

N° 476

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 mars 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la proposition de
résolution européenne en application de l'article 73 quinquies C du Règlement, sur
le **Plan européen pour des logements abordables**,
présenté par la **Commission européenne** le 16 décembre 2025,*

Par Mme Amel GACQUERRE et M. Ahmed LAOUEDJ,

Sénatrice et Sénateur

(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. Georges Patient, 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, M. Michaël Weber.

Voir les numéros :

Sénat : 431 et 477 (2025-2026)

SOMMAIRE

SOMMAIRE	3
L'ESSENTIEL	5
I. LE PLAN EUROPÉEN POUR DES LOGEMENTS ABORDABLES : UNE RÉPONSE À LA CRISE DU LOGEMENT QUI CONCERNE TOUS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE	6
A. TOUS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE SONT CONCERNÉS, MAIS DE FAÇON DIFFÉRENCIÉE EN FONCTION DE LEUR TERRITOIRE ET LEUR POPULATION	6
B. LE LOGEMENT EST DEvenu UN SUJET DE PRÉOCCUPATION MAJEUR DE L'UNION EUROPÉENNE	7
II. UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE QUI SALUE LA PRISE EN COMPTE DE CETTE CRISE DU LOGEMENT À L'ÉCHELON EUROPÉEN MAIS APPELLE À LA VIGILANCE QUANT AU RESPECT DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ	7
A. CERTAINES MESURES DU PLAN EUROPÉEN POUR LE LOGEMENT MÉRITENT D'ÊTRE ENCOURAGÉES	7
B. D'AUTRES INITIATIVES REQUIÈRENT UNE CERTAINE VIGILANCE VOIRE UNE OPPOSITION AU REGARD NOTAMMENT DU RESPECT DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ	8
RAPPORT SUR LE PLAN EUROPÉEN POUR DES LOGEMENTS ABORDABLES	10
I. LE PLAN EUROPÉEN POUR DES LOGEMENTS ABORDABLES : UNE RÉPONSE À LA CRISE DU LOGEMENT QUI CONCERNE TOUS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE	10
A. UNE CRISE DU LOGEMENT QUI AFFECTE TOUS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE	10
1. <i>Une crise résultant d'une combinaison de facteurs.....</i>	10
2. <i>Une crise qui affecte différemment les États membres ainsi que leur territoire et leur population.....</i>	12
B. LE LOGEMENT EST DEvenu UN SUJET DE PRÉOCCUPATION MAJEUR DE L'UNION EUROPÉENNE	19
II. UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE QUI SALUE LA PRISE EN COMPTE DE CETTE CRISE DU LOGEMENT À L'ÉCHELON EUROPÉEN MAIS APPELLE À LA VIGILANCE QUANT AU RESPECT DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ	23
A. CERTAINES MESURES DU PLAN EUROPÉEN POUR LE LOGEMENT MÉRITENT D'ÊTRE ENCOURAGÉES	23
1. <i>Les actions en faveur des jeunes et des étudiants.....</i>	23

2. La lutte contre le sans-abrisme	25
3. Le renforcement de l'innovation dans les méthodes de construction et de la circularité des matériaux.....	26
4. L'importance de la rénovation énergétique	26
5. Le partage de bonnes pratiques via notamment l'Alliance européenne pour le logement	28
6. La mobilisation de fonds européens dédiés et l'instauration d'une plateforme paneuropéenne d'investissement	28
a) Une réallocation des financements en faveur du logement bienvenue dans le cadre du présent cadre financier pluriannuel 2021-2027 (CFP).....	28
b) Des financements dédiés au logement nécessaires, dans le cadre du prochain CFP, sans puiser pour autant dans les crédits consacrés à la PAC	31
c) Le rôle essentiel des institutions publiques de financement, notamment dans le cadre de la plateforme paneuropéenne d'investissement.....	31
B. D'AUTRES INITIATIVES REQUIÈRENT UNE CERTAINE VIGILANCE VOIRE UNE OPPOSITION AU REGARD NOTAMMENT DU RESPECT DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ.....	42
1. L'action de l'Union européenne doit venir en soutien des États membres et ne pas déstabiliser les systèmes nationaux, notamment le modèle français de logement social et intermédiaire, avancé et structuré.....	42
2. Les mesures qui requièrent une vigilance voire une opposition	44
a) La décision (UE) 2025/2630 de la Commission du 16 décembre 2025 relative aux aides d'État	44
b) Les locations de courte durée	47
c) Les mesures de simplification proposées, notamment en matière d'urbanisme ..	49
EXAMEN EN COMMISSION.....	51
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE POUR DES LOGEMENTS ABORDABLES, PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE LE 16 DÉCEMBRE 2025	61
LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION	71
LISTES DES PERSONNES ENTENDUES.....	73
CONTRIBUTIONS ÉCRITES	75

L'ESSENTIEL

Dans le contexte de crise du logement affectant l'ensemble des États membres de l'Union européenne, la présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, a fait du logement un sujet de préoccupation majeur de l'Union européenne (UE), sans que cela soit pour autant une compétence de celle-ci.

La Commission européenne a ainsi publié, le 16 décembre 2025, un Plan européen pour des logements abordables, comprenant :

- une communication relative au plan européen pour des logements abordables - COM (2025) 1025 final ;
- une communication concernant la stratégie européenne pour la construction - COM (2025) 991 final ;
- une décision (UE) 2025/2630 de la Commission européenne révisant les règles encadrant les aides d'État ;
- une communication - COM (2025) 1026 final et une recommandation sur le nouveau Bauhaus européen - COM (2025) 1027 final.

La proposition de résolution européenne (PPRE) n° 431 (2025-2026), déposée par Mme Amel Gaquerre, M. Ahmed Laouedj et Mme Sophie Primas le 24 février dernier, **entend marquer des orientations claires du Sénat sur ce Plan européen et sur les initiatives futures de l'Union européenne en matière de logement, en affirmant la nécessité de respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité.**

La commission des affaires européennes a approuvé cette proposition de résolution européenne après avoir adopté trois amendements : deux amendements rédactionnels ou de précision et un amendement affirmant, par coordination avec d'autres travaux, que la proposition de règlement relatif à l'accélération des évaluations environnementales (COM(2025) 984 final), visant à accélérer les permis pour les secteurs stratégiques comme le logement abordable, ne respecte pas les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

I. LE PLAN EUROPÉEN POUR DES LOGEMENTS ABORDABLES : UNE RÉPONSE À LA CRISE DU LOGEMENT QUI CONCERNE TOUS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

A. TOUS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE SONT CONCERNÉS, MAIS DE FAÇON DIFFÉRENCIÉE EN FONCTION DE LEUR TERRITOIRE ET LEUR POPULATION

Entre 2013 et 2024, les prix des logements ont augmenté de plus de 60 % dans l'Union européenne, plus vite que les revenus des ménages, tandis que les loyers moyens ont augmenté d'environ 20 %. Les permis de construire résidentiels ont baissé de 22 % depuis 2021, et environ 20 % des logements sont inoccupés.

Source : Commission européenne

Cette crise du logement est due essentiellement à une insuffisance d'offre de logements, en raison notamment de la hausse des coûts de construction et du foncier, de l'augmentation du volume de normes, d'une pénurie de main d'œuvre qualifiée et de l'insuffisance d'investissement public et privé.

Derrière les moyennes européenne et nationales se cachent néanmoins des situations contrastées. En effet, la crise du logement revêt différentes formes et niveaux d'intensité selon les États membres, selon les territoires et les populations touchés. **Les pôles urbains et touristiques semblent indéniablement plus touchés par cette crise du logement.**

2 millions

C'est le nombre de logements nécessaire par année à l'échelle de l'UE, d'ici 2035, pour répondre à la demande actuelle. Cela représente environ 650 000 logements supplémentaires par rapport aux 1,6 million construits actuellement, pour un coût annuel d'environ 150 milliards d'euros.

Source : Commission européenne

B. LE LOGEMENT EST DEVENU UN SUJET DE PRÉOCCUPATION MAJEUR DE L'UNION EUROPÉENNE

La présidente de la Commission européenne a nommé **le premier commissaire européen au logement, M. Dan Jørgensen**, en charge également de l'énergie, en vue de l'élaboration de ce Plan européen pour des logements abordables. De son côté, **le Parlement européen a mis en place une commission spéciale** sur la crise du logement dans l'Union européenne, dont le rapport a été adopté le 10 mars dernier.

Le Conseil européen, dans ses conclusions du 23 octobre 2025, a invité la Commission européenne à présenter rapidement un plan ambitieux et global pour un logement abordable, en tenant dûment compte du principe de subsidiarité et des compétences nationales. Dans la droite ligne de cette prise de position, **le Conseil de l'Union européenne** a adopté des conclusions de la présidence danoise sur le futur plan pour un logement abordable en date du 1^{er} décembre 2025, soutenues par l'ensemble des États membres à l'exception de la Hongrie, invitant la Commission européenne à agir **dans le respect du principe de subsidiarité.**

II. UNE PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE QUI SALUE LA PRISE EN COMPTE DE CETTE CRISE DU LOGEMENT À L'ÉCHELON EUROPÉEN MAIS APPELLE À LA VIGILANCE QUANT AU RESPECT DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

A. CERTAINES MESURES DU PLAN EUROPÉEN POUR LE LOGEMENT MÉRITENT D'ÊTRE ENCOURAGÉES

Ce Plan européen constitue un cadre de coopération intéressant, essentiellement pour mobiliser des financements supplémentaires et favoriser l'échange de bonnes pratiques, en mettant à disposition des États membres une « boîte à outils » leur permettant de développer leurs politiques à l'échelon national et local en fonction de leurs spécificités.

Les actions prévues en faveur des publics les plus fragiles (jeunes, sans-abris) – en cohérence avec les politiques nationales menées – **sont saluées par les rapporteurs.** De même, les rapporteurs soutiennent certains grands axes de la stratégie européenne de la construction, s'agissant notamment de l'importance accordée au **renforcement de l'innovation dans les méthodes de construction.** Par ailleurs, **la volonté de la Commission européenne de favoriser la rénovation énergétique des logements** et de lutter contre la précarité énergétique des ménages ne peut être qu'encouragée.

B. D'AUTRES INITIATIVES REQUIÈRENT UNE CERTAINE VIGILANCE VOIRE UNE OPPOSITION AU REGARD NOTAMMENT DU RESPECT DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

Les rapporteurs estiment que l'action de la Commission européenne ne doit pas conduire à déstabiliser le modèle français de logement social et intermédiaire qui – bien que perfectible – fonctionne.

Le logement social existe partout en Europe, mais la France se distingue par plusieurs caractéristiques, qui font d'elle un modèle assez unique : son caractère généraliste, l'ampleur de son parc et son système de financement de long terme, assuré notamment par la mobilisation de l'épargne réglementée transformée en prêts de longue durée par la Caisse des dépôts et consignations.

**LE MODÈLE DE LOGEMENT SOCIAL ET INTERMÉDIAIRE FRANÇAIS
RISQUE D'ÊTRE FRAGILISÉ PAR L'APPLICATION DE LA
DÉCISION (UE) 2025/2630 DE LA COMMISSION EUROPÉENNE
RELATIVE AUX AIDES D'ÉTAT.**

La décision (UE) 2025/2630 relative aux aides d'État 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 et, d'autre part, à définir un ensemble de critères que doivent respecter les États membres dans la mise en œuvre de ces SIEG. Or, certains des critères – au premier rang desquels la condition de durée minimale d'affectation obligatoire du logement au SIEG pendant une période de 20 ans - entrent en contradiction avec des fondements du modèle français de logement social et intermédiaire.

Cette décision de la Commission européenne n'oblige cependant pas les États membres à mettre en place le SIEG « logement abordable ». Les rapporteurs considèrent que **l'intégration du logement locatif intermédiaire dans le périmètre d'un SIEG « logement abordable » n'est pas pertinente**, dans la mesure où elle **risquerait de remettre en cause l'équilibre économique des bailleurs sociaux.**

93 %

C'est l'augmentation du nombre de réservations de locations de courte durée entre 2018 et 2024. Les logements concernés par ce type d'activité peuvent représenter jusqu'à 20 % du parc de logements dans certaines zones touristiques.

Source : Commission européenne

Autre sujet d'inquiétude découlant de ce Plan européen pour des logements abordables : la réglementation des locations de courte durée. Si les rapporteurs partagent 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, ils sont extrêmement vigilants quant au respect du principe de subsidiarité et de proportionnalité s'agissant du futur acte législatif annoncé par la Commission européenne.

De même, les rapporteurs sont très réservés sur le train de mesures de simplification annoncé par la Commission européenne, en matière de logement pour 2027, eu égard au respect des compétences nationale et locale, dans le domaine de l'urbanisme et des permis de construire.

S'agissant du financement, la commission des affaires européennes approuve la demande formulée dans la PPRE consistant à identifier le logement social et abordable comme un objectif spécifique dans le cadre des négociations du prochain cadre financier pluriannuel (CFP 2028-2034). **Des financements devront lui être dédiés, sans pour autant puiser dans les crédits consacrés à la politique agricole commune,** en cohérence avec les positions exprimées dans son avis politique relatif à la préparation du prochain cadre financier pluriannuel du 12 juin 2025.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le dossier législatif :
[Proposition de résolution européenne sur le Plan européen pour des logements abordables](#)

Les pages de la commission des affaires européennes.

RAPPORT SUR LE PLAN EUROPÉEN POUR DES LOGEMENTS ABORDABLES

I. LE PLAN EUROPÉEN POUR DES LOGEMENTS ABORDABLES : UNE RÉPONSE À LA CRISE DU LOGEMENT QUI CONCERNE TOUS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

A. UNE CRISE DU LOGEMENT QUI AFFECTE TOUS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

La crise du logement concerne tous les pays de l'Union européenne, à des degrés variables et sous des formes parfois diverses certes, mais l'ensemble des États membres font face à des difficultés en matière de logement.

1. Une crise résultant d'une combinaison de facteurs

Cette crise du logement est due essentiellement à une insuffisance d'offre de logements, en raison notamment de la hausse des coûts de construction et du foncier, de l'augmentation du volume de normes et d'une pénurie de main d'œuvre qualifiée.

Est également en cause l'insuffisance de l'investissement public et privé en matière de logement. Comme l'a souligné la Commission européenne dans son document de travail¹, bien que les dépenses publiques consacrées au logement dans l'Union européenne aient augmenté ces dernières années, passant de 0,2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2015 à 0,7 % en 2024, cette augmentation n'a pas été suffisante pour répondre à la demande croissante de logements, dans le contexte notamment de la hausse des coûts de construction. Côté financement privé, **les investissements dans le logement, dans l'Union européenne, ont diminué après la crise financière mondiale de 2008-2009 et, malgré un bref rebond, ont de nouveau chuté entre 2022 et 2024.** En 2024, les investissements dans le logement représentaient 5,3 % du PIB, avec des variations importantes entre les États membres².

¹ Document de travail des services de la Commission, « comprendre la crise du logement », accompagnant la communication de la Commission sur le Plan européen pour des logements abordables, SWD (2025) 1053 final, page 8. Source des données chiffrées : Eurostat, « Dépenses publiques générales par fonction (COFOG) » : gov_10a_exp.

² Ibidem. Source des données chiffrées : Eurostat, « Formation brute de capital fixe par type d'actif principal » : nama_10_an6.

Entre 2013 et 2024, les prix des logements ont augmenté de plus de 60 % dans l'Union européenne, plus vite que les revenus des ménages, tandis que les loyers moyens ont augmenté d'environ 20 %. Les permis de construire résidentiels ont baissé de 22 % depuis 2021, et environ 20 % des logements sont inoccupés¹.

Par ailleurs, selon les dernières statistiques nationales, **l'Union européenne compterait plus d'un 1,1 million de sans-abris²**.

Un besoin de 2 millions de logements au sein de l'Union européenne

La Commission européenne estime que l'Union européenne aura besoin de plus de deux millions de logements par an, d'ici 2035, pour répondre à la demande actuelle, soit environ 650 000 logements supplémentaires par rapport aux 1,6 million construits actuellement, pour un coût annuel d'environ 150 milliards d'euros.

Un besoin de plus de 400 000 logements en France : la réponse du plan « Relance logement » du Gouvernement

Selon une étude récente du service statistique des ministères de l'aménagement du territoire et de la transition écologique ainsi que du ministère de la ville et du logement, **il faudrait construire 470 000 logements par an d'ici 2030 pour répondre à la demande de logements en France³**.

Le plan de relance du logement présenté par le Premier ministre, le 23 janvier dernier, fixe un objectif stratégique de production de 2 millions de logements à l'horizon 2030, soit environ 400 000 logements par an, afin de rétablir un niveau de construction compatible avec les besoins démographiques, économiques et sociaux du pays. **Il est notamment prévu la construction de 125 000 logements sociaux et de 50 000 logements locatifs privés en 2026**. Pour le logement social, cet objectif s'inscrirait dans le prolongement de la dynamique observée en 2025, avec un total de 117 689 logements sociaux agréés, en hausse de 19,3 % par rapport à 2024. Toutefois, ces objectifs pourraient, à court terme, être freinés par la tenue des élections municipales et par les difficultés liées à l'adoption de la loi de finances.

¹ *Communication de la Commission sur le Plan européen pour des logements abordables, COM (2025) 1025 final, page 1.*

² *Fondation pour le logement- Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA), 10^{ème} regard sur le mal logement en Europe- 2025, page 66.*

³ *Service des données et études statistiques (SDES), « Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050 », Collection Études, juin 2025.*

En termes de mesures, le plan prévoit :

- **sur le plan financier, un renforcement significatif du soutien public au logement social, avec une augmentation des crédits budgétaires destinés aux bailleurs sociaux à hauteur de 500 millions d'euros** afin de sécuriser leurs capacités d'investissement. Ces moyens visent à soutenir à la fois la construction neuve et la rénovation du parc existant. L'objectif est d'accroître rapidement l'offre de logements sociaux, notamment pour les ménages modestes et les publics prioritaires, tout en contribuant à la rénovation énergétique du parc ;

- **un nouveau dispositif fiscal, le « statut du bailleur privé », visant à favoriser la mise sur le marché privé de bien à destination de résidence principale non meublées.** Il permet aux investisseurs d'amortir une partie du coût d'achat de leur bien, qu'il soit neuf ou ancien avec travaux. En contrepartie des avantages fiscaux accordés, les logements concernés sont soumis à des plafonds de loyers, afin de garantir une offre locative abordable et de limiter les effets inflationnistes sur les marchés locaux ;

- **sur le plan réglementaire, une série de mesures de simplification et d'accélération des procédures d'urbanisme,** visant à réduire les délais d'instruction des permis de construire et à lever certains freins administratifs à la réalisation des projets. Le plan encourage également la mobilisation du foncier existant par la facilitation de la transformation de bâtiments tertiaires vacants en logements, contribuant ainsi à une utilisation plus efficiente du bâti et à la limitation de l'artificialisation des sols, conformément aux objectifs environnementaux nationaux et européens ;

- **enfin, une gouvernance partenariale** associant l'État, les collectivités territoriales et les acteurs économiques du secteur du logement.

Source : Réponse de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de la transition écologique au questionnaire des rapporteurs

2. Une crise qui affecte différemment les États membres ainsi que leur territoire et leur population

Derrière les moyennes européenne et nationales se cachent néanmoins des situations contrastées. En effet, la crise du logement revêt différentes formes et niveaux d'intensité selon les États membres, selon les territoires et les populations touchés.

D'abord, des différences existent entre États membres, notamment s'agissant de l'évolution du prix des logements et des loyers (cf. graphiques *infra*).

Indice des prix immobiliers résidentiels (2015 =100, indice moyen annuel) et évolution 2021-2024 au sein de l'Union européenne (en %)

	2024	2021-2024
Hongrie	309,5	48,8
Lituanie	235,0	43,4
Portugal	224,4	32,9
Tchéquie	222,3	20,7
Bulgarie	217,5	45,6
Estonie	209,8	37,3
Pologne	206,7	39,9
Slovénie	200,3	32,3
Lettonie	198,9	23,0
Croatie	198,5	41,9
Pays-Bas	198,2	20,2
Irlande	183,4	25,6
Slovaquie	181,7	17,8
Malte	163,7	20,8
Autriche	163,1	8,0
Luxembourg	162,5	-5,6
Espagne	160,3	21,2
Roumanie	155,9	16,3
UE 27	153,4	11,3
Allemagne	148,0	-4,3
Danemark	142,1	4,3
Belgique	140,4	11,5
Suède	132,0	-1,8
France	126,4	1,9
Chypre	112,6	7,9
Italie	111,7	8,4
Finlande	101,4	-8,2

Source : Index européen du mal logement 2025, extrait du rapport sur le 10^e regard sur le mal logement en Europe de 2025 - Fondation pour le logement-FEANTSA, d'après les données d'Eurostat

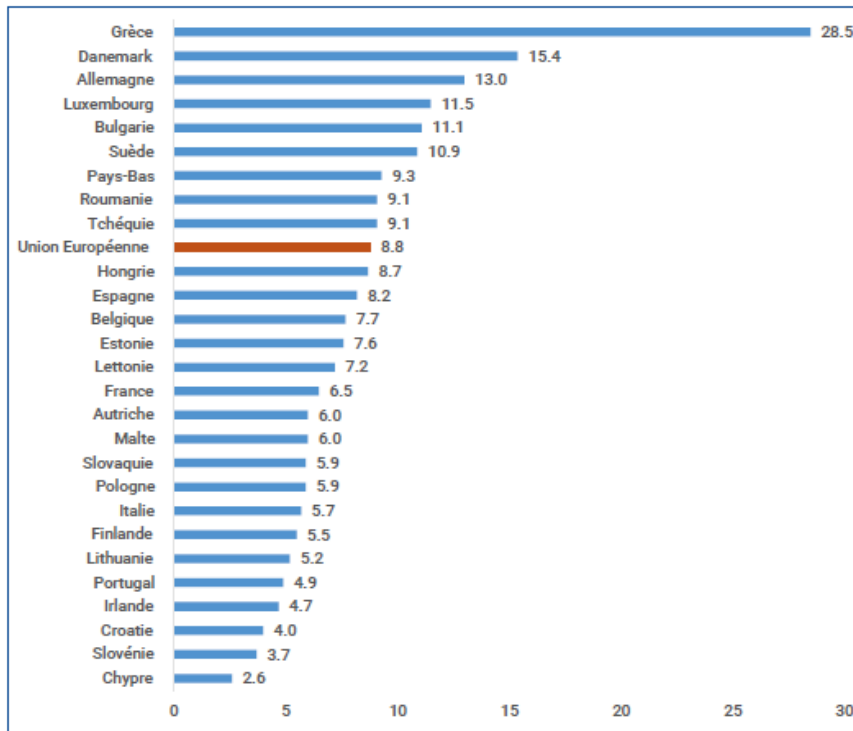
Indice des loyers d'habitation (2015 =100, indice moyen annuel) et évolution 2021-2024 au sein de l'Union européenne (en %)

	2024	2021-2024
Hongrie	187,1	41,3
Lituanie	173,7	31,9
Slovénie	170,5	42,1
Pologne	166,4	33,9
Irlande	166,1	24,1
Estonie	157,6	21,3
Malte	150,6	32,1
Roumanie	144,6	28,0
Autriche	141,2	16,0
Tchéquie	139,9	20,1
Bulgarie	135,6	21,7
Portugal	129,5	14,8
Belgique	125,6	15,1
Chypre	124,9	12,7
Croatie	124,6	14,4
Pays-Bas	122,9	8,3
Slovaquie	121,3	16,8
Lettonie	120,9	13,5
Suède	119,2	10,2
Finlande	117,2	5,6
UE 27	116,8	8,2
Allemagne	115,5	6,0
Danemark	115,0	7,0
Luxembourg	112,8	5,1
Espagne	110,9	5,7
Italie	108,4	6,9
France	107,2	5,2
Grèce	102,9	11,5

Source : Index européen du mal logement 2025, extrait du rapport sur le 10^e regard sur le mal logement en Europe de 2025 - Fondation pour le logement-FEANTSA, d'après les données d'Eurostat

Les différences entre États membres concernent également le taux d'effort « excessif », qui est qualifié comme tel lorsque les ménages consacrent 40 % ou plus de leur revenu disponible aux dépenses de logement.

Part des ménages en taux d'effort excessif au sein de l'Union européenne en 2023
(en %)



Source : Index européen du mal logement 2025, extrait du rapport sur le 10^e regard sur le mal logement en Europe de 2025 - Fondation pour le logement-FEANTSA, d'après les données d'Eurostat

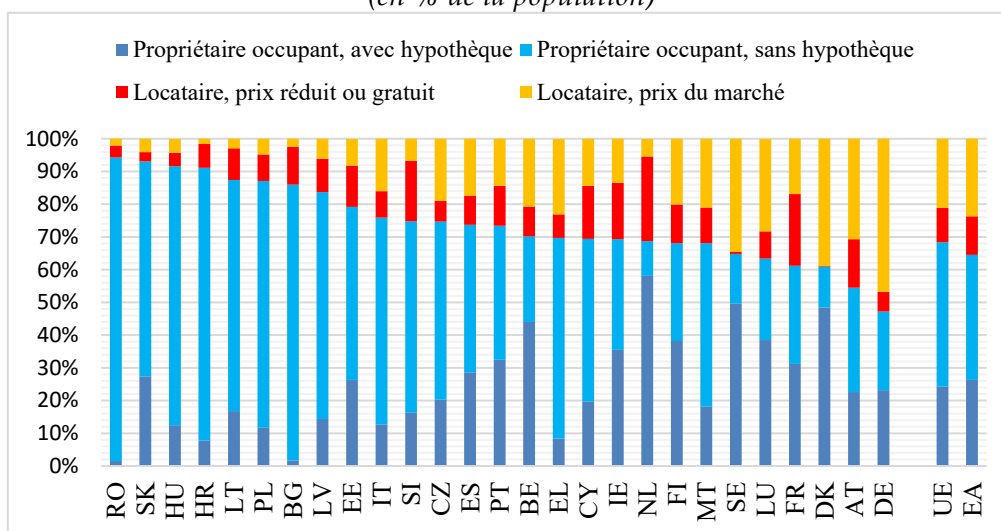
Comme l'indique le rapport sur le 10^e regard sur le mal logement en Europe de 2025, « **il convient d'interpréter ces résultats avec précaution, car l'indicateur de taux d'effort excessif ne prend pas en compte les aides au logement**, qui peuvent jouer un rôle significatif pour alléger la charge des ménages »¹, comme au Danemark par exemple.

Cependant, il est intéressant de noter que le taux d'effort excessif pour les ménages pauvres en 2024 est de 31,1 %, contre 8 % en moyenne pour la population totale dans l'Union européenne. Le revenu constitue effectivement un des facteurs déterminants de vulnérabilité face au coût du logement, comme l'est le statut d'occupation des logements.

¹ Fondation pour le logement- Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA), 10^{ème} regard sur le mal logement en Europe- 2025, page 66.

En effet, ce dernier varie considérablement d'un pays à l'autre en Europe. Le taux de propriété immobilière dans les pays de l'Union européenne varie entre 50 % et 90 %. Ainsi, selon les données de la Commission européenne¹, le taux de propriété immobilière dépasse 90 % dans des pays tels que la Roumanie, la Slovaquie, la Hongrie et la Croatie, contre moins de 50 % en Allemagne. **Depuis 2010, l'accession à la propriété a diminué dans 21 des 27 États membres**, avec des baisses notables en Allemagne, à Malte, en Grèce, en Espagne, en Finlande, au Luxembourg et au Danemark, tandis qu'elle a augmenté en Italie, aux Pays-Bas, en Slovaquie, en Croatie, en Hongrie et en Pologne.

Répartition de la population des États membres par statut d'occupation, 2024
(en % de la population)



Source : Document des services de la Commission précitée, d'après Eurostat (ilc_lvho02)

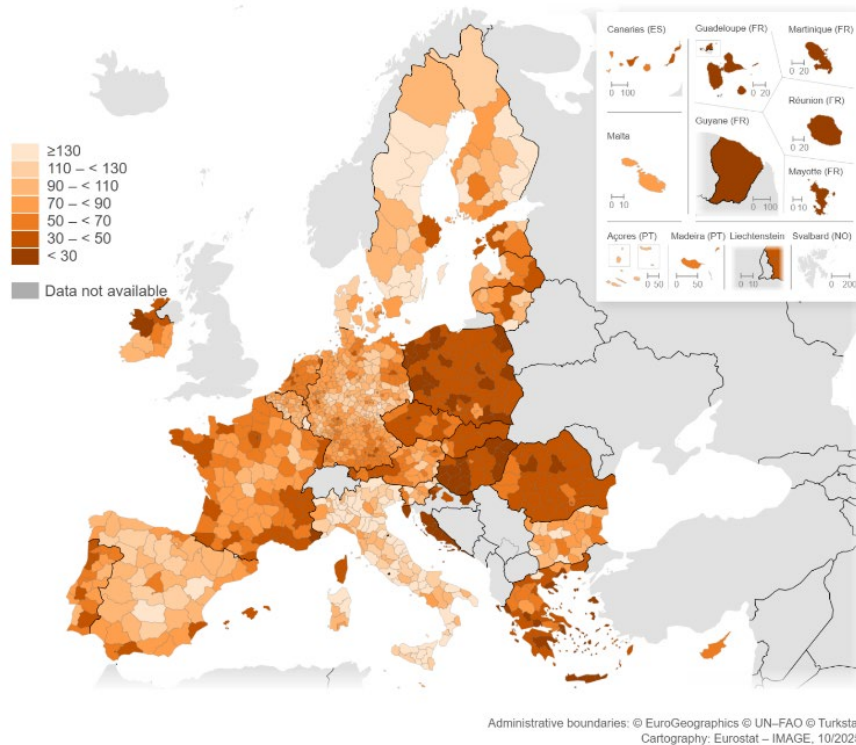
La Fondation pour le logement, dans son rapport précité sur le mal logement en Europe, rappelle néanmoins que « **cette idée générale d'une plus forte précarité résidentielle des locataires masque des situations contrastées selon les contextes nationaux.** Dans quinze pays européens – principalement les pays post-communistes et d'Europe du Sud – où la proportion de propriétaires sans emprunt en cours est élevée, entre 10 % et 24 % des propriétaires vivent sous le seuil de pauvreté, et beaucoup d'entre eux ne parviennent pas à maintenir leur logement à une température adéquate »².

Deuxièmement, des différences existent entre territoires au sein d'un même État membre. Les pôles urbains et touristiques semblent indéniablement plus touchés par cette crise du logement.

¹ Document de travail des services de la Commission, « comprendre la crise du logement », accompagnant la communication de la Commission sur le plan européen pour des logements abordables, SWD (2025) 1053 final, page 23.

² Fondation pour le logement-FEANTSA, 10^{ème} regard sur le mal logement en Europe- 2025, page 67.

Accessibilité au logement par région (m² pouvant être achetés grâce à un prêt hypothécaire représentant 1/3 du revenu disponible)



Source: Commission européenne, sur la base des données du projet de recherche « ESPON HOUSE4ALL », 2025

D'après une étude européenne - dont les données ont servi au graphique ci-dessus - **environ 40 % de la population urbaine, au sein de l'Union européenne, aurait besoin d'un prêt hypothécaire de plus de 20 ans, représentant 30 % de son revenu moyen, pour acheter un appartement de 25 m².** De même, 30 % de la population urbaine doit consacrer plus de 30 % de son revenu moyen pour louer un tel appartement¹.

Les grandes villes européennes apparaissent comme très largement inaccessibles pour les ménages modestes, comme a pu le démontrer la Fondation pour le logement, dans son rapport sur le mal logement en Europe précité, qui présente les résultats d'une simulation dans 18 villes européennes² (cf. tableaux *infra*).

¹ Sielker, F., Banabak, S., Gerhalter, M., Neuhuber, T., Sutterlütti, D. et al., HOUSE4ALL : Access to Affordable and Quality Housing for All People. Rapport final, ESPON EGTC, 2025, <https://www.espon.eu/publications/house4all-main-report>.

² L'analyse s'est appuyée sur un panel de six ménages-types, représentatifs de profils variés de la moitié la plus modeste des ménages dans chacun des pays étudiés. Ces profils ont été confrontés aux loyers médians observés dans le parc locatif privé de chaque ville, et aux surfaces minimales nécessaires selon la composition familiale (du T1 au T4), en appliquant une règle de non-dépassement de 33 % des revenus pour les dépenses de logement.

Situation des ménages modestes vis-à-vis du marché locatif privé dans 18 villes européennes

	Besoin en type de logement	Berlin	Vienne	Bruxelles	Sofia	Nicosie	Zagreb
Loyer au m ²		17,5 €	18,7 €	15,6 €	9,0 €	17,0 €	14,9 €
Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	T1	NON	OUI	OUI	NON	NON	NON
Personne âgée seule au minimum vieillesse	T1	NON	NON	OUI	NON	NON	NON
Personne seule au revenu minimum	T1	NON	NON	OUI	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 1 enfant au salaire minimum	T2	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 2 enfants, parent au salaire minimum	T3	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille avec 3 enfants, dont un parent au salaire median et un parent au salaire minimum	T4	NON	NON	OUI	NON	NON	NON

	Besoin en type de logement	Copenhague	Madrid	Helsinki	Paris	Athènes	Dublin
Loyer au m ²		22,4 €	23,5 €	21,0 €	25,7 €	11,7 €	31,5 €
Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	T1	OUI	NON	NON	NON	OUI	NON
Personne âgée seule au minimum vieillesse	T1	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Personne seule au revenu minimum	T1	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 1 enfant au salaire minimum	T2	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 2 enfants, parent au salaire minimum	T3	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille avec 3 enfants, dont un parent au salaire median et un parent au salaire minimum	T4	OUI	NON	NON	NON	NON	NON

	Besoin en type de logement	Rome	Vilnius	Amsterdam	Lisbonne	Ljubljana	Prague
Loyer au m ²		17,7 €	9,0 €	27,0 €	22,3 €	16,4 €	17,6 €
Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	T1	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Personne âgée seule au minimum vieillesse	T1	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Personne seule au revenu minimum	T1	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 1 enfant au salaire minimum	T2	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 2 enfants, parent au salaire minimum	T3	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille avec 3 enfants, dont un parent au salaire median et un parent au salaire minimum	T4	NON	OUI	NON	NON	NON	NON

Source : Index européen du mal logement 2025, extrait du rapport sur le 10e regard sur le mal logement en Europe de 2025 - Fondation pour le logement-FEANTSA, d'après les données d'Eurostat

Une simulation complémentaire menée sur un échantillon de six villes européennes révèle toutefois **un paysage sensiblement différent lorsque les allocations logement sont intégrées à l'analyse.**

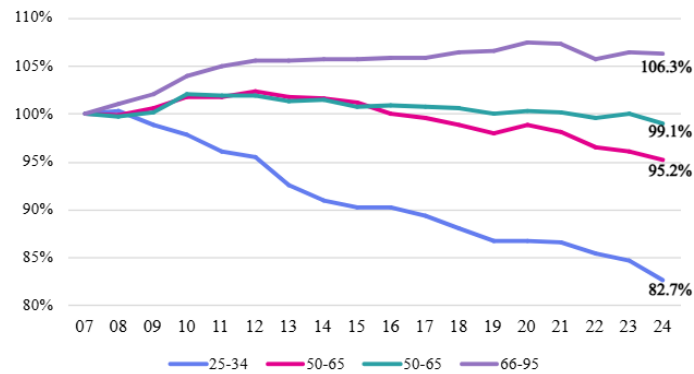
Situation des ménages modestes vis-à-vis du marché locatif privé dans 6 capitales européennes, en intégrant les allocations logement

	Besoin en type de logement	Berlin	Bruxelles	Copenhague	Helsinki	Paris	Prague
Loyer au m ²		17,5 €	15,6 €	22,4 €	21,0 €	25,7 €	17,6 €
Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	T1	NON	OUI	OUI	OUI	NON	NON
Personne âgée seule au minimum vieillesse	T1	NON	OUI	NON	NON	NON	NON
Personne seule au revenu minimum	T1	NON	OUI	NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 1 enfant au salaire minimum	T2	OUI	OUI	OUI	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 2 enfants, parent au salaire minimum	T3	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille avec 3 enfants, dont un parent au salaire median et un parent au salaire minimum	T4	NON	OUI	OUI	NON	NON	NON

Source : Index européen du mal logement 2025, extrait du rapport sur le 10ème regard sur le mal logement en Europe de 2025 - Fondation pour le logement-FEANTSA, d'après les données d'Eurostat

Enfin, certaines catégories sont plus exposées à cette crise du logement, parmi lesquelles les jeunes. Selon la Commission européenne, les différences intergénérationnelles en matière d'accès au logement sont aujourd'hui plus importantes que par le passé, en raison des disparités de revenus réels, et peuvent entraîner, à leur tour, des disparités dans l'accumulation de richesse.

Évolution du taux d'accession à la propriété selon les groupes d'âge, dans l'Union européenne, 2007=100



Source : Commission européenne, Centre commun de recherche, 2025, sur la base des statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie - Remarques : La Hongrie, La Croatie et Malte ne sont pas inclus en raison de lacunes dans les données.

B. LE LOGEMENT EST DEVENU UN SUJET DE PRÉOCCUPATION MAJEUR DE L'UNION EUROPÉENNE

Dans ce contexte de crise affectant l'ensemble de l'Union européenne, la présidente de la Commission européenne, **Mme Ursula Von der Leyen**, a fait du logement un sujet de préoccupation majeur de l'Union européenne, sans que cela soit pour autant une compétence de l'Union européenne (cf. encadré *infra*).

La présidente de la Commission européenne a nommé **le premier commissaire européen au logement, M. Dan Jørgensen**, en charge également de l'énergie. Une « task force » dédiée à la question du logement a également été mise en place, auprès du commissaire Jørgensen.

**Le logement, une compétence des États membres
mais une intervention « indirecte » de l'Union européenne**

La politique publique du logement ne figure pas dans les traités en tant que telle et constitue ainsi une compétence des États membres.

Néanmoins, la Commission européenne est déjà intervenue en matière de logement, de façon « indirecte » en se fondant sur des domaines pour lesquels elle a des compétences exclusives (comme en matière d'aides d'État¹) ou des compétences partagées (sur les questions d'énergie², de marché intérieur³ pour les locations de courte durée par exemple etc.). C'est ainsi en application de l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), paragraphe 1, c) – selon lequel l'UE est compétente pour la promotion de l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables – que la « task force » de la Commission européenne en matière de logement a été placée auprès du commissaire à l'énergie et au logement, M. Jørgensen.

Par ailleurs, il n'est pas impossible que la Commission européenne se prévale un jour d'une interprétation extensive des articles du TFUE traitant de la politique sociale. L'article 151 du TFUE stipule en effet que l'Union et les États membres ont pour objectif « l'amélioration des conditions de vie », tandis que l'article 153 du TFUE stipule que « l'Union soutient et complète l'action des États membres dans la lutte contre l'exclusion sociale ».

Le socle européen des droits sociaux prévoit ainsi, dans son principe 19, un engagement en faveur du « logement et de l'aide aux sans-abri ». La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne consacre pas spécifiquement le droit à un logement, mais le droit à une aide au logement, par le biais de son article 34⁴.

Les traités consacrent également le rôle de la Banque européenne d'investissement (BEI)⁵, qui – par l'octroi de prêts et de garanties-, participe au financement des politiques de logement au sein des États membres.

Dans son discours sur l'état de l'Union, prononcé le 10 septembre 2025, **Mme Ursula Von der Leyen** a estimé que **cette crise du logement constituait une « une crise sociale »** et a annoncé un paquet de mesures visant à rendre « les logements plus abordables, plus durables et de meilleure qualité » (*cf. encadré infra*).

¹ Article 14, 106 à 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

² Article 194 du TFUE

³ Article 114 du TFUE

⁴ Article 34, paragraphe 3 : « Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales »

⁵ Article 309 du TFUE.

Train de mesures du Plan européen pour des logements abordables

La Commission européenne a ainsi publié, le 16 décembre 2025, un Plan européen pour des logements abordables, comprenant :

- une communication relative au plan européen pour des logements abordables¹ ;
- une communication concernant la stratégie européenne pour la construction² ;
- une décision de la Commission européenne révisant les règles encadrant les aides d'État³ ;
- une communication et une recommandation sur le nouveau *Bauhaus*⁴.

La Commission européenne n'a pas été la seule à agir. **Le Parlement européen a mis en place, dès le 18 décembre 2024, une commission spéciale sur la crise du logement** dans l'Union européenne, dont les travaux devaient alimenter le futur plan de la Commission. Son projet de rapport, présenté le 15 septembre 2025 et adopté en commission le 9 février 2026, a été voté en séance plénière le 10 mars 2026⁵.

Le Conseil européen s'est également emparé de la question en invitant la Commission, dans ses conclusions du 23 octobre 2025, à présenter rapidement un plan ambitieux et global pour un logement abordable, qui devrait avoir pour objectif de soutenir et de compléter les efforts déployés par les États membres, y compris dans le contexte du programme de simplification, en tenant dûment compte du principe de subsidiarité et des compétences nationales⁶.

¹ Communication 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).

² Communication 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 : un secteur de la construction plus compétitif et plus productif (COM (2025) 991).

³ Décision (UE) 2025/2630 de la Commission du 16 décembre 2025 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de SIEG et abrogeant la décision 2012/21/UE.

⁴ Communication 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) et proposition de recommandation du Conseil sur le nouveau Bauhaus européen (COM (2025) 1027).

⁵ Résolution du Parlement européen du 10 mars 2026 sur la crise du logement dans l'Union européenne, dans le but de proposer des solutions pour un logement décent, durable et abordable (2025/2070(INI)).

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/media/uloobqjx/20251023-european-council-conclusions-fr.pdf>.

Le Conseil de l'Union européenne a logiquement décliné la position adoptée par le Conseil européen à travers des conclusions de la présidence danoise sur le futur plan pour un logement abordable en date du 1^{er} décembre 2025¹, soutenues par 26 des 27 États membres, **invitant la Commission à agir dans le respect du principe de subsidiarité**. La Hongrie n'a pas souhaité soutenir ces conclusions, par principe, estimant que l'Union européenne n'a pas à intervenir dans le domaine du logement qui constitue une compétence nationale.

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15709-2025-INIT/en/pdf>.

II. UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE QUI SALUE LA PRISE EN COMPTE DE CETTE CRISE DU LOGEMENT À L'ÉCHELON EUROPÉEN MAIS APPELLE À LA VIGILANCE QUANT AU RESPECT DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

La proposition de résolution européenne (PPRE) n°431 (2025-2026), déposée par Mme Gaquerre, M. Laouedj et Mme Primas le 24 février dernier¹, entend marquer des orientations claires en vue des travaux à venir au niveau de l'Union européenne sur cette question du logement.

Au vu de la nature et de l'ampleur de la crise du logement, qui affecte tous les États membres de l'Union européenne, la PPRE salue ainsi la prise en compte par l'Union européenne des enjeux relatifs au logement. Les actions en la matière peuvent, en effet, avoir des conséquences très concrètes sur la qualité de vie des citoyens européens.

Ils appellent néanmoins à la vigilance quant aux modalités d'action de l'Union européenne dans le domaine du logement. La politique du logement constitue en effet, comme indiqué précédemment, une **compétence des États membres** ; les propositions de la Commission européenne doivent donc respecter scrupuleusement les principes de subsidiarité et de proportionnalité, conformément à l'article 5 du traité de l'Union européenne (TUE).

Si ce Plan européen pour des logements abordables de la Commission européenne contient un certain nombre de mesures qui méritent d'être encouragées, **d'autres dispositifs prévus ou annoncés requièrent une certaine vigilance, voire suscitent une opposition de la part des auteurs de la PPRE**, au regard de leur impact sur la législation nationale française.

A. CERTAINES MESURES DU PLAN EUROPÉEN POUR LE LOGEMENT MÉRITENT D'ÊTRE ENCOURAGÉES

La PPRE affirme que ce Plan européen constitue un cadre de coopération intéressant, essentiellement pour mobiliser des financements supplémentaires et favoriser l'échange de bonnes pratiques, en mettant à disposition des États membres une « boîte à outils » leur permettant de développer leurs politiques à l'échelon national et local en fonction de leurs spécificités.

1. Les actions en faveur des jeunes et des étudiants

La PPRE salue les actions prévues dans ce Plan en faveur du logement des jeunes et des étudiants, qui sont en cohérence avec les politiques développées en France.

¹ <https://www.senat.fr/leg/ppr25-431.html>.

La Commission européenne prévoit notamment d'engager des 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. Est également évoquée dans ce Plan européen, **la mise en place d'un projet pilote, dans le cadre du programme Erasmus +**, visant à accroître l'accès des étudiants à des solutions de logement abordables et innovantes.

Mesures mises en œuvre en France pour faciliter l'accès au logement des jeunes et étudiants

Le développement de l'offre de logement social à **destination des jeunes constitue également une priorité identifiée en France :**

- **près de 3 500 logements en résidences sociales dédiées** aux jeunes ont été financés en 2024, et près de 4 800 en 2025 ;

- dans le cadre des dispositions de l'article 109 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi ELAN »), **plus de 1 000 logements seront attribués prioritairement à des jeunes de moins de 30 ans** au sein de programmes de logements sociaux chaque année ;

- **un prochain décret devrait permettre la mise en œuvre des résidences à vocation d'emploi** créées par la loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement (« loi Huwart ») qui bénéficieront aussi à de jeunes actifs.

S'agissant du logement étudiant, 9 400 logements sociaux étudiants ont été financés en 2024 et 13 000 en 2025. **Le Premier ministre a annoncé en janvier 2025 la construction de 15 000 logements, par an, pendant trois ans** (logements locatifs sociaux et logements locatifs intermédiaires), notamment en mobilisant le foncier disponible de l'État, en particulier dans le périmètre des campus universitaires¹.

Dans le cadre de ce plan gouvernemental, la **Banque des Territoires a lancé, en 2025, le programme « Agir pour le Logement Etudiant »** (AGiLE). D'ici 2030, ce programme devrait mobiliser plus de 5 milliards d'euros pour engager la réalisation de 75 000 logements.

Par ailleurs, plusieurs dispositifs sont mis en œuvre par Action Logement afin de faciliter l'accès au logement des étudiants et, plus largement, des moins de 30 ans :

- **la garantie Visale**, caution locative gratuite destinée à cette tranche d'âge ;

- **le dispositif Loca-Pass** : prêt à taux zéro pour payer le dépôt de garantie, notamment pour les étudiants boursiers, les étudiants en alternance et les étudiants salariés ;

- **l'aide MobiliJeune**, qui finance une partie du loyer pour les jeunes se rapprochant de leur emploi ;

¹ Circulaire n° 6500/SG du 25 août 2025 relative à la mobilisation et préparation d'un Plan national en faveur du logement étudiant

- **la création d'une marque spécifique, « Yellome »**, pour simplifier l'accès au logement de ces publics ;

- **le développement d'un parc de 56 000 logements**, dédié aux jeunes au sein d'Action Logement Immobilier.

Source : réponses aux questionnaires

2. La lutte contre le sans-abrisme

La PPRE 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, ainsi que sur la prévention des expulsions et la mobilisation accrue du logement social.

Elle accueille favorablement la perspective **d'une recommandation du Conseil sur la lutte contre l'exclusion en matière de logement et partagent l'objectif européen de mettre fin au sans-abrisme d'ici 2030** (cf. encadré *infra*).

Objectif européen de mettre fin au sans-abrisme d'ici 2030

Lors de la conférence de haut niveau organisée à Lisbonne par la présidence portugaise du Conseil de l'Union européenne en 2021, les ministres nationaux ainsi que des représentants de la Commission européenne, du Parlement européen, du Comité économique et social européen et du Comité des régions, des organisations de la société civile, des partenaires sociaux et des villes ont signé **la déclaration de Lisbonne et lancé la plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme**.

Les signataires se sont engagés à travailler ensemble sous l'égide de la plateforme et à mener des actions dans le cadre de leurs compétences respectives, afin de mettre fin au sans-abrisme d'ici 2030.

Cette action européenne vient utilement renforcer les efforts engagés au niveau national. La France met en effet en œuvre depuis 2018 une politique de « logement d'abord » visant à proposer un accès prioritaire au logement aux personnes sans domicile, bien qu'il s'agisse plus d'hébergements d'urgence que de solutions de logements pérennes.

3. Le renforcement de l'innovation dans les méthodes de construction et de la circularité des matériaux

La PPRE soutient dans l'ensemble les axes 2¹ et 3² de la stratégie européenne pour la construction de logements.

Les Sénateurs saluent particulièrement 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**, alors que les coûts de construction ont augmenté plus vite que l'inflation au cours des dix dernières années.

4. L'importance de la rénovation énergétique

La PPRE appuie la volonté de la Commission européenne de **favoriser la rénovation énergétique des logements et de lutter contre la précarité énergétique des ménages**, bien que peu de mesures spécifiques soient contenues dans le Plan européen pour les logements abordables. Selon les données de la Commission européenne, **chaque euro consacré à l'efficacité énergétique des logements se traduit par douze euros d'économies d'énergie** sur toute la durée de vie de l'investissement.

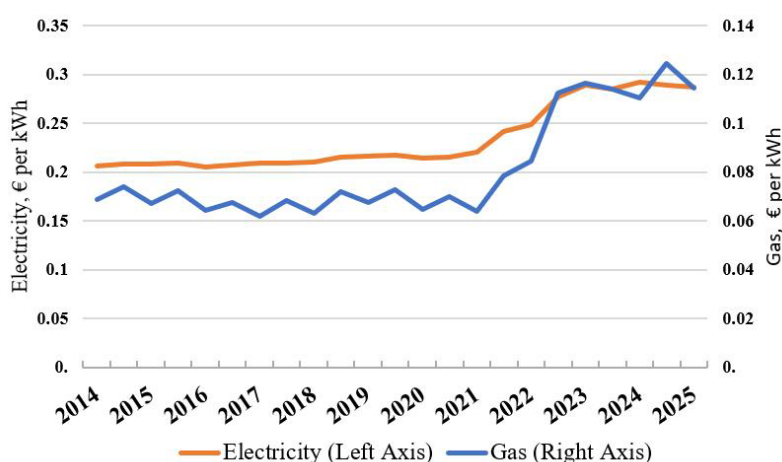
Si, sur le principe, les rapporteurs accueillent favorablement la **publication du paquet « Citoyens et Énergie »**, présenté le 10 mars dernier³, comprenant à ce stade des initiatives non législatives visant notamment à réduire la facture d'énergie des citoyens, **ils s'en remettent à l'analyse faite par les rapporteurs** de la commission des affaires européennes spécialisés sur les enjeux énergétiques.

¹ Soutenir l'innovation et la mise à l'échelle dans le secteur de la construction afin de déployer des produits innovants et de nouvelles technologies à grande échelle au sein du marché unique.

² Garantir l'accès aux matières premières et aux matériaux secondaires afin d'assurer un approvisionnement stable, abordable et durable en matériaux.

³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, sur le paquet « Citoyens et Énergie », COM (2026) 115 final . Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions, sur la stratégie d'investissement dans les énergies propres, COM (2026) 116 final.

Prix moyens semestriels de l'électricité et du gaz dans l'Union européenne pour les ménages

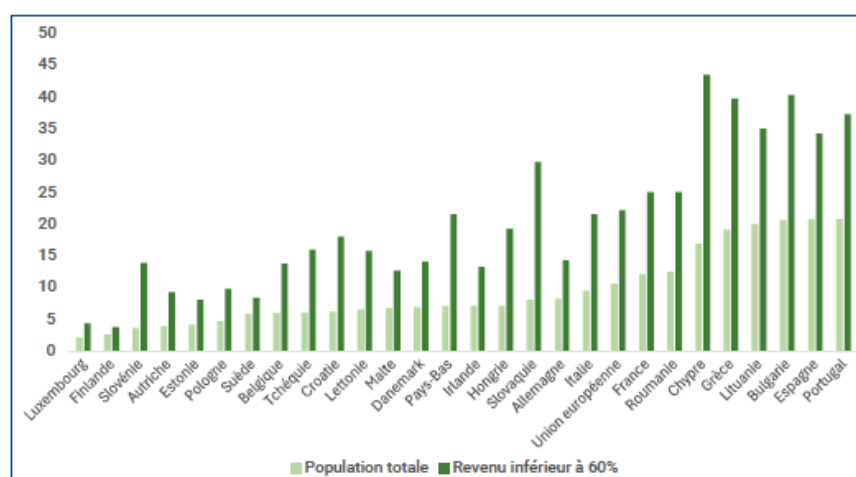


Source : Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM (2026) 115 final d'après les données d'Eurostat. Les prix comprennent toutes les taxes et tous les prélèvements.

Traduction : Électricité (axe gauche) / Gaz (axe droit) – prix par kilowattheure (kWh)

Près de 11 % de la population de l'Union européenne déclare ne pas être en mesure de chauffer convenablement son logement, un taux qui augmente à 22 % parmi les ménages les plus pauvres (cf. graphique *infra*).

Part de la population incapable de chauffer suffisamment son logement, en part de la population totale et en part de la population ayant un revenu inférieur à 60 % du revenu équivalent médian en 2023 (en %)



Source : Index européen du mal logement 2025, extrait du rapport sur le 10e regard sur le mal logement en Europe de 2025 - Fondation pour le logement-FEANTSA, d'après les données d'Eurostat

5. Le partage de bonnes pratiques *via* notamment l'Alliance européenne pour le logement

La PPRE soutient la volonté de la Commission européenne d'encourager le partage de bonnes pratiques au niveau européen, *via* notamment la mise en place d'une Alliance européenne pour le logement.

Le Plan précise que cette Alliance « réunira tous les niveaux de gouvernance, des villes et des régions aux institutions nationales et européennes, en collaboration avec les principaux acteurs du logement (...) et fera office de plateforme de coopération, d'apprentissage mutuel et d'échange de bonnes pratiques dans toute l'Europe »¹.

Dans cette perspective, cette Alliance peut constituer un outil utile pour faciliter les échanges d'expériences et favoriser une meilleure mobilisation des instruments européens, mais il faudra veiller à ce qu'elle ne fasse pas doublon avec les structures existantes.

La PPRE estime qu'elle pourrait s'inspirer du travail de l'Alliance européenne pour un logement social durable et inclusif, mise en place en France depuis 2020.

Elle salue, par ailleurs, 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 devrait réunir au plus haut niveau tous les acteurs clés du logement.

6. La mobilisation de fonds européens dédiés et l'instauration d'une plateforme paneuropéenne d'investissement

La Commission européenne estime que l'Union européenne aura besoin de plus de deux millions de logements par an pour répondre à la demande actuelle, soit environ 650 000 logements supplémentaires par rapport aux 1,6 millions construits actuellement, pour un coût annuel d'environ 150 milliards d'euros.

a) Une réallocation des financements en faveur du logement bienvenue dans le cadre du présent cadre financier pluriannuel 2021-2027 (CFP)

Dans le cadre du présent CFP, l'Union européenne mobilise près de 43 milliards d'euros pour des investissements liés au logement, au travers notamment du fonds européen de développement régional (FEDER), de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), du fonds *InvestEU*, et des programmes *Life* et *Horizon Europe*.

¹ Communication de la Commission sur le plan européen pour des logements abordables, COM (2025) 1025 final, page 23

La Commission européenne 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.

Huit régions françaises¹ ont ainsi programmé des réallocations vers le secteur du logement à hauteur de 187 millions d’euros.

Fonds européens utilisés par la France en faveur du logement

Les principales sources de financement sont les fonds en gestion partagée (essentiellement le FEDER) et les garanties déployées par le biais d’*InvestEU* en faveur de produits financiers à taux bonifiés. S’y ajoute la source de financement temporaire qu’a représenté la **Facilité pour la reprise et la résilience (FRR)** ainsi que son chapitre *Repower EU*. Par ailleurs, bien que leur montant total soit resté modeste, certains programmes en gestion directe ont intégré, depuis 2021, **des appels à projets dédiés au logement**, notamment en lien avec l’initiative « Nouveau Bauhaus européen ».

1/ 95 % des fonds européens dédiés au logement proviennent du FEDER, principalement pour financer la rénovation énergétique des bâtiments et le logement social. Selon l’Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), autorité de coordination sur les fonds européens en France, **l’enveloppe programmée pour la France est d’environ 400 millions d’euros pour la rénovation énergétique des logements et d’environ 222 millions d’euros pour la rénovation énergétique des bâtiments publics** (cf. tableaux *infra*). Il convient d’ajouter à ces montants, une enveloppe d’environ 180 millions d’euros pour la rénovation et la construction de logements et bâtiments publics économes en énergie, **soit une enveloppe totale d’environ 800 millions d’euros**.

Fonds européens pour la rénovation énergétique de logements existants (en euros)

Programme régional	Montants UE fléchés	Montants UE programmés
Auvergne-Rhône-Alpes - ERDF/ESF+/JTF	46 300 000	41 808 250
Bourgogne-Franche-Comté - ERDF-ESF+	34 000 000	31 349 883
Bretagne ERDF-ESF+	12 000 000	5 717 133
Centre-Val de Loire - ERDF-ESF+	9 000 000	10 757 097
Corse ERDF-ESF+	15 400 000	1 750 399
Grand Est - ERDF-ESF+-JTF	32 000 000	43 350 598
Hauts de France ERDF-ESF+-JTF	85 513 425	81 968 375
Île-de-France et bassin de la Seine - ERDF/ESF+	27 000 000	28 776 961
Martinique ERDF-ESF+	35 620 739	-
Normandie ERDF-ESF+-JTF	54 500 000	47 462 791
Nouvelle-Aquitaine ERDF-ESF+	30 000 000	10 498 461
Occitanie ERDF-ESF+	56 000 000	49 124 989
Pays de la Loire ERDF-ESF+-JTF	16 156 494	9 417 887
Réunion ERDF-ESF+	35 640 000	26 260 567
Sud - Provence Alpes-Côte d’Azur - ERDF-ESF+-JTF	14 156 694	9 973 733
Total général	503 287 352	398 217 123

Source : Agence nationale de la cohésion des territoires, au 30 décembre 2025

¹ Nouvelles régions issues de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Fonds européens pour la rénovation et des mesures énergétiques concernant les infrastructures publiques (en euros)

Programme régional	Montants UE fléchés	Montants UE programmés
Auvergne-Rhône-Alpes - ERDF/ESF+JTF	87 150 000	75 693 665
Bourgogne-Franche-Comté - ERDF-ESF+	10 000 000	3 248 551
Bretagne ERDF-ESF+	1 326 253	1 712 061
Centre-Val de Loire - ERDF-ESF+	12 000 000	15 783 598
Corse ERDF-ESF+	5 000 000	11 774 466
Grand Est - ERDF-ESF+-JTF	25 575 801	16 980 736
Guadeloupe ERDF-ESF+	7 141 609	4 382 308
Hauts de France ERDF-ESF+-JTF	18 889 414	4 492 709
Martinique ERDF-ESF+	7 520 739	-
Normandie ERDF-ESF+JTF	500 000	-
Nouvelle-Aquitaine ERDF-ESF+	14 000 000	3 973 154
Occitanie ERDF-ESF+	21 000 000	9 901 558
Pays de la Loire ERDF-ESF+-JTF	33 690 406	8 146 754
Réunion ERDF-ESF+	34 560 000	51 623 054
Saint Martin ERDF	1 900 000	-
Sud - Provence Alpes-Côte d'Azur - ERDF-ESF+-JTF	22 709 694	14 723 189
Total général	302 963 916	222 435 803

Source : Agence nationale de la cohésion des territoires, au 30 décembre 2025

Depuis sa révision à mi-parcours, le périmètre a été ouvert à tous les types d'investissements susceptibles de faciliter l'accès du FEDER au de logement dit « abordable » (rénovation, nouveaux logement, immobilier ancien, logements étudiants etc.). Huit régions françaises se sont saisies de cette opportunité pour réabonder des priorités existantes, principalement sur le logement social.

La typologie fine des actions déployées dans chaque région relève du détail de chaque programme opérationnel. Toutefois, il est possible de constater que les mesures de rénovation énergétique des logements sociaux sont souvent privilégiées car elles offrent la possibilité de certifier assez rapidement des volumes financiers importants.

2/ La Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et son chapitre REpowerEU ont permis de financer l'accompagnement de restructurations lourdes de logement sociaux et leur rénovation énergétique. Environ 500 millions d'euros ont permis de rénover plus de 53 000 logements sociaux, mais également des logements privés, par le biais notamment de « MaPrimeRénov » (environ 800 000 ménages ont bénéficié de la prime sur 2021/2022 pour environ 1,4 milliard d'euros). Compte-tenu du succès du dispositif auprès des particuliers, une nouvelle cible a été insérée dans le chapitre REPowerEU du Plan national de relance et de résilience¹, qui devrait permettre d'accroître l'enveloppe de dossiers de rénovation énergétique pour les logements privés d'environ 1,8 milliard d'euros sur la période 2024 et 2025.

3/ Des instruments financiers déployés via les garanties d'InvestEU permettent aux banques nationales et à la Banque européenne d'investissement (BEI) de proposer des produits financiers à des taux bonifiés. La Caisse des dépôts et consignations (CDC) a bénéficié, en 2022, d'un accord de garantie d'InvestEU de 350 millions d'euros de prêts à taux bonifiés en direction des quartiers de la politique de la ville. Depuis le début de la collaboration de la BEI en 2013 avec le groupe CDC et BPI France, 25 milliards d'euros de refinancement ou co-financement ont été mobilisés pour la rénovation énergétique et la construction de logements sociaux.

¹ Plan adopté le 27 février 2023 visant à réduire la dépendance européenne vis-à-vis des énergies fossiles russes.

4/ Enfin, dans le cadre des fonds gérés directement par la Commission européenne, les appels à projets intéressant le logement se sont multipliés depuis 2021, plus spécifiquement avec l'initiative « Nouveau Bauhaus Européen » qui vise à promouvoir la durabilité et le caractère inclusif des constructions ou rénovations de bâtiments. Les principaux appels à projet concernent surtout les « verrous » techniques et, dans une moindre mesure, les « verrous » sociaux-culturels constituant des freins au déploiement de logements durables. Ces freins se concentrent sur i) les matériaux innovants et la construction à bas coût, ii) l'efficacité énergétique et la production d'énergie intégrée aux logements, iii) les compétences. En pratique, les montants les plus importants se sont concentrés sur le **pilier II d'Horizon Europe, en particulier la Facilité « Nouveau Bauhaus européen » qui consacre 120 millions d'euros par an** à la recherche de solutions intégrées et innovantes en ce domaine.

Source : Réponses du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) au questionnaire des rapporteurs

b) Des financements dédiés au logement nécessaires, dans le cadre du prochain CFP, sans puiser pour autant dans les crédits consacrés à la PAC

Dans le cadre des négociations en vue du prochain cadre financier pluriannuel (2028-2034), **la PPRE demande que le logement social et abordable soit identifié comme un objectif spécifique**, comme annoncé par la Commission européenne dans le Plan européen pour des logements abordables.

Elle appelle ainsi à ce que des financements lui soient dédiés, sans puiser dans les crédits consacrés à la politique agricole commune, en cohérence avec les positions exprimées par la commission des affaires européennes dans son avis politique relatif à la préparation du prochain CFP¹.

Elle demande également 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.

c) Le rôle essentiel des institutions publiques de financement, notamment dans le cadre de la plateforme paneuropéenne d'investissement

(1) Le financement du logement social français : un modèle unique

Bien que l'intervention d'un investisseur public de long terme dans le secteur du logement abordable soit répandue à travers l'Europe – sous des formes variables² - **le modèle de financement du logement social en France est souvent considéré comme unique en Europe.**

¹ *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*

² *Lutter contre la crise du logement – Contribution de l'association européenne des investisseurs de long terme et l'association européenne des banques publiques, 2025*

(a) La France, seul pays à mobiliser massivement de l'épargne réglementée pour financer du logement social

En France, le logement social est produit et géré par des organismes de logement social (OLS) qui peuvent être répartis selon les catégories suivantes :

- **les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM)** : les offices publics de l'habitat (OPH), les sociétés anonymes d'HLM (SAHLM), les sociétés anonymes coopératives d'HLM (COOP), les sociétés de coordination (SC), les sociétés de vente (SV) ;
- **les sociétés d'économie mixte (SEM) ;**
- **les organismes agréés exerçant des activités de maîtrise d'ouvrage d'insertion (OMOI).**

Nombre d'organismes de logement social (OLS) par catégorie en 2023

Familles d'OLS		Nombre d'OLS en 2023	
OLS	OHLM	OPH	179
		SAHLM	174
		COOP	166
		Sous-total	519
	SC	SC	57
		SV	1
		Sous-total OHLM	577
	SEM	109	
	OMOI	247	
	Total OLS	933	
Total sans les SC/SV		875	

Source : Chiffres clés 2023 – les organismes de logements social, ministère chargé du logement

Ces acteurs économiques sont propriétaires des logements, les financent, les construisent, les entretiennent et les gèrent dans le temps long, avec une logique patrimoniale et non spéculative. **Ils sont obligés de réinvestir le bénéfice non distribué uniquement dans une activité de logement social (SIEG).** Le logement locatif social constitue l'essentiel du parc, mais il existe également des formes d'accession sociale à la propriété, telles que l'accession progressive (PSLA), l'accession sécurisée, et plus récemment le bail réel solidaire, fondé sur la dissociation du foncier et du bâti.

La France est le seul pays à mobiliser massivement de l'épargne réglementée transformée en prêts de longue durée par une institution publique, en l'occurrence la Caisse des dépôts et consignations (cf. encadré *infra*). Ce système permet une double péréquation : d'une part une péréquation entre les bailleurs sociaux, qui bénéficient des mêmes taux d'intérêt quelle que soit leur situation financière, et d'autre part une péréquation entre les logements sociaux au profit des ménages les plus modestes (PLAI – Prêt Locatif Aidé d'Intégration¹) et ceux au profit des classes moyennes (PLS – Prêt Locatif Social), puisque les taux accordés aux PLAI sont bonifiés grâce à la marge réalisée sur les prêts aux PLS.

**Montants des prêts et nombre de logements financés
par la Caisse des dépôts et consignations**

	2021	2022	2023	2024	2025
Montant des prêts pour la construction/acquisition de logements	8 924 M€	8 955 M€	9 448 M€	14 704 M€	16 519 M€
Nombre de logements financés en construction/acquisition	85 489	84 540	83 741	114 928	123 036
Montant des prêts pour la réhabilitation de logements	1 669 M€	1 883 M€	2 564 M€	2 857 M€	3 568 M€
Nombre de logements financés en réhabilitation	81 465	79 125	105 486	108 907	235 131

Source : Caisse des dépôts et consignations. Note : pour les prêts à la construction, le montant n'inclut pas les prêts DuoZ, PTP et Gaïa. Le nombre de logements financés porte sur l'ensemble du segment LSPV (logement social et politique de la ville)

**Le rôle majeur de la Caisse des dépôts et consignations en matière de
financement du logement social et intermédiaire**

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) gère pour le compte de l'État le Fonds d'épargne dont l'un des premiers objectifs est de financer le logement social et la politique de la Ville. Le Fonds d'épargne permet la distribution d'un certain nombre de prêts réglementés financés par les ressources du Livret A pour la construction neuve et la réhabilitation de logements sociaux, conformément au code de la construction et de l'habitation. Le mandat du Fonds d'épargne est sous tutelle du ministre de l'économie et de ses services, la direction générale du Trésor, qui fixe le cadre d'intervention et de gestion de la ressource centralisée à la CDC.

¹ Les logements PLAI, financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration, sont attribués aux locataires en situation de grande précarité. Les logements PLUS, financés par le Prêt Locatif à Usage Social correspondent aux locations HLM (habitation à loyer modéré). Les logements PLS, financés par le Prêt Locatif Social, sont attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM, mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le privé.

La CDC est à la fois le premier financeur du secteur : elle détient environ 75 % de la dette de long terme des organismes de logement social et constitue leur principal partenaire. Les encours de dette détenus par la CDC sur le segment du logement locatif social représentent près de 160 milliards d'euros, et ceux sur le segment plus global « Logement social et politique de la ville » s'élèvent à 200 milliards d'euros.

La Banque des Territoires (BDT), l'un des cinq métiers de la CDC, est composée de deux entités en lien avec la clientèle des organismes de logement social : la Direction des Prêts, qui adapte et conçoit l'offre à destination des bailleurs sociaux, et la Direction du Réseau Territorial, présente dans l'ensemble des régions françaises (y compris l'outre-mer), qui a un rôle commercial de distribution des offres de financement.

1/ Les prêts à la construction neuve distribués par la CDC sont au cœur du système de financement du logement social : l'agrément (PLAI, PLUS, PLS) distribué par l'État définit le niveau de loyer du logement, le niveau de ressources pour l'attribution et le type de prêt. À chaque prêt est associée une marge sur taux de Livret A d'autant plus basse que le caractère social ou environnemental est exigeant. **Ces prêts au logement social PLUS, PLAI et PLS intègrent une liaison fiscale permettant de bénéficier d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant une durée comprise entre 15 et 25 ans.** Pour cela, les organismes de logements sociaux doivent souscrire une quotité minimale de 50 % de prêts CDC (incluant les prêts Action Logement et les subventions pour les PLUS et les PLAI). **La CDC est le distributeur exclusif des prêts PLUS/PLAI et refinance tous les PLS,** qui peuvent également être distribués par d'autres banques ayant signé une convention avec la CDC.

2/ La CDC distribue également d'autres prêts réglementés au logement social sur des champs plus concurrentiels (c'est-à-dire sans liaison fiscale, donc ouverts à des financements externes essentiellement pour le logement intermédiaire). Elle distribue également le PLI (prêt locatif intermédiaire), qui est un prêt permettant de financer les logements intermédiaires : **elle est aujourd'hui le premier financeur du logement intermédiaire en France avec 4,6 milliards d'euros de prêts signés en 2024 et 3,5 milliards d'euros en 2025.**

3/ La CDC a développé une gamme de prêts complémentaires spécialement conçus pour répondre aux besoins des organismes de logement social. Ces prêts couvrent une large gamme de durées, allant de court à très long termes, et s'étendent du bas de bilan aux quasi-fonds propres. La CDC accompagne également les organismes de logement social pour financer leurs besoins en quasi-fonds propres, notamment à travers des titres participatifs et des prêts hauts de bilan.

Source : réponses de la Caisse des dépôts et consignations au questionnaire des rapporteurs

Par ailleurs, le modèle économique français du logement social repose sur une contribution historique des employeurs à travers la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction), gérée de manière paritaire au sein d'Action Logement.

Le rôle essentiel d'Action Logement en matière d'accès au logement

Action Logement, groupe paritaire du logement social et intermédiaire en France, a pour mission l'accès au logement pour favoriser l'emploi.

Les partenaires sociaux du groupe Action Logement gèrent la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) versées par les entreprises en faveur du logement des salariés, de la performance des entreprises et de l'attractivité des territoires. Le groupe détient à travers ses filiales un parc de 1,2 million de logements, partout sur le territoire hexagonal et ultramarin, et produit un logement sur six en France.

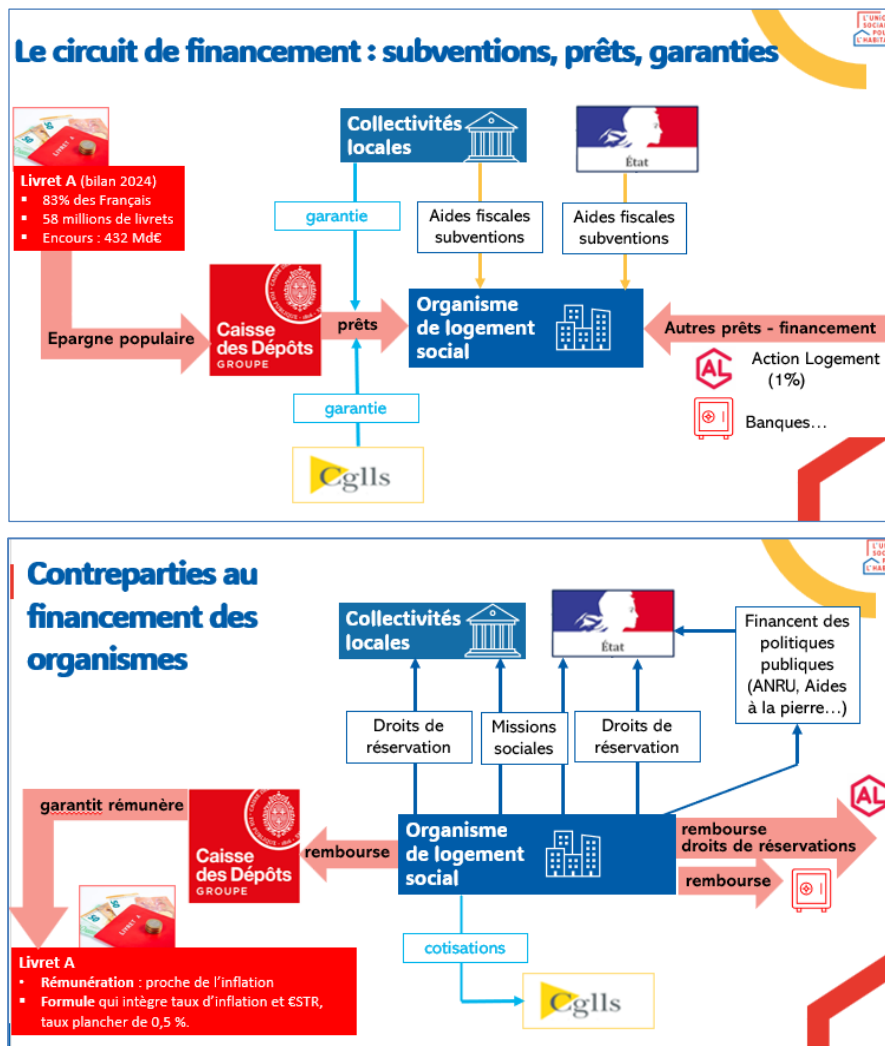
Grâce à son implantation territoriale, au plus près des entreprises et de leurs salariés, **Action Logement mène deux missions principales :**

- accompagner les salariés dans leur mobilité résidentielle et professionnelle ;

- construire et financer des logements abordables et durables, prioritairement dans les zones tendues, en contribuant aux enjeux d'écohabitat, de revitalisation des centres des villes moyennes, de renouvellement urbain et de mixité sociale. Le groupe Action Logement compte un réseau de 46 entreprises sociales pour l'habitat (ESH), 1 filiale de logements intermédiaires (Groupe In'li) et des filiales spécialisées (transformation de bureaux en logement avec la Foncière de Transformation Immobilière (FTI), mixité sociale et programme Dignéo de résorption de l'habitat indigne avec Foncière Logement, société de vente HLM (« Opérateur National de Vente »), filiale dédiée aux établissements médico-sociaux avec Enéal...).

Source : Action Logement

Schémas explicatifs du modèle économique du logement social français



Source : Union sociale pour l'habitat

La spécificité du modèle français repose ainsi sur un financement quasi exclusivement constitué de prêts et subventions hors marché : d'un côté, les prêts publics de la Caisse des dépôts ; de l'autre, les prêts et subventions issus des employeurs via la PEEC.

Selon une récente étude de l'OFCE, ces financements hors marché représentent près de 90 % des ressources des bailleurs sociaux, contre environ 10 % de fonds propres. **Ce modèle se distingue de celui de nombreux pays européens**, tels que l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas ou encore le Royaume-Uni, qui mobilisent, à des degrés variables, des financements privés dans leurs opérations.

Reposant sur des conditions financières moins dépendantes des taux du marché, ce **modèle économique a permis au système français de démontrer à plusieurs reprises sa capacité contracyclique**, notamment durant la récente période de hausse des taux et d'inflation en Europe.

- (b) Des partenariats solides entre les institutions françaises, la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque de développement du Conseil de l'Europe, notamment *via* l'Alliance européenne pour un logement social durable et inclusif

Une autre particularité du modèle français réside dans ses **partenariats solides avec la Banque européenne d'investissement (BEI)** et la Banque de développement du Conseil de l'Europe, notamment *via* l'**Alliance européenne pour un logement social durable et inclusif**, créée en 2020, qui réunit la Caisse des dépôts et consignations (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 (*cf.* encadré *infra*).

La part des prêts refinancés par ces institutions financières européennes est très minoritaire : fin 2025, sur les près de 200 milliards d'euros d'encours de dette détenus par la CDC pour des opérations du segment logement social et politique de la ville, 190 milliards d'euros étaient issus des ressources du Fonds d'épargne, contre 2,4 milliards d'euros issus des ressources de la BEI et 400 millions d'euros issus des ressources de la CEB.

Toutefois, l'Alliance européenne pour un logement social durable et inclusif revêt une dimension essentielle, puisque les ressources européennes à destination du logement social sont intermédiées par la Banque des Territoires. Son réseau lui permet, en effet, une mise à disposition de ces ressources au plus près des besoins dans les territoires afin de ne pas privilégier les grands acteurs. **Plus fondamentalement, ce dispositif d'intermédiation permet d'éviter que des interventions externes ne conduisent à déséquilibrer le modèle français qui a démontré sa résilience dans le temps long.** Le but est d'éviter des biais de sélection conduisant certains acteurs réputés plus solides que la moyenne à se financer ailleurs et ainsi prévenir l'augmentation du risque sur les prêts sur Fonds d'épargne. Pour les mêmes raisons, tous les prêts sur ressources européennes sont accordés en imposant une garantie, comme les prêts sur épargne réglementée.

Fonctionnement de l'Alliance européenne pour un logement social durable et inclusif



Source : Union sociale pour l'habitat

L'Alliance européenne pour un logement social durable et inclusif : un dispositif d'intermédiation des fonds européens essentiel

Ces ressources européennes servent à refinancer des prêts de la CDC auprès des porteurs de projets. **La CDC peut, par ce mécanisme, compléter sa gamme traditionnelle de prêts indexés sur le livret A par des prêts à taux fixe**, lui permettant d'assurer une offre diversifiée auprès de ses clients et de continuer à distribuer des prêts en cas de dégradation de la compétitivité du taux du Livret A. **Pour les institutions financières européennes, l'intermédiation de la distribution de leurs ressources par la CDC leur permet de toucher des projets au plus près des territoires** pour des opérations qui, par nature, ont plus de difficultés à accéder aux ressources européennes.

La Banque des Territoires y joue un rôle de guichet unique, mobilisant les ressources européennes au bénéfice de projets locaux, quels que soient leur taille ou leur localisation. **Le partenariat s'articule autour de 3 axes complémentaires :**

1/**la collaboration entre la Banque des Territoires et la BEI** *via* la mise en place de financements bilatéraux en faveur des investissements pour la construction et la rénovation thermique de logements sociaux (et, prochainement, pour la production de logements intermédiaires avec une annonce en septembre 2025 d'une enveloppe de prêts dédiés). Sur les 10 dernières années, **3,75 milliards d'euros d'enveloppes de prêts ont été mis à disposition par la BEI à la CDC, et 2 milliards d'euros ont été effectivement consommés par la CDC ;**

2/la collaboration entre la Banque des Territoires et la CEB *via* la mise en place de financements bilatéraux en faveur de populations à besoins spécifiques (personnes en situation de difficulté économique, personnes âgées, mineurs en difficulté, jeunes, étudiants), d'investissement en logements très sociaux et logements accompagnés et de lutte contre la précarité énergétique. **Une enveloppe globale de 450 millions d'euros a été mise à disposition de la Banque des Territoires par la CEB entre 2016 et 2024.** Cette enveloppe est arrivée à échéance fin 2024 et a été consommée à hauteur de 413 millions d'euros. Un nouveau contrat de 200 millions d'euros sera prochainement signé avec la CEB pour le financement de projets d'habitat spécifique, avec un périmètre similaire au précédent contrat ;

3/la collaboration entre la Banque des Territoires et l'Union sociale pour l'habitat, qui identifie les besoins d'investissement et de financement de long terme, et travaillent à faciliter l'accès opérationnel des bailleurs sociaux aux ressources européennes, ainsi qu'à promouvoir une meilleure articulation entre les prêts intermédiés et les subventions européennes en lien avec les priorités de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe.

Source : Réponses de la Caisse des dépôts et consignations au questionnaire des rapporteurs

Action Logement dispose aussi de liens solides avec la Banque européenne d'investissement, à travers sa filiale In'li, qui est *leader* du logement intermédiaire en Île-de-France, avec plus de 50 000 logements gérés et répartis sur l'ensemble de la région.

Partenariats d'Action logement, *via* sa filiale In'li, avec la BEI

En 2020, dans le cadre d'un programme d'investissement total de 500 millions d'euros, deux prêts de la BEI, pour un montant cumulé de 310 millions d'euros, ont permis la construction de 2 580 logements sur quatre ans, avec pour objectif de loger 6 000 franciliens. Ce financement a été accordé avec la garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques. Ce projet, partiellement financé par la BEI, s'inscrit dans un plan ambitieux sur dix ans visant la construction de 37 000 logements abordables.

En 2024, la BEI a souscrit, pour un montant de 100 millions d'euros, à l'émission inaugurale d'obligations vertes à vocation sociale d'In'li. Il s'agit d'un financement inédit de logements à loyers abordables, respectant des critères environnementaux au cœur de la mission sociétale d'In'li et de la BEI.

En 2025, la BEI a financé à hauteur de 80 millions d'euros, sur un total de 125 millions d'euros, un projet de rénovation de 25 bâtiments résidentiels, représentant 2 700 logements intermédiaires en Île-de-France

Source : Réponse d'Action Logement au questionnaire des rapporteurs

- (2) La plateforme paneuropéenne d'investissement devra s'appuyer sur les structures nationales existantes

La PPRE se félicite de la reconnaissance par la Commission européenne du rôle essentiel joué par les banques publiques et les institutions nationales et régionales de promotion - dont fait partie la CDC - dans le financement du logement social et abordable. Ces instruments financiers viennent en complément de ressources budgétaires nécessairement limitées.

Elle demande néanmoins 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 mises en œuvre des instruments financiers nationaux et européens, comme la future plateforme paneuropéenne d'investissement, dont la mise en œuvre est prévue au 3^e trimestre 2026.

Cette plateforme aura pour objectif de recenser les opportunités de financement aux niveaux européen, national et régional, de faciliter l'accès aux instruments européens et de renforcer la coordination entre les instruments de l'UE et les institutions publiques de promotion nationales et européennes (BEI, CEB, CDC...).

Il est essentiel que cette plateforme soit construite en partant des échelons local et national, en la faisant reposer sur les différents partenaires existants. Les rapporteurs considèrent ainsi que l'Alliance européenne pour un logement social durable et inclusif pourrait prendre en main la mise en place du « *hub* national » qui serait mis en œuvre en France, dans le cadre du déploiement de cette plateforme.

Les rapporteurs seront également attentifs à ce que la mise en œuvre de cette plateforme se fasse sans contraintes administratives excessives pour les différents acteurs nationaux et locaux.

La PPRE salue les investissements prévus par la BEI et les banques nationales et régionales de développement

La BEI a annoncé, en juin 2025, un plan d'action pour un logement abordable et durable, qui vise à atteindre 6 milliards d'euros de prêts au secteur du logement en 2026. Ce plan d'action comporte trois axes : augmenter l'offre de logements sociaux et abordables, améliorer la rénovation énergétique des logements et soutenir l'innovation dans le secteur de la construction. Dans le cadre de ce plan d'action, la BEI a décidé de soutenir l'initiative *HousingTechEU*, à hauteur de 400 millions d'euros, pour aider les entreprises du marché européen du logement à accélérer l'innovation dans les domaines de l'industrie, des technologies et de la construction.

Sur la période 2020-2024, la BEI a soutenu des actions en faveur du logement pour un montant de 15 milliards d'euros. **De 2020 à 2025, la France est le premier pays européen bénéficiaire des prêts de la BEI**, à hauteur de 3,4 milliards d'euros, pour la construction de 11 000 nouveaux logements et 90 000 rénovations de logements.

La PPRE salue également, dans leur PPRE, 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 demandent la poursuite de ces efforts. **Elle se félicite également 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.

Par ailleurs, elle salue l'annonce des banques nationales et régionales de développement 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*. Ces investissements supposent néanmoins 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.

B. D'AUTRES INITIATIVES REQUIÈRENT UNE CERTAINE VIGILANCE VOIRE UNE OPPOSITION AU REGARD NOTAMMENT DU RESPECT DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- 1. L'action de l'Union européenne doit venir en soutien des États membres et ne pas déstabiliser les systèmes nationaux, notamment le modèle français de logement social et intermédiaire, avancé et structuré**

Les auteurs de la PPRE soulignent 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.

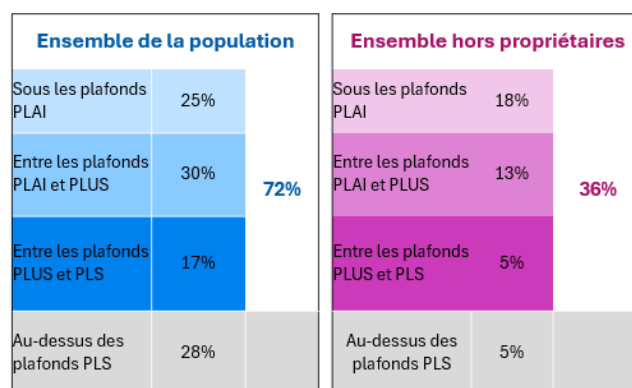
Le logement social existe partout en Europe, mais la France se distingue par plusieurs caractéristiques : outre son système de financement de long terme robuste, déjà évoqué précédemment, **le modèle français du logement social se démarque par son caractère généraliste et l'ampleur de son parc.**

Le logement social français : un modèle généraliste au parc très étendu

*** Un modèle généraliste**

En France, **72 % des ménages sont éligibles à un logement social** (sous les plafonds du PLS, la catégorie de logement social avec les plafonds de ressources les plus élevés). Mais, en pratique, si l'on intègre la condition de non-propriété, cette éligibilité concerne environ 36 % des ménages.

Catégories de population éligibles à un logement social



Source : Union sociale pour l'habitat

Les attributions sont cependant ciblées vers les ménages modestes et les publics prioritaires : seulement 3 % des attributions sont faites au profit de ménages des classes moyennes, dont les ressources sont comprises entre les plafonds du PLUS et du PLS.

Ce modèle généraliste qui est complété par des aides personnelles au logement correspond également à ceux des Pays-Bas, de l'Allemagne et de l'Autriche.

D'autres États comme la Suède ou le Danemark mettent en œuvre, quant à eux, un modèle universaliste du logement social qui a vocation à loger l'ensemble des citoyens, avec des groupes cibles prioritaires. Ils proposent des loyers fixés au regard des coûts dans un contexte de fixation générale des montants de loyer tant dans les parcs privés que publics. Des allocations à la personne viennent aider les ménages les plus fragiles.

Ces modèles se distinguent du modèle résiduel, qui réserve le logement social uniquement aux ménages les plus défavorisés comme dans les pays du sud de l'Europe, en Irlande et en Belgique. Les loyers y sont faibles ; ils ne sont pas définis selon une grille plafonds de ressources/plafonds de loyers, mais selon les ressources des bénéficiaires.

Les modèles universels ou généralistes restent rares en Europe, où la tendance dominante est celle d'une résidualisation progressive du logement social

*** Un parc de logements sociaux important, avec une détention longue**

Avec un part de logement sociaux représentant 14 % du parc total de logements, **la France se situe presque au double de la moyenne des pays de l'UE**, qui est de 8 %, selon une étude de l'OCDE¹. La France dispose de 5,4 millions de logements locatifs sociaux, soit 15,9 % des résidences principales.

Au sein de l'UE, existent des écarts importants entre les pays : cette part dépasse 20 % en Autriche, au Danemark et aux Pays-Bas, mais est inférieure à 2 % dans des pays comme l'Espagne, le Portugal ou les États baltes.

Une autre spécificité du modèle Français est la détention longue du parc, alors que dans d'autres États comme en Allemagne, le parc perd sa vocation sociale du stock à l'échéance du remboursement de la convention de prêt.

Le modèle généraliste du logement abordable français, combinant logements sociaux (PLAI, PLUS, PLS) et logements intermédiaires, permet à la fois d'offrir des logements abordables à une part large de la population et de préserver l'équilibre économique des bailleurs. Les loyers plus élevés des logements intermédiaires contribuent en effet à la mixité sociale et renforcent l'autofinancement du secteur, pour mieux assoir la solidité d'un modèle qui ne dépend pas uniquement des aides publiques ou des prêts bonifiés.

¹ *Étude de l'OCDE de 2024 - Base de données de l'OCDE sur le logement abordable - indicateur PH4.2. Parc de logements sociaux locatifs.*

2. Les mesures qui requièrent une vigilance voire une opposition

a) *La décision (UE) 2025/2630 de la Commission du 16 décembre 2025 relative aux aides d'État*

La Commission européenne a adopté le 16 décembre 2025 la décision (UE) 2025/2630 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 et abrogeant la décision 2012/21/UE (dite décision « Almunia »).

Modalités actuelles d'application du SIEG « logement social » sous la décision « Almunia » de 2011

En France, la définition de la décision « Almunia » se décline dans la nature des missions légalement confiées aux bailleurs en contrepartie du bénéfice de diverses aides financières octroyées par l'État (subventions, prêts aidés, avantages fiscaux) pour un **montant total d'aides publiques d'environ 7,1 milliards d'euros en 2023**.

Le mandat confié aux bailleurs sociaux s'articule, s'agissant des logements locatifs autour :

- du plafonnement des ressources des ménages éligibles au parc social ;
- de l'encadrement des loyers pratiqués dans le parc social, au travers du conventionnement des logements à l'aide personnalisée au logement ;
- et du respect d'objectifs de peuplement du parc adaptés aux besoins de chaque territoire et fixés dans les conventions d'utilité sociale signées par les bailleurs avec l'État et les collectivités territoriales concernées.

Source : Réponse de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de la transition écologique au questionnaire des rapporteurs

Cette nouvelle décision du 16 décembre 2025 - relevant de la compétence exclusive de la Commission européenne - est entrée en vigueur le 8 janvier 2026.

Elle 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, sans notification ni autorisation préalable de la Commission européenne. Cette décision vise, d'autre part, à définir notamment au sein d'une annexe un **ensemble de critères** que doivent respecter les États membres dans la mise en œuvre de ces SIEG.

Or, certains de ces critères entrent en contradiction avec des fondements du modèle français de logement social et intermédiaire, et risquent ainsi de le fragiliser. La décision (UE) 2025/2630 de la Commission du 16 décembre 2025 prévoit ainsi :

- **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. Bien qu'assortie d'exceptions, **cette condition de détention est en contradiction avec plusieurs dispositifs de vente de logements sociaux autorisés par la législation française** (vente à l'occupant d'un logement social à partir de 10 ans après son entrée dans le patrimoine du bailleur social ; vente à une personne morale des logements PLS à partir de 15 ans après leur entrée dans le patrimoine du bailleur social). **Par ailleurs, 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. Le régime d'aides au logement locatif intermédiaire fixé par le code général des impôts autorise, en effet, les investisseurs à procéder à la vente des logements (50 % à partir de la 11^e année puis 100 % à partir de la 16^e année) tout en conservant les avantages fiscaux du logement locatif intermédiaire ;

- **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 ;

- **une obligation pour les autorités d'octroi de publier dans un registre central**, à partir du 1^{er} janvier 2028, 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.¹

Une mobilisation du gouvernement français qui n'a pas été pleinement suivie d'effet

Dans un non-papier publié le 12 décembre 2025, la France et l'Allemagne, soutenues par la Croatie, l'Autriche et la Finlande, avaient demandé à la Commission européenne de convertir les dispositions de l'annexe de la décision précitée en « lignes directrices » non contraignantes, permettant aux États membres de continuer à déterminer librement les exigences spécifiques applicables aux SIEG en matière de logement social.

Cette demande n'a pas été accueillie favorablement par la Commission européenne, qui a cependant concédé des assouplissements de certaines dispositions de l'annexe.

¹ Article 8 de la décision (UE) 2025/2630 de la Commission du 16 décembre 2025.

Cette décision (UE) 2025/2630 de la Commission du 16 décembre 2025 n'oblige cependant pas les États membres à créer un SIEG « logement abordable ». La question de l'opportunité de la mise en œuvre du SIEG « logement abordable » en France se pose donc.

Ainsi, une consultation approfondie des acteurs du logement intermédiaire est en cours pour déterminer s'il convient que le logement locatif intermédiaire (LLI), dont le modèle repose principalement sur le financement par des investisseurs privés, s'inscrive à l'avenir dans le nouveau SIEG « logement abordable ».

Il est à noter que cette décision précitée autorise, comme la précédente décision de 2011 qu'elle abroge, qu'une part limitée de ménages non défavorisés puisse être incluse dans le SIEG « logement social » afin d'éviter une concentration de la pauvreté et de favoriser la mixité sociale.

Ainsi, les rapporteurs estiment nécessaire de conserver les différentes catégories de logement social (PLAI/PLUS/PLS) dans le SIEG « logement social », pour garantir 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.

Trois options sont possibles pour le futur du logement intermédiaire en France, à l'aune de cette nouvelle décision :

- la création d'un SIEG « logement abordable » ;
- un régime d'aide d'État négocié avec la Commission européenne un peu distinct du SIEG « logement abordable » ;
- le maintien du régime existant.

Depuis 2020, le logement locatif intermédiaire (LLI) est exclu du champ du SIEG « logement social »¹. Le principal effet de cette exclusion consiste dans le fait que les bailleurs sociaux n'ont pas le droit de financer l'investissement en LLI avec les produits d'exploitation du logement locatif social (LLS), alors que le financement du LLS avec les produits du LLI est en droit possible. Une comptabilité SIEG séparée garantit la bonne application de ce principe.

L'intégration du LLI dans le périmètre d'un SIEG « logement abordable » n'est pas jugée pertinente par les rapporteurs. Si tel était le cas, cela empêcherait les bailleurs de financer, comme ils le font aujourd'hui, du LLS par les produits du LLI, qui sont hors du champ du SIEG.

¹ Article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation.

Il semblerait ainsi que le Gouvernement s'oriente vers le choix de ne pas mettre en œuvre le SIEG « logement abordable », en excluant le logement intermédiaire de ce périmètre, considérant qu'il ne constitue pas une aide d'État.

b) Les locations de courte durée

Le nombre de réservations de locations de courte durée a connu une augmentation exponentielle, de l'ordre de 93 % entre 2018 et 2024. Les logements concernés par ce type d'activité peuvent représenter jusqu'à 20 % du parc de logements dans certaines zones touristiques.

L'Union européenne est déjà intervenue dans ce domaine, par le biais du règlement n° 2024/1028 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024, dit règlement sur les locations de logements de courte durée ou *Short-term Rentals (STR)*. Ce texte, applicable à partir du 20 mai 2026, vise à harmoniser et rationaliser le cadre régissant la production et le partage de données sur les locations courte durée dans l'ensemble de l'Union européenne. Il impose l'enregistrement obligatoire des hôtes et le partage des données sur les transactions entre les plateformes et les autorités nationales.

Les modalités d'adaptation du droit français au règlement sur les locations de courte durée (dit règlement STR)

Juridiquement, l'adaptation du droit national à ce règlement a déjà été engagée.

Ainsi, l'article 43 de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (dite loi « SREN ») crée un dispositif de centralisation des données devant être transmises aux communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents par les intermédiaires de location de meublés de tourisme, dispositif qui correspond au **point d'entrée numérique unique (PENU) prévu par le règlement européen.**

L'article 1^{er} 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 (dite loi « Le Meur - Echaniz »), qui doit entrer en vigueur le 20 mai 2026 - soit en même temps que l'entrée en application du règlement STR - , renforce pour sa part les conditions de l'enregistrement des meublés de tourisme dans le respect des prescriptions du règlement européen, tout en généralisant cet enregistrement à l'ensemble du territoire et en le confiant à un téléservice national unique.

Un certain nombre de dispositions techniques doivent cependant être prises pour assurer la pleine conformité de la législation française au texte européen. 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, adopté par le Sénat le 18 février 2026, vise ainsi à permettre l'adoption de ces mesures par voie d'ordonnance.

La commission des affaires européennes avait regretté ce recours aux ordonnances, dans son rapport d'information relatif au projet de loi précité ¹ : « il eût certes été préférable que le Gouvernement identifie les adaptations législatives nécessaires avant de proposer au Parlement de les adopter. Néanmoins, cette perspective paraît difficilement envisageable compte tenu de l'approche de la date d'entrée en vigueur du règlement européen, fixée au 20 mai 2026. ».

Les rapporteurs, en plein accord avec la PPRE déposée, partagent 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. **Ils soulignent toutefois l'extrême vigilance du Sénat quant au respect du principe de subsidiarité s'agissant du futur acte législatif annoncé par la Commission européenne.**

Cette future initiative ne devra pas entraver la mise en œuvre des politiques nationales et locales, notamment celles développées en France depuis plusieurs années. Elle 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.

La consultation en cours de la Commission européenne sur son prochain acte législatif sur le logement abordable

La Commission européenne a lancé le vendredi 6 mars, une consultation publique en vue de son prochain acte législatif sur le logement abordable. Les parties prenantes sont invitées à répondre à un questionnaire avant le 29 mars et à un appel à contributions avant le 3 avril prochain ².

Selon l'appel à consultation de la Commission européenne, « cette initiative visera à aider les autorités publiques à identifier les zones où le logement est un sujet de préoccupation, sur la base de données accessibles au public, et leur permettra, dans le plein respect du principe de subsidiarité, de prendre des mesures pour protéger et promouvoir l'accessibilité au logement dans ces zones, notamment par le biais **d'une initiative législative sur les locations de courte durée, qui constituera un élément central de l'acte législatif sur le logement abordable**».

¹ *Rapport d'information n° 300 (2025-2026) de M. Jean-François RAPIN, déposé le 21 janvier 2026*
²https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/17214-Affordable-housing-act_en.

Si la Commission européenne indique que cette initiative « viserait à fournir une boîte à outils de mesures respectant les principes de subsidiarité, de proportionnalité et de simplification », elle précise également **que ce futur texte aurait pour objectif « l'établissement d'un cadre européen cohérent (...) afin de permettre aux autorités publiques d'identifier les zones soumises à une pression immobilière et de prendre des mesures pour protéger et promouvoir l'accessibilité au logement dans ces zones d'une part » et d'autre part la simplification des procédures administratives pertinentes**, telles que la planification et l'octroi de permis.

S'agissant de ces futures initiatives, les rapporteurs rappellent 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.

c) Les mesures de simplification proposées, notamment en matière d'urbanisme

Les rapporteurs, suivant l'approche développée par la PPRE, se montrent réservés 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.

S'ils comprennent l'objectif théorique de simplification, ils demandent 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. 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 ne devront pas aller à l'encontre des objectifs de protection de l'environnement et de la santé humaine.

Les rapporteurs s'opposent 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.

Ils soutiennent ainsi la proposition de résolution européenne portant avis motivé, présentée par leurs collègues Mme Marta de Cidrac et M. Michaël Weber, sur la proposition de règlement pour accélérer les évaluations environnementales (COM (2025)984) et adoptée par la commission des affaires européennes le 26 mars dernier¹. Cette proposition de règlement vise à accélérer les permis pour les secteurs stratégiques, dont le logement abordable et social.

¹ Proposition de résolution européenne n° 478 (2025-2026) portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité du règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accélération des évaluations environnementales – COM (2025) 984 final

Avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement pour accélérer les évaluations environnementales (COM (2025) 984)

Cette proposition de règlement fait partie du **paquet de textes de simplification dans le domaine de l'environnement** (dit « omnibus VIII »).

Cette proposition généralise le dispositif des points de contact uniques pour coordonner tous les aspects des évaluations environnementales, sur le modèle retenu dans le règlement « NZIA ». Elle prévoit également d'imposer une procédure coordonnée pour les plans, programmes ou projets qui sont soumis à l'obligation de réaliser simultanément une ou plusieurs évaluations au titre des directives relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement et à l'évaluation stratégique environnementale, « Habitats » et « Oiseaux » et de la directive-cadre sur l'eau. Cette proposition prévoit également la fixation de délais maximaux précis pour les différentes étapes de procédure et des mécanismes d'autorisation tacites.

La proposition de résolution européenne portant avis motivé précitée estime ainsi que cette proposition de règlement 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.

En matière d'urbanisme et d'octroi de permis, **les rapporteurs ne pourront soutenir que des mesures à caractère non obligatoire, comme le partage de bonnes pratiques**. La France pourrait ainsi faire part des initiatives de simplification et d'accélération des procédures qui ont pu être entreprises au niveau national.

Position des rapporteurs

Les rapporteurs, eux-mêmes cosignataires de la PPRE n° 431 (2025-2026), soutiennent pleinement les objectifs de ce texte.

Au regard des dernières auditions auxquelles ils ont procédé et des travaux de la commission des affaires européennes sur le paquet « omnibus environnement », **ils proposent toutefois trois amendements :**

- l'amendement COM-1, qui est un amendement rédactionnel ;
- l'amendement COM-2, qui vise à soutenir la PPRE portant avis motivé sur la proposition de règlement relatif à l'accélération des évaluations environnementales (COM (2025)984), présentée par Mme Marta de Cidrac et M. Michaël Weber ;
- l'amendement COM-3, qui vise à actualiser les données chiffrées transmises par le Secrétariat général des affaires européennes.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes, réunie le jeudi 26 mars 2026, a engagé le débat suivant :

M. Jean-François Rapin, président. – Nous nous réunissons ce matin pour examiner trois propositions de résolution européenne (PPRE), suivant des procédures différentes, mais qui visent au fond toutes trois à réaffirmer la nécessité de respecter le principe de subsidiarité.

La première proposition, en application de l'article 73 *quinquies* C du Règlement du Sénat, a été déposée par nos collègues Amel Gacquerre, Ahmed Louaedj et Sophie Primas.

Elle traite du Plan européen pour des logements abordables, présenté par la Commission européenne le 16 décembre 2025. La présidente de la Commission européenne a fait du logement son nouveau cheval de bataille, alors que l'Union européenne n'a pas de compétence directe en la matière en application des traités. Il convient donc d'être particulièrement vigilants face à ce nouvel exemple de tentative d'extension des compétences de l'Union, singulièrement de la Commission européenne, au détriment de celles des États membres, même si l'action de l'Union peut présenter un intérêt pour certains aspects.

La deuxième proposition de résolution européenne portant avis motivé traite des propositions d'actes législatifs relevant du paquet « omnibus environnement », sur lequel nos collègues rapporteurs Marta de Cidrac et Michaël Weber mettent en avant certaines difficultés ou craintes concernant le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

La troisième proposition de résolution européenne, portant également avis motivé, nous sera présentée par nos collègues Daniel Gremillet et Claude Kern sur les textes du paquet « réseaux d'énergie », qui soulèvent également des difficultés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Je crois savoir – mais nos collègues pourront nous le confirmer – que plusieurs autres États membres ont pris des positions analogues ou y réfléchissent en ce moment.

Avant de céder la parole à nos collègues, je souhaitais vous faire part d'une information toute récente : l'Allemagne s'écarte du projet IRIS², la constellation de satellites européenne, et souhaite déployer son propre projet de réseau national de satellites militaires, avec Airbus et Rheinmetall – ce qui confirme qu'il y a bien un problème profond au sein de l'Union européenne.

M. Ahmed Laouedj, rapporteur. – Amel Gacquerre, qui est aussi la rapporteure en charge du logement à la commission des affaires économiques, Sophie Primas et moi-même vous présentons cette PPRE « extérieure », en application de l'article 73 *quinquies* C du Règlement du Sénat – ce qui a permis d'associer Sophie Primas, rapporteure spéciale de la commission des finances sur le logement et la ville, et ancienne présidente de la commission des affaires économiques.

Le logement est un sujet qui intéresse au premier chef la commission des affaires économiques, mais aussi désormais notre commission des affaires européennes, au vu de l'ampleur de la crise qui touche tous les États membres de l'Union européenne et des initiatives récentes des différentes institutions européennes en la matière.

La crise du logement concerne effectivement tous les pays de l'Union européenne, à des degrés variables et sous des formes parfois diverses. Entre 2013 et 2024, les prix des logements ont augmenté de plus de 60 % dans l'Union européenne, plus vite que les revenus des ménages, tandis que les loyers moyens ont augmenté d'environ 20 %. Les permis de construire résidentiels ont baissé de 22 % depuis 2021, et environ 20 % des logements sont inoccupés. Cette crise du logement naît de la combinaison de plusieurs facteurs : hausse des coûts de construction et du coût du foncier, augmentation du volume de normes, baisse de l'investissement public et privé, pénurie de main d'œuvre qualifiée, réglementations sectorielles... Dans ce contexte de crise affectant l'ensemble de l'Union européenne, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a fait du logement un sujet de préoccupation majeur de l'Union européenne, sans que cela ne soit pour autant une de ses compétences. Elle a nommé le premier commissaire européen au logement, M. Dan Jørgensen, en charge également de l'énergie.

La Commission européenne a ainsi publié, le 16 décembre 2025, un Plan européen pour des logements abordables, comprenant notamment une communication relative à ce plan, une communication concernant la stratégie européenne pour la construction et une décision de la Commission européenne révisant les règles encadrant les aides d'État. Nous y reviendrons.

La Commission européenne estime que l'Union européenne aura besoin de plus de 2 millions de logements par an pour répondre à la demande actuelle, soit environ 650 000 logements supplémentaires par rapport aux 1,6 million actuellement construits, pour un coût annuel d'environ 150 milliards d'euros. De son côté, le Parlement européen a mis en place, dès le 18 décembre 2024, une commission spéciale sur la crise du logement dans l'Union européenne, dont le rapport a été adopté le 10 mars dernier.

Le Conseil européen s'est également emparé de la question du logement, qu'il a fait figurer dans ses conclusions du 23 octobre 2025. Dans la foulée, le Conseil de l'Union européenne a adopté des conclusions de la présidence danoise sur le futur plan pour un logement abordable en date du 1^{er} décembre 2025, soutenues par 26 des 27 États membres, invitant la Commission à agir dans le respect du principe de subsidiarité. La Hongrie n'a pas souhaité soutenir ces conclusions, par principe, estimant que l'Union européenne n'a pas à intervenir dans le domaine du logement qui constitue une compétence nationale.

Si l'on peut se féliciter de la prise en considération de cette crise du logement à l'échelon européen, il faut en effet demeurer vigilant quant aux modalités d'action de l'Union européenne en la matière, comme l'indique la PPRE. La politique du logement constitue une compétence des États membres. Les propositions de la Commission européenne doivent donc respecter scrupuleusement les principes de subsidiarité et de proportionnalité, conformément à l'article 5 du traité sur l'Union européenne.

Si le Plan européen pour des logements abordables de la Commission européenne contient un certain nombre de mesures qui méritent d'être encouragées, d'autres dispositifs prévus ou annoncés appellent une certaine vigilance, voire une opposition de notre part, au regard de leur impact sur notre législation nationale. Notre collègue Amel Gacquerre aura l'occasion d'y revenir.

Ce Plan européen constitue un cadre de coopération intéressant, essentiellement pour mobiliser des financements supplémentaires et favoriser l'échange de bonnes pratiques, en mettant à disposition des États membres une boîte à outils leur permettant de développer leurs politiques à l'échelon national et local en fonction de leurs spécificités.

Nous saluons ainsi les actions prévues dans ce plan en faveur du logement des jeunes et des étudiants, qui sont en cohérence avec les politiques développées en France. La Commission européenne prévoit notamment d'engager des travaux visant à créer un système de garantie en lien avec la Banque européenne d'investissement (BEI) afin de réduire ou de supprimer la nécessité d'un dépôt de caution. Est également évoquée dans ce plan européen la mise en place d'un projet pilote, dans le cadre du programme Erasmus +, visant à accroître l'accès des étudiants à des solutions de logement abordables et innovantes.

Nous approuvons également 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. Une recommandation du Conseil sur la lutte contre l'exclusion en matière de logement devrait être publiée en mai prochain, dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté de la Commission européenne.

Cette action européenne vient utilement renforcer les efforts engagés au niveau national. La France met en effet en œuvre depuis 2018 une politique de « logement d'abord » visant à proposer un accès prioritaire au logement aux personnes sans domicile, bien qu'il s'agisse plus d'hébergements d'urgence que de logements pérennes. Dans la PPRE, nous saluons également la volonté de la Commission européenne de favoriser la rénovation énergétique des logements et de lutter contre la précarité énergétique des ménages, bien que le plan prévoie peu de mesures spécifiques. Selon les données de la Commission européenne, chaque euro consacré à l'efficacité énergétique des logements se traduit par 12 euros d'économies d'énergie sur toute la durée de vie de l'investissement.

La stratégie européenne pour la construction comporte également des mesures qu'il convient d'encourager, notamment le renforcement de l'innovation dans les méthodes de construction et la promotion de la circularité des matériaux et des déchets de construction, alors que les coûts de construction ont augmenté plus vite que l'inflation au cours des dix dernières années.

Nous soutenons également la volonté de la Commission européenne d'encourager le partage de bonnes pratiques au niveau européen, *via* notamment la mise en place d'une Alliance européenne pour le logement, qui pourrait constituer un outil utile pour faciliter les échanges d'expériences et favoriser une meilleure mobilisation des instruments européens – même s'il faudra veiller à ce qu'elle ne fasse pas doublon avec les structures existantes. Elle pourrait s'inspirer du travail de l'Alliance européenne pour un logement social durable et inclusif, mise en place en France depuis 2020. Visant à simplifier l'accès des bailleurs sociaux français aux financements européens, elle réunit la Caisse des dépôts et consignations (CDC), la BEI, la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) et l'Union sociale pour l'habitat (USH).

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Comme l'a indiqué notre collègue Ahmed Laouedj, ce plan européen peut constituer un cadre de coopération utile dans un certain nombre de domaines, mais il contient également plusieurs mesures qui requièrent une certaine vigilance, voire une opposition de notre part, au regard notamment du respect des principes, qui nous sont chers, de subsidiarité et de proportionnalité. L'action de la Commission européenne ne doit pas conduire à déstabiliser le modèle français de logement social et intermédiaire qui, bien que perfectible, fonctionne.

Le logement social existe partout en Europe, mais la France se distingue par plusieurs caractéristiques, qui font d'elle un modèle assez unique, grâce à son caractère généraliste, à l'ampleur de son parc et à son système de financement de long terme.

En France, 72 % des ménages sont éligibles à un logement social, étant sous les plafonds du prêt locatif social, catégorie de logement social avec les plafonds de ressources les plus élevés. Mais, en pratique, si l'on intègre la condition de non-propriété, cette éligibilité se réduit à environ 36 % des ménages. Ce modèle généraliste, complété par des aides personnelles au logement, correspond également à ceux des Pays-Bas, de l'Allemagne et de l'Autriche.

D'autres États membres comme la Suède ou le Danemark mettent en œuvre, quant à eux, un modèle universaliste du logement social qui a vocation à loger l'ensemble des citoyens, avec des groupes cibles prioritaires. Ces modèles se distinguent du modèle résiduel, qui réserve le logement social aux ménages les plus défavorisés comme dans les pays du Sud de l'Europe, en Irlande et en Belgique.

Avec une part de logements sociaux représentant 14 % du parc total de logements, la France se situe presque au double de la moyenne des États membres de l'Union européenne, qui est de 8 %, selon une étude de l'OCDE. La France dispose de 5,4 millions de logements locatifs sociaux, soit près de 16 % des résidences principales.

Le modèle du logement social français se caractérise également par un mode de financement spécifique : la France est ainsi le seul pays à mobiliser massivement de l'épargne réglementée transformée en prêts de longue durée par une institution publique, en l'occurrence la CDC.

Ce modèle de logement social et intermédiaire risque toutefois d'être fragilisé par l'application de la décision de la Commission européenne, en date du 16 décembre 2025, relative aux aides d'État, qui crée, à côté d'un service d'intérêt économique général (SIEG) pour le logement social, un nouveau SIEG pour le logement abordable autorisant la compensation des coûts des missions de service public par des aides d'État sans plafonnement, sans notification ni autorisation préalable de la Commission européenne, mais assorti de critères.

Or, certains de ces critères entrent en contradiction avec des fondements du modèle français de logement social et intermédiaire, et risquent ainsi de le fragiliser : une condition de durée minimale d'affectation obligatoire du logement au SIEG pendant une période de vingt ans alors que le modèle du logement intermédiaire repose principalement sur des investisseurs privés revendant les logements au bout d'une dizaine d'années ; 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 ; une obligation pour les autorités d'octroi de publier dans un registre central, à partir du 1^{er} janvier 2028, les aides 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, alors que le seuil d'un million d'euros est facilement atteint en matière d'opérations immobilières.

Cette décision de la Commission européenne n'obligeant pas les États membres à créer un SIEG logement abordable, la question de l'opportunité de cette création se pose.

Une consultation approfondie des acteurs du logement intermédiaire est en cours pour déterminer s'il convient que le logement locatif intermédiaire (LLI) s'inscrive à l'avenir dans ce nouveau SIEG logement abordable. Cela ne nous paraît pas pertinent : cela empêcherait les bailleurs de financer, comme ils le font aujourd'hui, du logement social par les produits du LLI, qui sont hors du champ du SIEG.

D'après l'échange que nous avons eu la semaine dernière avec Vincent Jeanbrun, ministre de la ville et du logement, le Gouvernement s'oriente vers la décision de ne pas mettre en œuvre le SIEG logement abordable, considérant que le LLI ne constitue pas une aide d'État. Si nous soutenons cette décision, il faudra suivre son application, notamment la réaction de la Commission européenne. Nous demeurerons également attentifs à la mise en œuvre du SIEG logement social, eu égard aux conditions imposées par la Commission européenne.

Autre sujet d'inquiétude découlant de ce Plan européen pour des logements abordables : la réglementation des locations de courte durée. Le nombre de réservations de locations de courte durée a, en effet, connu une augmentation exponentielle, de l'ordre de 93 % entre 2018 et 2024. Les logements concernés par ce type d'activité peuvent représenter jusqu'à 20 % du parc de logements dans certaines zones touristiques.

La Commission européenne annonce un futur acte législatif alors qu'elle est déjà intervenue dans ce domaine, par le biais du règlement sur les locations de logements de courte durée du 11 avril 2024. Ce texte, applicable à partir du 20 mai 2026, impose l'enregistrement obligatoire des hôtes et le partage des données sur les transactions entre les plateformes et les autorités nationales. La France s'était toutefois également saisie de cette question, en votant notamment la loi du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale, dite loi Le Meur-Echaniz.

Si nous ne pouvons que partager 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, nous serons extrêmement vigilants quant au respect du principe de subsidiarité et de proportionnalité s'agissant du futur acte législatif annoncé par la Commission européenne.

Dernier point d'attention, ou d'opposition, devrais-je dire, au contenu de ce plan européen : les mesures de simplification proposées, notamment en matière d'urbanisme.

La Commission annonce, en effet, dans ce plan, un train de mesures de simplification en matière de logement pour 2027. Si nous souscrivons à l'objectif théorique de simplification, nous demandons que ces mesures respectent pleinement les principes de subsidiarité et de proportionnalité, en n'empiétant pas sur les compétences nationales et locales.

Ainsi, nous soutenons pleinement la proposition de résolution européenne portant avis motivé qui sera présentée tout à l'heure par nos collègues Marta de Cidrac et Michaël Weber, sur la proposition de règlement pour accélérer les évaluations environnementales.

Enfin, un dernier mot sur le sujet non moins essentiel du financement de ce plan, ou du moins des financements européens mobilisables par les États membres, en matière de logement. Dans le cadre du présent cadre financier pluriannuel, l'Union européenne indique qu'elle mobilisera près de 43 milliards d'euros pour des investissements liés au logement. Elle prévoit également de consacrer 10 milliards d'euros supplémentaires pour 2026 et 2027 par le biais du fonds *InvestEU* et au moins 1,5 milliard d'euros dans le cadre de l'examen à mi-parcours de la politique de cohésion. Huit régions françaises ont ainsi programmé des réallocations vers le secteur du logement à hauteur de 187 millions d'euros.

Dans le cadre des négociations en vue du prochain cadre financier pluriannuel, nous ne pouvons que souscrire à la demande faite dans la PPRE d'identifier le logement social et abordable comme un objectif spécifique. Des financements devront lui être dédiés, sans pour autant puiser dans les crédits consacrés à la politique agricole commune.

Nous saluons également la création de la plateforme paneuropéenne d'investissement, dont la mise en œuvre est prévue au troisième trimestre 2026, qui devra cependant s'appuyer sur les modèles de financements matures existant déjà dans certains États membres, comme en France.

Enfin, tout en soutenant pleinement ce texte, nous vous proposons trois amendements à la suite des auditions auxquelles nous avons procédé et des autres travaux en cours de la commission des affaires européennes : l'amendement COM-1 est rédactionnel ; l'amendement COM-2 vise à soutenir la PPRE portant avis motivé sur la proposition de règlement pour accélérer les évaluations environnementales qui sera présentée tout à l'heure par nos collègues Marta de Cidrac et Michaël Weber ; l'amendement COM-3 actualise les données chiffrées transmises par le *Secrétariat général des affaires européennes* (SGAE).

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour ce travail qui était nécessaire, l'Union européenne s'étant emparée de ce sujet du logement, bien qu'il s'agisse d'une compétence des États membres.

Mme Audrey Linkenheld. – Je remercie les auteurs de cette PPRE de nous donner l'occasion d'avoir cet échange et les rapporteurs pour leurs travaux, dont mon groupe et moi-même partageons les conclusions en grande partie. C'est une bonne nouvelle que l'Europe s'intéresse au logement social et abordable, à la rénovation énergétique et au sans-abrisme. Mais derrière l'intérêt politique, il faut s'assurer que le diable ne se niche pas dans les détails. C'est vrai notamment au regard de la subsidiarité : il ne faut pas que les bonnes intentions européennes percutent nos politiques de solidarité nationale ; il ne faut pas que de bonnes intentions sans financement ne nous conduisent à gérer la pénurie.

Nous pourrions avoir une différence de point de vue sur le risque de dilution du logement social au sein du logement abordable. On peut penser qu'en refusant d'intégrer le LLI dans ce SIEG logement abordable, on protège une partie de notre modèle : c'est ce que vous avez soutenu, et cela reflète la position des bailleurs sociaux, qui gèrent la pénurie, sachant que depuis dix ans, le Gouvernement leur fait les poches...

Mais je crains qu'on soutienne le logement intermédiaire au détriment du logement social, lequel n'a pas été soutenu, ou si peu, depuis dix ans, alors que les besoins ne font que croître, pendant que d'autres catégories étaient aidées. Je ne peux pas faire comme si je ne connaissais pas les positions du ministre et les tentatives de détricotage... Je n'ai aucune crainte concernant vos positions personnelles, mais j'ai plus de doutes sur celles du Gouvernement. Le SIEG pourrait devenir protecteur le jour où le Gouvernement voudra mettre par terre notre modèle de logement universel.

Je comprends ce qui a été dit sur le fait de ne pas imposer une durée minimale d'affectation ou un seuil maximal de rentabilité, de ne pas forcément aller vers la transparence, qui parfois, effectivement, ressemble à de la complexité administrative. Pour ma part, je suis cependant pour un logement social où l'on puisse rester à vie ; je souhaite que le financement du logement intermédiaire ne se fasse pas sur le dos des locataires HLM, comme cela pourrait intervenir s'il n'y avait pas d'étanchéité.

Pour le reste, notre groupe partage évidemment l'essentiel de cette PPRE qui a le mérite de se pencher sur une orientation qui se dessine à l'échelle européenne, dont on verra si elle aboutit, puisque, comme vous l'avez dit, il y a de grandes intentions, mais pas encore grand-chose de concret.

Nous serons opposés à la simplification chaque fois que cela ressemblera à de la dérégulation et nous la soutiendrons chaque fois qu'il s'agira vraiment de simplification.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Merci pour ces propos. Vous mettez en exergue une différence de point de vue qui ne me surprend pas. Les bailleurs sociaux comptent sur le LLI pour financer le logement social. Si demain, à très court terme, à l'occasion de ce plan de décembre 2025, on inscrit le LLI dans le SIEG, c'est l'équilibre de notre modèle qui est remis en question, alors que nous avons besoin de 2,8 à 3 millions de logements sociaux. Les bailleurs sociaux sont unanimes.

Vous prônez le logement social à vie ; sur ce point nous avons différence de fond. Je préfère l'inscrire dans un parcours résidentiel. Nous partageons cependant son caractère universel.

M. Ahmed Laouedj, rapporteur. – Je viens de Seine-Saint-Denis, où le logement social est une question cruciale, avec 110 000 demandes pour seulement 10 000 acceptations de dossiers. Sur le logement des jeunes et le sans-abrisme, l'Union européenne doit aussi apporter des solutions. Vous avez raison : il ne faut pas qu'il y ait une confusion entre logement social et logement abordable.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-1 est rédactionnel.

L'amendement COM-1 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-2 vise à soutenir la PPRE de Marta de Cidrac et Michaël Weber.

L'amendement COM-2 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-3 met à jour des données transmises par le SGAE.

L'amendement COM-3 est adopté.

La commission adopte la proposition de résolution européenne ainsi modifiée, ainsi que la proposition d'avis politique, disponibles en ligne sur le site internet du Sénat.

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE POUR DES
LOGEMENTS ABORDABLES, PRÉSENTÉ PAR LA
COMMISSION EUROPÉENNE LE 16 DÉCEMBRE 2025**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

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 de proportionnalité,

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,

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],

Vu les conclusions de la présidence danoise du Conseil du 1^{er} décembre 2025 sur le futur Plan européen pour des logements abordables,

Vu le rapport de la commission spéciale du Parlement européen du 9 février 2026 sur la crise du logement dans l'Union européenne,

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,

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,

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,

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,

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,

– Sur l'action de la Commission européenne dans le domaine du logement :

Considérant que la politique publique du logement constitue une compétence des États membres ;

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 ;

Considérant que la France dispose d'un modèle structuré et avancé en matière de politique publique du logement ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

– Sur les mesures contenues dans ce Plan européen pour des logements abordables qui doivent être encouragés :

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

– 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 :

Sur la décision (UE) 2025/2630 de la Commission du 16 décembre 2025 précitée :

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

Sur les locations de courte durée :

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

Sur les mesures de simplification proposées :

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

Sur le prochain acte législatif sur le logement abordable :

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 ;

– Sur le financement des investissements en faveur du logement :

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 ;

Sur les financements européens mobilisés dans le cadre du présent cadre financier pluriannuel (2021-2027) :

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* ;

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 ;

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 ;

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 ;

Sur les financements européens qui seront mobilisés dans le cadre du futur cadre financier pluriannuel (2028-2034) :

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 ;

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 ;

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 ;

Sur le rôle des institutions financières publiques et la plateforme paneuropéenne d'investissements :

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

Encourage la mise en œuvre de solutions de financements innovants, comme le « *blending* », permettant de combiner prêts et subventions ;

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 ;

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

LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la résolution en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/tableau-historique/ppr25-431.html>

LISTES DES PERSONNES ENTENDUES

Lundi 26 janvier 2026

- *Fédération Française du Bâtiment* :

M. Olivier SALLERON, président, **Mme Myriam DIALLO**, responsable des questions internationales, **Mme Léa LIGNÈRES**, chargée d'études, **M. François DUTILLEUL**, président de la commission Europe et International, **M. Loïc CHAPEAUX**, directeur des affaires économiques, **M. Benoît VANSTAVEL**, directeur des relations institutionnelles.

- *Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne* :

Mme Émilie MARQUIS-SAMARI, conseillère ;

- *Commission européenne* :

M. Matthew BALDWIN, chef de la *Task force* logement, et **M. Grzegorz GAJEWSKI**, membre de la *Task force*.

Mercredi 28 janvier 2026

- *Union sociale pour l'habitat* :

Mme Marianne LOUIS, directrice générale, **M. Antoine GALEWSKI**, directeur des relations institutionnelles et parlementaires, **M. Boris PÉTRIC**, directeur des études juridiques et fiscales.

Vendredi 30 janvier 2026

- *Fondation pour le logement* :

Mme Sarah COUPECHOUX, responsable de la mission Europe ;

- *Caisse des dépôts et consignations* :

M. Kosta KASTRINIDIS, directeur des prêts de la Banque des territoires, **Mme Sophie BARBIER**, directrice des affaires européennes, **Mme Nasrine MAAMERI**, conseillère en relations institutionnelles.

Lundi 2 février 2026

- *Banque européenne d'investissement* :

M. Tanguy DESROUSSEaux, directeur du département Logement, villes et régions.

Mardi 3 février 2026

- *Parlement européen* :

Mme Isabelle LE CALLENNEC, députée européenne.

Mercredi 4 février 2026

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages* :

M. Damien BOTTEGHI, directeur, **M. Benoit AMEYE**, sous-directeur des politiques de l'habitat, **M. Yoann LACORTE**, sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes de logement social, **M. Gwénolé BUCK**, chargé de mission auprès du sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes de logement social, **Mme Caroline COZ**, cheffe de bureau adjointe du bureau de la réglementation HLM, et **M. Yves-Laurent SAPOVAL**, délégué interministériel à la ville durable.

Jeudi 19 mars 2026

M. Vincent JEANBRUN, ministre de la ville et du logement.

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Association des maires de France (AMF) ;
- Action Logement ;
- Cabinet de M. Vincent JEANBRUN, ministre de la ville et du logement ;
- Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).