FÉDÉRATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

AVIS DE LA FNAU N°14

OCTOBRE 2025

Crédit : InstitutParis Region

Pour une Europe du logement abordable et durable

DES LOGEMENTS DE PLUS EN PLUS INABORDABLES

En France, une part croissante de la population se heurte à un problème d'accès au logement. Cette difficulté d'accéder à un logement à un prix acceptable au regard de son propre budget touche un large public mais concerne particulièrement les jeunes et les personnes les plus fragiles. Dans d'autres pays de l'Union européenne, la part du logement dans le budget des ménages progresse encore plus rapidement et l'organisation du parc résidentiel offre une protection bien moindre aux plus fragiles qu'en France.

Le poids croissant du logement dans le budget des français réduit de plus en plus fortement leur reste à vivre, avec des répercussions concrètes : difficultés à se nourrir correctement, à se chauffer ou encore à se déplacer. Ces inégalités, qui varient fortement selon les territoires, alimentent un terreau de tensions sociales et fragilisent la cohésion. La crise du logement pèse également sur l'emploi et sur les entreprises du bâtiment, déjà mises à mal par une conjoncture durablement dégradée.

UN ENGAGEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR DU LOGEMENT ABORDABLE

Face à cette situation, l'Union européenne a choisi d'intervenir pour soutenir les Etats dans leurs efforts de lutte contre la crise. Elle s'engage ainsi dans un domaine qui ne relève pas de ses compétences directes, le logement demeurant une compétence nationale, voire régionale ou locale.

La Présidente de la Commission européenne a nommé un commissaire en charge du logement et de l'énergie, Dan Jørgensen. Il est chargé de piloter le premier plan européen pour le logement abordable.

Une large consultation a été lancée en juillet 2025 pour recueillir les avis des citoyens, collectivités locales, bailleurs sociaux et autres acteurs. Elle est ouverte jusqu'au 17 octobre 2025. Ce présent Avis de la Fnau s'inscrit dans ce cadre.

DES OBJECTIFS ET ENJEUX POUR UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DU LOGEMENT

L'accès au logement abordable constitue un enjeu central pour la cohésion sociale, la stabilité économique et la qualité de vie dans nos territoires. Face à la crise systémique que connait le logement aujourd'hui, il est nécessaire de penser un plan européen ambitieux et coordonné. Les propositions qui suivent visent à préserver le modèle français du logement social, à soutenir l'existant, à mobiliser des leviers de régulation et de financement pour favoriser des parcours résidentiels équitables et inclusifs pour tous.

S'APPUYER SUR LES POLITIQUES LOCALES ET NATIONALES DE L'HABITAT

Une politique européenne du logement abordable européenne doit s'inscrire dans le principe de subsidiarité pour accompagner les autorités locales dans les politiques de l'habitat. Les Etats membres doivent rester garant d'une équité nationale pour l'accès à un logement abordable. Ce qui implique de développer une gouvernance multi-niveaux.

NE PAS FRAGILISER LE MODÈLE DU LOGEMENT SOCIAL « À LA FRANÇAISE »

Il semble essentiel que le Plan européen prenne en compte et préserve le modèle français de logement social. Celui-ci est basé sur trois piliers structurants : un financement par aides publiques et épargne populaire ; une pérennité du parc et des organismes publics, un accès réservé dans le temps aux ménages les plus modestes. De plus, un plan européen ne doit pas affaiblir les principes de la loi SRU (solidarité pour le renouvellement urbain) qui impose aux collectivités des obligations de production de logements sociaux.

DISTINGUER LE LOGEMENT ABORDABLE, DU LOGEMENT SOCIAL

La notion de « logement abordable » recouvre des réalités très différentes d'un Etat à l'autre. Il est cependant nécessaire de la distinguer de la notion de logement social, qui a une importance très particulière dans le système français. En effet, le parc HLM loge environ 10,4 millions de personnes, représentant 15 % des ménages en France, qui ne trouveraient pas de solutions dans le parc privé.

Crédit : Unsplash

DONNER PRIORITÉ AU « DÉJÀ LÀ »

Le parc de logements de 2050 est très majoritairement déjà constitué (environ 75%). Si, l'appui à la construction de logements neufs est nécessaire, il est néanmoins indispensable de travailler en priorité à la transformation de l'existant, c'est-à-dire : au soutien de la rénovation énergétique, à la restructuration des bâtiments, à la mobilisation des bâtiments vacants, ainsi qu'au soutien des filières de rénovation et construction vertueuses. Faire avec le « déjà-là » doit être la priorité de toute politique du logement et doit être pensé à l'échelle de quartiers pour permettre la mise en oeuvre de politites structurantes et intégrées.

MIEUX RÉGULER LES SPÉCULATIONS ET DISTORSIONS DES MARCHÉS DE LOGEMENT

L'accès au logement constitue un enjeu central pour la cohésion sociale et la stabilité économique de nos territoires. La spéculation immobilière et la financiarisation menacent cette fonction essentielle, rendant sans aucun doute nécessaire l'intervention des pouvoirs publics à travers, par exemple, des mesures incitatives de régulation des prix, de soutien à de l'investissement responsable pour garantir des parcours résidentiels fluides.

La spéculation foncière et immobilière contribue à l'augmentation des prix mais favorise également la vacance des logements. Des politiques publiques doivent permettre de favoriser la détention des biens pour leur valeur d'usage et non leur valeur spéculative. A titre d'exemple, les locations de courte durée qui se sont développées dans les espaces touristiques pénalisent l'accès des résidents à un logement abordable. Aussi, un certain nombre de collectivités territoriales se sont dotées d'outils pour les limiter mais se heurtent à des freins de mise en oeuvre.

L'Union européenne pourrait définir des outils juridiques pour que les Etats et les collectivités locales puissent mieux réguler la spéculation foncière, la vacance des logements et les locations touristiques de courte durée, notamment dans les secteurs les plus tendus.

SOUTENIR L'INVESTISSEMENT RESPONSABLE ET LES SOLUTIONS INNOVANTES

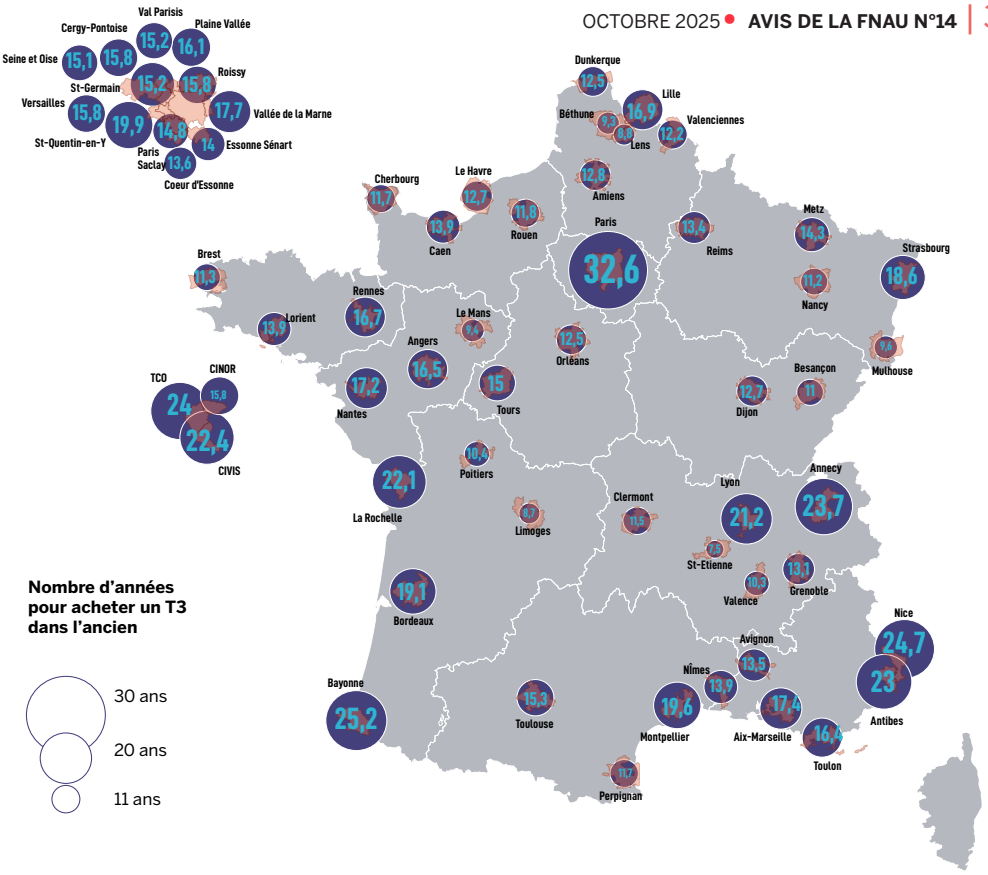
Pour permettre des parcours résidentiels plus fluides, il est nécessaire d'agir sur l'ensemble des marchés. On ne doit pas réfléchir uniquement en catégories de produits : logement social vs locatif privé, ou location vs accession.

Il peut s'agit de soutenir l'investissement locatif privé à travers des exonérations fiscales, de façon conditionnée (loyer modéré, plafonds de ressources des locataires...) pour s'assurer que les investissements publics répondent à l'objectif de production de logement abordable.

L'Union européenne pourrait également encourager le développement de solutions innovantes comme la dissociation foncier-bâti permettant de garantir des logements abordables sur le long terme, ou des logements coopératifs, qui privilégient l'utilité sociale plutôt que le profit.

Nombre d'années nécessaires pour acheter l'équivalent d'un T3 dans l'ancien, en 2023, dans les grandes agglomérations françaises

SOURCE : PERVAL, BIEN 2023, INSEE, FILOSOFI 2021



CONCENTRER LES ACTIONS SUR LES QUARTIERS LES MOINS FAVORISÉS ET FACILITER L'ÉGALITÉ D'ACCÈS AU LOGEMENT

Les inégalités territoriales se creusent entre quartiers favorisés et défavorisés en France, comme ailleurs en Europe. Dans l'esprit de solidarité et de cohésion territoriale européenne et de la charte de Leipzig[1], une politique de l'Union en faveur de logement abordable aurait vocation à prioriser les quartiers les moins favorisés.
Il convient également de prêter une attention particulière en faveur de politiques inclusives visant les jeunes, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées et les groupes exposés à la discrimination.

Pour rapprocher la politique de logement abordable d'autres politiques de l'Union européenne, une priorité pourrait être par exemple donnée au financement de logements à vocation sociale pour les étudiants et les jeunes actifs en lien avec les politiques de l'enseignement supérieur (Erasmus notamment).

SOUTENIR LES COLLECTIVITÉS ET LES INGÉNIERIES LOCALES POUR LA MISE EN OEUVRE

Pour planifier dans le temps et dans l'espace la production de logements abordables, pour éviter la spéculation et favoriser la sobriété foncière, la régénération urbaine, la transition énergétique et les politiques de l'habitat devront pouvoir s'appuyer sur une action décentralisée et des ingénieries locales qu'il est indispensable de soutenir.
Les ingénieries ancrées dans les territoires de façon pérenne permettent :

- Observation et connaissance : sur les besoins locaux en logement, les potentiels de mutabilité…
- Planification : pour l'élaboration des documents de planification et de programmation
- Action opérationnelle appuyée sur des opérateurs locaux : bailleurs, établissements fonciers, entreprises publiques locales, investisseurs privés …

Enfin, des services de soutien renforcés tels que les conseils en matière d'endettement et les allocations de logement sont indispensables pour prévenir le sans-abrisme et faciliter le retour dans un logement stable. Il est crucial de consolider les structures assurant ces services d'utilité publique.

DES PISTES D'ACTION POUR UN PLAN EUROPEEN DU LOGEMENT ABORDABLE

Pour réussir un plan européen sur le logement abordable un soutien financier de l'Union européenne apparait essentiel mais il doit aussi pouvoir aussi s'appuyer sur d'autres leviers : des outils juridiques pour favoriser les régulations, des outils pour soutenir les filières économiques de la rénovation et de la construction, le partage des outils de connaissance et les bonnes pratiques.

RELEVER LES DÉFIS DU FINANCEMENT

Les principaux défis financiers relèvent des coûts initiaux élevés des terrains, d'un manque de financements de long terme pour équilibrer les opérations, et d'un déficit d'accès aux outils de limitation des risques (garanties, co investissements publics) tant pour les acteurs publics que privés.

La plateforme paneuropéenne d'investissement pour le logement doit ouvoir organiser une massification de l'accès à des prêts à taux inférieurs à celui du marché, un modèle financier avec prêts de très long terme (type prêts de la Banque Européenne d'Investissement et des subventions relayés par la Caisse des Dépôts comme actuellement) qui puissent être ouverts aux collectivités locales et opérateurs locaux.

Intégrer un financement du logement au travers de la politique de cohésion et des fonds de cohésion permettrait, par ailleurs, aux collectivités régionales et locales de déployer une stratégie

[2] https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/12-08-2020-new-leipzig-charter-the-transformative-power-of-cities-for-the-common-good_en

territoriale globale appuyée sur des programmes opérationnels régionaux et des investissements territoriaux intégrées, ce qui supposerait de garantir le fléchage d'une partie des fonds vers le territorial et l'urbain.

Le développement de programmes financiers thématiques à l'échelle européenne favoriserait des approches et méthodes partagées au niveau européen, nationale et garantirait une action massive, déployée localement. Des programmes nationaux comme le programme français de renouvellement urbain porté par l'Anru ou un programme sur la réhabilitation énergétique du parc de logement de la reconstruction pourraient être des pistes.

Enfin, les éventuelles modifications des règles d'Etat doit faire l'objet d'une grande prudence. En effet, le SIEG Logement social doit être maintenu en l'état pour ne pas perturber le système de financement du logement locatif social.

CONSTRUIRE DE FAÇON DURABLE

Un Plan européen pour le logement abordable se doit également de s'inscrire en appui du Pacte Vert et de toutes les politiques environnementales européennes pour une construction durable. L'enjeu de l'efficacité énergétique et de la décarbonation est à ce titre majeur de même que toutes les autres politiques structurantes doivent être prises en compte, notamment la politique de lutte contre l'artificialisation des sols et les principes du *New Bauhaus*[2], afin de favoriser la qualité urbaine et architecturale.

Il apparait ainsi crucial de prioriser le plan européen sur la transformation de l'existant, en mobilisant la vacance, en réinvestissant les friches ou en réhabilitation le parc existant. Des dérogations à la sobriété foncière seraient délétères à double titre : les cas d'exclusion réglementaires portent de réels risque d'effets d'aubaine non maitrisés ; ou encore, l'incitation à produire du logement social en extension urbaine peut renforcer les risques de ségrégation socio-spatiale.

Le plan européen devra soutenir une architecture bioclimatique pour tendre vers des logements passifs en énergie et carbone, frugale en ressources et privilégiant les matériaux locaux propres à chaque territoires afin de développer des filières économiques locales et de préserver une diversité des architectures en Europe. La rénovation énergétique doit être pensée pour l'adaptation au changement climatique ce qui implique de l'aborder non seulement sous l'angle du confort d'hiver, mais également de celui d'été, encore trop souvent négligé dans la construction. Le logement est un levier important pour la santé en privilégiant la ventilation, naturelle, des matériaux sains et la qualité des espaces.

La rénovation doit par ailleurs s'adapter aux caractéristiques techniques du bâti, notamment lorsqu'il présente une valeur patrimoniale. Les centres et villages anciens doivent être rénovés avec une attention particulière afin de préserver les qualités intrinsèques de leur bâti et leur dimension patrimoniale. Cet impératif implique des coûts supplémentaires qu'il est essentiel de prendre en charge pour protéger durablement le patrimoine des villes européennes.

STRUCTURER DES FILIÈRES DE CONSTRUCTION ET LA RÉNOVATION

Le Plan européen aurait intéret à accompagner la structuration des filières de construction et de réhabilitation depuis la conception architecturale à la mise en œuvre et notamment appuyer les formations sur l'ensemble de la chaine de valeur.
Il devrait également inciter à une construction et une rénovation durables favorisant l'économie circulaire et les matériaux biosourcés.
Dans cet objectif, le Plan pourrait notamment encourager la collaboration avec les établissements financiers et l'industrie afin de réduire les risques liés aux investissements dans le domaine des produits et méthodes de construction innovants et durables.

Crédit : Unsplash

Certains points de vigilance doivent cependant être soulignés. L'Union européenne pourrait être tentée de soutenir des exceptions aux règles d'urbanisme, ou d'inciter à une standardisation de la construction, ce qui devrait être évité. Par exemple le développement de la filière « hors site » peut sembler attractive pour améliorer les conditions de travail, accélérer la mise en œuvre et réduire les coûts mais elle peut conduire à une banalisation architecturale. Ce type de filière profite surtout aux grandes entreprises mondialisées, tandis que les petites et moyennes entreprises (PME) et microentreprises, majoritaires dans la construction et représentant 69% des salariés en France, risquent d'en être exclues. Préserver ces acteurs et leurs emplois nécessite donc une attention particulière.

FACILITER LA CONNAISSANCE MUTUELLE ET L'ÉCHANGE DES BONNES PRATIQUES

Déployer un plan européen sur le logement abordable suppose de pouvoir se doter d'outils de connaissance et d'action robustes au niveau européen, national comme local.
Cela suppose de renforcer l'outillage statistique sur le logement au niveau européen mais également ceux aux niveaux nationaux et au niveau de la connaissance locale fine pour bien identifier les enjeux d'offre et de demande, autour de la planification comme de l'évaluation.

Les acteurs français disposent d'une expertise ancienne et reconnue sur les politiques du logement et de la construction, qu'il s'agisse des données, des outils juridiques et fiscaux, des documents planification ou de programmation du logement, de conception, de montage opérationnel, etc. L'échange des pratiques, des méthodes, la structuration de réseaux de collectivités, de professionnels apparait comme une condition essentielle pour constituer « un acquis européen sur le logement abordable ».

La plateforme paneuropeennne pour le logement abordable a vocation à susciter et organiser ces échanges.

[2] https://www.horizon-europe.gouv.fr/sites/default/files/2024-01/fiche-programme-neb-pdf-10059.pdf