

En Europe, le financement de la protection sociale repose principalement sur les cotisations sociales, assises 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 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 le coût du travail. Cette évolution tend toutefois à s'atténuer ces dernières années.

En moyenne dans l'Union européenne à 27 (UE-27), en 2023, les recettes de protection sociale évoluent à un rythme similaire à celui des dépenses. Seuls quelques pays (Slovaquie, Pays-Bas) voient leurs dépenses augmenter significativement plus rapidement que leurs recettes.

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 et taxes affectées. La première catégorie regroupe les cotisations portant sur les revenus d'activité : les cotisations à la charge des employeurs et les cotisations salariales. La seconde correspond au financement fiscal par l'État, *via* les impôts et taxes affectées (la CSG [contribution sociale généralisée], et une partie de la TVA en France, par exemple), une fraction des impôts du budget général et l'endettement public. D'autres ressources, plus marginales, participent également au financement de la protection sociale. Elles se composent de produits financiers et de ressources diverses telles que celles du compte de capital.

En 2023, dernière année pour laquelle les données sont disponibles, les cotisations sociales représentent 56,1 % du financement de la protection sociale dans l'UE-27 (*graphique 1*). Cette part varie fortement d'un pays européen à l'autre, de 19,8 % au

Danemark à 77,3 % en Estonie. En France, les cotisations sociales financent environ la moitié des prestations (54,7 %), une part plus faible qu'en Allemagne notamment (64,5 %). 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 76 % 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 64 % en Roumanie. En Europe du Nord et de l'Ouest, cette part varie de 8 % au Danemark à 31 % en Allemagne. Même si les systèmes 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 1*).

Encadré 1 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, en particulier l'Europe du Nord.

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

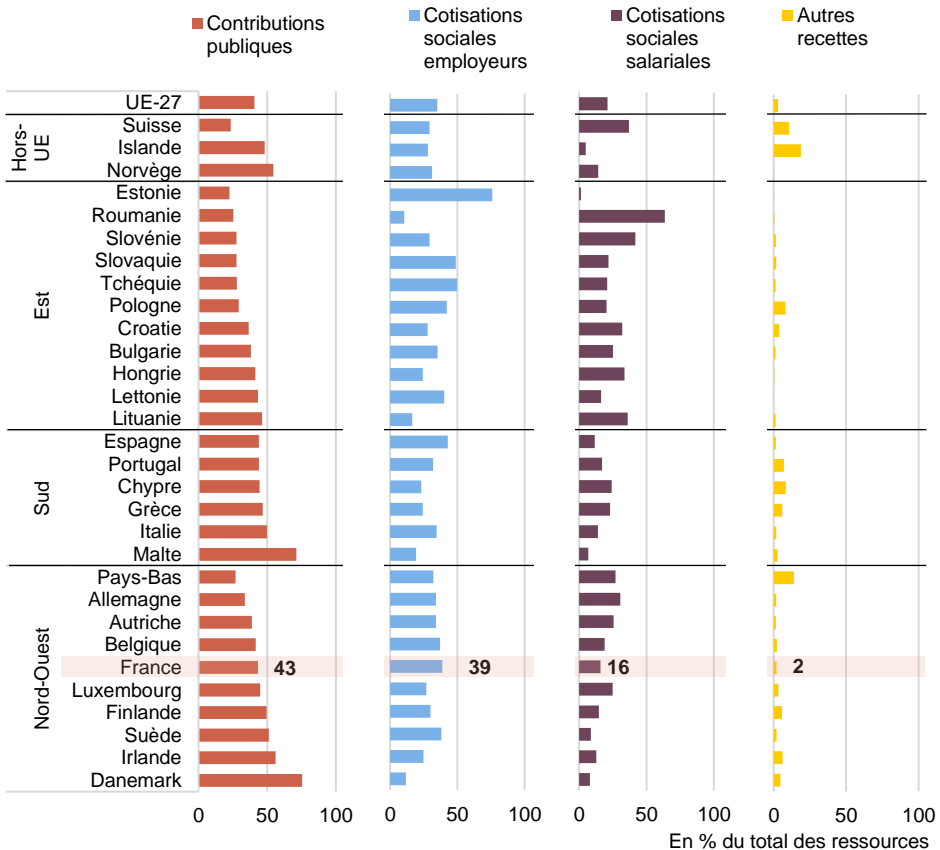
En Europe, certains risques sont davantage financés par les contributions publiques et d'autres par les cotisations. La structure de financement globale de la protection sociale est donc en partie liée aux parts relatives des différents risques dans les dépenses totales.

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 et financées par l'impôt). 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 pres-

tations logement et de lutte contre l'exclusion sociale, qui relèvent d'une logique de solidarité nationale, sont généralement financées par l'impôt.

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 le remplacement des cotisations salariales maladie et chômage, par une hausse de la 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 l'impôt, sauf en France et en Suède où le financement par cotisations sociales demeure majoritaire.

Graphique 1 Structure des ressources de la protection sociale en Europe en 2023



Note > Les « Contributions publiques » incluent les impôts et taxes affectés. 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 2023, en Slovaquie, les ressources de la protection sociale proviennent à 49 % de cotisations sociales employeurs, à 22 % de cotisations sociales salariales, à 28 % de contributions publiques et à 2 % d'autres recettes.

Source > Eurostat, Sespros.

Une baisse généralisée de la part des cotisations employeurs depuis les années 2000, moins marquée entre 2012 et 2022

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 (dont les impôts et taxes affectés) et d'une baisse de celle des cotisations, en particulier des cotisations employeurs (Bérut, *et al.*, 2025). Cette tendance à la baisse des cotisations employeurs est originellement liée à l'objectif, partagé par de nombreux pays européens, de limiter le coût du travail. Les baisses les plus importantes sont plutôt observées dans les pays où les cotisations employeurs étaient historiquement élevées, notamment pour soutenir la compétitivité économique. C'est le cas dans de nombreux pays d'Europe de l'Est, où des 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).

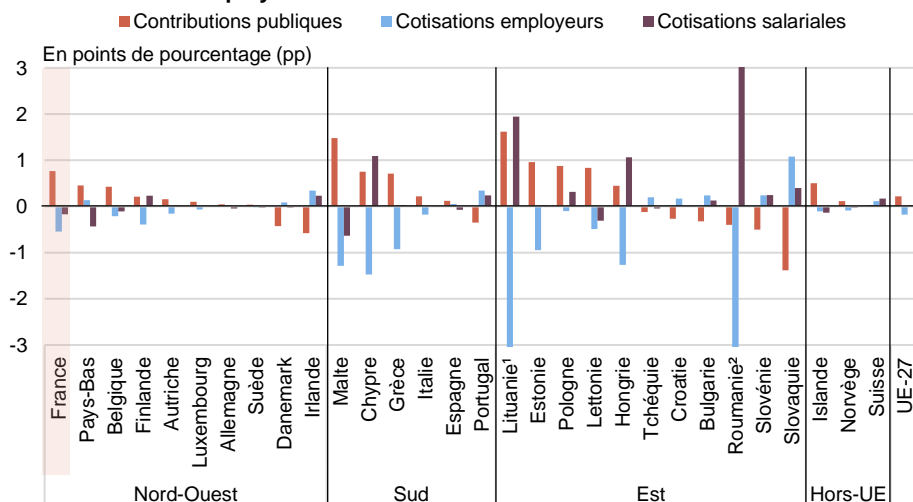
Cette tendance s'est poursuivie dans les années récentes, mais de manière moins marquée. En moyenne, dans les pays de l'UE-27, la part des contributions publiques dans le financement de la protection sociale a progressé de 0,2 point de pourcentage (pp) par an entre 2012 et 2022, dernière année où les données détaillées sont disponibles. Dans le même temps, la part des cotisations employeurs a reculé de 0,2 pp par an (graphique 2). Les baisses les plus prononcées concernent la Roumanie (-3,8 pp par an), la Lituanie (-3,6 pp par an) et la

Hongrie (-1,3 pp par an). En France, le recul s'établit à -0,5 pp par an. Cette dynamique n'est pas uniforme dans l'UE-27 : dans onze États membres, la part des cotisations employeurs dans le financement de la protection sociale a augmenté sur la période, bien que souvent de manière limitée (dans sept de ces pays, la hausse moyenne est inférieure à +0,2 pp par an). C'est notamment le cas en Slovaquie (+1,1 pp par an), en Irlande (+0,3 pp par an) ou au Portugal (+0,3 pp par an).

Dans les États membres où la part des cotisations employeurs a diminué, cette baisse a été compensée par une hausse de la part des contributions publiques, principalement financées par l'impôt. L'augmentation des contributions publiques a été particulièrement significative en Lituanie (+1,6 pp par an), à Malte (+1,5 pp par an), en Estonie (+1,0 pp par an), en Grèce (+1,0 pp par an), en France (+0,8 pp par an) et aux Pays-Bas (+0,5 pp par an). En France, les contributions publiques ont financé davantage les aides au logement et compensé les exonérations accordées aux employeurs au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), pérennisées ensuite en baisses de cotisations.

Enfin, la part des cotisations salariales dans les ressources de la protection sociale reste globalement stable en moyenne dans l'UE-27. La Roumanie et la Lituanie font exception avec une augmentation de la part financée par les cotisations salariales de 4,3 pp par an et de 1,9 pp par an respectivement. En France, la part financée par les cotisations salariales a diminué de 0,2 pp par an entre 2012 et 2022 en moyenne.

Graphique 2 Évolution annuelle moyenne de la part des contributions publiques et des cotisations employeurs et des cotisations salariales entre 2012 et 2022



1. En Lituanie, entre 2012 et 2022, les cotisations employeurs ont baissé de 3,6 pp par an en moyenne.

2. En Roumanie, entre 2012 et 2022, les cotisations employeurs ont baissé de 3,8 pp par an et les cotisations salariales ont augmenté de 4,3 pp par an en moyenne.

Lecture > Entre 2012 et 2022, en France, la part des contributions publiques dans les ressources de la protection sociale a augmenté en moyenne de 0,8 pp par an, celle des cotisations employeurs a baissé de 0,5 pp par an et celle des cotisations salariales a baissé de 0,2 pp par an.

Source > Eurostat, Sespros.

En 2023, recettes et dépenses de protection sociale augmentent à un même rythme en moyenne dans l'UE-27

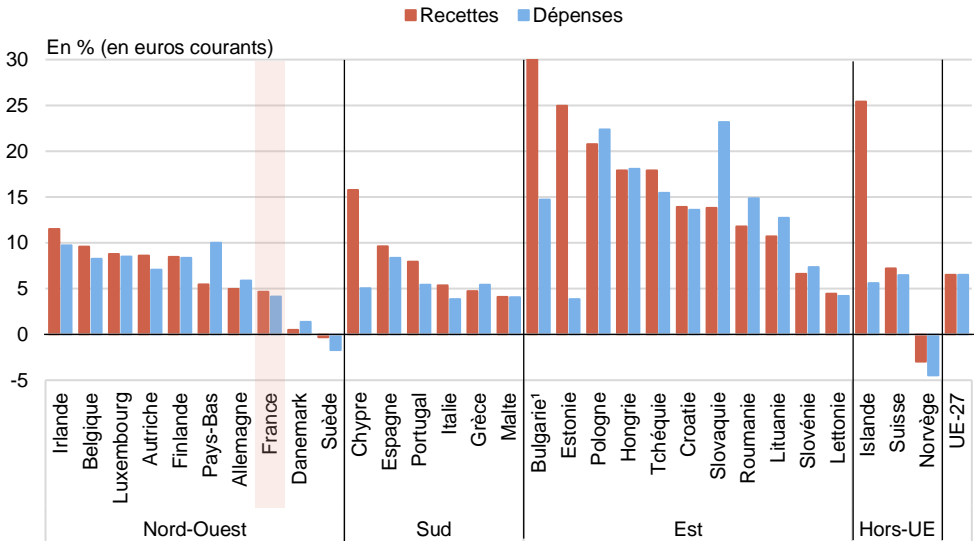
En 2023, les recettes de protection sociale en euros courants augmentent de 6,5 % dans l'UE-27 (*graphique 3*), un rythme similaire à celui des dépenses (+6,5 %).

Dans dix pays de l'UE-27, les recettes ont évolué plus favorablement que les dépenses en 2023. C'est le cas notamment de la France, où l'augmentation des recettes de protection sociale est supérieure à celle des dépenses : +4,6 % contre +4,1 % en 2023.

À l'inverse, dans certains pays, la hausse des dépenses est supérieure à celle des recettes : c'est le cas des Pays-Bas (+10,0 % contre +5,4 %), de l'Allemagne (+5,9 % contre +5,0 %) et du Danemark (+1,4 % contre +0,5 %) en Europe du Nord-Ouest, ainsi que de nombreux pays d'Europe de l'Est, notamment la Slovaquie (+23,0 % contre +13,8 %) et la Roumanie (+14,9 % contre +11,8 %).

Sur la période 2012-2022, dépenses et recettes ont augmenté à peu près au même rythme dans l'UE-27 (3,3 % en moyenne annuelle) et dans la majorité des pays. ■

Graphique 3 Évolution des recettes et des dépenses de protection sociale entre 2022 et 2023



1. En Bulgarie, les recettes augmentent de 39,6 % en 2023.

Lecture > Entre 2022 et 2023, en France, les recettes en euros courants ont augmenté de 4,6 %, et les dépenses de 4,1 %.

Source > Eurostat, Sespros.

Pour en savoir plus

- > **Béruit, T., Troy, L., Didier, M.** (2025, janvier). La protection sociale en Europe en 2023. Drees, *Les Dossiers de la Drees*, 127.
- > **Direction de la Sécurité sociale** (2023). *Les chiffres clés de la Sécurité sociale*, 2022.
- > **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.