

Matthew Baldwin
Chef de la task force Logement de la Commission européenne

LA COMMISSION EUROPÉENNE FACE À LA CRISE DU LOGEMENT : « SI C'EST UN PROBLÈME POUR LES EUROPÉENS, C'EST UN PROBLÈME POUR L'EUROPE » ENTRETIEN AVEC MATTHEW BALDWIN

Confrontations Europe : Depuis plusieurs années, la politique du logement est considérée comme une compétence nationale primaire, notamment en matière de financement. Pourquoi ce sujet est-il devenu stratégique au niveau européen ? On l'a vu notamment lors de l'audition du Commissaire Jørgensen en 2024, chargé par la présidente von der Leyen du portefeuille du logement, en plus de celui de l'énergie.

Matthew Baldwin : Pour commencer, c'est un rôle totalement nouveau : c'est la première fois que nous avons un Commissaire au Logement en tant que tel. Cela ne veut pas dire que la Commission européenne ne s'était pas penchée sur ce sujet auparavant, mais cela était dispersé entre plusieurs domaines, sans coordination globale. Le logement était, et reste, une compétence des États membres, et dans certains cas, régionale ou locale. Nous ne prévoyons pas de changer cela — la compétence, dans le jargon européen, reste ce qu'elle était. Tous nos efforts visent donc à soutenir cette compétence nationale, régionale et locale fondamentale en matière de logement.

Pourquoi, alors, ce sujet est-il devenu stratégique ? Pourquoi avons-nous un Commissaire responsable du logement, une task force logement, et pourquoi sommes-nous aujourd'hui bien plus actifs ? Nous avons élaboré le premier **Plan européen pour le logement abordable**. La première réponse tient à la politique : le sujet est monté en flèche dans l'agenda politique, parce que nous connaissons une crise ou un resserrement du logement abordable à l'échelle de l'Europe qui touche le plus durement les zones urbaines. C'est devenu une question qui ne pouvait plus être ignorée au niveau européen. La Présidente von der Leyen l'a bien résumé en disant : « si c'est un problème pour les Européens, ce qui est le cas, alors ça doit aussi être un problème pour l'Europe ».

Mais cela ne change pas la compétence des États membres et des collectivités : nous intervenons en soutien.

Quelques chiffres pour comprendre les enjeux : les prix moyens des logements ont augmenté de plus de 60 % au cours de la dernière décennie environ. Les loyers ont augmenté en moyenne de 20 %, mais dans les zones urbaines, ils progressent beaucoup plus vite, et les nouveaux contrats de location encore davantage. Sur le plan politique, cela ne touche plus seulement les plus pauvres et les sans-abris, mais de plus en plus les ménages à revenus moyens (enseignants, pompiers, policiers) qui, classiquement, ne sont pas éligibles ou prioritaires pour le logement social mais ne trouvent plus leur compte sur le marché, et n'ont plus la capacité de vivre dans les communautés dans lesquelles ils interviennent.

On observe aussi des effets majeurs sur la mobilité de la main-d'œuvre, les opportunités éducatives et la formation des familles. Autant d'éléments qui minent la compétitivité de l'Europe, comme l'a souligné l'ancien Premier ministre italien, Enrico Letta, dans son rapport, où il pointait le logement comme un facteur sous-estimé de compétitivité. Il a raison. Nous avons une crise offre-demande : la demande devrait augmenter d'environ deux millions de logements par an, tandis que la plupart des tendances de l'offre vont dans le sens inverse — les permis de construire ont chuté de plus de 20 % depuis 2021.

Voilà le contexte qui explique pourquoi nous intervenons, et pourquoi nous estimons que certains facteurs justifient un engagement européen plus fort en matière de logement. La réponse plus détaillée, c'est qu'il existe des « poches de compétence » dans notre jargon, qui le justifient — en particulier en lien avec l'*Affordable Housing Act*.

C. E. : En lien avec ces besoins observés, quelle était l'ambition initiale du Plan pour le logement abordable ? Maintenant que l'*Affordable Housing Act* a été publié le 9 septembre, pouvez-vous revenir sur la stratégie initiale et les objectifs politiques du plan ?

M. B. : On le voit dans la lettre de mission adressée par la Présidente von der Leyen à Dan Jørgensen, Commissaire à l'Énergie et au Logement. Elle reprend un certain nombre d'éléments, par exemple la plateforme d'investissement paneuropéenne, ou la nécessité de s'attaquer à la problématique des locations de courte durée. Ce sont les premiers éléments issus du processus de consultation, avec l'appel adressé au Commissaire Jørgensen à présenter un plan pour le logement abordable.

Dans son discours sur l'état de l'Union de septembre dernier (2025), la présidente avait annoncé que le plan serait finalisé au cours de l'année, et promis une initiative législative sur les locations de courte durée.

Le plan a été produit très rapidement après un large effort de consultation. C'est un plan court, assez lisible, qui propose une série d'actions concrètes : 34 actions réparties en 10 thématiques, sous quatre piliers, centrées sur les domaines où nous pouvons le mieux soutenir l'action nationale et locale. L'objectif affiché est de s'attaquer aux différentes causes structurelles de la crise du logement — nous ne pensons pas qu'il n'y en ait qu'une seule — avec pour but de **soutenir un logement abordable, durable et de qualité pour tous**. Là encore, il ne s'agit pas de remplacer la compétence nationale, mais de renforcer notre rôle de soutien, de coordination et d'amplification de l'action aux niveaux national, régional et local.

Le principal vecteur de cette action est l'Alliance européenne pour le logement. Une partie des meilleures choses que nous puissions faire ne relève pas seulement d'initiatives législatives descendantes, mais de l'encouragement à la coopération, à l'apprentissage mutuel et à l'échange de bonnes pratiques. Les marchés du logement et les politiques menées sont très divers en Europe, y compris au sein d'un même État membre. Il ne s'agit pas de les uniformiser, mais de favoriser l'apprentissage mutuel, y compris sur des objectifs communs comme la promotion du logement social et abordable, la conception d'un fonds renouvelable pour que l'argent public reste dans le secteur, ou la conception d'obligations-logement. Tout cela est un travail en cours.

C. E. : Cette crise du logement touche les États membres de différentes manières — pénurie, flambée des prix, difficulté d'accès au logement pour les jeunes, que ce soit pour louer ou acheter leur premier logement — avec aussi des enjeux liés à la rénovation du parc existant et à la précarité énergétique. Comment l'*Affordable Housing Act*, récemment dévoilé, répond-il à ces différentes causes structurelles, en particulier concernant les locations de courte durée, qui semblent être l'un des piliers de l'*Act* et l'un des éléments les plus discutés ces dernières semaines ?

M. B : En regardant quelles zones de l'UE sont sous le plus de pression, ce sont surtout les zones urbaines — c'est là que la crise du logement abordable est la plus visible. Nous ne pensons pas que les locations de courte durée soient le seul facteur déterminant, mais ces locations de courte durée et ce que nous appelons globalement l'usage non primaire du logement — résidences secondaires, logements vacants — aggravent la crise. Nous n'utilisons pas notre parc de logements de la meilleure manière possible.

Quelques chiffres : globalement, seulement 1,2 % du parc total de logements en Europe est en location de courte durée, mais ce chiffre peut être bien plus élevé localement. Dans le centre de Madrid, par exemple, on compte environ 40 locations de courte durée pour 100 logements sur le marché locatif de longue durée. Cela ne signifie pas que ces locations expliquent à elles seules la hausse des loyers, mais elles peuvent accentuer les tensions sur certains marchés.

J'ai mentionné une moyenne de 20 % — à Berlin, les loyers ont augmenté de 59 % sur dix ans, 75 % à Madrid, 103 % à Lisbonne. L'usage non primaire du logement semble être un facteur aggravant.

Que peut faire l'Europe ? Des actions sont déjà en cours : des restrictions sont mises en place, parfois par les États membres, plus souvent par les autorités locales. Comme il s'agit de restrictions à la liberté de fournir des services, elles relèvent d'une part de la directive services pour ce qui concerne les locations de courte durée, ou d'autre part, directement du Traité, des règles sur la libre circulation des capitaux et la liberté d'établissement, pour ce qui concerne les résidences secondaires. Il y a donc eu beaucoup de contentieux — notamment l'affaire portée devant la Cour de justice de l'UE sur les locations de courte durée, qui concernait Paris, et il y a eu d'autres exemples sur les résidences secondaires depuis les années 1990.

Plusieurs cas sont remontés auprès des tribunaux, notamment des villes. Le problème, c'est l'incertitude juridique. Nous devons apporter de la clarté, d'une manière qui permet de protéger la subsidiarité des États Membre, régions et villes.

Plusieurs États membres, dont la France, disposent déjà de dispositifs pour identifier les zones où le logement est sous tension. Notre objectif n'est pas de remplacer ces dispositifs, mais d'aider les autorités à démontrer que les restrictions qu'elles souhaitent adopter respectent le droit de l'Union. Nous proposons donc une méthode commune d'évaluation des tensions sur le logement, accompagnée de données européennes mises à disposition par la Commission, pour faciliter ce travail et réduire à la fois la charge administrative et l'incertitude juridique.

Cette méthode associe le rapport entre prix des logements et revenus, son évolution et une analyse prospective des conditions locales d'offre et de demande. Les autorités pourront utiliser des données plus fines dans les conditions prévues par le texte.

Nous proposons également un cadre plus opérationnel pour apprécier la justification, la nécessité, la proportionnalité et le caractère non discriminatoire des mesures : ces exigences existent déjà en droit de l'Union. Pour les mesures couvertes concernant les locations de courte durée, nous supprimons aussi l'obligation de notification prévue par la directive services, afin de simplifier et d'accélérer les décisions.

Il ne s'agit donc ni d'imposer des restrictions depuis Bruxelles, ni de modifier la répartition des compétences nationales. Les autorités restent libres de décider si elles souhaitent intervenir et de choisir les mesures disponibles en droit national. L'apport du règlement est de leur donner un cadre plus clair pour en apprécier la conformité au droit de l'Union, tout en préservant leurs choix de politique du logement.

Les mesures adoptées avant son entrée en vigueur seraient exclues du nouveau règlement, mais resteraient soumises au droit de l'Union qui leur est déjà applicable.

Cela concerne le volet « demande ». Nous formulons aussi une série de recommandations sur le volet « offre » — des pistes non contraignantes de la Commission pour aider les autorités locales à s'attaquer à la crise également de ce côté, en reconnaissant que cela prendra évidemment plus de temps à se concrétiser. L'*Affordable Housing Act*, présenté le 9 septembre, est désormais entre les mains des colégislateurs pour la négociation — et je suis heureux que la présidence irlandaise soit désireuse de faire avancer ce dossier.

C. E. : Cela m'amène à l'Alliance européenne pour le logement, lancée en mai, avec une première réunion mi-juin. Trois mois après, quel bilan tirez-vous de ce format ?

M. B. : D'abord, il faut bien distinguer les propositions de l'*Affordable Housing Act* — une proposition législative classique de la Commission, assortie de recommandations — de l'Alliance européenne pour le logement au sens large. L'Alliance ne jouera aucun rôle dans ce qui se passe désormais autour de l'*Affordable Housing Act*.

L'Alliance n'est pas une seule réunion, ni même une série de réunions. Elle reflète le fait que, dans différents États membres — l'Allemagne, par exemple, où cela est très marqué — il existe un niveau fédéral, un niveau régional, puis des niveaux locaux, tous impliqués à des degrés divers dans le logement. L'idée est d'offrir un espace inclusif et universel où l'on peut discuter des enjeux clés du logement, en réunissant les niveaux national, local, régional et européen pour faire avancer cet objectif à différents échelons.

Il y aura des échanges techniques dédiés entre États membres, par exemple. Il est aussi important que les ministres du Logement se réunissent de manière informelle sous chaque présidence pour partager expériences et bonnes pratiques. Cela doit fonctionner à différents niveaux, et de manière ciblée — nous essayons de fixer un programme de travail clair, pas seulement un lieu de discussion. Par exemple, nous présenterons plus tard cette année les résultats sur nos travaux concernant les problèmes posés par la spéculation et la financiarisation du marché du logement.

Tout ne doit pas dépendre de l'Alliance — mes collègues de la DG GROW animent un forum de haut niveau sur la construction qui peut être considéré comme une déclinaison de l'Alliance dans ce contexte. De même, la DG EMPL gère la plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme — leur rôle y est là aussi fondamental. Il n'y a pas besoin de réinventer la roue : les discussions avec les villes que la DG REGIO mènera dans le cadre de ses nouvelles propositions sur les affaires urbaines peuvent avoir lieu dans ce forum.

L'idée est de rassembler pour affirmer notre engagement à s'attaquer au logement abordable, durable et de qualité pour tous, à tous les niveaux, dans le plein respect de la subsidiarité, en trouvant où ce forum peut soutenir des actions menées ailleurs.

C. E. : Cela nous amène à un autre grand enjeu : le financement. Quels instruments financiers existent aujourd'hui pour agir sur le logement ? Que peut apporter la Commission au niveau européen, et quelles options de financement pourraient être mobilisées ?

M. B. : Un sujet très important. Pour énoncer l'évidence : l'augmentation massive de financement nécessaire pour soutenir des programmes de logement supplémentaire — ce qui ne concerne pas seulement la construction neuve, mais aussi la rénovation et la reconversion du parc existant — est estimée à environ 150 milliards d'euros par an en Europe. L'ensemble du financement public dans l'UE, en France, au niveau régional, ne suffirait jamais à lui seul. Même si beaucoup d'argent est déjà mobilisé, y compris au niveau européen dans le cadre du cadre financier pluriannuel (CFP) actuel, sur sept ans, nous estimons qu'environ 43 milliards d'euros ont été mobilisés pour le logement. Nous avons réussi à reprogrammer des fonds de cohésion, apportant un ou deux milliards supplémentaires. Un investissement supplémentaire de 10 milliards d'euros est prévu pour 2026-2027 dans le cadre d'InvestEU. Le Fonds social pour le climat peut aussi constituer une source de financement supplémentaire.

Le prochain CFP est encore en négociation. La Commission a proposé que le logement devienne l'un des objectifs spécifiques dans le cadre des plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) — nous espérons que de nouvelles possibilités de financement seront débloquées à ce titre. Nous travaillerons avec les États membres pour identifier les bons investissements et réformes liés au logement. La facilité de l'UE contribue aussi au logement social et abordable, et la proposition dans le cadre d'Erasmus+ peut apporter un soutien au logement pour faciliter la mobilité, l'apprentissage et le volontariat, y compris un soutien direct aux étudiants et stagiaires. Le Fonds européen pour la compétitivité inclut également les infrastructures sociales — le logement social et abordable — parmi ses objectifs généraux.

Tout cela se passe du côté du financement, mais la décarbonation des bâtiments est l'autre face de la même pièce — le Commissaire Jørgensen parle toujours de logement abordable et durable. Si vous développez un projet axé sur la réduction des émissions ou l'adaptation climatique des logements, l'autre enjeu est de veiller à ce que ce logement reste abordable et accessible à tous. Nous tenons à ne pas traiter ces sujets en silos séparés.

Nous essayons aussi de faciliter le soutien des États membres au logement dans le cadre des règles relatives aux aides d'État.

Auparavant, il fallait passer par de lourdes procédures de notification pour soutenir le logement en dehors d'une catégorie assez étroite de logement social. Sous la pression des Pays-Bas et d'autres, nous avons élargi cela pour inclure le « logement social et abordable » — cette nouvelle catégorie couvrant les personnes à revenu moyen qui ne trouvent pas leur compte sur le marché. Il ne s'agit pas d'une obligation à dépenser dans ce domaine, mais cela lève un obstacle pour ceux qui le souhaitent.

Au-delà de l'argent public, nous voulons stimuler l'investissement privé, c'est l'objet de la plateforme d'investissement paneuropéenne, qui rassemble un large éventail d'acteurs financiers : la BEI, qui renforce son soutien ; la Banque de développement du Conseil de l'Europe, traditionnellement très favorable au logement social ; la BERD en Europe centrale et de l'Est ; et, de manière cruciale, les banques et institutions nationales et régionales de développement, telles que la Caisse des Dépôts, qui ont joué un rôle important dans le soutien à l'offre de logement à travers l'UE. Nous avons travaillé avec le groupement des banques promotionnelles nationales (BPN) et leur avons demandé combien elles pouvaient apporter. Elles sont revenues avec un chiffre de 375 milliards d'euros qu'elles prévoient d'engager d'ici 2029 dans le logement social, abordable et durable, y compris — mais pas seulement — via InvestEU. La BEI a elle aussi substantiellement augmenté son investissement.

Il y a donc des financements disponibles, et la plateforme d'investissement paneuropéenne peut aider à concevoir les bons moyens de les mobiliser, à développer des pipelines de projets, à s'appuyer sur les ressources de la BEI et des banques promotionnelles nationales, et à faire travailler les acteurs de manière plus coordonnée.

En résumé, tout converge vers les financements à mettre en œuvre. Il ne faut pas s'attendre à une manne financière supplémentaire venant de l'UE. Nous espérons poursuivre la tendance haussière du soutien à travers ces mécanismes, mais le plus grand défi, sur le long terme, est de mobiliser le capital privé responsable, désireux de soutenir le logement durablement, et non de faire un profit rapide avant de se retirer. C'est ce à quoi s'attaque la plateforme d'investissement paneuropéenne.

C. E. : Dans le prochain CFP, le regroupement des financements — auparavant répartis entre plusieurs programmes, dont les quelque 43 milliards d'euros que vous mentionniez — sous le seul PPNR ne soulève-t-il pas des inquiétudes quant à un risque de centralisation ?

M. B. : Je pense que c'est en fait l'inverse qui se produira. Lorsque la Présidente Ursula von der Leyen a présenté le nouveau CFP en juillet 2025, elle a pris le logement comme exemple de la flexibilité accrue accordée aux États membres.

Auparavant, le financement était cloisonné dans des programmes distincts — le fonds de développement régional, le Fonds social européen, etc. — et il fallait faire entrer son financement dans chacun de ces différents fonds. Désormais, en regroupant tout sous les PPNR, les États membres disposent de bien plus de flexibilité pour soutenir le logement. Nous espérons qu'ils choisiront d'y consacrer davantage de moyens, même s'ils pourraient choisir de prioriser autre chose — c'est donc en réalité plus de flexibilité, et moins de centralisation venant de l'Europe.

Ce à quoi vous faites peut-être référence est l'inquiétude exprimée par les villes et les autorités régionales de recevoir moins de financement en conséquence. Je comprends. La question reste ouverte. Il existe toujours des mécanismes solides de soutien au financement régional, que les autorités de gestion doivent prendre en compte. Les villes demandent depuis longtemps un financement direct de l'UE, ce qui n'est pas la manière dont notre système fonctionne actuellement — même s'il existe des façons pour les villes de recevoir des financements. Des villes comme Rome ont indiqué que le soutien financier est une grande priorité, et nous le reconnaissons. Notre site web détaille les différents canaux par lesquels les villes et autorités locales peuvent recevoir un financement européen, mais nous reconnaissons qu'il s'agit d'une préoccupation majeure. Finalement, ce sont les États membres — et, dans certains cas, les autorités régionales — qui demeurent les acteurs constitutionnels de notre système ; ce n'est pas à la Commission - ou à moi ! - de réinventer cette organisation.

C. E. : Dans quelle mesure le Plan pour le logement abordable, et la législation qui en découle, intègrent-ils la transition énergétique comme élément central dans le traitement de la crise du logement ?

M. B. : C'est un sujet très important pour notre Commissaire, Dan Jørgensen, qui est en charge à la fois de l'Énergie et du Logement. Nous partageons le même Directeur général que les équipes qui travaillent sur l'efficacité énergétique. La réponse courte, c'est que nous travaillons en étroite collaboration. Dans le cadre de la plateforme d'investissement paneuropéenne, nous encourageons les États membres à développer des hubs nationaux pour le financement du logement — un travail similaire à celui déjà en cours sur l'efficacité énergétique du logement — et nous les invitons à construire des hubs communs plutôt que séparés. L'accord pour la création du premier de ces hubs sera signé en marge du congrès USH à Bordeaux, en France. Nous tenons à éviter toute division artificielle entre le soutien financier à l'efficacité énergétique et celui au logement abordable.

Nous travaillons étroitement avec la BEI et la Caisse des Dépôts, entre autres, sur le soutien à la transition énergétique également. L'efficacité énergétique relève de l'atténuation, pour s'attaquer à nos émissions climatiques (le plan inclut d'ailleurs l'objectif de 100 villes neutres en carbone en Europe d'ici 2030).

L'autre dimension est celle de l'adaptation : faire en sorte que le parc de logements s'adapte aux impacts du changement climatique : chaleurs extrêmes, comme on l'a vu cet été, inondations, incendies, tremblements de terre. Je voudrais ici attirer l'attention sur le travail en cours du nouveau Bauhaus européen (NEB), qui contribue à la fois au plan pour le logement abordable et aux efforts d'efficacité énergétique. Il est en lien étroit avec l'Alliance pour le logement, en apportant outils, connaissances et solutions pratiques pour un logement plus abordable, durable et de qualité. Nous avons publié une communication sur le nouveau Bauhaus européen dans le cadre du paquet logement abordable, et le NEB continue de soutenir un usage durable et efficace du cadre bâti, notamment via le NEB Lab — un catalogue numérique de bonnes pratiques et de modèles sur le logement abordable.

C. E. : Pour conclure, en prenant pour échéance la fin de la Commission von der Leyen II, quels indicateurs utiliseriez-vous pour mesurer le succès du Plan européen pour le logement abordable ? Et à plus long terme, quel rôle voyez-vous pour le logement dans le projet européen dans les décennies à venir, disons à horizon 2040 ?

M. B. : C'est le bon horizon temporel. Nous sommes les petits nouveaux : une task force logement avec un mandat qui court jusqu'à la fin de cette Commission, vers la fin de l'année 2029. Nous voulons livrer autant que possible de ce qui est prévu dans le Plan pour le logement abordable, et d'autres idées pourront émerger en cours de route. Nous sommes une petite équipe qui est directement en lien avec le Commissaire, coordonnant de nombreux travaux à travers la Commission. Nous n'avons pas évoqué, par exemple, notre travail sur la simplification — examiner si la législation européenne affecte l'offre de logements supplémentaires. Tout cela prendra du temps, mais c'est une priorité majeure, y compris cet agenda de simplification.

Nous voulons construire un corpus de travail solide et durable reconnu non seulement par la Commission, mais aussi par le Parlement et le Conseil comme ayant une réelle valeur ajoutée européenne, sans empiéter sur la subsidiarité. J'espère que nous pourrons laisser un héritage solide au prochain Commissaire, en établissant le logement abordable comme une priorité européenne clé — non pas quelque chose que nous devons contrôler ou pour lequel nous devons développer de nouveaux pouvoirs, mais quelque chose que nous pouvons soutenir de manière significative.

Comme l'a souligné E. Letta, un marché unique réellement fonctionnel doit tenir compte des facteurs qui le soutiennent, notamment la mobilité de la main-d'œuvre, mais aussi la dimension sociale du marché unique. **Un logement sûr, abordable, durable et de qualité pour tous les citoyens est l'une des briques sociales fondamentales, aux côtés de la santé et de l'éducation.** On ne peut pas avoir de bons soins de santé à long terme, ni de bonne réussite éducative sans un logement décent ; si un enfant n'a pas d'espace pour étudier, comment peut-on espérer qu'il progresse ?

Le logement peut donc jouer un rôle de soutien important dans beaucoup de domaines où la Commission cherche à accomplir des avancées depuis des années. Et c'est positif que nous disposions désormais d'un focus dédié et d'un réseau européen croissant entre ministres du Logement et autres parties prenantes, donnant aux acteurs les moyens de porter ces enjeux aussi au niveau national et local.