Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/5153

28.10.2025

Avis du Comité économique et social européen

Logements abordables: que peuvent faire la politique de cohésion, le programme urbain et la société civile pour garantir un logement abordable pour tous?

(avis d'initiative)

(C/2025/5153)

Rapporteure: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Corapporteure: **Maria del Carmen BARRERA CHAMORRO**

Conseillers	Ioannis GRIGORIADIS (pour la corapporteure) Maxime STAELENS (pour le groupe I)
Décision de l'assemblée plénière	23.1.2025
Base juridique	Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur
Compétence	Section «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section	4.7.2025
Adoption en session plénière	17.7.2025
Session plénière n°	598
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	144/0/2

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) estime qu'en plus d'un défi social, la crise de l'abordabilité du logement constitue une menace économique majeure pour la compétitivité de l'Union, les entreprises étant confrontées à des pressions salariales qui nuisent à leur capacité concurrentielle au niveau international et compromettent l'objectif de la politique de cohésion de bâtir des économies régionales compétitives. Elle dresse en outre des obstacles importants à l'emploi, car les travailleurs et les prestataires de services essentiels se retrouvent chassés des zones à coûts élevés, ce qui entraîne des pénuries de personnel dans des secteurs primordiaux tels que la santé, l'éducation et les services publics. Elle contribue in fine à accroître la vulnérabilité aux chocs, comme la pandémie l'a démontré, et nuit à la résilience que la politique de cohésion entend favoriser dans les systèmes économiques régionaux.

1.2. Le CESE souligne que la lutte contre la crise du logement nécessite non seulement des fonds supplémentaires, mais également une approche mieux réfléchie des financements. Au vu du déficit d'investissement annuel de 270 milliards d'EUR dont la Banque européenne d'investissement (BEI) a fait état, le transfert de ressources dans le cadre des dotations actuelles de la politique de cohésion se révèle clairement insuffisant. À cet égard, le CESE pense que la politique de cohésion devrait servir de cadre principal pour la coordination d'instruments complémentaires, en mobilisant des capitaux publics et privés en faveur de solutions de logement abordables, et que la BEI a un rôle central à jouer dans la conception d'instruments financiers adaptés aux besoins propres à chaque région.

1.3. Le CESE salue la création par la Commission de la première task force pour le logement ainsi que la désignation d'un commissaire chargé du logement en vue de l'élaboration d'un plan européen pour des logements abordables. Ce groupe de travail devrait cependant inclure des représentants des États membres, des collectivités locales, des partenaires sociaux, des organisations de professions libérales et d'autres organisations de la société civile afin de s'assurer que les objectifs en matière de logement soient entièrement intégrés dans les politiques de l'Union. Cette intégration doit reposer sur des données et des éléments probants fiables qui permettent de mesurer l'impact des actions entreprises et d'étendre les stratégies fructueuses, à la lumière notamment des besoins urgents sur le plan du logement constatés à travers l'Europe.

1.4. Le CESE soutient l'adoption d'un cadre européen global qui définisse le logement abordable tout au long du processus (logement social, location abordable, propriété abordable), de manière à garantir la sécurité juridique des investissements. Il est également favorable à la proposition du Comité des régions (CdR) d'augmenter les ressources allouées au volet social d'InvestEU et encourage les États membres à réorienter les ressources non dépensées de leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience vers des instruments financiers axés sur le logement et gérés par les collectivités locales.

1.5. Le CESE juge essentiel d'inscrire les investissements dans des logements durables et abordables parmi les priorités stratégiques des fonds de cohésion de l'Union pour l'après-2027, ajoutant ainsi le logement abordable au logement social dans leur champ d'application, et en y maintenant les mesures de rénovation. Il est important d'adapter ces approches aux risques posés par la crise climatique et de promouvoir des logements capables de résister à ses effets, en particulier dans les régions et les territoires les plus exposés au changement climatique. La politique de cohésion a un rôle central à jouer dans la réalisation des objectifs du programme urbain en matière de logement, en particulier dans les zones métropolitaines, où les problèmes d'abordabilité sont les plus pressants.

1.6. Comme le CdR, le CESE reconnaît l'importance d'un cadre législatif européen pour identifier et relever les défis liés à la crise du logement. Il est important de remédier aux failles réglementaires de l'Union mises en évidence par les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui ont limité la capacité des États membres à financer des initiatives en faveur de logements sociaux et abordables.

1.7. Le CESE accueille favorablement la création d'une plateforme de l'Union consacrée au logement abordable, en coopération avec la BEI, afin de mobiliser des investissements privés sur le terrain et d'offrir des services de conseil qui couvrent toutes les étapes du cycle de projet et au-delà. La plateforme doit promouvoir des instruments financiers innovants qui ont démontré leur efficacité dans différents contextes régionaux et faciliter le transfert de connaissances entre États membres.

1.8. Le CESE soutient la proposition formulée dans le premier rapport de la commission du développement régional (REGI) du Parlement européen selon laquelle les prêts, les garanties et les fonds propres en faveur du logement abordable ne devraient pas être comptabilisés dans la procédure concernant les déficits excessifs du pacte de stabilité et de croissance et du Semestre européen.

1.9. Le CESE estime que les règles en matière d'aides d'État et les définitions des services d'intérêt économique général (SIEG) restreignent les investissements publics en faveur du logement abordable qui vont au-delà du logement social au sens strict. Le CESE préconise une révision urgente de ces règles afin de permettre une intervention publique plus efficace au moyen des instruments de la politique de cohésion.

1.10. Le CESE est d'avis que les instruments financiers qui recyclent les rendements pour les réinvestir peuvent créer des mécanismes de financement durables en faveur du logement qui vont au-delà des cycles des programmes. Il soutient également la proposition du CdR d'élargir le cadre relatif aux instruments financiers de la politique de cohésion afin de mieux tenir compte des investissements en faveur du logement, en accordant une attention particulière aux fonds de développement urbain durable.

1.11. Le CESE escompte que le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) reconnaîtra explicitement le logement comme un facteur de compétitivité économique et l'intégrera dans le champ d'application du Fonds européen pour la compétitivité, en établissant un lien entre les mesures en faveur du logement et l'efficacité du marché du travail ainsi que la création d'écosystèmes de l'innovation.

1.12. Le CESE estime que les politiques nationales et européennes visant à favoriser la croissance économique par le tourisme ou la promotion immobilière devraient tenir compte de leur incidence potentielle sur les marchés locaux du logement, et que des mesures adéquates doivent être prises pour protéger le droit à un logement décent et abordable.

1.13. Il est très important de prendre en compte l'expérience et les bonnes pratiques des autorités nationales, régionales et locales engagées en faveur du développement de logements sociaux abordables dans l'Union européenne. La politique finlandaise du «logement d'abord» illustre parfaitement la manière dont il est possible de réduire le sans-abrisme et d'améliorer considérablement les conditions de logement des groupes vulnérables.

1.14. Dans ce contexte, le CESE insiste sur l'importance de considérer le logement abordable comme une pierre angulaire du modèle social européen, dans lequel l'Union européenne et ses États membres mettent en œuvre des politiques visant à rendre le logement abordable, durable et accessible à tous en tant que droit social fondamental. Ce principe doit servir de point de référence à toutes les politiques économiques et sociales et, partant, devenir un élément de plus en plus central de la politique de cohésion. En vue de la réalisation des objectifs de cette dernière, le CESE estime que l'Union devrait s'appuyer plus activement sur les partenaires sociaux en tant que principaux catalyseurs du changement, compte tenu notamment de leur présence opérationnelle tant au niveau de l'Union qu'à l'échelle nationale.

2. **Contexte**

2.1. L'Union fait face à une crise généralisée s'agissant de l'abordabilité du logement. Bien que la responsabilité de garantir l'accès au logement incombe aux États membres et que l'on observe des différences au niveau national, cette crise à l'échelle européenne a de profondes répercussions sur la cohésion territoriale et le développement économique. Les prix des logements et les loyers ont augmenté de 48 % en moyenne entre 2015 et 2023, soit nettement plus que les salaires. En 2023, les coûts de logement étaient supérieurs à 40 % du revenu disponible pour 10,6 % des ménages dans les villes et 7 % des ménages dans les zones rurales (Eurostat, 2024) ([1]). Le projet House4All de l'observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) révèle des disparités territoriales très marquées entre les régions sur le plan de l'abordabilité du logement, les centres urbains et les zones souffrant de handicaps géographiques permanents étant confrontés à de graves difficultés ([2]).

2.2. La notion d'abordabilité du logement présente de multiples facettes et va bien au-delà du simple coût des loyers ou du paiement des mensualités de prêt. Elle inclut de nombreux autres facteurs qui influent sur la capacité d'un ménage à accéder à un logement adéquat et à le conserver, notamment les factures d'énergie et d'électricité, les coûts de rénovation et d'entretien, les dispositifs d'accessibilité, ou encore la disponibilité d'offres de transport et de services d'intérêt général. Du côté de l'offre, l'abordabilité est également fonction de la disponibilité d'unités de logement adéquates. Les coûts variant considérablement d'un État membre à l'autre en fonction du type de logement, de son efficacité énergétique, de sa situation géographique et des niveaux de revenus de la population, les problèmes d'abordabilité ne sont pas les mêmes partout dans l'Union. Ils illustrent les différences entre les systèmes nationaux, les fractures entre zones urbaines et rurales et les conditions économiques locales, et appellent donc des réponses stratégiques territorialisées plutôt que des solutions universelles.

2.3. Cette crise de l'abordabilité du logement a de lourdes conséquences économiques qui, à leur tour, ont un impact direct sur les objectifs de la politique de cohésion:

— elle limite la mobilité de la main-d'œuvre en empêchant les travailleurs de partir vivre dans des régions offrant de meilleures perspectives économiques;

— elle réduit la productivité économique en raison d'une mauvaise affectation du capital humain et de trop longs temps de trajet;

— elle accentue la polarisation territoriale entre les régions à forte croissance et celles qui subissent une pression démographique;

— elle détourne les revenus des ménages d'autres activités économiques productives, réduisant ainsi les multiplicateurs économiques locaux;

— elle entrave l'accès aux possibilités d'éducation et d'emploi, particulièrement chez les jeunes;

— elle creuse les inégalités sociales, le nombre de sans-abri ayant fortement augmenté et de plus en plus d'Européens ne pouvant plus se permettre un logement décent et se retrouvant contraints de vivre dans des conditions inacceptables;

— elle touche tout particulièrement certains groupes sociaux vulnérables dont la capacité à s'adapter à l'évolution des règles du marché du logement est relativement limitée, ainsi que les ménages à revenus intermédiaires, également en raison du nombre limité de logements accessibles aux personnes handicapées et aux personnes âgées.

2.4. Depuis 2007, la politique de cohésion contribue de plus en plus aux interventions relatives au logement. Au cours de la période de programmation 2021-2027, quelque 6,5 milliards d'EUR ont été consacrés à l'efficacité énergétique des logements ainsi qu'à des investissements dans les énergies renouvelables, l'adaptation au changement climatique et le logement social, dans le cadre de différents objectifs politiques. Pour faire face aux défis actuels du logement, une approche plus stratégique et plus globale s'impose néanmoins.

([1]) Hausse des prix des logements dans l'UE: https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20241014STO24542/rising-housing-costs-in-the-eu-the-facts-infographics#:~:text=If%20housing%20costs%20are%20above,40%25%20of%20their%20disposable%20income.

([2]) [HOUSE4ALL] L'accès à un logement abordable et de qualité pour tous: https://www.espon.eu/projects/access-affordable-and-quality-housing-all-people-house4all.

2.5. Le présent avis a pour but d'analyser comment la politique de cohésion peut affronter de manière plus efficace les défis liés à l'abordabilité du logement, et atteindre ainsi ses principaux objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale. Il s'intéresse à la façon dont les investissements stratégiques dans le logement peuvent stimuler le développement économique régional, accroître la compétitivité, améliorer l'efficacité du marché du travail et réduire les disparités territoriales. Il contient des recommandations concrètes pour améliorer l'efficience des instruments existants pour la suite de la période 2021-2027 et élaborer une approche plus globale du logement abordable dans le cadre de la politique de cohésion pour l'après-2027.

3. **Observations générales**

3.1. Le CESE estime que le logement abordable et social doit être considéré comme une pierre angulaire du modèle social européen. L'Union européenne, ses États membres et les collectivités locales et régionales doivent mettre en œuvre des politiques qui rendent le logement social abordable, durable et accessible à tous ceux qui en ont besoin. De même, il est essentiel, pour faire face à la crise, d'accélérer et d'étendre la construction de logements abordables, et d'augmenter l'offre de logements locatifs. Pour ce faire, le CESE juge opportun d'explorer des techniques permettant non seulement de construire des logements abordables rapidement, mais également de réduire les coûts du logement.

3.2. Le CESE note que l'abordabilité du logement constitue un enjeu majeur lié à l'infrastructure économique et n'est donc pas qu'une question de bien-être social, bien que le logement abordable et durable soit un droit social fondamental. Si les coûts du logement augmentent plus rapidement que les revenus, le principe économique cardinal de la mobilité de la main-d'œuvre, pierre d'angle du marché unique de l'Union, se retrouve compromis, ce qui nuit au bon fonctionnement du marché et se répercute sur l'ensemble de l'économie européenne. Le logement est à la fois une cause et une conséquence des disparités territoriales, et le caractère épars de la distribution géographique de l'abordabilité renforce les divergences économiques entre les régions d'Europe ([3]).

3.3. Si la politique de construction et de location de logements relève de la compétence des États membres, conformément au principe de subsidiarité, l'Union exerce tout de même une influence sur le secteur par le droit de la concurrence et ses exceptions (droit de la protection sociale, SIEG). La mission de la Commission européenne est de créer, pour les autorités nationales et régionales, un cadre propice à la lutte contre la crise du logement, en tenant compte de la diversité des besoins locaux et des défis démographiques.

3.4. Le CESE souligne que la lutte contre la crise du logement nécessite non seulement davantage de fonds, mais également une approche mieux réfléchie des financements. Au vu du déficit d'investissement annuel de 270 milliards d'EUR dont la BEI a fait état, le transfert de ressources dans le cadre des dotations actuelles de la politique de cohésion se révèle clairement insuffisant. La politique de cohésion devrait servir de cadre principal pour la coordination d'instruments complémentaires, en mobilisant des capitaux publics et privés en faveur de solutions de logement abordables et en octroyant à la BEI un rôle central dans la conception d'instruments financiers adaptés aux besoins propres à chaque région.

3.5. Le CESE salue la création par la Commission de la première task force pour le logement ainsi que la désignation d'un commissaire chargé du logement en vue de l'élaboration d'un plan européen pour des logements abordables. Ce groupe de travail devrait cependant inclure des représentants des États membres, des collectivités locales, des partenaires sociaux, des organisations de professions libérales et d'autres organisations de la société civile, du CESE et du CdR afin de s'assurer que les objectifs en matière de logement soient entièrement intégrés dans les politiques de l'Union. La Commission devrait procéder à une évaluation approfondie de l'incidence des dépenses de cohésion actuelles sur les marchés du logement, en s'appuyant sur les travaux de suivi innovants de l'ORATE, de façon à obtenir un tableau de bord complet relatif à l'abordabilité qui permette de suivre les performances économiques et territoriales.

3.6. Le CESE soutient l'adoption d'un cadre européen global qui définisse le continuum du logement (logement social, location abordable, propriété abordable), de manière à garantir la sécurité juridique des investissements, bien qu'une définition concrète doive aussi laisser une place aux spécificités de chaque État membre. Il est également favorable à la proposition du Comité des régions d'augmenter les ressources allouées au volet social d'InvestEU et encourage les États membres à réorienter les ressources non dépensées de leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience vers des instruments financiers axés sur le logement et gérés par les collectivités locales.

([3]) Combien de mois de salaire faut-il pour acheter une maison en Europe?: https://www.euronews.com/business/2024/12/27/how-many-months-of-salary-do-you-need-to-buy-a-house-in-europe.

3.7. Le CESE estime que les politiques nationales et européennes visant à favoriser la croissance économique par le tourisme ou la promotion immobilière devraient tenir compte de leur incidence potentielle sur les marchés locaux du logement, et que des mesures adéquates doivent être prises pour protéger le droit à un logement décent et abordable.

4. **Observations particulières**

Compétitivité économique et mobilité de la main-d'œuvre

4.1. En plus d'un défi social s'ajoutant à d'autres enjeux tels que la démographie, et plus spécifiquement le vieillissement de la population, la crise de l'abordabilité du logement constitue une menace économique majeure pour la compétitivité de l'Union. Comme indiqué dans le neuvième rapport sur la cohésion ([4]), les coûts du logement pèsent de plus en plus sur le budget des citoyens, ce qui ralentit la croissance économique globale ainsi que le développement local. Les régions victimes d'une «fuite des cerveaux» n'offrent souvent pas suffisamment de solutions de logement abordables aux jeunes professionnels et aux travailleurs qualifiés, ce qui perpétue les cycles de déclin économique en dépit d'autres interventions au titre de la politique de cohésion visant à inverser ces tendances.

4.2. La compétitivité des entreprises est mise à mal, celles situées dans des zones où les coûts du logement sont élevés étant confrontées à des pressions salariales qui nuisent à leur capacité concurrentielle au niveau international et compromettent l'objectif de la politique de cohésion de bâtir des économies régionales compétitives. La productivité pâtit également des longs temps de trajet des travailleurs dus aux difficultés financières d'accès au logement dans les centres urbains, ce qui se répercute de manière négative et quantifiable sur la production économique régionale et augmente l'empreinte carbone. Les coûts du logement dépassent les 40 % du revenu des ménages, ce qui ralentit la croissance économique globale et le développement des entreprises locales, et réduit l'efficacité d'autres investissements au titre de la politique de cohésion visant à stimuler l'activité économique.

4.3. La crise du logement dresse des obstacles à l'emploi, car les travailleurs et les prestataires de services essentiels se retrouvent chassés des zones à coûts élevés, ce qui entraîne des pénuries de personnel dans des secteurs primordiaux tels que la santé, l'éducation, les services d'intérêt général et les services publics. Le fait que les jeunes entrepreneurs et le personnel des start-up ne puissent pas se permettre de vivre dans les centres d'innovation y freine l'activité, en contradiction directe avec l'accent mis sur l'innovation et la spécialisation intelligente en tant que moteurs de la convergence régionale dans le cadre de la politique de cohésion. Les charges induites par le coût du logement accroissent la vulnérabilité des ménages et des économies régionales aux chocs économiques, comme la pandémie l'a démontré, et nuisent à la résilience que la politique de cohésion entend favoriser.

Cohésion territoriale et développement régional

4.4. La crise du logement se manifeste différemment d'un territoire européen à l'autre, et les données issues du projet House4All de l'ORATE révèlent de fortes disparités entre les centres urbains, les régions périphériques et les zones rurales. Ces différences reflètent et renforcent les schémas plus généraux d'inégalités territoriales auxquels la politique de cohésion a pour but de remédier. La récente crise du coût de la vie a considérablement accru les problèmes de logement, la question de l'abordabilité du logement pour les ménages à revenus intermédiaires venant s'ajouter à celle — traditionnelle — du logement social, en particulier dans les pôles de croissance économique et les zones métropolitaines. La politique de cohésion devrait servir d'instrument essentiel à la mise en œuvre des recommandations du pacte d'Amsterdam, en ce qui concerne notamment l'amélioration des cadres réglementaires et des modèles de financement pour un logement abordable dans les zones urbaines.

4.5. La concentration de l'activité économique dans les centres urbains a créé une pression immobilière dans ces zones et laissé de nombreux biens vacants dans les régions dépeuplées, renforçant ainsi la polarisation territoriale. Les problèmes d'abordabilité touchent désormais aussi les ménages à revenus intermédiaires dans les zones de croissance, tandis que les zones rurales font face à une détérioration de la qualité des logements malgré des prix plus bas. Les îles, les régions montagneuses et les régions ultrapériphériques sont confrontées à des défis spécifiques liés aux contraintes foncières et à la pression du tourisme qui nécessitent une attention particulière en vertu de l'article 174 du TFUE, tout comme les régions transfrontalières, compte tenu de leur dynamique propre sur le marché du logement.

([4]) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/FR_9CR_Report.pdf.

4.6. Les difficultés d'accès au logement dépassent les frontières administratives des villes et s'étendent aux zones urbaines fonctionnelles, et nécessitent donc des approches métropolitaines coordonnées. L'accent mis sur la gouvernance à plusieurs niveaux dans le cadre du programme urbain peut servir de base à ces approches. Les villes de taille moyenne ont la capacité de contribuer à résoudre la crise du logement, moyennant des investissements, une connectivité et des services d'intérêt général adéquats, en proposant des possibilités de logement plus abordables tout en continuant d'offrir des perspectives économiques. Elles constituent une ressource sous-exploitée dans le cadre des stratégies de développement territorial et une soupape potentielle pour des marchés du logement en ébullition dans les métropoles.

4.7. La pénurie de logements abordables est la plus criante dans les pôles de croissance métropolitains en réussite sur le plan économique. Paradoxalement, la croissance économique accentue souvent les problèmes d'abordabilité du logement dans ces territoires, ce qui nuit à la prospérité générée en raison de l'exclusion de travailleurs essentiels et de conditions de vie non tenables pour les ménages à revenus intermédiaires. Les régions fortement axées sur le tourisme subissent quant à elles des pressions spécifiques liées aux résidences secondaires et aux locations de courte durée, qui aggravent considérablement les difficultés d'accès financier au logement pour les locaux et nuisent à la cohésion sociale ainsi qu'à la viabilité économique ([5]).

4.8. Les tentatives d'attirer des investissements dans le secteur immobilier au moyen de programmes de «visas dorés» ont pour leur part eu des effets délétères majeurs sur certains segments des marchés immobiliers dans plusieurs États membres ([6]).

4.9. Le sans-abrisme est devenu une préoccupation sociale majeure qui touche de plus en plus de personnes actives dont les revenus ne suffisent plus pour se loger, ce qui fait des travailleurs le groupe de sans-abri qui connaît la croissance la plus rapide d'Europe ([7]). Dans son avis adopté en décembre 2023 ([8]), le CESE a plaidé en faveur d'une stratégie européenne de lutte contre le sans-abrisme qui intègre la plateforme européenne sur la lutte contre le sans-abrisme (EPOCH) dans le cadre du Semestre européen et a été étayée par une recommandation du Conseil. Cela implique la mise en place de modalités de logement diverses favorisant la mixité sociale, ainsi qu'une négociation collective plus efficace pour garantir des salaires décents.

4.10. Il est important de prendre dûment en compte l'expérience et les bonnes pratiques des autorités nationales, régionales et locales engagées en faveur du développement de logements sociaux accessibles financièrement dans l'Union européenne afin de défendre l'abordabilité à long terme. Il convient à cet égard d'évoquer le modèle français, dans le cadre duquel des fonds privés en provenance de comptes d'épargne individuels sont utilisés pour octroyer des prêts à long terme et sans intérêt à des projets de logement social, dont les prix restent abordables dans la durée. Dans le modèle danois, des ressources privées sont utilisées dans des fonds de roulement pour l'entretien et la rénovation des logements sociaux, qui restent eux aussi abordables sur le long terme. La politique finlandaise du «logement d'abord» illustre quant à elle parfaitement la manière dont il est possible de réduire le sans-abrisme et d'améliorer considérablement les conditions de logement des groupes vulnérables ([9]). Le CESE invite dès lors instamment les États membres à respecter les engagements contenus dans la déclaration de Lisbonne et à intégrer l'approche du «logement d'abord» dans leurs stratégies nationales.

Investissements et instruments financiers

4.11. Comme indiqué dans les documents préparatoires, la politique de cohésion consacre actuellement 7,5 milliards d'EUR aux investissements liés au logement. Si l'on y ajoute le cofinancement national, ceux-ci atteignent les 10,5 milliards d'EUR. La proposition du commissaire Raffaele Fitto de doubler les investissements dans le logement abordable au titre de la politique de cohésion représente une occasion à saisir, mais des approches financières innovantes et une allocation stratégique des ressources dans le cadre de la politique de cohésion seront nécessaires pour en maximiser les effets. Les fonds doivent reposer sur des bases financières solides et être accessibles aux entreprises publiques de logement social ainsi qu'aux fournisseurs de logement à but non lucratif, y compris les coopératives et les associations de logement. Le rapport de la BEI sur l'investissement fait état d'un déficit d'investissement annuel dans le logement abordable d'environ 270 milliards d'EUR et estime à un million le nombre de nouvelles unités de logement non construites rien que pour cette année, l'Europe devant en rénover cinq millions par an. Si la politique de cohésion ne peut combler cet écart à elle seule, elle doit servir de cadre de coordination principal pour mobiliser des ressources supplémentaires, la BEI et les banques nationales de développement ayant un rôle majeur à jouer sur ce plan en tant que partenaires de financement ([10]).

([5]) Cities start fighting rental crisis triggered by overtourism (Les villes engagent la lutte contre la crise de la location due au surtourisme): https://www.dw.com/en/cities-start-fighting-rental-crisis-triggered-by-overtourism/a-70228085.

([6]) Greek Real Estate Market Not Happy with Golden Visa Program Changes (Les acteurs du secteur immobilier grec dénoncent le durcissement des règles relatives aux visas dorés): https://news.gtp.gr/2024/10/24/greek-real-estate-market-not-happy-with-golden-visa-program-changes/.

([7]) 9e regard sur le mal-logement en Europe: https://www.feantsa.org/public/user/Activities/events/2024/9th_overview/Executive_summary.pdf.

([8]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers un cadre européen pour les stratégies nationales relatives à la lutte contre le sans-abrisme fondées sur le principe du "logement avant tout"» (avis d'initiative) (JO C, C/2024/1567, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1567/oj).

([9]) Finlande: https://housingfirsteurope.eu/country/finland/.

([10]) Projet de rapport sur les activités financières de la Banque européenne d'investissement — rapport annuel: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-770192_EN.pdf.

4.12. Les investissements dans des logements durables, accessibles et abordables doivent figurer parmi les priorités stratégiques des fonds de cohésion de l'Union pour l'après-2027, selon une approche qui inclut à la fois le logement abordable et le logement social, tout en maintenant les mesures de rénovation. Tous les investissements consentis dans le cadre des initiatives relatives à l'efficacité énergétique et des autres politiques visant à rendre les bâtiments plus durables devraient faire de l'accessibilité une exigence lors de la rénovation et de la construction de bâtiments. Les investissements devraient en outre soutenir la modernisation des biens immobiliers existants de façon à les rendre aussi accessibles que possible, ainsi que l'intervention dans le coût du matériel nécessaire pour permettre aux personnes handicapées de tirer pleinement parti de leur logement et de surmonter les obstacles structurels. Les financements au titre de la politique de cohésion pourraient être liés à la propriété foncière publique ou aux coopératives à but non lucratif, tandis que le champ d'application de la politique de cohésion pourrait être étendu aux coopératives d'achat collectif de terres et aux modèles de logement basés sur les coûts que l'on retrouve au niveau national. Il est important d'adapter ces approches aux risques posés par la crise climatique et de promouvoir des logements capables de résister à ses effets, en particulier dans les régions et les territoires les plus exposés au changement climatique.

4.13. Comme le CdR, le CESE reconnaît l'importance d'un cadre législatif européen pour identifier et relever les défis liés à la crise du logement. Il importe de remédier aux failles réglementaires de l'Union mises en évidence par les arrêts de la CJUE ([11]), qui ont limité la capacité des États membres à financer des initiatives en faveur de logements sociaux et abordables. En l'absence d'instruments juridiques clairs, la spéculation sur les marchés du logement s'amplifiera. De la même manière, et parallèlement, il est essentiel d'aborder la question de la transparence des transactions immobilières et de limiter le recours aux visas dorés.

4.14. L'un des principaux obstacles au financement réside dans l'insécurité juridique qui entoure les règles de l'Union en matière d'aides d'État pour les investissements dans le logement abordable et s'explique par la définition restrictive du logement social. Nous saluons l'engagement pris par la Commission européenne de réviser les règles relatives aux services d'intérêt économique général et d'inclure une définition du «logement abordable» qui tienne compte des spécificités des États membres et de la nécessité de mieux définir le logement social ([12]). Ces définitions doivent être utilisées de manière uniforme dans les programmes du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion. Une méthode à privilégier pour surmonter la crise de l'abordabilité du logement consiste à exploiter les synergies et la combinaison d'instruments financiers provenant de différents types de fonds, réunis en vue de garantir l'accès de tous à un logement abordable.

4.15. Les ressources du FEDER-FC et du Fonds social européen plus (FSE+) pourraient également servir à promouvoir le logement abordable, bien qu'une révision ([13]) du FEDER, du règlement relatif au Fonds de cohésion et du règlement établissant le Fonds pour une transition juste, y compris le FEDER+, soit nécessaire pour garantir qu'ils soutiennent davantage les investissements. L'accent doit être mis sur l'amélioration de l'efficacité énergétique et le développement de solutions de logement abordables, en réfléchissant à la manière d'optimiser le recours aux sources d'énergie renouvelables dans les nouveaux projets de construction ainsi que l'offre de terrains.

4.16. Le CESE accueille favorablement la création d'une plateforme de l'Union consacrée au logement abordable afin de mobiliser des investissements privés sur le terrain et d'offrir des services de conseil qui couvrent toutes les étapes du cycle de projet et au-delà, en étroite coopération avec la BEI et les collectivités locales. Elle constitue un instrument à même de remédier à l'inefficacité avérée des politiques nationales pour stimuler les financements sur le marché du logement ([14]). À cet égard, le CESE estime qu'un taux d'intérêt de 0 % devrait être appliqué aux prêts de la BEI en faveur du logement social. L'efficacité serait encore plus grande si l'on suivait la préconisation formulée dans un avis récent du CESE ([15]) et dans le premier rapport de la commission REGI du Parlement, à savoir que «les prêts, les garanties et les titres de participation dans le secteur du logement abordable ne devraient pas être comptabilisés dans la procédure concernant les déficits excessifs du pacte de stabilité et de croissance et du Semestre européen».

4.17. Le logement étant une compétence nationale, le CESE recommande d'utiliser les fonds de manière stratégique pour en accroître l'efficacité. Dans ce contexte, des fonds de la Commission européenne devraient être mis à disposition afin d'améliorer la transparence et d'évaluer les besoins. Des données claires relatives aux dotations sont nécessaires, les informations actuelles étant en général spécifiques à chaque projet et n'offrant donc pas de vue d'ensemble de la répartition des fonds consacrés au logement au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

([11]) Affaire T-202/10: Recours introduit le 29 avril 2010 — Stichting Woonlinie e.a./Commission (JO C 179 du 3.7.2010, p. 50).

([12]) Aides d'État — révision des règles concernant les services d'intérêt économique général, Commission européenne –https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14708-State-aid-revision-of-the-rules-on-services-of-general-economic-interest_en.

([13]) https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10014-2025-INIT/en/pdf.

([14]) La Commission européenne et le Groupe BEI posent les fondations d'une nouvelle plateforme paneuropéenne d'investissement pour des logements abordables et durables: https://www.eib.org/fr/press/all/2025-123-eib-group-and-european-commission-lay-foundations-for-a-new-pan-european-investment-platform-for-affordable-and-sustainable-housing.

([15]) Avis du Comité économique et social européen — Des logements sociaux décents, durables et abordables dans l'UE (avis d'initiative) (JO C, C/2025/771, 11.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/771/oj).

4.18. Pour être efficace, la politique de l'Union en matière de logement doit reposer sur des données fiables. Cela implique la création d'un outil statistique au niveau de l'Union contenant tous les éléments clés et opérationnels nécessaires à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi de la politique du logement. Il convient dès lors de mettre au point et d'optimiser un outil statistique européen afin de fournir toutes les données pertinentes et opérationnelles indispensables à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques du logement, de manière à améliorer la transparence et à contribuer à la lutte contre la spéculation et le blanchiment d'argent sur le marché du logement, deux phénomènes qui se sont révélés problématiques au cours de la dernière décennie.

4.19. De nombreuses régions, notamment celles dont les capacités financières et administratives sont plus réduites, éprouvent des difficultés à utiliser de manière efficace les fonds de cohésion disponibles pour le logement. Ce défi d'absorption requiert une assistance technique spécifique ainsi qu'un renforcement des capacités allant au-delà de ce qui est proposé actuellement. L'approche mixte proposée par la BEI en vue de mobiliser des fonds de cohésion en faveur de projets de logement représente une solution prometteuse, mais nécessite une simplification et une normalisation qui en favoriseront l'utilisation.

4.20. Les règles en matière d'aides d'État et les définitions des SIEG restreignent les investissements publics en faveur du logement abordable qui vont au-delà du logement social au sens strict. Une révision urgente de ces règles s'impose afin de permettre une intervention publique plus efficace au moyen des instruments de la politique de cohésion.

4.21. Le secteur du logement a besoin de produits financiers innovants permettant de tirer parti de ressources publiques limitées pour attirer des capitaux privés, tout en garantissant l'abordabilité à long terme. Les capacités d'ingénierie financière de la politique de cohésion recèlent, grâce aux instruments financiers notamment, un réel potentiel pour répondre aux besoins en matière de logement. Les investissements dans le logement abordable génèrent des avantages économiques significatifs liés à la création d'emplois, à la réduction des dépenses publiques dans l'hébergement temporaire, à l'amélioration des résultats en matière de santé et aux gains de productivité, qu'il convient de prendre en compte dans les analyses coûts-avantages de la politique de cohésion et dans les décisions de programmation.

4.22. Il est impératif de mettre à profit le parc de logements vacants. Des instruments qui ont montré leur efficacité dans certaines situations, comme une catégorie fiscale pour les logements inutilisés ou inoccupés, des outils d'aménagement du territoire, la taxation des plus-values découlant du rezonage et un système de zonage spécifique aux logements sociaux, ainsi que des incitations fiscales à la rénovation des logements résidentiels, pourraient contribuer à ramener ces unités sur le marché du logement.

4.23. Le principe du logement durable et abordable implique que le développement de nouveaux logements ne se fasse pas au détriment de l'environnement naturel ou social. La rénovation des anciens bâtiments résidentiels et la réaffectation des immeubles non résidentiels inutilisés doivent être privilégiées par rapport à la construction de nouveaux lotissements.

4.24. Les investissements dans le logement nécessitent des capitaux patients et des horizons de financement à long terme qui correspondent à la nature réelle du logement, qui est davantage une infrastructure qu'une marchandise. Cela implique de recourir à des instruments financiers assortis d'échéances plus longues que ce que l'on retrouve généralement sur les marchés commerciaux, ce qui fait de la BEI un partenaire idéal de la politique de cohésion sur ce plan. Les instruments financiers qui recyclent les rendements pour les réinvestir peuvent créer des mécanismes de financement durables en faveur du logement, qui vont au-delà des cycles des programmes. Le cadre relatif aux instruments financiers de la politique de cohésion devrait être élargi afin de mieux tenir compte des investissements en faveur du logement, en accordant une attention particulière aux fonds de développement urbain durable, comme le propose le Comité des régions.

4.25. L'approche du prochain CFP en matière de réformes et d'investissements ouvre des perspectives prometteuses face à la crise de l'abordabilité du logement, en particulier si elle parvient à aligner le financement de la cohésion sur les réformes structurelles requises. En combinant les investissements dans la construction de logements à des réformes des procédures d'autorisation ([16]), des réglementations en matière de zonage et d'utilisation des sols (pour y inclure des exigences relatives au logement à but non lucratif) et des règles sur les aides d'État, ainsi qu'en remédiant aux pénuries de main-d'œuvre dans les secteurs de la construction et de la rénovation ([17]), l'Union pourrait s'attaquer simultanément aux contraintes liées à l'offre et aux déficits de financement.

([16]) Banque européenne d'investissement, Rapport sur l'investissement 2024-2025 «Innovation, intégration et simplification en Europe».

([17]) Autorité européenne du travail, Labour shortages and surplus in Europe 2023 (Pénuries et excédents de main-d'œuvre en Europe — 2023): https://www.ela.europa.eu/en/publications/labour-shortages-and-surpluses-europe-2023.

4.26. Les difficultés de mise en œuvre demeurent toutefois importantes. Le fait de subordonner les financements à des réformes spécifiques risque de créer des goulets d'étranglement dans les régions où les autorités n'ont pas les moyens ou la volonté politique d'amorcer des changements. Les marchés du logement et les besoins en la matière variant considérablement d'un État membre à l'autre et même en leur sein, la Commission européenne va devoir élaborer, conjointement avec les États membres et conformément à la pratique mise au point dans le cadre du Semestre européen, une approche sur mesure qui tienne compte des caractéristiques propres à chaque pays. L'approche basée sur les résultats soulève en outre des questions quant aux indicateurs adéquats, les résultats en matière de logement se révélant souvent sur des périodes plus longues que les cycles des programmes, ce qui risque de favoriser les solutions rapides au détriment de méthodes plus durables.

4.27. Le prochain CFP pourrait reconnaître explicitement le logement comme un facteur de compétitivité économique et l'intégrer dans le champ d'application du Fonds européen pour la compétitivité, en établissant un lien entre les mesures en faveur du logement et l'efficacité du marché du travail ainsi que la création d'écosystèmes de l'innovation. Il devrait également faire des investissements dans le logement abordable pour les ménages à revenus faibles et intermédiaires une priorité. Un certain pourcentage des ressources du Fonds européen de développement (FED) devrait être consacré aux stratégies nationales et régionales en matière de logement, en faisant le lien avec les programmes traditionnels de la politique de cohésion.

4.28. Dans les régions relevant de la politique de cohésion, il est important que les stratégies de développement territorial tiennent compte de la nécessité de concilier soigneusement les besoins immédiats et les objectifs de développement à long terme dans les interventions en faveur du logement abordable. Certes, l'abordabilité du logement est fondamentale pour la cohésion territoriale et la mobilité de la main-d'œuvre, mais il existe un risque que le logement devienne un autre secteur financé par des crédits détournés des priorités en matière de convergence. En fin de compte, le succès dépendra de la capacité à trouver un juste équilibre entre les réformes nécessaires et des stratégies d'investissement flexibles qui reconnaissent la double fonction du logement pour favoriser la cohésion sociale et le développement économique, tout en veillant à ce que les contraintes liées au logement ne nuisent pas à la compétitivité globale de l'Europe au niveau mondial.

Bruxelles, le 17 juillet 2025.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE