



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



LES DOSSIERS DE LA DREES

N° 127 • janvier 2025

La protection sociale en Europe en 2023

Théodore Béрут, Lisa Troy et Mathilde Didier (DREES)



STATISTIQUE
PUBLIQUE

La DREES fait partie
du Service statistique
public piloté par l'Insee.

La protection sociale en Europe en 2023

Théodore Bérut, Lisa Troy et Mathilde Didier (DREES)

Retrouvez toutes nos publications sur : drees.solidarites-sante.gouv.fr

Retrouvez toutes nos données sur : data.drees.solidarites-sante.gouv.fr

SOMMAIRE

■ CONTEXTE ÉCONOMIQUE EN EUROPE EN 2023 : L'ACTIVITÉ FLÉCHIT ET L'INFLATION RECULE UN PEU.....	3
L'activité économique ralentit en 2023, l'inflation recule mais reste élevée	3
La croissance diminue en 2023 dans la plupart des pays de l'Union européenne, et à des niveaux souvent inférieurs à ceux d'avant la crise sanitaire	3
L'inflation recule mais reste élevée en 2023	4
Les déficits publics élevés continuent de creuser la dette des pays européens.....	6
La majeure partie des pays européens présentent un déficit public supérieur à 2 % du PIB	6
Malgré une légère baisse en 2023, la dette publique de la France reste à un niveau supérieur au niveau d'avant la crise sanitaire.....	7
Le taux de chômage s'établit à un niveau inférieur à la période pré-crise sanitaire pour la deuxième année consécutive	7
Le taux de chômage des jeunes est supérieur à celui du reste de la population dans l'ensemble des pays	8
En 2022, les prestations sociales réduisent le taux de pauvreté monétaire de 9 points dans l'UE-27.....	9
Le taux de pauvreté monétaire s'établit à 16,2 % dans l'UE-27	9
La redistribution diminue le taux de pauvreté de 9 points dans l'UE-27	9
Le niveau de vie des ménages varie fortement d'un pays à l'autre, avec des écarts allant du simple au triple.....	10
■ LA PROTECTION SOCIALE EN EUROPE : CONTEXTE GÉNÉRAL.....	13
Les dépenses de prestations sociales en Europe	13
En 2023, les prestations sociales représentent en moyenne 26,6 % du PIB de l'UE-27	13
Les dépenses consacrées aux prestations sociales sont plus importantes en France que dans les pays de l'OCDE hors Europe.....	14
Après une baisse significative en 2022, les dépenses en euros constants repartent à la hausse en 2023 dans la plupart des pays de l'UE-27, mais pas en France	16
En Europe, face à la hausse des prix, des augmentations des dépenses sociales variables selon les pays.....	18
Les risques vieillesse-survie et maladie-soins de santé, principaux postes de dépenses de protection sociale	19
Des prestations majoritairement versées en espèces dans l'UE-27	20
Seulement 11 % des prestations de protection sociale sont versées sous condition de ressources dans l'UE-27	20
Le financement de la protection sociale en Europe	21
Des structures de financement très liées à l'histoire des systèmes de protection sociale	21
La structure globale du financement de la protection sociale est liée à l'importance relative des différents risques	22
Depuis les années 2000, une progression continue de la part des contributions publiques, accompagnée d'une diminution de celle des cotisations employeurs	23
Un net recul du poids des contributions publiques en 2021 et en 2022, au profit des cotisations salariales et des cotisations employeurs.....	24
■ LA COUVERTURE DES RISQUES PAR LA PROTECTION SOCIALE EN EUROPE	27
Le risque maladie en Europe	27
En France, en 2023, les dépenses pour le risque maladie sont parmi les plus élevées des pays de l'UE-27	27
En 2023, les dépenses en euros constants diminuent pour la seconde année consécutive dans l'UE-27	29
Les prestations du risque maladie progressent entre 2012 et 2022.....	29
En moyenne, dans l'UE-27, plus de 85 % des prestations du risque maladie sont des prestations en nature	30
Le risque invalidité en Europe	33
La dépense de la France pour le risque invalidité est dans la moyenne des pays de l'UE-27	33

Entre 2012 et 2022, les prestations du risque invalidité ont augmenté de 1,3 % par an en moyenne en Europe.....	35
En Europe, après une baisse de 1,7 % en 2022, les prestations invalidité augmentent en moyenne de 1,5 % en 2023	36
Un peu moins de deux tiers des prestations du risque invalidité sont versées en espèces en France	36
Le risque vieillesse-survie en Europe.....	38
Le risque vieillesse-survie, premier poste de dépense de protection sociale en Europe en 2023	38
En Europe, les personnes âgées ont un niveau de vie globalement inférieur à celui des personnes âgées de 25 à 64 ans	40
Les dépenses vieillesse-survie augmentent tendanciuellement en Europe, conjointement au vieillissement de la population	42
Les dépenses augmentent dans l'UE-27 en 2023	44
Les prestations de vieillesse-survie sont pour l'essentiel en espèces, sauf dans quelques pays, principalement du nord de l'Europe	45
Le risque famille en Europe	47
En 2023, les prestations du risque famille représentent 2,3 % du PIB dans l'UE-27 comme en France	47
Entre 2012 et 2022, une augmentation structurelle des dépenses du risque famille.....	49
En France, en 2023, les dépenses pour le risque famille augmentent moins que le déflateur	50
Près de 60 % des prestations du risque famille sont versées en espèces en Europe, avec des différences notables entre pays.....	51
Le risque emploi en Europe.....	53
La France au premier rang des dépenses pour le risque emploi en part du PIB en 2023.....	53
La dépense de la France par chômeur est aussi parmi les plus élevées d'Europe.....	53
Une forte diversité des conditions d'indemnisation dans l'UE	54
En Europe, les dépenses au titre de l'emploi diminuent de nouveau en 2023	55
Le risque logement en Europe.....	57
Les prestations logement sont plus développées en Europe du Nord et de l'Ouest.....	57
Entre 2012 et 2022, les dépenses pour le risque logement en Europe sont quasiment stables.....	58
Des dépenses globalement en hausse en 2023	58
Les prestations versées aux ménages ne représentent qu'une partie de la politique du logement, qui inclut aussi les logements sociaux.....	59
Près d'un Européen sur dix consacre au moins 40 % de ses ressources au logement	60
Le risque pauvreté-exclusion sociale en Europe.....	62
Des comparaisons internationales complexes.....	62
La France et les Pays-Bas aux premiers rangs pour les dépenses du risque pauvreté-exclusion sociale	62
En Europe, les dépenses pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale diminuent de nouveau en 2023	63
Les trois quarts des prestations du risque pauvreté-exclusion sociale sont versées en espèces en Europe.....	65
L'Allemagne, parmi les pays les plus généreux pour les prestations sous condition de ressources, tous risques confondus.....	66
■ POUR EN SAVOIR PLUS	68

■ CONTEXTE ÉCONOMIQUE EN EUROPE EN 2023 : L'ACTIVITÉ FLÉCHIT ET L'INFLATION RECOULE UN PEU

En 2023, la croissance diminue en Europe : l'activité économique augmente de 0,4 % dans son ensemble, un rythme beaucoup plus faible qu'en 2022 (+3,5 %), deuxième année de rattrapage après la chute de 2020 liée au déclenchement de la crise sanitaire. En France, le produit intérieur brut (PIB) ralentit aussi (+0,9 % après +2,6 % en 2022) ; en Allemagne, il diminue légèrement (-0,3 % après +1,4 %). Dans l'Union européenne à 27 (UE-27), la croissance en 2023 est inférieure à celle la période pré-crise sanitaire (+1,5 % par an en moyenne entre 2010 et 2019).

En 2023, l'inflation continue d'augmenter (+6,4 %), mais elle recule par rapport à 2022 (+9,2 %), principalement en raison du fort ralentissement des prix de l'énergie. Dans la plupart des pays, les mesures prises par les gouvernements européens pour lutter contre la hausse des prix et soutenir les ménages ont induit des déficits publics importants et un niveau d'endettement élevé. Parmi les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest (*encadré 1*), la France est le pays où la dette publique a le plus augmenté suite à la mise en place de ces mesures, atteignant 110 % du PIB en 2023.

Le taux de chômage retrouve son niveau d'avant la crise sanitaire, même si le chômage des jeunes reste élevé et supérieur à celui de la population générale dans l'ensemble des pays européens.

Les pays du nord et de l'ouest de l'Europe affichent les niveaux de vie médians les plus élevés de l'UE-27. Les prestations sociales réduisent le taux de pauvreté d'environ 9 points ; cette proportion est un peu plus élevée en France (11 points) et plus généralement dans les pays du Nord-Ouest de l'Europe.

L'activité économique ralentit en 2023, l'inflation recule mais reste élevée

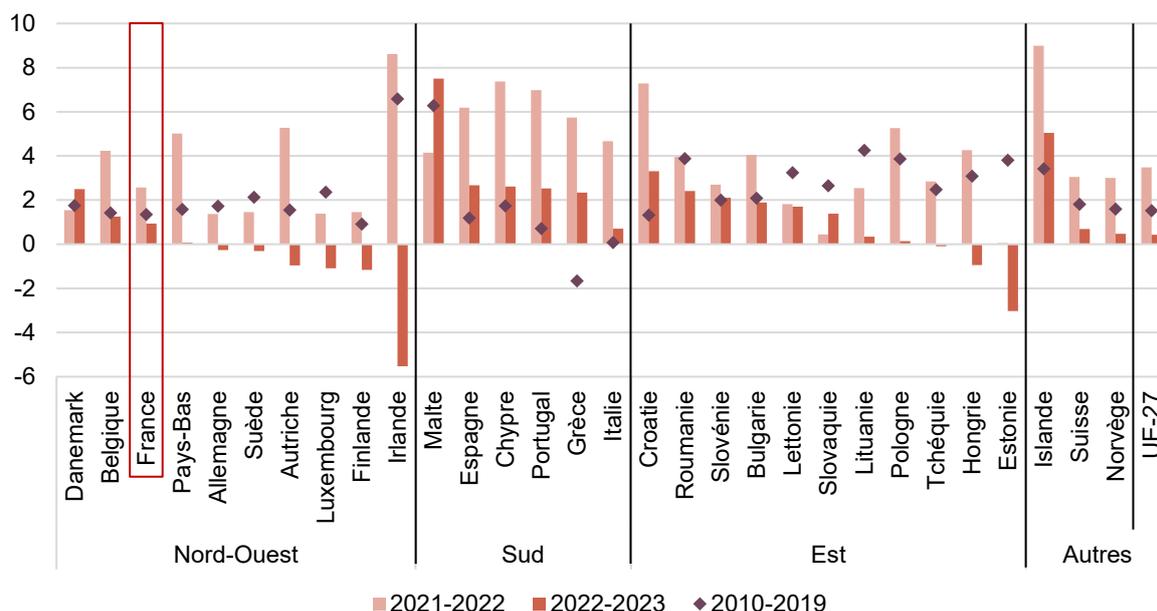
La croissance diminue en 2023 dans la plupart des pays de l'Union européenne, et à des niveaux souvent inférieurs à ceux d'avant la crise sanitaire

Le PIB de l'UE-27 ralentit nettement en 2023 (+0,4 % après + 3,5 % en 2022) ; la croissance est également inférieure à celle observée avant la crise sanitaire due au Covid-19 (+1,5 % par an en moyenne entre 2010 et 2019) [*graphique 1*]. De manière générale, tous les pays européens, à l'exception de ceux du Sud, de l'Islande, du Danemark, de la Croatie et de la Slovénie affichent une croissance pour 2023 inférieure à celle de la période pré-crise sanitaire. Certains pays du nord, de l'ouest et de l'est de l'Europe connaissent même une baisse d'activité (-0,3 % en Allemagne, -5,5 % en Irlande, -3,0 % en Estonie).

Tous les pays du sud de l'Europe voient leur activité économique augmenter, avec des taux de croissance allant de +0,7 % en Italie à +7,5 % à Malte (contre respectivement +0,1 % et + 6,3 % par an en moyenne entre 2010 et 2019). Si cette croissance résulte en partie d'un effet de rattrapage après la crise économique des années 2010, elle s'explique également par la reprise du tourisme post-Covid-19, secteur clé de la croissance dans ces pays. Elle s'explique aussi par l'impact du plan de relance européen NextGenerationEU, destiné à atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie de Covid-19, et dont l'Italie et l'Espagne sont les principaux bénéficiaires. Enfin, le gouvernement espagnol a aussi lancé en 2021 une réforme structurelle visant à réduire le recours aux contrats temporaires et à lutter contre les licenciements abusifs, dans le but de réduire le chômage et d'augmenter la productivité. En France, l'activité a augmenté de 0,9 % en 2023, plus que la moyenne de l'UE-27, que l'Allemagne (-0,3 %) ou que les Pays-Bas (+0,1 %), mais un peu moins que la Belgique (+1,3 %) ou l'Espagne (+2,7 %).

Graphique 1 Taux de croissance du PIB en 2022, en 2023 et taux de croissance annuels moyens entre 2010 et 2019

En %



Lecture > En 2023, la croissance est de 0,9 % en France. Elle était de 2,6 % en 2022. Entre 2010 et 2019, en moyenne, la croissance du PIB était de 1,3 % par an.

Source > Eurostat.

L'inflation recule mais reste élevée en 2023

En 2023, le taux d'inflation des pays de l'UE-27, mesuré à l'aide de l'indice des prix à la consommation harmonisé (ICPH), s'établit à +6,4 % (*graphique 2*) en moyenne annuelle. Un an auparavant, au plus fort de la hausse des prix de l'énergie et des matières premières, il était de 9,2 % (Dherbécourt, *et al.*, 2023). Cette baisse est principalement due au fort ralentissement des prix de l'énergie en 2023 et aux effets induits par la hausse des taux d'intérêt de la Banque centrale européenne (BCE). L'inflation reste néanmoins relativement élevée en 2023 dans l'ensemble des pays européens (*carte 1*), en raison de la hausse des coûts des services et des salaires (OCDE, 2023a).

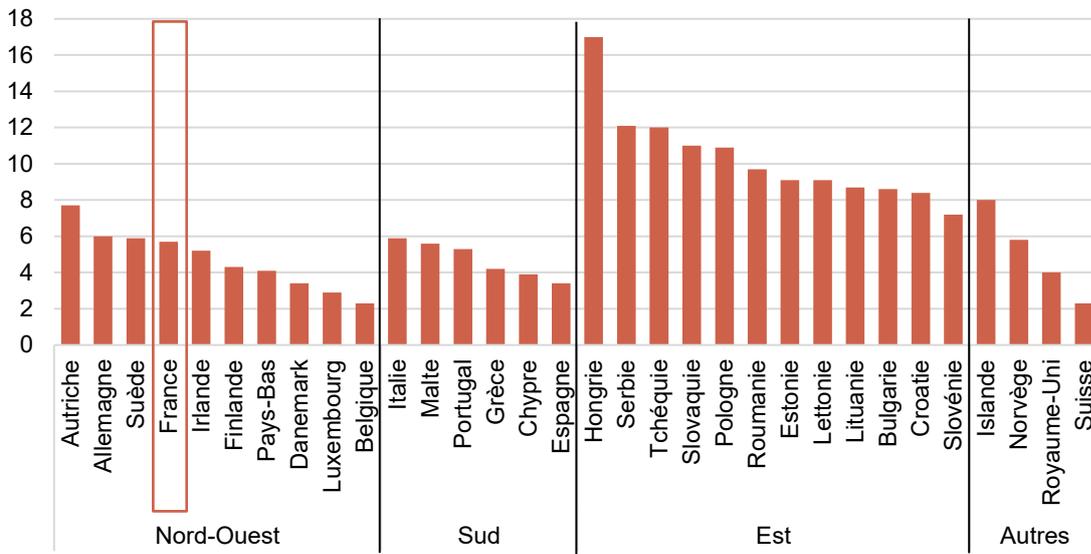
En 2023, les pays affichant les taux d'inflation annuels¹ les plus faibles sont la Belgique (+2,3 %), la Suisse (+2,3 %), et le Luxembourg (+2,9 %). À l'inverse, la Hongrie (+17,0 %), la Tchéquie (+12,0 %) et la Slovaquie (+11,0 %) sont les plus touchés par la hausse des prix. Cette situation s'explique en partie par leur forte dépendance à la Russie pour leur approvisionnement en gaz, dont le prix a augmenté depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine (Korosteleva, 2022). La France a une position plutôt médiane en Europe, avec un taux annuel d'inflation de +5,7 % en 2023, en dessous de la moyenne de la zone euro (+6,4 %) et proche de la Norvège (+5,8 %) et du Portugal (+5,3 %).

En 2023, la hausse des prix de l'électricité, du gaz, des combustibles solides et de l'énergie thermique a été contenue dans l'UE-27 : +2,7 %, après +40,0 % en 2022. En France, la mise en place du bouclier tarifaire et sa prolongation en 2023 ont permis de limiter le choc et de lisser la hausse des prix : les prix ont ainsi augmenté de 18,6 % en 2022, puis de 13,0 % en 2023.

¹ Mesurés par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) [encadré 4].

Graphique 2 Taux d'inflation en Europe en 2023

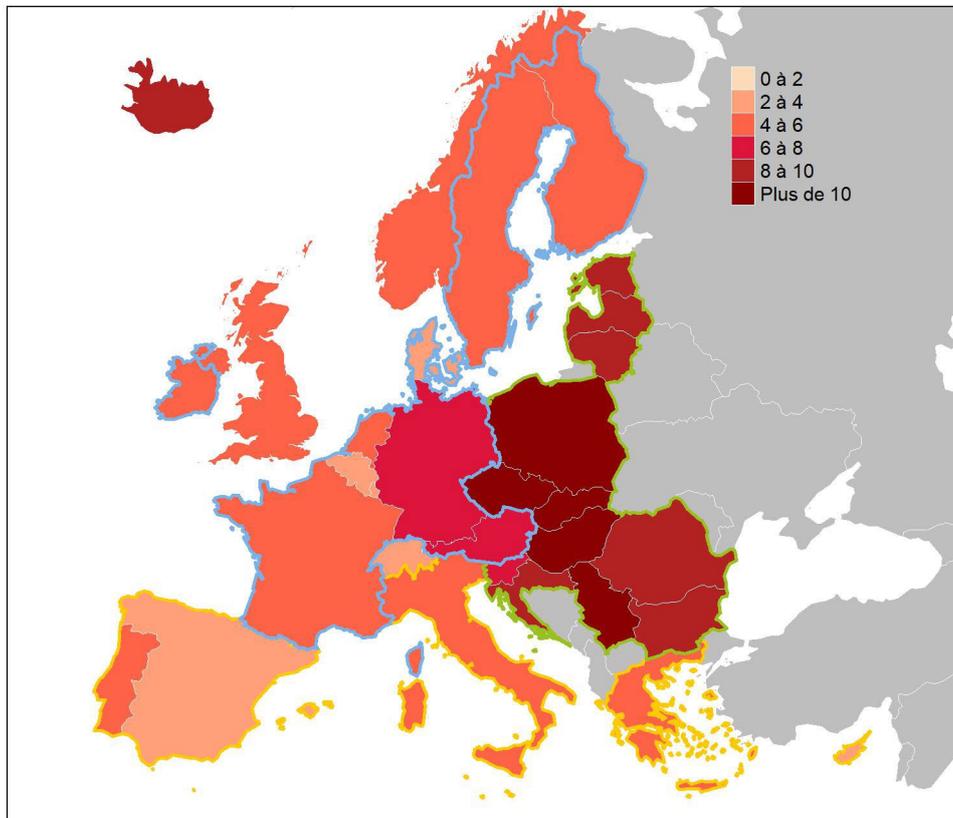
En %



Lecture > En 2023, le taux d'inflation mesuré par l'indice des prix à la consommation harmonisée (IPCH) s'établit à 5,7 % en France.
Source > Eurostat, Office for National Statistics (RU).

Carte 1 Taux d'inflation en Europe en 2023

En %



Note > Les pays ont été regroupés par zone géographique : Europe du Nord et de l'Ouest (en bleu), Europe de l'Est (en vert) et Europe du Sud (en jaune).

Lecture > En 2023, le taux d'inflation mesuré par l'indice des prix à la consommation harmonisée (IPCH) s'établit à 5,7 % en France.
Source > Eurostat, Office for National Statistics (RU).

Encadré 1 Définir les régions d'Europe

Dans ce dossier, les pays de l'UE-27 sont regroupés en trois zones géographiques :

- L'Europe de l'Est comprend la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovaquie et la Tchéquie ;
- l'Europe du Sud comprend Chypre, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, Malte et le Portugal ;
- l'Europe du Nord et de l'Ouest comprend l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Irlande, le Luxembourg, la Suède et les Pays-Bas.

La catégorie « Autres » comprend des pays d'Europe n'appartenant pas à l'UE-27 mais qui transmettent des données à Eurostat : l'Islande, la Norvège et la Suisse.

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

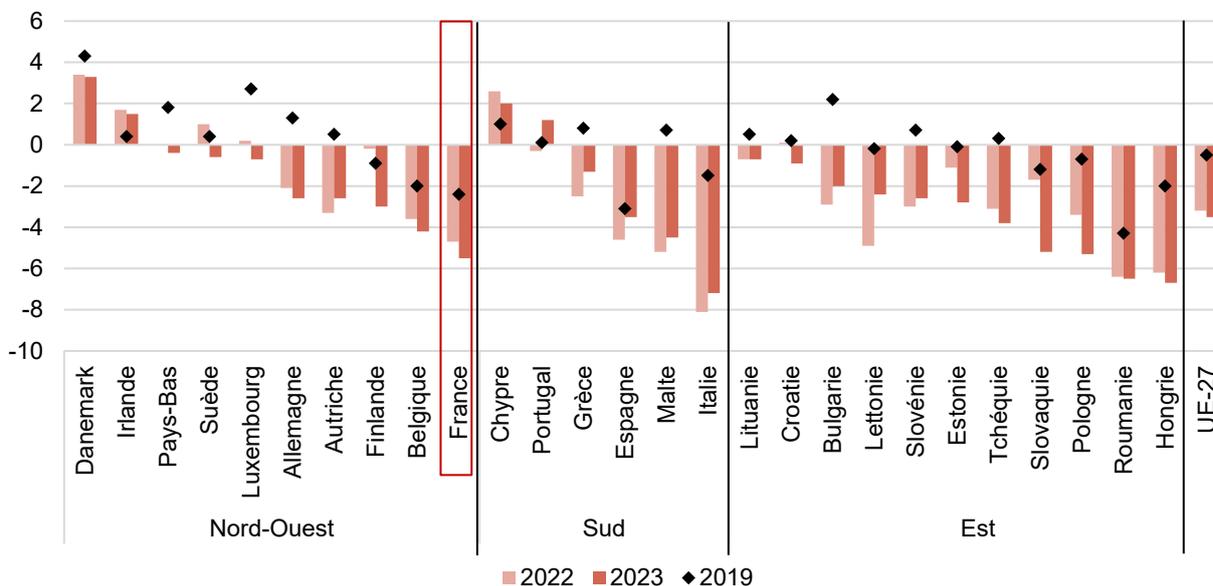
La majeure partie des pays européens présentent un déficit public supérieur à 2 % du PIB

En 2023, en moyenne dans les pays de l'UE-27, le déficit public s'élève à 3,5 % du PIB. Ce niveau de déficit est légèrement supérieur à celui 2022 (3,2 %) et bien supérieur à celui d'avant la crise sanitaire due au Covid-19 (0,5 %) [graphique 3]. Cette augmentation du déficit public (malgré la suppression progressive des dispositifs d'aide aux entreprises et aux ménages mis en place durant la pandémie de Covid-19) s'explique en partie par l'adoption de nouvelles mesures de soutien par les États européens pour protéger les ménages contre l'inflation. Plus ou moins ciblées ou exhaustives selon les pays européens, ces mesures ont des coûts pour les finances publiques très variables, ce qui contribue à expliquer une partie des différences de situations budgétaires.

Les niveaux de déficit public les plus importants sont observés en Italie (7,2 % du PIB en 2023), en Hongrie (6,7 %) et en Roumanie (6,5 %). Quelques pays, avec un déficit modéré et en baisse, parviennent à se rapprocher, en 2023, de leur situation budgétaire d'avant la crise sanitaire, notamment la Suède et la Lituanie. Par ailleurs, quatre pays se distinguent par un excédent budgétaire en 2023 (le Danemark, l'Irlande, Chypre et le Portugal). La France, quant à elle, a le déficit public le plus important des pays d'Europe du Nord et de l'Ouest en 2023, à 5,5 % de son PIB (contre 2,4 % en 2019 et 4,7 % en 2022).

Graphique 3 Solde des administrations publiques en 2019, 2022 et 2023

En % du PIB



Note > Un solde positif signifie que les administrations publiques de ce pays dégagent une capacité de financement (ou excédent budgétaire), tandis qu'un solde négatif signifie que les administrations publiques ont un besoin de financement (déficit public).

Lecture > En 2023, en France, le déficit des administrations publiques s'établit à 5,5 % du PIB.

Source > Eurostat.

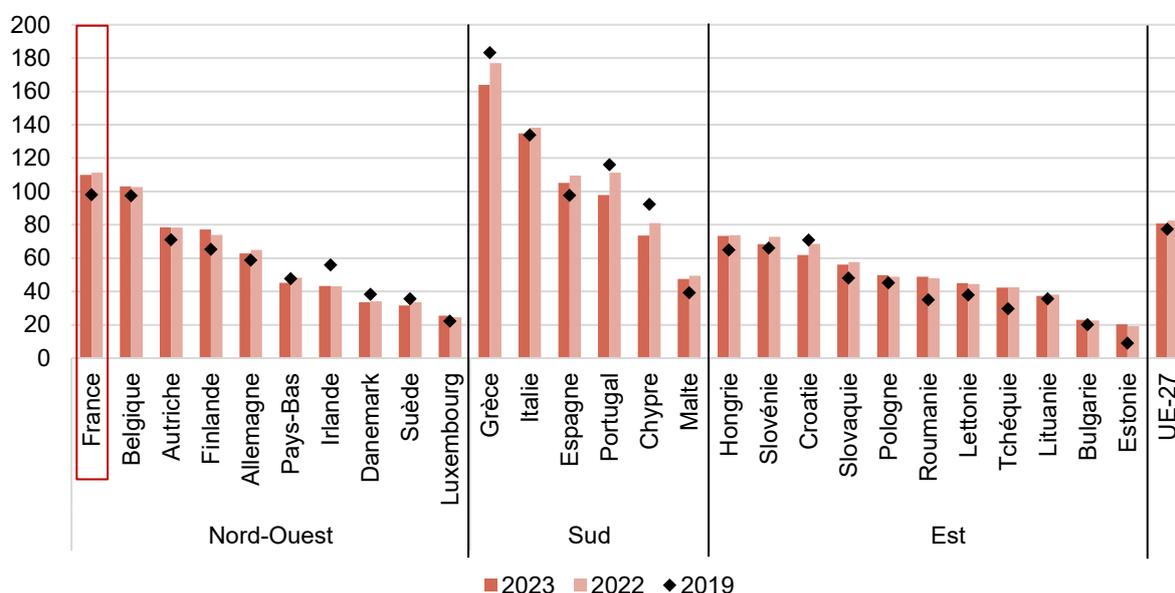
Malgré une légère baisse en 2023, la dette publique de la France reste à un niveau supérieur au niveau d'avant la crise sanitaire

En 2023, la dette des pays européens s'élève en moyenne à 81 % du PIB, un niveau légèrement inférieur à celui de 2022 (83 % du PIB dans l'UE-27), mais supérieur au niveau d'avant la crise due au Covid-19 (77 % du PIB en 2019 dans l'UE-27) [graphique 4] ; le constat est plus marqué en France, avec des niveaux de dettes publiques à la fois plus élevés et qui progressent davantage (110 %, 111 % et 98 % du PIB en 2023, 2022 et 2019). Avec la hausse des dépenses engendrée d'abord par la crise sanitaire, puis pour répondre à l'inflation, seulement huit pays ont retrouvé en 2023 des niveaux de dette inférieurs à 2019 : les Pays-Bas, l'Irlande, le Danemark, la Suède, la Grèce, le Portugal, Chypre et la Croatie.

Six pays de l'UE conservent par ailleurs une dette publique supérieure à 90 % de leur PIB en 2023, principalement des pays du sud de l'Europe : la Grèce, qui détient de loin le plus fort taux d'endettement de l'Union européenne (164 % du PIB), l'Italie (135 % du PIB), la France (110 % du PIB), l'Espagne (105 % du PIB), la Belgique (103 % du PIB) et le Portugal (98 % du PIB). À l'inverse, l'Estonie (20 % du PIB) et la Bulgarie (23 % du PIB) présentent actuellement les taux d'endettement les plus faibles au sein de l'UE, avec le Luxembourg (26 % du PIB).

Graphique 4 Dette publique en 2019, 2022 et 2023

En % du PIB



Lecture > En 2023, la dette publique s'élève à 110 % du PIB en France.
Source > Eurostat.

Le taux de chômage s'établit à un niveau inférieur à la période pré-crise sanitaire pour la deuxième année consécutive

En 2023, en moyenne 6,1 % de la population active des pays de l'UE-27 était au chômage, un niveau inférieur à celui de la période pré-crise sanitaire (6,8 % en 2019) [graphique 5]. En France, il s'établit à 7,4 % en 2023, contre 8,5 % en 2019. Les contrastes entre pays sont marqués ; le chômage est particulièrement élevé dans les pays du sud de l'Europe et plus bas dans les pays d'Europe de l'Est. L'Espagne et la Grèce affichent les taux de chômage les plus élevés de l'UE-27, avec respectivement 12,3 % et 11,2 % de chômeurs ; ces taux sont malgré tout largement inférieurs à ceux qui ont été observés avant la crise sanitaire (respectivement 14,2 % et 17,5 % en 2019). À l'inverse, l'Europe de l'Est présente globalement les taux de chômage les plus bas de l'UE-27, même si des variations importantes sont observées entre les pays : de 7,1 % en Lettonie à seulement 2,6 % en Tchéquie et 2,9 % en Pologne.

Les écarts entre pays peuvent s'expliquer par des marchés du travail qui fonctionnent différemment. En Allemagne et aux Pays-Bas, par exemple, les faibles niveaux de chômage (respectivement 3,2 % et 3,5 % en 2023) résultent pour partie d'un recours important aux contrats courts et à l'emploi à temps partiel. Ces dispositifs facilitent l'accès à l'emploi pour un large éventail de travailleurs et accroissent la flexibilité du marché du travail, permettant ainsi une adaptation rapide aux fluctuations économiques – d'où des taux de chômage relativement bas ; en revanche, ces emplois sont souvent accompagnés de salaires moins élevés pour les salariés concernés et de conditions de travail plus précaires (Froloff, 2024).

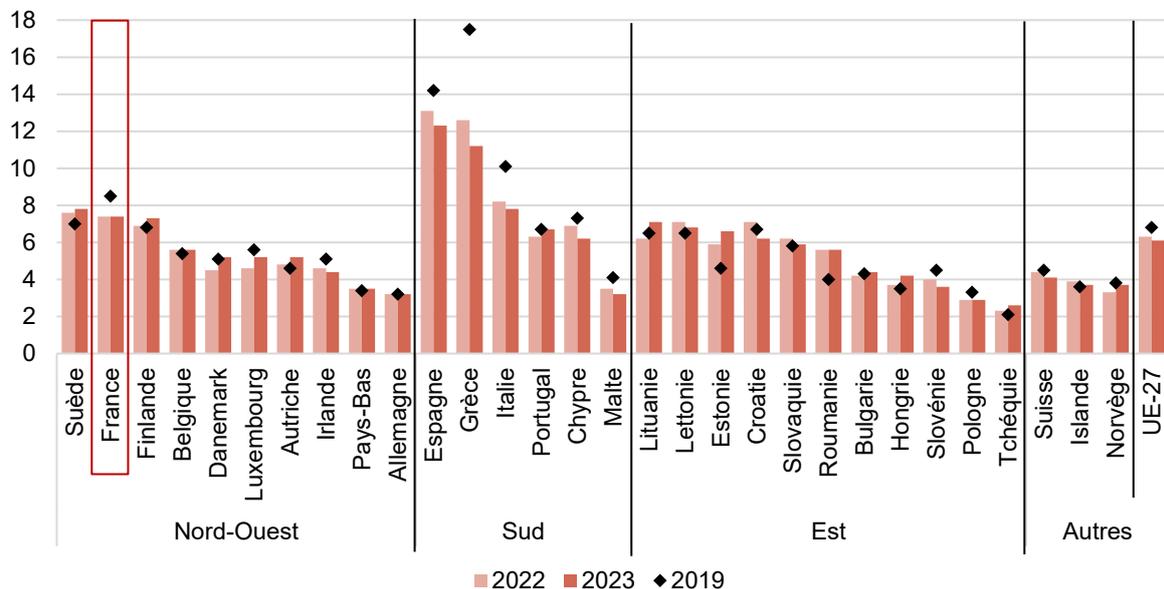
Le taux de chômage des jeunes est supérieur à celui du reste de la population dans l'ensemble des pays

En moyenne, en 2023, le taux de chômage des 15-24 ans atteint 14,5 % contre 6,1 % pour l'ensemble de la population active de l'UE-27 (*graphique 6*). Si, depuis la crise de 2008 et la récession économique qui a suivi, le chômage frappe plus durement les jeunes que l'ensemble de la population active, il est néanmoins plus faible qu'en 2019 : 1 point de moins en moyenne dans l'UE-27, 2 points de moins en France.

Comme pour les autres classes d'âge, les pays du sud de l'Europe ont les taux de chômage des jeunes les plus élevés, et en particulier l'Espagne (28,7 %), la Grèce (26,7 %) et l'Italie (22,7 %). Ailleurs en Europe, des variations importantes existent entre pays au sein d'une même région : la Roumanie (21,8 %), la Suède (22,1 %) et la Slovaquie (19,8 %) enregistrent ainsi des taux élevés, tandis que les taux les plus bas sont observés en Allemagne (5,9 %), en Tchéquie (8,3 %) et en Suisse (8,1 %). La France se situe dans la moyenne haute des pays de l'UE-27 avec un taux de chômage des jeunes de 17,2 %. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces différences entre pays, et notamment le niveau d'éducation : les jeunes ayant un faible niveau d'éducation ont une probabilité plus élevée d'être au chômage que ceux ayant une formation de haut niveau (OCDE, 2024).

Graphique 5 Taux de chômage en 2019, 2022 et 2023

En % de la population active, de 15 à 64 ans

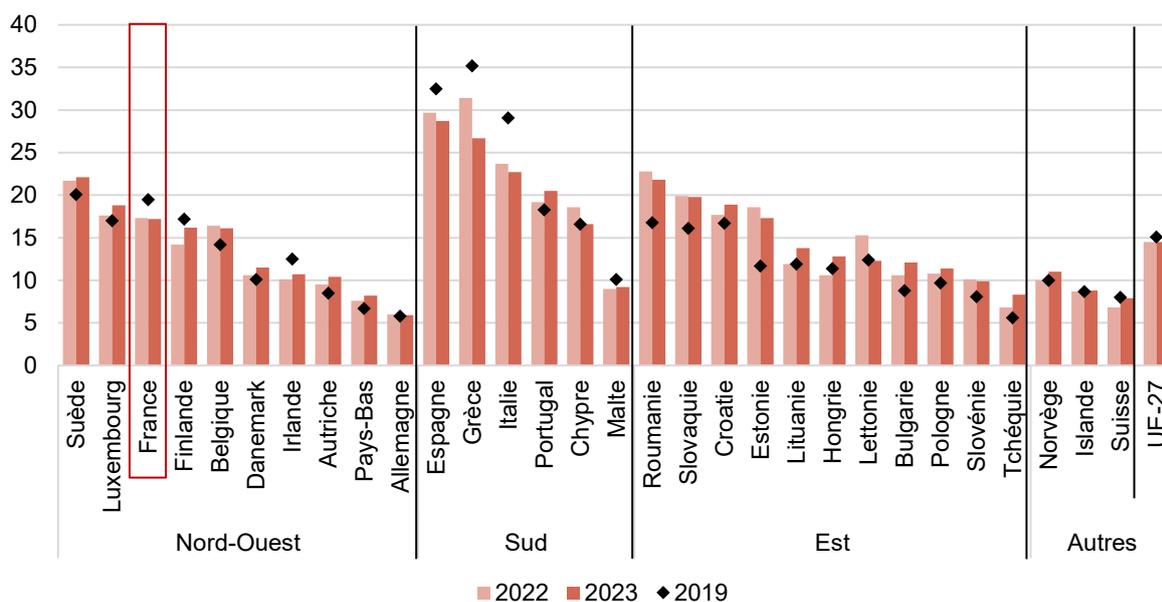


Lecture > En 2023, le taux de chômage des 15-64 ans s'établit à 7,4 % en France.

Source > Eurostat.

Graphique 6 Taux de chômage des jeunes en 2019, 2022 et 2023

En % de la population active, de 15 à 24 ans



Lecture > En 2023, le taux de chômage des jeunes s'établit à 17,2 % en France.

Source > Eurostat.

En 2022, les prestations sociales réduisent le taux de pauvreté monétaire de 9 points dans l'UE-27

Le taux de pauvreté monétaire s'établit à 16,2 % dans l'UE-27

Le taux de pauvreté monétaire correspond à la part de la population vivant dans un ménage dont le niveau de vie (qui dépend des revenus et de la composition du ménage) est inférieur à un seuil, en général fixé à 60 % du revenu médian dans le pays considéré. Le taux de pauvreté monétaire, défini par rapport au niveau de vie médian de chaque pays, est relatif : il ne renseigne pas sur la part d'individus en situation de pauvreté absolue mais constitue plutôt une mesure des inégalités au sein d'un pays (Gleizes, *et al.*, 2021). Le niveau de vie tient compte des prestations sociales : le taux de pauvreté monétaire mesure donc la pauvreté qui subsiste malgré la redistribution opérée par les prestations sociales.

En moyenne, dans les pays de l'UE-27, près de 16,2 % de la population vit en dessous de ce seuil de pauvreté monétaire en 2022 (*graphique 7*). La Lettonie (22,5 %), l'Estonie (22,5 %), la Roumanie (21,1 %) et plus généralement les pays de l'est et du sud de l'Europe ont les taux de pauvreté monétaire les plus élevés d'Europe, même si de fortes variations existent entre les pays au sein d'une même région. En France, le taux de pauvreté monétaire s'élève à 15,4 %², légèrement inférieur à la moyenne des pays de l'UE-27.

La redistribution diminue le taux de pauvreté de 9 points dans l'UE-27

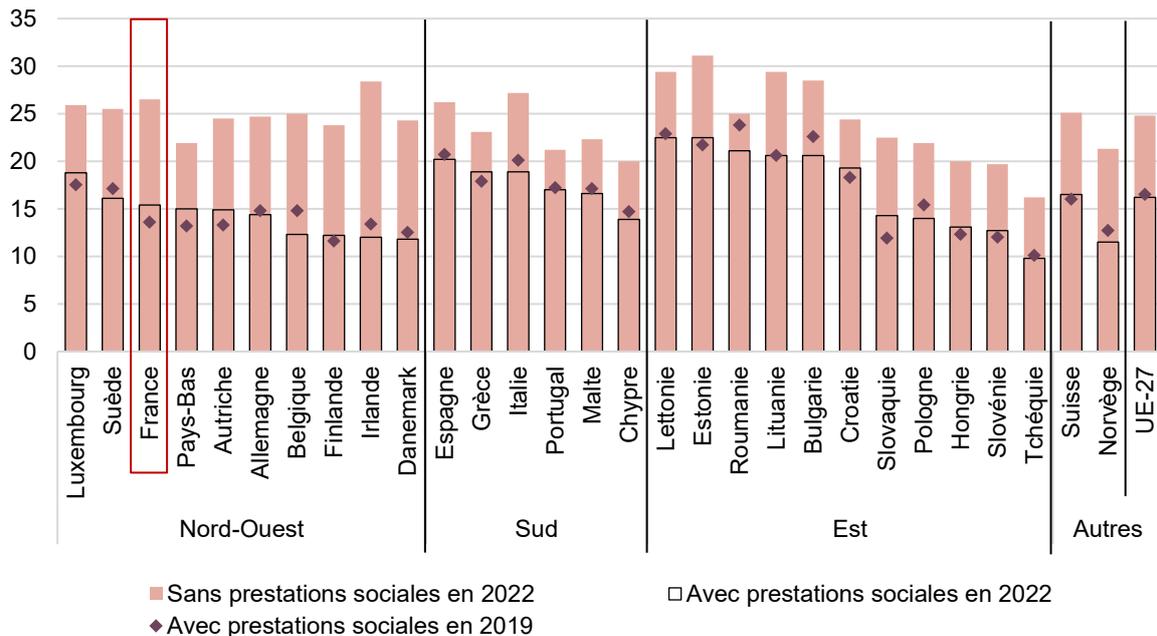
Les systèmes socio-fiscaux redistribuent les revenus, ce qui contribue à réduire les inégalités et la pauvreté. En moyenne dans l'UE-27, en 2022, la redistribution abaisse de 9 points le taux de pauvreté grâce aux prestations sociales en espèces (hors pensions de retraite, incluses ici en amont, dans le revenu primaire) : sans ces prestations, 24,8 % de la population serait en situation de pauvreté monétaire, alors que, grâce à ces prestations, ce taux s'établit à 16,2 %.

² Ce taux de pauvreté monétaire est estimé à partir de l'enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie, harmonisée entre pays de l'Union européenne. Il diffère de celui mis généralement en avant par l'Insee, établi à partir de l'enquête (propre à la France) sur les revenus fiscaux et sociaux (14,4 % en 2022);[Insee, 2024], pour plusieurs raisons ; en particulier, le champ géographique de l'enquête européenne est plus large, car elle intègre quatre départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion), où la pauvreté monétaire est plus fréquente au sein de la population qu'en France métropolitaine.

Les prestations sociales réduisent particulièrement la pauvreté dans les pays du nord-ouest de l'Europe et surtout en Irlande (-16 points de pourcentage [pp]), en Belgique, au Danemark (-13 pp), en Finlande (-12 pp), en France (-11 pp) et en Allemagne (-10 pp). En revanche, les prestations sociales réduisent moins la pauvreté monétaire dans les pays du sud de l'Europe : -6 pp en Espagne (de 26,2 % à 20,2 %), -4 pp en Grèce (de -23,1 % à -18,9 %) ou -4 pp au Portugal (de 21,2 % à 17 %). En France, en 2022, la pauvreté avant redistribution est un peu plus élevée que dans l'ensemble de l'UE-27 (26,5 % contre 24,8 %), mais la redistribution réduit davantage la pauvreté (-11 points contre -9 points), de sorte que la pauvreté monétaire tenant compte des prestations sociales y est un peu plus faible que dans l'UE-27 (15,4 % contre 16,2 %).

Graphique 7 Taux de pauvreté en 2022 et 2019, avec et sans prestations sociales

En % de la population



Note > L'année retenue ici (2022) correspond à l'année de perception des revenus et non à celle de l'enquête Statistics on Income and Living Conditions (SILC) qui est l'année retenue dans les publications d'Eurostat (2023).

Lecture > En 2022, en France, le taux de pauvreté monétaire s'établit à 26,5 % sans prestations sociales, mais à seulement 15,4 % avec prestations sociales.

Source > Eurostat.

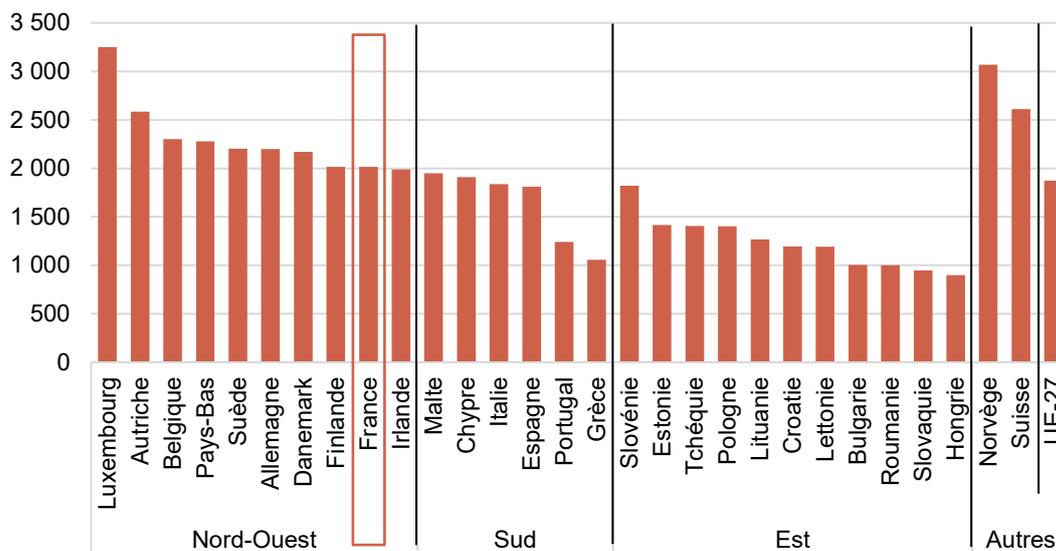
Le niveau de vie des ménages varie fortement d'un pays à l'autre, avec des écarts allant du simple au triple

Le niveau de vie des ménages correspond ici au revenu médian mensuel net par unité de consommation exprimé en parité de pouvoir d'achat (PPA) [encadré 2]. On observe des disparités marquées entre les niveaux de vie des Européens, ces derniers variant du simple au triple selon les pays (carte 2). En général, les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest affichent des niveaux de vie plus élevés : 3 250 euros PPA par mois et par habitant au Luxembourg, 3 070 euros PPA en Norvège et 2 610 euros PPA en Suisse en 2022 (graphique 8). En France, le niveau de vie atteint 2 020 euros PPA par mois en 2023, au-dessus de la moyenne des pays de l'UE-27 (1 870 euros PPA). Les pays d'Europe du Sud présentent des niveaux de vie globalement plus bas, avec 1 840 euros PPA par habitant et par mois en Italie, 1 810 euros PPA en Espagne et 1 240 euros PPA au Portugal. Les pays d'Europe de l'Est, quant à eux, enregistrent les niveaux de vie les plus faibles, allant de 1 820 euros PPA par mois en Slovaquie à seulement 900 euros PPA en Hongrie.

Par ailleurs, la part de personnes en situation de pauvreté monétaire n'est pas nécessairement corrélée au niveau de vie d'un pays. Par exemple, la Tchéquie – pays avec le taux de pauvreté monétaire le plus faible de l'UE-27 (9,8 %) – présente un niveau de vie de 1 410 euros PPA mensuels ; la Norvège combine un niveau de vie élevé (3 070 euros PPA par mois) et un faible taux de pauvreté monétaire (11,5 %) ; la Lettonie présente à la fois un niveau de vie faible (1 190 euros PPA par mois) et un taux de pauvreté élevé (22,5 %) ; et le Luxembourg – pays avec le niveau de vie le plus élevé (3 250 euros PPA) – a un des taux de pauvreté monétaire les plus élevés d'Europe (18,8 %). La pauvreté monétaire – relative – ne s'accompagne pas nécessairement de privations matérielles sévères au Luxembourg, contrairement à d'autres pays où le niveau de vie est plus bas.

Graphique 8 Niveaux de vie médians en Europe en 2023

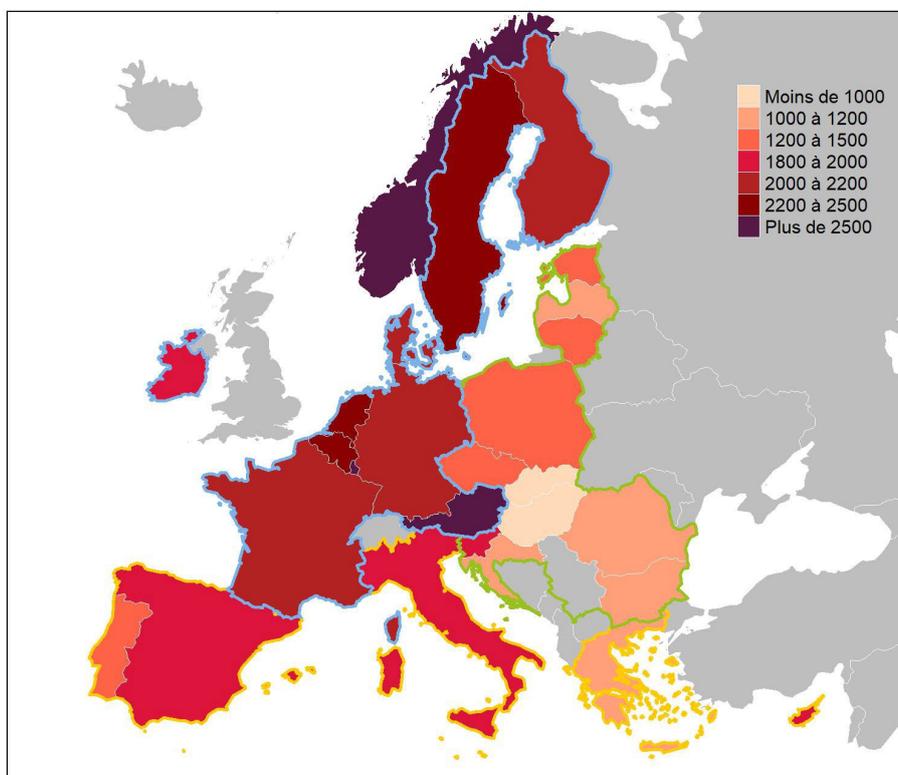
Niveaux de vie médians mensuels, en euros PPA par habitant



Lecture > En 2023, le niveau de vie mensuel est de 2 020 euros en France.
Source > Eurostat.

Carte 2 Niveaux de vie médians en Europe en 2023

Niveaux de vie médians mensuels, en euros PPA par habitant



Note > Les pays ont été regroupés par zone géographique : Europe du Nord et de l'Ouest (en bleu), Europe de l'Est (en vert) et Europe du Sud (en jaune).

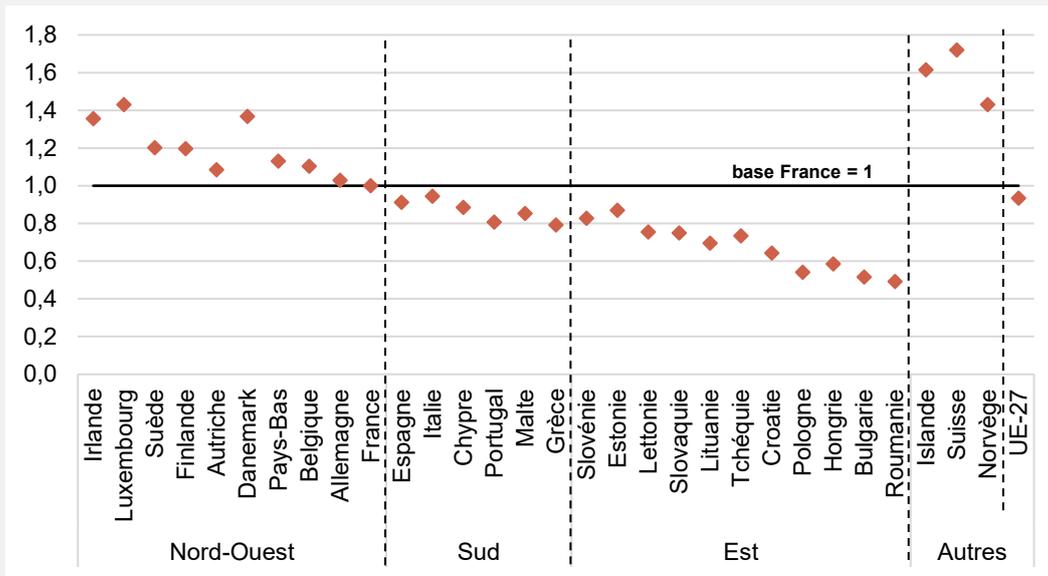
Lecture > En 2023, le niveau de vie mensuel est de 2 020 euros en France.
Source > Eurostat.

Encadré 2 Mesurer les inégalités de revenus entre pays européens

La notion de revenu peut renvoyer à de nombreux indicateurs. Nous avons ici choisi d'utiliser le niveau de vie médian, c'est-à-dire le revenu disponible médian par unité de consommation (UC), exprimé en parités de pouvoir d'achat (PPA), une unité monétaire artificielle qui gomme les différences de prix qui existent entre les pays. Un (euro) PPA permet de se procurer la même quantité de biens et de services dans tous les pays, équivalente ici à un euro en France car c'est le pays que nous utilisons comme référence (en France, 1 PPA = 1 euro). Les montants en PPA sont calculés à l'aide d'indices normalisés par Eurostat sur le champ de la dépense de consommation finale des ménages. Les UC sont une mesure qui permet de comparer les revenus de ménages de composition différente, en attribuant un coefficient à chaque membre du ménage : le niveau de vie correspond ainsi au revenu disponible par « équivalent adulte ».

Graphique 9 Niveaux des prix d'achat en 2023, base France = 1

Consommation individuelle effective



Note > Les niveaux de prix sont mesurés par les services en charge de la comptabilité nationale des instituts nationaux statistiques. Les niveaux de prix correspondent à : PPA (parités de pouvoir d'achat) x taux de change. Plus précisément, ils ont été calculés à partir d'une base de l'OCDE indiquant les PPA en monnaie nationale par euro en 2022, utilisant l'UE-27 comme base 1. Nous avons ajusté ces données du taux de change des monnaies nationales par rapport à l'euro et choisi la France comme pays de référence (base 1).

Lecture > Au Luxembourg, en 2023, les niveaux des prix sur le champ de la dépense de consommation finale des ménages, avec la France comme pays de référence, s'élèvent à 1,4. Cela signifie que, pour un panier similaire de biens et services consommés et directement financés par les ménages, les prix pratiqués au Luxembourg sont 40 % supérieurs à ceux pratiqués en France.

Source > OCDE, Statistiques sur le pouvoir d'achat et les taux de change (2022).

■ LA PROTECTION SOCIALE EN EUROPE : CONTEXTE GÉNÉRAL

Les dépenses de prestations sociales en Europe

En 2023, les dépenses de prestations de protection sociale représentent en moyenne 26,6 % du PIB dans les pays de l'UE-27 et 31,5 % du PIB en France, avec des écarts marqués entre régions : les pays du nord-ouest de l'Europe consacrent davantage de ressources à la protection sociale que les pays de l'est de l'Europe. Après une baisse significative des dépenses en euros constants en 2022 dans la quasi-totalité des pays de l'UE-27, les dépenses repartent à la hausse dans la plupart des pays en 2023. Dans la majorité des pays, l'évolution des dépenses reste toutefois inférieure à la croissance observée sur la période 2012-2022. En moyenne, dans l'UE-27, les dépenses ont progressé de 0,1 % par an en 2023, après -3,3 % en 2022 et +1,7 % par an en moyenne entre 2012 et 2022. En France, les dépenses progressent moins vite que le déflateur de la consommation effective des ménages : en euros constants, elles baissent de 1,9 % en 2023, après -2,0 % en 2022 et +1,4 % par an sur la période 2012-2022. Dans l'UE-27, les trois quarts des dépenses de protection sociale (77 %) sont concentrées sur les risques vieillesse-survie et maladie-soins de santé. Enfin, les dépenses de protection sociale sont versées majoritairement en espèces (65 % des dépenses de l'UE-27 en 2023) et sans condition de ressources (89 % des dépenses).

En 2023, les prestations sociales représentent en moyenne 26,6 % du PIB de l'UE-27

En 2023, les dépenses de prestations de protection sociale – autrement dit l'ensemble des transferts aux ménages et aux individus, en espèces ou en nature, tous risques de protection sociale confondus – atteignent en moyenne 26,6 % du PIB des pays de l'UE-27. Cela correspond à 10 540 euros PPA par habitant (*graphique 10*).

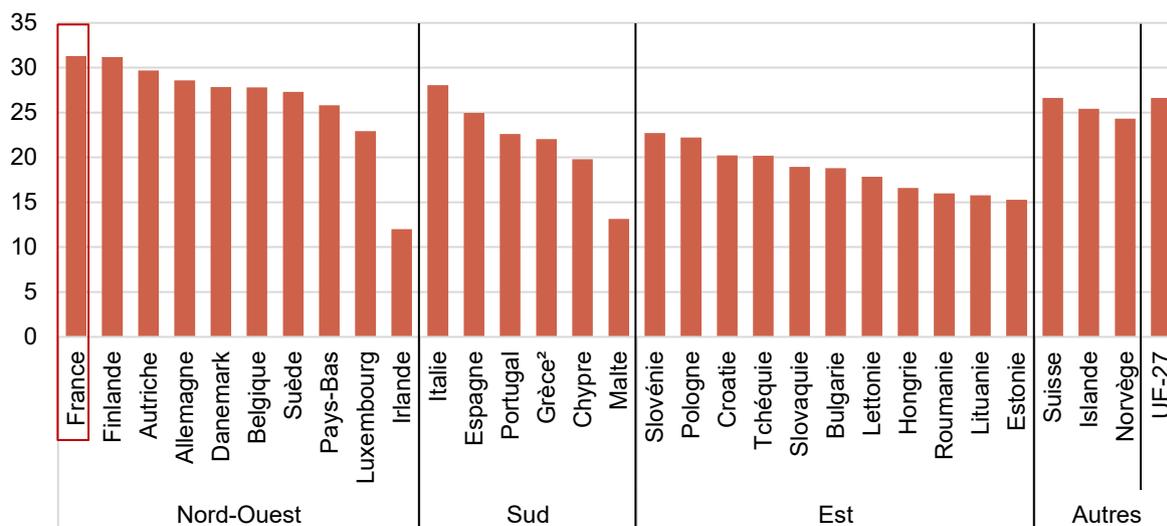
L'importance des systèmes de protection sociale varie toutefois selon les régions. Les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest sont ceux qui dépensent le plus pour la protection sociale : la France consacre 31,5 % de son PIB aux prestations de protection sociale, la part de PIB la plus élevée d'Europe ; en dépenses par habitant, elle occupe la cinquième position avec 12 960 euros PPA par habitant. C'est au Luxembourg que les dépenses par habitant sont les plus élevées d'Europe (20 840 euros PPA), bien que ce pays consacre une part relativement faible de son PIB à la protection sociale (22,9 % du PIB, inférieure à la moyenne des pays de l'UE-27) ; le décalage est lié au PIB par habitant particulièrement élevé de ce pays. L'Autriche occupe la deuxième position des pays de l'UE-27 en euros PPA par habitant (13 840 euros PPA) et la troisième en part de PIB (29,7 %). L'Allemagne consacre une part plus faible de son PIB à la protection sociale que la France (28,6 %), pour des prestations moyennes par habitant plus élevées (13 450 euros PPA). Parmi les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest, l'Irlande fait néanmoins exception, puisque le pays consacre seulement 12,0 % de son PIB³ à la protection sociale.

Les pays du sud de l'Europe se trouvent dans une situation intermédiaire, avec des niveaux de dépenses compris entre 13,2 % du PIB à Malte et 28,1 % en Italie. Leurs dépenses par habitant sont toutefois plus proches de celles des pays d'Europe de l'Est que de celles des pays d'Europe du Nord et de l'Ouest, variant de 5 970 euros PPA à Malte à 10 630 euros PPA en Italie. Enfin, les pays de l'Est allouent des sommes bien inférieures à celles du reste de l'Europe pour la protection sociale, tant en pourcentage du PIB qu'en euros PPA par habitant : de 15,3 % du PIB en Estonie à 22,7 % du PIB en Slovaquie et de 4 870 euros PPA en Lettonie à 8 150 euros PPA par habitant en Tchéquie.

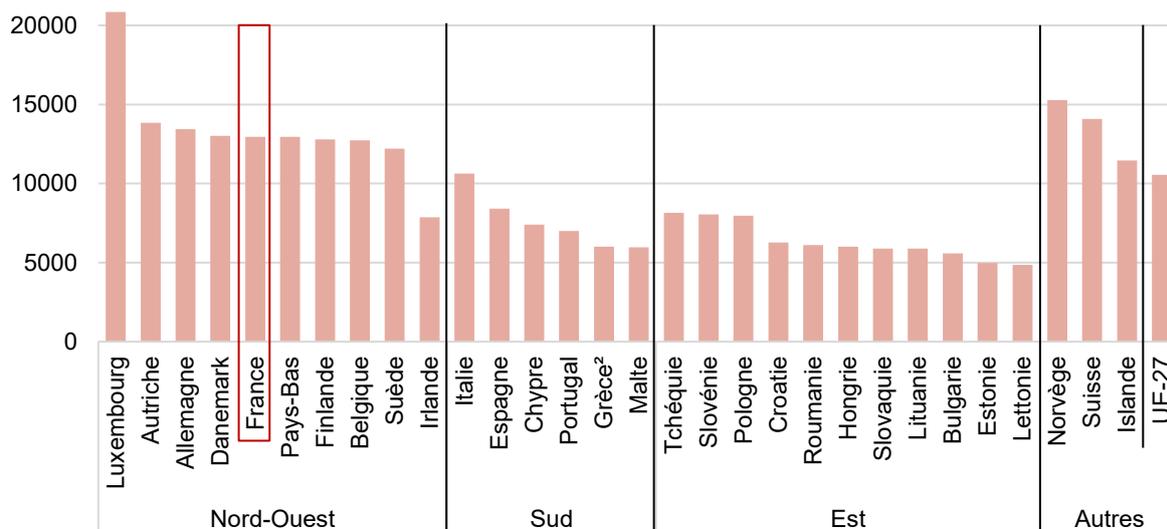
³ En Irlande, les prestations de protection sociale sont relativement faibles, rapportées au PIB, en raison d'un niveau de PIB élevé dont une partie significative provient de la localisation de multinationales qui n'ont pas de retombées directes pour les résidents irlandais (Central Statistics Office, 2024) ; en ce sens, le PIB irlandais est moins représentatif de l'activité économique domestique que dans d'autres pays européens.

Graphique 10 Prestations de protection sociale en 2023

Prestations en % du PIB



Prestations en euros PPA par habitant¹



¹ En PPA santé pour le risque maladie ; ² Données 2022.

Note > Les pays apparaissant sur ce graphique sont ceux qui ont fourni à Eurostat des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2023 : il s'agit de tous les pays de l'UE-27, plus la Norvège, l'Islande et la Suisse, à l'exception de la Grèce. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), nous avons utilisé pour chaque pays les chiffres de la dernière année disponible (2023 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2022 sinon). Les PPA présentées ici utilisent la France comme pays de référence, de telle sorte que chaque euro correspond à un « euro français » (encadré 2). Pour le risque maladie, les données pour la PPA santé proviennent des indices de niveaux des prix d'un panier de biens et de services de santé standards en 2022.

Lecture > En 2023, les prestations sociales représentent 28,1 % du PIB en Italie. En PPA, les dépenses de protection sociale s'élèvent à 10 630 euros PPA par habitant.

Source > Eurostat, Sespros.

Les dépenses consacrées aux prestations sociales sont plus importantes en France que dans les pays de l'OCDE hors Europe

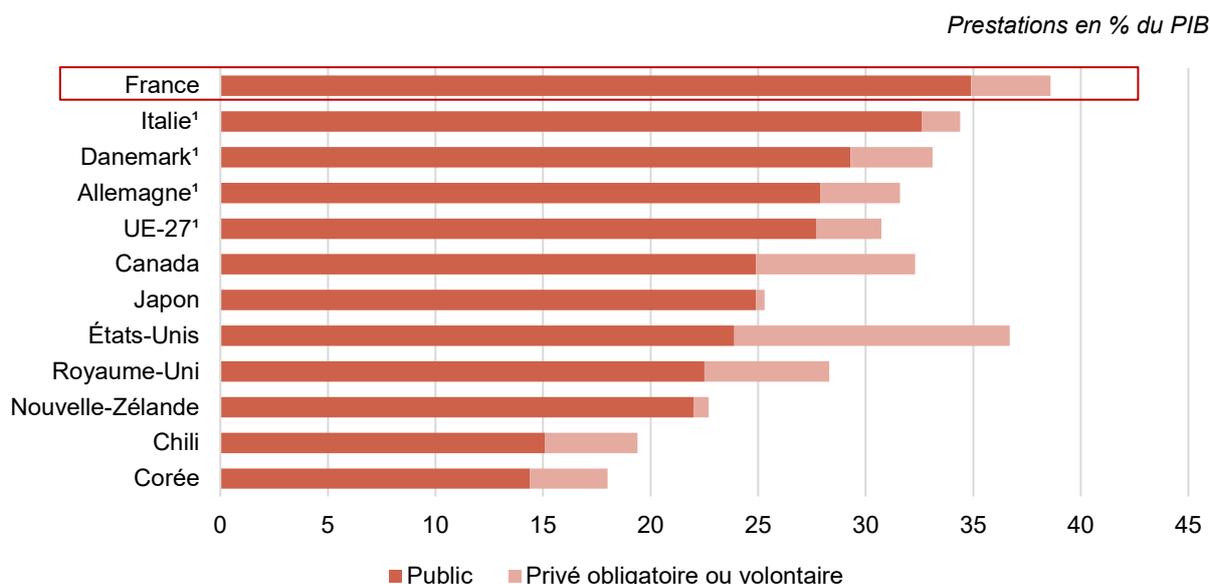
Le niveau de dépenses de protection sociale mesuré dans chaque pays diffère entre la base de données SOCX, produite par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), et le Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (Sespros) d'Eurostat (encadré 3), car ces deux entités utilisent deux cadres d'harmonisation comptable qui présentent quelques différences notables :

- Contrairement à la base de données Sespros, la base de données SOCX inclut (sans qu'il soit possible de les isoler) les dépenses de gestion et d'administration des systèmes de protection sociale. En outre, dans SOCX, ces dépenses ne sont pas toujours comparables entre les pays de l'UE-27 (HCFiPS, 2017).
- SOCX intègre aussi l'ensemble des prestations sociales financées par des opérateurs privés, et pas seulement celles des régimes obligatoires, comme c'est le cas dans Sespros. Les dépenses de prestations sociales publiques incluses dans SOCX comprennent l'ensemble des dépenses engagées par l'État, les autorités locales et autres entités publiques pour financer les prestations sociales. À l'inverse, les dépenses privées concernent les financements par des acteurs privés comme des assurances privées, ainsi que les contributions/cotisations volontaires pour des prestations sociales qui ne sont pas couvertes par l'État.
- Enfin, la base de données SOCX couvre un champ plus large que Sespros, puisqu'elle inclut les dépenses publiques au titre de l'éducation préélémentaire et de l'accueil des jeunes enfants jusqu'à l'âge de 6 ans, l'avantage fiscal dû au mécanisme du quotient familial, ainsi que les dépenses d'accompagnement des chômeurs.

Par ailleurs, les données de la base SOCX ne sont pas disponibles au-delà de l'année 2020.

En France, d'après la base de données SOCX, la part des dépenses de protection sociale dans le PIB atteint 34,9 % au titre des dépenses de prestations sociales publiques en 2020 (*graphique 11*). De manière générale, les dépenses publiques de protection sociale sont plus élevées dans les pays de l'UE-27 que dans les autres pays de l'OCDE : par exemple, en 2020, les États-Unis, le Canada et le Japon consacrent respectivement 23,9 %, 24,9 % et 24,9 % de leur PIB aux dépenses sociales publiques, contre respectivement 32,6 % et 27,9 % en Italie et en Allemagne, pour une moyenne de 27,7 % dans les pays de l'UE-27. L'écart est toutefois considérablement réduit si on prend en compte les dépenses privées obligatoires ou facultatives intégrées dans le dispositif SOCX : la protection sociale représente alors 36,7 % du PIB aux États-Unis, contre 38,6 % en France.

Graphique 11 Prestations de protection sociale publiques et privées au sein des pays de l'OCDE en 2020 (nomenclature SOCX)



¹ Données 2019 pour le privé obligatoire ou volontaire.

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.

Lecture > En 2020, les prestations sociales représentent 39 % du PIB en France selon l'OCDE, dont 35 % de prestations sociales publiques et 4 % de prestations privées obligatoires ou volontaires.

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

Encadré 3 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, c'est-à-dire que la contribution payée par chaque individu couvert est suffisamment décorrélée de son risque individuel [Eurostat, 2008]) 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 2022 et 2023, dans ce Dossier de la DREES, le total des dépenses françaises pour chacun des risques Sespros est très proche des chiffres disponibles sur le site de la DREES pour la France. Les écarts (inférieurs à 0,5 %) proviennent de différences de millésimes : les données fournies par Eurostat pour la France sont moins récentes que celles présentées par la DREES sur son site internet. Par ailleurs, le risque invalidité au sens de Sespros recouvre les risques invalidité et accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) dans les comptes de la protection sociale pour la France.

Chaque année, Sespros publie des estimations précoces sur l'année N-1, portant sur un ensemble limité d'indicateurs clés. Les données détaillées ne sont disponibles que pour l'année N-2. Dans ce Dossier de la DREES, les données précoces 2023 sont présentées lorsqu'elles sont disponibles, tandis que les données 2022 sont présentées pour compléter l'analyse.

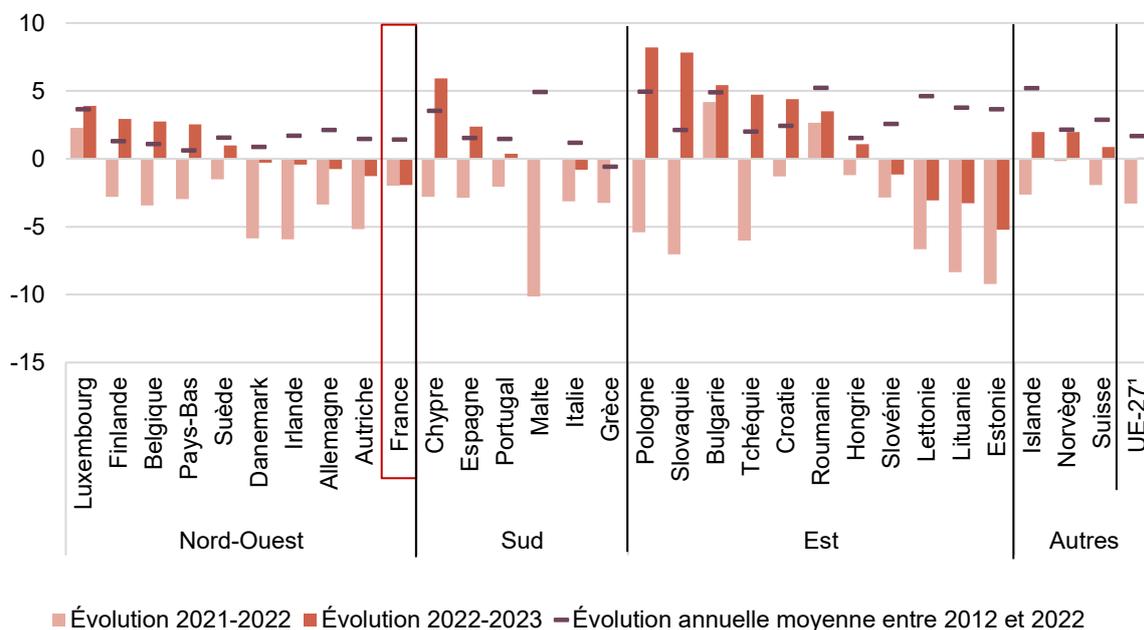
Après une baisse significative en 2022, les dépenses en euros constants repartent à la hausse en 2023 dans la plupart des pays de l'UE-27, mais pas en France

En 2022, les dépenses de protection sociale ont progressé moins vite que le déflateur de la consommation finale effective des ménages, dont la hausse était particulièrement élevée (+6,4 % en moyenne dans l'UE-27 [encadré 4]). Il en résulte une baisse des dépenses de prestations sociales en euros constants : -3,3 % en moyenne dans l'UE-27, malgré une forte hausse de ces dépenses en euros courants en 2022 (+2,9 %). Cette baisse des prestations en euros constants, qui se retrouve dans presque tous les pays étudiés, a été particulièrement marquée dans les pays d'Europe de l'Est, plus durement touchés par la flambée des prix de l'énergie : -9,2 % en Estonie, -8,4 % en Lituanie et -7,0 % en Slovaquie entre 2021 et 2022 (*graphique 12*).

En 2023, bien que le déflateur reste élevé (+6,0 % en moyenne dans les pays de l'UE-27), les dépenses de protection sociale repartent à la hausse en euros constants dans la majorité des pays. Toutefois, les progressions demeurent souvent en deçà des tendances observées sur la période 2012-2022. Ainsi, la hausse moyenne dans l'UE-27 atteint 0,1 % en 2023 contre 1,7 % par an sur la période 2012-2022. Les hausses de dépenses les plus importantes en 2023 sont observées en Pologne (+8,2 %), en Slovaquie (+7,8 %) et à Chypre (+5,9 %), des pays où les dépenses avaient fortement baissé en 2022. Cette forte croissance de l'ensemble des dépenses de protection sociale dans ces trois pays s'explique aussi par celle des principaux risques : les prestations versées au titre du risque maladie-soins de santé (voir la section Maladie-soins de santé) ont augmenté de 14,1 % en Pologne, 8,8 % en Slovaquie et 16,1 % à Chypre, tandis que celles du risque vieillesse-survie ont progressé de 10,6 % en Pologne, 7,4 % en Slovaquie et 0,4 % à Chypre (voir la section Vieillesse-survie). En France, les dépenses de protection sociale à prix constants reculent pour la deuxième année consécutive : -1,9 % en 2023 et -2,0 % en 2022 ; à titre de comparaison, elles avaient augmenté de 1,4 % en moyenne par an entre 2012 et 2022. En 2023, la baisse des dépenses à prix constants est notamment portée par les risques maladie (-3,2 %) et vieillesse-survie (-1,0 %).

Graphique 12 Évolution des prestations de protection sociale entre 2012 et 2022, entre 2021 et 2022 et entre 2022 et 2023

En % (en euros constants)



¹ Hors 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 2023 : il s'agit de tous les pays de l'UE-27, à l'exception de la Grèce. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), ce pays a donc été exclu.

Lecture > En Pologne, les dépenses de protection sociale ont augmenté de 8,2 % entre 2022 et 2023 ; elles avaient diminué de 5,4 % entre 2021 et 2022 et augmenté de 4,9 % par an en moyenne entre 2012 et 2022.

Source > Eurostat, Sespros.

Encadré 4 Analyser les évolutions des dépenses : prix courants et prix constants

Les montants en euros constants permettent de comparer les niveaux de dépenses à plusieurs périodes différentes en neutralisant les effets des variations de prix. Ces montants sont dits en valeur réelle, car ils sont corrigés de la variation des prix par rapport à une date de référence (Insee, 2020), contrairement aux montants en euros courants, qui correspondent aux prix observés à un moment donné.

Traditionnellement, en France, le déflateur retenu est l'indice des prix à la consommation (IPC), qui mesure la hausse de l'indice des prix à la consommation en se fondant sur l'observation d'un panier de biens et services représentatif du budget des ménages. Au niveau européen, l'IPC n'étant pas harmonisé entre les États membres de l'Union européenne, deux déflateurs différents peuvent être utilisés : (1) l'IPC harmonisé (IPCH) et (2) le déflateur de la consommation finale effective des ménages, dérivé des comptes nationaux. L'IPCH est calculé sur le champ plus restreint de la dépense de consommation des ménages, qui ne prend pas en compte les biens et services directement financés par les administrations publiques (dans le domaine de la santé en particulier). C'est pourquoi le second indicateur a été retenu ici pour calculer la progression des prestations en euros courants. En revanche, dans la section Contexte (et uniquement dans cette section), c'est bien l'inflation au sens de l'IPCH qui est commentée (carte 1, section Contexte).

Le tableau ci-dessous compare l'évolution des IPCH et du déflateur de la consommation des ménages pour l'année 2023.

Tableau Comparaison des évolutions d'indices de prix de la consommation des ménages en 2023

	IPC	IPCH	Déflateur de la consommation des ménages
Union européenne	-	+6,4 %	+6,0 %
France	+4,9 %	+5,7 %	+6,1 %

Source > Eurostat.

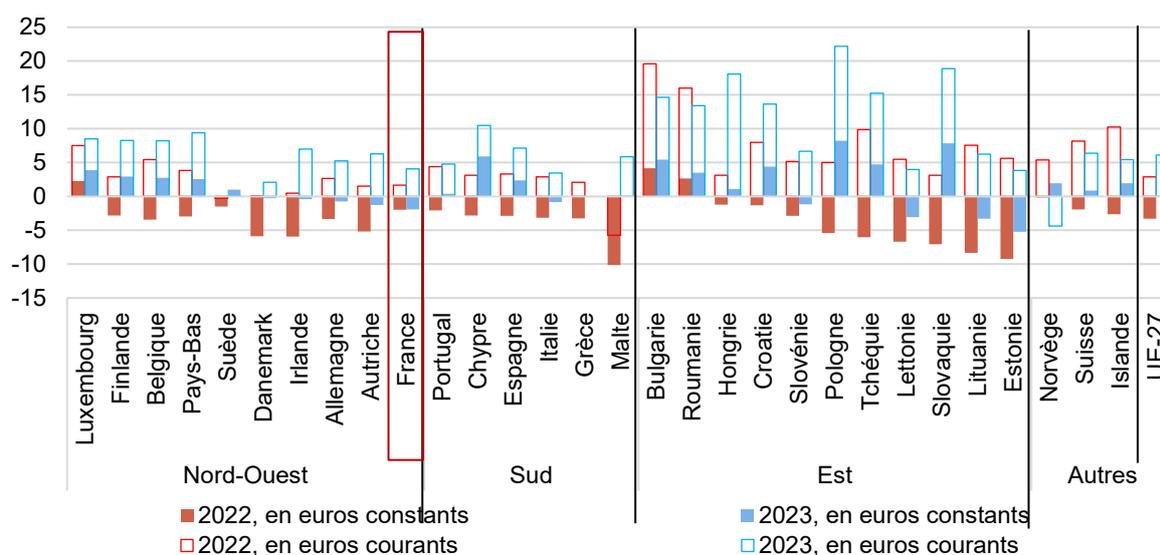
En Europe, face à la hausse des prix, des augmentations des dépenses sociales variables selon les pays

En 2023, les pays de l'Est, plus durement touchés par la hausse des prix que le reste de l'Europe (voir la section Contexte), ont accru significativement leurs dépenses de protection sociale en euros courants ; les évolutions en valeur (en euros constants) varient toutefois selon les pays (*graphiques 13*), avec pour certains des hausses particulièrement significatives. En Pologne, la forte augmentation des dépenses en euros constants en 2023 (+8,2 % ; +22,2 % en euros courants) est expliquée par l'adoption de plusieurs mesures visant à réduire l'impact de la flambée des prix de l'énergie. Parmi ces mesures, figurent le gel des tarifs de l'électricité et du gaz à leur niveau de 2022 pour les ménages, dans la limite de la consommation moyenne pour l'électricité et sans restriction pour le gaz. Le coût total de ces mesures est estimé à 1,7 % du PIB pour 2023 (Commission européenne, 2023a), un montant particulièrement important dans un pays où les dépenses de protection sociale représentent seulement 22,2 % du PIB. Parallèlement, la Pologne a procédé à une revalorisation significative de 13,8 % des pensions pour soutenir les retraités face à la hausse des prix, avec une augmentation minimale garantie de 250 zloty (PLN) par bénéficiaire (environ 50 euros par mois). Cette mesure s'accompagne d'une hausse du montant de la pension minimale à 1 588 PLN (environ 330 euros par mois), représentant une hausse record de 77 % par rapport à 2015 (Ministry of Family, Labour and Social Policy Republic of Poland, 2022). En Slovaquie, la hausse significative des dépenses de protection sociale en euros constants en 2023 (+7,8 % ; soit +18,9 % en euros courants) résulte de la mise en place de plusieurs mesures pour compenser la hausse des prix de l'énergie, initialement planifiées pour 2022 mais finalement mises en œuvre en 2023. S'ajoutent à cela des baisses de TVA dans certains secteurs alimentaires, une bonification fiscale pour les familles nombreuses, ainsi que l'introduction d'un bonus parental dans le cadre de la réforme des retraites slovaque (Commission européenne, 2023b). Les baisses de dépenses en termes réels observées dans d'autres pays de l'est de l'Europe correspondent à des revalorisations des prestations sociales insuffisantes pour compenser la hausse des prix : par exemple, en Lituanie, une hausse de seulement 6,2 % en euros courants se traduit par une baisse de -3,3 % des dépenses de protection sociale en euros constants.

Les pays du sud, du nord et de l'ouest de l'Europe, moins touchés par la hausse des prix (voir la section Contexte) ont généralement augmenté leurs dépenses en euros courants dans une moindre mesure que ceux de l'Est de l'Europe : l'augmentation la plus forte en euros courants a été observée à Chypre (+10,5 %), tandis qu'au Danemark elle n'a été que de +2,1 %. Ces écarts sont principalement dus au fait que, selon les pays, les prestations sociales sont indexées de manière plus ou moins automatique sur l'inflation. Par exemple, cinq pays indexent le montant des pensions sur les prix (Autriche, France, Hongrie, Italie et Slovaquie). L'Irlande, quant à elle, n'a pas de mécanisme d'indexation automatique (Commission européenne, 2021) [voir la section Vieillesse-survie]. De plus, des réformes ont été mises en œuvre dans certains pays, entraînant une hausse des dépenses sociales. C'est le cas en Espagne, où la réforme des retraites de 2023 a augmenté les pensions minimales (La Moncloa, 2023).

Graphique 13 Évolution des prestations de protection sociale entre 2022 et 2023

En %



¹ Hors 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 2023 : il s'agit de tous les pays de l'UE-27, à l'exception de la Grèce. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), ces pays ont donc été exclus.

Lecture > À Chypre, entre 2022 et 2023, les dépenses de prestations de protection sociale ont augmenté de 10,5 % en euros courants mais de seulement 5,9 % en euros constants. Entre 2021 et 2022, elles avaient augmenté de 3,1 % en euros courants mais baissé de -2,8 % en euros constants.

Source > Eurostat, Sespros.

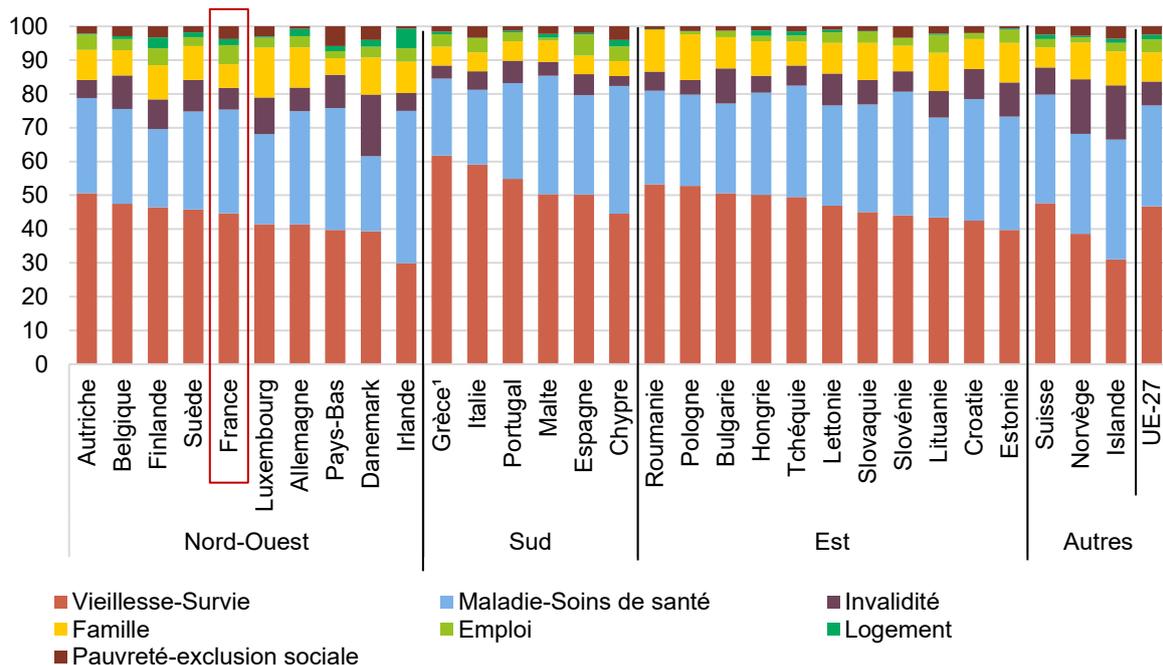
Les risques vieillesse-survie et maladie-soins de santé, principaux postes de dépenses de protection sociale

En 2023, le risque vieillesse-survie constitue le premier poste de dépenses de protection sociale dans l'ensemble des pays européens, à l'exception de l'Irlande et de l'Islande (*graphique 14*). Ces prestations comprennent principalement le versement des pensions de retraite et représentent 47 % de l'ensemble des prestations sociales en moyenne dans l'UE-27. Cette part varie toutefois selon les caractéristiques démographiques du pays et le choix par la société du niveau d'effort financier consenti pour le système de retraite (voir la section Vieillesse-survie). 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 45 % et 30 %) car la population est relativement jeune (23,4 % de sa population a moins de 18 ans, soit le niveau le plus élevé d'Europe) et plus de la moitié des salariés sont couverts par des régimes professionnels facultatifs (Gannon, *et al.*, 2022). Pour cette raison, le taux de remplacement agrégé des retraites en Irlande est parmi les plus bas d'Europe⁴. À l'opposé, la part des prestations relevant de la vieillesse-survie est très importante notamment dans des pays du Sud de l'Europe (Italie, Espagne et Portugal), qui y allouent plus de 50 % du total de leurs prestations. En Italie et au Portugal, les personnes âgées de 60 ans ou plus représentent plus d'un quart de la population totale et le taux de remplacement des retraites est élevé. Avec 45 % des prestations totales, la France se situe légèrement en dessous de la moyenne européenne.

Le risque maladie-soins de santé est, en moyenne, le deuxième poste de dépenses de prestations sociales. Il représente en moyenne 30 % du total des prestations dans les pays de l'UE-27. Cette part varie de 22 % en Italie et au Danemark à 45 % en Irlande. Ce risque représente 31 % du total de prestations pour la France, légèrement plus que la moyenne européenne (voir la section Maladie-soins de santé). Les montants de dépenses pour les autres risques sont nettement plus faibles et varient d'un pays à l'autre. En 2023, dans l'Union européenne, l'ensemble des risques famille, risque invalidité, risque emploi, risque logement et risque pauvreté-exclusion sociale représente ainsi 23 % de l'ensemble des prestations (24 % en France).

Graphique 14 Structure des prestations de protection sociale par risque en 2023

En % du total des prestations



¹ Données 2022.

Note > Les pays apparaissant sur ce graphique sont ceux qui ont fourni à Eurostat des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2023 : il s'agit de tous les pays de l'UE-27, plus la Norvège, l'Islande et la Suisse, à l'exception de la Grèce. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), nous avons utilisé pour chaque pays les chiffres de la dernière année disponible (2023 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2022 sinon).

Lecture > En 2023, en Autriche, le total des prestations sociales est composé à 51 % des prestations vieillesse-survie, à 28 % des prestations maladie, à 5 % des prestations invalidité, à 9 % des prestations famille, à 5 % des prestations emploi, à moins de 1 % des prestations logement et à 2 % des prestations pauvreté-exclusion sociale.

Source > Eurostat, Sespros.

⁴ Le taux de remplacement agrégé est le rapport entre les pensions des personnes de 65 à 74 ans et les revenus du travail des personnes de 50 à 64 ans. Il permet de comparer le niveau des pensions de retraite aux revenus moyens des personnes proches de l'âge de la retraite (voir la section Vieillesse-survie).

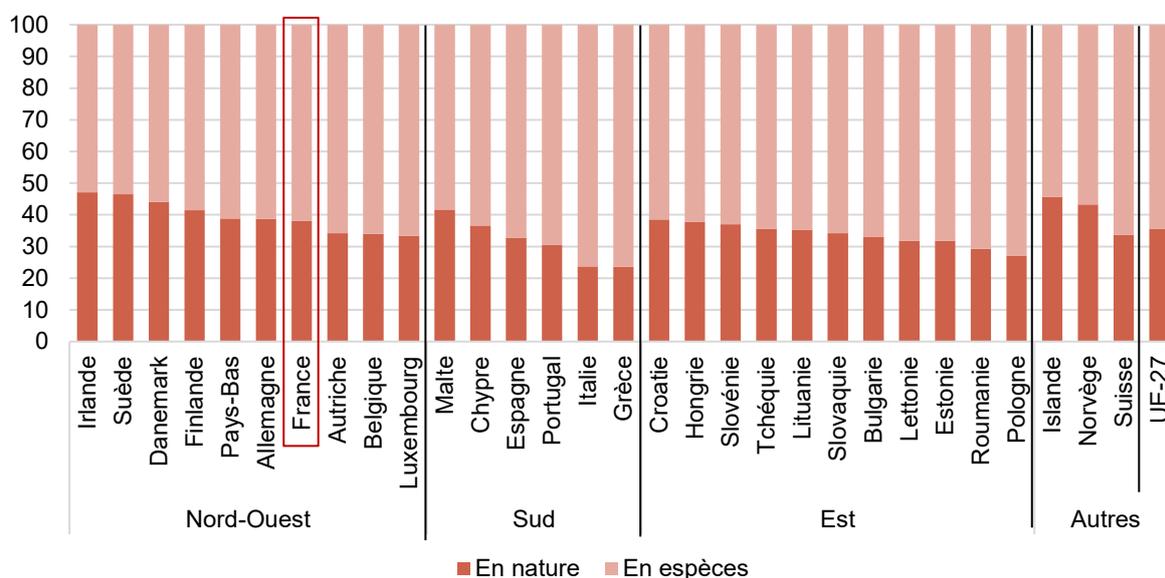
Des prestations majoritairement versées en espèces dans l'UE-27

Les prestations sont majoritairement versées en espèces dans les pays de l'Union européenne : 65 % en moyenne dans l'UE-27 en 2023 (*graphique 15*). Les différences entre pays, parfois marquées, peuvent être imputables à la part relative des différents risques dans le total des prestations : en effet, pour les risques maladie et logement, la plupart des prestations sont en nature, tandis que les prestations en nature ne représentent en général qu'une petite part du risque vieillesse. Les logiques suivies par les différents pays pour leurs modèles de protection sociale peuvent aussi les amener à privilégier davantage les prestations en espèces – revenu dont le bénéficiaire dispose librement – ou celles en nature – dont l'utilisation est, de fait, plus contrainte, puisqu'il s'agit de l'accès ou du remboursement pour un service spécifique.

La part des prestations en nature est élevée dans les pays du nord de l'Europe, en particulier en Suède (47 %), en Islande (46 %), au Danemark (44 %) et en Finlande (41 %). Les prestations famille y sont majoritairement dispensées en nature, sous forme de services de garde d'enfants (voir la section Famille). En Suède et au Danemark, environ 20 % des prestations vieillesse sont également versées en nature et correspondent par exemple à des services d'assistance dans les tâches de la vie quotidienne ou d'hébergement des personnes âgées en perte d'autonomie (voir la section Vieillesse-survie). Enfin, en Suède et au Danemark, une plus grande part des prestations du risque emploi est également versée en nature : ce sont pour l'essentiel des prestations de formation professionnelle (voir la section Emploi).

Graphique 15 Répartition des prestations sociales selon leur nature en 2022

En % du total des prestations



Lecture > En 2022, à Malte, les prestations en nature représentent 42 % du total des prestations.
Source > Eurostat, Sespros.

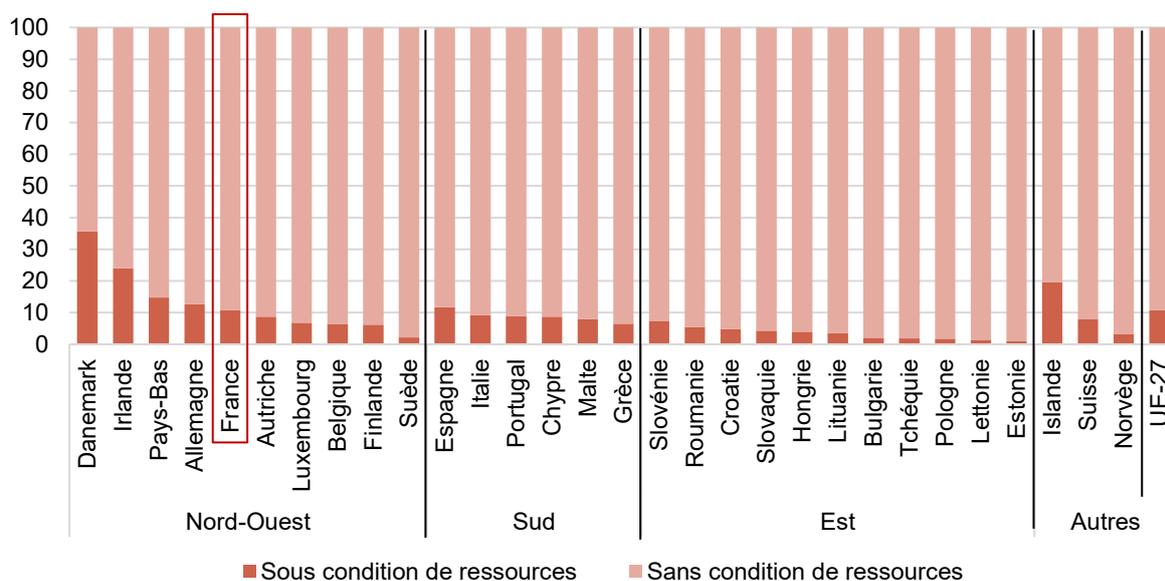
Seulement 11 % des prestations de protection sociale sont versées sous condition de ressources dans l'UE-27

En moyenne, seulement 11 % des prestations sont versées sous condition de ressources dans les pays de l'UE-27 (*graphique 16*). Les prestations des risques vieillesse-survie et maladie, qui correspondent à 77 % des prestations totales dans l'UE-27, sont dans la plupart des pays majoritairement versées sans condition de ressources. À l'inverse, les prestations du risque logement et du risque pauvreté-exclusion sociale sont, en général, 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 inférieure à 20 % dans presque tous les pays d'Europe. Le Danemark, l'Irlande et l'Islande se distinguent toutefois par une part plus élevée de prestations conditionnées aux ressources (respectivement 36 %, 24 % et 20 %). Au Danemark, cela est dû au fait que la majorité des prestations vieillesse complémentaires qui s'ajoutent à la pension de base sont délivrées sous condition de ressources (voir la section Vieillesse-survie). En Irlande, deux facteurs jouent : d'une part, les prestations emploi et maladie sont en partie versées sous condition de ressources (voir la section Maladie-soins de santé) ; d'autre part, les prestations de vieillesse-survie – majoritairement sans condition de ressources – ne représentent, en Irlande, que 30 % du total des prestations, contre 47 % en moyenne dans l'UE-27.

Graphique 16 Répartition des prestations sociales selon leur modalité de versement en 2022

En % du total des prestations



Lecture > En 2022, au Danemark, les prestations sous condition de ressources représentent 36 % du total des prestations.
Source > Eurostat, Sespros.

Le financement de la protection sociale en Europe

En Europe, le financement de la protection sociale repose principalement sur les cotisations sociales, basées notamment sur les salaires et sur les contributions publiques financées par l'impôt. La répartition entre ces deux sources varie d'un pays à l'autre, reflétant l'histoire et l'évolution de chaque système de protection sociale. Depuis les années 2000, une tendance similaire est observée dans la quasi-totalité des pays d'Europe : la part des cotisations employeurs diminue au profit des contributions publiques, dans une volonté de limiter la hausse du coût du travail. La crise sanitaire due au Covid-19 a ponctuellement renforcé cette tendance en 2020, si bien qu'un mouvement de correction inverse a été observé en 2021 et en 2022, avec un recul de la part des contributions publiques (-1,2 pp et -0,4 pp en moyenne dans l'UE-27 en 2022 et en 2021, après +3,5 pp en 2020 ; -0,9 pp et -0,4 pp en France après +2,2 pp en 2020), compensé par une hausse des financements provenant des cotisations sociales employeurs (+0,8 pp et +0,3 pp dans l'UE-27 en 2022 et en 2021 ; +0,5 pp et +0,3 pp en France) et des cotisations salariales (+0,6 pp et +0,2 pp dans l'UE-27 en 2022 et en 2021 ; +0,3 pp et +0,2 pp en France).

Des structures de financement très liées à l'histoire des systèmes de protection sociale

En Europe, la protection sociale est essentiellement financée par deux sources principales : les cotisations sociales et les contributions publiques. La première catégorie regroupe les cotisations à la charge des employeurs et celles à la charge des personnes protégées⁵, aussi appelées cotisations salariales. La seconde correspond au financement fiscal par les impôts (dont la CSG et la CRDS, en France) et les taxes affectées. D'autres ressources, plus marginales, participent également au financement de la protection sociale. Elles se composent d'autres contributions publiques, de produits financiers et de ressources diverses telles que les ressources du compte de capital.

En 2022, dernière année pour laquelle les données sont disponibles, les cotisations sociales représentent 55,8 % du financement de la protection sociale dans l'UE-27 (*graphique 17*). Cette part varie fortement d'un pays européen à l'autre, de 19,4 % au Danemark à 74,4 % en Slovaquie. En France, les cotisations sociales financent environ la moitié des prestations (55,0 %), une part un peu plus faible qu'en Allemagne (64,2 %). À l'échelle de l'UE-27, les recettes des cotisations sociales sont composées à 35 % des cotisations employeurs et à 21 % des cotisations salariales. Cette répartition est également très variable selon les pays : les cotisations employeurs financent ainsi jusqu'à 70 % de la protection sociale en Estonie et seulement 12 % au Danemark. Les différences sont également marquées entre pays au sein d'une même région d'Europe : en Europe de l'Est, les cotisations salariales représentent ainsi seulement 1 % des ressources de la protection sociale en Estonie, contre près de 65 % en Roumanie. En Europe du Nord et de l'Ouest, cette part varie de 8 % au Danemark à 30 % en Allemagne. Même si les systèmes

⁵ Les personnes protégées incluent les salariés, les travailleurs indépendants et les bénéficiaires de pensions (définition Sespros).

de protection sociale de chaque pays ont largement évolué depuis leur création, ces différences de financement reflètent en partie la distinction historique entre systèmes bismarckiens et beveridgiens (*encadré 5*).

Encadré 5 Deux modèles de financement en Europe

Les systèmes bismarckiens, de nature assurantielle, sont essentiellement financés par des cotisations sociales assises sur les revenus du travail ; ils se trouvent par exemple en France, en Autriche, en Allemagne ou aux Pays-Bas. Les systèmes beveridgiens, de nature assistancielle, ont pour principale ressource des contributions publiques ; ils se trouvent par exemple au Danemark, en Irlande ou en Suède. Parmi les pays d'Europe de l'Est, les systèmes bismarckiens sont majoritaires et la part moyenne des cotisations sociales est plus importante que dans le reste de l'Europe, et surtout que dans les pays du Nord de l'Europe

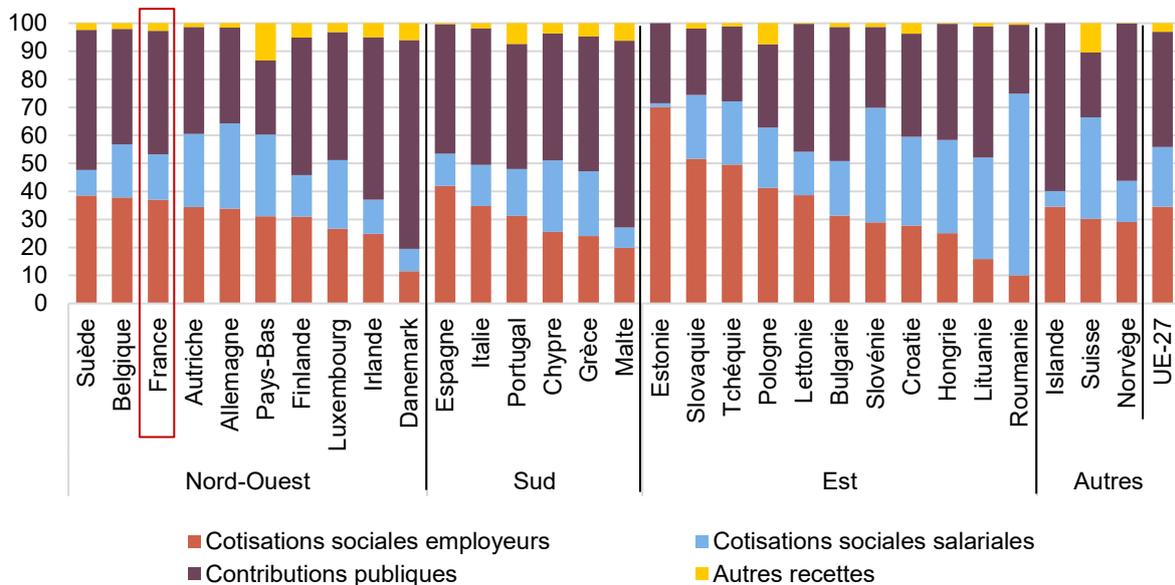
La structure globale du financement de la protection sociale est liée à l'importance relative des différents risques

En Europe, certains risques sont davantage financés par les contributions publiques et d'autres par les cotisations. La structure de financement globale de la protection sociale est donc liée aux parts relatives des différents risques dans les dépenses totales.

Les prestations du risque vieillesse-survie, premier poste de dépense de la protection sociale, sont généralement liées aux revenus d'activité passés et financées par des cotisations sociales (sauf au Danemark, où les pensions publiques de base sont forfaitaires). Les prestations du risque emploi sont, elles aussi, financées par des cotisations sociales dans la plupart des pays, sauf au Danemark et en Irlande. En revanche, les prestations logement et de lutte contre l'exclusion sociale, qui relèvent d'une logique de solidarité nationale, sont généralement alimentées par des contributions publiques. Le financement du risque maladie, deuxième poste de dépense de la protection sociale, varie selon les pays. Il repose principalement sur les contributions publiques en Suède et au Danemark et sur les cotisations sociales en Allemagne, aux Pays-Bas ou encore en Pologne. En France, le financement du risque maladie a évolué en 2018 avec la suppression des cotisations salariales maladie et chômage, remplacées par une hausse de la contribution sociale généralisée (CSG, une contribution publique) sur une base de revenus plus large (incluant les revenus de remplacement et de patrimoine). Enfin, le financement des prestations du risque famille est le plus souvent assuré par des contributions publiques, sauf en France et en Suède où le financement par cotisations sociales demeure majoritaire.

Graphique 17 Structure des ressources de la protection sociale en Europe en 2022

En % du total des ressources



Note > Les « Autres recettes » correspondent à des recettes diverses telles que les produits financiers, les ressources de comptes de capital, les ventes de biens et services, etc.

Lecture > En 2022, en Slovaquie, les ressources de la protection sociale proviennent à 52 % de cotisations sociales employeurs, à 23 % de cotisations sociales salariales, à 24 % de contributions publiques et à 2 % d'autres recettes.

Source > Eurostat, Sespros.

Depuis les années 2000, une progression continue de la part des contributions publiques, accompagnée d'une diminution de celle des cotisations employeurs

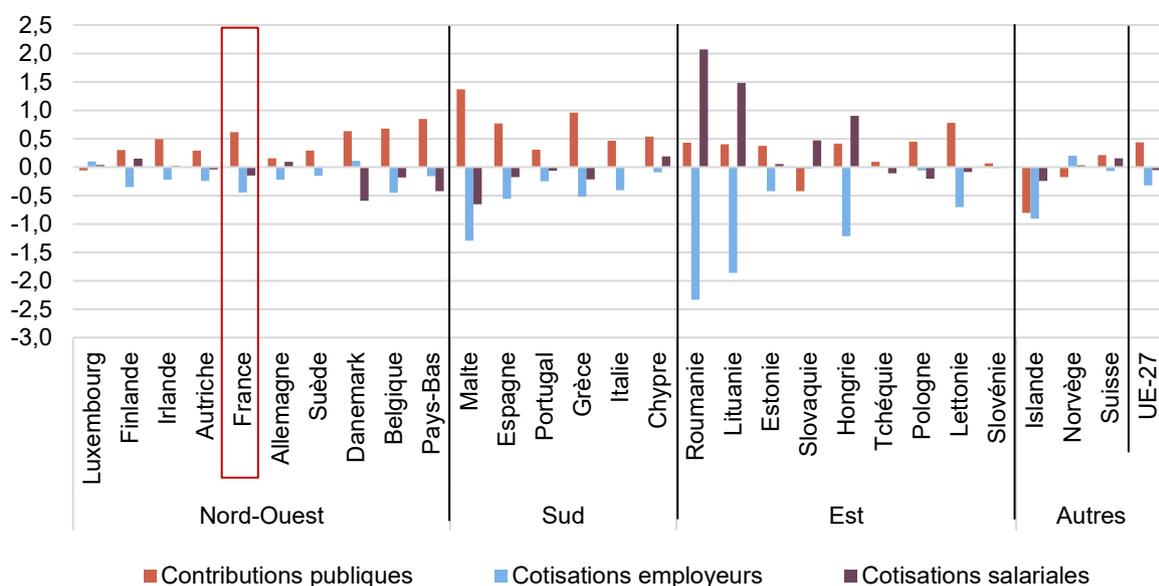
Depuis le début des années 2000, les sources de financement de la protection sociale dans l'UE-27 ont évolué dans le sens d'un accroissement de la part des contributions publiques et d'une baisse de celle des cotisations employeurs (*graphique 18*). Entre 2000 et 2021, en moyenne dans les pays de l'UE-27, la part des contributions publiques a progressé de 0,4 point de pourcentage (pp) par an en moyenne, alors que celle des cotisations employeurs a reculé de 0,3 pp par an en moyenne. Cette tendance à la baisse des cotisations employeurs est liée à l'objectif, partagé par de nombreux pays européens, de limiter la hausse du coût du travail. Les baisses les plus importantes sont plutôt observées dans les pays où les cotisations employeurs étaient historiquement plus élevées, notamment pour soutenir la compétitivité économique. C'est le cas dans de nombreux pays d'Europe de l'Est, où plusieurs réformes fiscales ont été mises en place au cours des dernières décennies pour stimuler la croissance économique et attirer les investisseurs étrangers (International Trade Union Confederation, 2022). Sur la période 2000-2021, cette baisse est ainsi particulièrement marquée en Roumanie (-2,3 pp par an), en Lituanie (-1,9 pp par an), ainsi qu'à Malte (-1,3 pp par an) et en Hongrie (-1,2 pp par an). En France, elle s'établit à -0,4 pp par an. En revanche, la part des cotisations employeurs dans le financement de la protection sociale a augmenté sur la période 2000-2021 au Luxembourg, au Danemark (+0,1 pp par an) et en Norvège (+0,2 pp par an) ; pays ayant traditionnellement des systèmes fiscaux plutôt favorables aux entreprises.

Dans la majorité des pays européens, la diminution de la part des cotisations employeurs a été compensée par une augmentation de la part des contributions publiques ; à l'exception de la Slovaquie et de l'Islande, où les deux sources de financement ont diminué. En Slovaquie, ces baisses ont été compensées par une hausse de la part des cotisations salariales (+0,5 pp par an en moyenne). En Islande, la part des autres contributions diverses (et notamment des produits financiers et des ressources du compte de capital) a augmenté. À Malte (+1,4 pp par an), en Grèce (+1,0 pp par an) et aux Pays-Bas, en Espagne et en Lettonie (+0,8 pp par an), l'augmentation des contributions publiques a été particulièrement significative. En France, elles ont partiellement compensé les exonérations accordées aux employeurs (+0,6 pp par an entre 2000 et 2021) et, depuis 2015, elles financent aussi les aides au logement. En 2018, comme indiqué plus haut, les cotisations salariales des risques maladie et emploi ont également été supprimées au profit d'une hausse de la CSG sur une base de revenus plus large (y compris les revenus de remplacement et de patrimoine)⁶. Enfin, la part des cotisations salariales dans les ressources de la protection sociale reste globalement stable, avec une baisse moyenne de -0,1 pp par an dans les pays de l'UE-27 ; à l'exception de la Roumanie et de la Lituanie qui ont augmenté la part financée par les cotisations salariales de 2,1 pp par an et de 1,5 pp par an respectivement. En France, la part financée par les cotisations salariales diminue de 0,1 pp par an entre 2000 et 2021 en moyenne.

⁶ En France, la structure des recettes de l'Assurance maladie gérée par la CNAM a fortement évolué entre 2012 et 2022. En 2012, les impôts et taxes affectés représentaient 49 % des recettes. En 2022, ceux-ci représentent 56 % des recettes (DSS, 2023).

Graphique 18 Évolution de la part des contributions publiques, des cotisations employeurs et des cotisations salariales entre 2000 et 2021

En points de pourcentage (pp)



Lecture > En Roumanie, entre 2000 et 2021, la part des contributions publiques dans les ressources de la protection sociale a augmenté en moyenne de 0,4 pp par an, celle des cotisations employeurs a baissé de 2,3 pp par an et celle des cotisations salariales a augmenté de 2,1 pp par an.

Source > Eurostat, Sespros.

Un net recul du poids des contributions publiques en 2021 et en 2022, au profit des cotisations salariales et des cotisations employeurs

En 2020, la crise sanitaire due au Covid-19 a entraîné une hausse spectaculaire de la part des contributions publiques dans les ressources de la protection sociale de la quasi-totalité des pays européens (Marc, *et al.*, 2022a). En 2021 et 2022, cette part diminue progressivement avec la fin des dispositifs exceptionnels mis en place pendant la pandémie.

Dans l'UE-27, la part des contributions publiques a baissé de 0,4 pp en 2021, puis de 1,2 pp en 2022 (*graphique 19*), après une hausse de 3,5 pp en 2020. En 2022, cette baisse est particulièrement notable en Lettonie (-5,9 pp), à Chypre (-5,4 pp), et en Slovénie (-4,1 pp). À rebours des autres pays d'Europe, certains pays comme Malte (+6,6 pp), la Slovaquie (+1,5 pp), la Hongrie (+1,5 pp) et surtout l'Islande (+25,3 pp), ont continué d'accroître la part des contributions publiques en 2022. En Islande, la forte hausse de la part des contributions publiques et cotisations employeurs en 2022 fait suite à une apparente⁷ baisse de la part de ces financements entre 2017 et 2021 au profit d'autres ressources (produits financiers, ressources du compte du capital) qui ont disparu du financement de la protection sociale islandaise en 2022. De manière générale, si la part de la protection sociale financée par les contributions publiques diminue dans la quasi-totalité des pays du nord, de l'ouest et du sud de l'Europe, elle continue d'augmenter dans certains pays de l'Est en 2022. En France, la part des contributions publiques a diminué de 0,4 pp entre 2020 et 2021 puis de 0,9 pp entre 2021 et 2022, en lien avec la diminution de l'activité partielle et des dépenses exceptionnelles engendrées par la crise sanitaire qui étaient principalement financés par des contributions publiques⁸. Par ailleurs, en 2020, plusieurs pays ont introduit des exonérations de cotisations patronales pour soutenir les entreprises affectées par la crise (par exemple, en France et en Espagne) [Coeuré, *et al.*, 2021], ainsi que des réductions de cotisations salariales pour aider les ménages en difficulté (notamment en Tchéquie, Grèce et Italie) [Fatton, *et al.*, 2021]. La fin de ces exonérations en 2021 et en 2022 a également contribué à la baisse de la part des contributions publiques dans le financement de la protection sociale.

En parallèle, le rebond économique amorcé en 2021 a entraîné une hausse des recettes de cotisations sociales du fait de l'augmentation de l'assiette des cotisations. En conséquence, la part des contributions publiques dans le

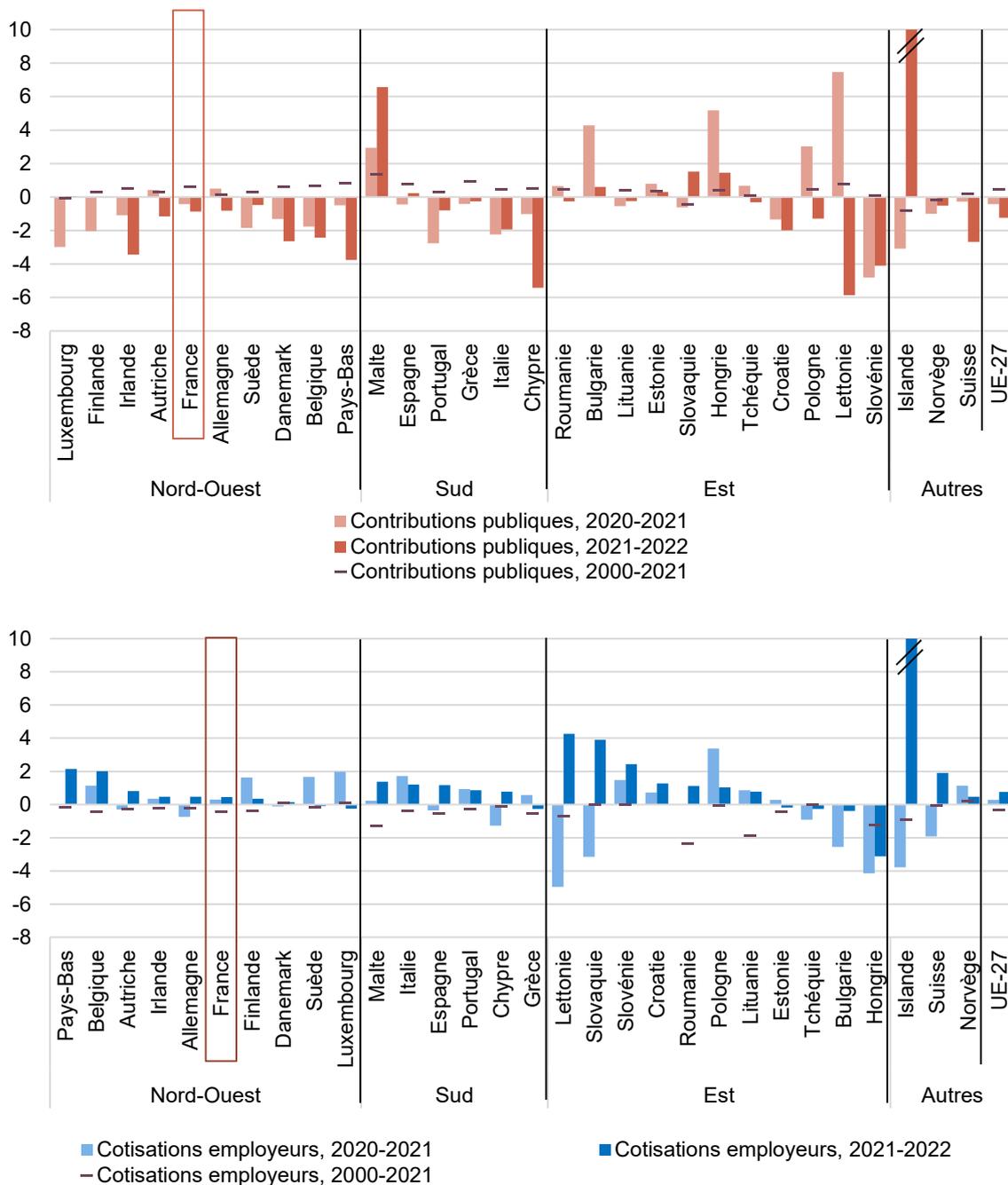
⁷ Toutefois, ces autres ressources pourraient inclure des financements classiques mal ou pas encore classifiés dans la nomenclature d'Eurostat : c'est ce que suggère la littérature existante, qui indique que le financement de la protection sociale en Islande repose principalement sur les contributions publiques (Commission européenne, 2011).

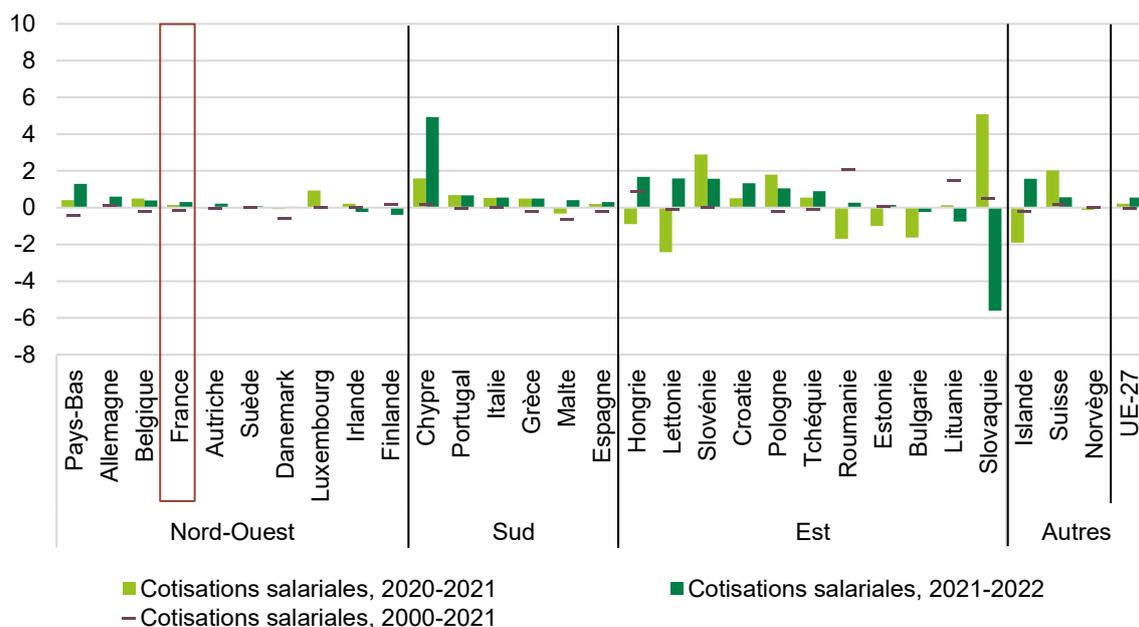
⁸ En France, en 2020, les achats de masques et d'équipements de protection individuelle ont été essentiellement couverts par une dotation exceptionnelle de l'État versée à l'Agence nationale de santé publique (Santé publique France) [Gonzalez, *et al.*, 2021].

financement de la protection sociale a diminué en 2021 et 2022 (*graphique 16*). En moyenne dans l'UE-27, la part des cotisations employeurs a ainsi progressé de 0,3 pp en 2021 et de 0,8 pp en 2022, tandis que celle des cotisations salariales a augmenté de 0,2 pp en 2021 et de 0,6 pp en 2022. En France, ces hausses sont respectivement de 0,3 pp et 0,5 pp pour les cotisations employeurs, et de 0,2 pp et 0,3 pp pour les cotisations salariales. Globalement, la part financée par les cotisations sociales employeurs et salariales n'a que faiblement augmenté en Europe du Nord-Ouest et du Sud, mais d'importantes variations, qui diffèrent fortement selon les pays, sont constatées dans les pays de l'Europe de l'Est : en 2022, la part financée par les cotisations employeurs a ainsi baissé en Estonie, Tchèque, Bulgarie et Hongrie, et la part des cotisations salariales a diminué en Bulgarie, Lituanie et Slovaquie.

Graphique 19 Évolution de la part des contributions publiques, des cotisations sociales employeurs et des cotisations sociales salariales entre 2000 et 2021, entre 2020 et 2021 et entre 2021 et 2022

En points de pourcentage (pp)





Note > En Islande, la part des contributions publiques dans les ressources de la protection sociale a augmenté de 25,3 pp en 2022 et celle des cotisations employeurs de 14,1 pp en 2022.

Lecture > Dans l'UE-27, entre 2000 et 2021, la part des contributions publiques dans les ressources de la protection sociale a augmenté en moyenne de 0,4 pp par an. En 2022, cette part a diminué de 1,2 pp par rapport à 2021.

Source > Eurostat, Sespros.

■ LA COUVERTURE DES RISQUES PAR LA PROTECTION SOCIALE EN EUROPE

Le risque maladie en Europe

En 2023, les dépenses du risque maladie représentent 9,7 % du PIB en France et 8,0 % en moyenne pour les États membres de l'UE-27. La France consacre environ 3 980 euros en PPA santé par habitant aux prestations de maladie, contre 2 930 euros PPA santé en moyenne dans les pays de l'UE-27. Entre 2012 et 2022, les dépenses de prestations maladie augmentent en euros constants dans la quasi-totalité des pays d'Europe (+2,2 % par an en moyenne dans l'UE-27, +2,3 % par an en France), et ce malgré une diminution des dépenses en 2022 (-1,8 % et -0,9 % respectivement). Entre 2022 et 2023, la baisse se poursuit en moyenne dans l'UE-27 (-0,8 %), avec toutefois des situations contrastées entre pays. Les prestations du risque maladie sont pour la plupart versées en nature (85 % en moyenne dans l'UE-27), les prestations en espèces (15 %) correspondant majoritairement à des indemnités de congés maladie.

En France, en 2023, les dépenses pour le risque maladie sont parmi les plus élevées des pays de l'UE-27

Les prestations du risque maladie rassemblent les soins médicaux dispensés dans le cadre de la protection sociale ainsi que les prestations en espèces versées en cas d'incapacité de travail temporaire pour cause de maladie ou d'accident (Eurostat, 2008). Du fait de cette définition, le champ du risque maladie identifié dans Sespros inclut les indemnités de congés maladie⁹, contrairement au Système des comptes de la santé (SHA).

En 2023, la France est, avec l'Allemagne, le pays d'Europe qui dépense le plus pour le risque maladie par rapport à son PIB...

En 2023, les prestations du risque maladie s'élèvent en moyenne à 8,0 % du produit intérieur brut (PIB) pour les États membres de l'UE-27 (graphique 20). Avec 9,7 % de son PIB consacré aux prestations maladie, la France est, avec l'Allemagne, le pays d'Europe qui dépense le plus pour ce risque en 2023, suivi des Pays-Bas (9,3 %). En revanche, cette dépense est moindre en Irlande (5,4 %), au Luxembourg (6,1 %), et dans les pays d'Europe de l'Est (moins de 8 %, à l'exception de la Slovaquie).

... mais c'est au Luxembourg que le risque maladie représente la dépense par habitant la plus élevée

Exprimée en euros et en PPA santé par habitant¹⁰, la hiérarchie des pays est sensiblement modifiée. Dans l'UE-27, c'est le Luxembourg qui consacre au risque maladie le montant par habitant le plus élevé : 6 000 euros PPA santé. Viennent ensuite les Pays-Bas (5 200 euros PPA santé) et l'Allemagne (4 780 euros PPA santé). Avec une dépense par habitant de 3 980 euros PPA santé en 2023, la France se situe au-dessus de la moyenne des pays de l'UE-27 (3 360 euros PPA santé) et à un niveau proche de la Suède (3 960 euros PPA santé) et de la Belgique (3 880 euros PPA santé).

Au sein des pays d'Europe du Nord, le Danemark et la Finlande ont des niveaux relativement faibles de dépenses par habitant, autour de 3 000 euros PPA santé, proches de certains pays du sud de l'Europe comme Chypre (3 100 euros PPA santé) ou l'Espagne (2 700 euros PPA santé). Avec une dépense moyenne de 1 400 euros PPA santé par habitant, la Grèce est un des pays accordant les prestations les plus faibles de l'UE-27. Ailleurs en Europe du Sud, la dépense par habitant varie de 2 100 euros PPA santé au Portugal à 2 500 euros PPA santé en Italie.

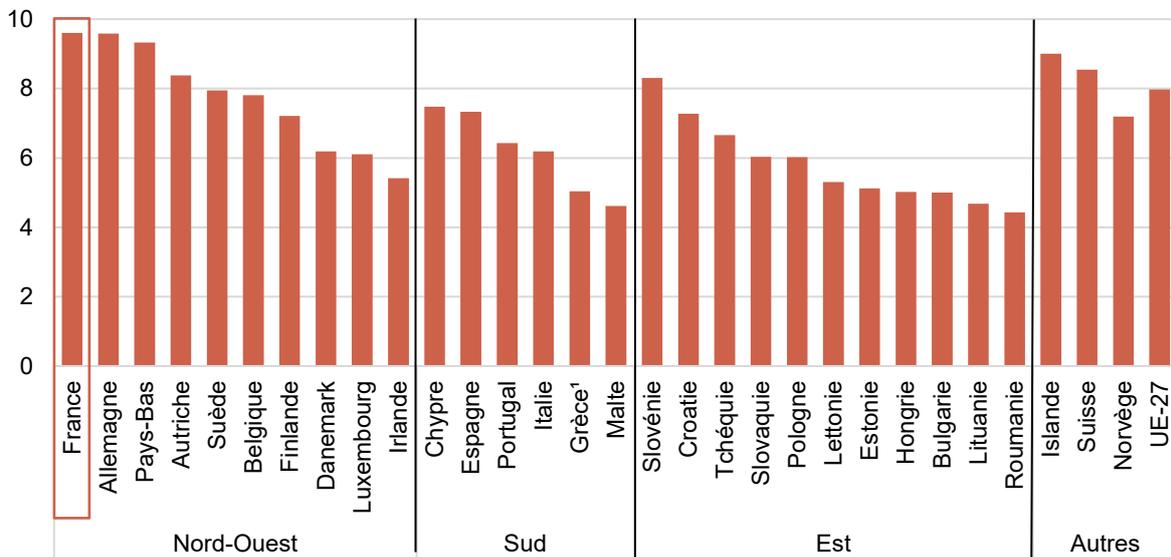
Enfin, les pays de l'est de l'Europe investissent également moins en euros PPA santé par habitant pour le risque maladie que les pays du nord et de l'ouest de l'Europe, même si l'écart se resserre avec les pays du sud de l'Europe : de 1 400 euros PPA santé en Bulgarie et en Roumanie à 3 000 euros PPA santé en Slovaquie.

⁹ Plus spécifiquement, le risque maladie au sens de Sespros inclut les congés payés de maladie, les versements divers au profit de personnes protégées en rapport avec une maladie ou un accident, les soins hospitaliers, les soins ambulatoires, les produits pharmaceutiques et l'assistance aux personnes malades ou blessées (hors soins de santé) en vue de leur simplifier les tâches de la vie quotidienne. Enfin, ce risque couvre un large ensemble de biens et de services utilisés à des fins de prévention, de traitement ou de réadaptation.

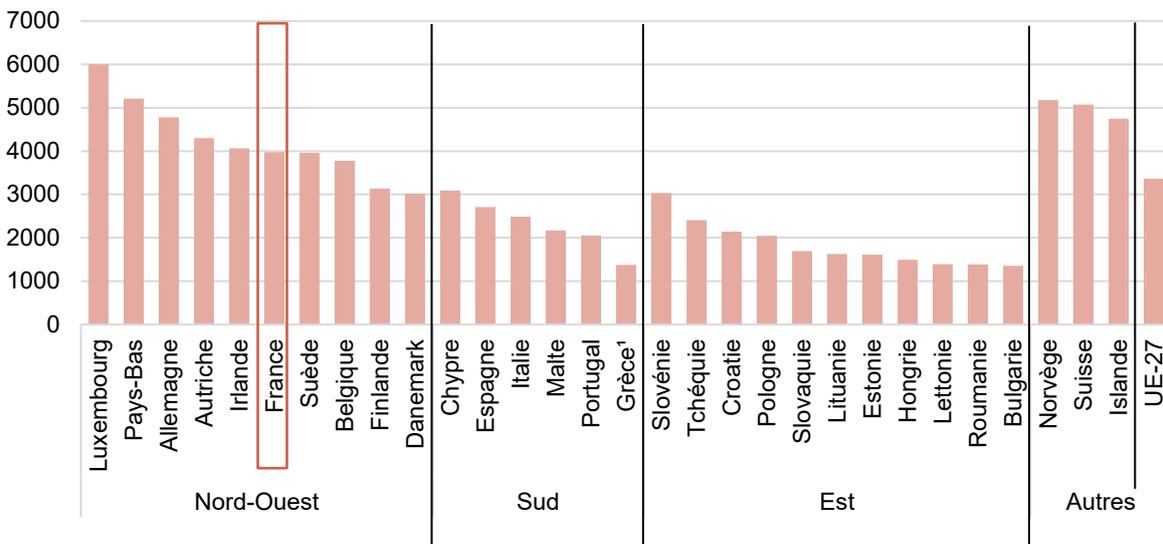
¹⁰ La France est ici utilisée comme pays de référence, ce qui signifie que tout euro en PPA correspond à un euro en France.

Graphique 20 Prestations du risque maladie en 2023

Prestations en % du PIB



Prestations en euros PPA par habitant



1. Données 2022.

Note > À l'exception de la Grèce, tous les pays apparaissant sur ce graphique ont fourni des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2023. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), nous avons utilisé les chiffres de la dernière année disponible (2023 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2022 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, 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 ménages¹¹.

Lecture > En 2023, les prestations du risque maladie représentent 8,0 % du PIB en moyenne dans les pays de l'UE-27. En euros PPA, les prestations du risque maladie s'élèvent à 3 360 euros PPA par habitant.

Source > Eurostat, Sespros.

¹¹ La dépense de consommation finale des ménages se limite aux dépenses que les ménages supportent directement. Elle couvre donc un champ bien plus large que celui des biens et services en santé, tout en ne comprenant sur le sous-champ santé que la part des dépenses de santé à leur charge (et non celles financées par les administrations publiques). Le choix d'un indice de PPA sur ce champ a été privilégié à celui d'un indice PPA sur le champ de consommation finale effective en santé pour des raisons de cohérence de l'ouvrage, qui couvre l'ensemble des prestations sociales, quel que soit le risque couvert (santé, mais aussi retraites, famille, etc.). Pour une comparaison internationale de niveaux de dépenses de santé exprimée en PPA sur le seul champ de consommation finale effective de biens et services en santé, voir les Comptes nationaux de la santé 2023.

En 2023, les dépenses en euros constants diminuent pour la seconde année consécutive dans l'UE-27

En 2023, les prestations en euros constants pour le risque maladie ont diminué de 0,8 % en moyenne dans l'UE-27, après -1,8 % en 2022 (*graphique 21*). La situation apparaît cependant contrastée : en Europe du Nord et de l'Ouest, les dépenses évoluent de -3,2 % en France à +3,0 % en Belgique entre 2022 et 2023, tandis qu'en Europe du Sud, elles varient de -4,4 % en Italie et -0,7 % au Portugal à +16,1 % à Chypre.

C'est en Europe de l'Est que l'ampleur des variations est la plus grande : les dépenses diminuent fortement en Lituanie (-9,5 %) et en Lettonie (-13,0 %), tandis qu'elles augmentent de 8,8 % en Slovaquie et de 14,4 % en Pologne. Cette région a connu une baisse particulièrement forte des dépenses pour le risque maladie en 2022 (-9,3 % en Slovaquie, -7,9 % en Tchéquie et -7,2 % en Lettonie) bien que tous les pays de la zone ne soient pas concernés par cette tendance : la Roumanie, la Croatie et la Slovénie voient au contraire leurs dépenses augmenter en 2022 (+6,3 %, +4,7 % et +1,8 % respectivement). L'évolution des dépenses est aussi hétérogène dans les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest : elle varie de -10,6 % au Danemark¹² à +6,8 % au Luxembourg.

Les prestations du risque maladie progressent entre 2012 et 2022

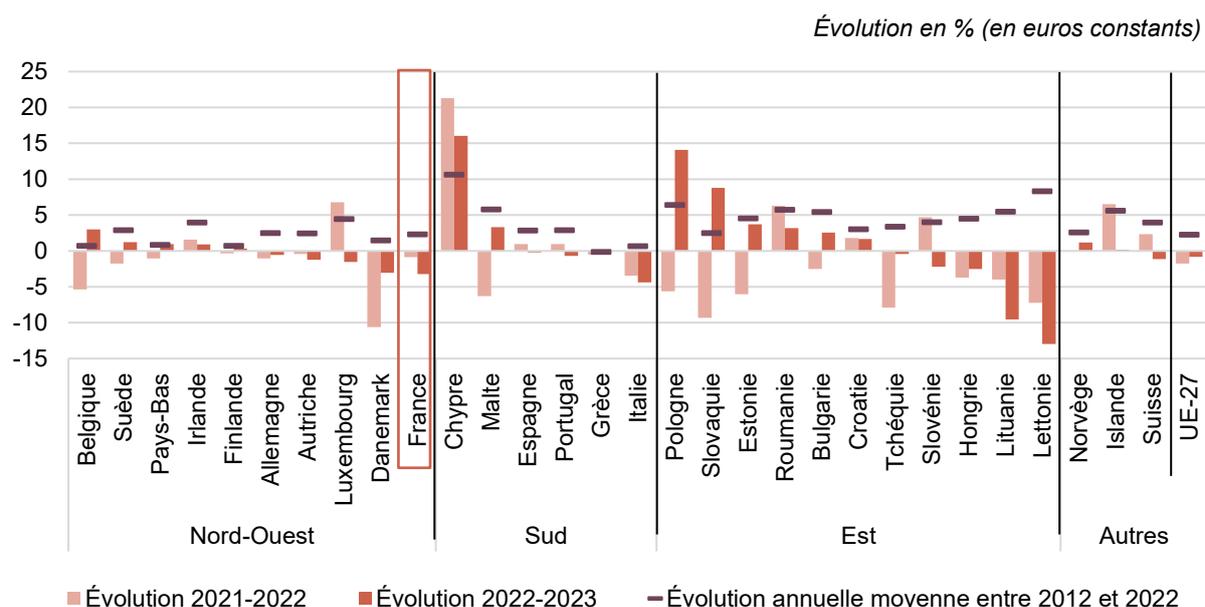
Entre 2012 et 2022, les prestations du risque maladie en euros constants ont augmenté en moyenne de 2,2 % par an dans les pays de l'UE-27. Cette hausse des dépenses concerne la quasi-totalité des pays étudiés, à l'exception de la Grèce (*graphique 21*).

La croissance est particulièrement forte dans les pays d'Europe de l'Est, pour lesquels la dépense pour le risque maladie est initialement plus basse, et qui rattrapent ainsi un peu plus chaque année le niveau des autres pays d'Europe. La hausse des dépenses atteint ainsi 6,4 % par an en Pologne et 8,3 % par an en Lettonie, en moyenne entre 2012 et 2022. Si les prestations du risque maladie ont aussi fortement augmenté à Chypre (+10,6 % par an) et à Malte (+5,7 % par an), la situation est plus hétérogène dans les pays d'Europe du Sud : entre 2012 et 2022, la croissance a été plus faible en Espagne (+2,8 % par an) et en Italie (+0,7 % par an), et les dépenses en euros constants ont même diminué en Grèce (-0,1 % par an en moyenne).

Dans les pays du nord et de l'ouest de l'Europe, la croissance des dépenses du risque maladie entre 2012 et 2022 est de moindre ampleur : de +0,7 % par an en Finlande et en Belgique à +3,9 % par an en Irlande ou +4,4 % au Luxembourg. En France, les prestations du risque maladie ont augmenté de 2,3 % par an en moyenne, avec des dépenses contenues par les objectifs nationaux de progression des dépenses de l'Assurance maladie (Ondam).

¹² Au Danemark, les dépenses liées au traitement du COVID-19 (tests et dépistages, vaccination, biens médicaux, etc.) ont été divisées par deux entre 2021 et 2022. <https://www.dst.dk/en/Statistik/emner/oekonomi/offentlig-oekonomi/udgifter-til-sundhed>

Graphique 21 Évolution des prestations du risque maladie entre 2012 et 2022, entre 2021 et 2022 et entre 2022 et 2023



Note > À l'exception de la Grèce, tous les pays apparaissant sur ce graphique ont fourni des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2023. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), nous avons utilisé les chiffres de la dernière année disponible (2023 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2022 sinon).

Lecture > Entre 2012 et 2022, en euros constants, dans l'UE-27, les prestations du risque logement ont augmenté en moyenne de 2,2 % par an. Elles ont diminué de 1,8 % entre 2021 et 2022, et de 0,8 % entre 2022 et 2023.

Source > Eurostat, Sespros.

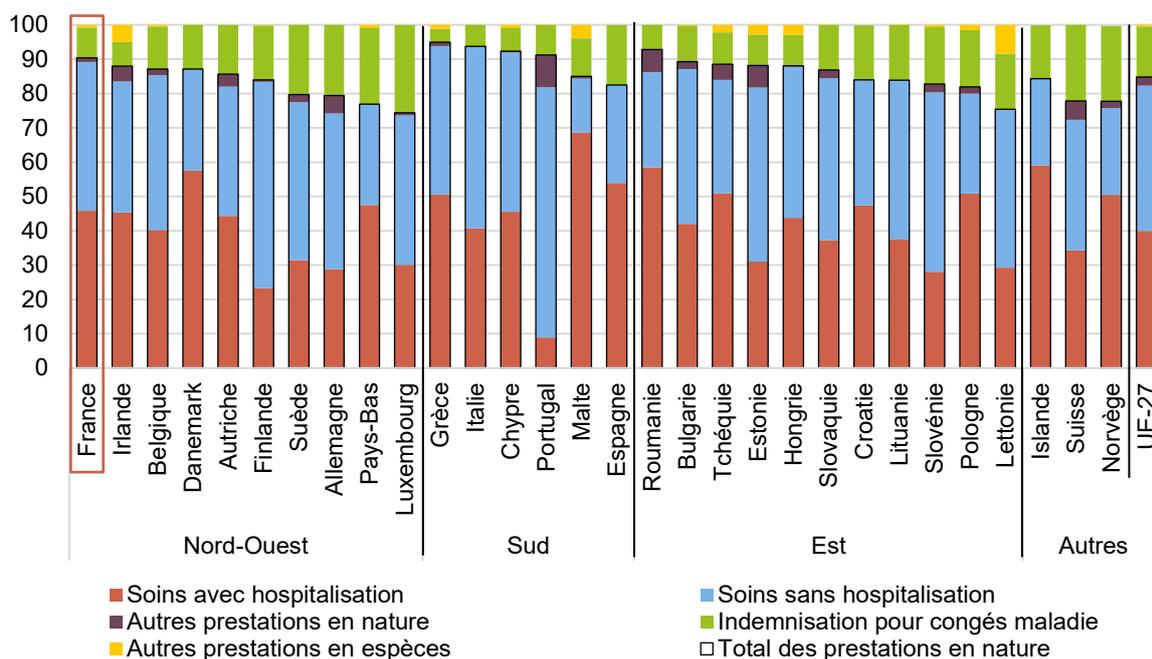
En moyenne, dans l'UE-27, plus de 85 % des prestations du risque maladie sont des prestations en nature

En 2022, en moyenne dans les pays de l'UE-27, les prestations en nature représentent 85 % de l'ensemble des dépenses du risque maladie (*graphique 22*). Les prestations en espèces sont des revenus de remplacement, dans la plupart des pays. En France, les prestations en nature couvrent 90 % des prestations santé. Les soins effectués avec et sans hospitalisation représentent globalement environ la moitié des prestations en nature. C'est notamment le cas en France (46 % de soins avec hospitalisation et 43 % de soins sans hospitalisation) et dans la plupart des autres pays d'Europe du Nord-Ouest. La part restante des prestations en nature s'élève à environ 2 % en France et correspond aux autres prestations en nature : assistance aux personnes malades ou blessées, hors soins de santé, en vue de leur simplifier les tâches de la vie quotidienne (Eurostat, 2008).

Les pays de l'Est de l'Europe versent une part plus importante des prestations pour les soins effectués avec hospitalisation : en Roumanie, 58 % des prestations du risque maladie sont des soins avec hospitalisation contre 28 % de soins sans hospitalisation ; en Pologne ces parts sont respectivement de 51 % et 29 %. À l'inverse, au Portugal, et dans une moindre mesure en Finlande, ce sont les soins sans hospitalisation qui représentent l'essentiel des prestations en nature : ces soins représentent respectivement 73 % et 60 % du total des prestations dans ces deux pays.

Graphique 22 Structure des prestations du risque maladie en 2022

En % du total des prestations



Lecture > En France, en 2022, les prestations du risque maladie sont versées à 90 % en nature (46 % pour des soins avec hospitalisation, 43 % pour des soins sans hospitalisation et 1 % pour d'autres prestations en nature) et à 10 % en espèces (9 % pour des indemnisations pour congés maladie et 1 % pour d'autres prestations en espèces).

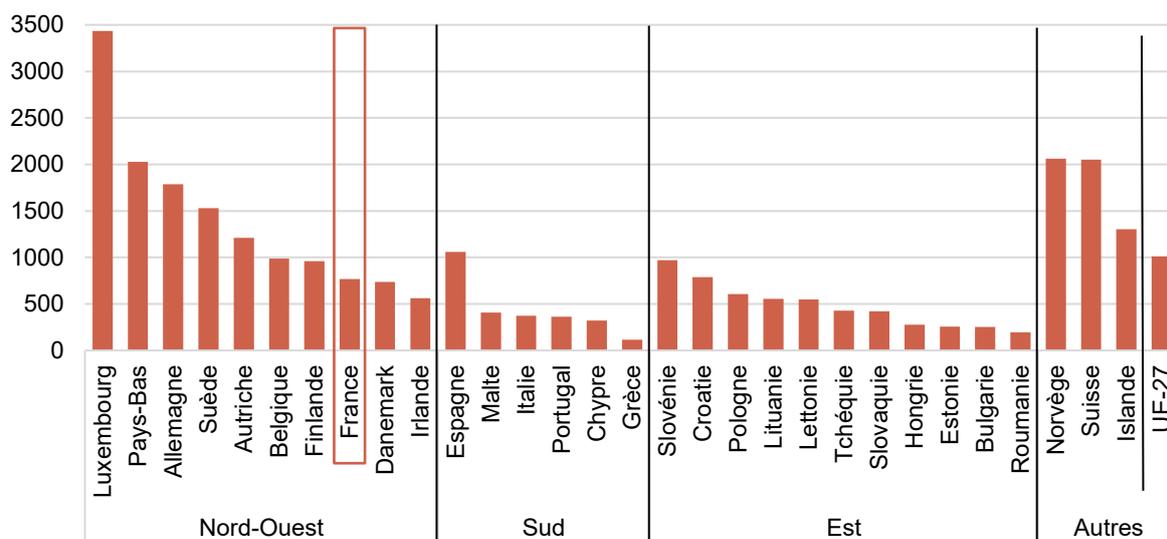
Source > Eurostat, Sespros.

Les prestations en espèces représentent une proportion plus faible des dépenses totales pour le risque maladie : de 5 % en Grèce à 26 % au Luxembourg et 23 % aux Pays-Bas (15 % en moyenne dans les pays de l'UE-27 et 10 % en France). Ces prestations correspondent à des revenus de remplacement : il s'agit principalement des indemnités destinées à remplacer les revenus qui sont suspendus pour cause de maladie (15 % en moyenne des dépenses de santé dans l'UE-27, 9 % en France) ; sont également incluses diverses prestations telles que les indemnités journalières versées au titre des accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP)¹³. Rapporté au nombre de personnes en emploi, le montant des indemnités versées pour congés maladie est également plus faible en France (766 euros PPA santé) qu'en moyenne en Europe (1 011 euros PPA santé) [graphique 23]. Parmi les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest, la dépense de la France se rapproche du niveau constaté au Danemark (738 euros PPA santé), mais est inférieure à celle de la Finlande (958 euros PPA santé), de l'Allemagne (1 786 euros PPA santé) ou du Luxembourg (3 434 euros PPA santé).

¹³ En France, sont également incluses les prestations de maintien de salaire pour les personnes vulnérables arrêtées durant le Covid-19, versées via le chômage partiel.

Graphique 23 Indemnisation pour congés maladie en 2022

Prestations en euros PPA par personne en emploi



Note > À l'exception de la Grèce, tous les pays apparaissant sur ce graphique ont fourni des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2023. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), nous avons utilisé les chiffres de la dernière année disponible (2023 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2022 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, 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 France, en 2022, les prestations versées au titre de l'indemnisation pour congés maladie s'élèvent à 766 euros PPA par personne en emploi.

Source > Eurostat, Sespros.

Le risque invalidité en Europe

En 2023, la France consacre 1,8 % de son PIB aux prestations du risque invalidité¹⁴ (y compris accidents du travail et maladies professionnelles), un niveau proche de la moyenne de l'UE-27 (1,9 %). De manière générale, ces dépenses sont inférieures dans les pays d'Europe du Sud et de l'Est, et supérieures dans les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest et en particulier au Danemark. Après une baisse générale des dépenses pour ce risque dans l'UE-27 en 2022 (-1,7 % en moyenne), les dépenses repartent à la hausse en euros constants, atteignant +1,5 % en 2023, un niveau légèrement supérieur à celui observé sur la période 2012-2022 (+1,2 % en moyenne par an). En France, ces dépenses enregistrent une légère diminution en 2023 : -0,5 %, après une augmentation de 1,3 % en 2022. La majorité des dépenses pour ce risque sont versées en espèces (73 % en moyenne pour les pays de l'UE-27) avec de larges disparités selon les pays. Ces prestations sont également versées majoritairement sans conditions de ressources.

La dépense de la France pour le risque invalidité est dans la moyenne des pays de l'UE-27

En 2023, certains pays scandinaves consacrent au risque invalidité les parts de PIB les plus élevées de l'UE-27

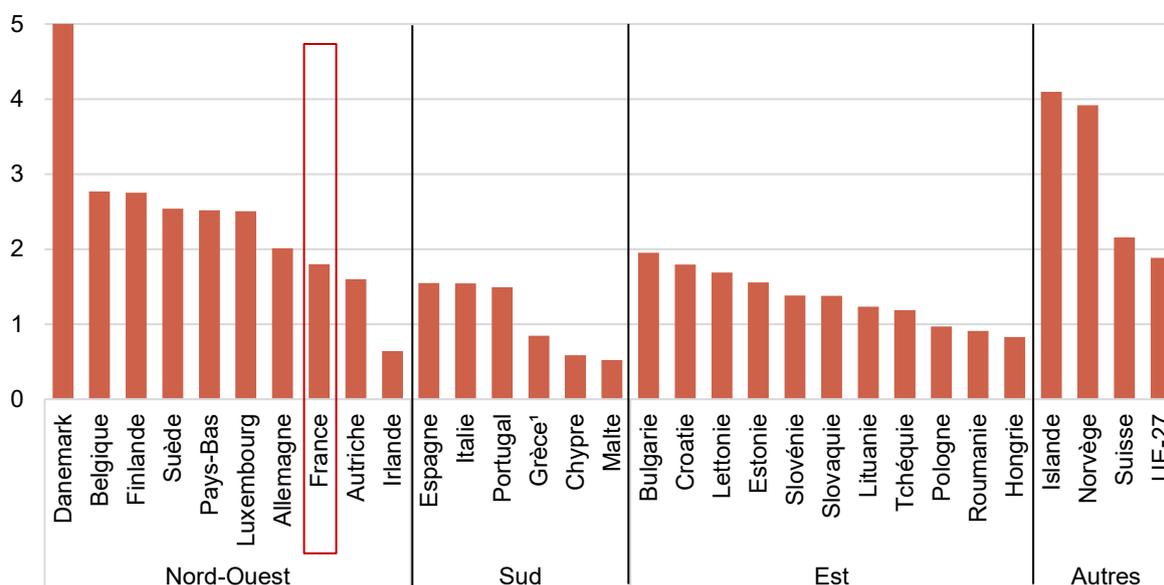
En 2023, les prestations du risque invalidité s'élèvent à 1,9 % du PIB dans les pays de l'UE-27 (graphique 24). Avec 1,8 % de son PIB consacré à ce risque, la France se situe à un niveau proche de la moyenne européenne.

De manière générale, les pays du nord et de l'ouest de l'Europe consacrent une part du PIB plus élevée à ce risque que les pays de l'Est et du Sud. La plupart des pays du Nord et de l'Ouest consacrent ainsi entre 1,6 % et 2,8 % de leur PIB au risque invalidité. Le Danemark, la Norvège et l'Islande se distinguent par un niveau de dépense sensiblement supérieur : 5,1 % du PIB au Danemark, 4,1 % du PIB en Islande ou 3,9 % du PIB en Norvège. Au Danemark, la catégorie invalidité inclut une pension de préretraite, qui représente environ 2 % du PIB. Cette pension peut être touchée par les personnes dont la capacité à travailler est réduite à moins de 15 heures par semaine (dans leur emploi le plus récent), qui ont déjà travaillé l'équivalent de 20 à 25 ans à temps plein et sont à moins de six ans de la retraite. *A contrario*, l'Irlande a un niveau de dépense parmi les plus faibles d'Europe : 0,6 % du PIB. Parmi les pays du sud de l'Europe, le risque invalidité représente de 1,5 % du PIB en Italie, en Espagne et au Portugal à 0,5 % du PIB à Malte. Les pays de l'Est consacrent à ce risque entre 0,8 % du PIB en Hongrie et 2,0 % du PIB en Bulgarie. La Bulgarie s'approche ainsi des niveaux de dépenses des pays du Nord-Ouest et dépasse la moyenne de l'UE-27, grâce à la mise en place récente d'une stratégie volontariste visant à améliorer les revenus et les conditions de vie des personnes en situation de handicap.

Les aides comptabilisées ici¹⁵ n'incluent pas l'ensemble des dépenses destinées à améliorer les conditions de vie des personnes en situation de handicap. Par exemple, le programme « Acessibilidade+ (2018-2025) », mis en place par le Portugal vise à améliorer l'accès des personnes handicapées aux infrastructures publiques et aux services essentiels, tout en favorisant leur autonomie (República Portuguesa, 2018). La Slovaquie, dans le cadre de sa « Stratégie nationale pour l'inclusion des personnes handicapées », a également mis en place des pavés tactiles sur les quais de bus et de trains pour aider les personnes malvoyantes à s'orienter, ainsi que des bus à plancher bas, des rampes d'accès pour fauteuils roulants, et des annonces audio et visuelles dans les transports publics (Commission européenne, 2023c).

¹⁴ Dans cet ouvrage, les données utilisées sont issues de Sespros. Pour le risque invalidité, le champ de Sespros diffère sensiblement du champ des comptes de la protection sociale (CPS) de la France. Ainsi, au sens du Sespros, le risque invalidité inclut le risque accidents du travail-maladies professionnelles, alors qu'il s'agit de deux risques distincts dans les comptes de la protection sociale en France (Eurostat, 2008). Pour la France, les dépenses d'invalidité prises ici comprennent notamment les pensions d'invalidité, les rentes AT-MP, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), la prestation de compensation du handicap (PCH) pour les personnes de moins de 60 ans et l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH).

¹⁵ Dans Sespros, sont uniquement considérées comme relevant du risque invalidité les prestations qui : (1) assurent un revenu aux personnes invalides physiques ou mentales dont la capacité de travail est inférieure à un niveau minimum prescrit par la loi et n'ayant pas atteint l'âge légal de la retraite établi par le régime de référence ; (2) fournissent des services de réadaptation selon la nature de l'invalidité ; et (3) fournissent aux personnes invalides des biens et services autres que les soins médicaux.



¹ Données 2022.

Note > À l'exception de la Grèce, tous les pays apparaissant sur ce graphique ont fourni des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2023. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), nous avons utilisé les chiffres de la dernière année disponible (2023 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2022 sinon).

Lecture > En 2023, les dépenses du risque invalidité représentent 1,9 % du PIB dans l'UE-27.

Source > Eurostat, Sespros.

Le nombre de bénéficiaires contribue à la variabilité des niveaux de dépenses pour ce risque dans l'UE-27

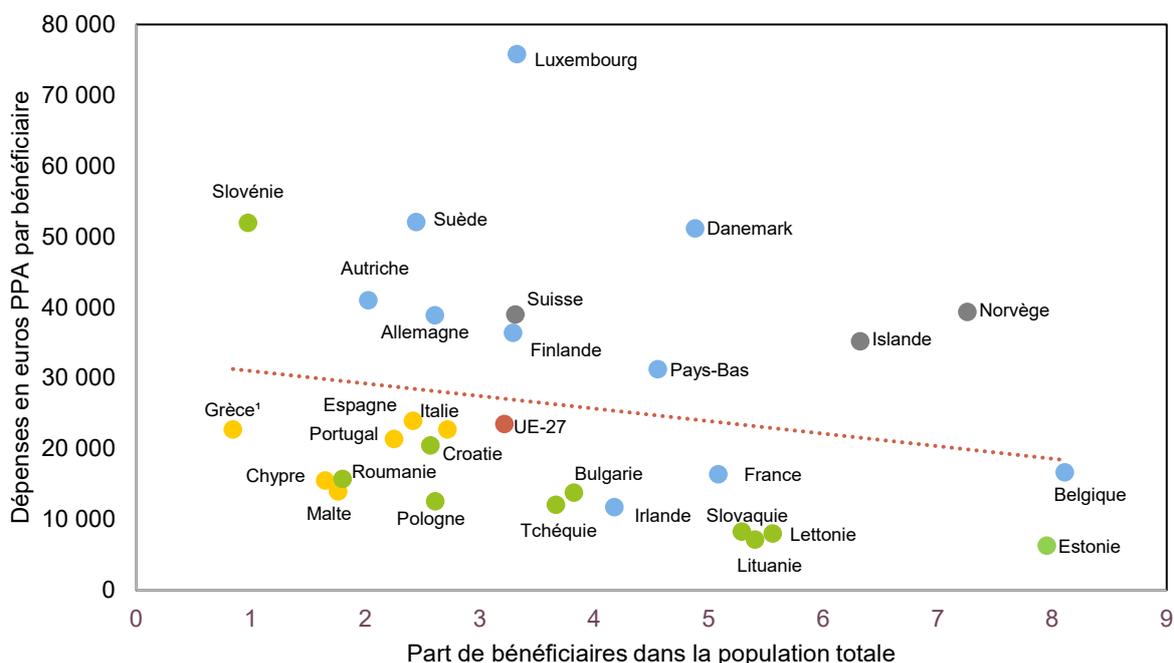
Les parts de PIB consacrées aux prestations d'invalidité recouvrent des réalités très diverses : ces dépenses globales dépendent à la fois du nombre de bénéficiaires et des montants alloués par bénéficiaire. Le nombre de bénéficiaires varie fortement entre pays en fonction de nombreux facteurs : notamment des choix de politique publique faits par les pays, mais aussi de facteurs sociodémographiques (*graphique 25*). Il est également possible que, malgré les définitions en théorie identiques fournies par Sespros, les différences entre pays dans les pratiques de comptabilisation des prestations d'invalidité et des personnes en situation d'invalidité peuvent expliquer une partie des variations observées ici, affectant la comparabilité internationale de ces données.

Ainsi, parmi les pays qui consacrent entre 1 % et 3 % de leur PIB au risque invalidité, les montants des prestations versées et le nombre de bénéficiaires varie considérablement. Des pays comme l'Estonie, la Lettonie, la Slovaquie et la Lituanie, dont plus de 5 % de la population touche des pensions d'invalidité, couvrent un nombre important de personnes mais allouent des montants relativement faibles par bénéficiaire : entre 6 310 euros PPA et 8 250 euros PPA par an. La France est dans une situation proche : sixième pays de l'UE-27 en termes de part de sa population bénéficiant d'une prestation relevant du risque invalidité¹⁶ avec 5,1 % de sa population concernée, elle alloue 16 400 euros PPA par bénéficiaire, un montant inférieur à la moyenne de l'UE-27 (23 500 euros PPA). À l'inverse, certains pays privilégient une couverture plus ciblée avec une prestation moyenne supérieure. La Slovénie, par exemple, dépense 51 950 euros PPA par bénéficiaire mais couvre seulement 1,0 % de sa population. De même, le Luxembourg – en tête des pays de l'UE-27 en termes de dépenses par bénéficiaire – et l'Allemagne, dépensent respectivement 75 800 euros PPA et 38 900 euros PPA par bénéficiaire mais seulement 3,3 % et 2,6 % de leur population relève du risque invalidité.

Les pays du sud de l'Europe et certains pays de l'Est cumulent faible montant des prestations et petit nombre de bénéficiaires. Moins de 2 % de la population touche une pension d'invalidité en Grèce, à Chypre, à Malte et en Roumanie, et le montant total des prestations invalidité est inférieur à 1 % du PIB dans ces pays (ainsi qu'en Hongrie). *A contrario*, certains pays avec des niveaux de dépense élevés combinent de hauts niveaux de couverture et de prestations par bénéficiaire, comme la Norvège (39 310 euros PPA par bénéficiaire pour 7,3 % de bénéficiaires) et l'Islande (35 200 euros PPA par bénéficiaire pour 6,3 % de bénéficiaires).

¹⁶ Sont comptabilisés ici les bénéficiaires de droits attribués par les MDPH au 31 décembre 2022 (y compris pensions d'invalidité, allocations aux adultes handicapés [AAH], prestations de compensation du handicap [PCH] et allocations d'éducation de l'enfant handicapé [AEEH]).

Graphique 25 Prestations du risque invalidité et part de bénéficiaires en 2023



¹ Données 2022.

Note > Les pays ont été regroupés par zone géographique : Europe du Nord et de l'Ouest (en bleu), Europe de l'Est (en vert), Europe du Sud (en jaune), Autres (en gris), Moyenne de l'UE-27 (en rouge). Les données sur le nombre de bénéficiaires représentent le stock au 31 décembre 2022. Les 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 > Dans l'UE-27, en 2023, la part de bénéficiaires de prestations invalidité dans la population totale est de 3,2 % et la dépense moyenne par bénéficiaire est de 23 490 euros PPA.

Source > Eurostat, Sespros.

Entre 2012 et 2022, les prestations du risque invalidité ont augmenté de 1,3 % par an en moyenne en Europe

Entre 2012 et 2022, les prestations du risque invalidité semblent augmenter de manière structurelle dans la plupart des pays de l'UE-27. On observe en moyenne une augmentation de +1,2 % par an en euros constants dans les pays de l'UE-27 ; de +0,1 % en Roumanie à +6,7 % par an en Bulgarie (*graphique 26*). En revanche, elles diminuent dans sept pays européens, la baisse la plus importante étant observée en Grèce (-5,5 % par an en moyenne sur la période). La France, comme l'Allemagne, présente des évolutions plutôt dynamiques sur la décennie (+1,2 % par an en moyenne en France, +2,6 % par an en Allemagne).

Cette tendance à la hausse des prestations du risque invalidité est vraisemblablement portée par l'augmentation, dans la majorité des pays européens, de l'âge de départ à la retraite au cours de la dernière décennie (voir la section Vieillesse-survie). En effet, l'accroissement du nombre d'actifs induit mécaniquement une hausse du nombre de travailleurs invalides, d'autant plus importante que les travailleurs âgés ont une probabilité plus élevée d'être invalides. Cela peut entraîner un phénomène de transfert vers les dispositifs d'invalidité : au lieu de prendre leur retraite, certains travailleurs ayant des problèmes de santé se tournent vers des allocations d'invalidité pour quitter le marché du travail. Cela a notamment été observé lors de la réforme des retraites de 2010 en France (Dubois, *et al.*, 2021), mais également aux États-Unis après la réforme de la Sécurité sociale de 1983, qui a introduit une augmentation progressive de l'âge de départ à la retraite (Duggan, *et al.*, 2007). Des réformes contribuent aussi à cette croissance. En France, l'évolution des dépenses françaises sur la période 2012-2022 s'explique aussi par la montée en charge de la loi Handicap du 11 février 2005, qui a instauré la prestation de compensation du handicap (PCH) dont le nombre de bénéficiaires n'a cessé d'augmenter depuis (Leroux, 2022), et par deux plans pluriannuels de revalorisation du montant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) : le montant de base pour une personne seule et sans enfant est ainsi passé d'environ 750 euros début 2012 à 971 euros fin 2023, soit une progression de près de 30 %.

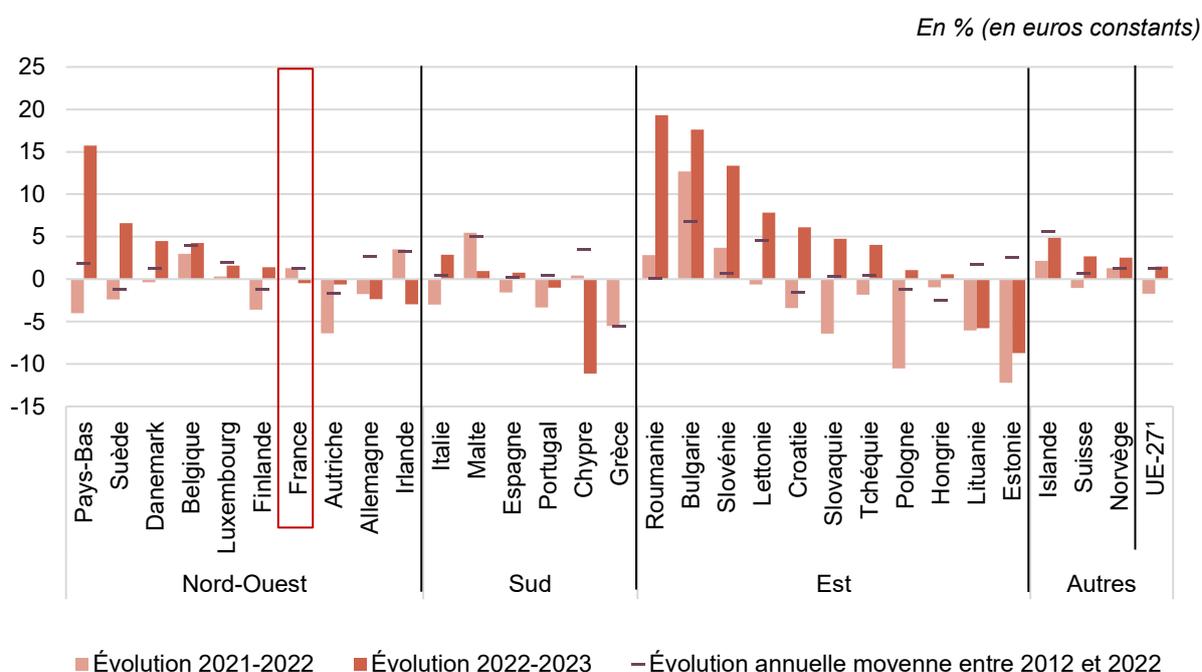
En Europe, après une baisse de 1,7 % en 2022, les prestations invalidité augmentent en moyenne de 1,5 % en 2023

En 2023, les dépenses liées au risque invalidité augmentent de 1,5 % (en euros constants) au sein de l'UE-27, après -1,7 % en 2022 (*graphique 23*). Ces évolutions varient toutefois considérablement d'un pays à l'autre, et parfois au sein d'une même région européenne.

En 2023, l'augmentation des dépenses au titre de l'invalidité est particulièrement marquée en Roumanie (+19,3 %), en Bulgarie (+17,6 %) et aux Pays-Bas (+15,7 %). En Roumanie, cette hausse provient en partie de la mise en place de financements pour favoriser le placement des personnes en situation de handicap dans des logements communautaires plutôt qu'en institutions dans le cadre d'un Nouveau plan stratégique d'amélioration des droits des personnes handicapées « An Equitabile Romania » (Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, 2022). En Bulgarie, la hausse des dépenses en 2022 et 2023 (+12,7 % et +17,6 % respectivement) s'explique en partie par l'adoption d'un plan d'action pour les personnes handicapées en octobre 2021 et de programmes pour améliorer l'accès au logement et la mobilité des personnes handicapées. Toutefois, le faible niveau de départ des prestations d'invalidité dans ces deux pays peut également expliquer l'ampleur des variations observées.

À l'inverse, certains pays, comme Chypre (-11,1 %), l'Estonie (-8,7 %), la Lituanie (-5,8 %) et l'Irlande (-3,0 %), voient une baisse des dépenses pour ce risque en 2023. En Irlande, cette diminution s'explique par l'introduction en janvier 2023 d'une limitation des droits aux majorations pour enfants à charge en fonction des revenus du conjoint : si le conjoint gagne plus de 400 euros par semaine, la majoration n'est plus accordée ; s'il gagne entre 310 euros et 400 euros, elle est versée à un taux réduit (CLEISS, 2023a). En France, les dépenses pour le risque d'invalidité diminuent de 0,5 % en euros constants en 2023, après +1,3 % en 2022.

Graphique 26 Évolution des prestations du risque invalidité entre 2012 et 2022, entre 2021 et 2022 et entre 2022 et 2023



¹ Moyennes calculées hors 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 2023 : il s'agit de tous les pays de l'UE-27, à l'exception de la Grèce qui est donc exclue du calcul des moyennes européennes (UE-27).

Lecture > Entre 2012 et 2022, dans l'UE-27, les prestations du risque invalidité ont augmenté en moyenne de 1,2 % par an. Elles ont diminué de -1,7 % entre 2021 et 2022, et ont augmenté de 1,5 % entre 2022 et 2023.

Source > Eurostat, Sespros.

Un peu moins de deux tiers des prestations du risque invalidité sont versées en espèces en France

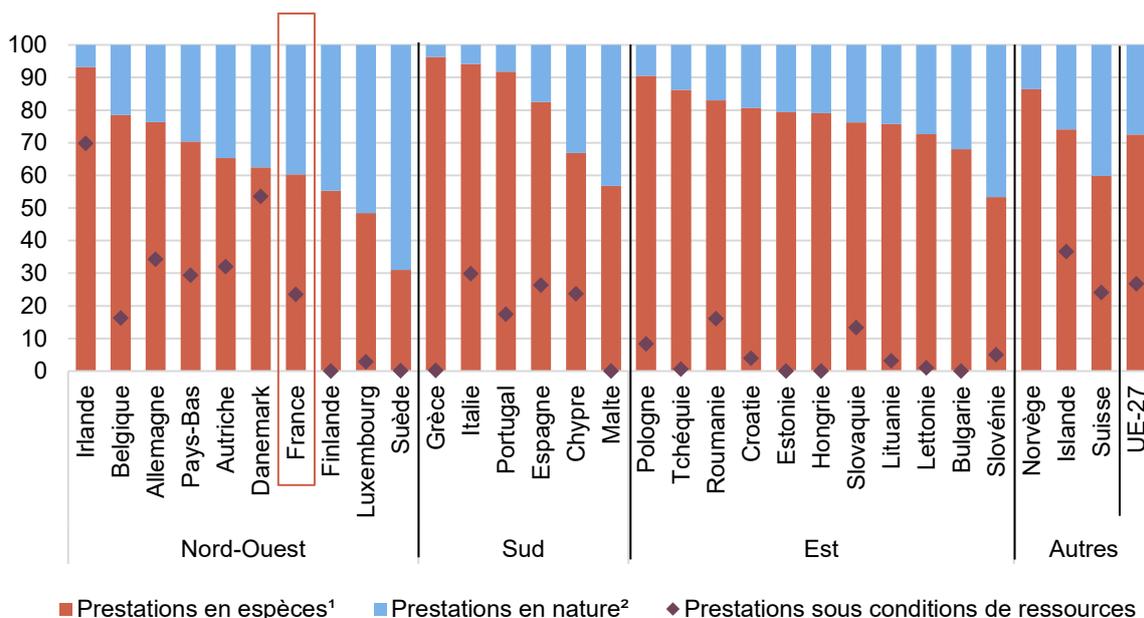
En moyenne, dans les pays de l'UE-27, la majorité des prestations invalidité sont versées en espèces : la part de ces dépenses s'élève en moyenne à 73 %, le reste étant versé en nature (*graphique 27*). Les pays d'Europe du Nord allouent une part plus élevée de leurs dépenses à des services en nature : cette part atteint 69 % du total des dépenses pour ce risque en Suède (principalement via des services d'aide à domicile), et 45 % en Finlande. La France (40 %) comme le Danemark (38 %) versent aussi plus du tiers de leurs prestations en nature. En revanche,

les pays d'Europe du Sud privilégient très largement les aides en espèces : celles-ci représentent plus de 80 % des prestations d'invalidité sauf à Chypre et Malte.

Par ailleurs, dans la majorité des pays européens, les aides pour les personnes invalides sont versées sans condition de ressources : ainsi, en moyenne dans les pays de l'UE-27, seulement 27 % des aides pour ce risque sont conditionnées au niveau des ressources (23 % en France et 34 % en Allemagne). En Grèce, en Tchéquie, en Lettonie, en Bulgarie, en Hongrie ou en Estonie, pratiquement voire aucune aide pour les personnes invalides n'est conditionnée aux revenus. À l'inverse, l'Irlande et le Danemark se distinguent par une majorité de prestations versées sous condition de ressources : respectivement 70 % et 54 % du total des prestations.

Graphique 27 Structure des prestations du risque invalidité en 2022

En % du total des prestations



¹ Pensions d'invalidité, allocation de soins, préretraites pour cause de réduction de la capacité de travail et intégration économique des personnes handicapées.

² Hébergement, assistance dans les tâches de la vie quotidienne, réadaptation et autres soins en nature.

Lecture > En 2022, dans l'UE-27, 73 % des prestations du risque invalidité sont versées en espèces et 27 % en nature. 27 % d'entre elles sont attribuées sous condition de ressources.

Source > Eurostat, Sespros.

Le risque vieillesse-survie en Europe

Le risque vieillesse-survie constitue le principal poste de dépense de protection sociale en Europe. En 2023, la France a consacré 14,2 % de son PIB aux prestations de ce risque, soit 1,6 point de plus que la moyenne des pays de l'UE-27 (12,4 %). Entre 2012 et 2022, les prestations du risque vieillesse-survie ont progressé dans la quasi-totalité des pays étudiés, de même que le nombre de bénéficiaires de pensions. En 2023, les dépenses pour ce risque continuent d'augmenter en Europe : si la croissance est partagée par tous les pays dans le sud de l'Europe, elle est davantage marquée dans les pays d'Europe de l'Est. Les pays du Nord et de l'Ouest offrent en revanche des situations plus contrastées.

La très grande majorité des prestations du risque vieillesse sont des pensions de retraite : 90 % en moyenne dans les pays de l'UE-27 et 96 % en France. Dans la majorité des pays, le niveau de vie médian relatif des personnes âgées de 65 ans ou plus est sensiblement inférieur à celui des moins de 65 ans. Cet écart est au contraire assez faible en France, et le taux de pauvreté des personnes âgées y est même légèrement inférieur à celui du reste de la population.

Le risque vieillesse-survie, premier poste de dépense de protection sociale en Europe en 2023

Le risque vieillesse, dans le cadre comptable du Sespros couvre à la fois les pensions de retraite (y compris les dispositifs de minimum vieillesse) et l'ensemble des politiques visant à favoriser l'autonomie des personnes âgées dépendantes (Eurostat, 2008). Sont ainsi incluses : les prestations versées aux personnes âgées nécessitant une assistance fréquente ou constante pour contribuer aux dépenses de soins autres que médicaux ; la fourniture du logement et, éventuellement, des repas aux personnes retraitées placées dans des établissements spécialisés ou dans leur famille ; les prestations d'assistance dans les tâches de la vie quotidienne (aide ménagère, allocation pour payer les aides à domicile, etc.) ; les autres prestations en nature : services et biens divers permettant de participer aux activités récréatives et culturelles, touristiques et sociales. Les soins médicaux des personnes âgées ne sont pas pris en compte, les dépenses de santé relevant de la fonction maladie-soins de santé.

Le risque survie couvre, pour l'essentiel, les pensions de réversion et certaines prestations versées à un ayant droit à la suite du décès d'un proche.

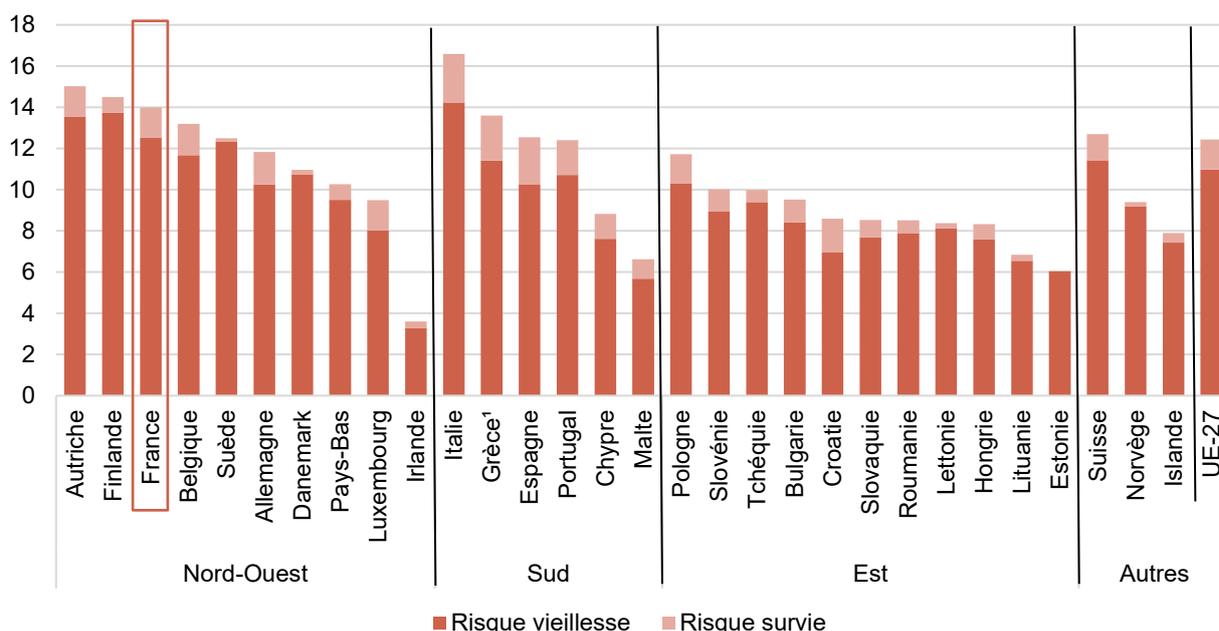
L'Italie et l'Autriche consacrent au risque vieillesse-survie les parts de PIB les plus élevées de l'Union européenne

En 2023, les prestations du risque vieillesse-survie, essentiellement des pensions de retraite, représentent 12,4 % du PIB des pays l'UE-27 (*graphique 28*). La branche vieillesse-survie constitue ainsi le premier poste de dépense de protection sociale en Europe. L'Italie et l'Autriche présentent les niveaux de dépense les plus élevés d'Europe : respectivement 16,6 % et 15,0 % du PIB. La France (14,2 %) présente une dépense sensiblement supérieure à la moyenne européenne. De l'autre côté du spectre, l'Irlande (3,6 %), le Luxembourg (9,5 %), et la plupart des pays d'Europe de l'Est présentent des niveaux de dépense bien plus faibles : de 6,1 % du PIB en Estonie à 11,7 % en Pologne.

Pour chaque pays, ces différents niveaux résultent à la fois de la démographie (part de population âgée), des règles de départ à la retraite, du niveau de richesse du pays et de l'effort consacré aux plus âgés. Ainsi, les niveaux élevés de prestations observés en Italie sont à rapprocher d'une population beaucoup plus âgée que la moyenne des pays de l'UE-27 (24,0 % des résidents italiens sont âgés de 65 ans ou plus, contre 21,3 % en moyenne dans l'UE-27 en 2023). À l'inverse, les faibles niveaux de dépense relative observés au Luxembourg et en Irlande s'expliquent par la faible proportion de personnes âgées dans la population totale (14,9 % et 15,2 % respectivement), par un niveau de PIB par habitant très supérieur à la moyenne de l'UE, ainsi que par le fait que dans ces pays, les retraites des salariés sont également couvertes par des régimes professionnels facultatifs (Gannon, *et al.*, 2022).

Graphique 28 Prestations du risque vieillesse-survie en 2023

Prestations en % du PIB



1. Données 2022.

Note > À l'exception de la Grèce, tous les pays apparaissant sur ce graphique ont fourni des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2023. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), nous avons utilisé les chiffres de la dernière année disponible (2023 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2022 sinon).

Lecture > En 2023, les prestations du risque vieillesse-survie représentent 14,2 % du PIB en France (12,7 % pour le risque vieillesse et 1,5 % pour le risque survie).

Source > Eurostat, Sespros.

Les niveaux moyens de prestations par personne âgée sont plus élevés en Autriche, mais aussi au Luxembourg

Le niveau moyen de prestations vieillesse-survie par personne âgée de 65 ans ou plus est de 24 600 euros en PPA¹⁷ dans l'UE-27 (graphique 29). Ce chiffre n'a toutefois valeur que de *proxy* de la pension moyenne servie par bénéficiaire, car il ne tient pas compte des différences d'âge légal de départ à la retraite selon le pays¹⁸, et donc de la part réelle de personnes retraitées. La France consacre en moyenne 27 300 euros PPA par personne âgée de 65 ans ou plus par an : c'est moins que le Luxembourg (62 800 euros PPA), l'Autriche (39 400 euros PPA), la Norvège (36 700 euros PPA) ou encore la Belgique (32 400 euros PPA), mais proche de la Finlande (27 100 euros PPA), de l'Islande (27 700 euros PPA) et des Pays-Bas (28 400 euros PPA).

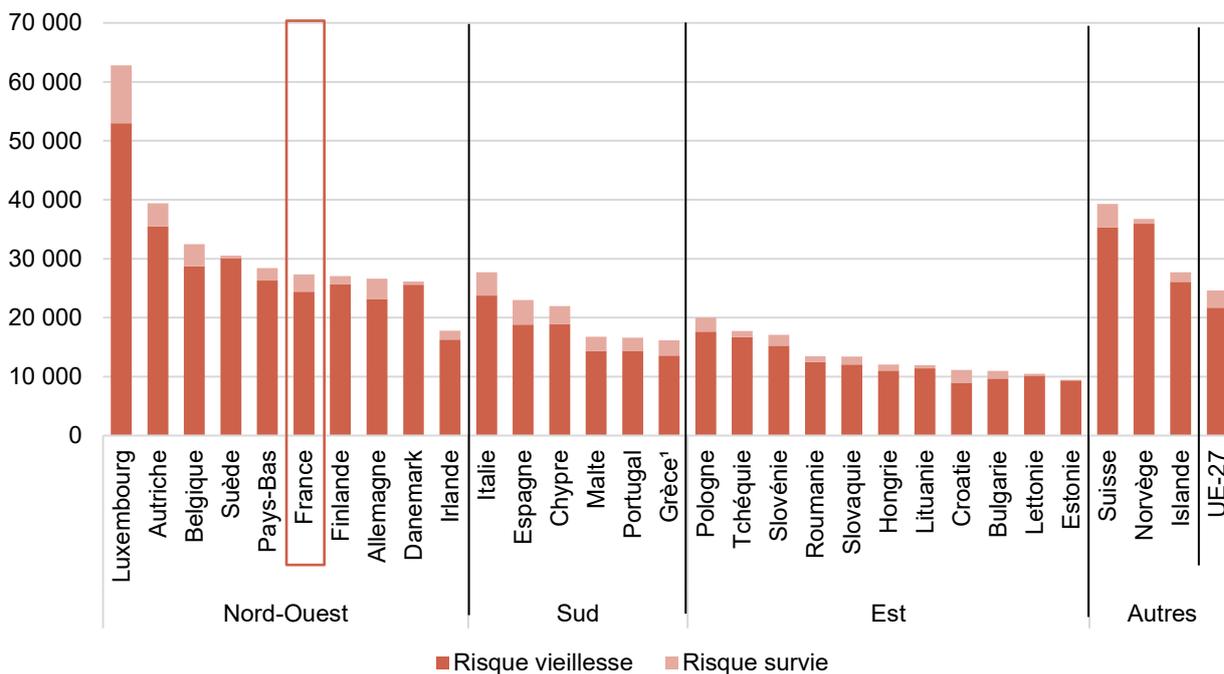
L'Italie est le seul pays d'Europe du Sud à présenter un niveau de dépenses similaire à la France (27 700 euros PPA). Ailleurs dans la région, les niveaux des prestations servies sont plus faibles : ils sont inférieurs à 18 000 euros PPA à Malte, en Grèce et au Portugal. De manière générale, les prestations servies sont en moyenne plus basses dans les pays de l'Est de l'Europe : de 9 400 euros PPA en Estonie à 20 000 euros PPA en Pologne.

¹⁷ La France est ici utilisée comme pays de référence, ce qui signifie que tout euro PPA correspond à un euro en France.

¹⁸ L'âge légal de départ à la retraite est de 65 ans en Belgique, à Chypre, en Espagne, en Hongrie, au Luxembourg et en Slovaquie ; il est plus élevé (entre 65 et 67 ans) en Allemagne, au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas et au Portugal, et plus bas (entre 62 et 65 ans) en Bulgarie, en Estonie, en France, en Finlande, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, en Tchéquie, en Slovaquie et en Suède (CLEISS, 2023b).

Graphique 29 Prestations du risque vieillesse-survie en 2023

Prestations en euros PPA par personne âgée (65 ans ou plus)



1. Données 2022.

Note > À l'exception de la Grèce, tous les pays apparaissant sur ce graphique ont fourni des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2023. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), nous avons utilisé les chiffres de la dernière année disponible (2023 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2022 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, 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 2023, en PPA et rapportées à la population de 65 ans ou plus, les prestations du risque vieillesse-survie s'élèvent à 27 300 euros PPA en France (respectivement 24 400 euros PPA pour le risque vieillesse et 2 900 euros PPA pour le risque survie).

Source > Eurostat, Sespros.

En Europe, les personnes âgées ont un niveau de vie globalement inférieur à celui des personnes âgées de 25 à 64 ans

En 2022, dans la majorité des pays européens, les personnes âgées ont un niveau de vie médian inférieur aux personnes d'âge actif

Dans tous les pays étudiés, les pensions de retraite médianes sont bien inférieures au revenu d'activité brut médian¹⁹ des personnes âgées de 50-64 ans en 2022 (*tableau 2*). Le taux de remplacement agrégé, qui rapporte la médiane des pensions des 65-74 ans aux revenus du travail moyens des 50-64 ans, s'établit à 58 % en moyenne dans l'UE-27 ; il est particulièrement faible en Irlande (où la pension moyenne ne représente que 38 % du salaire moyen des 50-64 ans) et en Lituanie (35 %). En revanche, il est élevé en Espagne (75 %), en Italie (74 %) et au Luxembourg (97 %). En France, il est légèrement supérieur à la moyenne de l'UE-27, à 60 %, proche de l'Autriche et de la Suède.

Entre 2012 et 2022²⁰, le taux de remplacement agrégé a fortement crû au Luxembourg (+21 pp), en Espagne (+18 pp), en Italie (+16 pp) et, dans une moindre mesure, aux Pays-Bas (+7 pp), avec une augmentation moyenne de 2 pp pour les pays de l'UE-27. Cette augmentation s'explique notamment par la moindre croissance des revenus du travail des personnes d'âge actif et par le fait que les nouveaux retraités ont des carrières plus complètes, plus longues et donc des pensions de retraite plus élevées. Le taux de remplacement agrégé a, en revanche, diminué en France entre 2012 et 2022 (-6 pp), ainsi que dans de nombreux pays d'Europe de l'Est (-15 pp en Roumanie, -13 pp en Lituanie, -6 pp en Hongrie et en Tchéquie).

¹⁹ Les transferts sociaux sont exclus du revenu d'activité brut.

²⁰ Les variations entre 2012 et 2022 peuvent être fragiles du fait de ruptures dans les séries de l'enquête sur les revenus et les conditions de vie.

Toutefois, le taux de remplacement ne mesure pas directement le niveau de vie. En effet, il n'inclut pour les retraités que des revenus issus des pensions, et il est indépendant de la composition du ménage²¹ ; or les personnes âgées ont peu d'enfants à charge, par exemple. Le niveau de vie médian est un indicateur plus complet qui inclut l'ensemble des revenus²² (y compris ceux issus du capital ou du travail pour les retraités) et tient compte de la composition du ménage. Le niveau de vie médian relatif des seniors désigne le rapport entre la médiane du niveau de vie des 65 ans ou plus et celle du reste de la population. En 2022, il s'établit à 0,90 en moyenne dans les pays de l'UE-27. Les écarts sont beaucoup plus importants dans certains pays : le niveau de vie médian relatif des seniors est par exemple de 0,84 en Allemagne, 0,73 aux Pays-Bas, et 0,53 en Estonie. En France, il est de 0,93²³ : les seniors y ont un niveau de vie plus proche du reste de la population que dans le reste de l'Europe. À l'inverse, en Espagne (1,01) et au Luxembourg (1,10), le niveau de vie médian des personnes âgées est supérieur à celui des 18-64 ans.

Les personnes âgées ont généralement un taux de pauvreté monétaire supérieur à celui des 25-64 ans

La pauvreté monétaire désigne le fait d'avoir des revenus inférieurs à 60 % du revenu médian national. Ce seuil, défini de manière relative, peut correspondre à des niveaux de vie très différents selon les pays, mais le taux de pauvreté monétaire constitue un indicateur pertinent pour comparer le niveau de vie de plusieurs catégories de population au sein d'un même pays. Le taux de privation matérielle et sociale sévère (SMSD) compare, quant à lui, la part de personnes ayant des conditions de vie dégradées, identifiées de manière similaire : la privation matérielle et sociale sévère est définie par Eurostat comme le manque forcé d'au moins 7 points de privation sur 13 considérés comme nécessaires et souhaitables pour mener une vie adéquate (Eurostat, 2022).

La pauvreté monétaire touche 17,3 % des personnes de 65 ans ou plus dans les pays de l'UE-27 en 2021, avec de fortes disparités : de 11,0 % au Luxembourg à 52,3 % en Estonie. Dans de nombreux pays, les personnes âgées sont plus touchées par la pauvreté monétaire que les 25-64 ans. L'écart moyen dans les pays de l'UE-27 reste modéré, +2,9 pp, mais peut atteindre des niveaux très élevés dans certains pays. Ainsi, l'Europe de l'Est est particulièrement touchée par la pauvreté des seniors. Dans cinq pays d'Europe de l'Est, le taux de pauvreté des 65 ans et plus est supérieur d'au moins +17 pp à celui des 25-64 ans, dans deux autres pays l'écart atteint +8 pp. L'écart le plus important est atteint en Estonie avec +37,4 pp.

En Europe du Sud et du Nord-Ouest, les taux de pauvreté des personnes âgées sont plus proches de ceux du reste de la population. Au sud, à l'exception de Malte (+17,5 pp) et Chypre (+8,9 pp), les écarts se situent entre -2,0 et +2,1 pp. Au nord-ouest de l'Europe, l'écart le plus élevé se trouve en Irlande (+13,6 pp de pauvreté pour les 65 ans et plus). En Belgique et en Allemagne, les 65 ans ou plus ont respectivement +7,1 et +6,1 pp de probabilité d'être pauvres que les 25-64 ans, mais ces écarts correspondent à un taux de pauvreté des 65 ans ou plus relativement modéré (environ 18 %). Dans les autres pays d'Europe du Nord-Ouest, les écarts sont inférieurs à + 5 pp. Au Luxembourg et en France, les personnes âgées de 65 ans ou plus ont même un risque de pauvreté plus bas que les 25-64 ans, avec des écarts de -4,7 pp et -0,5 pp respectivement.

Le SMSD des personnes de 65 ans ou plus atteint 4,9 % en France en 2022 : c'est un peu moins que la moyenne de l'UE-27 (5,4 %) mais plus que les autres pays d'Europe du Nord-Ouest. Les seniors sont aussi moins susceptibles de souffrir de SMSD que les 18-64 ans, dans les pays d'Europe du Nord-Ouest et en moyenne dans l'UE-27 (-1,2 pp). Les taux de SMSD sont plus élevés en Europe du Sud et de l'Est, avec de fortes disparités. La Roumanie et la Bulgarie, où la privation matérielle et sociale sévère touche respectivement 25,8 % et 24,2 % des 65 ans ou plus, sont de loin les plus touchées. Dans ces deux pays, les seniors sont aussi plus souvent en SMSD que les 18-64 ans, avec respectivement des écarts de +4 pp et +7,6 pp, tandis que l'écart est beaucoup plus contenu dans les autres pays du sud et de l'est de l'Europe (entre +2,9 pp et -3,8 pp).

²¹ Le taux de remplacement est calculé à l'échelle de l'individu et non du ménage.

²² Le revenu médian ne tient pas compte, en revanche, des charges des ménages, et notamment des loyers : or les retraités sont en moyenne plus souvent propriétaires de leur logement que la population active (COR, 2021).

²³ Ce chiffre est valable pour l'année 2022 et établit le ratio entre la médiane de la distribution du niveau de vie des personnes de 65 ans ou plus et la médiane de la distribution du niveau de vie des personnes de moins de 65 ans. Le Panorama *Les retraités et les retraites* (Marino, 2023) compare la médiane des personnes retraitées (dont l'âge de départ à la retraite est en moyenne de 62 ans) à la médiane de la distribution du niveau de vie de l'ensemble de la population, et trouve donc des résultats légèrement différents pour l'année 2019. Il convient également de noter que ce chiffre serait davantage favorable aux retraités si les loyers imputés étaient pris en compte, car les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement que les actifs (les loyers imputés étant ceux que les propriétaires, qu'ils soient actifs ou retraités, se verseraient à eux-mêmes, compte tenu de la valeur qu'aurait leur logement sur le marché locatif).

Tableau 2 Niveau de vie relatif des 65 ans ou plus, taux de remplacement des retraites et exposition à la pauvreté (revenus 2022)

Région	Pays	Niveau de vie relatif des personnes âgées ¹	Taux de remplacement agrégé brut (en %) ²	Évolution du taux de remplacement agrégé brut entre 2011 et 2021 (en points)	Taux de pauvreté monétaire des personnes âgées (en %) ³	Taux de pauvreté monétaire – Écart entre les 65 ans ou plus et les 25-64 ans (en points)	Taux de privation sociale et matérielle sévère des personnes âgées (en %) ⁴	Taux de privation sociale et matérielle sévère – Écart entre les 65 ans ou plus et les 18-64 ans (en points)
Nord-Ouest	Luxembourg	1,10	97	21	11,6	-4,7	0,4	-1,5
	France	0,93	60	-6	12,5	-0,5	4,9	-1,9
	Autriche	0,95	57	1	14,9	1,6	1,2	-1,4
	Suède	0,81	57	1	15,9	2,2	0,9	-1,6
	Pays-Bas	0,73	55	7	17,1	4,5	1,7	-1
	Finlande	0,79	53	1	15,1	5,6	1	-1,4
	Allemagne	0,84	48	-3	18,3	6,1	3,6	-2,8
	Belgique	0,73	47	1	17,9	7,1	3,5	-2,4
	Danemark	0,77	47	4	13,2	3,8	1,2	-2,8
	Irlande	0,82	38	-12	24,1	13,6	2,9	-2,2
Sud	Espagne	1,01	75	18	18,7	0,5	5,1	-2,8
	Grèce	0,97	74	6	15,8	-2,0	10,8	-3,8
	Italie	0,98	74	16	17,8	-1,3	3,9	-0,7
	Portugal	0,96	68	6	17	2,1	7,1	2,4
	Malte	0,72	53	8	30	17,5	6,1	1,9
	Chypre	0,77	44	-1	20,8	8,9	0,9	-1,8
Est	Slovaquie	0,96	62	4	8,1	-3,6	5,8	0,7
	Pologne	0,89	61	5	15,2	2,6	3,6	0,8
	Hongrie	0,96	53	-6	13,4	0,9	8,2	-0,3
	Roumanie	0,97	52	-15	19,5	0,4	25,8	4
	Tchéquie	0,73	49	-6	16	8,9	1,6	-0,3
	Estonie	0,53	49	-3	52,3	37,4	4,4	1,3
	Lettonie	0,64	45	-5	40,5	22,5	10,5	2,9
	Slovénie	0,80	44	-3	18,9	8,1	1,7	0,5
	Bulgarie	0,68	38	-5	35,6	17,8	24,2	7,6
	Croatie	0,72	36	4	32,4	19,3	6,1	2,7
Lituanie	0,63	35	-13	39,5	23,7	7,2	1,3	
Autres	Norvège	0,92	56	0	7,7	-1,6	0,8	-1,3
	Suisse	0,79	47	5	26,3	14,4	0,8	-1,2
Total	UE-27	0,90	58	2	17,3	2,9	5,4	-1,2

1. Ratio entre la médiane des niveaux de vie des personnes de 65 ans ou plus et la médiane des niveaux de vie des personnes de moins de 65 ans.

2. Rapport entre les pensions des personnes de 65 à 74 ans et les revenus du travail des personnes de 50 à 64 ans.

3. Le seuil de pauvreté monétaire correspond à 60 % de la médiane du niveau de vie de chaque pays.

4. Le taux de privation matérielle et sociale sévère (SMSD) est un indicateur qui montre l'absence effective d'éléments nécessaires et souhaitables pour mener à bien une vie adéquate (Eurostat, 2022).

Champ > Personnes âgées de 65 ans ou plus.

Source > Eurostat, EU-SILC.

Les dépenses vieillesse-survie augmentent tendanciellement en Europe, conjointement au vieillissement de la population

Entre 2012 et 2022, les prestations du risque vieillesse-survie ont progressé en euros constants dans la quasi-totalité des pays étudiés...

Entre 2012 et 2022, les dépenses de prestations vieillesse-survie augmentent sensiblement en euros constants dans la quasi-totalité des pays de l'UE-27 : de +0,6 % par an en moyenne en Italie à +5,1 % par an en Roumanie (*graphique 30*). Seule la Grèce fait exception, avec une baisse moyenne de 0,8 % par an entre 2012 et 2022, conséquence directe de la crise des dettes souveraines, qui a conduit ce pays à des économies de dépenses. En dehors de la Roumanie, ces dépenses ont également particulièrement augmenté en Bulgarie (+5,0 %), en Pologne (+3,5 %) et au Luxembourg (+4,2 %). Le rythme de croissance des prestations du risque vieillesse-survie en France

est dans la moyenne basse des pays étudiés (+1,1 % par an), en dessous de la moyenne des pays de l'UE-27 (+1,4 %).

... en lien avec un vieillissement rapide mais hétérogène de la population européenne...

Le vieillissement de la population contribue, toutes choses égales par ailleurs, à l'augmentation des dépenses de pensions de vieillesse-survie. La part des 65 ans ou plus a considérablement augmenté en Europe entre 1960 et 2022, en raison notamment de la baisse des taux de fécondité et de l'allongement de l'espérance de vie (Arnaud, *et al.*, 2023). Ce vieillissement global varie toutefois d'un État à l'autre : au cours de la dernière décennie (2012-2022), la population de 65 ans ou plus a ainsi augmenté de 3,6 % par an en moyenne à Malte et de 3,5 % par an à Irlande, contre seulement +0,3 % par an en Lettonie et en Lituanie. Avec une croissance de +2,4 % par an, la France se situe au-dessus de la moyenne de l'UE-27 (+1,7 % par an).

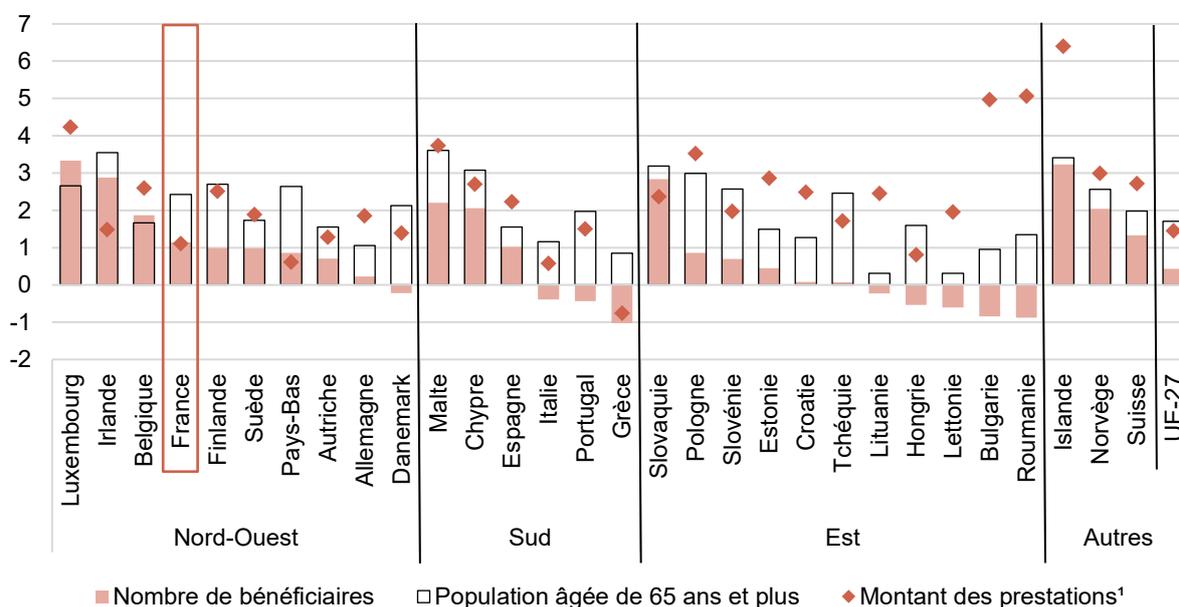
... malgré de nombreuses réformes destinées à limiter la croissance du nombre de retraités

Le vieillissement général de la population européenne est corrélé à une augmentation du nombre de bénéficiaires de pensions de retraite. Néanmoins, la part de la population âgée de 65 ans et plus a augmenté plus fortement que le nombre de bénéficiaires de prestations pour le risque vieillesse-survie dans la quasi-totalité des pays d'Europe entre 2012 et 2022, en lien avec un recul de l'âge moyen de départ à la retraite dans ces pays. Le nombre de bénéficiaires de pensions a ainsi augmenté dans seulement 21 des 30 pays étudiés entre 2012 et 2022 : de +0,1 % par an en Tchéquie à +3,3 % par an au Luxembourg. De nombreux pays ont en effet mis en place des politiques visant à limiter les effets du vieillissement de la population sur les dépenses publiques de retraite, et l'augmentation de l'âge de départ à la retraite permet de restreindre l'évolution du nombre de bénéficiaires. À titre d'exemple, l'Italie conjugue à la fois une croissance faible de ses dépenses de prestations vieillesse et survie (+0,6 % par an) et une diminution du nombre de bénéficiaires de pensions (-0,4 % par an) malgré une croissance soutenue de la population âgée (+1,2 % par an) : l'âge légal de départ à la retraite augmente progressivement en fonction de l'espérance de vie et atteindra 69 ans et 9 mois d'ici à 2050 (INPS, 2021). La Belgique prévoit de porter l'âge légal de départ à la retraite à 66 ans en 2025 (contre 65 ans aujourd'hui) et à 67 ans en 2030 (Service fédéral des pensions, 2021). Au Danemark également, l'âge légal de départ à la retraite augmente progressivement et atteindra 69 ans en 2035 (au lieu de 67 ans aujourd'hui) [Danish Agency for Labour Market and Recruitment, 2021].

Des politiques publiques d'augmentation du montant des pensions peuvent également intervenir en parallèle de ces politiques de freinage du nombre de bénéficiaires. C'est notamment le cas en Estonie, en Lituanie, en Bulgarie, et plus globalement dans les pays de l'est de l'Europe, où les personnes âgées sont davantage pauvres que dans les autres pays d'Europe. Dans le cas de l'Estonie par exemple, l'âge de la retraite augmente pour atteindre 65 ans en 2026 (au rythme de +trois mois par an), tandis que le montant de base des retraites augmente régulièrement depuis 2018, et particulièrement en 2023 (Commission européenne, 2024). Le même mouvement est observé en Lituanie qui conjugue un passage progressif à 65 ans en 2026 pour l'âge légal de la retraite (au rythme de +quatre mois par an pour les femmes et +deux mois par an pour les hommes) [CLEISS, 2024] et une revalorisation de l'équivalent du minimum vieillesse en 2019. Enfin, un certain nombre de facteurs institutionnels, comme l'ouverture des droits à la retraite aux indépendants dans certains pays, peuvent également affecter les dépenses pour le risque vieillesse.

Graphique 30 Évolution annuelle moyenne du nombre de bénéficiaires de prestations pour le risque vieillesse-survie, du montant des prestations et de la part de la population âgée de 65 ans ou plus, entre 2012 et 2022

En %



1. En euros constants

Lecture > Entre 2012 et 2022, en France, le nombre de bénéficiaires de pensions de retraite-survie et les prestations pour ce risque ont tous deux augmenté de 1,1 % par an en moyenne. Dans le même temps, la population de 65 ans ou plus a augmenté de 2,4 % par an.

Source > Eurostat, Sespros.

Les dépenses augmentent dans l'UE-27 en 2023

En 2023, les prestations pour le risque vieillesse-survie augmentent de 1,0 % en euros constants en moyenne dans l'UE-27, après une baisse de 1,4 % en 2022 (*graphique 31*). Cette hausse est particulièrement visible dans l'est de l'Europe, où la quasi-totalité des pays sont concernés : de +1,7 % en Lituanie à +11,2 % en Tchéquie. Dans la région, seules l'Estonie (-8,7 %) et la Slovénie (-1,9 %) connaissent une baisse de leurs dépenses. En Europe du Sud, la tendance est similaire, bien que de moindre ampleur : les prestations pour le risque vieillesse-survie augmentent dans tous les pays de la zone : de +0,4 % à Chypre à +5,2 % en Espagne.

La forte croissance des prestations en Europe de l'Est s'explique par les différentes mesures prises par les pays de la région. En Lettonie, en Lituanie et en Hongrie, des mesures de soutien aux revenus à destination des retraités ont ainsi été mises en place pendant la crise due au Covid-19 (OCDE, 2021) et ont perduré depuis. Par ailleurs, la Lituanie a également élargi les options pour pouvoir bénéficier de la retraite anticipée (dont le montant est alors diminué de 0,4 % par mois d'anticipation), augmentant *de facto* le nombre potentiel de bénéficiaires de pensions de retraite. De la même manière, des mesures d'augmentation des pensions liées à la rémunération²⁴ ont également été appliquées en Hongrie (OCDE, 2021).

Les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest présentent des profils plus contrastés : en 2023, les dépenses pour le risque vieillesse-survie augmentent dans la moitié d'entre eux (de +0,3 % en Suède à +7,8 % au Luxembourg), et diminuent dans les autres (de -0,1 % au Danemark à -5,0 % en Irlande). En France, la dépense en euros constants diminue de 1,0 % en 2023, après +0,5 % en 2022.

²⁴ Les pensions liées à la rémunération incluent les régimes à prestations définies, à cotisations définies, à points, ou les systèmes de comptes notionnels. Leur revalorisation est étroitement liée au salaire de référence (OCDE, 2015).

Encadré 6 Les différents mécanismes de revalorisation des pensions de retraite

En Europe, les mécanismes d'ajustement des pensions de retraite varient largement selon le pays. De manière générale, quatre grandes règles d'indexation se dégagent (Commission européenne, 2021).

(1) Cinq pays indexent le montant des pensions sur les prix (Autriche, France, Hongrie, Italie et Slovaquie). En France, par exemple, les pensions de retraite sont indexées annuellement, au 1^{er} janvier, sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) de l'année précédente.

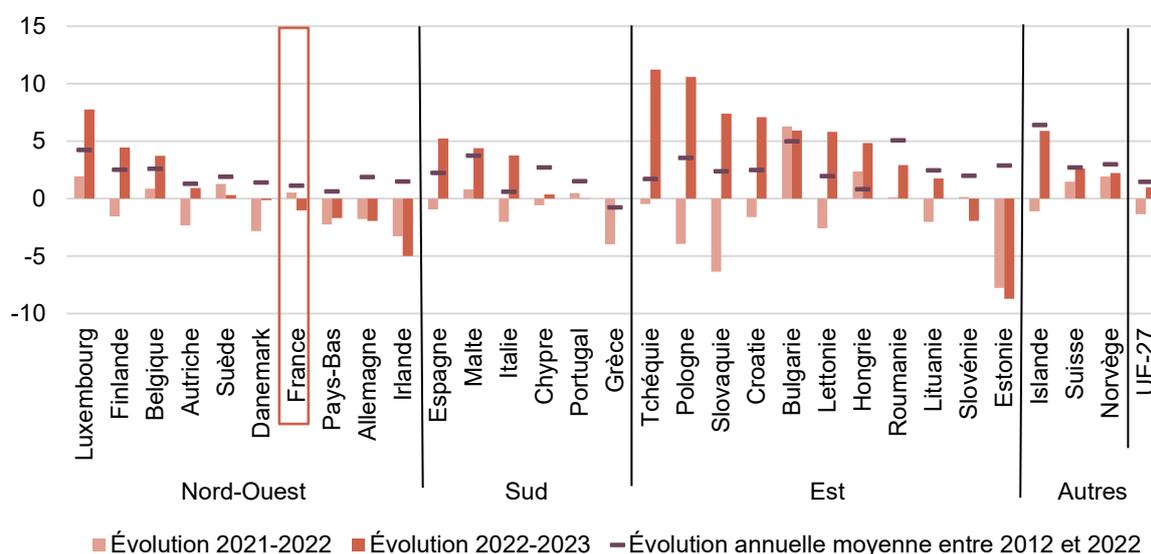
(2) Cinq pays indexent le montant des pensions sur les salaires (Danemark, Allemagne, Lituanie, Luxembourg et Pays-Bas). Aux Pays-Bas, le niveau des pensions est ainsi ajusté en fonction de l'évolution du salaire minimum net deux fois par an.

(3) Neuf pays appliquent des règles d'indexation mixtes, qui prennent en compte à la fois l'évolution des prix et des salaires. Parmi eux, la Slovénie et Malte accordent un poids plus important aux salaires (l'indexation des pensions de retraite en Slovénie reflète ainsi l'augmentation des salaires à hauteur de 60 % et celle de l'IPC à hauteur de 40 %), la Croatie, la Finlande et la Pologne accordent un poids plus important aux prix, et la Bulgarie, la Tchéquie, Chypre et la Lettonie un poids équivalent aux prix et aux salaires.

(4) Sept pays appliquent des règles différentes, pouvant notamment intégrer des décisions *ad hoc* (Irlande, Roumanie, Espagne, Suède), des combinaisons de dispositifs (Belgique) ou d'autres règles (Grèce, Estonie). La Belgique indexe ainsi les pensions de retraite sur les prix de manière automatique et met également en place des indexations *ad hoc* en lien avec le niveau de vie moyen.

Graphique 31 Évolution des prestations du risque vieillesse-survie entre 2012 et 2022, entre 2021 et 2022 et entre 2022 et 2023

En % (en euros constants)



Note > À l'exception de la Grèce, tous les pays apparaissant sur ce graphique ont fourni des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2023. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), nous avons utilisé les chiffres de la dernière année disponible (2023 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2022 sinon).

Lecture > Les dépenses pour le risque maladie ont augmenté de 0,5 % en France entre 2021 et 2022, et diminuées de 1,0 % entre 2022 et 2023. Entre 2012 et 2022, l'évolution annuelle moyenne était de 1,1 %.

Source > Eurostat, Sespros.

Les prestations de vieillesse-survie sont pour l'essentiel en espèces, sauf dans quelques pays, principalement du nord de l'Europe

En moyenne, dans les pays de l'UE-27, 90 % des prestations du risque vieillesse-survie sont versées *via* des pensions de retraite : cette proportion varie de 76 % à Malte et 77 % en Norvège à 99 % au Luxembourg, et s'établit à 96 % en France²⁵. Les autres prestations en espèces, qui représentant 4 % des dépenses en moyenne dans les pays de l'UE-27 (graphique 32), incluent les allocations de soins périodiques (c'est-à-dire les prestations versées aux personnes âgées nécessitant une assistance fréquente ou constante pour contribuer aux dépenses de soins supplémentaires, autres que les soins médicaux) et d'autres prestations en espèces versées ponctuellement (tels que les transferts en capital en faveur des personnes ne réunissant pas toutes les conditions d'une pension de retraite périodique ou affiliées à des régimes n'assurant que des versements en capital à la retraite).

En moyenne, dans les pays de l'UE-27, les prestations en nature représentent une faible part des dépenses de vieillesse-survie. Les dépenses pour l'assistance pratique aux personnes âgées pour leur simplifier les tâches de

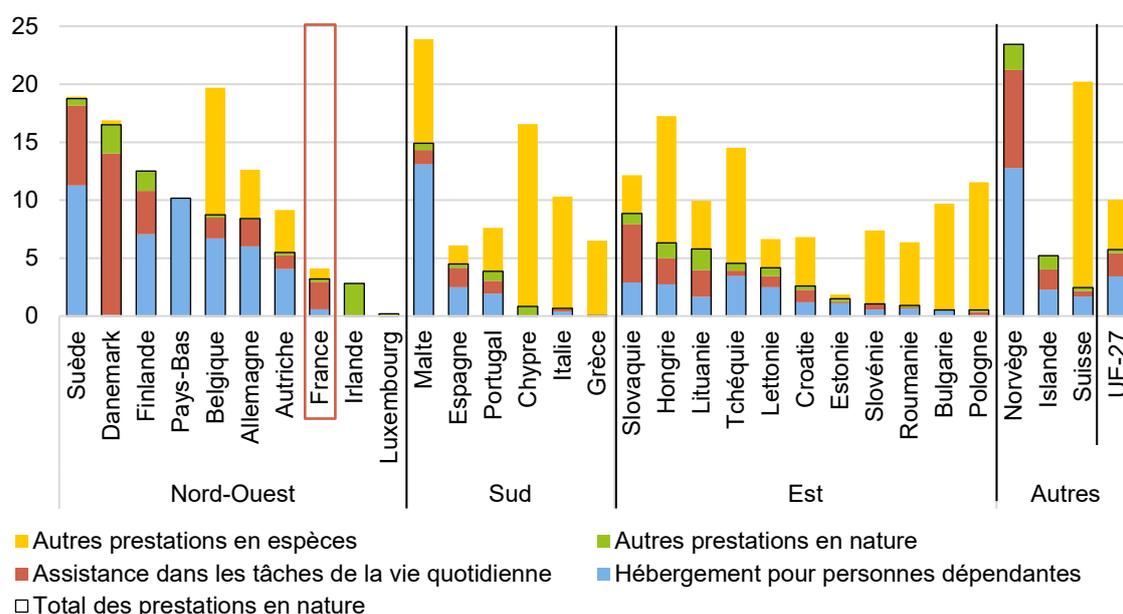
²⁵ La part des dépenses pour les pensions de retraite n'apparaît pas dans le graphique 29 dans un souci de visibilité des autres dépenses (en nature et en espèces).

la vie quotidienne et celles pour la fourniture de logement (et éventuellement de repas) dans des établissements spécialisés représentent chacune 2 % et 3 % des dépenses (contre 2 % et 1 % en France respectivement²⁶). Le reste des dépenses correspond aux autres prestations en nature (moins de 1 %) et englobe l'ensemble des biens et services fournis aux personnes âgées pour leur permettre de participer à des activités culturelles et sociales (tarifs réduits par exemple).

De manière générale, les pays du nord de l'Europe se distinguent par une part supérieure à la moyenne des prestations versées en nature : ces prestations représentent 13 % en Finlande, 17 % au Danemark et 19 % en Suède. Le Danemark, en particulier, illustre le cas d'une prise en charge des personnes âgées dépendantes à domicile très intégrée : 14 % des dépenses vieillesse au Danemark sont ainsi destinées à l'assistance dans les tâches de la vie quotidienne. En France, seules 3 % des prestations sont versées en nature ; cela correspond notamment aux dépenses au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Graphique 32 Structure des prestations du risque vieillesse-survie en 2022 (hors pensions de retraite)

En % du total des prestations



Note > La catégorie « Autres prestations en espèces » inclut les allocations de soins périodiques, les autres prestations périodiques en espèces, ainsi que les autres prestations uniques en espèces.

Lecture > En 2022, en France, les prestations du risque vieillesse-survie sont versées à 3 % en nature (1 % pour l'hébergement pour les personnes dépendantes, 2 % pour l'assistance dans les tâches de la vie quotidienne et moins de 1 % pour les autres prestations en nature). Les prestations du risque vieillesse-survie sont versées à 97 % en espèces (96 % via des pensions de retraite qui n'apparaissent pas sur le graphique) et 1 % pour d'autres prestations en espèces.

Source > Eurostat, Sespros.

²⁶ En France, c'est principalement l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et l'aide sociale à l'hébergement (ASH) qui composent ces dépenses.

Le risque famille en Europe

Le risque famille couvre l'ensemble des prestations destinées aux ménages ayant des enfants (ou d'autres personnes à charge), ce qui inclut des aides financières (y compris sous forme de crédits d'impôt) et des services sociaux destinés à aider et à protéger la famille (Eurostat, 2008). En 2023, les dépenses pour le risque famille représentent en moyenne 2,3 % du PIB en moyenne dans l'UE-27 ainsi qu'en France, contre 3,4 % en Allemagne – pays d'Europe qui dépense le plus pour ce risque.

En euros constants, dans l'UE-27, les dépenses pour le risque famille augmentent de 0,2 % en 2023 (contre +2,3 % par an en moyenne entre 2012 et 2022). En France, ces dépenses diminuent en 2023 (-0,8 %), après une hausse de 1,6 % en 2022 et une période de quasi-stabilité (+0,1 % par an en moyenne sur la période 2012-2022).

Dans l'UE-27, les prestations du risque famille sont versées à 61 % en espèces (principalement des allocations familiales) et à 39 % en nature. Parmi les prestations en nature, plus de la moitié correspondent à des services d'accueil du jeune enfant ; le reste est principalement composé des hébergements permanents en institutions ou en famille d'accueil, des aides à domicile et des services et biens fournis à l'occasion des vacances ou pour des activités culturelles et récréatives comme les tarifs réduits.

En 2023, les prestations du risque famille représentent 2,3 % du PIB dans l'UE-27 comme en France

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

Dans tous les pays de l'UE, les dépenses pour le risque famille²⁷ sont modestes comparées aux autres prestations sociales. En 2023, elles représentent en moyenne 2,3 % du PIB dans les pays de l'UE-27 (*graphique 30*), une proportion similaire à celle de la France (2,3 % également).

En général, les pays du sud de l'Europe dépensent moins pour la protection des familles par rapport aux autres pays européens, avec des dépenses représentant entre 0,8 % du PIB pour Malte et 1,6 % pour l'Italie. Cela s'explique en partie par des modèles sociaux plus familialistes, dans lesquels la mère assume plus souvent la responsabilité des enfants²⁸ (Abela, *et al.*, 2021), mais également par les mesures d'austérité qui ont suivi la crise financière de 2008, lesquelles ont réduit le niveau de dépense pour le risque famille (León, Pavolini, 2014). Les pays de l'est de l'Europe, quant à eux, allouent une plus grande part de leur PIB à ce risque (de 1,4 % du PIB pour la Tchéquie à 3,0 % du PIB pour la Pologne, cinquième pays d'Europe qui dépense le plus pour ce risque). Enfin, les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest sont ceux qui dépensent le plus en moyenne : huit des dix pays qui composent ce groupe allouent plus de 2,0 % de leur PIB à ce risque, et même plus de 3,0 % au Danemark, en Finlande, au Luxembourg et en Allemagne. L'hétérogénéité est toutefois forte au sein de ce groupe de pays ; ainsi, les Pays-Bas et l'Irlande ont des niveaux de dépenses proches de ceux de l'Europe du Sud (1,3 % et 1,1 % du PIB respectivement).

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

En 2023, les pays de l'UE-27 dépensent en moyenne 4 700 euros en PPA par enfant (0-19 ans) [*graphique 33*]. Cet indicateur mesure le supplément moyen 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 PPA (*encadré 2*) pour tenir compte des différences de niveaux de prix entre les pays.

Le pays le plus généreux pour les familles est le Luxembourg, avec 15 700 euros PPA par jeune, soit plus d'une fois et demie la dépense par jeune en Allemagne (9 100 euros PPA), deuxième pays de l'Union européenne. Avec 3 900 euros PPA dépensés par enfant, la France se situe en dessous de la moyenne des pays de l'UE-27.

En France et dans certains autres pays, il existe en outre des mécanismes de politiques publiques pour aider les familles et leurs enfants qui ne sont pas inclus dans le champ du Sespros (*encadré 3*). Il peut s'agir de mesures fiscales, mais pas uniquement. On peut citer par exemple le quotient familial ou les droits familiaux de retraite en

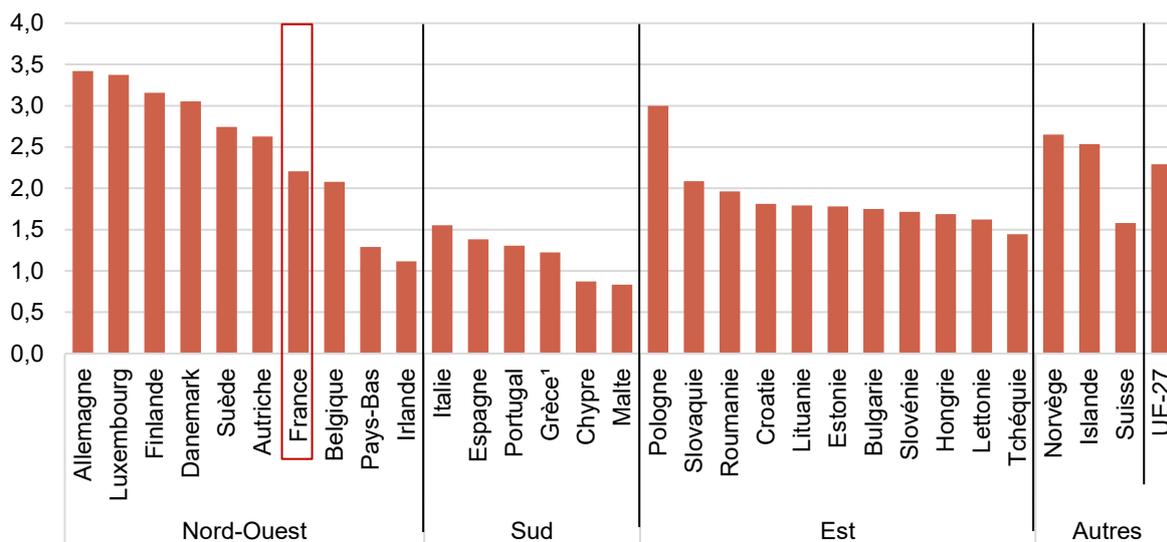
²⁷ Les dépenses enregistrées dans ce poste ne comprennent pas l'intégralité des transferts qui soutiennent le revenu des familles avec enfants. En particulier, un ménage avec des enfants bénéficie de majorations de prestations sociales, au titre des aides au logement, du RSA, ou encore de la prime d'activité ; ces suppléments de prestations sont comptés au sein des dépenses de logement, ou des dépenses du risque exclusion sociale. De la même façon, toutes choses égales par ailleurs, un foyer fiscal imposable acquitte un montant d'impôt sur le revenu inférieur s'il a des enfants, par le mécanisme du quotient familial. L'avantage monétaire induit par ces prestations supplémentaires ou ce moindre impôt sur le revenu n'est pas pris en compte dans les dépenses du risque famille, conformément aux conventions comptables des dépenses de protection sociale.

²⁸ Le taux d'emploi des femmes âgées de 15 à 64 ans est ainsi particulièrement bas dans ces pays, atteignant 52,5 % en Italie (soit 18 points de pourcentage de moins que celui des hommes), 52,8 % en Grèce (avec un écart similaire) et 60,9 % en Espagne (9 points de moins que les hommes) [Insee, 2023].

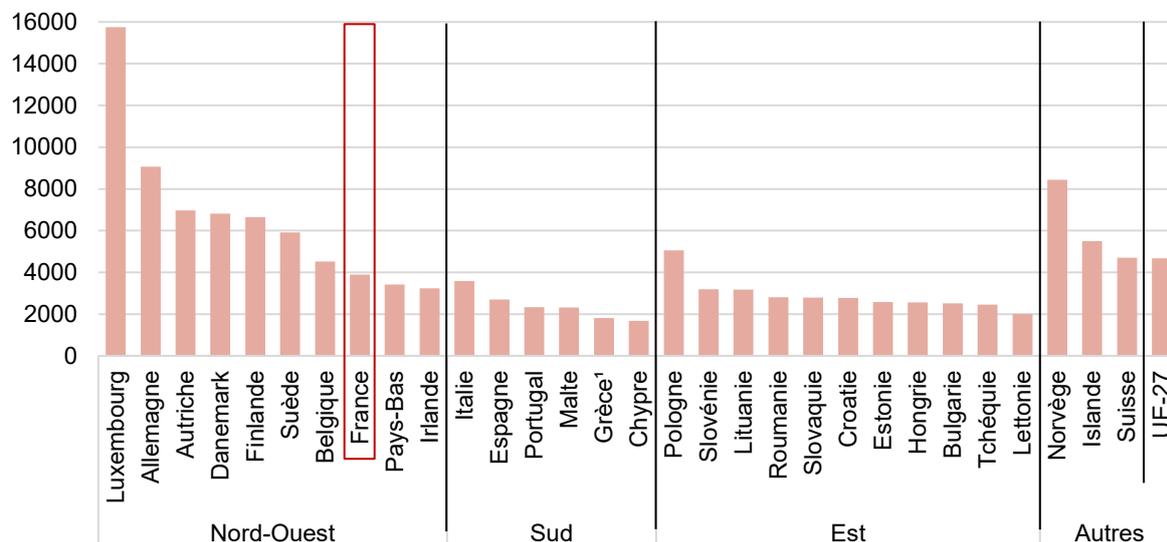
France, ainsi que certaines exonérations fiscales en Allemagne (Adema, *et al.*, 2014). En France, les dépenses consacrées aux familles passeraient ainsi du simple au double en prenant en compte l'ensemble (Pilorge, *et al.*, 2020). Par ailleurs, le niveau des dépenses est en partie lié à l'âge d'entrée des enfants dans le système scolaire. 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). Les services d'accueil du jeune enfant, accueillant plus d'enfants si ceux-ci entrent à l'école plus tardivement, nécessitent alors un financement plus élevé qui est inclus dans le risque famille alors que les dépenses d'éducation sont hors du champ de la protection sociale.

Graphique 33 Prestations du risque famille en 2023

Prestations en % du PIB



Prestations en euros PPA par jeune (0-19 ans)



¹ Données 2022.

Note > À l'exception de la Grèce, tous les pays apparaissant sur ce graphique ont fourni des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2023. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), nous avons utilisé les chiffres de la dernière année disponible (2023 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2022 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, 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 2023, 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 4 700 euros PPA par jeune.

Source > Eurostat, Sespros.

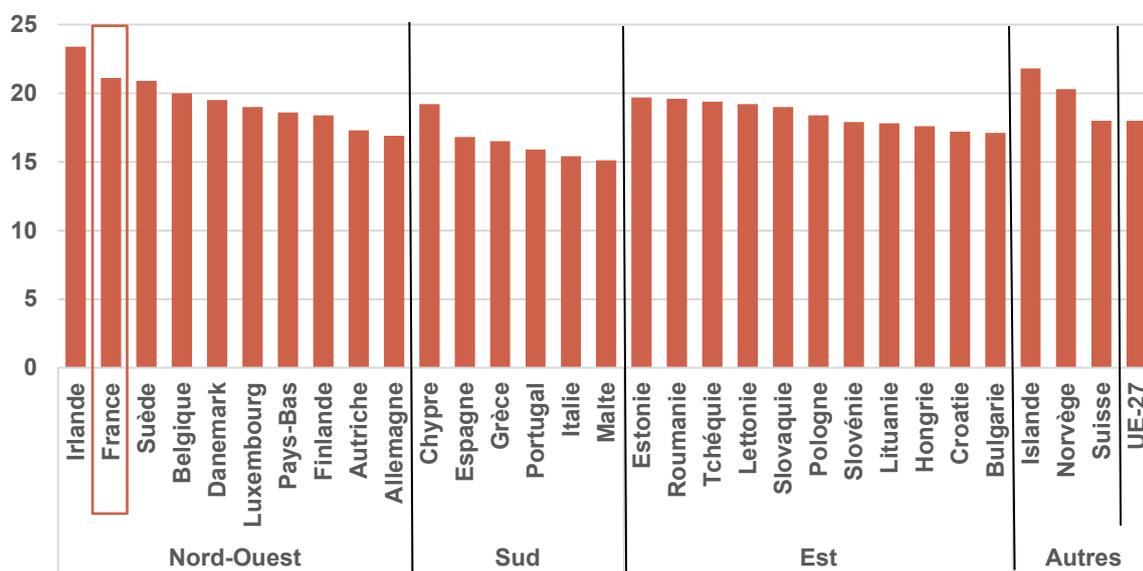
La dépense globale varie en fonction du montant moyen alloué par jeunes et de la part des jeunes dans la population

En 2023, 18,0 % de la population a moins de 18 ans dans l'UE-27 (*graphique 34*). Cette proportion est la plus élevée en Irlande (23,4 %) et en France (21,1 %), loin devant l'Allemagne (16,9 %), l'Espagne (16,8 %) ou l'Italie (15,4 %).

Le montant global de la dépense pour le risque famille dépend à la fois du montant moyen alloué par jeune et de la part de jeunes dans la population. Les pays dans lesquelles les dépenses sont les plus élevées cumulent fréquemment à la fois une dépense par jeune élevée et une grande proportion de jeunes dans la population. C'est en particulier le cas au Danemark, où la population est composée à 20 % de jeunes de moins de 18 ans et qui alloue en moyenne 6 811 euros PPA par jeune pour le risque famille : le pays dépense 3,1 % de son PIB pour ce risque en 2023, en quatrième position parmi les pays étudiés. L'Allemagne est une exception : les dépenses y sont élevées, bien que les jeunes y représentent une faible part de la population.

Graphique 34 Part des jeunes (0-18 ans) dans la population en 2023

En % de la population



Lecture > En 2023, les jeunes de moins de 18 ans représentent en moyenne 18,0 % de la population dans l'UE-27. En France, cette proportion est de 21,1 %.
Source > Eurostat.

Entre 2012 et 2022, une augmentation structurelle des dépenses du risque famille

Au sein de l'UE-27 et en euros constants (*encadré 4*), sur la période 2012-2022, c'est en Pologne que les prestations du risque famille ont le plus augmenté (+13,2 % par an en moyenne) (*graphique 32*). Cette augmentation est liée à l'instauration en 2016 du programme « Family 500+ » qui offre un soutien supplémentaire, en complément des allocations familiales classiques, de 500 zlotys (environ 115 euros par mois) pour chaque enfant à partir du deuxième, ainsi que pour le premier si le revenu familial par personne est inférieur à 190 euros (plus en cas de handicap). Cette allocation est non imposable et n'est pas prise en compte pour l'éligibilité aux aides sociales ou aux allocations familiales classiques, soumises à des conditions de ressources (Commission européenne, 2018). Depuis 2019, elle a même été étendue à tous les enfants, quels que soient les revenus de la famille, ainsi qu'aux établissements de soins et d'éducation (foyers sociaux, établissements spécialisés, centres d'accueil) [Ministry of Family, Labour, and Social Policy, 2019]. Ce programme a accru les dépenses du risque famille de 1,5 % du PIB en 2015 à 2,5 % en 2016 et à 3,0 % en 2019.

Parmi les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest, l'Allemagne est l'un de ceux qui ont le plus investi pour ce risque (+2,6 % par an en moyenne entre 2012 et 2022). Elle a augmenté l'indemnité versée lors des congés parentaux et a mis en place, depuis 2010, un droit opposable à l'accueil du jeune enfant, renforcé en 2013 : en conséquence, entre 2010 et 2020, les dépenses de prestations pour les établissements d'accueil du jeune enfant ont été multipliées par trois dans ce pays (Collombet, *et al.*, 2017). En France, les prestations du risque famille n'ont que très faiblement augmenté au cours de la précédente décennie (+0,1 % par an en moyenne), en raison notamment du durcissement des barèmes de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), 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 France, en 2023, les dépenses pour le risque famille augmentent moins que le déflateur

En 2023, les prestations du risque famille dans l'UE-27 augmentent en moyenne de 0,2 % en euros constants, après +0,3 % en 2022 (*graphique 35*). En Europe, dix pays ont même enregistré une baisse des dépenses pour ce risque en 2023, dont la France (-0,8 %). Des baisses importantes des dépenses pour ce risque ont notamment été constatées en Pologne (-6,1 %), en Estonie (-11,2 %), en Tchéquie (-11,6 %), en Lettonie (-16,1 %), et dans une moindre mesure en Irlande (-1,4 %), où les allocations familiales ne sont pas indexées sur les prix ou les salaires (OCDE, 2023b). En France, ce recul des dépenses en euros constants en 2023 intervient après une augmentation supérieure à la moyenne de l'UE-27 en 2022 (+1,6 %), liée à plusieurs revalorisations des prestations familiales, au 1^{er} avril 2022 et au 1^{er} juillet 2022 (loi n° 2022-1158, mesures d'urgence pour le pouvoir d'achat). En 2023, les dépenses d'allocation au soutien familial ont augmenté de 51 %, en raison de la revalorisation de 50 % de cette prestation au 1^{er} novembre 2022.

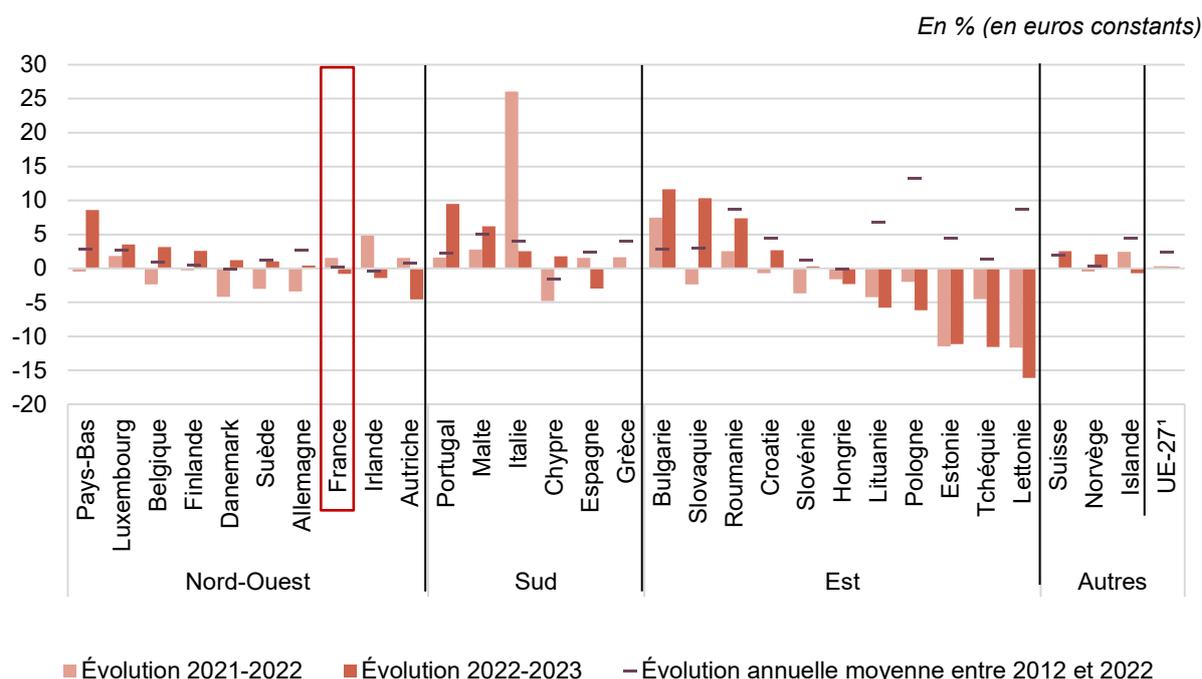
De l'autre côté du spectre, les plus fortes augmentations des dépenses familiales sont observées en Bulgarie (+11,7 %), en Slovaquie (+10,4 %) et au Portugal (+9,5 %). En Slovaquie, cette hausse s'explique par l'extension de l'allocation parentale, qui peut être versée pour les enfants de 3 à 6 ans en cas d'absence de place en garderie publique depuis le 30 mai 2023 (CLEISS, 2023c). Au Portugal, l'allocation prénatale et les allocations familiales ont été respectivement augmentées de 35 % et de 50 % pour les familles monoparentales en 2023 (Portal de Serviços Públicos da República Portuguesa, 2023). Enfin, aux Pays-Bas, pays d'Europe du Nord-Ouest où les prestations famille augmentent le plus en 2023 (+8,6 %), cette hausse s'explique en partie par un relèvement de la part des frais de garde d'enfants remboursés par l'État, ainsi que par le lancement, en 2023, d'un programme de 21 millions d'euros, visant à réduire les inégalités d'apprentissage dès le début de la scolarité obligatoire dans 20 zones prioritaires, en fluidifiant la transition entre structures de garde et écoles : des contenus pédagogiques sont introduits dans les garderies pour préparer les enfants à l'entrée à l'école et les deux types de structures sont encouragées à mieux coopérer (Eurydice, 2023).

En Italie également, les dépenses de prestations familiales ont fortement augmenté en 2022 (+26,1 %). Ce pays fait face depuis plusieurs années à un nombre de naissances historiquement bas²⁹ et a mis en place une allocation universelle unique pour enfants à charge (*assegno unico e universale per i figli a carico*) avec pour objectif d'enrayer la chute de la natalité dans le pays. Cette allocation est accordée à partir du 7^e mois de grossesse et jusqu'aux 18 ans de l'enfant (jusqu'à ses 21 ans si l'enfant suit des études ou une formation professionnelle³⁰, sans limite d'âge si l'enfant est handicapé et reste à charge). Le montant de cette allocation dépend de la composition et des revenus du foyer ; il est généralement compris entre 50 et 175 euros par mois par enfant mineur, et entre 25 et 85 euros par mois par enfant majeur, avec des majorations pour les familles monoparentales, très nombreuses, ou aux revenus très faibles (CLEISS, 2023d).

²⁹ En 2021, l'indicateur conjoncturel de fécondité 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 (source : Eurostat, 2021).

³⁰ Ses revenus professionnels doivent alors être inférieurs à 8 000 euros par an.

Graphique 35 Évolution des prestations du risque famille entre 2012 et 2022, entre 2021 et 2022 et entre 2022 et 2023



¹ Moyennes calculées hors 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 2023 : il s'agit de tous les pays de l'UE-27, à l'exception de la Grèce qui est donc exclue du calcul des moyennes européennes (UE-27).

Lecture > Entre 2012 et 2022, en euros constants, dans l'UE-27, les prestations du risque famille ont augmenté en moyenne de 2,3 % par an. Elles ont augmenté de 0,3 % entre 2021 et 2022, et de 0,2 % entre 2022 et 2023.

Source > Eurostat, Sespros.

Près de 60 % des prestations du risque famille sont versées en espèces en Europe, avec des différences notables entre 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 nature³¹ (graphique 36). Les allocations dites familiales³² représentent 43 % des dépenses du risque famille dans l'UE-27 en 2022 (41 % en France), le reste des prestations en espèces correspond principalement aux 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 aux congés parentaux (prestations versées à un parent pendant le congé ou le travail à temps partiel pour élever un enfant en bas âge) : respectivement 7 % 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 25 % du total des prestations dans l'UE-27.

De manière générale, les pays du nord de l'Europe versent davantage de prestations en nature : respectivement 43 %, 38 %, 38 % et 35 % en Norvège, en Finlande, au Danemark et en Suède, principalement destinées aux services d'accueil du jeune enfant. 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'enfant³³, 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 ; dans les autres pays, les services de garde sont soit limités avant la scolarisation, soit dépendants de critères d'éligibilité spécifiques (Collombet, 2022). En revanche, dans la majorité des pays d'Europe de l'Est et du Sud, à l'exception notable de l'Espagne (38 % des dépenses pour ce risque sont destinées à la garde des enfants³⁴), l'accès aux structures de garde est encore minoritaire et payant, avec un

³¹ Les prestations en nature peuvent prendre la forme de transferts monétaires, mais il s'agit de remboursement de dépenses que les familles ont réalisées, comme les frais de garde des enfants. Les prestations en espèces sont des transferts non conditionnés à des dépenses, comme les allocations familiales, le complément familial ou l'allocation de soutien familial en France.

³² Pour la France, ces allocations comprennent les allocations familiales mais également le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de soutien familial, la prime de naissance et l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant.

³³ 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.

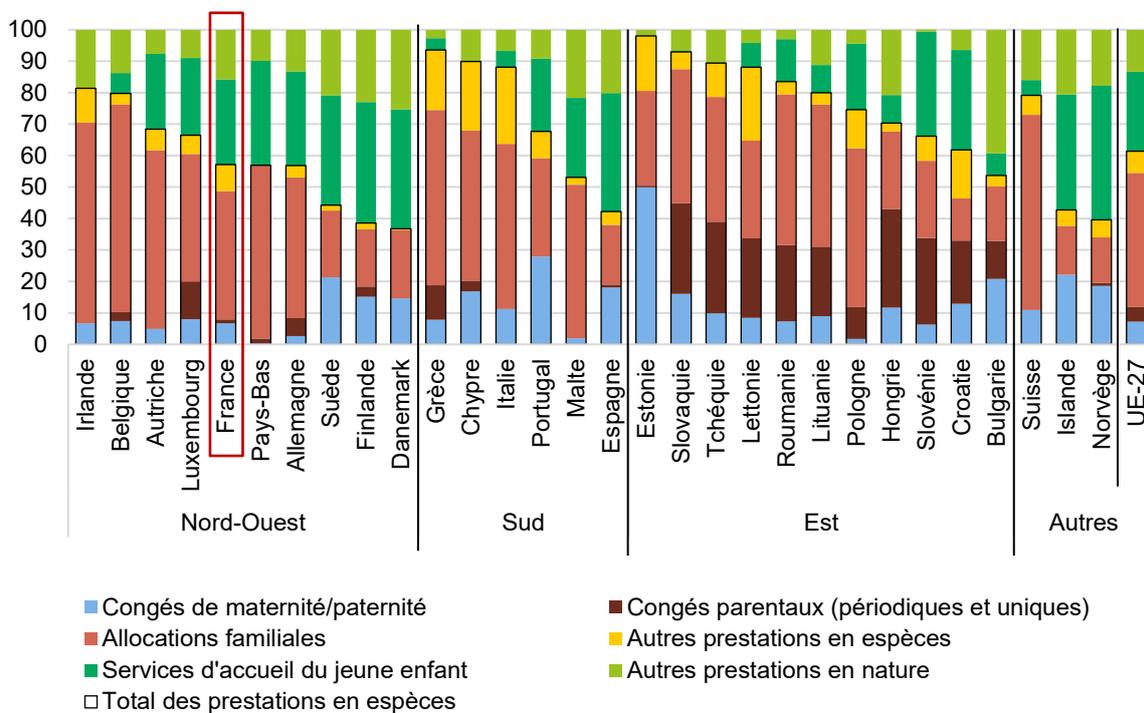
³⁴ La situation en Espagne diffère toutefois de celles des pays nordiques, les dépenses de prestations du risque famille étant d'un niveau moindre et le temps d'accueil proposé aux enfants d'une plus courte durée : les structures publiques, souvent rattachées aux écoles primaires, sont en effet

secteur privé souvent dominant dont les tarifs sont généralement plus élevés que ceux du secteur public, bien qu'ils puissent parfois être partiellement ou totalement couverts par des aides familiales (Collombet, 2013) : les prestations destinées aux services d'accueil du jeune enfant représentent ainsi moins de 1 % des dépenses du risque famille en Estonie, en Slovaquie, en Tchéquie, à Chypre, mais également en Irlande.

Les pays de l'est de l'Europe privilégient également les dépenses en espèces (de 98 % en Estonie à 54 % en Bulgarie), même s'il existe une forte disparité entre les pays au sein d'un même groupe géographique : la part des prestations en espèces varie ainsi de 81 % en Irlande à 37 % au Danemark parmi les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest, de 94 % en Grèce à 42 % en Espagne parmi les pays d'Europe du Sud. En revanche, les pays d'Europe de l'Est 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 letton jusqu'au 1 an de l'enfant, et à 44 % jusqu'à ses 1 an et demi (CLEISS, 2023e). L'Estonie (où 50 % des dépenses du risque famille sont des congés maternité et paternité) prévoit quant à elle un congé maternité, paternité et parental partagé de près de 605 jours avec des allocations élevées (OMS, 2023).

Graphique 36 Structure des prestations du risque famille en 2023

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 regroupent les services et biens divers fournis aux familles, jeunes ou enfants (vacances, activités culturelles et récréatives), y compris les prix et tarifs réduits, accordés explicitement aux enfants ou familles nombreuses au titre de la protection sociale. Cette catégorie comprend également les services de planning familial.

Lecture > En 2022, dans l'UE-27, les prestations du risque famille sont composées à 61 % des prestations en espèces (dont 7 % de congés de maternité/paternité, 5 % de congés parentaux, 43 % d'allocations familiales et 7 % d'autres prestations familiales, périodiques ou uniques, en espèces), et à 39 % de prestations en nature (dont 25 % pour le service d'accueil du jeune enfant et 13 % d'autres prestations familiales en nature).

Source > Eurostat, Sespros.

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).

Le risque emploi en Europe

En 2023, les prestations liées au risque emploi représentent en moyenne 1,0 % du PIB dans les pays de l'UE-27. La France est le pays de l'UE dans lesquelles ces prestations sont les plus élevées : elles s'élèvent à 1,8 % du PIB en 2023. En Allemagne, elles s'établissent à 0,9 % du PIB.

En Europe, les dispositifs d'activité partielle mis en place durant la pandémie de Covid-19 sont progressivement abandonnés : après un net recul des dépenses liées au risque emploi entre 2021 et 2022 (-33,2 % en moyenne dans l'UE-27), les montants alloués aux prestations de ce risque continuent de diminuer en 2023 dans la majorité des pays européens, bien que de manière moins spectaculaire (-4,4 % en moyenne dans l'UE-27). La part des dépenses du risque emploi dans le PIB dépend également du taux de chômage des pays étudiés, ainsi que des conditions d'indemnisation plus ou moins restrictives d'un pays à l'autre, en termes d'accès, de niveau et de durée des prestations. Les prestations pour le risque emploi sont versées en grande majorité en espèces en France (95 %) et dans l'UE-27 (93 %). Elles sont aussi principalement versées sans condition de ressources (95 % en France, 81 % dans l'UE-27), bien que les conditions d'accès varient considérablement selon les pays.

La France au premier rang des dépenses pour le risque emploi en part du PIB en 2023

En 2023, les prestations du risque emploi représentent en moyenne 1,0 % du PIB dans l'UE-27 (*graphique 37*). Ces dépenses intègrent les revenus de remplacement, des versements ponctuels d'indemnité et diverses prestations de formation ou de réinsertion professionnelle, essentiellement en espèces, fournies individuellement à des personnes en recherche d'emploi, en sous-emploi³⁵ ou reprenant un emploi.

La France dépense le montant le plus élevé de l'UE-27 en 2023 (1,8 % du PIB), suivie de l'Espagne et de la Finlande (1,6 % dans les deux cas). Les dépenses liées au risque emploi représentent, à l'inverse, seulement 0,2 % du PIB en Pologne³⁶. Les pays de l'est de l'Europe dépensent moins pour les prestations du risque emploi : moins de 0,7 % du PIB dans l'ensemble des pays de la zone à l'exception de la Lituanie (0,8 % du PIB).

La dépense de la France par chômeur est aussi parmi les plus élevées d'Europe

Le montant moyen de prestation par chômeur est très variable d'un pays à l'autre. Faute d'information sur la proportion de chômeurs indemnisés dans l'ensemble des pays de l'UE-27³⁷, les dépenses du risque emploi sont ici rapportées au nombre total de chômeurs (au sens du bureau international du travail, BIT), qu'ils soient indemnisés ou non.

Avec une dépense annuelle moyenne de 22 000 euros PPA par chômeur, la France se situe au-dessus de la moyenne de l'UE-27 (15 000 euros PPA³⁸), et en quatrième position en Europe. Elle est seulement devancée par l'Allemagne (29 200 euros PPA), l'Autriche (26 100 euros PPA) et le Luxembourg (24 900 euros PPA). Le niveau des dépenses par chômeur des pays de l'Europe de l'Est est systématiquement inférieur à celui de l'UE-27 : il varie de 10 400 euros PPA en Slovaquie, à 3 800 euros PPA en Croatie. C'est aussi le cas des pays d'Europe du Sud (de 14 600 euros PPA en Italie à 4 400 euros PPA en Grèce), qui présentent des taux de chômage particulièrement élevés. Dans le nord et l'ouest de l'Europe, seuls les Pays-Bas (14 400 euros PPA) et la Suède (8 700 euros PPA) présentent des dépenses moyennes par chômeur BIT inférieures à la moyenne européenne.

³⁵ Le sous-emploi concerne les personnes qui occupent un emploi à temps-partiel, souhaitent travailler plus d'heures et sont disponibles pour le faire, ainsi que les personnes ayant involontairement travaillé moins que d'habitude à cause de l'activité partielle.

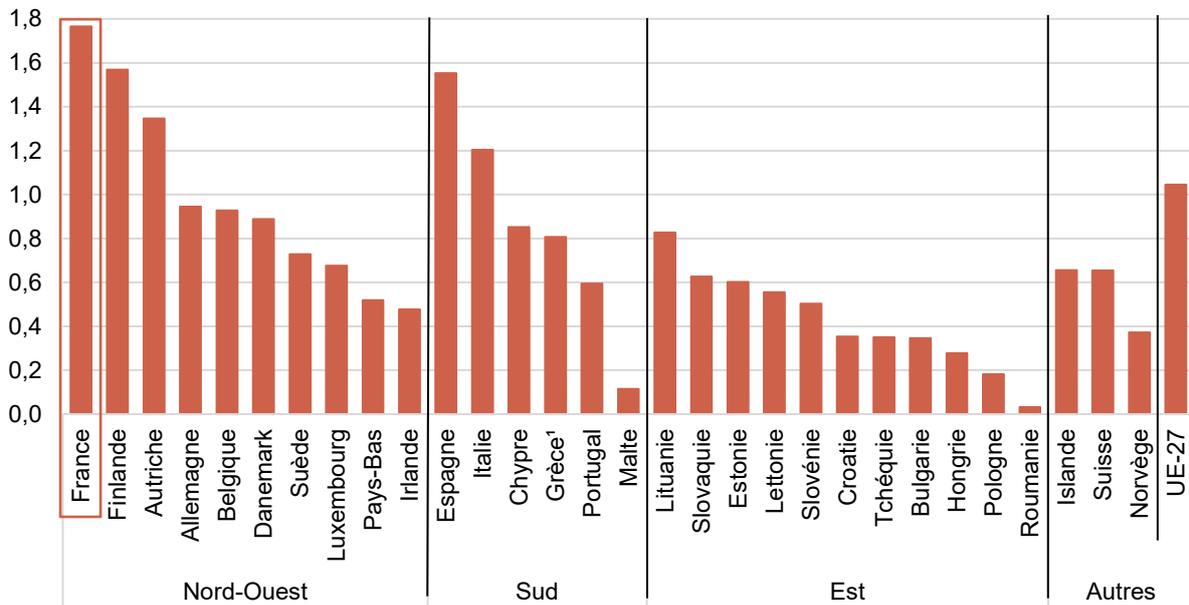
³⁶ Le montant des dépenses du risque emploi en Pologne pourrait en fait être sous-estimé : en effet, de nombreux fonds de financement coexistent, séparés du budget de l'État, et les montants dépensés ne sont donc pas toujours comptabilisés du fait de ce manque de lisibilité des finances publiques (Serowaniec, 2023). D'autres pays sont dans la même situation, par exemple la Hongrie.

³⁷ Par exemple, en France, environ un chômeur au sens du BIT sur deux n'est pas indemnisé.

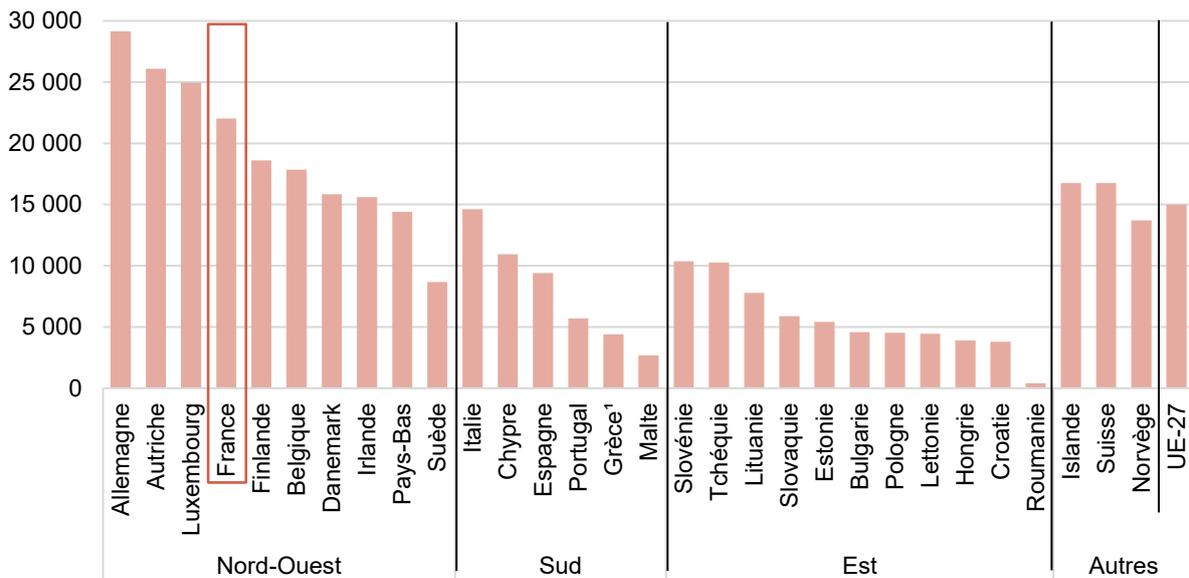
³⁸ La France est ici utilisée comme pays de référence, ce qui signifie que tout euro en PPA correspond à un euro en France.

Graphique 37 Prestations du risque emploi en 2023

Prestations en % du PIB



Prestations en euros PPA par chômeur



1. Données 2022.

Note > À l'exception de la Grèce, tous les pays apparaissant sur ce graphique ont fourni des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2023. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), nous avons utilisé les chiffres de la dernière année disponible (2023 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2022 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, 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 2023, les prestations du risque emploi représentent 1,0 % du PIB en moyenne dans les pays de l'UE-27. En euros PPA, les prestations du risque emploi s'élèvent à 15 000 euros PPA par chômeur.

Source > Eurostat, Sespros.

Une forte diversité des conditions d'indemnisation dans l'UE

Le niveau des prestations du risque emploi dans chaque pays dépend du taux de chômage, mais également des conditions d'accès, du niveau et de la durée des prestations servies. En France et en Italie, les conditions d'accès sont relativement souples. En Italie, pour avoir accès aux prestations chômage, il suffit d'avoir travaillé trois mois au cours des quatre dernières années, dont un mois durant la dernière année. En France, depuis le 1^{er} décembre 2021, il faut avoir travaillé au moins six mois au cours des 24 derniers mois (ou des 36 derniers mois pour les

salariés de 53 ans ou plus), tandis qu'en Allemagne un minimum de 12 mois travaillés durant les 30 derniers mois est nécessaire pour être éligible à l'indemnisation (Unédic, 2021).

La durée maximale d'indemnisation peut atteindre deux ans en Espagne, en Italie et au Danemark. En France, en 2023, les chômeurs peuvent être indemnisés durant deux ans au maximum s'ils ont moins de 53 ans, deux ans et demi s'ils ont entre 53 et 54 ans, et trois ans s'ils ont 55 ans ou plus. La durée maximale d'indemnisation est potentiellement illimitée en Belgique avec, toutefois, une forte dégressivité de l'indemnisation à partir du 13^e mois, jusqu'au versement d'une allocation forfaitaire au bout de quatre ans. La durée maximale d'indemnisation est plus faible en Suède (dix mois, ou 15 mois en cas d'enfants à charge) et en Irlande (9 mois). En Irlande, l'allocation est forfaitaire, contrairement aux autres pays européens où le montant de l'indemnisation dépend des salaires antérieurs. De plus, dans certains pays (dont la France, l'Espagne, le Danemark et la Suède), les droits ouverts varient en durée selon la durée de cotisation. Enfin, l'allocation peut être dégressive dans le temps : le taux de remplacement diminue après 6 mois d'indemnisation en Espagne, quatre mois en Italie et deux mois aux Pays-Bas.

En Europe, les dépenses au titre de l'emploi diminuent de nouveau en 2023

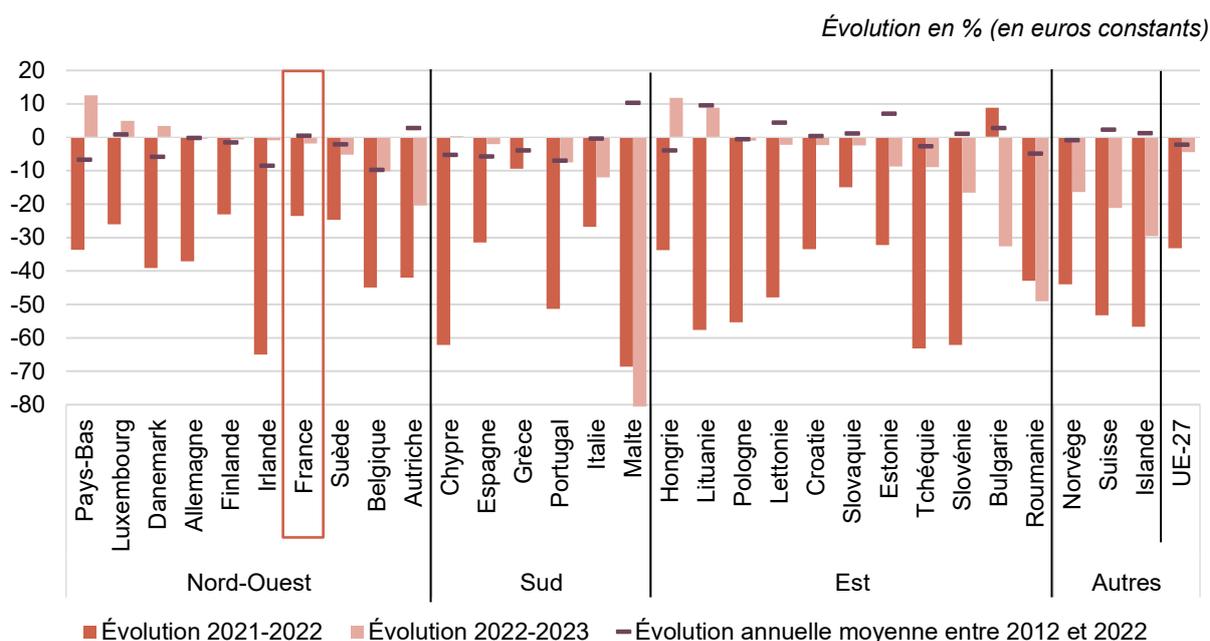
Dans la quasi-totalité des pays d'Europe, les dépenses pour le risque emploi diminuent pour la troisième année consécutive en 2023. Ces dépenses avaient fortement augmenté en 2020, du fait des dispositifs d'activité partielle mis en place pendant la crise sanitaire (*graphique 38*). En 2021, dans l'ensemble de l'Union européenne, les dépenses avaient diminué de 19 % en euros constants ; en 2022, après une nouvelle baisse de 33 %, elles avaient retrouvé leur niveau de 2019.

La baisse de ces prestations se poursuit en 2023 mais à un rythme plus modéré : -4,4 % en moyenne dans l'UE-27. Les évolutions sont très contrastées entre pays. Les reculs observés en Bulgarie (-33 %) ou encore en Slovaquie (-17 %) sont particulièrement élevés, du fait de l'arrêt des dispositifs de chômage partiel qui perduraient en 2022³⁹. Ailleurs en Europe, les dépenses baissent dans une moindre mesure – entre -2 et 0 % dans dix pays de l'UE-27 – voire augmentent : c'est le cas aux Pays-Bas (+13 %), en Hongrie (+12 %), en Lituanie (+9 %), au Luxembourg (+5 %) et au Danemark (+3 %). En France, les dépenses diminuent de 1,8 % en euros constants en 2023.

Entre 2012 et 2022, les dépenses en euros constants ont diminué en moyenne de 2 % par an dans l'UE-27. Cette baisse concerne particulièrement l'Europe du Sud, du Nord et de l'Ouest : seuls l'Autriche et le Luxembourg voient leurs dépenses augmenter entre 2012 et 2022 (de 3 % et 1 % par an respectivement). En France, les dépenses en euros constants sont restées stables sur la période. La situation est plus contrastée dans les pays de l'est de l'Europe : la moitié d'entre eux voient leurs dépenses pour le risque emploi augmenter entre 2012 et 2022. Les hausses sont particulièrement élevées dans les pays baltes : la hausse annuelle moyenne sur dix ans est de 4 % en Lettonie, 7 % en Estonie et 9 % en Lituanie.

³⁹ En 2022, les dispositifs de chômage partiel représentent 33 % des dépenses pour le risque emploi en Bulgarie, et 24 % en Slovaquie.

Graphique 38 Évolution des prestations du risque emploi entre 2012 et 2022, entre 2021 et 2022 et entre 2022 et 2023



Note > À l'exception de la Grèce, tous les pays apparaissant sur ce graphique ont fourni des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2023. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), nous avons utilisé les chiffres de la dernière année disponible (2023 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2022 sinon).

Lecture > Entre 2012 et 2022, en euros constants, dans l'UE-27, les prestations du risque emploi ont diminué en moyenne de 2,2 % par an. Elles ont diminué de 33,2 % entre 2021 et 2022, et de 4,4 % entre 2022 et 2023.

Source > Eurostat, Sespros.

Des aides versées essentiellement en espèces, le plus souvent sans condition de ressources

En 2022, 93 % des prestations du risque emploi sont versées en espèces dans l'UE-27. Dans certains pays, c'est même le cas de la totalité de ces aides : en Belgique, en l'Italie, au Portugal, à Chypre ou encore en Hongrie. En France, les aides en espèces représentent 95 % des prestations du risque emploi, proche des niveaux de l'Allemagne (94 %) et de la moyenne européenne. Bien que minoritaires, les aides en nature représentent une part conséquente des prestations pour le risque emploi dans les pays du Nord de l'Europe : 10 % en Finlande, 25 % en Suède, 30 % au Danemark, et jusqu'à 35 % en Norvège.

On observe, en revanche, des différences dans les conditions d'accès aux aides pour le risque emploi en Europe : si en moyenne, 81 % d'entre elles sont versées sans condition de ressources dans l'UE-27, la proportion varie fortement d'un pays à l'autre. Dans quinze pays, l'intégralité des aides sont versées sans condition de ressources. Dans les autres, la part des aides versées sous condition de ressources varie de 2 % en Grèce et 5 % en France, à 51 % en Allemagne et même 78 % en Irlande.

Le risque logement en Europe

Les dépenses de protection sociale pour le risque logement représentent 0,4 % du PIB en moyenne au sein des pays de l'UE-27 en 2023, avec une très forte hétérogénéité entre pays. En effet, elles dépassent 0,5 % du PIB dans cinq pays (dont la France), et sont inférieures à 0,1 % du PIB dans une dizaine de pays. Les cinq pays où les dépenses sont les plus élevées sont en Europe du Nord et de l'Ouest (Finlande, l'Irlande, France, Allemagne et Danemark) ; à l'inverse, les pays du sud et de l'est de l'Europe dépensent pour la plupart moins de 0,2 % de leur PIB pour ce risque.

En 2023 dans l'UE-27, les dépenses du risque logement augmentent en moyenne de 6,9 % en euros constants, une croissance bien supérieure à celle observée en moyenne chaque année sur la période 2012-2022 (+0,1 % par an en moyenne). Cette tendance globale recouvre cependant une grande diversité de situations entre les pays.

Le risque logement englobe l'ensemble des interventions de l'administration publique visant à aider les ménages à faire face au coût du logement (Eurostat, 2008). Il n'inclut pas les dépenses en lien avec les logements sociaux⁴⁰ et les dispositifs intervenant sur le segment privé du logement (crédits d'impôt pour les investissements locatifs, mise aux normes écologiques des bâtiments, etc.). L'intégralité de ces aides est versée en nature et sous condition de ressources en Europe. Au-delà des prestations logement identifiées dans les comptes de la protection sociale, la politique du logement passe aussi par l'accès à des logements sociaux. Aux Pays-Bas, plus d'un quart de la population est locataire d'un logement à prix réduit ou gratuit (27 %). En France, 20 % de la population bénéficie d'un logement social.

Les prestations logement sont plus développées en Europe du Nord et de l'Ouest

Cinq pays consacrent plus de 0,5 % de leur PIB aux dépenses du risque logement

En 2023, les prestations logement représentent en moyenne 0,4 % du PIB pour les pays de l'UE-27. Cette moyenne cache de très fortes disparités, car cinq pays d'Europe du Nord et de l'Ouest consacrent plus de 0,5 % de leur PIB à ces dépenses, tandis que les pays d'Europe de l'Est y consacrent moins de 0,2 % de leur PIB. La Finlande (0,8 % du PIB), l'Irlande (0,7 % du PIB), la France (0,6 %), l'Allemagne (0,6 %) et le Danemark (0,6 %) ont des dépenses nettement supérieures à la moyenne européenne (*graphique 39*).

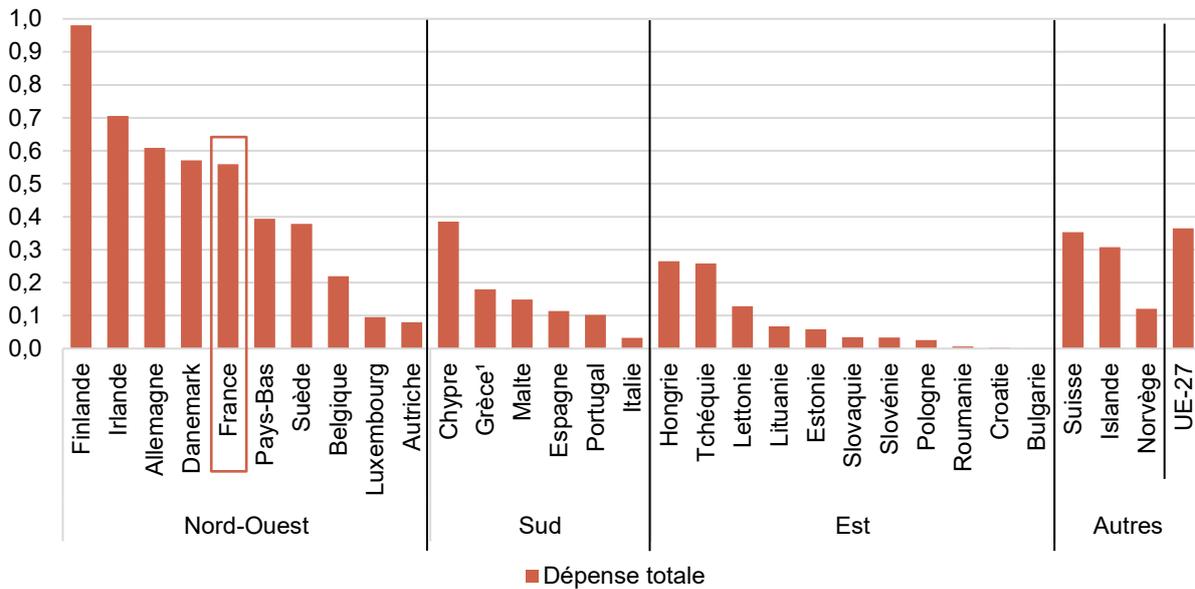
Huit pays allouent une part de leur PIB proche de la moyenne européenne pour ce risque

Dans la majorité des pays d'Europe du Sud et de l'Est, les dépenses pour le risque logement sont quasiment nulles. Trois pays se distinguent pourtant et allouent une part de leur PIB proche de la moyenne européenne à ce risque : la Tchéquie (0,3 % du PIB), la Hongrie (0,3 %) et Chypre (0,4 %). Ces pays se situent ainsi au niveau de l'Islande (0,3 %), de la Suisse (0,4 %) et des Pays-Bas (0,4 %), et devant la Belgique (0,2 %). Ailleurs en Europe, les pays dépensent moins de 0,2 % de leur PIB pour les prestations logement.

⁴⁰ Le manuel Sespros prévoit que l'avantage procuré par un loyer inférieur au prix du marché, pour les locataires HLM, doit être intégré aux dépenses de logement. Néanmoins, en pratique, cette convention n'est pas respectée.

Graphique 39 Prestations du risque logement en 2023

Prestations en % du PIB



1. Données 2022.

Note > À l'exception de l'Estonie, tous les pays apparaissant sur ce graphique ont fourni des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2023. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), nous avons utilisé les chiffres de la dernière année disponible (2023 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2022 sinon).

Lecture > En 2023, les prestations du risque logement représentent 1,4 % du PIB en moyenne dans les pays de l'UE-27. En euros PPA, les prestations du risque logement s'élèvent à 154 euros PPA par habitant.

Source > Eurostat, Sespros.

Entre 2012 et 2022, les dépenses pour le risque logement en Europe sont quasiment stables

Entre 2012 et 2022, les prestations logement n'ont quasiment pas augmenté dans l'UE-27 en euros constants : +0,1 % par an en moyenne. On note toutefois de grandes disparités entre les pays : si la majorité a vu ses prestations logement augmenter, neuf pays ont cependant baissé leurs dépenses sur la période (*graphique 40*). Cette hétérogénéité de situations se retrouve dans toutes les régions d'Europe, mais les variations observées sont de moindre ampleur en Europe du Nord et de l'Ouest : la très forte ampleur des évolutions observées dans certains pays du sud ou de l'est de l'Europe s'explique par le niveau de dépense initialement très bas de ces pays pour le risque logement. C'est par exemple le cas de la Lituanie (+13 %), qui a connu des hausses annuelles particulièrement élevées entre 2012 et 2022. Au contraire, la Pologne a vu ses dépenses pour le risque logement diminuer en moyenne de 4,9 % chaque année.

En France, les dépenses en euros constants ont diminué de 2,1 % par an en moyenne entre 2012 et 2022, du fait notamment des mesures visant à contenir les dépenses (baisse de 5 euros par mois du montant des aides au logement en 2017, instauration de la réduction de loyer de solidarité en 2018⁴¹, extinction en flux des APL aux propriétaires accédants en 2018) et de la réforme dite de « contemporanéisation » de l'aide au logement de 2021, qui a modifié la période de référence sur laquelle on apprécie les ressources du ménage bénéficiaire pour calculer le montant de sa prestation⁴².

Des dépenses globalement en hausse en 2023

En 2023, les prestations du risque logement augmentent en moyenne de 6,9 % dans les pays de l'UE-27, en euros constants. Les pays étudiés présentent cependant des situations très contrastées : certains pays ont fortement baissé leurs dépenses (-27 % en Hongrie), tandis que d'autres, au niveau de dépense initial bas, ont vu leurs prestations pour ce risque croître de manière spectaculaire (+75 % en Tchéquie).

Les pays du nord et de l'ouest de l'Europe, dont les politiques d'aide au logement sont déjà installées, connaissent des variations relativement modérées en comparaison de leurs voisins. Entre 2022 et 2023, ces pays ont ainsi vu leurs dépenses (en euros constants) varier de -4,4 % en France à +22,4 % en Irlande. En France, cette baisse est

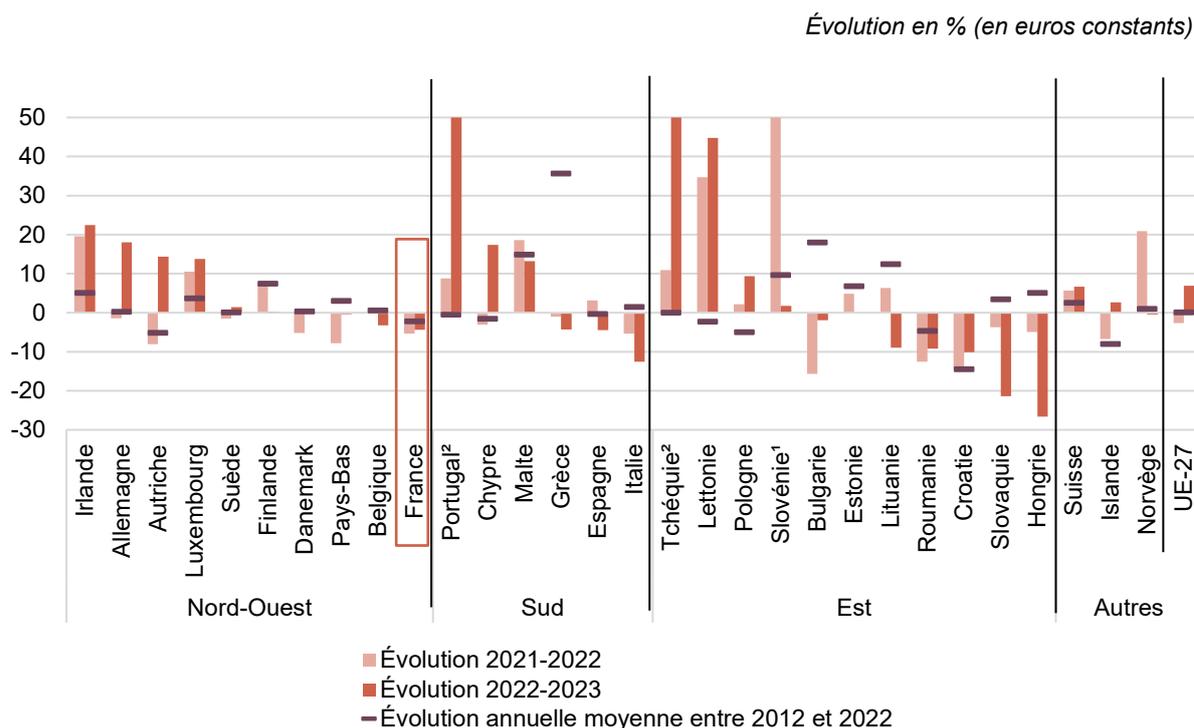
⁴¹ Pour les locataires d'un logement HLM, les aides au logement ont été diminuées, et leur loyer a été abaissé d'un montant identique.

⁴² Le montant des APL est maintenant revu tous les trimestres, sur la base des revenus des 12 mois précédents, tandis qu'auparavant les APL étaient calculées chaque année sur la base des revenus perçus deux ans plus tôt.

à attribuer à la baisse du nombre de bénéficiaires en 2023 (Cabannes, *et al.*, 2024), tandis qu'en Irlande, le programme pluriannuel « Housing for All » démarré en 2022 s'intensifie en 2023 (Government of Ireland, 2023).

Dans le sud et l'est de l'Europe, au contraire, le faible niveau de dépense initial explique les évolutions parfois extrêmes observées lors de la mise en place de nouvelles réformes. Ainsi, au Portugal, l'explosion de 4 600 % des dépenses correspond à une augmentation des prestations logement de 5 à 226 millions d'euros PPA : le pays a mis en place de nouvelles mesures pour venir en aide aux foyers les plus défavorisés, avec notamment l'entrée en vigueur en mai 2023 d'une allocation mensuelle pouvant atteindre jusqu'à 200 euros, qui devrait à terme concerner 185 000 foyers. De la même manière, certains pays d'Europe de l'Est ont mis en place des nouvelles politiques d'aide au logement qui ont entraîné une forte hausse des dépenses. C'est le cas de la Tchéquie (+75 %), dont l'allocation logement a été réformée afin d'en simplifier l'accès.

Graphique 40 Évolution des prestations du risque logement entre 2012 et 2022, entre 2021 et 2022 et entre 2022 et 2023



1. Évolution 2021-2022 : Slovénie (101 %).

2. Évolution 2022-2023 : Portugal (4 600 %), Tchéquie (75 %).

Note > À l'exception de l'Estonie, tous les pays apparaissant sur ce graphique ont fourni des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2023. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), nous avons utilisé les chiffres de la dernière année disponible (2023 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2022 sinon).

Lecture > Entre 2012 et 2022, en euros constants, dans l'UE-27, les prestations du risque emploi ont augmenté en moyenne de 0,1 % par an. Elles ont diminué de 2,6 % entre 2021 et 2022, et augmenté de 6,9 % entre 2022 et 2023.

Source > Eurostat, Sespros.

Les prestations versées aux ménages ne représentent qu'une partie de la politique du logement, qui inclut aussi les logements sociaux

Seules les aides financières, qui concernent exclusivement les locataires, sont incluses dans les comptes de la protection sociale présentés ici ; les montants alloués aux logements sociaux ne sont pas comptabilisés. Les politiques d'aide à la propriété sont également exclues du champ. Une majorité d'habitants occupent un logement dont ils sont propriétaires dans presque tous les pays de l'UE-27. La part de ménages propriétaires de leur résidence principale varie de 48 % en Allemagne à 96 % en Roumanie. Elle atteint 70 % en moyenne dans l'UE-27 et 64 % en France.

Pour les locataires, la politique de logement peut passer par des aides financières, mais aussi par l'accès à des logements sociaux, dont les loyers sont plus bas que le prix du marché et généralement accessibles sous conditions⁴³ (de ressources, de composition du ménage) plus ou moins strictes. Des réglementations peuvent aussi être

⁴³ Certains pays font exception : en Autriche, les logements sociaux dits « municipaux » sont destinés aux populations vulnérables, tandis que les logements « à but non lucratif » ont une limite de revenu si élevée que près de 80 % de la population y est éligible (TIESS, 2024).

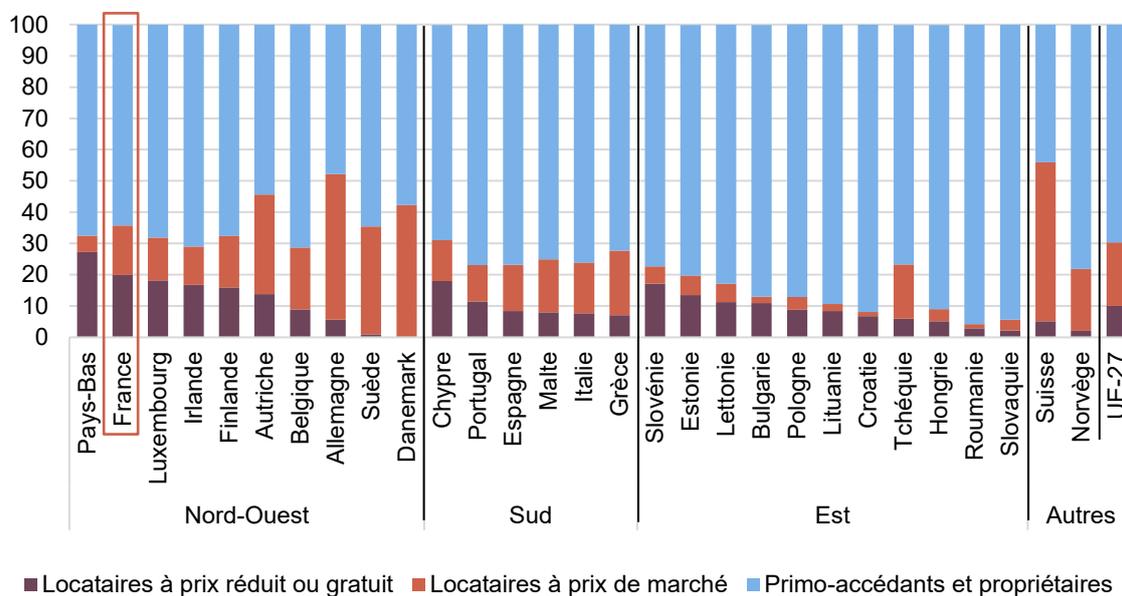
utilisées, par exemple concernant la fixation des prix des loyers. Selon les données de l'enquête européenne sur les ressources et les conditions de vie (EU-SILC) [encadré 7] la part de la population vivant dans un logement à prix réduit ou gratuit varie de 5 % ou moins (en Roumanie, Slovaquie, Suède⁴⁴, Danemark⁴⁵) à 27 % (aux Pays-Bas) en 2023 (graphique 41).

Dans la plupart des pays, le logement social cible en priorité les personnes dont les revenus sont insuffisants pour se loger aux conditions du marché, et touche en conséquence une part restreinte de la population : 6 % en Allemagne, 9 % en Belgique, 12 % au Portugal, 8 % en Italie et en Espagne, ou encore 7 % en Grèce. Aux Pays-Bas cependant, l'accès au logement social, dont les loyers sont plafonnés, est historiquement universel, même si des critères de ressources ont été introduits depuis (DG Trésor, 2021). En France, 20 % de la population bénéficie de logements sociaux, notamment grâce à l'existence d'un vaste parc d'habitations à loyer modéré (HLM). En Autriche également, le parc social est assez développé et bénéficie à 14 % de la population.

Les pays d'Europe de l'Est présentent une faible proportion de logements sociaux, du fait notamment de la privatisation d'anciens logements publics d'État après la chute du bloc soviétique : beaucoup ont été vendus à leurs occupants, augmentant *de facto* la part de propriétaires dans ces pays (Caisse des dépôts, 2020). La part de logement à prix réduits ou gratuits y est globalement plus faible que dans les autres pays de l'UE-27 : 2 % en Slovaquie, 3 % en Roumanie, 5 % en Hongrie ou encore 6 % en Tchéquie.

Graphique 41 Statut d'occupation du logement en 2023

En % de la population



Lecture > En moyenne dans les pays de l'UE-27, 10 % des Européens vivent dans un logement avec un loyer à prix réduit ou gratuit, 20 % sont locataires d'un logement du secteur libre (prix de marché) et 70 % sont primo-accédants, c'est-à-dire en accession à la propriété, ou propriétaires non primo-accédants du logement qu'ils occupent.
Source > Eurostat, EU-SILC.

Près d'un Européen sur dix consacre au moins 40 % de ses ressources au logement

En 2023, 9 % des ménages de l'UE-27 dépensent 40 % ou plus de leur revenu disponible pour le logement (graphique 42). Cette situation est qualifiée de surcharge des coûts du logement⁴⁶. Les personnes en situation de

⁴⁴ En Suède, une part significative du parc est possédée par des offices publics, avec des loyers négociés collectivement entre les locataires et les propriétaires (Caisse des dépôts, 2020). Ces logements accessibles à tous ne sont toutefois pas des logements sociaux au sens de l'OCDE, et ils ne sont pas repérés dans les données utilisées ici.

⁴⁵ Au Danemark, le logement social représente une part significative des locations mais leurs loyers ne sont pas toujours beaucoup plus bas que le prix de marché, d'une part parce que les loyers sociaux sont calculés en fonction des coûts de construction qui peuvent être élevés, d'autre part parce que les loyers sont aussi réglementés dans le secteur libre (Scanlon, *et al.*, 2010) : pour cette raison, ils sont mal repérés dans les données utilisées ici (encadré 7).

⁴⁶ Le taux de surcharge des coûts du logement correspond au pourcentage de la population vivant dans un ménage où les coûts du logement totaux (après déduction des allocations logement) représentent plus de 40 % du revenu total disponible du ménage. Les coûts du logement regroupent les dépenses de consommation (loyer, charges liées au logement et frais d'entretien), ainsi que les remboursements d'intérêts d'emprunt (pour les propriétaires accédants).

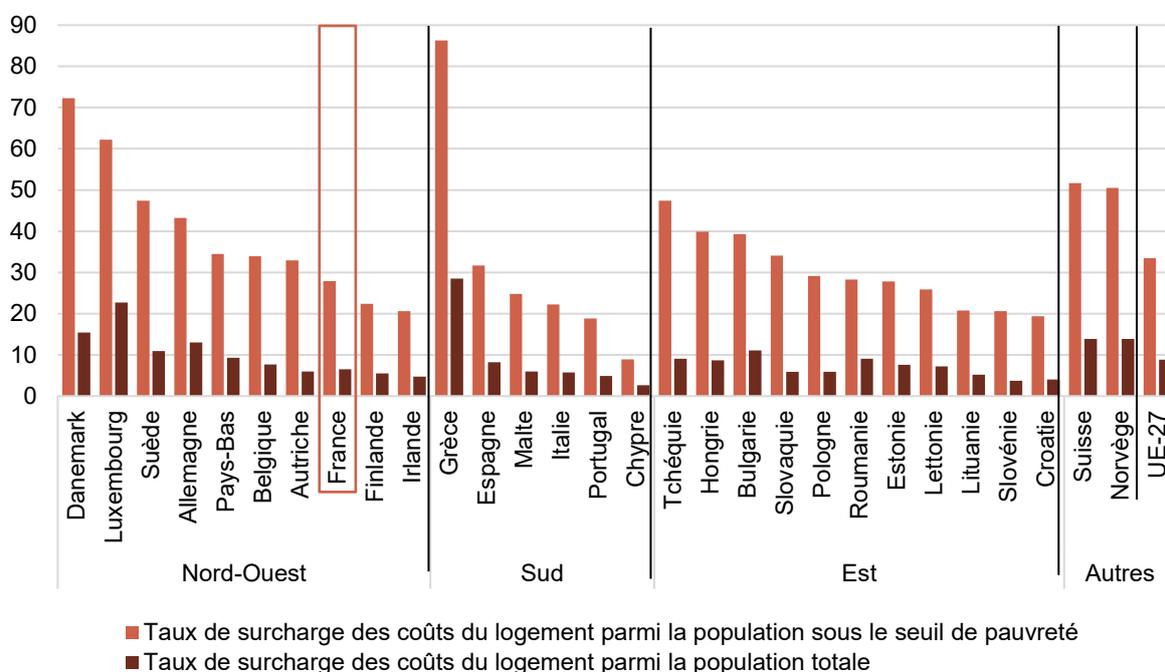
pauvreté sont les plus concernées : la surcharge des coûts du logement concerne 34 % d'entre elles, ce qui les place dans une situation d'autant plus précaire que ces coûts sont difficilement compressibles.

La moyenne européenne recouvre par ailleurs des différences considérables entre les pays. En 2023, la surcharge des coûts du logement dans la population totale est la plus élevée en Grèce (29 %), au Luxembourg (23 %) et au Danemark (15 %). Dans ces pays, parmi les citoyens qui vivent sous le seuil de pauvreté (niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian), 86 %, 62 % et 72 % respectivement sont confrontés à une surcharge des coûts du logement. À l'autre extrémité du spectre, en Slovaquie, en Croatie et à Chypre, moins de 4 % de la population totale vit dans un ménage consacrant plus de 40 % de son revenu disponible au logement.

En France, la surcharge des coûts du logement est modérée en comparaison des autres pays européens : 7 % de la population vit dans un ménage qui y est confronté. Cependant, les personnes vivant sous le seuil de pauvreté restent fortement touchées : 28 % d'entre elles font face à une surcharge des coûts du logement. Parmi les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest, la France fait partie de ceux dans lesquelles cette part est la plus faible ; par exemple en Allemagne, 40 % des personnes pauvres sont en situation de surcharge des coûts du logement.

Graphique 42 Taux de surcharge des coûts du logement parmi la population sous le seuil de pauvreté et parmi la population totale en 2023

En % de la population



Lecture > En 2023, 9 % de la population européenne vit dans un ménage où le coût total du logement (net des allocations logement) représente 40 % ou plus du revenu disponible total du ménage (net des allocations logement). Parmi la population qui vit sous le seuil de pauvreté (niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian), 34 % des personnes sont confrontées à une surcharge des coûts des logements.

Source > Eurostat, EU-SILC.

Encadré 7 L'enquête européenne sur les ressources et les conditions de vie

L'enquête européenne sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) est le volet français de l'enquête européenne SILC (Statistics on Income and Living Conditions) menée par panel – les individus étant suivis d'une année sur l'autre pendant neuf ans – et réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) depuis 2004. Elle couvre de nombreux domaines en lien avec la situation financière et les conditions de vie des ménages dits ordinaires, résidant en France métropolitaine et vivant en logement ordinaire (hors institutions).

Cette enquête n'identifie pas directement les logements sociaux, mais elle permet de distinguer les statuts d'occupation du logement (propriétaire ou locataire) et de repérer les personnes qui bénéficient de loyers à prix réduits ou gratuits par rapport à celles dont les loyers sont au prix du marché. Cette méthode ne permet toutefois pas d'identifier les locataires d'un logement social dont le loyer serait très proche du prix de marché, ce qui limite la précision des résultats obtenus pour certains pays (notamment la Suède ou le Danemark).

Le risque pauvreté-exclusion sociale en Europe

En 2023, les pays de l'Union européenne consacrent des sommes très variables au risque pauvreté-exclusion. Certains pays, comme la France ou les Pays-Bas, consacrent plus de 1 % de leur PIB à ce risque. D'autres, comme l'Allemagne ou les pays de l'est de l'UE-27, y consacrent moins de 0,3 %, en partie parce que la lutte contre l'exclusion sociale est assurée par les dépenses relatives à d'autres risques. En moyenne, la dépense par habitant s'élève à 490 euros PPA en France et 270 euros PPA dans l'UE-27. Près de 75 % de ces prestations sont versées en espèces en France comme en Europe.

Alors que les prestations visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont augmenté en euros constants entre 2012 et 2022 dans la quasi-totalité des pays de l'UE-27, les dépenses baissent en moyenne en Europe en 2023 (-7,4 %). La situation est cependant contrastée entre les pays : les montants alloués pour ce risque augmentent aux Pays-Bas (+18 %), en Espagne (+9 %) et en Slovaquie (+34 %), tandis qu'elles diminuent au Danemark (-12 %) et en Italie (-33 %). En France, les dépenses en euros constants pour le risque pauvreté-exclusion sociale diminuent de 5,5 % en 2023.

Des comparaisons internationales complexes

Le risque pauvreté-exclusion sociale regroupe l'ensemble des prestations qui sont destinées à lutter contre l'exclusion sociale et qui ne sont pas déjà spécifiquement dans le périmètre d'un autre risque : famille, vieillesse, invalidité, etc. (Eurostat, 2008). Il comprend des revenus minimums d'assistance, des services de première nécessité visant à aider les personnes vulnérables, ou encore des services d'hébergement et de réadaptation. En France, il comprend notamment le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité, le chèque énergie et des aides exceptionnelles sous condition de ressources.

En ce sens, la définition du risque pauvreté-exclusion sociale est résiduelle, ce qui rend l'exercice de comparaison internationale plus complexe que pour les autres risques. À titre d'exemple, les allocations sociales belges sont classées dans le risque emploi car elles correspondent au montant minimum des prestations chômage, qui sont dégressives et non limitées dans le temps : cela minore d'autant les dépenses du risque pauvreté-exclusion en Belgique (Marc, *et al.*, 2022a ; Collombet, *et al.*, 2020). L'examen des prestations sociales sous condition de ressources – qui ne recouvrent qu'en partie les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale – apporte un éclairage complémentaire sur les dépenses à destination des populations les plus défavorisées (voir la section Maladie-soins de santé et la suite de cette section).

La France et les Pays-Bas aux premiers rangs pour les dépenses du risque pauvreté-exclusion sociale

En 2023, le risque pauvreté-exclusion sociale représente en moyenne 2,4 % de l'ensemble des prestations sociales en Europe, soit 0,6 % du PIB des pays de l'UE-27 (*graphique 43*). Parmi les pays étudiés, les Pays-Bas y consacrent la part de PIB la plus élevée (1,5 %), suivis de la France (1,2 %). L'Italie, qui dépensait en 2022 une part plus importante de son PIB pour ce risque (1,4 %), voit cette part chuter en 2023 (0,9 %) après l'abrogation du « *reddito di cittadinanza*⁴⁷ » par le gouvernement (1,5 million de ménages bénéficiaient de ce revenu fin 2022 [INPS, 2023]).

Les Pays-Bas occupent également la première place en Europe en termes de dépense par habitant, avec près de 850 euros PPA⁴⁸, suivis par le Luxembourg (670 euros PPA) et le Danemark (550 euros PPA). La France se place en quatrième position avec 500 euros PPA par habitant environ, devant la Finlande (450 euros PPA). En Europe du Nord et de l'Ouest, les dépenses par habitant sont très hétérogènes, l'Allemagne et l'Irlande dépensent moins de 110 euros PPA par habitant pour ce risque. À l'exception de la Slovénie (280 euros PPA), les pays d'Europe de l'Est présentent les niveaux de dépenses les plus faibles d'Europe, inférieurs à 120 euros PPA par habitant. Ces niveaux s'expliquent en partie par le fait que la lutte contre l'exclusion sociale n'est que partiellement assurée par des prestations spécifiques, puisqu'elle repose aussi sur les prestations des autres risques.

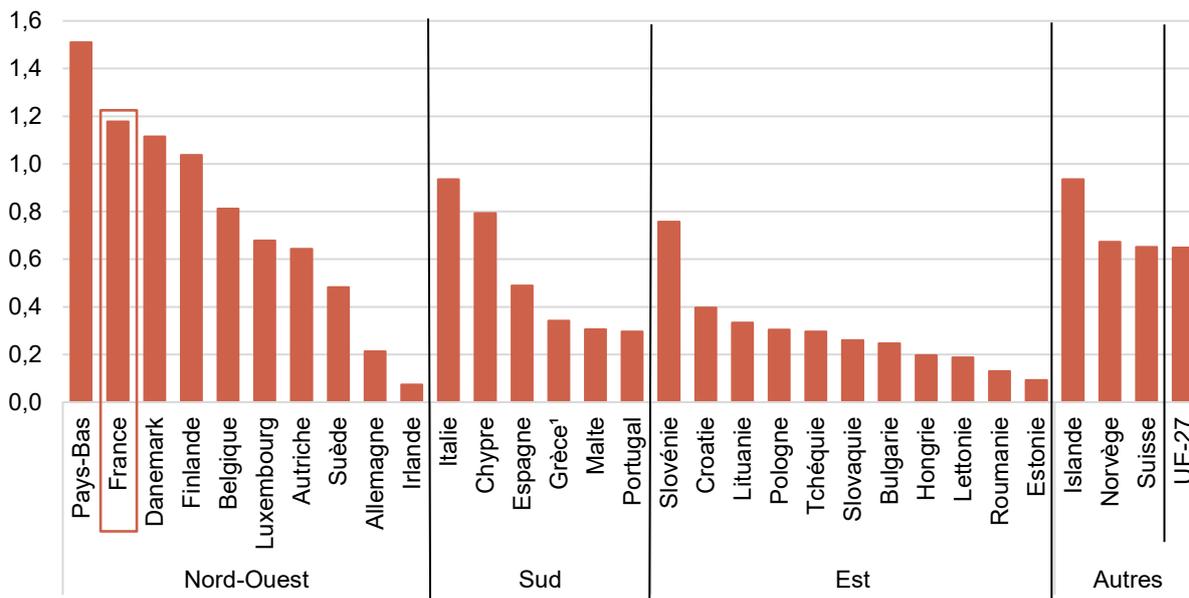
Dans la très grande majorité des pays de l'UE-27, les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale sont versées essentiellement sous condition de ressources (91 % dans l'UE-27). Dans certains pays dont la France, c'est le cas de la totalité des dépenses pour ce risque. Les prestations versées sans condition de ressources sont donc mineures en Europe, et ce sont essentiellement des prestations versées en nature (voir plus bas).

⁴⁷ Revenu minimum de droit commun en Italie, entré en vigueur en 2019. Il était initialement prévu que ce dispositif perdure jusqu'à la fin de l'année 2023, mais il a été finalement remplacé dès juillet 2023 par un chèque inclusion aux conditions d'éligibilité plus restrictives.

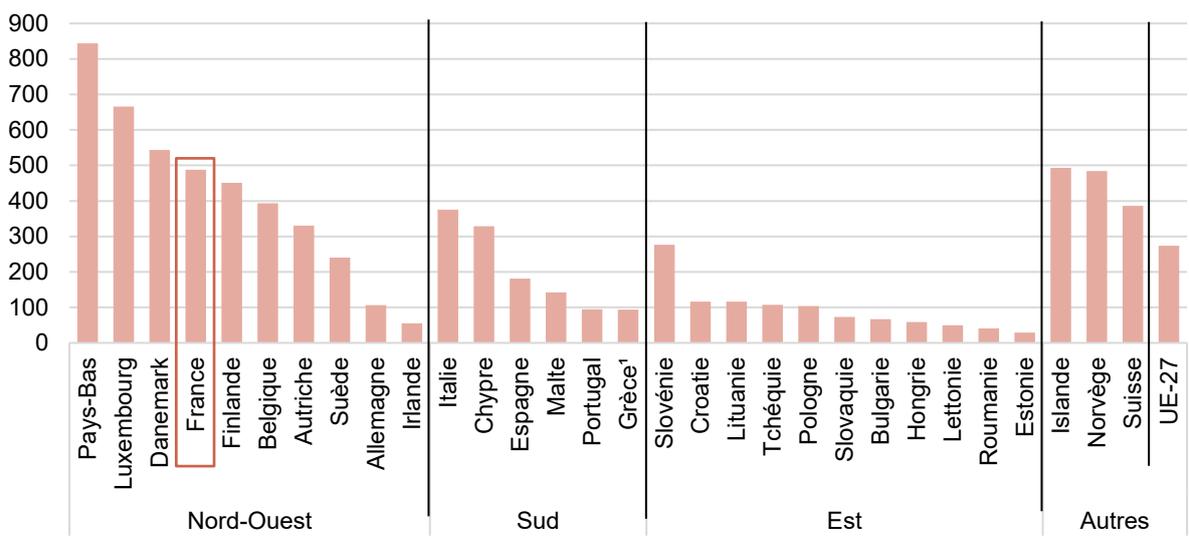
⁴⁸ La France est ici utilisée comme pays de référence, ce qui signifie que tout euro en PPA correspond à un euro en France.

Graphique 43 Prestations du risque pauvreté-exclusion sociale en 2023

Prestations en % du PIB



Prestations en PPA par habitant



1. Données 2022.

Note > À l'exception de la Grèce, tous les pays apparaissant sur ce graphique ont fourni des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2023. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), nous avons utilisé les chiffres de la dernière année disponible (2023 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2022 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, 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 2023, les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale représentent 0,6 % du PIB en moyenne dans les pays de l'UE-27. En euros PPA, les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale s'élèvent à 274 euros PPA par habitant.

Source > Eurostat, Sespros.

En Europe, les dépenses pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale diminuent de nouveau en 2023

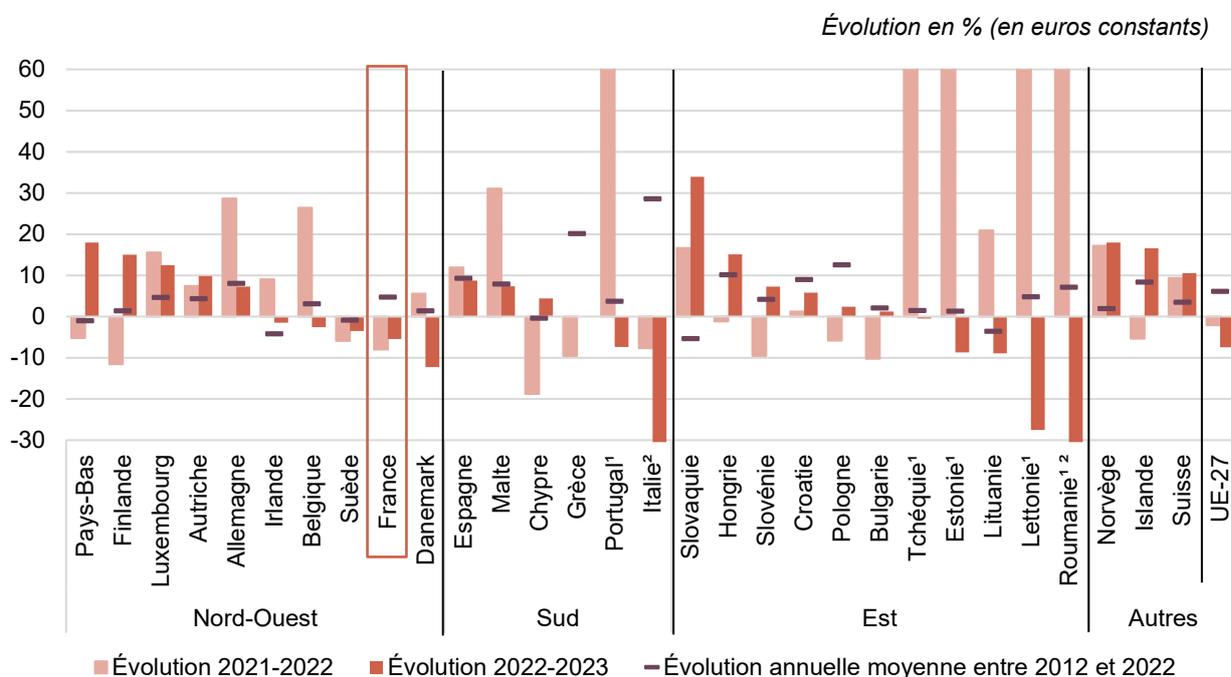
En 2023, les dépenses pour le risque pauvreté-exclusion sociale ont diminué en euros constants en Europe de 7,4 %, après -2,1 % en 2022 (*graphique 44*). Ces dépenses avaient augmenté dans l'UE-27 en 2020 et 2021 sous l'effet de la crise due au Covid-19 (Chardon-Boucaud, 2022), et plus généralement sur la période 2012-2022 (+6,1 % par an en moyenne).

La baisse constatée en 2023 n'est cependant pas uniforme en Europe, et plus de la moitié des pays voient, au contraire, leurs dépenses augmenter cette année-là : c'est par exemple le cas des Pays-Bas (+17,9 %), de l'Espagne (+8,7 %) et de la Slovaquie (+33,9 %). En Europe du Nord-Ouest, où les montants dépensés sont plus élevés, l'évolution est plus contenue : de -12,2 % au Danemark à +17,9 % aux Pays-Bas. En France, les dépenses diminuent de 5,5 % en euros constants en 2023, pour plusieurs raisons dont la baisse du nombre d'allocataires du RSA et par contrecoup de la non-reconduction d'une aide exceptionnelle versée en 2022. En Suède, les dépenses diminuent de 3,5 % en euros constants, en raison notamment de la diminution des prestations octroyées pour l'hébergement, du fait du recul de l'immigration depuis 2017 (Statistics Sweden, 2023).

Entre 2012 et 2022, les dépenses en euros constants ont augmenté en moyenne de 6,1 % par an dans l'UE-27. Cette croissance est globalement partagée dans l'UE-27, où seuls les Pays-Bas, l'Irlande, la Suède, Chypre la Slovaquie et la Lituanie ont connu une diminution de leurs dépenses. Au contraire, celles-ci augmentent très fortement en Italie (+28,6 % par an en moyenne) et en Grèce (+20,1 % par an) sur la période. En Italie, où aucune loi régissant le domaine de la Sécurité sociale n'existait avant l'an 2000 (Nizzoli, 2018), cette hausse des dépenses s'explique par la mise en place progressive de différentes mesures, telles que les bons alimentaires « social card » en 2008, le soutien pour l'inclusion active en 2016 (carte d'achat prépayée pour les membres de familles disposant de faibles ressources), le revenu d'insertion (REI) en 2017 ou encore le revenu de citoyenneté en 2019.

En France, les dépenses en euros constants ont augmenté de 4,7 % par an en moyenne sur la période. Cette hausse est liée d'une part au revenu de solidarité active (RSA) – hausse du nombre de bénéficiaires et revalorisation du montant de la prestation dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (adopté en 2013) – et d'autre part à la prime d'activité – mise en place en 2016 et fortement revalorisée en 2019 à la suite de la crise des Gilets jaunes. La dynamique soutenue de la hausse des dépenses en Allemagne (+8,0 % par an) s'explique à la fois par la réforme du revenu minimum garanti allemand en 2010 et par l'accueil de nombreux réfugiés en 2015. À la suite d'un arrêt de 2010 de la Cour constitutionnelle fédérale relatif à la situation des enfants vivant dans des foyers dépendants du revenu minimum garanti (IRES, 2018), cette allocation a été augmentée et indexée sur les salaires et non plus sur les prix. En 2015, l'Allemagne a accueilli un très grand nombre de réfugiés en provenance de Syrie, faisant croître les dépenses de pauvreté et d'exclusion sociale. Le durcissement du droit d'asile et l'instauration du Paquet Asile I (Asylpaket I) en 2016 ont mis un coup d'arrêt à cette croissance : les demandeurs d'asile ne reçoivent plus d'aides en espèces, mais leurs besoins de base sont désormais couverts par des prestations en nature (Tucci, 2016).

Graphique 44 Évolution des prestations du risque pauvreté-exclusion sociale entre 2012 et 2022, entre 2021 et 2022 et entre 2022 et 2023



1. Évolution 2021-2022 : Portugal (61 %), Tchéquie (75 %), Estonie (89 %), Lettonie (108 %), Roumanie (111 %).

2. Évolution 2022-2023 : Italie (-33 %), Roumanie (-28 %).

Note > À l'exception de la Grèce, tous les pays apparaissant sur ce graphique ont fourni des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2023. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27), nous avons utilisé les chiffres de la dernière année disponible (2023 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2022 sinon).

Lecture > Entre 2012 et 2022, en euros constants, dans l'UE-27, les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale ont augmenté en moyenne de 6,1 % par an. Elles ont diminué de 2,1 % entre 2021 et 2022, et de 7,4 % entre 2022 et 2023.

Source > Eurostat, Sespros.

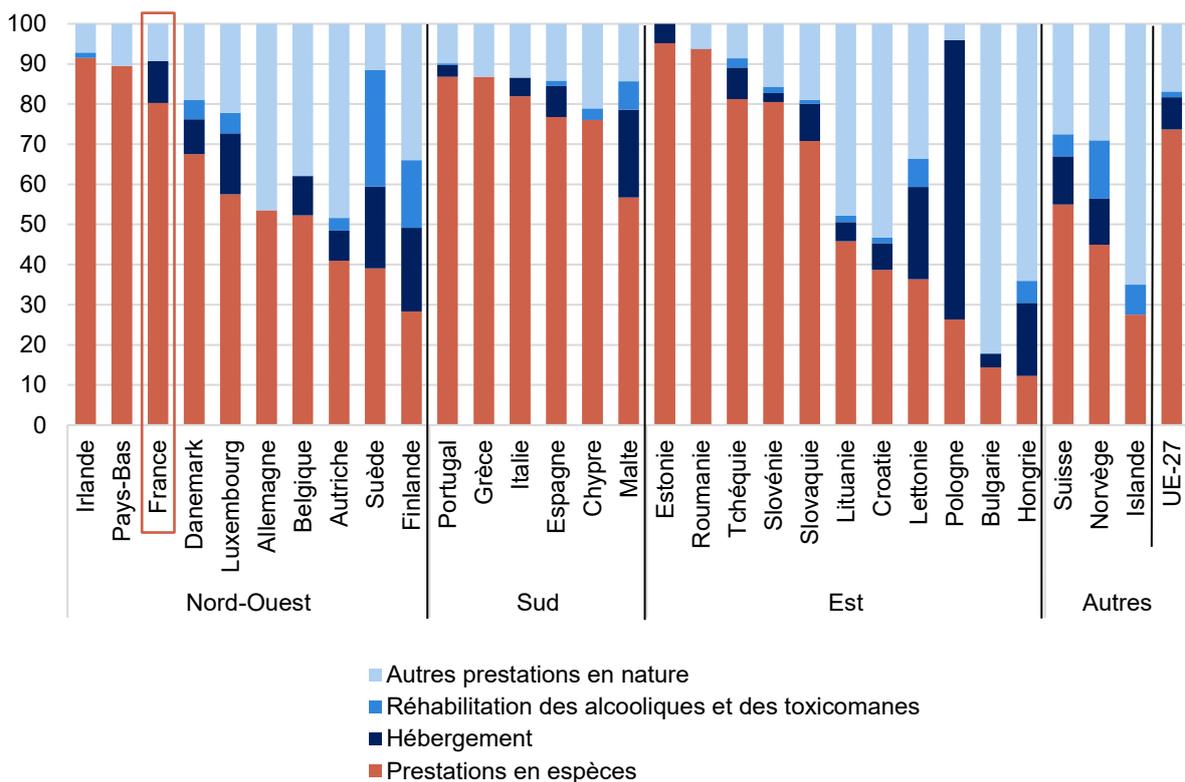
Les trois quarts des prestations du risque pauvreté-exclusion sociale sont versées en espèces en Europe

En Europe, près de 75 % des prestations du risque pauvreté-exclusion sociale sont versées en espèces (*graphique 45*). Dans l'Europe du Sud, les dépenses en espèces sont prépondérantes, sauf à Malte. La situation de l'Europe du Nord-Ouest et de l'Europe de l'Est est plus contrastée. La part des dépenses en espèces approche ou dépasse 90 % en Irlande, aux Pays-Bas en Estonie et en Roumanie, mais elle est inférieure à 40 % en Suède, en Finlande, en Pologne, en Bulgarie ou en Hongrie. La très grande majorité des prestations en espèces sont sous condition de ressources : 76 % en moyenne dans les pays de l'UE-27, 85 % en France. Le reste des prestations en espèces correspond principalement à des aides plus ponctuelles destinées aux personnes vulnérables pour les aider à surmonter certaines difficultés, le plus souvent versées par des institutions privées sans but lucratif (Eurostat, 2008).

Les prestations en nature rassemblent les prestations d'hébergement non comptabilisées dans le risque logement (centre d'accueil, foyers, placement en famille d'accueil, etc.), les prestations visant à la réadaptation des alcooliques et des toxicomanes, et d'autres prestations en nature, telles que l'accès à des foyers de jour, l'assistance dans la vie quotidienne, l'habillement, ou encore l'assistance juridique gratuite sous condition de ressources. Les prestations en nature relevant de la mise à disposition d'un hébergement constituent une large part (70 %) du risque pauvreté-exclusion sociale en Pologne, tandis que la Suède et la Finlande consacrent une part conséquente de leurs ressources dans la réadaptation des alcooliques et toxicomanes (29 % et 17 % respectivement). Les dépenses en nature représentent l'essentiel des prestations versées sans condition de ressources dans l'UE-27 : parmi ces dernières, 40 % correspondent à des prestations liées à l'hébergement, 17 % correspondent à des prestations pour la réadaptation des alcooliques et des toxicomanes, 33 % correspondent aux autres prestations en nature, et seules 10 % correspondent à des prestations en espèces. Ces parts varient cependant entre les pays.

Graphique 45 Structure des prestations du risque pauvreté-exclusion sociale en 2022

En % du total des prestations



Note > Les prestations en espèces sont : les compléments de ressources versés aux personnes ou aux familles dont les revenus sont insuffisants, ainsi que toutes les aides en espèces, même ponctuelles. Les prestations en nature sont : les hébergements, repas ou biens de première nécessité destinés aux plus vulnérables. Les politiques de réinsertion des alcooliques et des toxicomanes y sont également intégrées.

Lecture > En 2022, en France, les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale sont versées à 80 % en espèces et à 20 % en nature. Parmi les prestations en nature, 10,4 % sont des dépenses d'hébergement et 9,3 % constituent d'autres prestations versées en nature.

Source > Eurostat, Sespros.

L'Allemagne, parmi les pays les plus généreux pour les prestations sous condition de ressources, tous risques confondus

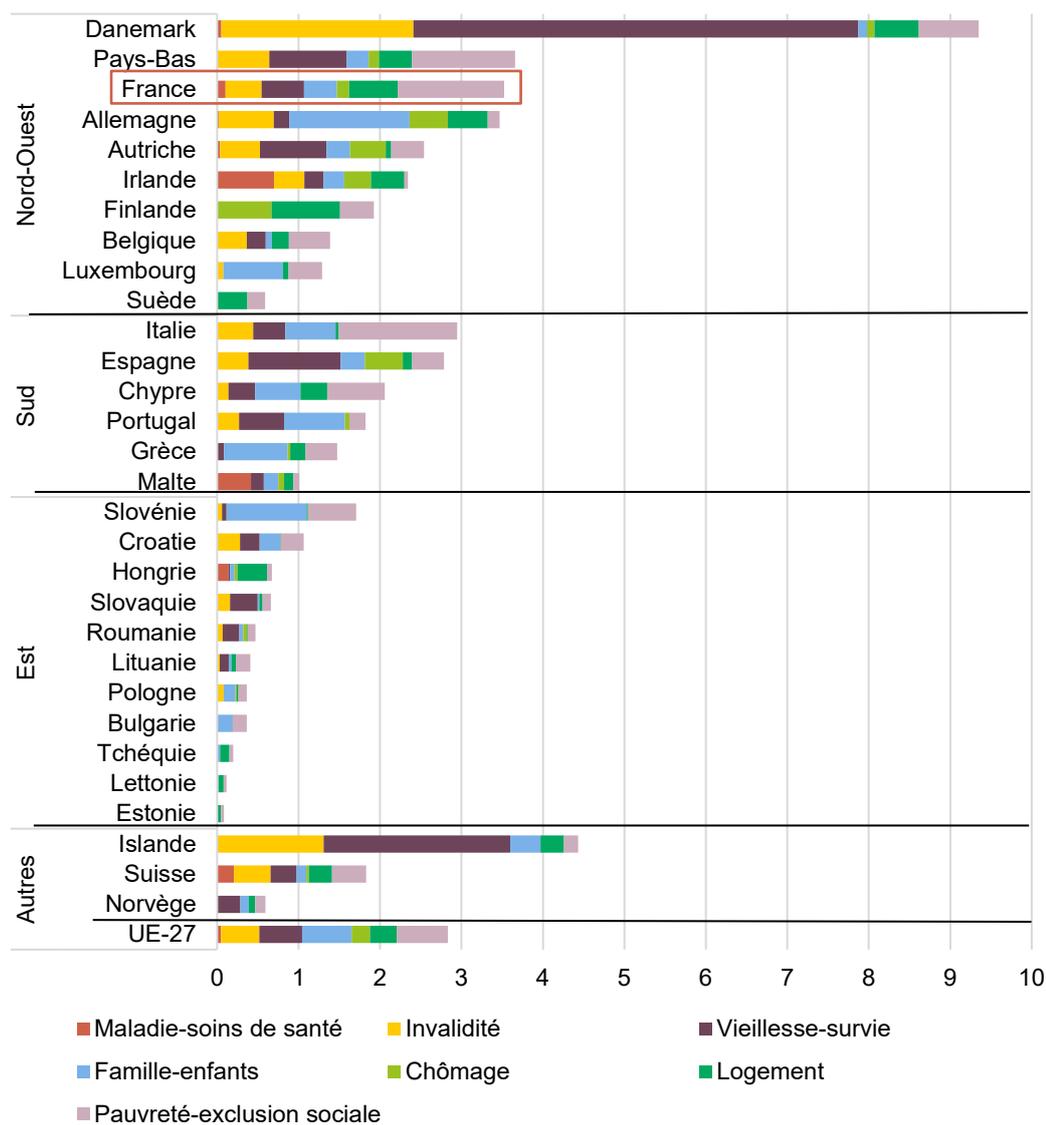
Dans certains pays, les dépenses en direction des foyers modestes sont assurées non pas *via* des prestations spécifiques classifiées en pauvreté-exclusion, mais *via* les autres risques. L'analyse des dépenses de prestations sous condition de ressources, tous risques confondus, corrige en partie ce biais induit par les nomenclatures de risque⁴⁹. Le total des aides sociales conditionnées aux ressources, pour l'ensemble des risques représente 2,8 % du PIB dans l'UE-27 (*graphique 46*). Au Danemark, près de 10 % du PIB est alloué aux aides sous condition de ressources, car la moitié des prestations vieillesse y sont délivrées sous condition de ressources (contre 4,2 % en moyenne dans l'UE-27). En Allemagne, les aides sociales versées sous condition de ressources, tous risques confondus, comptent pour 3,5 % du PIB. L'Allemagne se situe ainsi parmi les premiers pays de l'UE selon cette approche – juste derrière la France – alors qu'elle fait partie des derniers pour les dépenses du risque pauvreté-exclusion sociale.

En Allemagne ce ne sont pas les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale qui jouent le rôle de filet de sécurité, mais les prestations chômage : elles constituent un revenu minimal en cas d'absence de droit à l'indemnisation (Marc, *et al.*, 2022b), tandis que les prestations familiales et logement sont davantage conditionnées aux revenus qu'en France. À l'inverse, pour les pays de l'est de l'Europe, le fait de tenir compte de l'ensemble des prestations sous condition de ressources donne le même résultat que l'approche centrée sur le risque pauvreté-exclusion sociale, avec des niveaux de dépenses bien plus faibles que la moyenne européenne.

⁴⁹ En partie seulement, car d'un pays à l'autre les prestations sous condition de ressources ciblent plus ou moins les ménages modestes du fait de l'hétérogénéité des seuils d'éligibilité aux prestations.

Graphique 46 Montant de prestations versées sous condition de ressources en 2022

Parts en % du PIB



Note > En France, les prestations sous condition de ressources du risque invalidité sont principalement l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) et l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). Celles du risque vieillesse-survie sont essentiellement le minimum vieillesse, les pensions de réversion avec condition de ressources et l'hébergement des personnes âgées dépendantes. Celles du risque famille-enfants sont principalement le complément familial, la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), l'allocation jeune enfant (APJE) et les prestations d'hébergement et d'accueil. Pour le risque logement, les aides aux logements sont toutes sous condition de ressources. Enfin, l'essentiel des prestations du risque pauvreté-exclusion sociale sont sous condition de ressources. Pour les risques maladie-soins de santé (C2S) et chômage (ASS), les prestations sous condition de ressources sont très minoritaires.

Lecture > En 2022, en France, les dépenses pour le risque pauvreté-exclusion sociale conditionnées aux ressources représentent 1,3 % du PIB.

Source > Eurostat, Sespros.

■ POUR EN SAVOIR PLUS

- **Abela, A., Haskova, H., Kojan, B. H., Kotzeva, T., et al.** (2021). Child and family support policies across Europe. *European Family Support Network*.
- **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.
- **Arnaud, F. (dir.)** (2023, septembre). *Les dépenses de santé en 2022 – Édition 2023*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-Santé.
- **Cabannes, PY., Echegu O.** (2024, octobre). *Minima sociaux et prestations sociales – Ménages aux revenus modestes et redistribution – Édition 2024*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-Social.
- **Caisse des dépôts** (2020, juillet-août). Éclairages – Logement social et territoires. *Banque des territoires*, 22.
- **Central statistics office** (2023). Modified GNI. *National Accounts Explained*.
- **Chardon-Boucaud, S.** (2022, juillet). Dépense de santé en Europe : une forte hausse en 2020 sous l'effet de la pandémie de Covid-19. DREES, *Études et Résultats*, 1238.
- **CLEISS** (2023a). *Le régime irlandais de sécurité sociale (salariés)*. Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale.
- **CLEISS** (2023b). Âges légaux de départ à la retraite dans les pays européens. *Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale*.
- **CLEISS** (2023c). *Le régime slovaque de sécurité sociale (salariés)*. Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale.
- **CLEISS** (2023d). *Le régime italien de sécurité sociale*. Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale.
- **CLEISS** (2023e). *Le régime letton de sécurité sociale (salariés)*. Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale.
- **CLEISS** (2024). *Le régime lituanien de sécurité sociale*. Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale.
- **Coeuré, B.** (2021, juillet). *Rapport final du comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19*. France Stratégie.
- **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., Hiltunen, A., Leprince, F., Ortalda, L.** (2020, décembre). *Les minima sociaux au sein de l'Union européenne*. CAF, mission des relations européennes, internationales et de la coopération.
- **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.
- **Commission européenne** (2011). Taxation trends in the European Union. *Data for the EU Member States, Iceland, and Norway*.
- **Commission européenne** (2018). Poland: Effects of the child allowance programme "Family 500+". *ESPN Flash Report 2018/34*.
- **Commission européenne** (2021). *Rapport 2021 sur l'adéquation des pensions* [The 2021 Pension Adequacy Report].
- **Commission européenne** (2023a). 2023 Country report. Poland. *Institutional Paper 245*. European Economy.
- **Commission européenne** (2023b). 2023 Country Report. *Commission staff working document*. Recommendation on the 2023 National Reform Programme of Slovakia and delivering a Council opinion on the 2023 Stability Programme of Slovakia.
- **Commission européenne** (2023c). *Accessibility of public transportation in Slovenia*. AccessibleEU.
- **Commission européenne** (2024). *The 2024 pension adequacy report : current and future income adequacy in old age in the EU*. Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Office des publications de l'Union européenne, volume I.
- **COR** (2021). *Le patrimoine des retraités*. Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites à partir de statistiques de l'Insee.
- **Danish Agency for Labour Market and Recruitment** (2021). *Folkepensionsalderen nu og fremover [L'âge national de la retraite, aujourd'hui et demain]*.
- **DG Trésor** (2021). *Le logement social aux Pays-Bas, un modèle historique en cours de réforme*. Ministère de l'économie, des finances, et de la souveraineté industrielle et numérique. Direction générale du Trésor.

- **Dherbécourt, C., Didier, M., Lefebvre, G.** (2023, décembre). *La protection sociale en France et en Europe en 2022 – Résultats des comptes de la protection sociale – Édition 2023*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-Social.
- **Direction de la Sécurité sociale** (2023). *Les chiffres clés de la Sécurité sociale, 2022*.
- **Dubois, Y. Koubi, M.** (2017). La réforme des retraites de 2010 : quel impact sur l'activité des séniors ? *Économie & Prévision*, 211-212, pp. 61-90.
- **Duggan, M., Singleton, P., Song, J.** (2007). Aching to Retire? The Rise in the Full Retirement Age and its Impact on the Social Security Disability Rolls. *Journal of Public Economics*, vol. 91, 7-8, pp. 1327-1350.
- **Eurostat** (2008). *Le Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (Sespros)*. Manuel Sespros.
- **Eurostat** (2021). *Indicateur conjoncturel de fécondité*. Base de données Eurostat.
- **Eurostat** (2022). *Glossaire : Taux de privation matérielle et sociale sévère (SMSD)*. SILC.
- **Eurydice** (2023). *Netherlands: National reforms in early childhood education and care*. Ongoing reforms and policy developments.
- **Fatton H., Ponton, C.** (2021, septembre). Les mesures d'urgence mises en place pendant la crise en Europe. *Trésor-Éco*, 289.
- **Froloff, A.** (2024). La dette publique des états de l'Union européenne. *Toute l'Europe, Emploi et social*.
- **Gannon, F., Le Garrec, G. Touzé, V.** (2022). Les systèmes de retraite face au vieillissement. *Revue de l'OFCE, 2022, D'un quinquennat à l'autre : une contribution au débat, Hors série*, pp.79-117.
- **Gleizes, F., Legleye, S., Pla, A.** (2021). Une personne sur cinq est en situation de pauvreté monétaire ou de privation matérielle et sociale. Insee, *Insee Focus*, 261.
- **Gonzalez, L., et al.** (2021, septembre). *Les dépenses de santé en 2020. Résultats des comptes de la santé – Édition 2021*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-Santé.
- **Government of Ireland** (2023). *Housing for All Q4 2023 Progress Report*. Department of the Taoiseach.
- **HCFEA** (2019). *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*. Rapport.
- **Haut Conseil du financement de la protection sociale** (2017). *Les périmètres des dépenses de protection sociale en comparaison internationale*. Rapport.
- **Instituto nazionale della previdenza sociale** (2021). *Pensioni decorrenti nel 2021 e primo trimestre 2022: i dati [Pensions à compter de 2021 et premier trimestre 2022 : les données]*.
- **Instituto nazionale della previdenza sociale** (2023). *Appendice Statistica (2019-2022) – Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza*. Dicembre 2022.
- **Insee** (2020). *Définitions prix courants – prix constants*.
- **Insee** (2023). *Taux d'emploi selon le sexe dans l'Union européenne en 2023*.
- **Insee** (2024). Revenus et patrimoine des ménages. *Insee références*.
- **International Trade Union Confederation** (2022). **Fiscal reforms that fall flat? The social and economic impacts of flat tax and social security reforms in Eastern Europe**.
- **IRES** (2018, décembre). Numéro spécial – Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes. *Chronique internationale de l'IRES*, 164.
- **Korosteleva** (2022). The Implications of Russia's Invasion of Ukraine for the EU Energy Market and Businesses. *British Journal of Management*, volume 33, issue 4.
- **La Moncloa** (2023). *Pension reform: what are its keys and who benefits from it?* Official website of the president of the Government of Spain and the Council of Ministers.
- **Leon et Pavolini** (2014). 'Social Investment' or Back to 'Familism': The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain. *South European Society & Politics*.
- **Leroux, I.** (2022, décembre). *L'aide et l'action sociales en France, perte d'autonomie, handicap, protection de l'enfance et insertion – Édition 2022*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-Social.
- **Marc, C., Lefebvre, G., Portela, M.** (2022a). *La protection sociale en France et en Europe en 2021 – Édition 2022*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-Social.
- **Marc, C., Portela, M., Hannafi, C., Le Gall, R., Rode, A., Laguërodie, S.** (2022b). Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe – Un phénomène d'ampleur qui peine à susciter le débat. *DREES, Les Dossiers de la DREES*, 94.
- **Marino, A.** (2023). *Les retraités et les retraites – Édition 2023*. 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.
- **Ministerul Muncii și Solidarității Sociale** (2022). National strategy for the rights of persons with disabilities. "An equitable Romania" 2022-2027. Ministère roumain des solidarités et de la santé.

- **Ministry of family, labour, and social policy** (2019). What has changed in the “Family 500+” programme since 1 July 2019. Republic of Poland.
- **Ministry of family, labour and social policy** (2022). Next year, the lowest old-age pension and disability pension will increase by at least PLN 250. Republic of Poland.
- **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.
- **Nizzoli, C.** (2018). Le revenu de citoyenneté comme programme phare du Mouvement 5 étoiles. *Chronique Internationale de l'IRES*, (1), 96-104.
- **OCDE** (2015). *Pensions liées à la rémunération : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*. Éditions OCDE, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en.
- **OCDE** (2021). *Panorama des pensions 2021 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*. Éditions OCDE, <https://doi.org/10.1787/878b2235-fr>.
- **OCDE** (2023a). *OECD Economic Outlook*. Volume 2023, Issue 2.
- **OCDE** (2023b). *Taxing Wages 2023: Indexation of Labour Taxation and Benefits in OECD Countries*. Éditions OCDE.
- **OCDE** (2024). *Society at a Glance 2024*. OECD Social Indicators. 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.
- **Portal de serviços públicos da República Portuguesa** (2023). *Request an increase of the allowance for single-parent families*. The Portuguese public services portal.
- **República Portuguesa** (2018). *Governo lança Programa Acesso + Promoção de Acessibilidade Inclusiva*.
- **Scanlon, K., Vestergaard, H.** (2010). *Danemark, ou l'art de résoudre des problèmes inexistantes*. Dans *Le logement social en Europe au début du XXI^e siècle : La révision générale*. Rennes, France : Presses universitaires de Rennes.
- **Serowaniec, M.** (2023). The Debudgetisation of Public Finances in Poland After Covid-19 and the War in Ukraine. *Politics and Governance*, 11(4), 62-72. doi : <https://doi.org/10.17645/pag.v11i4.7242>
- **Service fédéral des pensions** (2021). *Âge de la pension*.
- **Statistics Sweden** (2023). Social security in Sweden 1993-2021. *Statistical News*.
- **TISS** (2024). *Le modèle autrichien d'habitation : entre production à grande échelle et pérennisation de l'abordabilité*.
- **Tucci, I.** (2016). L'accueil et l'intégration des migrants en Allemagne : les limites de l'hospitalité et de la solidarité. *Migrations société*, 166, pp. 15-35.
- **Unédic** (2021). *Tableau de données comparatives sur l'assurance chômage dans 15 pays d'Europe, 2021*.

Les Dossiers de la DREES
N° 127 • janvier 2025

La protection sociale
en Europe en 2023

Directeur de la publication
Fabrice Lenglard

Responsable d'édition
Valérie Bauer-Eubriet

ISSN
2495-120X

Ministères sociaux
Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

14, avenue Duquesne - 75 350 Paris 07 SP
Retrouvez toutes nos publications sur drees.solidarites-sante.gouv.fr et nos données sur www.data.drees.sante.fr
