

En 2021, les prestations liées au risque famille représentent en moyenne 2,4 % du produit intérieur brut (PIB) dans les pays de l'Union européenne à 27 (UE-27). Elles s'élèvent à 2,2 % du PIB en France, contre 3,6 % en Allemagne. La crise du Covid-19 a entraîné une augmentation marquée de ces dépenses par rapport à leur niveau de 2019 (7 % d'augmentation en euros courants en moyenne en 2020 dans l'UE-27), essentiellement en raison d'aides exceptionnelles pour faire face aux difficultés créées par la pandémie. Dans l'Union européenne, les prestations du risque famille sont versées à 62 % en espèces (principalement des prestations familiales) et à 38 % en nature (dont plus de la moitié pour les services d'accueil du jeune enfant).

En 2021, les prestations du risque famille représentent 2,4 % du PIB dans l'UE-27 et 2,2 % en France

En 2021, les **prestations du risque famille**¹ représentent en moyenne 2,4 % du **produit intérieur brut** (PIB) dans l'Union européenne à 27 (UE-27) [graphique 1, annexe 5]. La France y consacre quant à elle 2,2 % de son PIB (soit 56 milliards d'euros), un niveau légèrement inférieur à la moyenne européenne. Les prestations du risque famille dépassent 3 % du PIB en Allemagne, en Pologne, au Danemark et au Luxembourg. En moyenne, les pays entrés dans l'Union européenne avant 2004 (l'Union européenne à 14 [UE-14]) [annexe 5] consacrent à ces prestations la même part de PIB (2,4 %) que les pays entrés dans l'Union européenne à partir de 2004 (les 13 nouveaux membres [NM-13]) [annexe 5], notamment du fait du haut niveau de dépenses pour le risque famille de la Pologne (3,4 % du PIB).

En revanche, les constats sont différents si l'on rapporte les prestations du risque famille au nombre d'enfants (0-19 ans) et qu'on les exprime en parité de pouvoir d'achat. Cet indicateur indique le supplément de revenu que les prestations représentent pour les moins de 20 ans et leur famille, en tenant compte des différences de niveau de prix entre les pays. En 2021, les pays de l'UE-14 dépensent en moyenne 4 500 euros en **parité de pouvoir d'achat** (PPA) par enfant (0-19 ans), contre 3 200 euros PPA pour les NM-13 et 4 200 euros PPA dans l'UE-27.

Avec 3 500 euros PPA dépensés par enfant, la France se situe significativement en dessous de la moyenne de l'UE-14. Cela s'explique en partie par la relative jeunesse de sa population : avec 23,9 % de 0-19 ans en 2021, la France se classe en deuxième position des pays de l'UE-27, derrière l'Irlande (26,4 %) et loin devant des pays comme l'Allemagne (18,4 %) ou l'Italie (17,7 %). Le niveau relativement bas des prestations du risque famille en France provient également du fait qu'en complément des prestations, il existe des mécanismes de politiques publiques pour aider les familles et leurs enfants qui ne sont pas entièrement couverts par le champ du Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (Sespros). C'est le cas des mesures fiscales pour accroître le revenu comme le quotient familial ou des droits familiaux de retraite en France, mais aussi de certaines exonérations fiscales en Allemagne (Adama, *et al.*, 2014). En France, les dépenses consacrées aux familles passent du simple au double une fois pris en compte l'ensemble des dépenses sociales et fiscales (Pilorge, *et al.*, 2020).

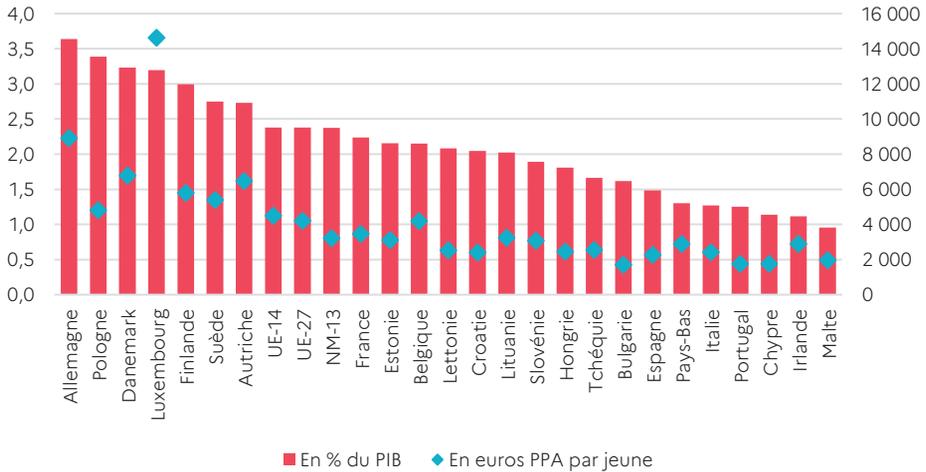
Enfin, le niveau élevé de prestations de certains pays est en partie lié à une entrée tardive dans le système scolaire obligatoire, créant un besoin de financement à destination des services d'accueil du jeune enfant, les dépenses d'éducation étant hors du champ de la protection sociale.

¹ Le risque famille dans Sespros correspond au risque famille des fiches de la partie France. Il inclut

en particulier certains crédits d'impôt (CI) [annexe 1].

Graphique 1 Prestations du risque famille en 2021

Prestations en % du PIB (axe de gauche) et en euros PPA par jeune, 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 du risque famille représentent 3,2 % du PIB au Luxembourg. En PPA, les prestations du risque famille s'élèvent à 14 600 euros par jeune au Luxembourg.

Source > Eurostat, Sespros.

Une forte augmentation des prestations du risque famille avec la crise du Covid-19

La crise du Covid-19 a entraîné une augmentation marquée des prestations du risque famille dans la majorité des pays d'Europe (*graphique 2*). En Lituanie, pays qui enregistre la plus forte hausse de l'UE-27 en 2020 (+27,5 %), l'augmentation provient essentiellement du versement d'une prime famille exceptionnelle de 120 à 200 euros par enfant (les montants les plus élevés étant versés aux ménages avec un faible niveau de revenus). La grande majorité des pays européens, ont versé des primes exceptionnelles classées dans le risque famille en 2020 (Hiltunen, *et al.*, 2021). C'est le cas en France du supplément de 100 euros versé en août 2020

aux bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire, accordée **sous condition de ressources**. En Allemagne ou en Autriche, ce versement a été particulièrement élevé : respectivement 300 et 360 euros par enfant pour tous les bénéficiaires d'allocations familiales. Ces deux pays ont vu leurs prestations du risque famille augmenter d'environ 10 %.

Au Luxembourg, la forte augmentation des prestations observée en 2020 (+16,6 % contre +3,4 % par an en moyenne entre 2010 et 2019) s'explique aussi par un aménagement spécial lié à la pandémie : l'élargissement du congé pour raisons familiales (CPRF). En temps normal, celui-ci permet aux parents de disposer d'un certain nombre de jours de congés payés pour s'occuper de leurs enfants malades. Pour garantir la garde des enfants dans les situations exceptionnelles créées par le Covid-19 (fermeture

générale des écoles au printemps 2020, quarantaines), son périmètre a été significativement étendu durant la première année de la pandémie. En France, en 2020, la croissance de 3,0 % des prestations du risque famille provient également de dispositif permettant aux parents de garder leurs enfants pendant la crise sanitaire (d'abord les indemnités journalières, puis le chômage partiel pour garde d'enfant).

Dans certains pays, la hausse observée en 2020 n'est toutefois pas directement liée à la pandémie. C'est le cas de la Pologne, où la forte augmentation de 2020 (+22,7 %) provient de la transformation d'une prestation spécifique, « Famille 500+ »¹. Celle-ci devient universelle à partir de juillet 2019, cessant d'être accordée sous condition de ressources, ce qui entraîne une forte augmentation des dépenses associées. C'est cette même prestation, introduite en 2016 pour les familles à bas revenu, qui avait fait de la Pologne le pays de l'UE-27 ayant la plus forte croissance annuelle moyenne des prestations du risque famille entre 2010 et 2019 (+14,4 %).

Au sein de l'UE-14, dans la décennie précédant la pandémie, c'est en Allemagne que les prestations du risque famille avaient crû de la manière la plus soutenue (4,0 % d'augmentation annuelle moyenne entre 2010 et 2019). Cet accroissement marqué des prestations du risque famille en Allemagne sur la décennie provient d'une hausse du montant versé lors des congés parentaux, ainsi que de la mise en place, depuis 2010, d'un droit opposable à l'accueil du jeune enfant, renforcé en 2013² (Collombet, *et al.*, 2017). À l'inverse, en France, les prestations du risque famille ont crû de manière modérée au cours de la précédente décennie (1,2 % d'augmentation annuelle moyenne entre 2010 et 2019 en euros courants), en raison notamment du durcissement des barèmes de la prestation du jeune enfant, de la modulation des allocations familiales ainsi que de la réforme du congé

parental (Prepare), qui a considérablement réduit le nombre de bénéficiaires de celui-ci (HCFEA, 2019).

En 2021, une diminution des prestations du risque famille dans certains pays

En 2021, les prestations du risque famille diminuent dans certains pays d'Europe (Pologne, Luxembourg, Tchéquie, Autriche, Portugal, France). Pour la majorité des pays cités, c'est l'arrêt ou la réduction des dispositifs exceptionnels mis en œuvre pendant la crise sanitaire qui provoquent cette baisse, malgré une reprise des services d'accueil du jeune enfant partiellement fermés en 2020. Dans le cas de la France, c'est précisément la fin des mesures exceptionnelles liées à la pandémie (chômage partiel pour garde d'enfant, augmentation de l'allocation de rentrée scolaire) qui constitue le premier facteur de la baisse des prestations du risque famille (2,4 %), malgré la reprise des dépenses pour les modes d'accueil (assistante maternelle, employée à domicile, accueil du jeune enfant) avec l'assouplissement des restrictions sanitaires. On observe également une baisse tendancielle de certaines prestations familiales en France (comme l'allocation de base de la Paje, dont les plafonds et montant ont été réduits à partir d'avril 2018).

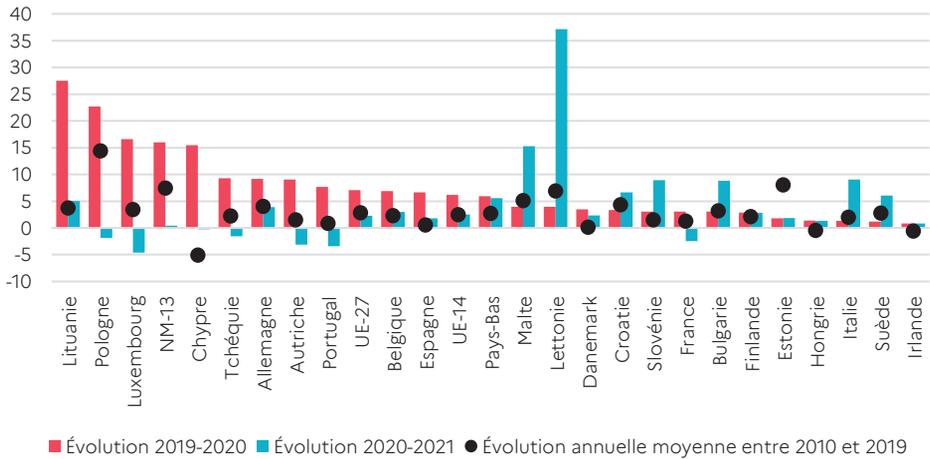
En 2021, les prestations du risque famille augmentent toutefois en moyenne de 2,3 % dans l'UE-27, une hausse bien plus faible que celle de 2020 (+7,0 %), et légèrement inférieure à l'augmentation annuelle moyenne enregistrée entre 2010 et 2019 (+2,8 %). Certains pays connaissent des augmentations particulièrement importantes, comme la Lettonie (+37,2 %) où une prime exceptionnelle par enfant a été versée aux familles en 2021.

¹ Ainsi appelée car elle permet à chaque famille de percevoir une allocation de 500 zlotys par enfant (environ 100 euros).

² Entre 2010 et 2020, les dépenses de prestations pour les établissements d'accueil du jeune enfant ont été multipliées par trois en Allemagne.

Graphique 2 Évolution des prestations du risque famille 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).

Lecture > En Lituanie, les prestations famille ont augmenté de 28 % en 2020, puis de 5 % en 2021.

Source > Eurostat, Sespros.

Dans l'UE-27, deux tiers des dépenses sont des prestations en espèces

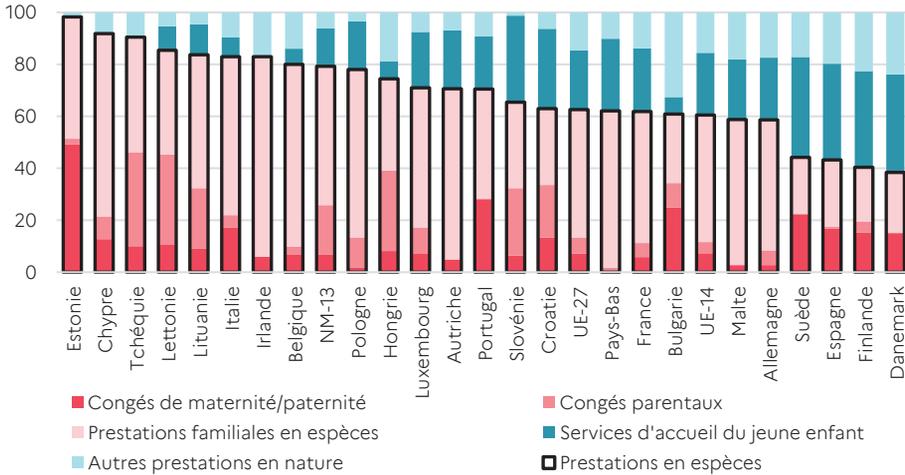
Dans l'UE-27, les **prestations en espèces** représentent 63 % de l'ensemble des dépenses de prestations du risque famille, contre 37 % pour les **prestations en nature** (graphique 3). Parmi les prestations en espèces, les prestations familiales représentent 49 % du total des dépenses, contre 7 % pour les congés maternité/paternité (compensation de la perte de revenus due à l'arrêt de travail avant et après l'accouchement ou l'adoption) et 6 % pour les congés parentaux (prestations versées à un parent pendant le congé ou le travail à temps partiel pour élever un enfant en bas âge). Les prestations en nature sont, quant à elles, majoritairement constituées des services d'accueil du jeune enfant qui représentent 23 % du total des prestations.

La France possède une structure proche de la moyenne européenne, avec 62 % de prestations en espèces (dont 51 % de prestations familiales, 6 % de congés maternité/paternité et 5 % de congés parentaux) et 38 % de prestations en nature (dont 24 % consacrés aux services d'accueil du jeune enfant [crèches et autres modes d'accueil]). L'Espagne et les pays scandinaves versent majoritairement des prestations en nature, qui sont principalement destinées aux services d'accueil du jeune enfant. Néanmoins, la situation en Espagne diffère de celle des pays nordiques, car les dépenses de prestations du risque famille sont d'un niveau moindre et l'accueil proposé aux enfants est d'une courte durée : moins de 20 heures par semaine dans un mode d'accueil formel¹. ■

¹ Selon les données de l'enquête SRCV-UE.

Graphique 3 Structure des prestations du risque famille 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 : 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). Aux Pays-Bas, le congé maternité n'est pas identifié, mais il existe deux congés de ce type : le congé prénatal et d'accouchement (*zwangerschaps en bevallingsverlof*) et le congé de naissance (*geboorteverlof*), probablement classés dans le risque maladie.

Lecture > En 2021, dans l'UE-27, les prestations du risque famille sont composées à 63 % de prestations en espèces (dont 49 % des prestations familiales en espèce, 6 % de congés parentaux et 7 % de congés maternité/paternité) et à 37 % de prestations en nature (dont 23 % pour le service d'accueil du jeune enfant et 15 % venant d'autres prestations en nature).

Source > Eurostat, Sespros.

Pour en savoir plus

- > **Adema, W., Ali, N., Thévenon, O.** (2014). Changes in family policies and outcomes: is there convergence? OCDE, *Oecd Social, Employment and Migration Working Papers*, 157.
- > **Collombet, C., Maigne, G., Palier, B.** (2017, mai). Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ? France Stratégie, *La note d'analyse*, 56.
- > **HCFEA** (2019). *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*. Rapport du HCFEA.
- > **Hiltunen, A., Leprince, F.** (2021, mars). *Mesures mises en place dans différents pays pour soutenir les familles face à la crise de Covid-19*. CNAF, Mission des relations européennes, internationales, et de la coopération.
- > **Pilorge, C., Glotain, M., Omalek, L.** (2020, février). Au titre de la politique familiale, les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants atteignent 4,7 % du PIB en 2017 - Compte de l'enfance. DREES, *Les Dossiers de la DREES*, 50.