

Lotfi Ouanezar
Directeur Général d'Emmaüs Solidarité

LOGEMENT : L'EUROPE FACE À L'URGENCE DU SANS-ABRISME

Alors que la crise du logement s'étend désormais bien au-delà des ménages les plus précaires, l'Union européenne commence à s'emparer d'un sujet longtemps considéré comme relevant essentiellement des États membres. Cette évolution était nécessaire. Mais elle ne suffira pas si l'Europe réduit la crise à un déficit d'offre. Derrière la hausse des prix et des loyers se joue une crise sociale beaucoup plus profonde : celle du mal-logement et du sans-abrisme. À l'horizon 2030, l'enjeu européen doit être non seulement de construire davantage, mais de garantir effectivement l'accès et le maintien dans un logement.

Une crise du logement devenue crise sociale européenne

La crise du logement est aujourd'hui l'une des principales crises sociales auxquelles l'Europe est confrontée. Elle ne se résume plus à la hausse des prix immobiliers dans quelques grandes métropoles. Elle se manifeste par l'aggravation du mal-logement, du sans-abrisme et de la précarité énergétique, mais aussi par une offre de logements réellement accessibles devenue insuffisante dans de nombreux territoires.

Entre 2010 et 2025, les loyers ont augmenté d'environ 30 % dans l'Union européenne et les prix de l'immobilier de près de 60 %. En 2025, près d'un Européen sur dix consacrait plus de 40 % de ses revenus à son logement. Dans le même temps, environ 1,4 million de personnes seraient sans domicile en Europe chaque nuit, parmi lesquelles près de 400 000 enfants (FEANTSA-Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris).

Pour Emmaüs Solidarité, ces chiffres recouvrent des réalités observées quotidiennement : saturation chronique de l'hébergement d'urgence, délais toujours plus longs pour accéder au logement social, augmentation du nombre de travailleurs pauvres sollicitant une aide, développement du sans-domicilisme (hébergement contraint chez des tiers en tête), arbitrages entre logement, énergie et autres besoins essentiels, ou encore multiplication des dettes locatives et des situations pouvant conduire à l'expulsion.

En France, d'après la Fondation pour le Logement des Défavorisés, au moins 350 000 personnes sont aujourd'hui sans domicile. Plus largement, près de 320 000 personnes étaient hébergées dans des dispositifs d'urgence ou assimilés à la fin de l'année 2024.

Cette crise frappe d'abord les ménages les plus modestes. À l'échelle européenne, ceux-ci consacrent en moyenne 36,3 % de leurs revenus au logement, contre 18,9 % pour l'ensemble de la population. A noter que **25 % des personnes appartenant au premier quintile de revenus consacrent plus de 30 % de leurs revenus au logement**, contre **7 % dans le deuxième quintile** et **3 % dans le troisième**.

Mais on observe également une **vulnérabilité** particulière nouvelle : familles monoparentales, étudiants et jeunes actifs, travailleurs précaires, personnes âgées disposant de faibles revenus ou personnes migrantes sont confrontés à des difficultés croissantes.

Le sans-abrisme **vieillit** également : en Hongrie, près d'une personne sans domicile sur deux a désormais plus de 60 ans (contre 13 % en 2011), et l'Irlande, l'Espagne ou encore le Luxembourg constatent également une forte progression du nombre de personnes âgées sans domicile.

Les classes moyennes rencontrent aussi des difficultés croissantes, de fait, une **part importante de leur revenu est dédié au logement, limitant ainsi l'épargne, la mobilité et l'accès à la propriété.**

Toutefois, les ménages les plus modestes restent de loin les plus exposés. L'enjeu est dès lors de répondre à l'ensemble des besoins sans détourner les financements destinés aux plus vulnérables (logements sociaux et très sociaux).

Sortir de la gestion de l'urgence

L'Union européenne s'est fixé, avec la Déclaration de Lisbonne, l'objectif de mettre fin au sans-abrisme à l'horizon 2030. À quelques années de cette échéance, la dynamique observée dans plusieurs États membres montre combien cet objectif est menacé :

- +370 % de personnes sans domicile en Irlande en douze ans (2014-2026) ;
- Hausse récente du sans-abrisme en Finlande après des décennies de recul ;
- Explosion des situations recensées à Bruxelles.

La réponse ne peut pas consister à augmenter indéfiniment les capacités d'hébergement d'urgence. Aussi indispensable soit-il, l'hébergement traite les conséquences de la crise davantage que ses causes. Celles-ci sont structurelles : pénurie de logements accessibles, pauvreté, ruptures familiales et professionnelles ou problème de santé mentale.

Il faut donc inverser la logique et investir massivement dans la prévention des expulsions, le logement social et le **Housing First**, qui consiste à faire de l'accès rapide à un logement pérenne le point de départ de l'accompagnement plutôt que son aboutissement. En effet, l'accès rapide à un logement pérenne est une des meilleures réponses au sans-abrisme.

La Finlande reste une référence avec le *Housing First*, mais les mesures d'austérité engagées depuis 2023 fragilisent les progrès : le sans-abrisme y a augmenté de 11 % en 2024 – la première hausse en dix ans – puis de 20 % en 2025.

L'expérience conduite en France par Emmaüs Solidarité et Paris Habitat en fournit une illustration. Avec « Objectif Retour au bail », il s'agit d'intervenir avant qu'un ménage du parc social en situation d'impayé ne perde définitivement son logement. Le bail est temporairement transféré à Emmaüs Solidarité, qui intervient en intermédiation locative et met en place un accompagnement social renforcé. L'objectif est d'apurer la dette, de rétablir les droits puis de restituer le bail au ménage.

Cette approche change profondément la philosophie de l'action publique : plutôt que réparer une exclusion une fois qu'elle s'est produite, il s'agit d'empêcher la rupture résidentielle. À l'heure où les dispositifs d'urgence sont saturés, la prévention doit devenir une composante à part entière de toute politique européenne du logement.

L'Europe entre enfin dans le jeu

Le logement demeure juridiquement une compétence qui relève principalement des États membres. Pourtant l'UE agit déjà via **le Socle européen des droits sociaux, EPOCH, la réglementation énergétique, les financements au logement et le Plan européen pour le logement abordable, lancé en décembre 2025.**

La création puis la prolongation de la commission spéciale HOUS est un signal politique majeur. Le logement s'élève au même titre – et en complément – de celui de la transition écologique (cf. Green Deal et rénovation énergétique des logements).

Pour mémoire, le 10 mars 2026, le Parlement européen a adopté des recommandations pour enrayer la crise du logement **abordable** et **durable**. Ce vote met en lumière le **déficit de 10 millions de logements** et l'envolée des coûts sur le marché immobilier.

Les décisions et mesures clés du vote ont été :

- **Soutien à l'investissement** : Stimuler la construction et la rénovation énergétique.
- **Délais réduits** : Accélérer l'obtention des permis de construire (objectif : 60 jours).
- **Encadrement et régulation** : Mieux réguler les loyers et meublés touristiques dans les zones tendues.
- **Alliance européenne** : échange de bonnes pratiques pour faire du logement un droit garanti.

La crise actuelle accélère cette européanisation. Le Plan européen pour le logement abordable (PELA) constitue à cet égard un changement politique important. Pour la première fois, la Commission européenne inscrit le logement dans une stratégie d'ensemble et reconnaît la nécessité d'une intervention européenne face à une crise qui ne peut plus être abandonnée aux seuls mécanismes de marché.

Ce plan en plusieurs objectifs révèle aussi des limites :

- **Augmenter l'offre de logements** : 2 millions de logements « abordables » construits/an par État membre.
- **Mobilisation financière (objectif 153 Md€)**: plateforme d'investissement paneuropéenne et partage de bonnes pratiques entre Etats membres.
  - Ce signal positif ne garantit pas que ces financements soutiennent les solutions les plus sociales, qui nécessitent des subventions et ne peuvent reposer uniquement sur des financements « rentables ».
- **Régulation** : encadrement des locations touristiques et de la spéculation.
  - Si la proposition de règlement, en ce sens, apporte une plus grande sécurité juridique aux autorités publiques, elle risque, en pratique, de réduire leur marge de manœuvre.
- **Stratégie pour la construction** : Numérisation des permis, matériaux verts et accélération de la production de logements neufs.
- **Stratégie pour le parc existant** : réhabilitation et rénovation énergétique.
- **Publics ciblés** : personnes vulnérables, jeunes, étudiant·es et travailleur·ses essentiel·les.
  - Cette évolution doit être saluée. Mais elle appelle aussi à la vigilance. Selon la FEANTSA et la Fondation pour le Logement, le logement social et très social doit rester prioritaire pour éviter que le « logement abordable » bénéficie surtout aux classes moyennes, au détriment du modèle du logement social.

L'augmentation de l'offre est nécessaire, de même que la rénovation du parc existant, l'amélioration des performances énergétiques ou la mobilisation de financements européens. Mais construire davantage ne garantit pas que les logements produits seront accessibles à celles et ceux qui en ont le plus besoin. L'enjeu est donc moins le nombre de logements pris isolément que leur prix, leur statut, leur localisation et les publics auxquels ils sont effectivement accessibles.

La notion même de **« logement abordable »** doit ainsi être maniée avec précaution. Si elle conduit à concentrer une part croissante des moyens publics vers les revenus intermédiaires sans augmenter parallèlement l'offre destinée aux plus pauvres, l'Europe pourrait répondre à une partie de la crise tout en laissant s'aggraver sa manifestation la plus grave : l'exclusion du logement. Le logement social doit par conséquent rester une priorité.

Certains outils financiers doivent y contribuer : la Banque européenne d'investissement (BEI), les fonds structurels européens et fonds sociaux européens, les soutiens aux bailleurs sociaux et opérateurs non lucratifs, et l'adaptation des règles budgétaires pour favoriser l'investissement social (Possible **exclusion du calcul des déficits publics** pour permettre aux Etats d'investir ?).

La transition énergétique ne peut se faire au détriment des plus précaires

La crise du logement est par ailleurs devenue indissociable de la question énergétique. Pour les ménages précaires, l'augmentation des dépenses d'énergie se traduit très concrètement par l'impossibilité de chauffer correctement son logement, des arbitrages avec l'alimentation ou la santé, des impayés et, dans les situations les plus graves, un risque accru de perdre son logement.

La transition énergétique doit donc être une **transition sociale bien ciblée et suffisamment financée** pour être acceptable et répondre à l'urgence sociale.

La rénovation énergétique du parc immobilier européen constitue donc à la fois une nécessité climatique et une politique sociale. Encore faut-il qu'elle soit conçue comme telle. Les aides doivent atteindre en priorité les ménages qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour financer eux-mêmes les travaux, tandis que des mécanismes doivent les protéger contre les hausses brutales du coût de l'énergie.

Les attentes vis-à-vis du Citizens Energy Package (CEP) sont importantes.

Publié le 10 mars 2026, le Paquet Énergie Citoyenne vise à placer les énergies renouvelables locales au cœur de la souveraineté de l'Union européenne et à réduire les factures d'énergie des ménages avec pour objectifs principaux :

- **Souveraineté locale** : 90 GW de renouvelables aux mains des acteurs locaux et citoyen·nes d'ici 2030 ;
- **Pouvoir d'achat** : Baisse des coûts de réseau, partage local d'électricité (communautés énergétiques) et réformes des taxes ;
- **Lutte contre la précarité** : Renforcer les programmes d'aide et le Fonds social pour le climat.

Le CEP doit permettre une simplification de l'accès aux aides, une tarification plus juste et une protection et un accompagnement spécifique des ménages précaires.

En parallèle, le Construction Services Act (lancé en mai 2025) vise à réduire les obstacles administratifs et réglementaires aux services transfrontaliers de construction et d'installation dans l'UE avec pour objectifs principaux : la réduction de la fragmentation des règles nationales, l'amélioration de la reconnaissance des qualifications dans le secteur du bâtiment, l'augmentation de logements durables et abordables.

En facilitant la construction, cette initiative favorise les solutions modulaires. Si celles-ci réduisent les délais et les coûts de construction, elles restent insuffisantes face au déficit structurel de logements réellement accessibles financièrement. La construction industrialisée exclut les publics vulnérables si les logements produits restent trop chers. La question centrale demeure celle des loyers, de la régulation du marché et du financement du logement social.

Faire de 2030 une échéance sociale européenne

L'Europe a désormais reconnu l'existence d'une crise du logement. Elle commence à se donner des instruments pour y répondre. Reste à déterminer à l'aune de quels résultats cette politique sera jugée.

Pour Emmaüs Solidarité, trois priorités devraient guider la Commission européenne d'ici à 2030.
La première consiste à **faire de la lutte contre le sans-abrisme une priorité européenne effective**. L'objectif fixé pour 2030 doit être assorti d'indicateurs communs, de financements pérennes et d'outils permettant de mesurer les résultats obtenus.

Le succès d'une politique européenne du logement ne pourra pas seulement être évalué au nombre de logements construits ou aux milliards d'euros mobilisés : il devra aussi l'être au nombre de personnes sorties durablement de la rue et du mal-logement.

La deuxième priorité est de **protéger et développer le logement social**. L'élargissement de la crise aux classes moyennes est une réalité à laquelle les pouvoirs publics doivent répondre mais le logement social doit demeurer la colonne vertébrale de la politique européenne du logement, sans détourner les financements aux revenus intermédiaires.

Enfin, troisième priorité pour la Commission, l'Europe devrait **privilégier les opérateurs publics, coopératifs, associatifs et sans but lucratif dans l'attribution de ses financements** lorsque ceux-ci permettent de garantir durablement l'abordabilité des logements produits.

Si l'UE considère le **sans-abrisme comme une atteinte fondamentale à la dignité**, et dispose déjà de fondements, l'enjeu est désormais de transformer ces principes en obligations concrètes et en résultats mesurables. Inscrire un droit effectif au logement pourrait être une des priorités de l'Union.

Le véritable défi européen n'est pas seulement de produire des logements, mais de garantir à toutes et tous l'accès (et le maintien) à un logement. Il est un **droit fondamental opposable**, qui ne doit être ni négligé, ni atteint au sacrifice d'autres besoins essentiels. Le logement n'est pas uniquement un actif financier ou un marché, **c'est une condition fondamentale de la dignité humaine et de la cohésion sociale, qu'elle soit nationale ou européenne.**