



TEN/707

**Un accès universel à un logement décent, durable
et abordable dans la durée**

AVIS

Comité économique et social européen

Un accès universel à un logement décent, durable et abordable dans la durée
(Avis d'initiative)

Rapporteur: **Raymond HENCKS**
Corapporteur: **András EDELÉNYI**

Décision de l'assemblée plénière	20/02/2020
Base juridique	Article 32, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Transports, énergie, infrastructures et société de l'information
Adoption en section	03/09/2020
Adoption en session plénière	16/09/2020
Session plénière n°	554
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	216/1/3

1. Conclusions et recommandations

- 1.1 La crise sanitaire, économique et sociale de la COVID-19 a mis à jour la gravité de la crise du logement abordable à laquelle les États membres sont confrontés depuis des années¹, en particulier pour les sans-abris, les ménages vivant en suroccupation de leur logement, les habitants de quartiers populaires et les travailleurs saisonniers et immigrés, victimes de conditions de logement qui ont directement impacté le taux d'infection de la société. Même si la politique de logement demeure de la compétence des États membres, la pénurie de logements décents et abordables dans l'Union européenne (UE) requiert un plan d'action européen du logement qui couvre un ensemble cohérent et lisible pour les citoyens européens de mesures contribuant à aider les États membres, les régions et les villes européennes à relancer durablement l'offre de logements sociaux et abordables et à lutter efficacement contre le sans-abrisme.
- 1.2 L'UE doit, de prime abord, veiller à consacrer un réel droit universel au logement, notamment en statuant par voie de règlement sectoriel, conformément à la procédure législative ordinaire, établissant les principes et fixant les conditions pour fournir, faire exécuter et financer des logements abordables et décents, conformément à l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE).
- 1.3 Le Comité économique et social européen (CESE) approuve, dans ce contexte, l'initiative de la Commission visant à établir un lien entre le socle européen des droits sociaux et le Semestre européen, ce qui, dans le domaine de la politique du logement, devrait se traduire par un meilleur suivi concernant la réforme du logement social, l'accessibilité et le caractère abordable des logements, ainsi que l'efficacité des allocations de logement. Il insiste pour que les représentants de la société civile organisée soient consultés préalablement à l'adoption des recommandations par pays du Semestre européen en matière de politique du logement. Le CESE plaide pour une plus grande marge de manœuvre en faveur de l'investissement de long terme dans les infrastructures sociales et pour son exclusion des comptes de l'administration publique lors du calcul du déficit public.
- 1.4 La création d'un «fonds européen d'investissement dans le logement abordable, décent et adéquat» destiné à la création et au maintien de logements à coût modéré permettrait à l'UE de rendre ses actions et ses politiques plus lisibles et cohérentes pour les citoyens européens, notamment dans le cadre du futur plan «bâtiment» du pacte vert et du futur plan d'action du socle européen des droits sociaux.
- 1.5 Sur la base du rapport que les États membres devront soumettre au comité européen du risque systémique (CERS) en 2020 concernant les mesures de la surévaluation potentielle des prix de l'immobilier et les actions entreprises à la suite des recommandations du CERS, ou des justifications à apporter en cas d'inaction en la matière, il est crucial de détecter très tôt les vulnérabilités susceptibles d'entraîner des crises financières, économiques et sociales, et de réagir en conséquence.

¹ Cf. rapport de Housing Europe «State of Housing in the EU 2019».

- 1.6 La Commission européenne devra procéder dans les meilleurs délais à une révision de la décision sur les services d'intérêt économique général (SIEG) concernant le groupe cible d'un logement social et préciser que la politique de logement ne peut se limiter au seul objectif d'aider les personnes gravitant autour du risque de pauvreté, mais doit garantir un logement décent, abordable et payable dans la durée à tout citoyen, surtout aux personnes sans-a

2. Observations générales

- 2.1 Bien que l'accès à une aide au logement soit inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE et que l'accès à un logement social ou à une aide au logement de qualité figure dans le socle européen des droits sociaux, la reconnaissance d'un droit à un logement décent n'est pas véritablement achevée dans les textes de l'UE dans la mesure où il ne revêt pas pour autant un véritable caractère opératoire. En témoigne la forte croissance du nombre de sans-abris et de personnes mal logées ou de ménages confrontés à un surcoût de logement. Dans la pratique, le citoyen européen ne dispose pas d'un réel droit de disposer d'un logement décent et abordable. Ce droit se limite à une aide au logement, à un logement social ou à un hébergement d'urgence temporaire quand il est considéré comme étant dans le besoin, conformément aux législations et pratiques des États membres, et sous réserve de disponibilité d'un logement approprié.
- 2.2 Les forces du marché du logement résidentiel n'arrivent pas à satisfaire l'ensemble des besoins. Le renchérissement continu de l'immobilier résidentiel a entraîné une hausse des inégalités partout en Europe. Ainsi, de plus en plus de ménages sacrifient plus de 40 % de leur budget au logement, équivalant à un surcoût de logement; 11 % des citoyens européens sont dans une situation où plus de 40 % de leur revenu personnel (net d'allocation de logement) est dépensé pour se loger, alors qu'un citoyen sur vingt vit dans un logement surpeuplé qui manque de services de première nécessité².
- 2.3 Les structures économiques et démographiques ainsi que les niveaux de prix sont très disparates d'un État membre à l'autre. S'y ajoute un écart de prix important entre les capitales, les villes secondaires et le reste des territoires.

² (Eurostat: *housing cost*/mars 2017).

2.4 Les marchés du logement d'un grand nombre de métropoles européennes, de grandes villes et de régions péri-urbaines de l'UE sont caractérisés par une forte croissance de la demande liée à la mobilité des ménages en quête d'emplois, face à une offre de logements contrainte par une rareté foncière, des coûts de construction et de densification croissants et des pratiques spéculatives des investisseurs. Le foncier est une ressource rare dont l'utilisation est liée à une concurrence croissante entre les différentes utilisations: logement, infrastructures publiques, agriculture, sylviculture, exploitation commerciale ou industrielle, transport, biodiversité, terrains d'irrigation, loisirs, etc., au point que le prix du foncier constitue souvent le facteur le plus inabordable du logement. Le renchérissement du logement résidentiel métropolitain et péri-urbain se traduit par une montée de l'exclusion du logement, du sans-abrisme, et du mal-logement qui s'étend désormais aux jeunes, aux familles monoparentales ou nombreuses, aux salariés et plus globalement aux classes moyennes, chassés des métropoles européennes par une charge de logement excessive et contraints de se délocaliser dans les zones rurales.

Cette délocalisation entraîne à son tour une augmentation, à des degrés variables, du coût du logement en milieu rural, avec comme conséquence, entre autres, une ségrégation sociale, l'apparition de zones exclusivement résidentielles (dortoirs), une mobilité accrue, des mutations paysagères, une artificialisation des sols ainsi qu'une augmentation des infrastructures et des coûts pour la collectivité.

2.5 Les États membres disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour définir, organiser et financer leurs services sociaux d'intérêt général, y compris le logement. Cette compétence ne les dispense toutefois pas de se conformer aux valeurs de l'Union (dignité humaine, égalité, non-discrimination, droits de l'homme, etc.) et aux règles communautaires s'appliquant au logement, notamment au protocole 26 sur les services d'intérêt général annexé au TFUE qui invite les États membres à veiller à *un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs*. La Commission, en tant que gardienne des traités, a donc un rôle important à jouer et est appelée à intervenir lorsque les États membres ne répondent pas à leurs obligations.

Toutefois, dans le cadre de la réglementation sur les aides d'État, la Commission réduit profondément les compétences des États membres en statuant que les logements sociaux doivent être réservés exclusivement aux ménages les plus démunis, alors que la crise du logement touche une population beaucoup plus large. De même, une autorité publique ne peut vendre des terrains à bâtir dans le cadre d'un programme de création de logements abordables qu'au prix du marché et seulement après détermination de ce prix par une procédure complexe.

2.6 Par ailleurs, la forte contraction des investissements publics en logements sociaux et abordables des États membres, consécutive au retrait des banques commerciales du financement de ces investissements, à la crise économique et budgétaire et au pacte de stabilité et de croissance, n'a pas permis de satisfaire la demande croissante par une offre de logements complémentaire à celle du marché, d'autant moins que la privatisation du parc des logements sociaux existants se généralise dans certains États membres.

- 2.7 Des plates-formes Internet sont venues alimenter cette tension sur les marchés locaux du logement par une concentration de la demande en lien avec les migrations internationales et le développement de plateformes mondiales d'hébergement touristique, qui a conduit, dans les métropoles les plus attractives, à soustraire des logements abordables du marché par une réaffectation de l'offre de logements en hébergement de court terme. S'y ajoutent des stratégies de sociétés de capitaux internationaux (fonds de pension, compagnies d'assurance, fonds de capital-investissement, etc.) qui, vu le niveau très réduit des retours financiers (taux d'intérêt, dividendes, etc.) investissent massivement dans l'immobilier, ce qui fait de nouveau monter les prix.
- 2.8 Le comité européen du risque systémique (CERS) retient dans ses recommandations du 31 octobre 2016³ que les crises financières passées ont montré que les évolutions non durables des marchés immobiliers pouvaient avoir de graves répercussions sur la stabilité du système financier et de l'économie dans son ensemble. Le CERS a adressé en 2019 un «avertissement sur les vulnérabilités à moyen terme de l'immobilier résidentiel» à 9 États membres.
- 2.9 La pandémie de COVID-19 a paralysé le marché immobilier. Au lendemain de la crise sanitaire, de graves conséquences risquent de se faire sentir dans le secteur du logement résidentiel. Du côté de l'offre, les aides aux ménages et les investissements dans le logement social par des autorités et organismes publics risquent de subir de substantielles réductions suites aux dépenses économiques et sociales engagées dans la lutte contre les conséquences de la pandémie, grevant fortement les futurs budgets publics. Du côté de la demande, le nombre de ménages qui ne disposeront plus des revenus nécessaires pour se procurer un logement sur le marché immobilier augmentera proportionnellement à l'augmentation du chômage et de la précarité.
- 2.10 Le plan «bâtiment» du pacte vert et le socle européen des droits sociaux doivent être l'occasion, dans le respect des politiques et des pratiques des États membres, de rendre concrètes et lisibles les politiques de l'UE en matière de logement, notamment en invitant toutes ses institutions financières (BCE, BEI, FEI) et le dispositif "InvestEU" à relancer les investissements publics et à accroître substantiellement les prêts avantageux à long terme et les garanties aux investisseurs et au secteur du bâtiment au bénéfice du consommateur final.

3. **Surcoût de logement**

- 3.1 Il est indéniable que beaucoup de ménages sont confrontés à un surcoût pour leur logement, lequel constitue leur principale dépense de consommation et une charge excessive, au détriment d'autres besoins de première nécessité, exposant de nombreux citoyens européens à un risque élevé de surendettement, de déclassement social ou d'exclusion⁴.
- 3.2 Il n'existe pas d'unanimité, au niveau de l'UE, quant à la définition du surcoût de logement et de ses composantes. Eurostat considère qu'une dépense de logement supérieure à 40 % du revenu disponible relève d'un surcoût, alors que dans divers documents de la Commission ce taux est

³ (CERS/2016/14).

⁴ Eurostat (*housing cost*/mars 2017).

fixé à un tiers du revenu disponible. De plus, la crise sanitaire contraint les ménages modestes à puiser dans leurs réserves au moment de payer leur loyer et les met de ce fait encore plus en danger de surendettement.

- 3.3 En outre, au sein même de l'UE, la définition du surcoût de logement fait régulièrement l'objet de discussions d'ordre méthodologique; tous les instituts nationaux de statistiques n'utilisent pas les mêmes méthodes d'évaluation. Lors de l'élaboration d'axes communs, une prise en considération des réalités socio-économiques est indispensable.
- 3.4 Le surcoût de logement ne touche plus uniquement la population la plus démunie, gravitant autour du risque de pauvreté, mais affecte également des personnes qui ont un revenu trop élevé pour pouvoir bénéficier d'un logement social, d'une part, et trop bas pour pouvoir se loger aux conditions du marché privé, d'autre part. Souvent, un logement décent dans une ville ou une périphérie proche de leur lieu de travail leur est devenu inabordable. Ces personnes sont reléguées dans des territoires éloignés de leur lieu de travail. De ce fait, si elles profitent de coûts de logements moins élevés en dehors des grandes agglomérations, elles sont par ailleurs confrontées à d'autres frais, à des problèmes de mobilité, à des impératifs écologiques et autres contraintes supplémentaires. L'éviction des classes moyennes du centre des villes entraîne des déséquilibres fonctionnels, augmentant la demande en logements et provoquant un renchérissement des loyers et un surcoût de pollution lié aux allers-retours entre le domicile et le lieu de travail.
- 3.5 Les politiques de logement des États membres ne peuvent donc se limiter au seul objectif d'aider les personnes vulnérables à trouver un *«toit au-dessus de leur tête»*, mais doivent veiller à adapter le logement à la situation de la famille, à promouvoir la qualité de l'habitat, notamment à travers l'amélioration de l'habitat existant, c.à.d. garantir un logement décent et abordable à tous les citoyens là où s'expriment les besoins tant quantitatifs que qualitatifs.

4. **Le logement social**

- 4.1 Il n'existe pas de modèle européen de logement social vu la diversité des approches et des conceptions adoptées dans les États membres. Néanmoins, on remarque des tendances communes dans la plupart d'entre eux: décentralisation en faveur des collectivités régionales et locales, recentrage sur les populations les plus fragiles, réduction des investissements publics dans l'offre de logements sociaux et valorisation du parc existant par la vente de logements locatifs sociaux, parfois parce que les bailleurs sociaux ne peuvent plus assurer ni la mise en conformité avec les normes, ni les rénovations.
- 4.2 Dans l'UE, le logement social ou le logement à coût modéré représente la matérialisation du droit au logement, censé garantir à toute personne dans le besoin l'accès à un logement décent à un loyer/prix abordable, et à répondre ainsi aux obligations des États membres et de l'UE, résultant d'une multitude de conventions, déclarations, chartes et traités souscrits au niveau tant européen qu'international.

- 4.3 Dans sa conception du logement social, la Commission, agissant par décision en qualité d'autorité européenne de concurrence, est très restrictive⁵: elle statue que les logements sociaux bénéficiant de l'exemption de notification des aides d'état doivent être réservés exclusivement «aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés qui, pour des raisons de solvabilité ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions de marché». Cette définition restrictive du logement social ne correspond plus aujourd'hui à l'ampleur de la crise européenne du logement et aux obligations de service public imparties aux bailleurs sociaux par les États membres, allant du "logement d'abord" pour les personnes sans abri au logement abordable ou intermédiaire pour les classes moyennes dans les métropoles européennes.
- 4.4 Dans une communication de 2006⁶, la Commission a classé le logement social parmi les services sociaux d'intérêt général auxquels s'applique le principe de subsidiarité et qui laissent (en principe) aux États membres un large pouvoir discrétionnaire pour les définir, les organiser et les financer.
- 4.5 Cependant, dans l'exercice de cette liberté, les États membres doivent tenir compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, selon laquelle la quasi-totalité des services prestés dans le domaine social (à l'exception des régimes de sécurité sociale basés sur la solidarité) sont considérés comme des activités économiques.
- 4.6 En conséquence, à défaut d'un cadre juridique spécifique pour le logement social, les dispositions communautaires traitant des services d'intérêt économique général, notamment l'article 14 du TFUE et le Protocole 26 annexé au traité de Lisbonne, s'appliquent au logement social.
- 4.7 Il s'ensuit que l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans celles du champ d'application des traités, doivent veiller à ce que la mise à disposition de logements sociaux fonctionne sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions.
- 4.8 D'importants moyens européens de financement pour cofinancer des constructions ou des rénovations thermiques de logements sociaux et de logements adaptés en faveur de communautés marginalisées sont accessibles aux opérateurs du logement social, notamment par le biais de fonds européens⁷, de la BEI, de la Banque de développement du Conseil de l'Europe, par le plan Juncker 2 d'investissements stratégiques, le fonds d'investissement à créer dans le cadre du pacte vert pour l'Europe et du plan de relance «NextGenerationEU», notamment du fonds de transition juste, de REACT-EU et de InvestEU.

⁵ [Décision de la Commission du 20 décembre 2011](#) relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

⁶ COM(2006) 177 final «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne – Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne».

⁷ (Feder, FSE, Interreg).

Ainsi, la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement (FEI) accordent des prêts à long terme visant à soutenir les opérateurs de logements sociaux, les partenariats public-privé (PPP), les structures d'agrégation, les banques intermédiaires et les sociétés de projet. Dans certains cas, la prise de risque plus élevée nécessite une aide au titre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS). Il convient dès lors de rendre lisibles ces investissements de long terme en infrastructures sociales pour les citoyens européens.

- 4.9 Le projet de plan «bâtiment» du pacte vert et de son objectif de «vague de rénovation thermique» des bâtiments, et notamment des logements sociaux et privés, devra également se décliner sous la forme d'un fonds d'investissements spécifique et d'un soutien à la structuration de filières locales de rénovation thermique, qui sont créatrices d'emplois locaux et sources d'économies d'échelle, à l'exemple du projet «EnergieSprong» cofinancé par l'UE.
- 4.10 Au niveau des États membres, il existe toute une série de mesures pour promouvoir un habitat durable, entre autres, par la construction de logements à coût modéré, des aides individuelles qui contribuent à la constitution du capital de départ nécessaire pour l'octroi d'un prêt immobilier, visent à diminuer la charge mensuelle de remboursement d'un prêt immobilier, aident les ménages les plus défavorisés à louer un logement décent approprié ou encouragent l'assainissement énergétique durable des bâtiments d'habitation et l'exploitation des énergies renouvelables. Cependant, au niveau des États membres, les politiques incitatives ou fiscales ne sont pas coordonnées et ne favorisent pas toujours la mixité sociale de l'habitat. En outre, chaque État membre devrait offrir un service indépendant fournissant un maximum d'informations et de conseils concernant tout type de renseignements sur le plan des aides au logement destinés aux particuliers et des aides étatiques pour les promoteurs publics et privés dans le cadre des constructions d'ensembles de logements subventionnés.
- 4.11 Toutes ces initiatives et aides n'arrivent toutefois pas à résoudre la pénurie de logements abordables et décents. Voilà pourquoi le CESE estime que la Commission devrait proposer un plan d'action européen du logement décent et abordable, dans le cadre de la mise en œuvre du principe n°19 du socle européen des droits sociaux et du futur plan «bâtiment» du pacte vert.

5. **Un plan d'action européen du logement décent et abordable: un investissement de long terme pour une Europe plus proche de ses citoyens et de ses territoires**

- 5.1 Même si la politique de logement demeure de la compétence des États membres, la pénurie de logements appropriés à laquelle l'UE est confrontée requiert un plan d'action européen du logement décent et abordable qui couvre un ensemble cohérent et lisible de mesures contribuant à aider les États membres, les régions et les villes européennes à relancer durablement l'offre de logements sociaux et abordables dans les marchés locaux du logement concernés, tout en renforçant leur performance énergétique.
- 5.2 Au niveau européen, il n'existe pas de définition universelle d'un réel droit au logement dans la mesure où toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières n'a droit qu'à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir. En outre, en l'absence d'une offre de logements adéquate, un droit au logement, même opposable, reste

théorique. Le CESE demande dès lors la consécration d'un réel droit au logement dans le droit communautaire.

- 5.3 La Commission doit veiller à ce qu'un tel droit soit accompagné d'une politique volontariste de soutien aux investissements de long terme nécessaires à la programmation publique d'une offre de logements sociaux et abordables, dans laquelle la mixité sociale et des normes minimales de qualité soient la règle générale. Le CESE demande que le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, statuant par voie de règlement sectoriel conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les principes et fixent les conditions pour fournir, faire réaliser et financer des logements abordables, conformément à l'article 14 du TFUE.
- 5.4 La Commission devra procéder à une révision de la décision sur les services d'intérêt économique général concernant le groupe cible de bénéficiaires d'un droit au logement social et préciser que la politique de logement ne peut se limiter au seul objectif d'aider les personnes gravitant autour du risque de pauvreté, mais doit garantir un logement décent, abordable et payable dans la durée à tout citoyen, y compris les sans-abri et victimes de la pénurie européenne de logements appropriés. En outre, il y a lieu de prévoir des dispositions régulant la rétention spéculative de logements vides et de terrains à bâtir et un encadrement des pratiques de vacances locatives, en dissociant la propriété du logement de son usage, lequel relève du bien commun, de l'intérêt général et doit pouvoir faire l'objet d'un encadrement spécifique afin de le rendre accessible.
- 5.5 De même la Commission devrait proposer une définition commune d'un logement abordable et du surcoût de logement, ainsi qu'une méthodologie harmonisée d'évaluation des charges de logement excessives.
- 5.6 Sur base du rapport que les États membres devront soumettre au Comité européen du risque systémique en 2020 concernant les mesures de la surévaluation potentielle des prix de l'immobilier et les actions entreprises à la suite des recommandations du CERS, ou des justifications à apporter en cas d'inaction en la matière, il est crucial de détecter très tôt les vulnérabilités susceptibles d'entraîner des crises financières. Le CESE estime que ledit rapport devra être amendé en 2021 par un autre, qui le complétera en montrant les éventuelles conséquences dues à la crise de la COVID-19.
- 5.7 Le CESE approuve dans ce contexte l'initiative de la Commission visant à établir un lien entre le socle européen des droits sociaux et le semestre européen, ce qui, dans le domaine de la politique du logement, devrait se traduire par un meilleur suivi de la réforme du logement social, de l'accessibilité et du caractère abordable des logements, ainsi que de l'efficacité des allocations de logement, mais il insiste pour que les représentants de la société civile organisée soient consultés préalablement à l'adoption des recommandations par pays du Semestre européen en matière de politique du logement.
- 5.8 La proposition de révision de la politique de cohésion européenne pour la période 2021-2027, en cours de discussion au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen, vise à porter de 2,2 à 4 milliards d'euros le budget du logement social. Le CESE plaide pour une plus grande marge de manœuvre en faveur de l'investissement de long terme dans les infrastructures

sociales et pour son exclusion des comptes de l'administration publique lors du calcul du déficit public. L'UE ne peut d'un côté inciter les États membres à assurer le niveau requis de réinvestissement dans les infrastructures sociales et, de l'autre, plafonner ces investissements au titre du pacte de stabilité et de croissance.

- 5.9 La création d'un «fonds européen d'investissement dans le logement abordable», destiné à la création et au maintien de logements, permettrait à l'UE de rendre ses actions et ses politiques plus lisibles et cohérentes pour les citoyens européens, notamment dans le cadre du futur plan «bâtiment» du pacte vert et du futur plan d'action du socle européen des droits sociaux.
- 5.10 Le CESE demande à la Commission d'organiser, sur une base annuelle, un sommet européen du logement abordable réunissant l'ensemble des parties prenantes pour examiner la mise en œuvre et le suivi de ce plan d'action européen pour un logement abordable, à l'aide d'un rapport annuel sur l'état du logement dans l'UE.
- 5.11 Enfin, le CESE estime que le «logement social» est souvent l'objet de préjugés s'il ne s'inscrit pas dans une mission d'intérêt général de mixité, de diversité et d'inclusion sociales; il tient à rappeler la contribution que l'investissement dans le logement social apporte au développement de l'emploi et à la transition écologique.

Bruxelles, le 16 septembre 2020

Luca JAHIER
Président du Comité économique et social européen
