

N° 477

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 mars 2026

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

sur le **Plan européen pour des logements abordables**, présenté par la
Commission européenne le 16 décembre 2025,

TEXTE DE LA COMMISSION

DES AFFAIRES EUROPÉENNES (1)

(Envoyé à la commission des affaires économiques.)

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Rapin, *président* ; MM. Alain Cadec, Ronan Le Gleut, Mme Gisèle Jourda, MM. Didier Marie, Claude Kern, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Teva Rohfritsch, Mme Cathy Apourceau-Poly, MM. Cyril Pellevat, Louis Vogel, Mme Mathilde Ollivier, M. Ahmed Laouedj, *vice-présidents* ; Mme Marta de Cidrac, M. Daniel Gremillet, Mmes Florence Blatrix Contat, Amel Gacquerre, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jean-Michel Arnaud, Bruno Belin, François Bonneau, Mmes Valérie Boyer, Sophie Briante Guillemont, M. Pierre Cuypers, Mmes Karine Daniel, Brigitte Devésa, MM. Jacques Fernique, Christophe-André Frassa, Mmes Pascale Gruny, Nadège Havet, MM. Olivier Henno, Bernard Jomier, Mme Christine Lavarde, M. Dominique de Legge, Mme Audrey Linkenheld, MM. Vincent Louault, Louis-Jean de Nicolaÿ, Mmes Elsa Schalck, Silvana Silvani, MM. Michaël Weber, Georges Patient.

Voir les numéros :

Sénat : 431 et 476 (2025-2026).

Proposition de résolution européenne sur le Plan européen pour des logements abordables, présenté par la Commission européenne le 16 décembre 2025

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 5 du traité de l'Union européenne (TUE), ainsi que le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et proportionnalité,
- ④ Vu le règlement (UE) 2024/1028 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 concernant la collecte et le partage des données relatives aux services de location de logements de courte durée, et modifiant le règlement (UE) 2018/1724,
- ⑤ Vu la décision de la Commission 2012/21/UE du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général [notifiée sous le numéro C(2011) 9380],
- ⑥ Vu les conclusions de la présidence danoise du Conseil du 1^{er} décembre 2025 sur le futur Plan européen pour des logements abordables,
- ⑦ Vu le rapport de la commission spéciale du Parlement européen du 9 février 2026 sur la crise du logement dans l'Union européenne,
- ⑧ Vu la communication du 16 décembre 2025 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan européen pour des logements abordables – COM(2025) 1025 final,
- ⑨ Vu la communication du 16 décembre 2025 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, La stratégie européenne pour la construction de logements : une industrie de la construction plus compétitive et plus productive – COM(2025) 991 final,
- ⑩ Vu la décision (UE) 2025/2630 de la Commission du 16 décembre 2025 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité de fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général et abrogeant la décision 2012/21/UE,

- ⑪ Vu la communication du 16 décembre 2025 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Nouveau *Bauhaus* européen : de la vision à la mise en œuvre – COM(2025) 1026 final, et la proposition de recommandation du Conseil sur le nouveau *Bauhaus* européen – COM(2025) 1027 final,
- ⑫ Vu l’avis politique du 12 juin 2025 de la commission des affaires européennes du Sénat relatif à la préparation du cadre financier pluriannuel (CFP) post 2027,
- ⑬ – Sur l’action de la Commission européenne dans le domaine du logement :
- ⑭ Considérant que la politique publique du logement constitue une compétence des États membres ;
- ⑮ Considérant néanmoins qu’au vu de la nature de la crise du logement, qui affecte tous les États membres, une action de l’Union européenne peut apparaître pertinente et bienvenue, dans les limites du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- ⑯ Considérant que la France dispose d’un modèle structuré et avancé en matière de politique publique du logement ;
- ⑰ Salue la prise en compte par l’Union européenne des enjeux relatifs au logement, par le biais notamment du Plan européen pour les logements abordables et de la stratégie européenne pour la construction de logements, les actions en la matière pouvant avoir des conséquences très concrètes sur la qualité de vie des citoyens européens ;
- ⑱ Affirme toutefois que l’action de l’Union européenne doit venir en soutien des États membres, sans imposer de nouvelles règles contraignantes et uniformes, les problématiques des États membres étant diverses en matière de logement et la dimension locale, très prégnante ;
- ⑲ Considère qu’en matière de politique du logement, l’action de l’Union européenne doit essentiellement consister à soutenir l’action des États membres, notamment sur le plan budgétaire, et à favoriser l’échange de bonnes pratiques, en mettant à disposition de ces derniers une « boîte à outils » leur permettant de développer leurs politiques à l’échelon national et local en fonction de leurs spécificités ;
- ⑳ Souligne avec force que l’action de la Commission européenne ne doit pas déstabiliser le modèle français de logement social et intermédiaire qui – bien que perfectible – fonctionne ;

- ②① – Sur les mesures contenues dans ce Plan européen pour des logements abordables qui doivent être encouragées ;
- ②② Estime que le Plan européen constitue un cadre de coopération intéressant pour amplifier les actions nationales, mobiliser des financements supplémentaires et renforcer la convergence des actions en faveur de l'accès au logement des plus fragiles, notamment les personnes sans abri, les jeunes et étudiants ;
- ②③ Salue les actions prévues en faveur du logement des jeunes et des étudiants, qui font écho aux politiques développées en France ; regarde ainsi avec attention les travaux visant à créer un système de garantie – en lien avec la Banque européenne d'investissement (BEI) – afin de réduire ou supprimer la nécessité d'un dépôt de caution, ou encore le projet pilote, dans le cadre du programme Erasmus +, visant à accroître l'accès des étudiants à des solutions de logement abordables et innovantes ;
- ②④ Approuve l'approche de la Commission européenne s'agissant de la lutte contre le sans-abrisme, fondée sur l'accès rapide à un logement stable assorti d'un accompagnement social ; accueille favorablement la perspective d'une recommandation du Conseil sur la lutte contre l'exclusion en matière de logement, et partage l'objectif européen de mettre fin au sans-abrisme d'ici 2030 ;
- ②⑤ Soutient la volonté de la Commission européenne de favoriser la rénovation énergétique des logements et de lutter contre la précarité énergétique des ménages, et accueille favorablement le principe du paquet « énergie pour les citoyens » présenté le 10 mars 2026 et comprenant des initiatives non législatives ;
- ②⑥ Soutient l'importance accordée au renforcement de l'innovation dans les méthodes de construction ainsi que la promotion de la circularité des matériaux et des déchets de construction, dans le cadre de la stratégie européenne de la construction, alors que les coûts de construction ont augmenté plus vite que l'inflation au cours des dix dernières années ;
- ②⑦ Approuve la démarche de la Commission européenne visant à présenter une analyse de la dynamique des prix des logements, au sein de l'Union européenne, afin de lutter contre la spéculation sur le marché du logement ;
- ②⑧ Salue l'annonce de la Commission européenne visant à mobiliser des financements européens supplémentaires pour le logement, et accueille favorablement la mise en place d'une plateforme paneuropéenne d'investissement ;

- ②⑨ Soutient la volonté de la Commission européenne d'encourager le partage de bonnes pratiques au niveau européen, *via* notamment l'Alliance européenne pour le logement ; considère néanmoins que cette alliance ne devra pas faire doublon avec les structures existantes, et qu'elle pourrait s'inspirer de l'Alliance européenne pour un logement social durable et inclusif, mise en place en France depuis 2020 ;
- ③⑩ Salue la tenue d'un sommet de l'Union européenne sur le logement, qui sera organisé au second semestre 2026 par la Commission européenne, en collaboration avec le Conseil européen, et qui réunira au plus haut niveau tous les acteurs clés du logement ;
- ③⑪ – Sur les mesures de ce Plan européen pour des logements abordables qui appellent une vigilance, voire une opposition, notamment au regard du respect du principe de subsidiarité :
- ③⑫ *Sur la décision (UE) 2025/2630 de la Commission du 16 décembre 2025 précitée :*
- ③⑬ Considérant que cette décision vise, d'une part, à créer, à côté d'un service d'intérêt économique général (SIEG) pour le logement social, un nouveau SIEG pour le logement abordable, visant à permettre la compensation des coûts des missions de service public par des aides d'État sans plafonnement, et sans notification ni autorisation préalable de la Commission européenne ;
- ③⑭ Considérant que cette décision vise, d'autre part, à définir au sein d'une annexe un ensemble de critères que doivent respecter les États dans la mise en œuvre de ces SIEG ;
- ③⑮ Alerte sur le fait que la création de ce SIEG « logement abordable » pourrait remettre en cause l'équilibre économique de l'activité des bailleurs sociaux et la mixité sociale du parc de logement social français actuel, garantis aujourd'hui par le SIEG « logement social », qui permet de rendre éligible un large public au logement social et de mutualiser les moyens affectés à la politique du logement ;
- ③⑯ S'inquiète également des modalités de mise en œuvre de ces SIEG, qui risquent de fragiliser le modèle de logement social et intermédiaire français ; relève que les exigences prévues dans l'annexe de cette décision constituent des critères trop précis et contraignants pour les États membres, et que, ce faisant, elles ne leur laissent que peu de marges de manœuvre dans la mise en œuvre de ces SIEG à l'échelon national ;

- ③⑦ Désapprouve les dispositions de l'annexe prévoyant une condition de durée minimale d'affectation obligatoire du logement au SIEG pendant une période de vingt ans à compter du début de la prestation de service ; relève que même si elle est assortie d'exceptions, cette condition de détention est en contradiction avec plusieurs dispositifs de vente de logements sociaux autorisés par la législation française ; observe que cette condition de détention pourrait également déstabiliser le modèle français de financement du logement intermédiaire, qui repose principalement sur des investisseurs privés revendant les logements au bout d'une dizaine d'années ;
- ③⑧ S'inquiète également des dispositions de la décision (UE) 2025/2630 de la Commission du 16 décembre 2025 précitée qui imposent un plafonnement de la rentabilité des activités des opérateurs inférieur aux attentes des investisseurs en matière de logement intermédiaire, ce qui ralentirait la construction de logements ;
- ③⑨ Met en garde contre l'article 8 de la décision (UE) 2025/2630 de la Commission du 16 décembre 2025 précitée prévoyant qu'à partir du 1^{er} janvier 2028, les autorités d'octroi devront publier dans un registre central les compensations de service public qui excèdent un million d'euros par entreprise et par SIEG (en lieu et place d'un rapport adressé à la Commission européenne tous les deux ans) ; considère que cette obligation supplémentaire pour les États membres crée une charge administrative supplémentaire pour les acteurs concernés, alors que le seuil d'un million d'euros est facilement atteint en terme d'opérations immobilières ;
- ④⑩ Demande que la Commission européenne prenne en compte les spécificités du modèle français de logement social et intermédiaire, et que des discussions soient engagées avec le gouvernement français pour trouver une application de cette décision (UE) 2025/2630 de la Commission du 16 décembre 2025 précitée qui préserve ce modèle ;
- ④⑪ Invite également la Commission européenne à travailler avec les États membres à des solutions visant à simplifier les nouvelles obligations administratives pesant sur les principaux acteurs ;
- ④⑫ *Sur les locations de courte durée :*
- ④⑬ Considérant que la forte progression des locations de courte durée, de l'ordre de 93 % entre 2018 et 2024, a conduit à faire de ce marché une activité commerciale d'ampleur au sein de l'Union européenne, les logements concernés par ce type d'activité pouvant représenter jusqu'à 20 % du parc de logements dans certaines zones touristiques ;

- ④④ Considérant le règlement n° 2024/1028 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 précité, dit règlement sur les locations de logements de courte durée ou *Short-term Rentals (STR)*, applicable à partir du 20 mai 2026, et dont l'adaptation dans le droit français est en cours par le biais de l'article 12 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche, qui habilite le Gouvernement à prendre ces mesures d'adaptation par voie d'ordonnance ;
- ④⑤ Considérant que la France a déjà légiféré pour encadrer ce marché des locations courte durée, par le biais notamment de la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale ;
- ④⑥ Partage l'analyse de la Commission européenne selon laquelle le marché de la location de courte durée doit être encadré, eu égard à ses conséquences sur le marché du logement ; rappelle que la France a adopté des mesures à cette fin ; souligne l'extrême vigilance du Sénat quant au respect du principe de subsidiarité ; affirme que le futur acte législatif annoncé par la Commission européenne ne devra pas entraver la mise en œuvre des politiques nationales et locales, notamment celles développées en France depuis plusieurs années ;
- ④⑦ Estime que cette initiative de la Commission européenne devra être guidée par la recherche d'un équilibre satisfaisant entre le développement de l'activité touristique, la préservation du volume de logements de longue durée et la possibilité pour les États membres de prendre en compte les différentes situations infranationales ;
- ④⑧ *Sur les mesures de simplification proposées :*
- ④⑨ Se montre réservé sur le train de mesures de simplification en matière de logement, annoncé par la Commission européenne pour 2027, dans le cadre de son Plan européen pour les logements abordables ;
- ⑤⑩ Comprend l'objectif théorique de simplification mais demande de veiller à ce que ces mesures annoncées à l'échelon européen ne soient pas, en pratique, une source de complexité supplémentaire pour les acteurs nationaux et locaux ;
- ⑤⑪ Affirme que ces mesures de simplification envisagées devront respecter pleinement les principes de subsidiarité et de proportionnalité, en n'empiétant pas sur les compétences nationales et locales, et qu'elles ne devront pas aller à l'encontre des objectifs de protection de l'environnement et de la santé humaine ;

- ⑤② S'oppose fermement à toute initiative législative de la Commission européenne visant à simplifier les procédures d'urbanisme et d'octroi de permis de construire, qui doivent rester de la compétence des seules autorités nationales et locales ;
- ⑤③ Considère que la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accélération des évaluations environnementales COM(2025) 984 final, qui vise à accélérer les permis pour les secteurs stratégiques comme le logement abordable, ne respecte pas les principes de proportionnalité et de subsidiarité, dans la mesure où elle ignore les spécificités nationales et les répartitions des compétences entre l'État et les collectivités territoriales et où elle remet en cause les actions déjà engagées par l'État français, sans démontrer la réelle plus-value de l'action qui serait conduite à l'échelle de l'Union européenne ;
- ⑤④ *Sur le prochain acte législatif sur le logement abordable :*
- ⑤⑤ Demeure vigilant concernant la publication d'une éventuelle proposition d'acte législatif sur le logement abordable, annoncée par la Commission européenne dans son Plan, sans précisions supplémentaires ; rappelle, avec insistance, que l'action de la Commission européenne devra respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité, en se concentrant sur l'échange de bonnes pratiques, sans chercher à imposer une approche uniforme ;
- ⑤⑥ – Sur le financement des investissements en faveur du logement :
- ⑤⑦ Considérant que, selon la Commission européenne, plus de deux millions de logements par an seraient nécessaires pour répondre à la demande actuelle, soit environ 650 000 logements supplémentaires par an, pour un coût annuel d'environ 150 milliards d'euros ;
- ⑤⑧ *Sur les financements européens mobilisés dans le cadre du présent cadre financier pluriannuel (2021-2027) :*
- ⑤⑨ Considérant que, dans le cadre du présent CFP, l'Union européenne mobilise près de 43 milliards d'euros pour des investissements liés au logement, au travers des fonds de la politique de cohésion, de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), du fonds *InvestEU*, des programmes *Life* et *Horizon Europe* ;
- ⑥① Considérant qu'elle prévoit de mobiliser 10 milliards d'euros supplémentaires pour 2026 et 2027 par le biais du fonds *InvestEU* et au moins 1,5 milliard d'euros au titre du redéploiement de fonds de cohésion dans le cadre de l'examen à mi-parcours de la politique de cohésion ;

- ⑥1 Considérant que, dans le cadre des fonds de cohésion, et notamment du Fonds européen de développement régional (FEDER), environ 800 millions d’euros ont été programmés en France afin, principalement, de contribuer à la rénovation énergétique des bâtiments publics et des logements sociaux ;
- ⑥2 Salue ces financements engagés au profit du logement et la réallocation permise par la Commission européenne, dans le cadre de l’examen à mi-parcours de la politique de cohésion, vers les investissements en faveur du logement ; observe que huit régions françaises ont ainsi programmé des réallocations vers le secteur du logement à hauteur de 187 millions d’euros ;
- ⑥3 *Sur les financements européens qui seront mobilisés dans le cadre du futur cadre financier pluriannuel (2028-2034) :*
- ⑥4 Rappelle les positions et inquiétudes exprimées par la commission des affaires européennes dans son avis politique relatif à la préparation du prochain CFP ; demande que les politiques prioritaires de la France soient prises en compte dans le prochain CFP ;
- ⑥5 Demande que le logement social et abordable soit identifié comme un objectif spécifique dans les orientations du futur CFP, comme annoncé par la Commission européenne dans le Plan européen pour des logements abordables ; appelle ainsi à ce que des financements lui soient dédiés, sans puiser dans les crédits consacrés à la politique agricole commune ;
- ⑥6 Estime nécessaire que les besoins spécifiques des régions ultrapériphériques (RUP) soient pris en compte dans le cadre des nouveaux instruments européens financiers et de cohésion, s’agissant notamment de la question du logement ;
- ⑥7 *Sur le rôle des institutions financières publiques et la plateforme paneuropéenne d’investissements :*
- ⑥8 Considérant que la France dispose d’un modèle de financement du logement social unique, grâce à la mobilisation massive de l’épargne réglementée transformée en prêts de longue durée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ; considérant également qu’une autre particularité du modèle français réside dans ses partenariats solides avec la BEI et la Banque de développement du Conseil de l’Europe ou *Council of Europe Development Bank (CEB)*, notamment via l’Alliance européenne pour un logement social durable et inclusif, créée en 2020, qui réunit la CDC, la BEI, la CEB et l’Union sociale pour l’habitat (USH) et vise à simplifier l’accès des bailleurs sociaux français aux financements européens ;

- ⑥⑨ Considérant que le financement de la politique du logement passe par le déploiement d'instruments financiers qui permettent de faire levier sur des ressources budgétaires nécessairement limitées ;
- ⑦⑩ Se félicite de la reconnaissance par la Commission européenne du rôle essentiel joué par les investisseurs publics nationaux de long terme, dont fait partie la CDC, dans le financement du logement social et abordable ; demande que les modèles de financements matures existant déjà dans certains États membres, comme en France, et qui ont fait la preuve de leur pertinence, soient utilisés comme leviers de mise en œuvre des instruments financiers nationaux et européens ;
- ⑦⑪ Salue le plan d'action de la BEI pour un logement abordable et durable, qui vise à atteindre 6 milliards d'euros de prêts au secteur du logement en 2026 ; accueille favorablement les évolutions engagées par la BEI, notamment sur l'allongement de la durée des prêts, les exigences de cofinancement ou la simplification des procédures, et demande la poursuite de ces efforts ; se félicite des discussions engagées entre la BEI et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) au sujet de la participation de la BEI au financement d'un troisième volet du programme national de renouvellement urbain ;
- ⑦⑫ Salue la mise en place d'une plateforme paneuropéenne d'investissements visant à recenser les opportunités de financement aux niveaux européen, national et régional, à faciliter l'accès aux instruments européens et à renforcer la coordination entre les instruments de l'UE et les institutions publiques de promotion nationales et européennes (BEI, CEB, CDC...) ; juge essentiel que cette plateforme soit construite en partant des échelons local et national, en la faisant reposer sur les différents partenaires existants ; estime que l'Alliance européenne pour un logement social durable et inclusif pourrait prendre en main la mise en place du « *hub* national » qui sera mis en œuvre en France ;
- ⑦⑬ Encourage la mise en œuvre de solutions de financements innovants, comme le « *blending* », permettant de combiner prêts et subventions ;
- ⑦⑭ Salue l'annonce par les banques nationales et régionales de développement de leur intention d'investir 375 milliards d'euros de financements d'ici 2029 dans le logement social abordable et durable, y compris dans le cadre du programme *InvestEU* ; attire l'attention sur le fait que cette ambition suppose l'existence d'un cadre favorable au niveau européen, à savoir une priorité pour le logement reflétée dans le futur CFP, un cadre d'aides d'État adapté et, plus largement, la mobilisation d'une multiplicité de partenaires de mise en œuvre nationaux et européens comme la BEI ou la CEB ;

- ⑦ Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir au Conseil.