

Le risque logement représente 0,3 % du PIB en moyenne au sein des pays de l'Union européenne à 27 (UE-27), pour un montant moyen de 120 euros en parité de pouvoir d'achat (PPA) par habitant. La Finlande (0,8 % du PIB), la France et le Danemark (0,6 % du PIB) dépensent un montant sensiblement supérieur à la moyenne européenne. À l'inverse, les pays du sud et de l'est de l'Europe dépensent pour la plupart moins de 0,1 % de leur PIB pour ce risque.

Entre 2019 et 2022, les dépenses du risque logement ont été particulièrement dynamiques (+2,0 % d'augmentation par an dans l'UE-14, +5,7 % dans les NM-13), car de nombreux pays ont utilisé les prestations logement pour protéger les citoyens face aux pertes de revenus liées à la crise sanitaire. Entre 2021 et 2022, l'évolution des dépenses pour ce risque a été beaucoup plus hétérogène.

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. Plus d'un quart de la population aux Pays-Bas est ainsi locataire d'un logement à prix réduit ou gratuit (27 %). En France, 20 % de la population bénéficie d'un logement social.

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 sociaux et les dispositifs intervenant sur le segment privé du logement (crédits d'impôt pour les investissements locatifs, mise aux normes écologiques des bâtiments, etc.).

Sauf exceptions, les prestations logement sont concentrées en Europe du Nord et de l'Ouest

**Les dépenses du risque logement comptent pour moins d'un demi-point de PIB en moyenne en Europe**

En 2022, les prestations logement représentent en moyenne 0,3 % du **produit intérieur brut** (PIB) pour les pays de l'Union européenne à 27 (UE-27). La Finlande (0,8 % du PIB), la France et le Danemark (0,6 % du PIB), ainsi que l'Allemagne (0,5 % du PIB) ont des dépenses supérieures à la moyenne européenne (*graphique 1*). À l'inverse, les pays du sud et de l'est de l'Europe, dépensent pour la plupart moins de 0,1 % de leur PIB pour ce risque

(0,08 % en moyenne pour les nouveaux membres ayant rejoint l'UE après 2004 (NM-13), 0,04 % en Italie) à l'exception notable de Chypre (0,4 %) et de la Hongrie (0,4 %).

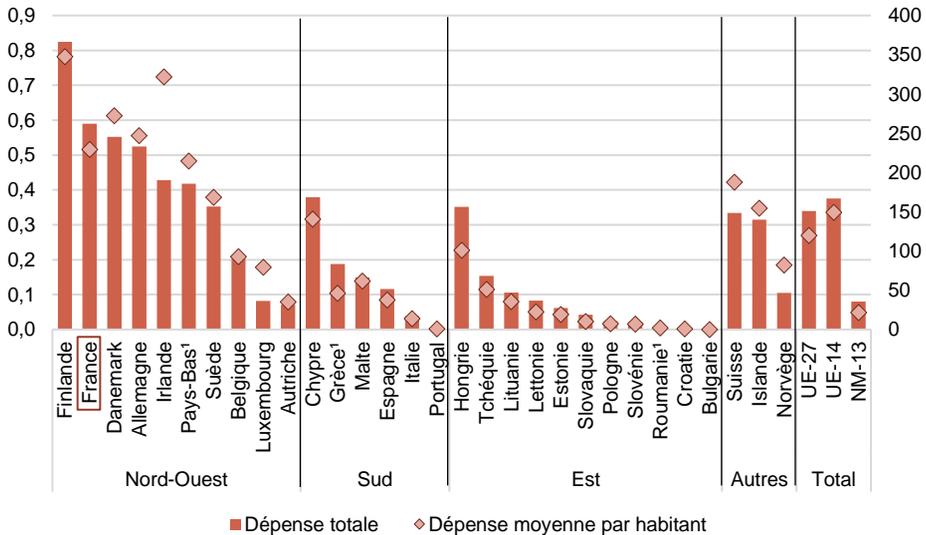
**Exprimées en PPA par habitant, la France est le cinquième pays qui dépense le plus pour ce risque**

Les prestations logement s'élèvent en moyenne à 120 euros en **parité de pouvoir d'achat** (PPA) par habitant dans les pays de l'UE-27, en prenant la France comme pays de référence<sup>1</sup> : cette moyenne est de 150 euros PPA par habitant dans les pays de l'Union européenne à 14 (UE-14) et de seulement 20 euros PPA par habitant dans les NM-13 (*graphique 1*). La Finlande (350 euros PPA) et l'Irlande (320 euros PPA) sont les deux pays les plus généreux. Avec une dépense de 230 euros PPA par habitant en 2022, la France se situe en cinquième position des pays européens, à un niveau proche de l'Allemagne (250 euros PPA) et des Pays-Bas (220 euros PPA). Enfin, à l'exception de la Hongrie (100 euros PPA) et de Chypre (140 euros PPA), les pays de l'est et du sud de l'Europe dépensent moins de 50 euros PPA pour ce risque.

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

**Graphique 1 Prestations du risque logement en 2022**

Prestations en % du PIB (axe de gauche) et en euros PPA par habitant (axe de droite)



1. Données 2021.

**Note >** À l'exception de la Grèce, des Pays-Bas et de la Roumanie, tous les pays apparaissant sur ce graphique ont fourni des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2022. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27, UE-14 et NM-13), nous avons utilisé les chiffres de la dernière année disponible (2022 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2021 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 (base France = 1), de telle sorte que chaque euro correspond 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 logement représentent 0,3 % du PIB en moyenne dans les pays de l'UE-27. En euros PPA, les prestations du risque logement s'élèvent à 120 euros PPA par habitant.

**Source >** Eurostat, Sespros.

### Avant 2019, les prestations logement progressaient modérément dans les pays de l'UE-27

Entre 2010 et 2019, la hausse des prestations logement a été globalement modérée dans toute l'UE-27 (+0,6 % par an en moyenne). On constate peu d'écart entre groupes de pays (+0,6 % par an pour les pays de l'UE-14 et +0,8 % par an pour les NM-13) [graphique 2]. Certains pays se distinguent par une forte croissance de leurs dépenses, comme la Bulgarie (+23,6 % par an) qui consacre néanmoins un niveau de dépense initial très bas pour ce risque. D'autres pays, en revanche, se distinguent par une baisse significative de leurs dépenses pour ce risque parmi lesquels on peut citer Chypre (-10,2 %) ou l'Espagne (-5,4 %).

En France, la faible croissance annuelle (+0,3 % par an) est notamment le fait de mesures adoptées en 2016 et en 2017 visant à contenir les dépenses, dont la baisse de 5 euros par mois du montant des aides au logement.

### Des dépenses en hausse depuis 2019, surtout au sud et à l'est de l'Europe

#### Une augmentation globale mais hétérogène des dépenses pour le risque logement sur la période 2019-2022

Entre 2019 et 2022, les dépenses du risque logement ont augmenté trois fois plus vite (+2,1 %) dans l'UE-27 par rapport à la décennie précédente (2010-2019). Ces dépenses ont augmenté dans 19 des 24 pays de l'UE pour lesquels les chiffres sont disponibles. L'accélération est particulièrement sensible au sein du NM-13 (+5,7 % par an de 2019 à 2022, contre +0,8 % entre 2010 et 2019) [graphique 2].

Cette forte augmentation des prestations logement sur la période 2019-2022 est notamment à mettre en relation avec les mesures prises par les États membres pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire (Hiltunen, Leprince, 2021). Ainsi, l'augmentation des prestations logement à Malte (+16,4 % par an en moyenne) est principalement due à l'introduction, en mars 2020, d'une aide financière pour les locataires ayant perdu leur emploi ou ne pouvant plus payer leur loyer. Celle-ci est restée en place depuis (Baptista, *et al.*, 2021).

La plupart des États membres ont également assuré la continuité des services et des prestations versées pour les individus qui en bénéficiaient déjà (Housing Europe, 2021). C'est d'ailleurs le cas de la France qui a renouvelé automatiquement, en 2020, les droits aux aides au logement pour l'ensemble des bénéficiaires de 2019. L'application de la réforme des aides au logement, initialement prévue en 2020 et finalement reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2021, qui instaure une prise en compte des ressources plus récentes et des réévaluations plus fréquentes, a néanmoins largement contribué à la baisse des dépenses pour ce risque sur la période 2019-2022 (-2,6 % par an en moyenne).

Enfin, certaines évolutions peuvent être expliquées par des réformes à destination des propriétaires. Dans le cadre du plan de relance espagnol mis en œuvre en 2021, un effort important a été consacré à l'aide à l'accès à la propriété (via des aides au remboursement de la dette hypothécaire ou des intérêts)<sup>1</sup> : ceci contribue à expliquer l'augmentation des dépenses logement de 3,8 % par an en moyenne entre 2019 et 2022 dans ce pays, qui contraste avec la baisse observée entre 2010 et 2019 en Espagne.

#### Une hétérogénéité qui s'accroît entre les pays en 2022

Après une année 2020 marquée par une hausse des prestations logement très supérieure à la moyenne des dix dernières années et un ralentissement des dépenses en 2021 (Marc, *et al.*, 2022), l'évolution

des prestations logement est beaucoup plus hétérogène entre pays en 2022 (*graphique 2*). Entre 2021 et 2022, les prestations logement ont ainsi augmenté de 0,9 % en moyenne pour les pays de l'UE-14, mais de 12,2 % pour les NM-13, soit 1,2 % en moyenne pour les pays de l'UE-27.

Certains pays, principalement dans le sud et l'est de l'Europe ont ainsi augmenté significativement leurs dépenses, comme le Portugal (+14,7 %), Malte (+24,5 %) ou la Slovaquie (+33,1 %). Parmi les pays où les dépenses pour ce risque augmentent fortement, on peut également mentionner la Lituanie (+80,1 % en 2022) et la Lettonie (+52,3 %). Si, dans ces pays, le faible montant initial des prestations<sup>2</sup> explique en grande partie l'ampleur des variations observées, l'accélération de l'inflation, en particulier des prix de l'énergie, les a probablement aussi poussés à augmenter le montant des prestations ou à étendre les allocations existantes à un nombre plus large de bénéficiaires.

À l'inverse, 9 pays ont vu leurs dépenses pour ce risque diminuer en 2022 : c'est notamment le cas de la Belgique (-4,7 % en 2022), de l'Irlande (-3,4 %), de l'Italie (-1,2 %) mais aussi de la France (-1,8 %). En France, la baisse de 1,8 % des dépenses pour ce risque provient de la baisse du nombre de bénéficiaires.

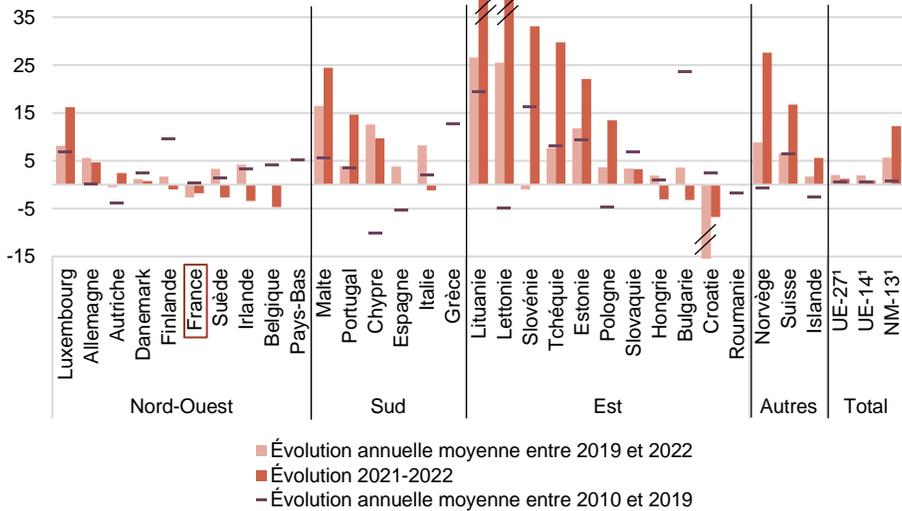
Par ailleurs, avec l'invasion de l'Ukraine par la Russie, plusieurs pays ont également étendu leurs systèmes de protection sociale aux réfugiés. La Pologne notamment (+13,4 % en 2022) a prévu un accès complet à l'hébergement et aux prestations sociales pour les Ukrainiens (Palluet, 2022).

<sup>1</sup> En Espagne, 42 % des prestations logement sont à destination des propriétaires. En moyenne, dans l'UE-27, 4 % des prestations seulement sont versées aux propriétaires (et 3 % en France).

<sup>2</sup> En 2022, les allocations logement représentent respectivement 71 millions, 32 millions et 12 millions d'euros en Lituanie, en Lettonie et en Slovaquie, contre près de 15 560 millions d'euros en France et 20 330 millions d'euros en Allemagne.

## Graphique 2 Évolution des prestations du risque logement entre 2010 et 2019, 2019 et 2022 et entre 2021 et 2022

Évolution en % (en euros courants)



1. Hors Pays-Bas, Roumanie et 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 2022 : il s'agit de tous les pays de l'UE-27, à l'exception de la Roumanie, de la Grèce et des Pays-Bas. Pour le calcul des moyennes européennes (UE-27, UE-14 et NM-13), ces pays ont donc été exclus. Afin de faciliter la lecture du graphique, l'évolution 2019-2022 de la Croatie (-39,0 %), ainsi que l'évolution 2021-2022 de la Lituanie (+80,1 %) et de la Lettonie (52,1 %) ne sont pas représentées.

**Lecture >** En moyenne dans les pays de l'UE-27, les prestations du risque logement ont augmenté de 1,2 % entre 2021 et 2022, en moyenne de 2,1 % entre 2019 et 2022 et en moyenne de 0,6 % entre 2010 et 2019.

**Source >** Eurostat, Sespros.

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

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 conditions<sup>1</sup> (de ressources, de composition du ménage) plus ou moins strictes. Des réglementations peuvent aussi être utilisées, par exemple concernant la fixation des loyers.

Selon les données de l'enquête européenne sur les ressources et les conditions de vie (EU-SILC) [en-

cadre 1] la part de la population vivant dans un logement à prix réduit ou gratuit varie de 5 % ou moins (Roumanie, Slovaquie, Suède<sup>2</sup>, Danemark<sup>3</sup>) à 27 % (Pays-Bas) en 2022 (graphique 3)<sup>4</sup>. Aux Pays-Bas, l'accès au logement social, dont les loyers sont plafonnés, y était 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 17 % de la population.

Dans la plupart des pays, le logement social est davantage ciblé sur les personnes dont les revenus sont insuffisants pour se loger aux conditions du

<sup>1</sup> Certains pays font exception, par exemple l'Autriche.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 1).

<sup>4</sup> Ces dépenses ne sont toutefois pas identifiables dans les comptes de la protection sociale.

marché et touche une part plus restreinte de la population : 7 % en Allemagne, 9 % en Belgique, 11 % au Portugal, 9 % en Italie, 8 % en Espagne, et 6 % en Grèce. À noter que dans les pays du Sud de l'Europe, l'accession à la propriété est également davantage favorisée.

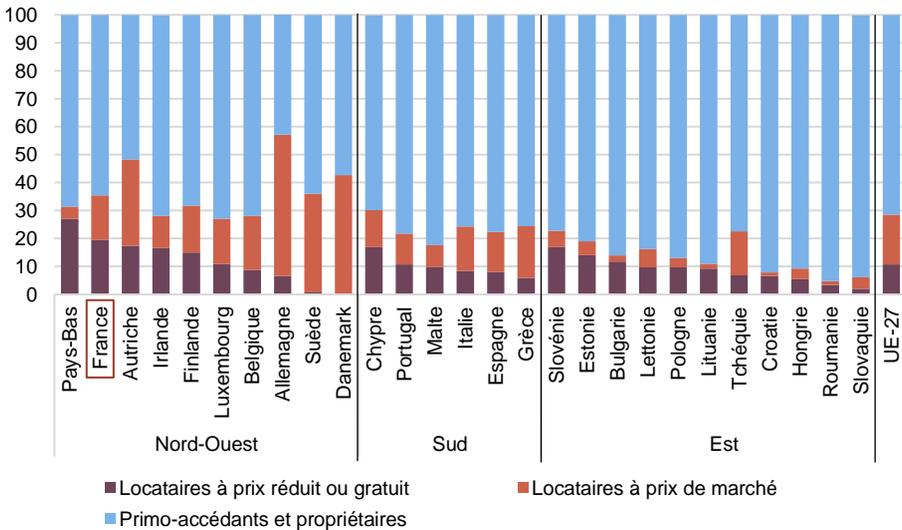
Enfin, les pays d'Europe de l'Est présentent une faible proportion de logements sociaux locatifs, du fait notamment de la privatisation des anciens logements publics d'État après la chute du bloc soviétique : beaucoup ont été vendus à leurs occupants,

augmentant *de facto* la part de propriétaires dans ces pays (Caisse des dépôts, 2020) : 2 % des logements sont à des logements à prix réduits ou gratuits en Slovaquie, 3 % en Roumanie, 6 % en Hongrie et 7 % en Tchéquie.

Par ailleurs, il convient de noter que la majorité des habitants dans chacun des États membres de l'UE-27 occupe un logement dont il est propriétaire, le pourcentage allant de 43 % en Allemagne à 95 % en Roumanie (72 % en moyenne dans l'UE-27 et 65 % en France).

**Graphique 3 Statut d'occupation du logement en 2022**

Parts en % de la population



**Lecture** > En moyenne dans les pays de l'UE-27, 11 % des Européens vivent dans un logement avec un loyer à prix réduit ou gratuit, 18 % sont locataires d'un logement du secteur libre (prix de marché) et 72 % 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 2022, 9 % de la population de l'UE-27 fait partie de ménages dépensant 40 % ou plus de leur revenu disponible pour le logement (*graphique 4*). Cette situation est qualifiée de **surcharge des coûts du logement**. Les personnes en situation de pauvreté sont les plus concernées : la surcharge des coûts du logement concerne 33 % d'entre elles.

La moyenne européenne dissimule par ailleurs des différences considérables entre les pays. En 2022, parmi la population totale, les taux les plus élevés s'observent en Grèce (27 %), au Luxembourg, en Bulgarie et au Danemark (15 %). Dans ces quatre pays, parmi les citoyens qui vivent sous le seuil de

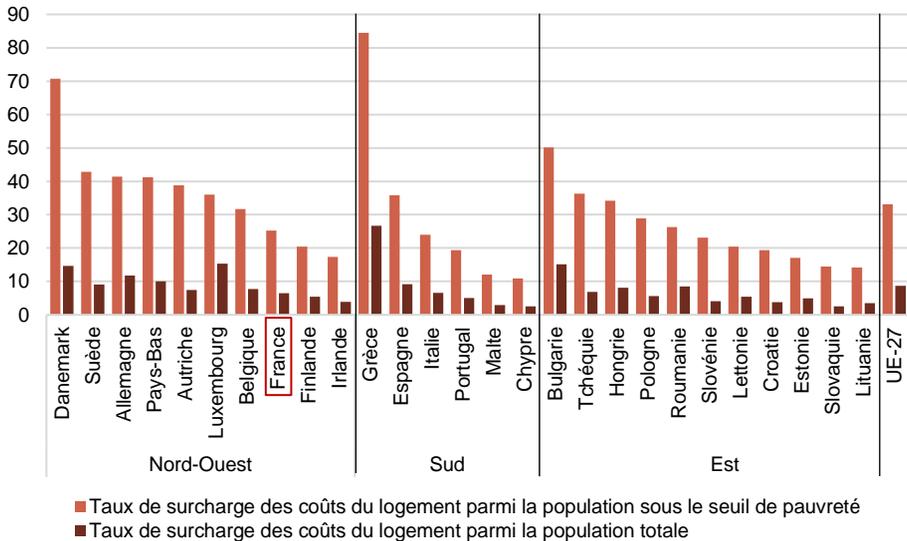
pauvreté (niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian), 85 %, 36 %, 50 % et 71 % respectivement sont confrontés à une surcharge des coûts du logement.

À l'autre extrémité du spectre, en Slovaquie, à Malte et à Chypre, moins de 3 % de la population totale vit dans un ménage consacrant plus de 40 % de son revenu disponible au logement.

En France, en comparaison des autres pays européens, la surcharge des coûts du logement est modérée : 7 % de la population vit dans un ménage qui y est confronté. Cependant, les personnes vivant sous le seuil de pauvreté restent fortement touchées : 25 % d'entre elles font face à une surcharge des coûts du logement. ■

#### Graphique 4 Taux de surcharge des coûts du logement parmi la population sous le seuil de pauvreté et parmi la population totale en 2022

Parts en % de la population



**Note >** 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).

**Lecture >** En 2022, 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), 33 % des personnes sont confrontées à une surcharge des coûts du logement.

**Source >** Eurostat, EU-SILC.

#### Encadré 1 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).

**Pour en savoir plus**

- > **Baptista, I., Marlier, E., Spasova, S., Peña-Casas, R., Fronteddu, B., Ghailani, D., Sabato, S., Regazzoni, P.** (2021). *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis. An analysis of policies in 35 countries*. European Social Policy Network, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- > **Caisse des dépôts** (2020, juillet-août). *Éclairages – Logement social et territoires. Banque des territoires, 22*.
- > **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.
- > **Hiltunen, A., Leprince, F.** (2021, mars). *Mesures mises en place dans différents pays pour soutenir les familles face à la crise de Covid-19*. CNAF, Mission des relations européennes, internationales, et de la coopération.
- > **Housing Europe** (2021). *The State of Housing in Europe 2021*. Bruxelles, Belgique: Housing Europe.
- > **Marc, C., Lefebvre, G., Portela, M.** (2022). *La protection sociale en France et en Europe en 2021 – Édition 2022*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-Social.
- > **Palluet, A.** (2022). *Guerre en Ukraine : comment l'Union européenne accueille en urgence les Ukrainiens*. L'UE dans le monde. Toute l'europe.eu, comprendre l'Europe.
- > **Scanlon, K., Vestergaard, H.** (2010). *Danemark, ou l'art de résoudre des problèmes inexistants*. Dans *Le logement social en Europe au début du XXI<sup>e</sup> siècle : La révision générale*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.