

En 2024, les dépenses du risque pauvreté et exclusion sociale sont hétérogènes au sein de l'Union européenne à 27 (UE-27). Certains pays, comme la France, les Pays-Bas ou le Danemark, consacrent plus de 1 % de leur PIB à ce risque. D'autres, comme l'Allemagne ou certains pays de l'Est, se situent autour de 0,2 %, 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 497 euros PPA en France et à 270 euros PPA dans l'UE-27.

Alors que les prestations destinées à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont majoritairement progressé en euros constants entre 2013 et 2023 dans les pays européens, elles enregistrent en 2024 une baisse moyenne de 7,3 % dans l'UE-27, en lien avec la disparition de dispositifs de lutte contre l'inflation comme le chèque exceptionnel en France. Les dépenses diminuent de plus de 25 % au Portugal, dans certains pays de l'Est et en Italie, qui a réformé son revenu minimum en 2024.

Des comparaisons internationales complexes

Le risque pauvreté et 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, 2022]. Il comprend des revenus minimum 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 regroupe notamment le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité, le chèque énergie et des aides exceptionnelles sous condition de ressources.

Le risque pauvreté et exclusion sociale est donc un risque résiduel, ce qui rend l'exercice de comparaison internationale plus complexe que pour les autres risques. À titre d'exemple, jusqu'en 2024 en Belgique, le revenu minimum pour les personnes sans activité est partiellement classé dans le risque emploi, car une part de ce revenu fait partie intégrante du système des allocations chômage. L'allocation chômage y est dégressive dans le temps, jusqu'à atteindre un montant forfaitaire versé sans limite, tant que la personne n'a pas retrouvé d'emploi. Ce revenu minimum pour les chômeurs n'est pas comptabilisé dans le risque pauvreté et exclusion, ce qui entraîne une sous-estimation des dépenses liées à ce risque 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 et exclusion sociale – apporte un éclairage complémentaire sur les dépenses à destination des populations les plus défavorisées (voir *supra*).

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

En 2024, le risque pauvreté et exclusion sociale représente en moyenne 2,2 % de l'ensemble des prestations sociales en Europe, soit 0,6 % du PIB des pays de l'Union européenne à 27 (UE-27) [graphique 1]. Parmi les pays étudiés, les Pays-Bas y consacrent la part du produit intérieur brut (PIB) la plus élevée (1,4 %), suivis de la France (1,2 %). Aux Pays-Bas, cette part importante s'explique par l'indexation du revenu de solidarité de « dernier recours » sur le salaire minimum légal, qui figure parmi les plus élevés de l'UE-27. Cette aide est d'environ 70 % du salaire minimum pour une personne seule et de 100 % pour un couple sans enfant (Marc, *et al.*, 2022b). Le haut niveau de la France s'explique en partie par l'inclusion dans le risque pauvreté et exclusion sociale de la prime d'activité, destinée aux salariés, qui a fait l'objet d'une augmentation importante suite au mouvement des Gilets jaunes.

En termes de dépenses par habitant, cela correspond à 810 euros en parité pouvoir d'achat (PPA) aux Pays-Bas et à 500 euros PPA en France. Cependant, les dépenses restent très hétérogènes au sein de l'Europe du Nord et de l'Ouest : l'Allemagne et l'Irlande consacrent moins de 0,2 % de leur PIB à ce risque, soit moins de 110 euros PPA par habitant. Cela s'explique notamment parce que leurs minima sociaux sont souvent rattachés à d'autres risques (logement, chômage, famille) plutôt qu'à la pauvreté et l'exclusion sociale.

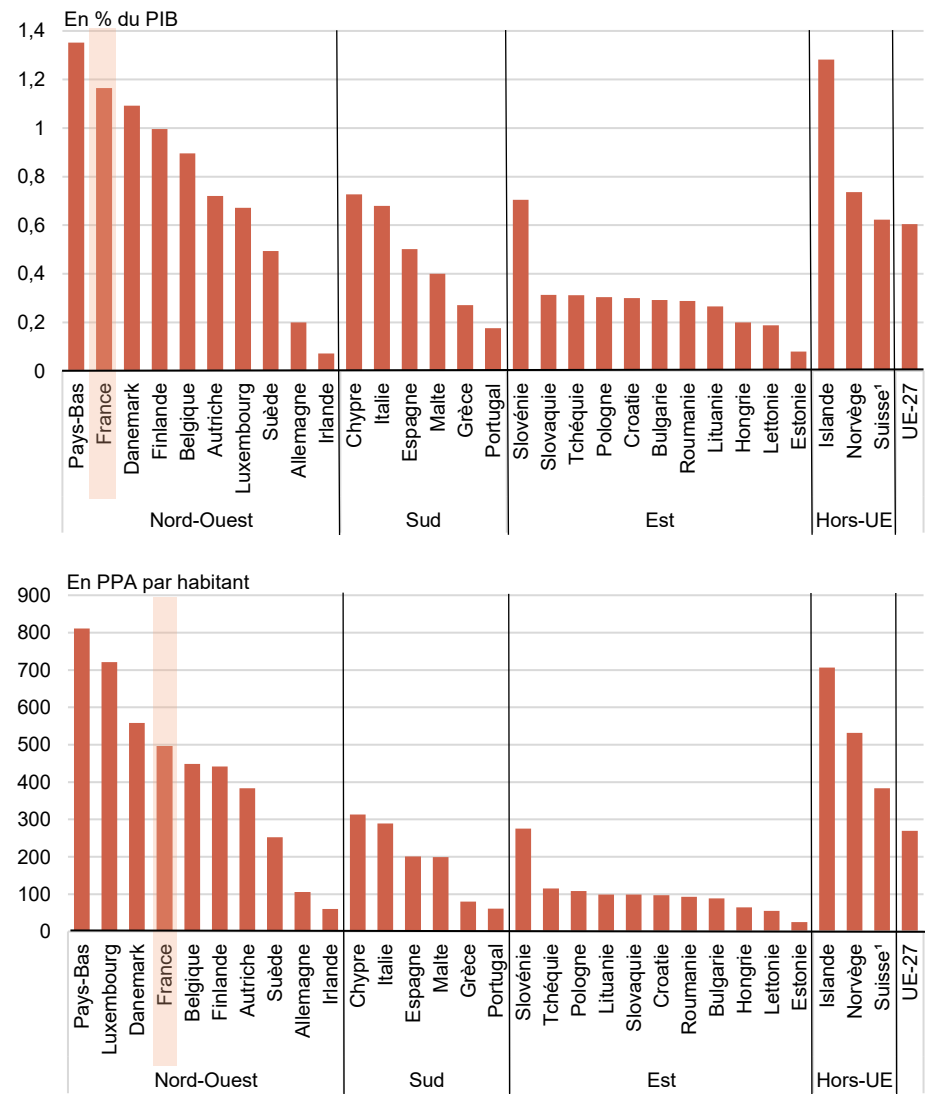
Les pays d'Europe de l'Est consacrent une part de leur PIB inférieure à 0,4 % à ces prestations, soit moins de 120 euros PPA par habitant (à l'exception de la Slovaquie avec 0,7 % du PIB et 280 euros PPA par habitant). Ces niveaux relativement faibles

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

s'expliquent par des critères d'éligibilité stricts et/ou des montants de prestations limités, notamment en Pologne, où il n'existe aucun minima social universel pour les adultes valides sans enfant¹. En Europe du Sud, les dépenses dédiées au risque pauvreté et exclusion sociale sont hétérogènes. En

Italie ou en Espagne, elles sont proches de la moyenne de l'UE-27. Elles s'élèvent à 0,3 % du PIB, soit 80 euros PPA par habitant, en Grèce et à 0,2 % du PIB, soit 60 euros PPA par habitant au Portugal.

Graphique 1 Prestations du risque pauvreté et exclusion sociale en 2024



1. Données 2023.

Lecture > En 2024, les prestations du risque pauvreté et exclusion sociale représentent 0,6 % du PIB en moyenne dans les pays de l'UE-27 et s'élèvent à 270 euros PPA par habitant.

Source > Eurostat, Sespros.

¹ Seules des aides locales très faibles, temporaires et discrétionnaires sont proposées par les communes (Laurendeau, 2025).

En 2024, en Europe, les dépenses pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale évoluent différemment selon les pays

En 2024, les dépenses du risque pauvreté et exclusion sociale diminuent en Europe de 7,3 % en euros constants (*graphique 2*). Les diminutions de prestations les plus marquées concernent le Portugal (-39,3 %), la Lituanie (-37,5 %) et l'Italie (-25,9 %). Au Portugal et en Lituanie, cette baisse résulte de la non-reconduction en 2024 des mesures exceptionnelles anti-inflation mises en place en 2023. En Italie, elle reflète la suppression du revenu minimum destiné aux ménages modestes, remplacé par une allocation plus ciblée, réservée aux familles avec enfants mineurs, aux personnes handicapées et aux retraités.

La baisse constatée en 2024 n'est cependant pas uniforme en Europe, et plus de la moitié des pays voient, au contraire, leurs dépenses augmenter considérablement cette année-là : c'est par exemple le cas de Malte (+38,8 %), de la Bulgarie (+22,6 %) et de la Slovaquie (+22,4 %). En Europe du Nord-Ouest, où les montants dépensés sont plus élevés, l'évolution est plus contenue mais également hétérogène : de -8,3 % aux Pays-Bas à +8 % en Allemagne. En France, les dépenses diminuent de 3,3 % en euros constants, pour plusieurs raisons, notamment la fin des chèques énergie exceptionnels, la suppression de l'indemnité carburant et, dans une moindre mesure, la diminution du nombre de bénéficiaires du chèque énergie de droit commun (fiche 10).

En Europe, des dépenses pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en hausse sur la dernière décennie

Entre 2013 et 2023, dans l'UE-27, les dépenses en euros constants ont augmenté en moyenne de

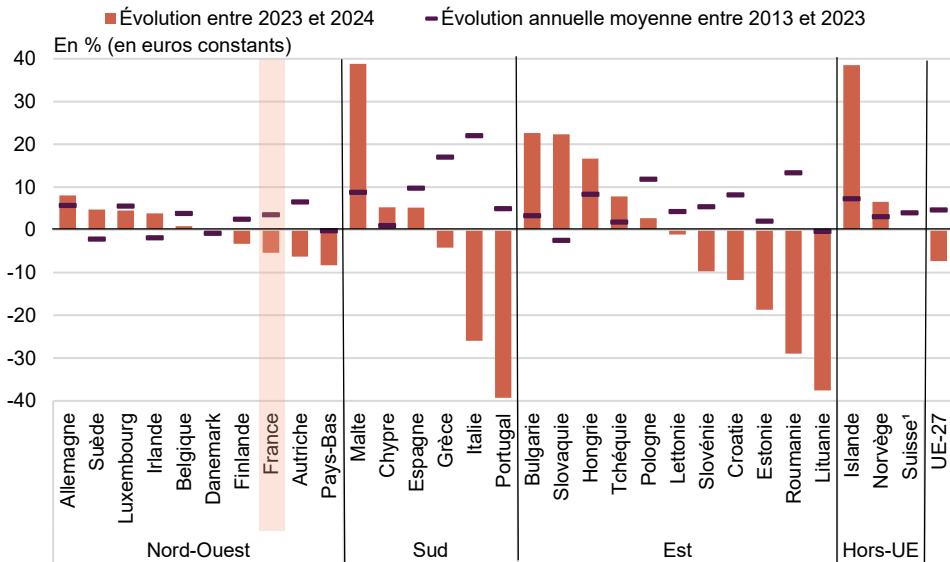
4,7 % par an, notamment sous l'effet de la crise liée au Covid-19 (Chardon-Boucaud, 2022). Cette croissance est globalement partagée dans l'UE-27, où seuls la Slovaquie, la Suède, l'Irlande, le Danemark, la Lituanie et les Pays-Bas ont connu une diminution – d'ailleurs modérée – de leurs dépenses. Au contraire, sur la période, celles-ci augmentent très fortement en Italie (+22,0 % par an en moyenne), en Grèce (+17,0 %) et en Roumanie (+13,4 %). En Italie, cette hausse des dépenses s'explique par la mise en place progressive de différentes mesures, telles que 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 3,5 % par an en moyenne sur la période. Cette hausse est liée, d'une part, à la hausse du nombre de bénéficiaires du RSA et à la revalorisation du montant de cette 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 progression soutenue des dépenses en Allemagne (+5,7 % par an entre 2013 et 2023) s'explique d'abord par l'arrivée massive de réfugiés en 2015, puis par l'introduction en 2023 du Bürgergeld, le nouveau revenu minimum garanti. Cette réforme a assoupli le dispositif, renforcé l'accompagnement vers l'emploi et entraîné une revalorisation notable des prestations ainsi qu'une nouvelle règle d'indexation¹. En 2024, les dépenses du risque pauvreté et exclusion sociale demeurent néanmoins limitées en Allemagne par rapport à ses voisins (*graphique 1*).

¹ Source: [Fragen und Antworten zum Bürgergeld | Bundesregierung](#)

Graphique 2 Évolution des prestations du risque pauvreté et exclusion sociale entre 2013 et 2023 et entre 2023 et 2024



1. Pas de données 2024.

Note > Pour la Suisse, les données de l'indicateur annuel du déflateur de la consommation pour 2024 ne sont pas disponibles ; l'évolution annuelle 2023-2024 n'est donc pas affichée.

Lecture > Entre 2013 et 2023, dans l'UE-27 dans son ensemble, les prestations du risque pauvreté et exclusion sociale ont augmenté en moyenne de 4,7 % par an en euros constants et diminuent de 7,3 % entre 2023 et 2024.

Source > Eurostat, Sespros.

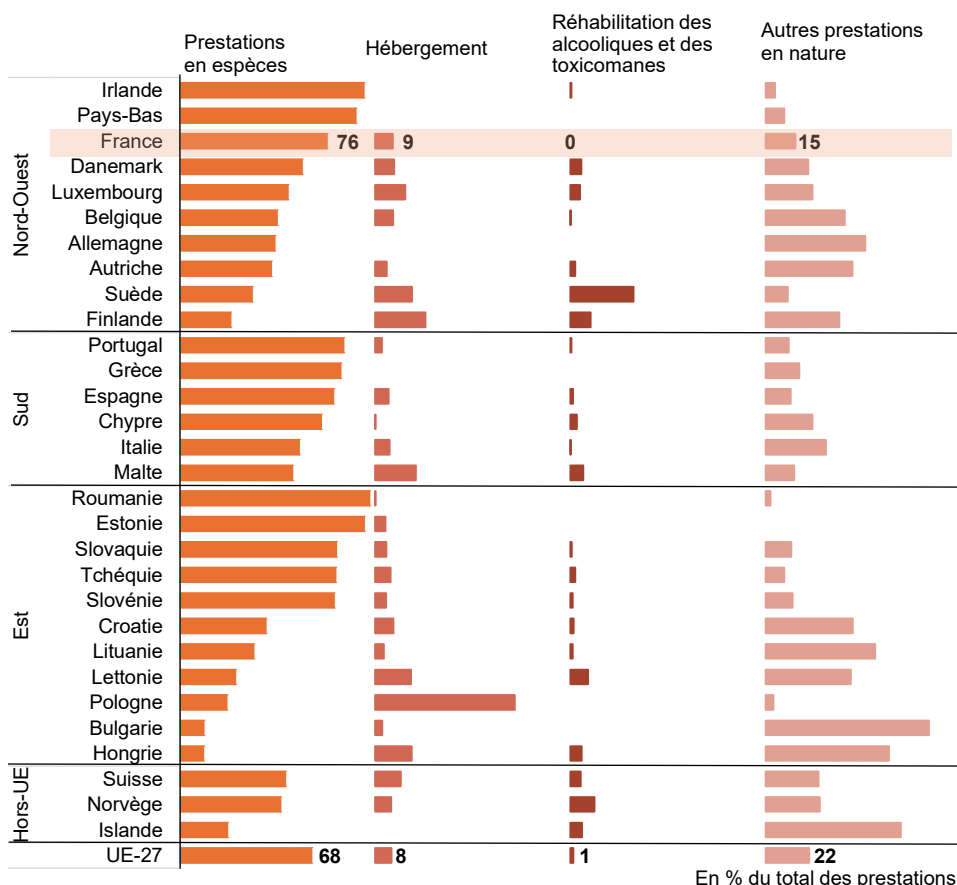
Les trois quarts des prestations du risque pauvreté et exclusion sociale sont versées en espèces en Europe

En Europe, 68 % des prestations du risque pauvreté et exclusion sociale sont versées en espèces (*graphique 3*). 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 Lituanie, en Lettonie, en Pologne, en Bulgarie ou en Hongrie. La quasi-totalité des prestations pauvreté et exclusion sociale en espèces sont sous condition de ressources : 99 % dans l'UE-27. Le reste des prestations en espèces correspond principalement à des aides pour lesquelles l'insuffisance de ressources est soit présumée de plein droit (notamment pour les réfugiés et demandeurs d'asile), soit n'est pas examinée, l'aide étant

accordée indépendamment de la situation financière du bénéficiaire, comme dans le cas des personnes souffrant de dépendance aux stupéfiants ou d'addictions graves (Sespros, 2022).

Les prestations en nature rassemblent les prestations d'hébergement non comptabilisées dans le risque logement (centres d'accueil, foyers, placement en famille d'accueil, etc.), les prestations visant à la réadaptation des personnes alcooliques et des personnes 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 du risque pauvreté et exclusion sociale en Pologne (72 %), tandis que la Suède et la Finlande consacrent une part conséquente de leurs ressources dans la réadaptation des personnes alcooliques et personnes toxicomanes (32 % et 10 % respectivement).

Graphique 3 Structure des prestations du risque pauvreté et exclusion sociale en 2023

Note > Les prestations en espèces incluent 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, les repas ou les biens de première nécessité destinés aux plus vulnérables. Les politiques de réinsertion des personnes alcooliques et des personnes toxicomanes y sont également intégrées.

Lecture > En 2023, dans l'UE-27, les prestations du risque pauvreté et exclusion sociale sont versées à 67,9 % en espèces et à 32,1 % en nature. Parmi les prestations en nature, 8,3 % sont des dépenses d'hébergement, 1,5 % des dépenses pour la réhabilitation des personnes alcooliques et des personnes toxicomanes et 22,4 % 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 destinées aux foyers modestes sont assurées non pas *via* des prestations spécifiques classifiées en pauvreté et exclusion sociale, mais *via* les autres risques. L'analyse des dépenses de l'ensemble des prestations sous condition de ressources, tous risques confondus, corrige en partie ce biais induit par les nomen-

clatures de risques¹. Le total des aides sociales conditionnées aux ressources, pour l'ensemble des risques représente 2,8 % du PIB dans l'UE-27 (*graphique 4*). Au Danemark, cette part s'élève à 10,1 % du PIB, car la moitié des prestations vieillesse y sont délivrées sous condition de ressources (contre 4,3 % en moyenne dans l'UE-27) et l'ensemble des pensions d'invalidité y sont soumises, avec des plafonds élevés. En Allemagne, les aides sociales versées sous condition de ressources, tous risques confondus, comptent pour 3,9 % du PIB. L'Allemagne se situe ainsi en troisième position parmi les pays de l'UE selon cette approche – juste devant la

¹ En partie seulement, car d'un pays à l'autre, les prestations sous condition de ressources ciblent plus ou

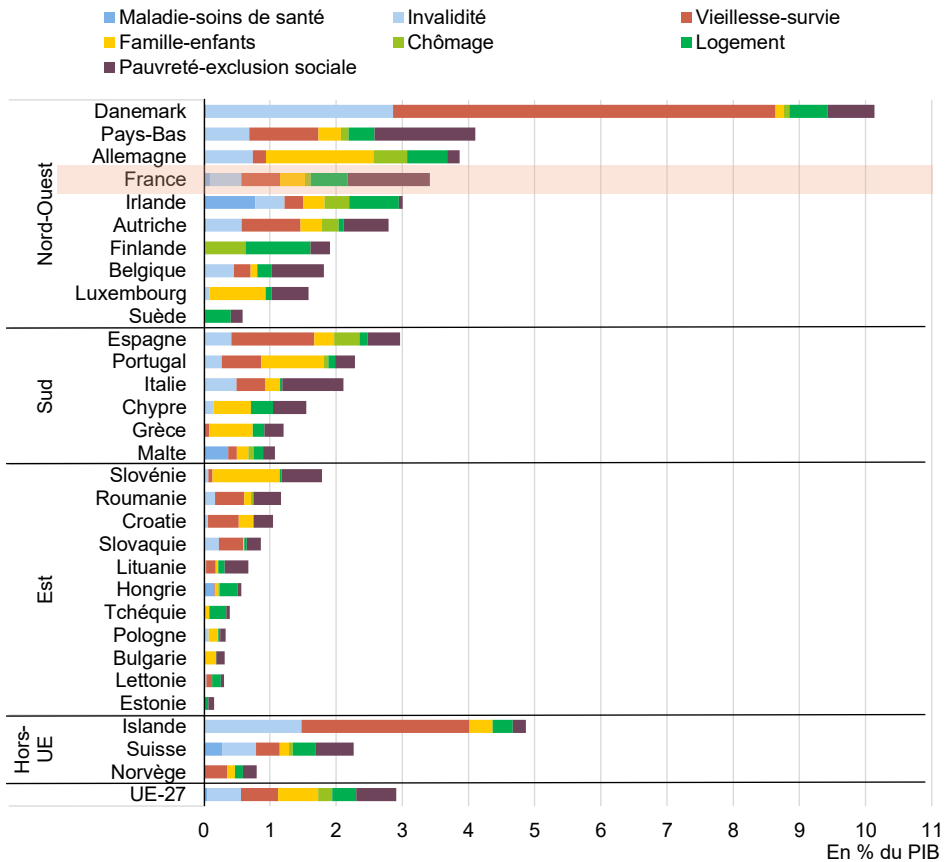
moins les ménages modestes du fait de l'hétérogénéité des seuils d'éligibilité aux prestations.

France – alors qu'elle fait partie des derniers pour les dépenses du risque pauvreté et exclusion sociale. En Allemagne, le filet de sécurité contre la pauvreté ne repose pas principalement sur les prestations du risque pauvreté et exclusion sociale, mais sur les prestations familiales et, dans une moindre mesure, sur les allocations chômage de dernier recours (Marc, *et al.*, 2022b). L'allocation familiale de base est universelle et versée sans condition de ressources. Elle est complétée, pour les ménages à re-

venus modestes, par le Kinderzuschlag, une prestation additionnelle soumise à condition de revenus qui vise spécifiquement les familles dont les ressources sont insuffisantes pour couvrir les besoins des enfants.

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 et exclusion sociale, avec des niveaux de dépenses bien plus faibles que la moyenne européenne. ■

Graphique 4 Structure des prestations du risque pauvreté et exclusion sociale en 2023



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 et exclusion sociale sont sous condition de ressources. Pour les risques maladie-soins de santé (C2S [complémentaire santé solidaire]) et chômage (ASS [allocation de solidarité spécifique]), les prestations sous condition de ressources sont très minoritaires.

Lecture > En 2023, en France, les dépenses pour le risque pauvreté et exclusion sociale conditionnées aux ressources représentent 1,2 % du PIB.

Source > Eurostat, Sespros.

Pour en savoir plus

- > **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.
- > **Collombet, C., Hiltunen, A., Leprince, F., Ortalda, L.** (2020, décembre). *Les minimas sociaux au sein de l'Union européenne*. CAF, mission des relations européennes, internationales et de la coopération.
- > **Eurostat** (2022). *Esspros Manual and user guidelines – 2022 Edition* (non disponible en français).
- > **Laurendeau, A.** (2025, avril). Le système socio-fiscal français soutient les personnes sans ressources et, plus que dans d'autres pays, les travailleurs modestes. Drees, *Études et Résultats*, 1337.
- > **Marc, C., Mikou, M., Portela, M.** (2022a, décembre). *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, décembre). *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.