

**Les dépenses de protection sociale pour le risque logement s'élèvent à 0,4 % du PIB en moyenne au sein de l'Union européenne à 27 (UE-27) en 2024, avec une très forte hétérogénéité entre pays et entre régions. L'essentiel des pays versant plus de 0,5 % de leur PIB en prestations logement se situe en Europe du Nord-Ouest. En Europe du Sud et de l'Est, ces prestations sont généralement marginales, autour de 0,1 % de PIB.**

**En 2024, les dépenses de prestations sociales pour le risque logement augmentent en moyenne dans l'UE-27 de 2,5 % en euros constants, une hausse nettement supérieure à la croissance annuelle moyenne observée entre 2013 et 2023 (+0,8 %). Cette évolution globale masque toutefois de fortes disparités entre les pays.**

**Les montants de prestations logement présentés ici ne prennent pas en compte les réductions de loyers (logements sociaux), bien qu'elles relèvent de la protection sociale au sens d'Eurostat. Aux Pays-Bas, plus d'un quart de la population est locataire d'un logement à prix réduit ou à titre gratuit (27 %). En France, 21 % 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, 2022). Il n'inclut pas les transferts destinés aux propriétaires bailleurs (par exemple, les crédits d'impôt pour les investissements locatifs) ni les mesures d'aides à l'investissement (mise aux normes énergétiques des bâtiments, etc.). Les dépenses en lien avec les logements sociaux ne sont pas non plus incluses<sup>1</sup>. L'intégralité des prestations logement est versée en nature et sous condition de ressources en Europe.

### Les prestations logement sont plus importantes en Europe du Nord et de l'Ouest

#### Les dépenses en Europe du Nord et de l'Ouest présentent de fortes disparités

En 2024, les prestations logement représentent en moyenne 0,4 % du PIB pour les pays de l'Union européenne à 27 (UE-27). Cette moyenne cache de très fortes disparités, particulièrement en Europe du Nord et de l'Ouest. Dans cette région, on retrouve les cinq pays européens consacrant les parts les plus élevées de leur produit intérieur brut (PIB) aux dépenses de prestations logement : la Finlande (1 % du PIB), l'Irlande (0,7 %), l'Allemagne (0,6 %), le Danemark (0,6 %) et la France (0,5 %). En Finlande, cette part élevée s'explique par un système d'allocations logement développé, qui couvre une population étendue, à travers quatre dispositifs : l'allocation logement générale, l'allocation logement

pour les retraités, le complément logement étudiant et l'aide au logement pour les militaires<sup>2</sup>.

À l'inverse, d'autres pays d'Europe du Nord et de l'Ouest affichent des niveaux bien inférieurs à la moyenne européenne : 0,2 % du PIB pour la Belgique, 0,1 % pour le Luxembourg et 0,1 % pour l'Autriche (graphique 1). En Autriche, aucune aide au logement n'est prévue dans le barème national de prestations sociales ; localement, les Länder peuvent toutefois choisir de majorer l'aide sociale de 30 % afin d'aider à couvrir les frais de logement.

#### Les dépenses du risque logement sont marginales en Europe du Sud et de l'Est

Dans la majorité des pays d'Europe du Sud et de l'Est, les dépenses pour le risque logement sont inférieures à la moyenne européenne, voire quasiment nulles.

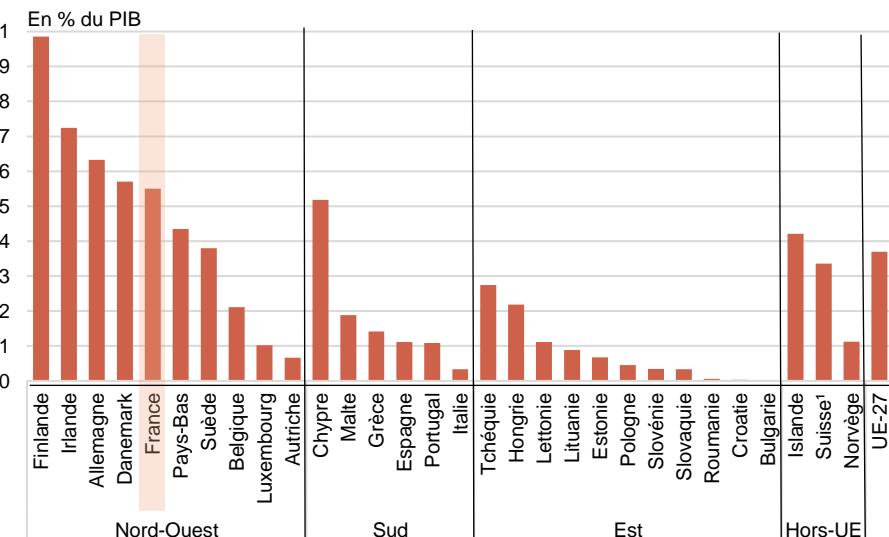
Une exception notable est Chypre, pays du Sud qui se distingue par un niveau de dépense élevé (0,5 %), supérieur à la moyenne de l'UE-27 et proche de celui de certains pays d'Europe du Nord et de l'Ouest. La Tchéquie, avec 0,3 % du PIB, et la Hongrie, avec 0,2 %, consacrent davantage que la plupart de leurs voisins, mais demeurent en dessous de la moyenne européenne.

Dans le reste de l'Europe du Sud et de l'Est, les dépenses associées au risque logement sont inférieures à 0,2 % du PIB. Cette situation s'explique par l'absence d'allocations logement, comme en Roumanie, ou par des conditions d'accès complexes et variables selon les municipalités, comme en Bulgarie<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Le manuel Sespros prévoit que l'avantage procuré par un loyer inférieur au prix du marché, pour les locataires de HLM, doit être intégré aux dépenses de logement. Néanmoins, en pratique, cette convention n'est pas respectée.

<sup>2</sup> Pour plus d'informations, voir : [Information package: Housing benefits | Kela's Info Tray](#)

<sup>3</sup> L'allocation de logement est versée aux personnes de plus de 70 ans vivant seules et aux parents élevant seuls leurs enfants, qui vivent dans un logement municipal et dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté pour l'année pertinente. Chaque municipalité a ses propres réglementations pour fixer le loyer.

**Graphique 1** Prestations du risque logement en 2024

1. Données 2023.

Lecture > En 2024, dans l'UE-27, les prestations du risque logement représentent 0,4 % du PIB en moyenne.

Source > Eurostat, Sespros.

### Entre 2013 et 2023, les dépenses pour le risque logement en Europe sont quasiment stables

Entre 2013 et 2023, les prestations logement ont peu augmenté dans l'UE-27 en euros constants : +0,8 % par an en moyenne. La majorité des pays de l'UE-27 ont vu leurs prestations logement progresser à un rythme peu élevé. La Grèce et le Portugal se démarquent par une forte hausse des aides aux logements, dans un contexte de hausse des loyers à Lisbonne et Athènes. En Grèce, les dépenses étaient particulièrement faibles en 2013, du fait des politiques d'austérité mises en œuvre dans le contexte de la crise de la dette souveraine, qui avaient notamment conduit à la suspension en 2010 et à la suppression complète en 2012 du versement de l'aide au logement OEK, destinée aux salariés du secteur privé, et principale aide au logement dans le pays (OCDE, 2016). En 2019<sup>1</sup> une allocation logement sous condition de ressources, destinée aux ménages locataires a été mise en

place (ESPN Report 2019/29). Une dynamique similaire est constatée au Portugal, avec l'introduction en 2023 de l'*« Apoio Extraordinário à Renda »*<sup>2</sup> et le renforcement des dispositifs existants, tel que *« Porta 65 Jovem »*<sup>3</sup>.

Cinq pays ont réduit leurs dépenses entre 2013 et 2023 : la Croatie (-13,9 %), la Roumanie (-5,3 %), la Pologne (-4,2 %), la France (-2,9 %) et l'Autriche (-2,7 %) [graphique 2]. En France, cette baisse de 2,9 % par an en moyenne s'explique notamment par des mesures d'économies budgétaires : baisse de 5 euros par mois du montant des aides au logement en 2017, instauration de la réduction de loyer de solidarité en 2018<sup>4</sup>, extinction en flux des aides personnelles au logement (APL) aux propriétaires accédants en 2018 et réforme dite de « contemporanéisation » de l'aide au logement de 2021, qui a modifié la période de référence sur laquelle on apprécie les ressources du ménage bénéficiaire pour calculer le montant de sa prestation<sup>5</sup>. L'ampleur particulièrement prononcée

1 Crée par une loi de 2017.

2 L'aide au loyer extraordinaire, instaurée par le décret-loi n° 20-B/2023 du 22 mars 2023 au Portugal, s'adresse aux ménages disposant d'un contrat de location ou de sous-location pour une résidence principale conclu avant le 15 mars 2023. Elle cible les familles dont le revenu annuel n'excède pas le plafond de la sixième tranche de l'IRS et dont le taux d'effort pour le paiement du loyer est d'au moins 35 %. Cette aide restera en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2028.

3 Ce programme soutient les jeunes de 18 à 35 ans dans la location d'un logement destiné à leur résidence principale, en couvrant une partie du loyer au moyen d'une subvention mensuelle. Le décret-loi n° 38/2023

crée un régime de sous-location pour aider les familles en difficulté d'accès au logement et modifie plusieurs règles existantes pour faciliter l'accès au logement dans le cadre du plan de relance et de résilience.

4 Pour les locataires d'un logement HLM, les aides au logement ont été diminuées, et leur loyer a été abaissé d'un montant identique. Cette opération se traduit par un moindre montant comptabilisé dans Sespros (fiche 10).

5 Le montant des APL est maintenant revu tous les trimestres, sur la base des revenus des douze mois précédents, tandis qu'auparavant, les APL étaient calculées chaque année sur la base des revenus perçus deux ans plus tôt.

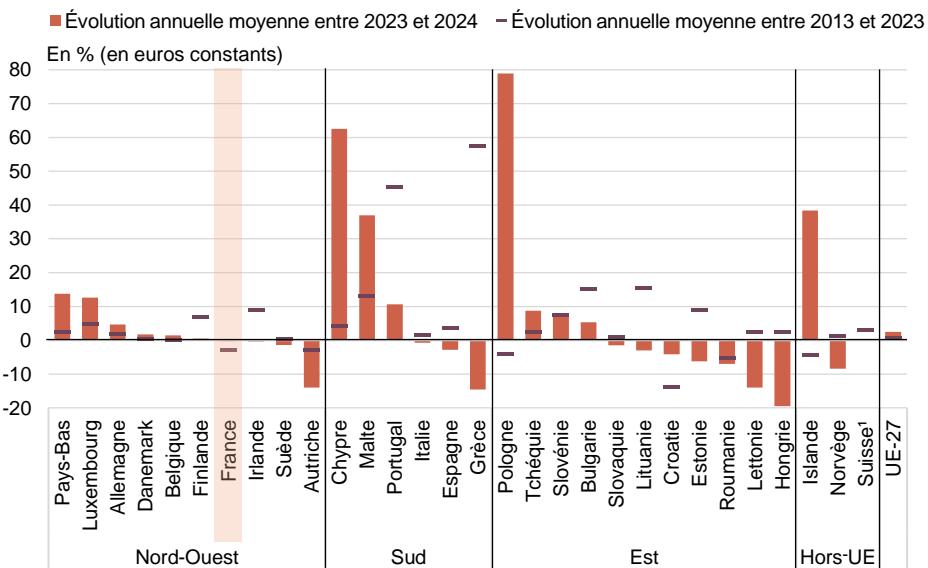
des évolutions mesurées dans certains pays du sud ou de l'est de l'Europe est à interpréter avec précaution, au regard des niveaux initiaux très bas des dépenses consacrées à ce risque.

## Les dépenses augmentent globalement en Europe en 2024

En 2024, les prestations liées au risque logement augmentent en moyenne et en euros constants de 2,4 % au sein de l'UE-27. Les pays étudiés présentent cependant des situations très contrastées. En Europe de l'Est, la moitié des pays voient leurs dépenses logement baisser. Ceci peut s'expliquer comme un mouvement de reflux, les aides au logement ayant fortement augmenté au début de la guerre en Ukraine, probablement en soutien aux ménages faisant face à une facture de chauffage très élevée.<sup>1</sup> En 2024, la Pologne se distingue par un quasi-doublement des aides au

logement en 2024 (GUS, 2024 et OCDE, 2025). Cette forte hausse résulte de l'indexation de l'allocation logement des municipalités sur l'indice des loyers, lequel a fortement progressé dans un marché locatif sous tension depuis 2022, du fait de l'afflux de réfugiés ukrainiens et d'une pénurie structurelle de logements. Par ailleurs, les plafonds de ressources donnant droit à l'aide étant indexés sur le salaire moyen de l'année précédente, lequel a augmenté de 12,7 % entre 2022 et 2023, le nombre de ménages éligibles s'est mécaniquement accru. Les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest, où les dispositifs d'aides au logement sont plus développés et plus stables, enregistrent des variations plus contenues que leurs voisins, à quelques exceptions près (-14 % en Autriche, +13,7 % aux Pays-Bas). En France, les dépenses demeurent assez stables, avec une diminution de 0,2 % en 2024.

**Graphique 2 Évolution des prestations du risque logement 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, en euros constants, les prestations du risque emploi ont augmenté en moyenne de 0,8 % par an et augmentent de 2,5 % entre 2023 et 2024.

Source > Eurostat, Sespros.

<sup>1</sup> Bérut, et al., 2025.

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

Seules les prestations, c'est-à-dire les aides au logement destinées aux ménages, sont incluses dans les montants présentés ici ; les montants alloués aux logements sociaux ne sont pas comptabilisés<sup>1</sup>. Une majorité d'habitants occupent un logement dont ils sont propriétaires dans presque tous les pays de l'UE-27. La part de ménages propriétaires de leur résidence principale varie de 47 % en Allemagne à 94 % en Roumanie en 2023. Elle atteint 69 % en moyenne dans l'UE-27 et 62 % en France.

Pour les locataires, 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>2</sup> (de ressources, de composition du ménage) plus ou moins strictes. Des réglementations peuvent aussi être utilisées, par exemple concernant la fixation des prix des loyers. Ces prestations ne sont, de fait, pas comptabilisées dans les dépenses de prestation (fiche 10). Selon les données de l'enquête européenne sur les ressources et les conditions de vie (EU-SILC) [encaadré 1], la part de la population vivant dans un logement à prix réduit ou gratuit varie en 2024 de 5 % ou

moins (en Roumanie, Slovaquie, Hongrie, Suède<sup>3</sup>, Danemark<sup>4</sup>) à 27 % (aux Pays-Bas) [graphique 3].

Dans la plupart des pays, le logement social cible en priorité les personnes dont les revenus sont insuffisants pour se loger aux conditions du marché, et touche en conséquence une part restreinte de la population : 6 % en Allemagne, 9 % en Belgique, 12 % au Portugal, 8 % en Espagne et en Italie, ou encore 7 % en Grèce. Aux Pays-Bas cependant, l'accès au logement social, dont les loyers sont plafonnés, est historiquement universel, même si des critères de ressources ont été introduits depuis (DG Trésor, 2021). En France, 21 % 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 14 % de la population.

Les pays d'Europe de l'Est présentent une faible proportion de logements sociaux, du fait notamment de la privatisation d'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). La part de logement à prix réduits ou gratuits y est globalement plus faible que dans les autres pays de l'UE-27 : 2 % en Slovaquie, 4 % en Roumanie, 4 % en Hongrie ou encore 6 % en Tchéquie.

<sup>1</sup> Sespros ne prend en compte, dans le risque logement, que les montants des prestations versées aux ménages : les aides au logement pour les locataires, qui couvrent une partie du loyer, et certaines des aides aux propriétaires occupants.

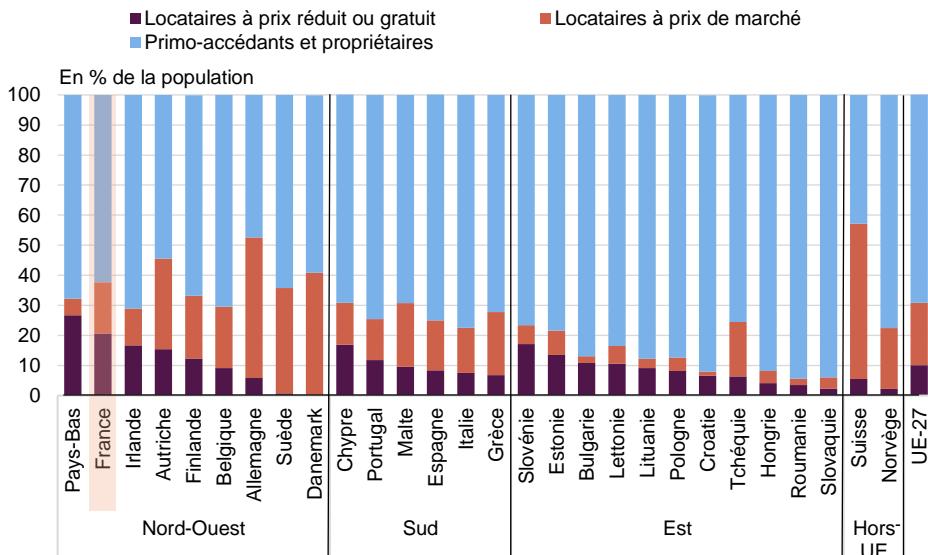
<sup>2</sup> Certains pays font exception : en Autriche, les logements sociaux dits « municipaux » sont destinés aux populations vulnérables, tandis que les logements « à but non lucratif » ont une limite de revenu si élevée que près de 80 % de la population y est éligible (TIESS, 2024).

<sup>3</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>4</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 du 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, Vestergaard, 2010). Pour cette raison, ils sont mal repérés dans les données utilisées ici.

### Graphique 3 Statut d'occupation du logement en 2023



**Lecture >** En moyenne dans les pays de l'UE-27, en 2023, 10 % des Européens vivent dans un logement avec un loyer à prix réduit ou gratuit, 20 % sont locataires d'un logement du secteur libre (prix du marché) et 70 % 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 2024, 8 % des ménages de l'UE-27 dépensent 40 % ou plus de leur revenu disponible pour le logement (graphique 4). Cette situation est qualifiée de surcharge des coûts du logement<sup>1</sup>. Les personnes en situation de pauvreté sont les plus concernées : la surcharge des coûts du logement concerne 31 % d'entre elles, ce qui les place dans une situation d'autant plus précaire que ces coûts sont difficilement compressibles. La moyenne européenne recouvre par ailleurs des différences considérables entre les pays. En 2024, la surcharge des coûts du logement dans la population totale de l'UE-27 est la plus élevée en Grèce (29 %), au Danemark (15 %) et en Allemagne (12 %). Dans ces pays, parmi les citoyens qui vivent sous le seuil de

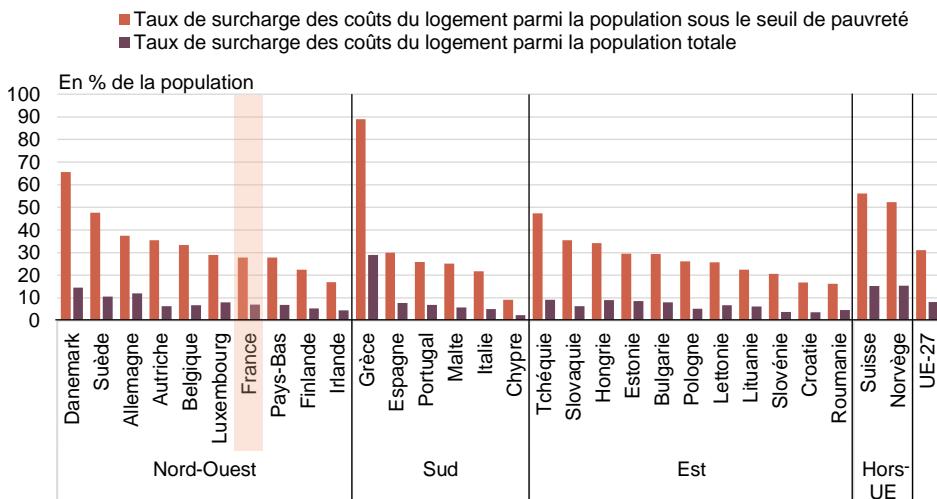
pauvreté (niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian), respectivement 89 %, 66 % et 38 % sont confrontés à une surcharge des coûts du logement. À l'autre extrémité du spectre, en Slovénie, en Croatie et à Chypre, moins de 4 % de la population totale vit dans un ménage consacrant plus de 40 % de son revenu disponible au logement. En France, la surcharge des coûts du logement est modérée en comparaison des autres pays européens : 7 % de la population vit dans un ménage qui y est confronté. Cependant, les personnes vivant sous le seuil de pauvreté restent fortement touchées : 28 % d'entre elles font face à une surcharge des coûts du logement. Parmi les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest, la France fait partie de ceux dans lesquels cette part est la plus faible ; par exemple, en Suède, 48 % des personnes pauvres sont en situation de surcharge des coûts du logement. ■

<sup>1</sup> 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 consomma-

tion (oyer, charges liées au logement et frais d'entretien), ainsi que les remboursements d'intérêts d'emprunt (pour les propriétaires accédants).

Pour plus d'informations, voir : [EU statistics on income and living conditions \(EU-SILC\) methodology - housing conditions - Statistics Explained - Eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/eu-silc/methodology-housing-conditions-statistics-explained-eurostat)

**Graphique 4 Taux de surcharge des coûts du logement parmi la population sous le seuil de pauvreté et parmi la population totale en 2023**



**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 2023, 8,2 % 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), 31,1 % 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**

- > **Bérut, T., Troy, L., Didier, M.** (2025, janvier). *La protection sociale en Europe en 2023*. Drees, *Les Dossiers de la Drees*, 127.
- > **Caisse des dépôts** (2025, janvier). *Éclairages : Le prix de revient des logements sociaux face aux tensions inflationnistes*. Banque des territoires, 33.
- > **Commission européenne** (2019). *Surveillance renforcée – Grèce*, COM (2019) 930 final, Bruxelles.
- > **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.
- > **ESPN** (2019). Implementation of a new means-tested rent subsidy in Greece, *ESPN Flash Report*, 2019/29.
- > **Eurostat** (2022). *Le Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (Sespros)*. Manuel Sespros.
- > **GUS** (2024). *Household Budget Survey in 2024*. Rapport. Varsovie : Główny Urząd Statystyczny.
- > **OCDE** (2025). *Housing Reforms in Czechia and Poland*, OECD Publishing, Paris.
- > **OCDE** (2016). *Estimating the distributional impact of the Greek crisis (2009–2014)*. Rapport n° 1312. Paris, France : Éditions OCDE.
- > **Scanlon, K., Vestergaad, H.** (2010). *Danemark, ou l'art de résoudre des problèmes inexistant*s. Dans *Le logement social en Europe au début du XXI<sup>e</sup> siècle : La révision générale*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- > **Sénat** (2019-2020). *La Grèce convalescente*. Rapport d'information n°490.
- > **TIESS** (2024). *Le modèle autrichien d'habitation : entre production à grande échelle et pérennisation de l'abordabilité*.