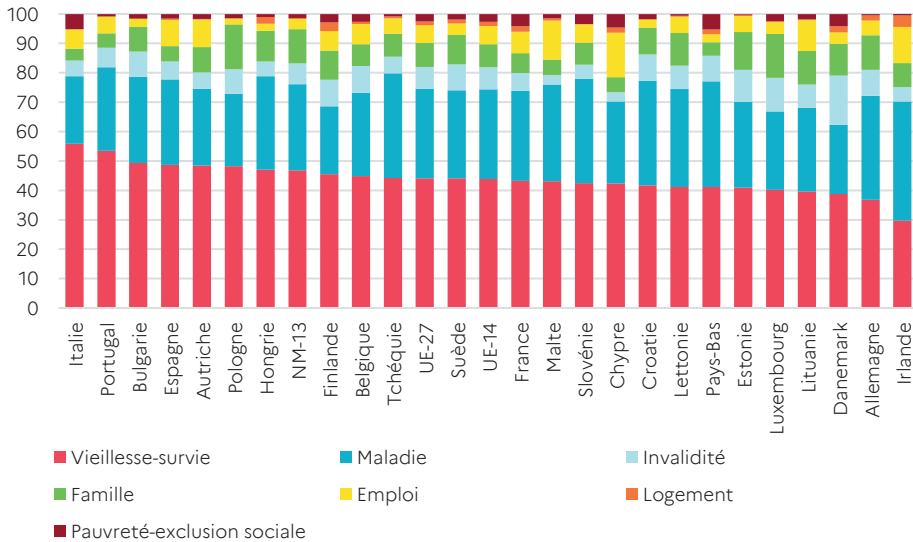
À l'opposé, se trouvent les pays dans lesquels la part des prestations relevant de la vieillesse-survie est très importante. C'est le cas notamment des pays du sud de l'Europe (Italie, Espagne et Portugal), qui y allouent près de 50 % du total de leurs prestations. En Italie et au Portugal, les personnes âgées de 60 ans ou plus représentent nettement plus d'un quart de la population totale et le taux de remplacement des retraites y est élevé. En consacrant 43 % du total des prestations au risque vieillesse-survie (soit 360 milliards d'euros), la France se situe légèrement en dessous de la moyenne européenne.

Le risque maladie-soins de santé est le deuxième poste de dépenses de prestations. Il représente en moyenne 30 % du total des prestations dans l'UE. Cette proportion varie entre 23 % en Italie, en Finlande ou au Danemark et 41 % en Irlande. La part constituée par ce risque en France (31 %, soit 256 milliards d'euros) la situe légèrement au-dessus 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 2021, dans l'Union européenne, l'ensemble des risques famille, invalidité, emploi, logement et pauvreté-exclusion sociale représente un quart de l'ensemble des prestations (26 % en France).

**Graphique 4** Structure des prestations par risque en 2021

*En % du total des prestations*



**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).

**Lecture >** En 2021, en Allemagne, le total des prestations sociales est composé à 37 % des prestations vieillesse-survie, à 35 % des prestations maladie, à 9 % des prestations invalidité, à 12 % des prestations famille, à 5 % des prestations emploi, à 2 % des prestations logement et à 1 % des prestations pauvreté-exclusion sociale.

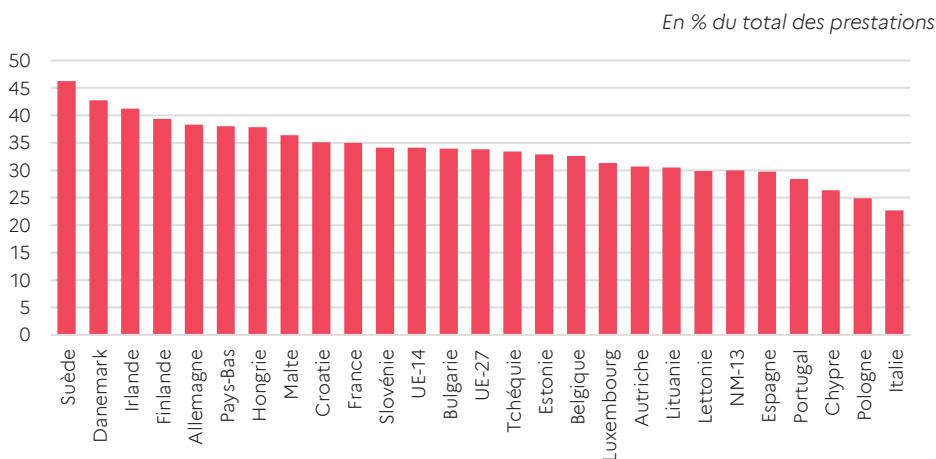
**Source >** Eurostat, Sespros.

## Des prestations majoritairement versées en espèces dans l'UE-27

Les prestations sont majoritairement versées en espèces dans les pays de l'Union européenne : 66 % en moyenne dans l'UE-14 et 70 % dans les NM-13 (graphique 5). Les différences entre pays, parfois marquées, 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 structurellement plus fortes pour certains risques sociaux, comme le risque maladie ou logement (dont l'ensemble des prestations sont en nature). 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 notamment

très élevée dans les pays du nord de l'Europe, en particulier en Suède (46 %) et au Danemark (43 %). Cela s'explique par une majorité de prestations famille dispensées en nature dans les pays scandinaves, sous forme de services de garde d'enfants. En Suède et au Danemark, respectivement 19 % et 17 % 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, en Suède et au Danemark, respectivement 17 % et 22 % des prestations du risque emploi sont versées en nature (contre 7 % en moyenne dans l'UE-14) : ce sont pour l'essentiel des prestations de formation professionnelle.

### Graphique 5 Part des prestations versées en nature en Europe en 2020



**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 et les résultats semi-définitifs de leurs dépenses de protection sociale en 2020 : 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).

**Lecture >** En 2021, au Danemark, les prestations en nature représentent 43 % du total des prestations.

**Source >** Eurostat, Sespros.

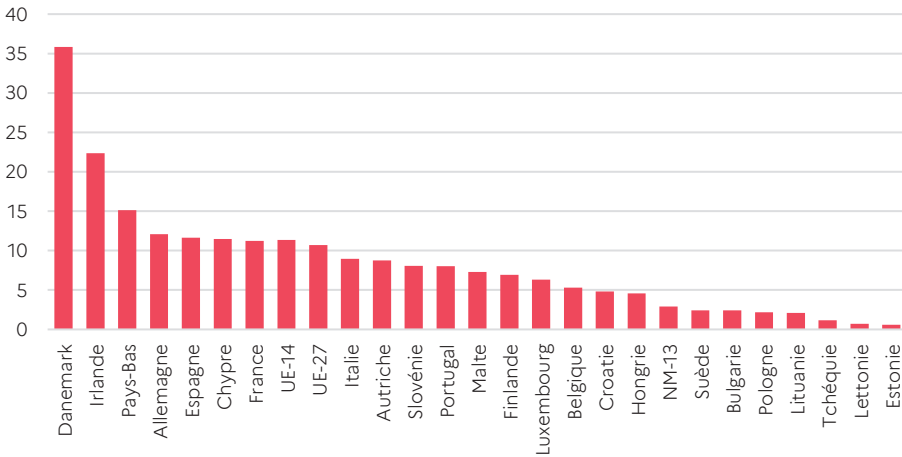
### 11 % des prestations sont versées sous condition de ressources dans l'UE-27

11 % des prestations sont versées **sous condition de ressources** dans l'UE, avec en moyenne 11 % pour les pays de l'UE-14 et 3 % pour les NM-13 (*graphique 6*). Les prestations des risques vieillesse-survie et maladie, qui correspondent à 74 % des prestations totales, sont dans la plupart des pays majoritairement versées sans condition de ressources. À l'inverse, les prestations du risque logement et pauvreté-exclusion sociale sont presque intégralement soumises à des conditions de ressources, mais ne représentent qu'une faible part du total versé. La part des prestations soumises à condition de ressources est donc relativement homogène, que ce soit dans l'UE-14 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 22 %). Au Danemark, cela est dû au fait que la majorité des prestations vieillesse sont délivrées sous condition de ressources (53 %). En Irlande, cela s'explique par deux facteurs. D'une part, les prestations emploi sont généralement versées sous condition de ressources (30 % en 2020 du fait des dépenses liées à l'activité partielle, mais 85 % en 2019 sans activité partielle), comme certaines prestations maladie (16 % en 2020, et 17 % en 2019). D'autre part, en raison d'une population relativement plus jeune en Irlande, les prestations de vieillesse-survie, majoritairement sans condition de ressources, ne représentent, en Irlande, que 30 % du total des prestations, contre 44 % en moyenne dans l'UE-14. ■

**Graphique 6** Part des prestations versées sous condition de ressources en Europe en 2020

*En % du total des prestations*



**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 et les résultats semi-définitifs de leurs dépenses de protection sociale en 2020 : 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).

**Lecture >** En 2021, au Danemark, les prestations sous condition de ressources représentent 36 % du total des prestations.

**Source >** Eurostat, Sespros.

### 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'ensemble des pays de l'Union européenne pour retracer les dépenses de protection sociale 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-27. Il couvre l'ensemble des risques sociaux : maladie, invalidité, vieillesse-survie, famille, emploi, logement et pauvreté-exclusion sociale. En France, Sespros est alimenté par les comptes de la protection sociale produits par la DREES. En 2020 et 2021, dans les fiches Europe de cet ouvrage, le total des dépenses françaises pour chacun des risques Sespros est identique (à 0,5 % près) aux chiffres des fiches France. Ces écarts proviennent de différences de millésimes ; les données fournies par Eurostat pour la France étant moins récentes que celles présentées par la DREES dans cette édition du Panorama. Par ailleurs, le risque invalidité au sens de Sespros recouvre les risques invalidité et accidents du travail et aux maladies professionnelles (AT-MP) dans les comptes de la protection sociale pour la France.

#### Pour en savoir plus

- > **Arnaud, F., Lefebvre, G., Mikou, M., Portela, M.** (2022, septembre). *Les dépenses de santé en 2021 – Résultats des comptes de la santé*. Paris, France : DREES, Panoramas de la DREES-Santé.
- > **Haut Conseil du financement de la protection sociale** (2017). *Les périmètres des dépenses de protection sociale en comparaison internationale*. Rapport.