

En 2022, les prestations liées au risque famille représentent en moyenne 2,3 % 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 3,5 % en Allemagne.

La crise du Covid-19 a entraîné une augmentation marquée de ces dépenses par rapport à leur niveau de 2019 (+5,2 % par an en moyenne entre 2019 et 2022 dans l'UE-27, contre +2,8 % entre 2010 et 2019), principalement sous l'effet des aides exceptionnelles destinées à faire face aux difficultés créées par la pandémie. Cette augmentation perdue en 2022 (+6,0 %).

Dans l'UE-27, les prestations du risque famille sont versées à 61 % en espèces (principalement des allocations familiales) et à 39 % en nature (dont plus de la moitié pour les services d'accueil du jeune enfant).

Le **risque famille** couvre l'ensemble des prestations visant à aider financièrement les ménages ayant des enfants (ou d'autres personnes à charge), y compris certains crédits d'impôt, et à fournir des services sociaux destinés à aider et à protéger la famille (Eurostat, 2008).

En 2022, les prestations du risque famille représentent 2,3 % du PIB dans l'UE-27 et 2,2 % en France

Les prestations du risque famille sont particulièrement élevées en Allemagne, en Pologne et au Luxembourg

Les dépenses pour le risque famille sont partout modestes comparées aux autres prestations sociales. En 2022, elles représentent en moyenne 2,3 % du **produit intérieur brut** (PIB) dans les pays de l'Union européenne à 27 (UE-27) (graphique 1). La France y consacre, quant à elle, 2,2 % de son PIB. De manière générale, les pays du Sud de l'Europe, qui reposent davantage sur la solidarité familiale, dépensent moins que les autres pays européens (entre 0,9 % du PIB pour Malte et 1,6 % pour l'Italie). Les pays de l'Est de l'Europe consacrent plus de ressources au risque famille, entre 1,5 % et 2,0 % du PIB dans dix pays sur onze. La Pologne se démarque au sein des pays de l'Est avec 3,1 % de son PIB consacré aux dépenses famille, ce qui la place en troisième position dans l'UE-27.

Enfin, les pays d'Europe du Nord-Ouest sont ceux qui dépensent le plus en moyenne. Huit pays sur les dix de ce groupe dépensent plus de 2,0 % de leur PIB pour ce risque. L'Allemagne et le Luxembourg dépensent plus de 3,0 %. L'hétérogénéité est toutefois forte au sein de ce groupe de pays, les Pays-Bas et l'Irlande ayant des parts de PIB proches de ceux de l'Europe du Sud (1,2 % et 1,0 % respectivement).

Au Luxembourg, les dépenses par enfant sont presque deux fois supérieures à celles des autres pays

En 2022, les pays de l'Union européenne à 14 (l'UE-14) dépensent en moyenne 4 710 euros en **parité de pouvoir d'achat** (PPA) par enfant (0-19 ans), contre 3 240 euros PPA pour les nouveaux membres ayant rejoint l'UE après 2004 (NM-13). La moyenne dans les pays de l'UE-27 s'établit à 4 370 euros PPA (graphique 1). Cet indicateur mesure le supplément de niveau de vie procuré par les prestations pour les moins de 20 ans et leur famille, en rapportant les montants de prestations du risque famille au nombre d'enfants (0-19 ans) et en les exprimant en PPA¹ pour tenir compte des différences de niveaux de prix entre les pays.

Le pays le plus généreux pour les familles est le Luxembourg, avec 14 630 euros PPA par jeune, soit plus d'une fois et demie la dépense par jeune en Allemagne (8 820 euros PPA), deuxième pays de l'Union européenne. Avec 3 670 euros PPA dépensés par enfant, la France se situe significativement en dessous de la moyenne des pays de l'UE-14. Ce niveau relativement bas est à mettre en regard avec la relative jeunesse de la population française : en 2022, avec 23,7 % de 0-19 ans, la France se classe en deuxième position au sein de l'UE-27, derrière l'Irlande (26,2 %) et loin devant des pays comme l'Allemagne (18,5 %) ou l'Italie (17,5 %).

En France et dans certains autres pays, il existe par ailleurs 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) et qui interviennent de manière complémentaire. C'est le cas des mesures fiscales (quotient familial) ou des droits familiaux de retraite en France, mais aussi de certaines exonérations fiscales en Allemagne (Adema, *et al.*, 2014). En France, les dépenses consacrées aux familles passeraient ainsi du simple au double une fois prises en

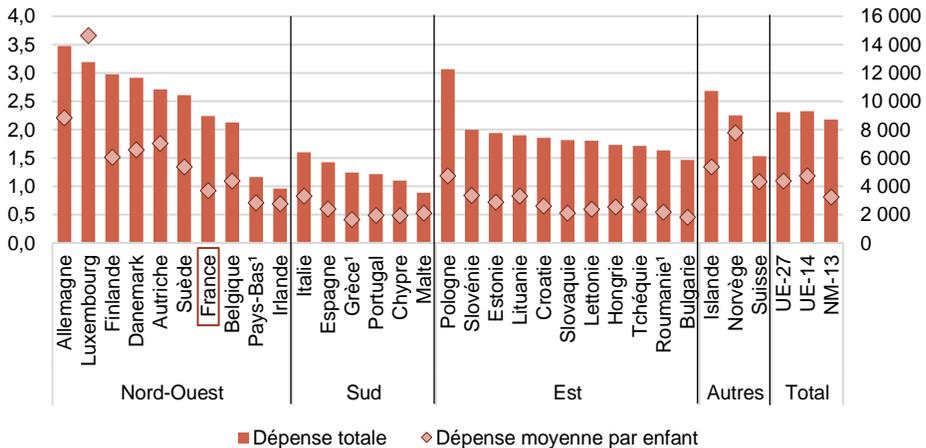
¹ La France est ici utilisée comme pays de référence, ce qui signifie que tout euro en PPA correspond à un euro en France.

compte l'ensemble des dépenses sociales et fiscales (Pilorge, *et al.*, 2020). Enfin, le niveau élevé des prestations de certains pays est en partie lié à une entrée tardive dans le système scolaire obligatoire : un financement à destination des services d'accueil du jeune enfant est

alors nécessaire, tandis que les dépenses d'éducation sont hors du champ de la protection sociale. De fait, si la scolarisation est obligatoire dès 3 ans en France et en Hongrie, elle débute plutôt à 5 ou 6 ans dans la plupart des pays européens, voire à 7 ans en Estonie (Marguerit, 2018).

Graphique 1 Prestations du risque famille en 2022

Prestations en % du PIB (axe de gauche) et en euros PPA par jeune (0-19 ans) [axe de droite]



1. Données 2021.

Note > À l'exception de la Grèce, des Pays-Bas et de la Roumanie, tous les pays apparaissant sur ce graphique ont fourni des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2022. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27, UE-14 et NM-13), nous avons utilisé les chiffres de la dernière année disponible (2022 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2021 sinon). 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 (base France = 1), de telle sorte que chaque euro correspond 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 2022, les prestations du risque famille représentent 2,3 % du PIB en moyenne dans les pays de l'UE-27. En euros PPA, les prestations du risque famille s'élèvent à 4 370 euros PPA par jeune.

Source > Eurostat, Sespros.

Entre 2010 et 2019, une augmentation structurelle des dépenses du risque famille

Au sein de l'UE-14, dans la décennie précédant la pandémie (2010-2019), c'est en Allemagne que les prestations du risque famille ont augmenté le plus (+4,1 % par an en moyenne) : cet accroissement provient d'une hausse de l'indemnité versée 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 2013¹ (Collombet, *et al.*, 2017). À l'inverse, en France, les prestations du risque famille ont augmenté de manière modérée au cours de la précédente décennie (+1,2 % par an), 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 2022, une reprise à la hausse des dépenses pour le risque famille, portée par l'inflation

Une forte augmentation des prestations du risque famille entre 2019 et 2022...

En moyenne, entre 2019 et 2022, les prestations famille augmentent dans la totalité des pays étudiés, de 1,2 % par an en Irlande et en Suède à près de 15,0 % par an en Italie (*graphique 2*). Cette évolution est plus importante dans les NM-13 que dans les pays de l'UE-14 (+7,6 % par an contre +5,0 % par an en moyenne), ces pays présentant des montants initiaux des prestations généralement plus bas

¹ Entre 2010 et 2020, les dépenses de prestations pour les établissements d'accueil du jeune enfant ont été multipliées par trois en Allemagne.

que la moyenne européenne. L'évolution moyenne des prestations pour ce risque s'établit à +2,0 % par an en France, un niveau bien inférieur à la moyenne de l'UE-27 (+5,2 % par an).

... notamment portée par une hausse de l'inflation en 2022

Après une augmentation des prestations du risque famille en 2020, suivie d'une chute en 2021 (Marc, *et al.*, 2022) sous l'effet de l'arrêt ou de la réduction des dispositifs exceptionnels mis en œuvre pendant la crise sanitaire, les dépenses pour ce risque repartent à la hausse en 2022.

Les prestations du risque famille augmentent ainsi en moyenne de 6,0 % entre 2021 et 2022 pour les pays de l'UE-27 (contre +5,2 % par an en moyenne entre 2019 et 2022) [graphique 2], portées par des revalorisations plus importantes que d'ordinaire, en lien avec l'inflation. À titre d'exemple, en France, les dépenses pour le risque famille ont été revalorisées au 1^{er} avril 2022 (+1,8 %), mais également au 1^{er} juillet 2022 (+4,0 %) à la suite de la loi n° 2022-1158 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat ; l'augmentation des dépenses pour ce risque est ainsi bien plus importante en 2022 (+5,4 %) qu'au cours de la période 2019-2022 (+2,0 % par an) et de la période pré-crise (+1,2 % par an entre 2010 et 2019).

Certains pays connaissent par ailleurs des augmentations spectaculaires comme l'Italie (+36,7 %), Chypre (+20,1 %) ou la Slovaquie (+17,1 %). L'Italie, qui fait face depuis plusieurs années à une crise

démographique importante et un nombre de naissances historiquement bas¹, a ainsi mis en place une allocation universelle unique pour enfants à charge (*assegno unico e universale per i figli a carico*) dont l'objectif est d'enrayer la chute de la natalité dans le pays. Elle est accordée à partir du 7^e mois de grossesse et servie jusqu'au 18^e anniversaire de l'enfant (jusqu'à ses 21 ans pour les enfants qui suivent des études ou une formation professionnelle et dont les revenus professionnels sont inférieurs à 8 000 euros par an, et sans limite d'âge en cas d'enfant handicapé à charge). Le montant de l'allocation varie en fonction de la composition du foyer et de ses revenus mais, de manière générale, est compris entre 50 et 175 euros par mois pour un enfant mineur, et entre 25 et 85 euros par mois pour un enfant majeur. Des majorations sont également possibles (CLEISS, 2023a). À Chypre, depuis 2022, les assurés bénéficient d'une allocation pendant une partie de leur congé parental, à condition d'avoir travaillé au moins 12 mois au cours des 24 derniers mois (CLEISS, 2023b).

D'autres pays présentent en revanche des évolutions très faibles pour ce risque en 2022. C'est notamment le cas de l'Estonie, de l'Irlande, de la Lettonie ou de la Pologne, pays qui n'effectuent pas d'indexations régulières des allocations familiales sur les prix ou les salaires (OCDE, 2023).

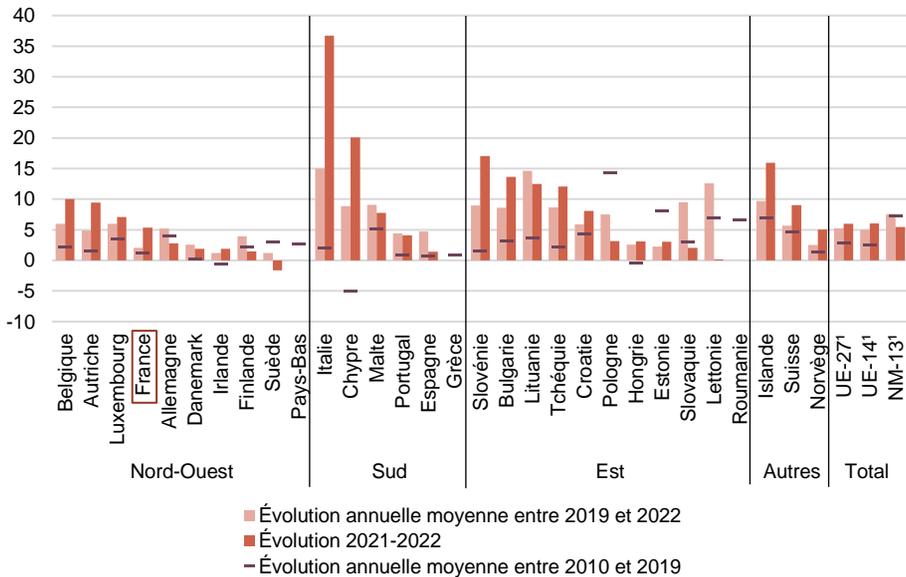
Enfin, la Suède est le seul pays à présenter une diminution de ses dépenses pour le risque famille en 2022 (-1,6 %), notamment en raison de la fin des prestations ponctuelles ou temporaires qui avaient été mises en place pendant la crise sanitaire.

¹ L'indicateur conjoncturel de fécondité d'Eurostat (Eurostat, 2021) est de 1,25 enfant par femme en 2021 en

Italie, contre 1,84 en France et 1,53 en moyenne dans les pays de l'UE-27.

Graphique 2 Évolution des prestations du risque famille entre 2010 et 2019, 2019 et 2022 et entre 2021 et 2022

Évolution en % (en euros courants)



1. Hors Pays-Bas, Roumanie et Grèce.

Note > Les pays apparaissant sur ce graphique sont ceux qui ont fourni à Eurostat des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2022 : il s'agit de tous les pays de l'UE-27, à l'exception de la Roumanie, de la Grèce et des Pays-Bas. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27, UE-14 et NM-13), ces pays ont donc été exclus.

Lecture > En moyenne dans les pays de l'UE-27, les prestations du risque famille ont augmenté de 6,0 % entre 2021 et 2022, en moyenne de 5,2 % entre 2019 et 2022 et en moyenne de 2,8 % entre 2010 et 2019.

Source > Eurostat, Sespros.

Près de 60 % des prestations du risque famille sont versées en espèces en Europe, avec des différences notables selon les pays

En moyenne dans les pays de l'UE-27, les **prestations en espèces** représentent 61 % des dépenses du risque famille, contre 39 % pour les prestations en nature (*graphique 3*).

La très grande majorité des prestations en espèces sont des allocations familiales (42 % en moyenne dans les pays de l'UE-27 et en France). Le reste de ces prestations sont principalement composées des congés de maternité/paternité (compensation de la perte de revenus due à l'arrêt de travail avant et après l'accouchement ou l'adoption) et des congés parentaux (prestations versées à un parent pendant le congé ou le travail à temps partiel pour élever un enfant en bas âge) : respectivement 8 % et 5 % dans l'UE-27.

Les **prestations en nature** sont, quant à elles, majoritairement constituées des services d'accueil du

jeune enfant (crèches et autres modes de garde) qui représentent 23 % du total des prestations.

De manière générale, les pays du Nord de l'Europe se distinguent par davantage de prestations versées en nature, principalement destinées aux services d'accueil du jeune enfant : respectivement 43 %, 40 %, 38 % et 34 % en Norvège, en Finlande, au Danemark et en Suède. En Suède, par exemple, l'accueil des jeunes enfants repose sur des services d'accueil collectifs et décentralisés accessibles dès les 1 an de l'enfant¹, ouverts toute l'année entre 6 h 30 et 19 h, et proposés à un coût modéré pour les familles (Morel, 2008). S'y ajoute un système de garde par des nourrices rémunérées par les communes. Le Danemark, quant à lui, est le pays de l'UE ayant mis en place le droit d'accueil du jeune enfant dès le plus jeune âge : 6 mois, contre 3 ans en France dans le cadre de l'école maternelle (Collombet, 2022).

¹ Jusqu'à l'âge de 1 an, les enfants sont généralement gardés par un parent, grâce à un dispositif de congé de maternité/paternité particulièrement généreux.

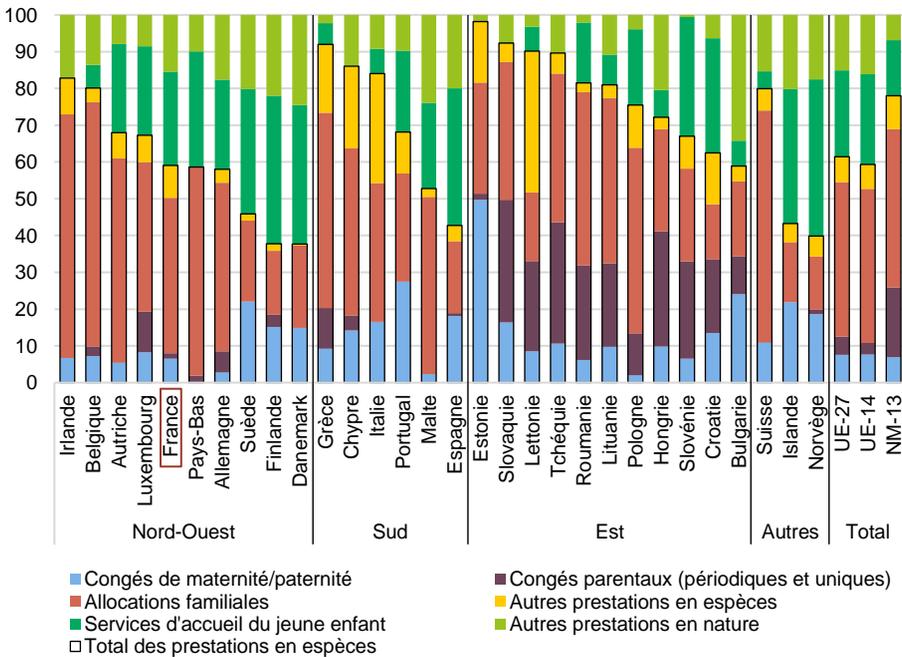
En revanche, dans la majorité des pays d'Europe de l'Est et du Sud, à l'exception notable de l'Espagne¹, l'accès aux structures de garde est encore minoritaire et payant, avec un secteur privé souvent dominant (Collombet, 2013) : les prestations destinées aux services d'accueil du jeune enfant représentent ainsi moins de 1 % des dépenses en Estonie, en Slovaquie, en Tchéquie, à Chypre et en Irlande. Les pays de l'Est de l'Europe privilégient également les dépenses en espèces, la part des dépenses en nature variant de 41 % en Bulgarie à seulement 2 % en Estonie (pour une moyenne de 22 % parmi les NM-13, contre 41 % en moyenne dans l'UE-14). En revanche, ils accordent une part plus importante de leurs dépenses que la moyenne des pays européens pour les congés maternité, paternité et parentaux. En Lettonie, par exemple (pays qui consacre

25 % de ses dépenses aux congés parentaux), le montant des indemnités s'élève à 60 % du revenu brut moyen jusqu'au 1 an de l'enfant, et à 44 % jusqu'à ses 1 an et demi (CLEISS, 2023c). L'Estonie (qui attribue 52 % des dépenses pour ce risque à ces indemnités), prévoit quant à elle un congé maternité, paternité et parental partagé de près de 605 jours avec des allocations élevées (OMS, 2023).

Enfin, on peut noter qu'une forte disparité subsiste entre les pays au sein d'un même groupe géographique. La part des prestations en espèces varie ainsi de 83 % en Irlande à 38 % au Danemark parmi les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest, de 92 % en Grèce à 43 % en Espagne parmi les pays d'Europe du Sud, et de 98 % en Estonie à 59 % en Bulgarie parmi les pays d'Europe de l'Est. ■

Graphique 3 Structure des prestations du risque famille en 2021

Parts en % du total des prestations



Note > Les autres prestations en espèces sont les prestations périodiques et uniques en espèces ainsi que la prime de naissance ; les autres prestations en nature sont l'hébergement, l'aide à domicile et les autres prestations en nature.
Lecture > En 2021, dans l'UE-27, les prestations du risque famille sont composées à 61 % des prestations en espèces (dont 8 % de congés de maternité/paternité, 5 % de congés parentaux, 42 % d'allocations familiales et 7 % d'autres prestations familiales, périodiques ou uniques, en espèces), et à 39 % de prestations en nature (dont 23 % pour le service d'accueil du jeune enfant et 15 % d'autres prestations familiales en nature).
Source > Eurostat, Sespros.

¹ La situation en Espagne diffère toutefois de celle des pays nordiques, les dépenses de prestations du risque famille étant d'un niveau moindre et le temps d'accueil proposé aux enfants d'une plus courte durée : les struc-

tures publiques, souvent rattachées aux écoles primaires, sont en effet ouvertes sur des horaires réduits, avec moins de 20 heures par semaine dans un mode d'accueil formel ; les parents peuvent payer pour bénéficier d'horaires plus larges (Collombet, 2019).

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.
- > **CLEISS** (2023a). *Le régime italien de sécurité sociale*. Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale.
- > **CLEISS** (2023b). *Le régime chypriote de sécurité sociale (salariés)*. Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale.
- > **CLEISS** (2023c). *Le régime letton de sécurité sociale (salariés)*. Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale.
- > **Collombet, C.** (2013). Diversité des modes d'accueil du jeune enfant en Europe. *Informations sociales* 2013/1, 175, pp. 104-113.
- > **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.
- > **Collombet, C.** (2019). *L'accueil du jeune enfant en Espagne, Italie et Portugal : la sortie du modèle de la mère au foyer*. Caisse nationale des allocations familiales.
- > **Collombet, C.** (2022). *Le droit à une place d'accueil du jeune enfant en Allemagne, Suède, Finlande, Islande et Danemark*. Caisse nationale des allocations familiales.
- > **Eurostat** (2008). *Manuel Sespros. Le Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (Sespros)*.
- > **Eurostat** (2021). *Indicateur conjoncturel de fécondité*. Base de données Eurostat.
- > **HCFEA** (2019). *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*. Rapport.
- > **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.
- > **Marc, C., Lefebvre, G., Portela, M.** (2022). *La protection sociale en France et en Europe en 2021 – Édition 2022*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-Social.
- > **Marguerit, D.** (2018). *La scolarité obligatoire des Européens va, en moyenne, de 5,5 ans à 16 ans*. Brève. European DataLab.
- > **Morel, N.** (2008). Les services d'accueil préscolaire en Suède : entre dispositif de garde d'enfants et dispositif d'éducation. *Nordiques*, 16, pp. 27-46.
- > **OCDE** (2023). *Aide au revenu des individus en âge de travailler et leur famille*. France : Éditions OCDE.
- > **OMS** (2023). *Encourager l'allaitement et l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée chez les parents estoniens : la souplesse est essentielle*.
- > **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.