

En Europe, les prestations liées au risque logement sont relativement atones sur les dix dernières années : entre 2010 et 2019, les prestations logement progressent en moyenne de 0,9 % dans l'Union européenne à 27 (UE-27), soit un niveau inférieur au taux d'inflation sur la période. Néanmoins, l'année 2020 a été particulièrement dynamique (+4,9 % d'augmentation dans l'UE-27), car de nombreux pays ont utilisé les prestations de logement pour protéger les citoyens face aux pertes de revenus liées à la crise sanitaire. Pour autant, dès 2021, la croissance des prestations logement retrouve un rythme ralenti en Europe (+0,7% dans l'UE-27).

Rapporté au produit intérieur brut (PIB), le risque logement représente 0,4 % du PIB au sein de l'UE-27 avec de fortes différences entre les pays. La Finlande (0,9 % du PIB), la France et le Danemark (0,6 %) ont des dépenses dont le poids est sensiblement supérieur à la moyenne européenne. À l'inverse, la plupart des nouveaux membres de l'UE et les pays de l'Europe du Sud se situent à moins de 0,1 % du PIB.

Au-delà des prestations logement identifiées dans les comptes de la protection sociale, la politique du logement passe aussi par l'accès à des hébergements à prix réduit comme les logements sociaux. Plus d'un quart de la population aux Pays-Bas est locataire d'un logement à prix réduit ou gratuit (27 %). C'est ensuite en France que la part de la population en logement social est la plus importante (20 %).

Les comparaisons européennes des prestations sociales affectées au risque logement dans le cadre du Système européen de statistiques de protection sociale (Sespros) sont loin de couvrir l'ensemble des dépenses liées aux politiques publiques de logement. Ces dernières incluent en effet également les dépenses pour la construction de logements sociaux et des dispositifs intervenant sur le segment privé du logement (crédit d'impôt pour les investissements locatifs, mise aux normes écologiques des bâtiments, etc.). Par ailleurs, toutes les prestations de logement sont ici considérées comme des prestations en nature car elles réduisent les dépenses de consommation financées par les ménages associées au service de logement.

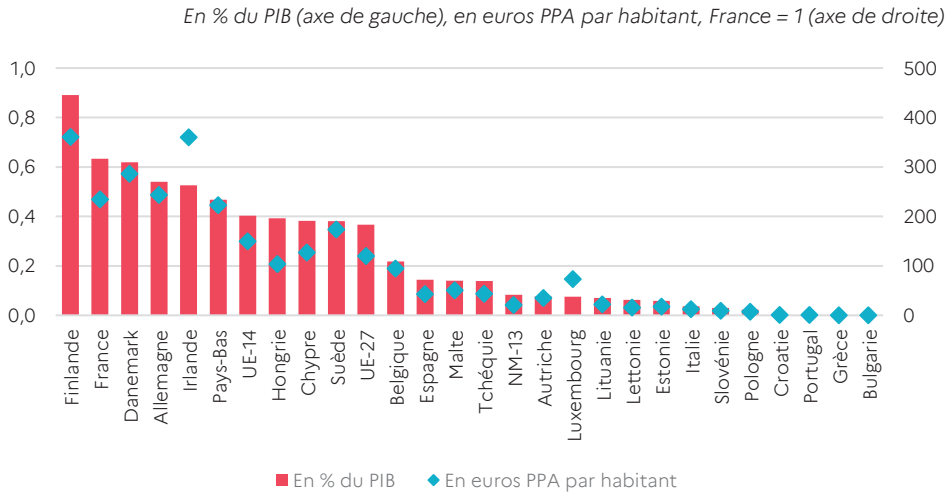
Les prestations de logement comptent pour moins d'un demi-point de PIB en moyenne en Europe

En 2021, les prestations de logement représentent en moyenne 0,4 % du produit intérieur

brut (PIB) au sein de l'Union européenne à 27 (UE-27), comme dans l'UE-14 (*graphique 1*). La Finlande (0,9 % du PIB), la France, le Danemark (0,6 %), l'Allemagne, l'Irlande et les Pays-Bas (environ 0,5 %) ont des dépenses supérieures dont le poids est supérieur à la moyenne européenne. À l'inverse, certains nouveaux entrants et les pays de l'Europe du Sud ont des prestations logement faibles (moins de 0,1 % du PIB). En 2021, dans l'UE-14, en euros en parité de pouvoir d'achat (PPA), en prenant la France comme pays de référence, le montant moyen des prestations logement est de 150 euros PPA par habitant. Les prestations logement par habitant sont les plus élevées en Finlande et en Irlande (400 euros PPA¹). Le montant des prestations s'établit en France à 250 euros PPA par habitant en 2021, un niveau similaire à celui de l'Allemagne et des Pays-Bas (respectivement 250 euros PPA et 200 euros PPA).

¹ Les montants des prestations rapportés par habitant sont arrondis à la cinquantaine dans le texte.

Graphique 1 Prestations du risque logement en Europe en 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 2021 : il s'agit de tous les pays de l'UE-27, à l'exception de la Grèce, de la Roumanie et de la Slovaquie. 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 (2021 en cas d'envoi d'estimations précoces à Eurostat, 2020 pour la Grèce, la Roumanie et la Slovaquie). 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 2021, les prestations logement représentent 0,6 % du PIB en France. En PPA, les prestations logement s'élèvent à 250 euros par habitant.

Source > Eurostat, Sespros.

Une croissance des dépenses de prestations logement soutenue en 2020

En 2020, les prestations du risque logement dans l'UE-14 comme dans l'UE-27 ont augmenté à un rythme très supérieur à la tendance des dix dernières années : +4,9 % entre 2019 et 2020, tandis que la croissance annuelle moyenne entre 2010 et 2019 s'établit à +0,9 %, soit un niveau inférieur au taux d'inflation sur la période (graphique 2).

Cette forte augmentation des prestations logement en 2020 est à mettre en relation avec les mesures prises par les États membres pour faire

face aux conséquences sociales de la crise sanitaire. Selon l'Organisation internationale du travail, parmi l'ensemble des mesures de protection sociale mise en place, 9 % portaient sur la fonction logement de la protection sociale¹ (Hiltunen, Leprince, 2021).

L'augmentation des prestations logement atteint 19 % à Malte, 16 % en Irlande, 11 % en Hongrie et 10 % en Suède. Dans le cas de Malte, le gouvernement a introduit, en mars 2020, une aide financière pour les locataires ayant perdu leur emploi ou ne pouvant plus payer leur loyer². Celle-ci est restée en place depuis (Baptista, et al., 2021). En Irlande, ce sont les effectifs de bénéficiaires d'aides au logement qui ont

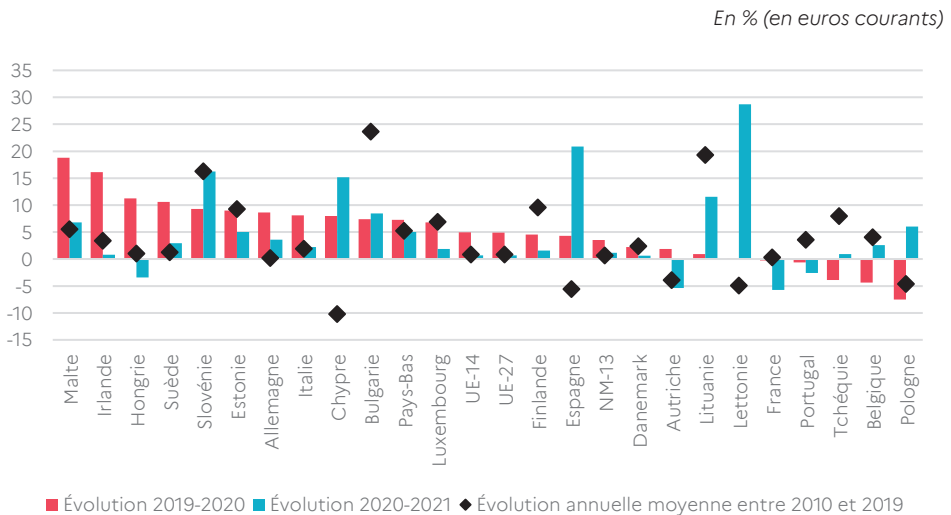
¹ À titre de comparaison, environ 17 % de ces mesures concernaient les aides financières spécifiques et 8 % le soutien aux enfants et aux familles.

² Les sommes versées sont néanmoins faibles.

fortement augmenté (+15 %), ainsi que les montants versés. En effet, la prestation logement étant différentielle en Irlande, la baisse des revenus liée à la pandémie a occasionné dans le même temps un accroissement des montants des prestations versées. En Suède, les allocations logement ont été valorisées de 25 % pendant six mois en 2020. En Allemagne (+9 % d'augmentation des prestations logement) les critères d'éligibilité aux aides au logement ont été modifiés pendant la crise pour avoir une couverture plus large de la population, tandis qu'aux Pays-Bas (+7 %) ou en Espagne (+4 %), une aide temporaire afin de financer son logement a été octroyée. La plupart des États membres ont également assuré la continuité des services et des prestations versées (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 pendant la période de confinement de 2020 et qui a reporté l'application de la réforme des aides au logement prévue initialement pour 2020. Ces mesures ont contribué à stabiliser les prestations logement en France (-0,3 %). Enfin, en Europe, d'autres politiques ont été mises en œuvre au cours de la crise sanitaire sans pour autant que cela soit visible dans les comptes de la protection sociale. C'est le cas de l'interdiction des mesures d'expulsion pour non-paiement des loyers¹, du report des paiements des loyers, ou encore du gel ou de la réduction des loyers.

Graphique 2 Évolution des prestations du risque logement entre 2010 et 2019 et de 2019 à 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 2021 : il s'agit de tous les pays de l'UE-27, à l'exception de la Grèce, de la Roumanie et de la Slovaquie, qui sont donc exclues du calcul des moyennes européennes (UE-27, UE-14 et NM-13). La Croatie comme la Grèce ne sont pas représentées dans ce graphique pour ne pas créer de distorsion dans l'échelle. Les prestations logement ont diminué dans ces pays respectivement de 76 % et 73 % en 2020. Si la baisse est importante, elle ne traduit pas pour autant un phénomène d'envergure, dans la mesure où les prestations logement en 2020 représentent 3 millions d'euros en Croatie et 1 million d'euros en Grèce.

Lecture > Entre 2010 et 2019, en France, les prestations du risque logement ont augmenté en moyenne de 0,3 % par an. En 2020, elles ont diminué de 0,3 % par rapport à 2019, puis diminué de 5,7 % entre 2020 et 2021.

Source > Eurostat, Sespros.

¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal.

En 2021, la croissance des prestations de logement est nettement moindre

Après une année 2020 marquée par une hausse des prestations logement très supérieure à la moyenne des dix dernières années, la dépense ralentit fortement en Europe en 2021 : +0,7 % pour les pays de l'UE-14 et de l'UE-27 avec des différences importantes selon les pays. Quelques États voient leurs dépenses du risque logement diminuer, notamment la France, l'Autriche, la Hongrie et le Portugal. En France, la baisse est la plus prononcée (-5,7 %), du fait de la réforme des aides au logement intervenue au 1^{er} janvier 2021, dite de « contemporanéisation », qui instaure une prise en compte de ressources plus récentes et des réévaluations plus fréquentes. (fiche 12).

Les prestations augmentent toutefois fortement dans d'autres pays en 2021. C'est le cas de nouveaux membres de l'UE comme la Lettonie (+29 %), la Slovénie (+16 %), Chypre (+15 %), et la Lituanie (+12 %). Ces pays ont mis en œuvre des mesures de soutien à la population pour faire face à la crise sanitaire et ses conséquences en 2021. Ceux-ci portaient de niveaux de dépenses au titre du risque logement relativement bas. En 2021, l'Espagne voit aussi ses prestations logement augmenter de 21 %, soit près 300 millions d'euros d'augmentation dans l'année. En Espagne, l'aide financière afin de soutenir les locataires pendant la crise du Covid-19 a été prolongée jusqu'en 2021. De plus, dans le cadre du plan de relance espagnol mis en œuvre en 2021, un effort important est consacré à la réhabilitation et à l'aide à l'accès au logement pour favoriser l'acquisition de son propre logement¹ (près de 10 % du plan de relance). Les prestations logement augmenteront encore plus significativement en Espagne en 2022, du fait de la mise en œuvre d'une aide au logement pérenne destinée à réduire les coûts de la location pour les 18-35 ans (« *bono alquiler joven* »). Cette aide sera au maximum de 250 euros par mois et concernera près de 100 000 personnes. En Espagne, les

aides au logement étaient, avant cette réforme, exclusivement réservées aux retraités et aux invalides pour des montants inférieurs à 600 euros par an.

Les prestations logement versées aux ménages ne couvrent pas toute la politique du logement et notamment les logements sociaux

Les États membres présentant les prestations sociales affectées au logement les plus élevées sont ceux où il existe des allocations logement, comme la Finlande, la France, le Danemark, l'Allemagne, ou encore l'Irlande. Dans certains autres pays, la politique de logement passe davantage par le développement d'un parc social important. Néanmoins, ces dépenses ne sont pas identifiées dans les comptes de la protection sociale.

Les données sur le logement social restent largement lacunaires en Europe. L'enquête européenne sur les ressources et conditions de vie donne néanmoins une mesure de l'importance respective des différents statuts d'occupation du logement dans toute l'Europe, très hétérogène selon les pays. Sans identifier spécifiquement les logements sociaux, elle permet de repérer les personnes qui bénéficient de loyers à prix réduit ou gratuit et de les différencier de celles dont les loyers sont au prix de marché. Selon cette enquête, en 2021, 27 % de la population aux Pays-Bas est locataire d'un logement à prix réduit ou gratuit (*graphique 3*). C'est ensuite en France que cette part de la population est la plus importante (20 %), du fait de l'existence du parc HLM. La France et les Pays-Bas ciblent d'ailleurs particulièrement les populations pauvres pour ce type de logement : 65 % des individus sous le seuil de pauvreté monétaire vivent dans un logement à prix réduit ou gratuit aux Pays-Bas et 48 % en France. Dans certains pays comme le Danemark ou la Suède, les logements dits sociaux² ne sont pas nécessairement à loyer

¹ En Espagne, 43 % des prestations logement sont à destination des propriétaires. En moyenne, dans l'UE-27, 5 % des prestations sont versées aux propriétaires (3 % en France).

² Les deux pays scandinaves comptent respectivement 21 % et 17 % de logements dans le parc dit à caractère social (Housing Europe, 2021). Ce parc est désigné comme social car il est géré par des organisations sans but lucratif.

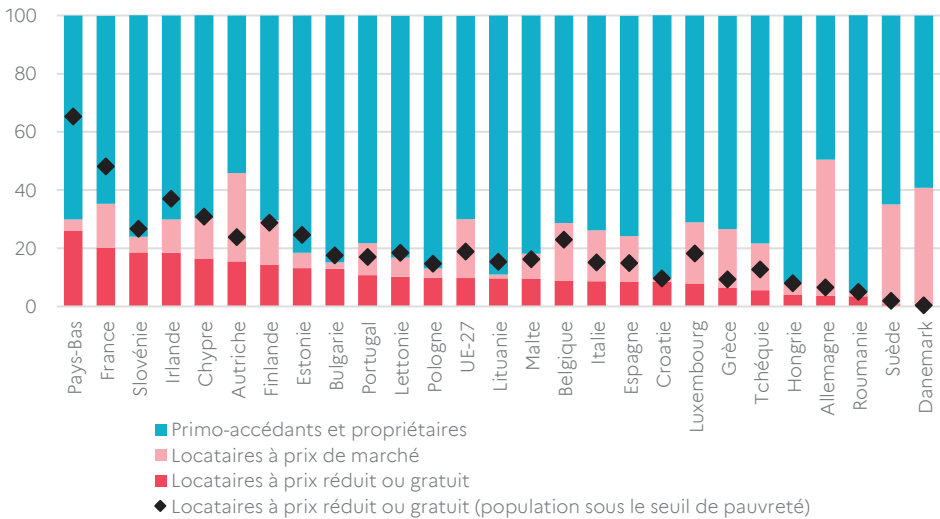
modéré, car les prix des loyers entre le secteur libre et social sont très proches (du fait d'une régulation des prix des logements dans le secteur libre [Scanlon, et al., 2010]). Les personnes les plus fragiles économiquement sont néanmoins généralement prioritaires pour accéder à ces logements dits sociaux, même si ces derniers restent ouverts à tous. Au final, moins de 2 % de personnes vivent dans des

logements loués à prix réduit ou gratuit (correspondant non à des logements sociaux mais à des logements d'urgence généralement) au Danemark et en Suède, contre 11 % dans l'UE-27.

Parmi les pays du sud de l'Europe et les nouveaux membres de l'UE (NM-13), la priorité est donnée à l'accès à la propriété. La part des locataires y est inférieure ou égale à 20 %.

Graphique 3 Statut d'occupation du logement en Europe en 2021

En % de la population



Lecture > En 2021, 26 % des Néerlandais vivent dans un logement avec un loyer à prix réduit ou gratuit, 4 % sont locataires d'un logement du secteur libre (prix de marché), 70 % sont primo-accédants, c'est-à-dire en accession à la propriété, ou propriétaires non primo-accédants du logement qu'ils occupent. Aux Pays-Bas, 65 % de la population qui vit sous le seuil de pauvreté (niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian) est locataire à prix réduit ou gratuit.

Champ > Ensemble des individus de l'UE-27.

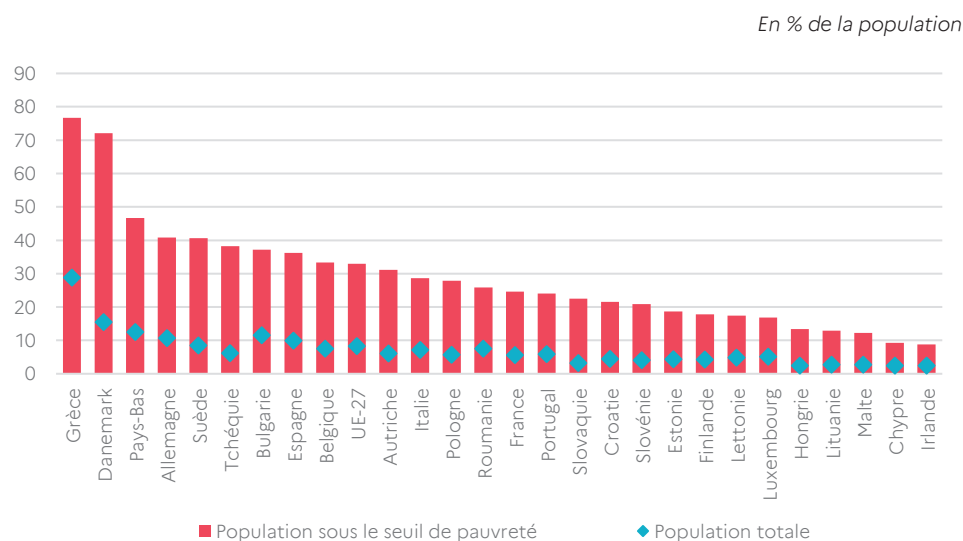
Source > Eurostat, SRCV-UE.

La surcharge des coûts du logement concerne près d'un Européen sur dix

En 2021, 8 % de la population de l'UE-27 vit dans un ménage dépensant 40 % ou plus de son revenu disponible pour le logement (graphique 4). Cette situation est qualifiée de surcharge des coûts du logement. Elle concerne 33 % des personnes confrontées au risque de pauvreté en moyenne au sein de l'UE-27, et jusqu'à 77 % en Grèce. La moyenne de l'UE-27 dissimule des différences considérables entre les États. À une extrémité, à Malte, à Chypre et en Irlande, une faible proportion de la

population vit dans un ménage consacrant plus de 40 % de son revenu disponible au logement. À l'autre extrémité, une personne sur trois en Grèce et un peu moins d'une personne sur cinq au Danemark (16 %) a dépensé plus de 40 % de leur revenu disponible pour se loger. En comparaison des autres pays européens, la France figure parmi les pays où la proportion de la population vivant dans un ménage confronté à une surcharge des coûts du logement est modérée. Cependant, les personnes vivant sous le seuil de pauvreté restent fortement touchées, puisque 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 2021



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 (déduction faite des allocations logement) représentent plus de 40 % du revenu total disponible du ménage (où sont également déduites les allocations logement). 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).

Pour la France et la Slovaquie, les données portent sur l'année 2020.

Lecture > En 2021, 29 % de la population grecque 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), 77 % des personnes sont confrontées à une surcharge des coûts des logements.

Champ > Ensemble des individus en de l'UE-27.

Source > Eurostat, SRCV-UE.

Pour en savoir plus

- > **Baptista, I., Marlier, E., Spasova, S., Peña-Casas, R., Fronteddu, B., Ghailani, D., Sabato, S. et 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.
- > **Godefroy, P.** (2018, juillet). Taux d'effort en logement : en prenant en compte le coût du service de logement, les propriétaires français sont bien placés en Europe. Insee, *Insee Analyses*, 39.
- > **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.
- > **Scanlon, K., Vestergaard, H.** (2010). Danemark, ou l'art de résoudre des problèmes inexistantes. Dans *Le logement social en Europe au début du XXI^e siècle : La révision générale*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.