

En 2024, les dépenses de prestations de protection sociale représentent en moyenne 27,3 % du PIB dans les pays de l'Union européenne à 27 (UE-27) et 31,9 % 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, les pays du Sud étant plus hétérogènes. La France est le deuxième pays d'Europe pour la part de PIB consacrée aux dépenses de prestations de protection sociale, derrière la Finlande.

Les dépenses de prestations sociales ont progressé en euros constants dans tous les pays de l'UE-27 dans un contexte de ralentissement de l'inflation : +3,8 % dans l'UE-27 en 2024, après +1,6 % par an entre 2013 et 2023. Dans la plupart des pays, dont la France, les dépenses progressent plus vite en 2024 que dans la décennie précédente. Dans l'UE-27, plus des trois quarts des dépenses de protection sociale (77 %) sont concentrées sur les risques vieillesse-survie et maladie. Les dépenses sociales ne sont que très minoritairement versées sous condition de ressources (11 % en moyenne), principalement pour les risques logement et pauvreté et exclusion sociale.

En 2024, les prestations sociales représentent en moyenne 27,3 % du PIB dans les pays de l'UE-27

En 2024, 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, et hors dépenses de gouvernance – atteignent en moyenne 27,3 % du PIB des pays de l'Union européenne à 27 (UE-27), selon les premières estimations. Cela correspond à 12 190 euros en parité de pouvoir d'achat (PPA)¹ par habitant (graphique 1). L'importance des systèmes de protection sociale varie selon les régions. C'est en Europe du Nord et de l'Ouest que l'on dépense le plus pour la protection sociale en part de PIB : hormis le Luxembourg et l'Irlande², tous les pays du Nord-Ouest sont au-dessus de 25 % du PIB. Dans le reste de l'UE-27, seules l'Italie et l'Espagne atteignent des niveaux comparables, les autres pays oscillant généralement autour de 20 %.

L'écart entre l'Europe du Nord-Ouest et le reste de l'UE-27 est encore plus important lorsqu'on raisonne en dépense par habitant, reflétant les écarts de PIB par tête entre régions. Ainsi, la dépense sociale dépasse-t-elle 13 000 euros PPA dans les pays du Nord-Ouest, soit deux fois plus que dans la plupart des pays d'Europe de l'Est ou en Grèce.

La France consacre 31,9 % de son PIB aux prestations de protection sociale, le niveau le plus élevé d'Europe derrière la Finlande (32,5 %). En dépense par habitant, la France est classée neuvième en Europe (13 620 euros PPA par habitant), à un niveau proche de celui de la Finlande, du Danemark, de la Suède et de la Belgique. Le Luxembourg a la dépense par habitant la plus élevée d'Europe (environ 24 000 euros PPA), en dépit d'une part relativement faible de son PIB consacrée à la protection sociale (22,6 % du PIB) grâce à un PIB par habitant particulièrement élevé. L'Autriche et l'Allemagne comptent parmi les premiers pays, tant en ce qui concerne la dépense par habitant (autour de 17 000 et 16 000 euros PPA respectivement) que la part de PIB (31,8 % et 29,8 %). Parmi les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest, l'Irlande fait exception, puisque le pays consacre seulement 12,4 % de son PIB à la protection sociale, pour environ 10 500 euros par habitant PPA.

Les pays du sud de l'Europe se trouvent dans une situation intermédiaire et sont hétérogènes. L'Italie et l'Espagne ont des niveaux de dépenses proches des standards du Nord-Ouest en part de PIB (28,3 % et 25,1 %), mais sont à des niveaux plus faibles en dépenses par habitant (12 000 euros et 8 000 euros PPA environ), tandis que la Grèce et le Portugal sont plus proches des pays de l'Est, dont les niveaux de dépenses sociales sont plus faibles.

¹ La parité de pouvoir d'achat (PPA) est 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).

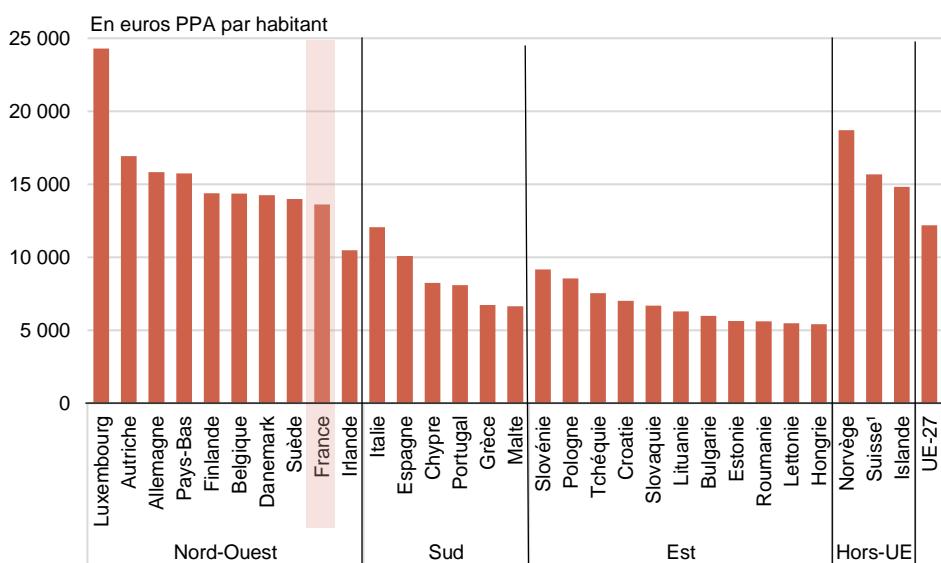
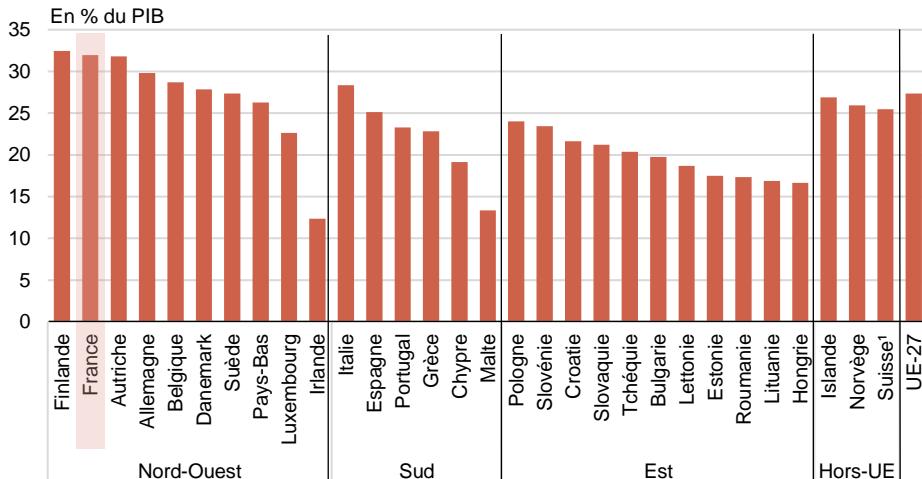
² En Irlande, la faible part des prestations de protection sociale dans le PIB s'explique en partie par un PIB

élevé, dont une portion significative provient de la localisation de multinationales qui n'ont pas de retombées directes pour les résidents irlandais (Central statistics office, 2023) ; en ce sens, le PIB irlandais est moins représentatif de l'activité économique domestique que dans d'autres pays européens.

Ces derniers allouent des sommes globalement inférieures à celles du reste de l'Europe pour la protection sociale, tant en pourcentage du PIB qu'en euros PPA par habitant. La Hongrie est le pays à plus

faible dépense sociale (16,6 % du PIB, 5 500 euros PPA par habitant environ). La Slovénie et la Pologne sont ceux qui dépensent le plus (autour de 24 % du PIB, et 9 000 euros PPA).

Graphique 1 Prestations de protection sociale en 2024



1. Données 2023.

Note > Les PPA présentées ici utilisent la France comme pays de référence, de telle sorte que chaque euro corresponde à un « euro français ».

Lecture > En 2024, les prestations sociales représentent 28,3 % du PIB en Italie. En PPA, les dépenses de protection sociale s'élèvent à 12 056 euros PPA par habitant en Italie.

Source > Eurostat, Sespros.

Au sein des pays de l'OCDE, la dépense sociale en part de PIB est plus élevée en France et dans les pays au nord-ouest de l'UE

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 économiques (OCDE), et le Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (Sespros) d'Eurostat (*encadré 1*), car ces deux entités utilisent deux cadres d'harmonisation comptable qui présentent quelques différences notables (*encadré 2*).

En 2022, année des dernières données disponibles pour la France, les prestations sociales publiques atteignent 31,4 % du PIB¹ (*graphique 2*), un niveau significativement plus élevé qu'aux États-Unis, au Canada ou au Japon (respectivement 19,0 %, 19,3 % et 25,4 %). 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. 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 30,9 % du PIB aux États-Unis, contre 35,0 % en France.

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

Sespros (Esspros en anglais) 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 et exclusion sociale.

En France, Sespros est alimenté par les comptes de la protection sociale produits par la Drees. En 2023 et 2024, dans ce Panorama, le total des dépenses françaises pour chacun des risques Sespros est très proche des chiffres disponibles sur le site Internet 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), alors qu'il s'agit de deux sous-risques distincts 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 Panorama, les données précoces 2024 sont présentées lorsqu'elles sont disponibles, tandis que les données 2023 sont présentées pour compléter l'analyse.

Encadré 2 SOCX : la base de données des dépenses sociales produite par l'OCDE

La base de données des dépenses sociales (SOCX) contient, pour 38 pays de l'OCDE, des données comparables sur les dépenses sociales publiques et privées (obligatoires et volontaires) par programme de dépenses (santé, vieillesse, famille, etc.).

Contrairement à la base de données Sespros, dans laquelle les dépenses de gestion et d'administration des systèmes de protection sociale peuvent être distinguées dans le total des dépenses, la base de données SOCX les intègre sans qu'il soit possible de les isoler.

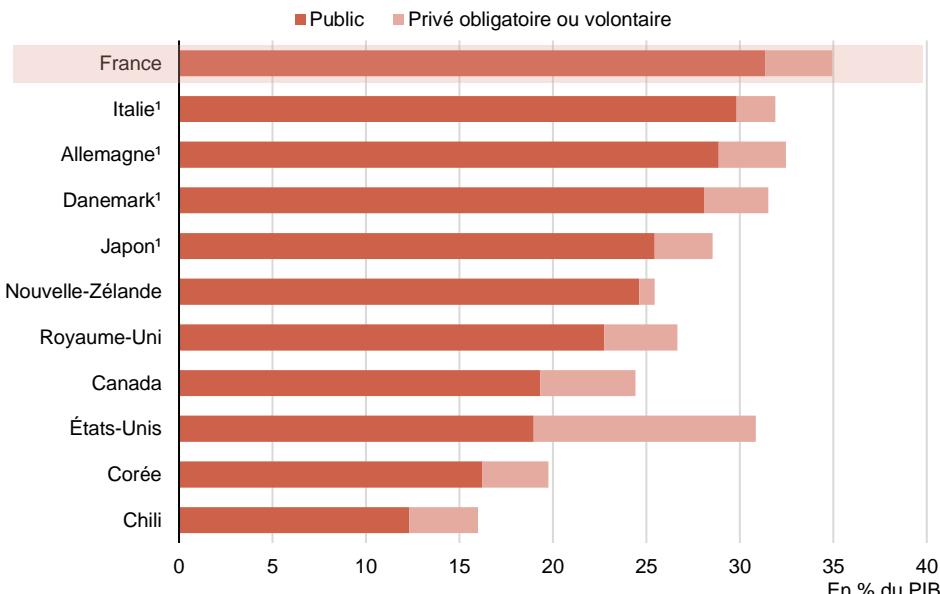
SOCX intègre aussi l'ensemble des prestations sociales financées par des opérateurs privés. Dans Sespros, seuls les régimes obligatoires, les contrats collectifs des organismes d'assurance et les prestations extra-légales sont considérés. Les dépenses de prestations sociales publiques incluses dans SOCX comprennent l'ensemble des dépenses engagées par l'État, les autorités locales et les 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 pré-élémentaire 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. Pour les pays de l'UE-27, la comparabilité des données de la base SOCX est parfois limitée (HCFIPS, 2017).

¹ La base de données SOCX distingue trois catégories de dépenses : les dépenses sociales publiques, les dé-

penses privées obligatoires et les dépenses privées volontaires ; ces dernières ne sont comptabilisées dans Sespros que pour les contrats collectifs.

Graphique 2 Prestations de protection sociale publiques et privées au sein des pays de l'OCDE en 2022 (nomenclature SOCX)



1. Données 2021.

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 non collectives, les dépenses d'éducation pour les enfants de moins de 6 ans et l'ensemble des prestations d'accompagnement des chômeurs.

Lecture > En 2022, les prestations sociales représentent 35,0 % du PIB en France, dont 31,4 % de prestations sociales publiques et 3,6 % de prestations privées obligatoires ou volontaires.

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

En 2024, les dépenses progressent plus vite que l'inflation dans l'ensemble des pays de l'UE-27

En 2024, les dépenses de protection sociale progressent dans tous les pays de l'UE-27, en euros courants et en euros constants, c'est-à-dire respectivement avant et après correction de la hausse des prix à la consommation (*encadré 3*). La France fait partie des pays où les prestations augmentent le moins en 2024 : +4,8 % en euros courants et +2,6 % en euros constants¹, contre +6,9 % et +3,8 % dans l'UE-27.

En euros constants, les dépenses sont en hausse dans tous les pays, variant de +0,9 % en Suède à +14,9 % en Estonie. Les dépenses en euros constants augmentent particulièrement dans les pays de l'est de l'Europe en 2024 : +8,8 % en Bulgarie, +9,3 % en Roumanie, et au-delà de +10 % en Slovaquie, en Pologne, en Croatie et en Estonie. Dans le reste de l'UE-27, seule Malte présente une hausse comparable. La forte croissance de l'ensemble des dépenses de protection sociale dans

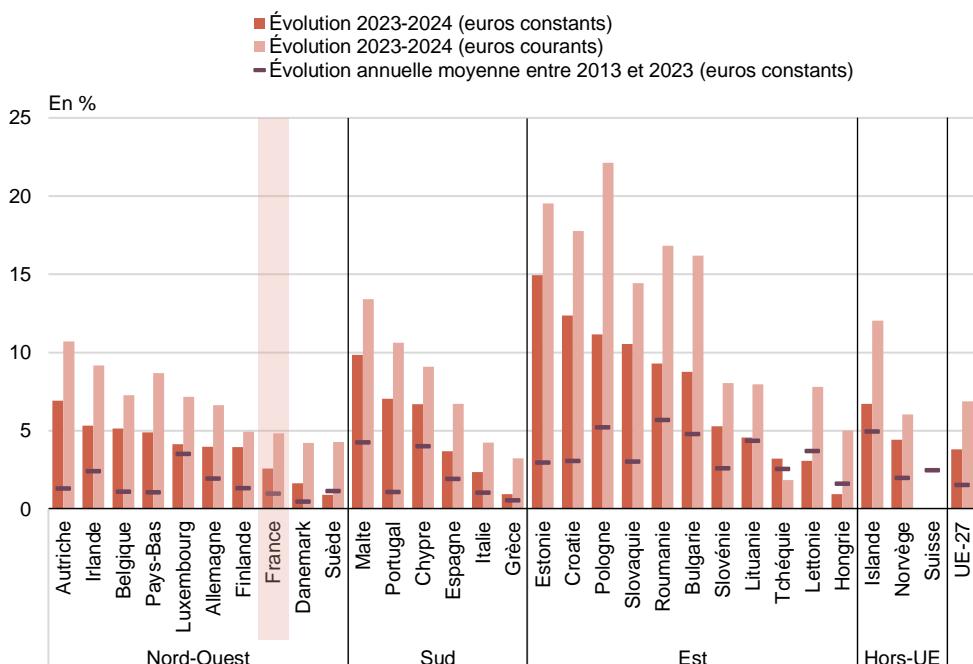
ces pays s'explique par la hausse des dépenses des principaux risques (risques maladie et vieillesse-survie). Dans le cas des prestations du risque vieillesse-survie, ces hausses sont dues notamment aux règles d'indexation des pensions de retraite sur les prix de l'année précédente² (*fiche 14*), alors même que l'inflation ralentit en 2024 (*fiche contexte*), ce qui entraîne une augmentation de la dépense en euros constants.

La progression des dépenses en 2024 est supérieure à celle observée en moyenne chaque année entre 2013 et 2023 dans la quasi-totalité des pays de l'UE-27 (*graphique 3*), à l'exception de la Suède, de la Lettonie et de la Hongrie. Ainsi, les dépenses en euros constants ont-elles augmenté de 1,6 % par an en moyenne sur la période dans l'UE-27. En France, la hausse est plus contenue : elle était de +1,0 % par an en moyenne entre 2013 et 2023. Sur les années 2022 et 2023, les dépenses ont baissé en euros constants dans de nombreux pays, du fait des niveaux élevés d'inflation.

¹ Le champ des dépenses Sespros, ainsi que l'indice des prix utilisé, sont légèrement différents de ceux des fiches France du Panorama, ce qui induit un léger écart sur l'évolution des dépenses (*encadré 1* et *encadré 3*).

² En Bulgarie, en Croatie, en Pologne et à Malte, l'indexation des pensions est mixte et prend en compte à la fois l'évolution des prix et des salaires (Commission européenne, 2021).

Graphique 3 Évolution des prestations de protection sociale entre 2013 et 2023, et entre 2023 et 2024



Note > L'indice des prix utilisé pour le calcul en euros constants est le déflateur de la consommation effective (encadré 3).

Lecture > En Pologne, les dépenses de protection sociale ont augmenté de 11,2 % entre 2023 et 2024 en euros constants (22,1 % en euros courants) et de 3,2 % par an en moyenne entre 2013 et 2023.

Source > Eurostat, Sespos.

Encadré 3 Analyser les évolutions des dépenses : des euros courants aux euros constants

Les montants en euros constants permettent de comparer les niveaux de dépenses à plusieurs périodes différentes en tenant compte des variations des 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 : (i) l'IPC harmonisé (IPCH) et (ii) 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.

Les retraites et les dépenses de santé, principaux postes de dépenses de protection sociale en France, comme dans l'UE-27

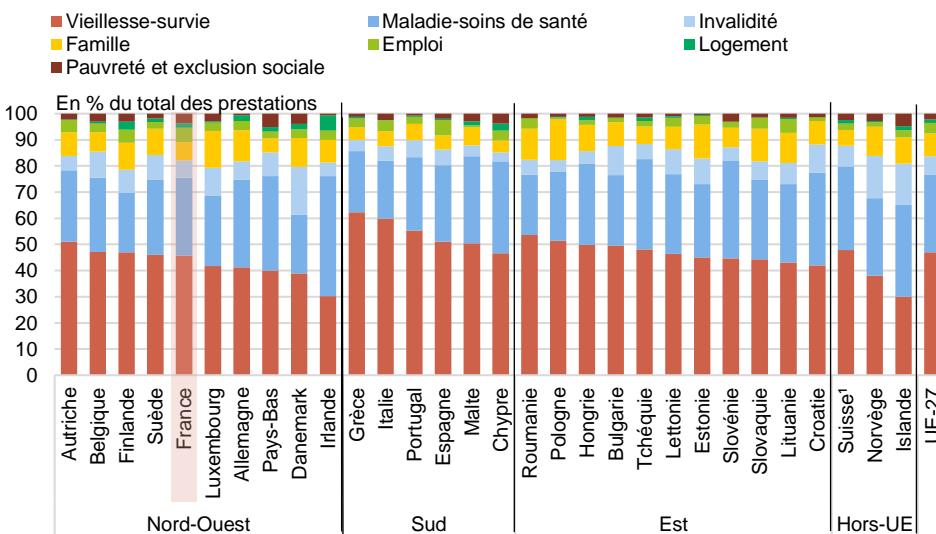
En 2024, le risque vieillesse-survie constitue le premier poste de dépenses de protection sociale dans l'ensemble des pays européens, à l'exception de l'Irlande et de l'Islande (graphique 4). Ces prestations comprennent principalement le versement des pensions de retraite et représentent 47 % de l'ensemble des prestations sociales en moyenne dans l'UE-27. Cette part varie selon les caractéristiques démographiques du pays et le degré de mutualisation ou de redistribution en matière de retraite (fiche 14). Ainsi, en Irlande, le niveau de dépenses de protection sociale du risque maladie est plus élevé que celui du risque vieillesse-survie (respectivement 46 % et 30 %) car d'une part, la population est relativement jeune (23,0 % de sa population a moins de 18 ans, soit le niveau le plus élevé d'Europe) et d'autre part, le système irlandais repose en partie sur les pensions privées, volontaires ou d'entreprises, non comptabilisés dans Sespros : environ la moitié des salariés souscrivent à ces régimes professionnels facultatifs (Gannon, *et al.*, 2022). Pour cette raison, le taux de remplacement¹ agrégé des retraites en Irlande est parmi les plus bas d'Europe.

À l'opposé, la part des prestations relevant de la vieillesse-survie est très importante, notamment dans des pays du sud de l'Europe (Grèce, Italie, Espagne et Portugal), qui y allouent plus de 50 % du total de leurs prestations. En Italie et au Portugal, les personnes de 60 ans ou plus représentent plus d'un quart de la population totale et le taux de remplacement des retraites est élevé. En France, ces prestations représentent 46 % des prestations totales, légèrement en dessous de la moyenne européenne.

Le risque maladie est, dans la plupart des pays, 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 46 % en Irlande. En France, ce risque représente 30 % du total des prestations ce qui est proche de la moyenne européenne (fiche 15).

Les montants de dépenses pour les autres risques sont nettement plus faibles et varient d'un pays à l'autre. En 2024, dans l'Union européenne, les autres risques – famille, invalidité, emploi, logement et pauvreté-exclusion sociale – représentent 23 % de l'ensemble des prestations (24 % en France). Cette part est particulièrement élevée dans les pays scandinaves (39 % au Danemark, 30 % en Suède) et au Luxembourg (32 %), et plus faible dans les pays du sud de l'Europe (14 % en Grèce, 16 % à Malte, 17 % au Portugal).

Graphique 4 Structure des prestations de protection sociale par risque en 2024



1. Données 2023.

Lecture > En 2024, en Autriche, le total des prestations sociales est composé à 51 % des prestations vieillesse-survie, à 27 % des prestations maladie, à 6 % 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 et exclusion sociale.

Source > Eurostat, Sespros.

1. 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 (fiche 14).

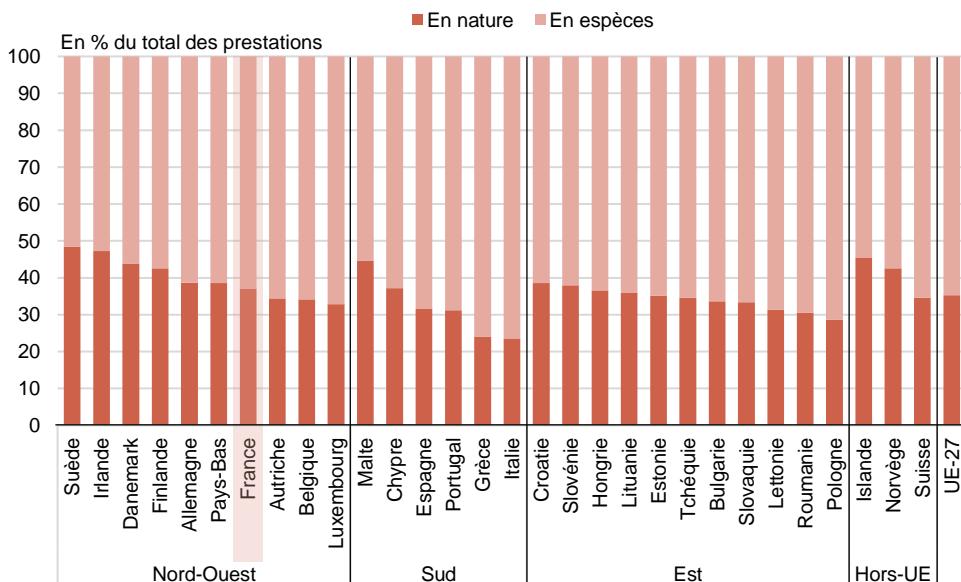
Près des deux tiers des prestations sont versées en espèces, en France et dans l'UE-27, un peu moins en Europe du Nord

Les prestations sont majoritairement versées en espèces¹ dans les pays de l'Union européenne : 65 % en moyenne dans l'UE-27 en 2024 (graphique 5). Les différences entre pays, parfois marquées, sont en partie 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 espèces représentent l'essentiel 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 à un service spécifique ou de remboursement.

La part des prestations en nature est élevée dans les pays du nord de l'Europe, en particulier en Suède (48 %), en Islande (46 %), au Danemark (44 %) et en Finlande (43 %). Les prestations famille y sont majoritairement dispensées en nature, sous forme de services de garde d'enfants (fiche 17). 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 (fiche 14). 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 (fiche 18).

Graphique 5 Répartition des prestations sociales selon leur nature en 2023



Lecture > En 2023, à Malte, les prestations en nature représentent 45 % du total des prestations.

Source > Eurostat, Sesplos.

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 6). 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 et 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 des conditions 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

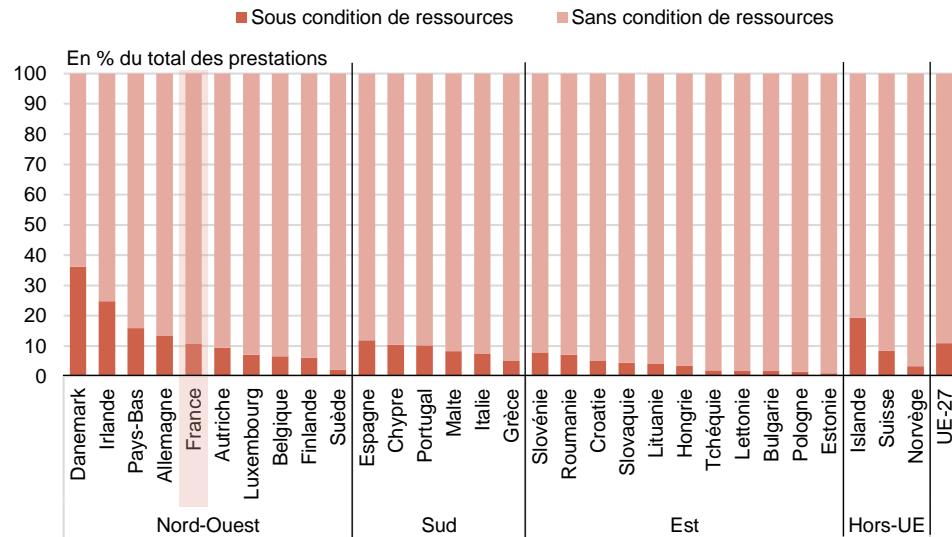
¹ Une prestation en espèces est une prestation qui est versée en espèces et qui n'exige pas de preuve des dépenses effectives du bénéficiaire.

Les prestations en nature sont les prestations accordées sous forme de biens ou de services (Eurostat, 2008).

prestations conditionnées aux ressources (respectivement 36 %, 25 % et 19 %). 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 (fiche 14). En Irlande, deux facteurs sont

à l'œuvre : d'une part, les prestations emploi et maladie sont en partie versées sous condition de ressources (fiche 15) ; d'autre part, les prestations de vieillesse-survie – majoritairement sans condition de ressources – ne représentent que 30 % du total des prestations, contre 47 % en moyenne dans l'UE-27. ■

Graphique 6 Répartition des prestations sociales selon leurs conditions d'éligibilité en 2023



Lecture > En 2023, au Danemark, les prestations sous condition de ressources représentent 36 % du total des prestations.
 Source > Eurostat, Sespros.

Pour en savoir plus

- > **Central statistics office** (2023). Modified GNI. *National Accounts Explained*.
- > **Commission européenne** (2021). *Rapport 2021 sur l'adéquation des pensions [The 2021 Pension Adequacy Report]*.
- > **Eurostat** (2008). *Le Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale* (Sespros). Manuel Sespros.
- > **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.
- > **Haut Conseil du financement de la protection sociale** (2017). *Les périmètres des dépenses de protection sociale en comparaison internationale*. Rapport.
- > **Insee** (2020). *Définitions prix courants – prix constants*.