

En 2022, les pays de l'Union européenne consacrent des sommes très hétérogènes au risque pauvreté-exclusion sociale. Certains pays, comme l'Italie ou la France (où un revenu minimum est en vigueur en 2022), consacrent plus de 1 % de leur produit intérieur brut (PIB) à ce risque. D'autres, comme l'Allemagne ou les pays de l'est de l'UE-27, y consacrent moins 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 500 euros PPA en France et 250 euros PPA dans l'UE-27. Environ 80 % 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 augmentaient déjà entre 2010 et 2019 dans la quasi-totalité des pays de l'UE-14, leur croissance s'est accélérée sous l'effet de la pandémie de Covid-19 puis de l'inflation. La plupart des pays ont ainsi ponctuellement augmenté le montant des prestations, versé des aides exceptionnelles, assoupli les conditions d'accès aux aides sociales ou proposé des mesures spécifiques, en particulier à destination des jeunes. En 2022, la croissance des prestations perdure dans la majorité des pays européens, du fait notamment de la mise en place de mesures pour faire face à la hausse des prix.

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, personnes âgées ou handicapées, 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 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, dégressives et non limitées dans le temps au même titre que certains minima sociaux en Europe, sont classées dans le risque emploi, ce qui minore d'autant les dépenses du risque pauvreté-exclusion en Belgique (Marc, *et al.*, 2022 ; Collobet, *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 (fiche 14 et fin de la présente fiche).

La France et l'Italie aux premiers rangs pour les dépenses du risque pauvreté-exclusion sociale

En 2022, le risque pauvreté-exclusion sociale représente en moyenne 2,6 % de l'ensemble des prestations sociales en Europe, soit 0,7 % du **produit intérieur brut** (PIB) des pays de l'UE-27 (annexe 5) [graphique 1]. Parmi les pays étudiés, l'Italie y consacre la part de PIB la plus élevée (1,4 %), suivi des Pays-Bas et de la France (1,3 %). La première place de l'Italie s'explique par la création en 2019 du « *reddito di cittadinanza* »¹. Fin 2022, 1,5 million de ménages bénéficiaient de ce revenu de citoyenneté (INPS, 2023).

Parmi les pays à plus forte dépense par habitant, on trouve les Pays-Bas, avec près de 700 euros en **parité de pouvoir d'achat** (PPA)², suivis par le Danemark et le Luxembourg (aux alentours de 600 euros PPA). La France se place en cinquième position avec 500 euros PPA environ, derrière l'Italie (525 euros PPA). En Europe du Nord et de l'Ouest, les dépenses par habitant sont très hétérogènes, l'Allemagne et l'Irlande étant sous les 100 euros PPA. Les nouveaux membres (NM-13) [annexe 5] présentent les niveaux de dépenses en général plus faibles, à l'exception de la Slovaquie et de Chypre. Ces niveaux s'expliquent en partie par le fait que la lutte contre l'exclusion sociale n'est pas assurée par des prestations spécifiques, mais par les autres risques.

¹ Revenu minimum de droit commun en Italie en vigueur entre 2019 et 2023. Son remplacement par un chèque inclusion, aux conditions d'éligibilité plus restrictives, est prévu au 1^{er} janvier 2024.

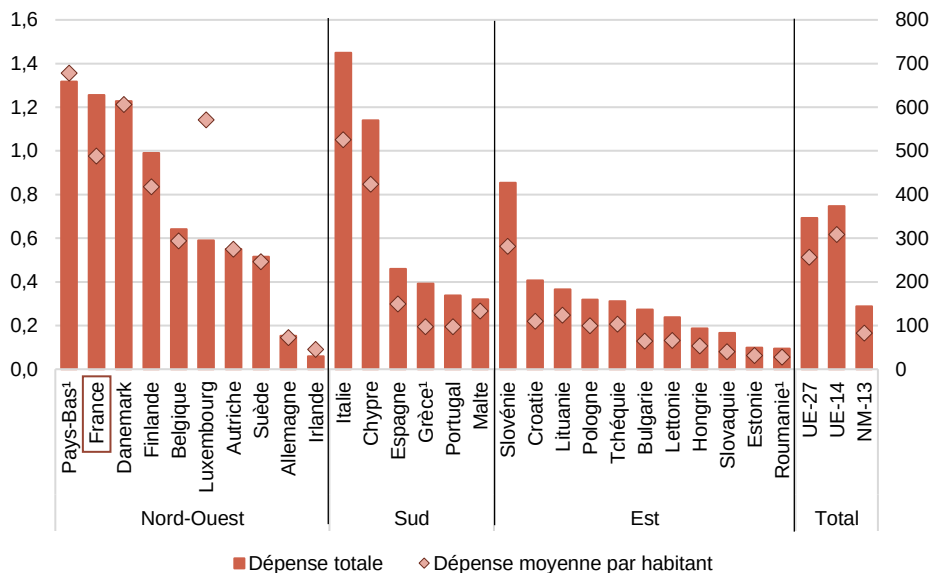
² La France est ici utilisée comme pays de référence, ce qui signifie que tout euro en PPA correspond à un euro en France.

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**. C'est le cas de 93 % du total pour les pays de l'UE-27, 95 % pour l'UE-14. Dans 8 des 27 pays étudiés, dont la France, l'Allemagne et les

Pays-Bas (*graphique 4*), c'est la totalité des prestations du risque pauvreté-exclusion sociale. À l'inverse, 7 pays sur 27, dont 4 en Europe de l'Est, n'attribuent pas plus de 40 % de leur dépense de pauvreté-exclusion sous condition de ressource, dont la Pologne (37 %) ou la Suède (42 %).

Graphique 1 Prestations du risque pauvreté-exclusion sociale en 2022

Prestations en % du PIB (axe de gauche) et en PPA par habitant, base France = 1 (axe de droite)



1. Données 2021.

Note > Les pays apparaissant sur ce graphique sont ceux qui ont fourni à Eurostat des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2022 : il s'agit de tous les pays de l'UE-27, à l'exception de la Grèce, de la Roumanie et des Pays-Bas. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27, UE-14 et NM-13), nous avons utilisé pour chaque État les chiffres de la dernière année disponible (2022 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2021 pour la Grèce, la Roumanie et les Pays-Bas). 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 2022, les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale représentent 1,3 % du PIB en France. En PPA, les dépenses par habitant s'élèvent à 488 euros.

Source > Eurostat, Sespros.

Déjà en hausse avant la crise sanitaire, les dépenses augmentent encore entre 2019 et 2022

Les dépenses pour le risque pauvreté-exclusion sociale ont fortement augmenté en Europe en 2020 et 2021, sous l'effet de la crise liée au Covid-19 (Char-don-Boucaud, 2022), ainsi qu'en 2022, du fait du surcroît d'inflation consécutif à l'invasion de l'Ukraine par la Russie (fiche contexte). La croissance annuelle moyenne des dépenses allouées à ces aides entre 2019 et 2022 s'établit ainsi à 8,5 % dans l'UE-27. Elle est plus marquée dans les NM-13 (+12 %) que dans l'UE-14 (+8,3 %), notamment en

Lettonie (+45,6 %), en Tchéquie (+32,5 %) et en Estonie (+27,2 %). Cette croissance importante dans les NM-13 s'explique à la fois par le faible niveau des dépenses pour ce risque avant la crise sanitaire et par les mesures fortes mises en place pour contrer les effets négatifs de l'inflation sur les ménages, particulièrement forte à l'est de l'Europe.

Au sein de l'UE-14, certains pays voient toutefois le montant des prestations du risque pauvreté-exclusion sociale reculer entre 2019 et 2022 : c'est le cas de l'Irlande ou encore de la Suède (-3,9 % chacune). En Suède, la baisse est notamment liée à la diminution des prestations octroyées pour l'hébergement, du fait du recul de l'immigration depuis 2017 (Statistics Sweden, 2023). La baisse constatée en

Allemagne (-3,9 %) est un *artefact* lié au reclassement du minimum vieillesse du risque pauvreté-exclusion sociale vers le risque vieillesse.

Avant la crise, entre 2010 et 2019, les prestations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale étaient dynamiques en Europe : +7,3 % par an. Elles augmentaient très fortement en Italie (+25,3 % par an en moyenne) et en Allemagne (+11 % par an), et plus modérément en France (+5,3 % par an).

En France, après une période de stabilité, les dépenses de pauvreté et d'exclusion sociale ont augmenté à partir de 2013, conséquence d'une part, de la hausse du nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) associée à la revalorisation de son montant dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (adopté en 2013) et, d'autre part, de la mise en place de la prime d'activité en 2016, fortement réévaluée en 2019 à la suite de la crise des « Gilets jaunes ».

La dynamique soutenue des dépenses en Allemagne (+11,0 % 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).

Face à l'inflation, de nombreux pays accompagnent financièrement les ménages en 2022, notamment à l'est de l'Europe

En réponse au surcroît d'inflation engendré par l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022 (fiche contexte), tous les gouvernements européens ont mis en place des mesures politiques¹ pour protéger les ménages modestes contre la hausse des prix. En France, les mesures couvertes par le risque pauvreté-exclusion sociale comprennent l'aide exceptionnelle de solidarité et le chèque énergie (fiche 11).

Ainsi en 2022, les dépenses pour le risque pauvreté-exclusion sociale sont en hausse dans la quasi-totalité des pays européens. Elles augmentent de 1,3 % en moyenne dans la zone, et même de 25,4 % pour les NM-13. La Lettonie (+131 %), l'Estonie (+120 %) et la Tchéquie (+105 %) sont les pays les plus concernés par cette hausse.

L'Estonie comme la Lituanie ont mis en place, en 2022, le remboursement direct des frais d'électricité pour les ménages au-dessus d'un certain seuil de dépenses d'électricité (Prammer, *et al.*, 2023).

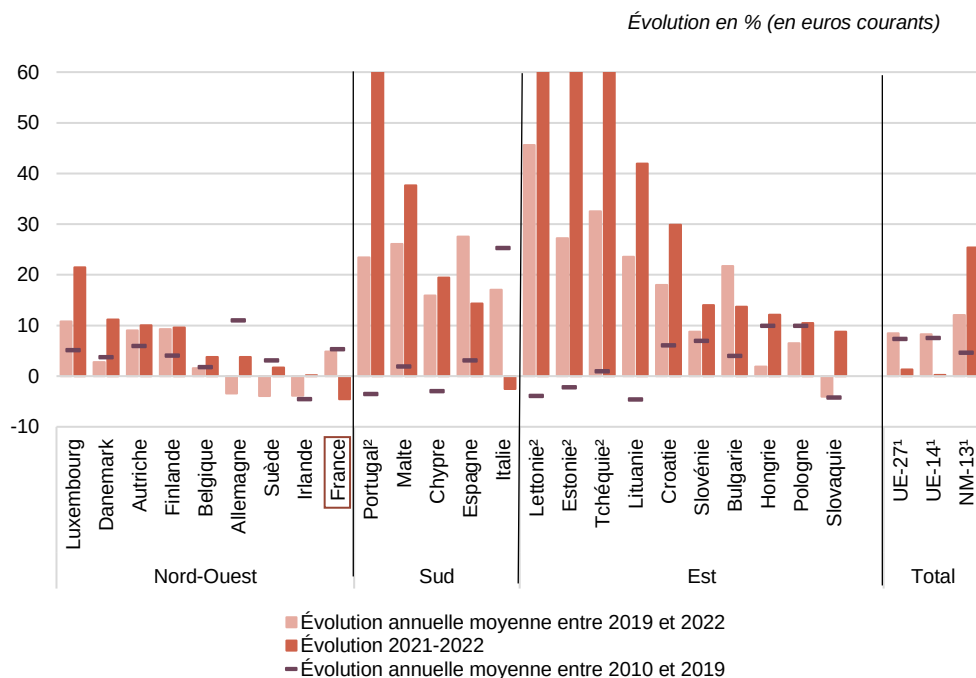
Au sein de l'UE-14, la situation est plus contrastée : si en moyenne dans la zone les aides visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale augmentent de 0,2 % en 2022, cette croissance masque une grande diversité de profils parmi les pays, liée notamment aux différents niveaux des aides exceptionnelles accordées en 2021 dans le cadre de la crise sanitaire. Ainsi, le montant total des prestations versées pour ce risque est en forte hausse au Portugal (+72 %) et au Luxembourg (+22 %), tandis qu'il diminue en France (-4,5 %) du fait de la non-reconduction de l'indemnité inflation², et en Italie (-2,5 %) en 2022.

¹ Certaines mesures ont été mises en place dès 2021. La France a introduit une indemnité inflation, d'un montant de 100 euros, versée fin 2021, à tous ceux dont le revenu est inférieur à 2 000 euros nets par mois, ainsi qu'un bonus exceptionnel de 100 euros *via* le chèque énergie, davantage ciblé sur les foyers les plus modestes. En Belgique, les citoyens qui bénéficiaient du tarif social pour l'électricité ont également eu droit à un

chèque énergie de 80 euros en octobre 2021 (Sgaravatti, *et al.*, 2022).

² Bien qu'une partie de l'indemnité inflation ait effectivement été versée en 2022, l'indemnité inflation a été entièrement comptabilisée en 2021, conformément au principe d'enregistrement en droits constatés. Elle est décrite plus en détail dans le Panorama *La protection sociale en France et en Europe en 2021*.

Graphique 2 Évolution des prestations du risque pauvreté-exclusion sociale entre 2010 et 2019, entre 2019 et 2022, et entre 2021 et 2022



1. Moyennes calculées hors Roumanie, Grèce et Pays-Bas

2. Évolution 2021-2022 : Portugal (+71 %), Lettonie (+131 %), Estonie (+120 %), Tchéquie (+105 %).

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

Lecture > Entre 2010 et 2019, en France, les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale ont augmenté en moyenne de 5,3 % par an. Sous l'effet de la crise sanitaire, elles ont augmenté de 4,9 % entre 2019 et 2022. Entre 2021 et 2022, les dépenses ont diminué de 4,5 %.

Source > Eurostat, Sespros.

Près de 80 % des prestations du risque pauvreté-exclusion sociale sont versées en espèces en Europe, malgré des disparités entre pays

En Europe, près de 80 % des prestations du risque pauvreté-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 les 90 % en Irlande, aux Pays-Bas et en Estonie, mais tombe à 40 % en Scandinavie et sous les 30 % en Pologne ou en Hongrie.

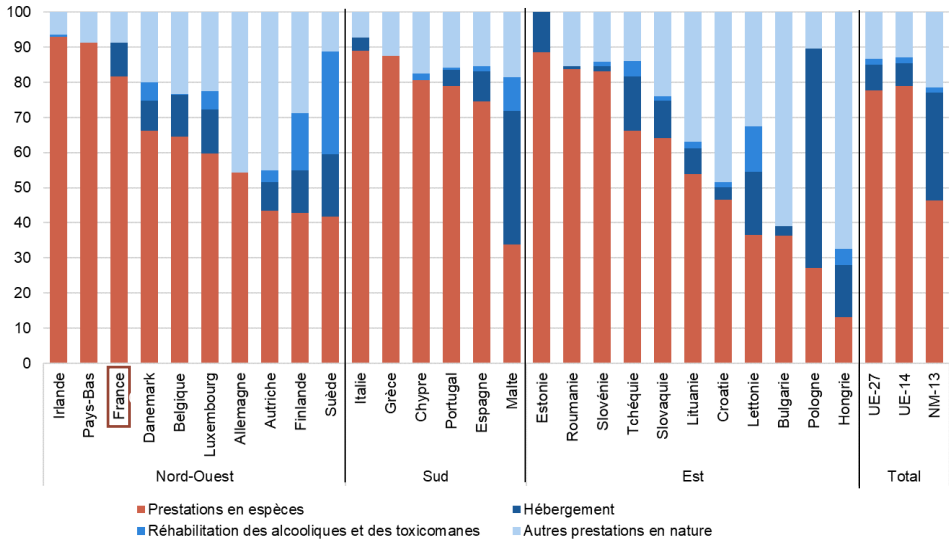
La très grande majorité des **prestations en espèces** sont des compléments de ressources : 68 %

en moyenne dans les pays de l'UE-27, 64 % 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).

La proportion de dépenses pour le risque « pauvreté-exclusion sociale » versées en espèces diminue depuis 2010. Comme cela a déjà été indiqué pour l'Allemagne (voir plus haut), les modifications des politiques d'accueil des migrants peuvent expliquer en partie ce constat. L'Italie fait toutefois exception : l'instauration du revenu minimum national a largement contribué à l'augmentation de la part des aides versées en espèces pour ce pays (de 35 % en 2010 à 89 % en 2021).

Graphique 3 Structure des prestations du risque pauvreté-exclusion sociale en 2021

Parts 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 personnes alcooliques et toxicomanes y sont également intégrées.

Lecture > En 2021, en France, les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale sont versées à 82 % en espèces et à 18 % en nature. Les prestations en espèces représentaient 77 % de l'ensemble des prestations versées pour ce risque en 2010. Parmi les prestations en nature, 9,5 % sont des dépenses d'hébergement et 8,5 % 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, permet de corriger en partie ce biais induit par les nomenclatures de risque¹. Le total des aides sociales conditionnées aux ressources, pour l'ensemble des risques représente 3,1 % du PIB de l'UE-27, 3,4 % dans l'UE-14, et seulement 0,6 % dans les pays du NM-13 qui ont intégré l'UE en 2004. Au Danemark, c'est plus de 10 % du PIB qui est alloué aux aides sous condition de ressources. Cela est dû au fait que, contrairement à la majorité des pays européens (fiche 14), la plupart des prestations vieillesse y sont délivrées

sous condition de ressources (54 % en 2021). En Allemagne, les aides sociales versées sous condition de ressources, tous risques confondus, comptent pour 3,8 % du PIB. L'Allemagne se situe ainsi parmi les premiers pays de l'UE – juste devant la France – alors qu'elle fait partie des derniers pour les dépenses du risque pauvreté-exclusion sociale. En Allemagne, ce sont les prestations chômage qui jouent le rôle de filet de sécurité, et non les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale (Marc, et al., 2022b). À cela s'ajoutent des prestations familiales et logement qui sont davantage conditionnées aux revenus qu'en France.

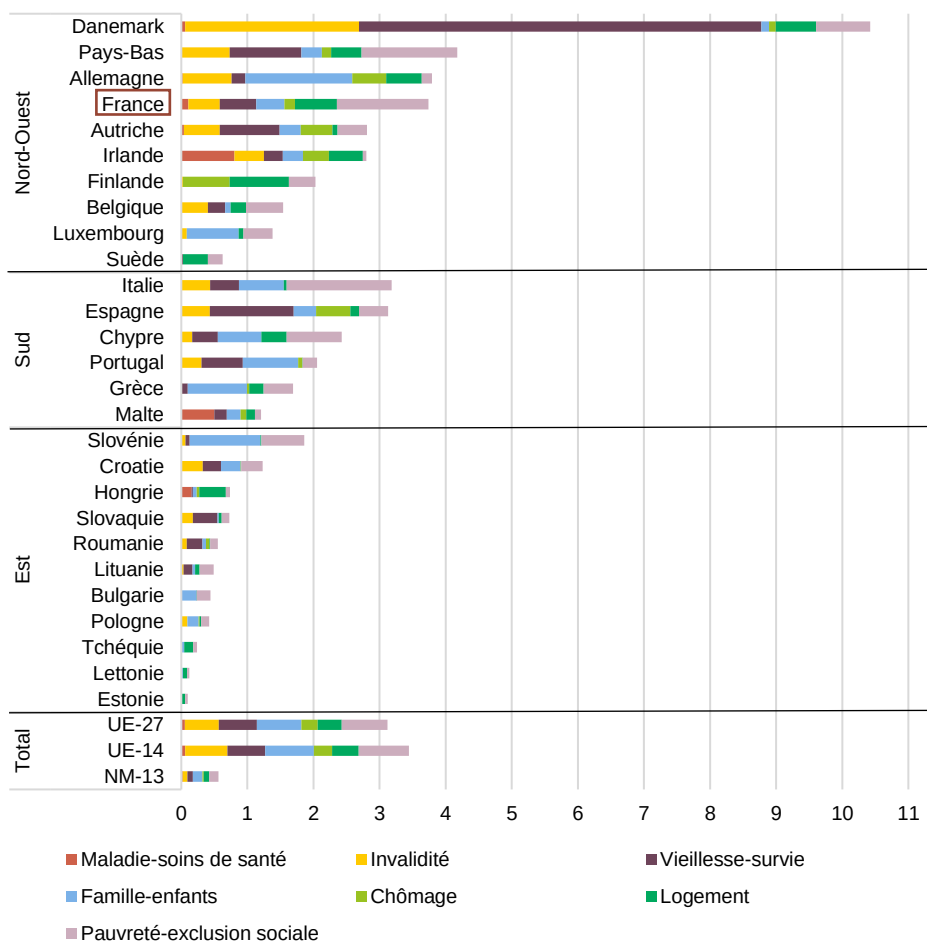
À l'inverse, pour les pays de l'est de l'Europe, le fait de tenir compte de l'ensemble des prestations sous condition de ressources donne le même résultat que l'approche centrée sur le risque pauvreté-exclusion sociale, avec des niveaux de dépenses bien plus faibles que la moyenne européenne. ■

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.

Graphique 4 Montant des prestations versées sous condition de ressources en 2021

Parts en % du PIB



Note > En France, le risque invalidité inclut principalement les allocations aux adultes handicapés (AAH), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) et l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). Le risque vieillesse-survie inclut principalement le minimum vieillesse, les pensions de réversion avec condition de ressources et l'hébergement des personnes âgées dépendantes. Le risque famille-enfants inclut 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. Le risque logement inclut principalement l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement sociale (ALS) et l'allocation de logement familiale (ALF). Le risque pauvreté-exclusion sociale inclut principalement la prime d'activité et le revenu de solidarité active (RSA). Pour les risques maladie-soins de santé et chômage, les prestations sans condition de ressources sont très minoritaires.

Lecture > En 2021, en France, les dépenses pour le risque pauvreté-exclusion sociale conditionnées aux ressources représentent 1,4 % du PIB.

Source > Eurostat, Sespros.

Pour en savoir plus

- > **Agencia tributaria** (2022). *Ayuda de 200 euros para personas físicas de bajo nivel de ingresos y patrimonio*. Ministerio de hacienda y función pública.
- > **AIREF** (2022, juillet). *Primera opinión Ingreso Mínimo Vital*. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- > **Chardon-Boucaud, S.** (2022). Les réponses des systèmes de protection sociale européens à la crise sanitaire. In Marc, C., Mikou, M., Portela, M. (2022). *La protection sociale en France et en Europe en 2021 – Édition 2022*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-Social.
- > **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.
- > **Direction générale du Trésor** (2022). *Lettonie : Perspectives macro-économiques en 2022*.
- > **Di Ruzza** (2020). Italie. Revenu de citoyenneté : la montagne accouche d'une souris. *Chronique internationale de l'IRES*, 169-170.
- > **INPS** (2023). *Appendice Statistica (2019-2022) – Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza. Dicembre 2022*.
- > **IRES** (2018, décembre). Numéro spécial – Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes. *Chronique internationale de l'IRES*, 164.
- > **Jaravel, X., Méjean, I., Ragot, X.** (2023, juillet). Les politiques publiques au défi du retour de l'inflation. *Notes du conseil d'analyse économique*, 78, pp. 1-12.
- > **Marc, C., Mikou, M., Portela, M.** (2022). *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.
- > **Nizzoli, C.** (2021). Italie. Du gel des licenciements au plan de relance européen. *Chronique internationale de l'IRES*, 176.
- > **OCDE** (2021). *Quelles mesures ont été adoptées par les pays pour aider les jeunes face à la crise du COVID-19 ?*
- > **Prammer, D. and L. Reiss.** (2022). Fighting (the effects of) inflation: government measures in Austria and the EU. *Monetary Policy & the Economy Q4/22–Q1/23*. OeNB, pp 95-106.
- > **Sgaravatti, G., Tagliapietra, S., Zachmann, G.** (2022). *National fiscal policy responses to the energy crisis*.
- > **Statistics Sweden** (2023). Social security in Sweden 1993-2021. *Statistical News*.
- > **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.