

Renaud Payre
Président de Foncier Solidaire France,
Conseiller métropolitain de Lyon

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DU LOGEMENT : L'ESPOIR DÉSENCHANTÉ

La question du logement rattrape l'Union européenne depuis quelques années. Par le constat de l'ampleur de la crise et de l'incapacité de nombreux Européens et nombreuses Européennes à se loger, par le plaidoyer entrepris par des collectivités territoriales et des organisations non gouvernementales, la seconde Commission von der Leyen a choisi d'agir et a adopté un plan européen pour le logement abordable à la fin de 2025. Vice-président de la Métropole de Lyon (2020-2026), engagé dans différents réseaux européens, j'ai eu l'opportunité de plaider pour une politique européenne du logement. Dans cette contribution, je reviens sur le diagnostic de la crise du logement vue du terrain, sur la nécessité de la traiter au niveau européen et sur les déceptions suscitées par ce plan européen.

La crise du logement vue d'une métropole française

La crise du logement frappe l'Europe depuis des années, prenant un tournant particulièrement difficile en 2022. Si auparavant la crise était d'abord une crise de l'offre avec trop peu d'opportunités foncières et une frilosité des habitant·es comme des élu·es à autoriser de nouveaux projets, à compter de cette date, la demande ralentit drastiquement, refroidie par l'absence de solvabilité de celles et ceux qui pourtant voudraient acquérir. Les coûts de construction en hausse œuvrent à une inflation des prix et l'augmentation des taux d'intérêts conduit des centaines de milliers de potentiels acquéreurs à renoncer. La lecture de cette crise dévoile deux visions différentes.

Pour les tenants d'une régulation par le marché, et seulement par lui, cette crise ne peut être que conjoncturelle. Dès lors le combat à mener est celui consistant à retrouver le chemin d'un investissement locatif pour que chaque opération s'équilibre. Pour d'autres, il apparait clairement que cette crise est structurelle. Le coût du logement ne cessant d'augmenter, la question de la valeur du foncier doit être posée. De fait les opportunités foncières sont vouées à être moins nombreuses si nous voulons réduire l'artificialisation des sols.

Il faudra donc réhabiliter, transformer, surélever, sortir de simples formules pour structurer une économie de la réhabilitation et des filières permettant d'abaisser les coûts de réhabilitations vertueuses.

La crise structurelle est aussi celle de l'accueil dans nos grandes villes de femmes et d'hommes ayant migré, y compris au sein de l'Europe, et donnant une nouvelle dimension au mal logement. Les migrations en partie liées à une déstabilisation géopolitique profonde sont aussi la conséquence d'inégalités économiques et d'un dérèglement climatique. La tension ne s'estompera donc pas.

Ayant conduit la politique du logement de la Métropole de Lyon de 2020 à 2026, je souhaite ici dresser quelques leçons de ce qui a pu fonctionner et de ce qui manque. La Métropole de Lyon est une collectivité à statut unique née en 2015. Dotée d'un budget de près de 4 milliards d'euros, elle impulse des projets et des politiques publiques sur un territoire d'1,5 millions d'habitant·es. La crise du logement est particulièrement aigüe dans cette métropole dont l'activité immobilière s'est intensifiée dans les années 2010. Construire beaucoup en un temps très court a conduit à poser la question de la densité. Le thème était présent dans la campagne électorale locale de 2020. Dans la première année du mandat, alors même que ma feuille de route annonçait des chiffres très ambitieux en matière de construction de logements sociaux, mon rôle a évolué vers une gestion de crise, avec en 2023 la mise en œuvre d'un plan d'urgence pour sauver ou accélérer des opérations immobilières bloquées : 7000 logements sortiront ainsi de terre par une subvention aux bailleurs sociaux qui se portaient acquéreurs de logements non commercialisés. Le logement social à la française et ses 130 ans d'existence est un joyau à préserver, pour 70% des Français·es qui y sont éligibles comme pour l'économie du secteur. Sans logement social, il serait encore bien plus difficile d'équilibrer des opérations. Le financement de ces logements par les aides à la pierre et les prêts à longue durée fonctionne. Toutefois dans une situation de pression de la demande (sur notre territoire, 9 demandes de logement social sur 10 ne sont pas satisfaites), le logement privé nécessite la plus grande attention.

Or deux défis restent à relever dans le parc privé. D'abord transformer et réhabiliter pour réduire la précarité énergétique. Sans aide, il est très difficile de convaincre les propriétaires d'engager des travaux. Sans ces travaux, les locataires souffrent dans leur logement et/ou se trouvent dans des situations complexes dues à l'augmentation des charges. Ensuite, mobiliser le parc privé pour produire du logement abordable : à l'heure où l'investissement locatif chute en France, il s'agit d'inciter à réinvestir, tout en plafonnant les loyers, et engager des travaux. L'équation est impossible sans un plan ambitieux d'amélioration de l'habitat.

Ce plan nécessite forcément une initiative européenne. C'est en partie ce qui nous a conduits à nous mobiliser à ce niveau. Il nous a d'abord fallu trouver le socle commun aux 27 États membres : créer les outils qui nous manquent pour mobiliser davantage le parc privé en le rendant davantage abordable et en permettant une alternative à la rue et au mal logement. Il était aussi fondamental de respecter les singularités nationales surtout lorsqu'elles fonctionnent comme l'a bien montré le modèle du logement social à la française.

Récit d'un plaidoyer européen

La Métropole de Lyon est engagée de longue date au niveau européen. En lien avec la ville de Lyon, dès la fin des années 1980, les exécutifs ont fait le choix de la visibilité d'une action au niveau européen. Ainsi avant 2020, des liens sont déjà établis avec les principaux réseaux européens consacrés à la lutte contre le mal logement dont la Feantsa, le hub européen du logement d'abord.

Le plaidoyer prend une nouvelle consistance dans la période 2020-2026 avec la volonté politique d'orienter l'action européenne de la Métropole de Lyon autour d'enjeux sociaux. Très rapidement, il apparaît nécessaire pour des raisons politiques et pour trouver de nouvelles sources de financement d'affirmer que sans un plaidoyer européen, notre politique du logement restera fragile.

L'année 2022 marque un tournant, la Présidence française de l'Union européenne offrant une superbe occasion et une fenêtre d'opportunité. Le ministère du logement prend l'initiative d'une journée parisienne dédiée à la connaissance du sans-abrisme, que nous proposons de doubler par une journée lyonnaise sur le sans-abrisme vu des territoires. Ce jour-là sont mobilisés les principales associations du territoire, la Ministre du logement, Emmanuelle Wargon, et le Commissaire aux affaires sociales, Nicolas Schmit. Démonstration est faite que sans une politique européenne de lutte contre le mal logement, les initiatives prises pour mettre à l'abri resteront une expérimentation et n'offriront pas de solutions systématiques aux 20 000 mal logé·es de notre métropole. En 2021, lors de la Présidence portugaise de l'Union européenne, avait été créée une Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme (EPOCH). Si l'engagement est pris de faire travailler Etats membres, villes et ONG, les villes ont peiné à être reconnues et à avoir la parole. Et surtout peu de moyens sont dédiés à cette plateforme et aux actions concrètes. Au lendemain de la journée de Lyon, nous cherchons à renforcer cette plateforme et à œuvrer à son ouverture aux villes.

Le plaidoyer repose sur l'investissement de la Métropole de Lyon dans les réseaux européens de lutte contre le sans-abrisme, et particulièrement la Feantsa - Working Together to End Homelessness in Europe et Eurocities (réseau des grandes villes européennes).

En accueillant le Forum Affaires Sociales de cette dernière en 2023, Lyon a regagné une place centrale. En tant que Vice-président de la Métropole de Lyon, je deviens Shadow Commissioner au Logement pour Eurocities en 2024 ainsi que Président du Forum Affaires Sociales en 2025. Cet engagement dans les réseaux européens sera notre base de lancement du plaidoyer pour le logement.

A partir de ces réseaux, nous avons multiplié les rencontres avec les parlementaires européen·nes, la Commission Européenne et le Parlement européen.

En septembre 2023 nous organisons avec Barcelone une journée dédiée à la politique du logement. Cette initiative est prise grâce à l'appui de l'Intergroupe Urban du Parlement, alors présidé par Jan Olbrycht (Parti Populaire Européen). Il apparait que les systèmes nationaux de logement sont bien distincts. Leur point commun : un parc privé dont sont exclu·es les plus modestes, un sans-abrisme galopant et une nécessité de relancer la construction. Dans la poursuite de cette journée et à l'initiative du nouveau maire de Barcelone, Jaume Colbonni, est constituée l'Alliance des maires pour le logement avec notamment les villes de Paris et Rome.

Un plaidoyer pour une politique européenne du logement est ainsi constitué, se nourrissant des travaux plus anciens de l'Intergroupe parlementaire Urban mais aussi de l'engagement d'eurodéputé·es (notamment des groupes S&D, The Greens, The Left). Au moment des élections européennes de 2024, les revendications sont les suivantes :

- Si l'emploi revient en Europe, l'employabilité est freinée par la crise et le coût du logement. Sans logement abordable pas d'emploi.
- Une politique européenne du logement doit aider à financer le logement abordable en Europe en prenant en compte les différences des 27 Etats membres.
- Réussir la transition écologique nécessite un plan de cofinancement de la rénovation des logements.
- La lutte contre le sans-abrisme et le mal logement est une priorité et doit associer les grandes villes européennes qui y sont confrontées.

En un mot : le logement est une réalité européenne qui doit mobiliser la future Commission.

Le plan européen du logement abordable entre déception et effets pervers

Dès sa réélection le 18 juillet 2024, Ursula von der Leyen donne le ton et la commission présente de sa feuille de route. Les mots sont forts. Les promesses également. « Le pourcentage de leur revenu que les ménages consacrent au logement a augmenté de façon dramatique. Les loyers et le prix des logements explosent. Parallèlement à cela, on constate un déficit important et croissant d'investissement dans le logement social et abordable.

Pour aider les États membres à remédier à ces problèmes, je nommerai un Commissaire qui sera chargé, entre autres, du logement, et je proposerai un plan européen inédit pour le logement abordable. »

Dix-sept mois après, le 16 décembre 2025, le plan est présenté et le sentiment est mitigé : il comporte des symboles, des déceptions et des risques importants.

Symboliquement, la cause du logement au niveau européen a progressé. Un Commissaire européen en charge du logement et de l'énergie marque une vraie avancée. Dan Jørgensen porte cette délégation. Le plan affiche une volonté de lutter contre la spéculation, avec pour cible essentielle les plateformes de locations de courte durée et l'annonce d'une nouvelle initiative législative. Le Commissaire a proposé le 9 septembre 2026 un zonage inédit délimitant les zones tendues permettant aux maires de prendre des mesures pour limiter les locations de courte durée aux seules résidences principales. La crainte, des territoires comme de certaines ONG, est d'inverser la charge de la preuve en demandant beaucoup aux collectivités : le combat doit rester celui de l'obligation de transmissions des données par les plateformes quel que soit le lieu de la location.

L'engagement de création d'une Plateforme d'investissement paneuropéenne dédiée au logement abordable va dans le bon sens. Son but est de recenser les opportunités de financement aux niveaux européen, national et régional. Et donc coordonner les instruments de l'Union européenne pour relancer la construction de logements abordables.

Concrètement, le plan déçoit. Il déçoit par l'absence de fonds dédiés. Certes le logement abordable est désormais identifié comme un objectif spécifique du futur Multi Annual Financial Framework. Il peut donc être au cœur de partenariats nationaux et régionaux ou encore du Fonds européen pour la compétitivité. Toutefois, la latitude laissée aux Etats membres ou aux régions risque bien d'empêcher un impact fort. L'innovation en matière de financement manque. Le modèle des programmes d'initiative communautaire, qui avaient eu leur succès en matière de politique de la ville dans les années 1990, aurait pu permettre des financements directs aux villes, en première ligne de la politique du logement.

Le plan déçoit par ses silences : sur la mobilisation concrète du parc privé pour loger à un prix abordable, sur l'encadrement des loyers, sur la lutte contre les logements vacants, sur la lutte contre la précarité énergétique. La question de l'accès à la propriété abordable aurait pu être un sujet séduisant au regard du mouvement des Community Land Trusts ou du Bail Réel Solidaire.

L'accompagnement européen de grandes foncières d'intérêt général achetant le foncier et proposant une propriété abordable permettait sans aucun doute de répondre aux attentes des Européens et des Européennes et œuvrerait à une relance de la construction en neutralisant le cout du foncier. Enfin, la lutte contre le sans-abrisme reste peu explorée en l'absence de pouvoir donné à la Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme et de moyens dédiés à un programme européen de logement d'abord.

Réellement, le plan présente des risques. Il le fait en fragilisant des singularités nationales qui pourtant fonctionnent. Parmi les principaux risques : l'atteinte portée au modèle général du logement social français. La volonté de créer deux SIEG (service d'intérêt économique général) remet en cause l'équilibre économique des bailleurs sociaux obtenu par la palette de loyers (du PLAI au PLS) ainsi que leur esprit : loger 70% de la population. Réserver un SIEG au logement très social est en contradiction avec les fondements du logement social. Quant au SIEG logement abordable, fixant par exemple une durée minimale d'affectation du logement de 20 ans, il ne correspond clairement pas au logement intermédiaire à la française. Alors que nous traversons cette crise profonde du logement et que des solutions émergent grâce à l'action des bailleurs sociaux comme aux plans de relance d'Action Logement ou de la Banque des Territoires, le plan européen porterait atteinte aux acteurs du logement social et à ceux du logement intermédiaire. Le risque est fort d'aggraver la crise en fragilisant durablement des acteurs qui ont fait leurs preuves, parfois depuis plus d'un siècle.
Au terme de ces 4 années, les déceptions sont là. Nous avons été nombreuses et nombreux à plaider pour de nouvelles compétences de l'Union, notamment en matière de logement. Nous nous sommes réjoui·es de la création d'un poste de Commissaire européen au logement. Le résultat est non seulement faible en matière de moyens, mais également fragilisant pour le modèle du logement social qui pourrait être le grand perdant de cette nouvelle politique européenne.

Pourtant, nous avons de l'espoir. Par exemple avec la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté présentée avec force par la Vice-présidente de la Commission européenne Roxana Minzatu : une vraie stratégie européenne de lutte contre le sans-abrisme voit enfin le jour, un plan de lutte contre la pauvreté est proposé. C'est l'aboutissement du travail de très nombreuses associations, de député·es européen·nes et d'élu·es de nos grandes villes européennes. Bien sûr, ce plan ne deviendra réalité qu'avec des moyens financiers dédiés et notamment un engagement des Etats membres.

Cet espoir l'emporte sur le reste. Il renforce la conviction que c'est au niveau européen que de nouveaux horizons d'action peuvent se dessiner.