



**10^e REGARD SUR
LE MAL-LOGEMENT
EN EUROPE**

2025

Fondation pour le Logement - FEANTSA



**CE RAPPORT
A ÉTÉ RÉALISÉ
PAR LA FEANTSA
ET LA FONDATION
POUR LE LOGEMENT**

COORDINATION

- # Margaux Charbonnier
- # Sarah Coupechoux

**ONT CONTRIBUÉ
À SA RÉALISATION**

- # Charifa Mahamoud
- # Ruth Owen
- # Freek Spinnewijn
- # Ioana Vlad
- # Dora Welker

REMERCIEMENTS

**NOUS REMERCIONS ÉGALEMENT CELLES ET CEUX QUI ONT CONTRIBUÉ
À NOURRIR SON CONTENU ET SA DIFFUSION**

- # Rocío Urías Martínez, Bryony Martin, Angèle Roblot, Henry Moncany et les équipes de la FEANTSA et de la Fondation pour Le Logement
- # Les membres du Conseil d'Administration de la FEANTSA et son président Jules van Dam, les organisations membres de la FEANTSA
- # Toutes les personnes et partenaires ayant contribué par questionnaire, interview ou témoignage au rapport, en particulier Teija Ojankoski (Y-Säätiö, Finlande), Jakub Wilcek (Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Pologne), Boróka Fehér (BMSZKI, Hongrie), Lars Benjaminsen (The Danish Center for Social Science Research, Danemark), Franziska Sielker (TU Wien, Autriche), Melanie Schmit (HF4Y, Pays-Bas), Maarten Davelaar & Dorieke Wewerinke (HU University of Applied Sciences Utrecht, Pays-Bas), Kjell Larsson (Swedish City Missions, Suède), Angeliki Nikolettou & Maria Nikolaou (Emphasis Non-Profit, Grèce), Asociatia Casa Ioana (Roumanie), Róttín, félagasamtök (Islande), BAWO - Wohnen für alle (Autriche), Sofia Oikonomidou (municipalité d'Athènes, Grèce), Martin Kositzka (BAG Wohnungslosenhilfe e. V., Allemagne), CASA - Centro de Apoio ao Sem Abrigo (Portugal), Bart Claes (CAW, Belgique), Lucia Fiorillo, Alessandro Pezzoni & Caterina Cortese (fio.PSD, Italie), Juan Rodilla (SJD Valencia, Espagne), Catherine McGillycuddy (Irish Council for Social Housing, Irlande).

TRADUCTION

- # Elizabeth Hayes et Tara Horan

CRÉATION GRAPHIQUE & RÉALISATION

- # Genaro Studio

SEPTEMBRE 2025



**10^e REGARD SUR
LE MAL-LOGEMENT
EN EUROPE**

2025



EDITO- RIAL

La publication de cette dixième édition du Regard sur le Mal-Logement en Europe par la FEANTSA et la Fondation pour le Logement des Défavorisés intervient dans un contexte politique inédit. La crise est devenue si grave – ou la prise de conscience si forte – que l'Union européenne affirme désormais sa volonté d'agir sur le logement, alors même qu'il ne s'agit pas d'une compétence communautaire au sens strict. Ce tournant marque une évolution fondamentale vers une approche volontariste de renforcement des moyens en faveur de l'accès au logement. La crise que nous dénonçons depuis des années semble enfin reconnue comme une priorité politique.

Cependant, si cette mobilisation est encourageante, nous devons rester vigilant.e.s à la manière dont le débat est posé. Le concept de « logement abordable » est en effet profondément ambigu. Si à première vue, il paraît aller de soi qu'il constitue une réponse au mal-logement, certaines interprétations posent question. Dans les débats européens en particulier, le

logement abordable est souvent envisagé comme un nouveau segment de marché à destination des classes moyennes, distinct du logement social destiné, quant à lui, aux plus défavorisés. Dans plusieurs pays, l'émergence de cette notion s'est accompagné d'un glissement progressif de la politique publique du logement vers une approche financiarisée, et d'un rétrécissement de l'offre accessible aux ménages les plus vulnérables. Le risque est en effet de voir les financements publics s'orienter vers un segment « intermédiaire » afin de stimuler les investissements privés, au détriment des logements à bas loyers, pourtant indispensables pour répondre à l'ensemble des besoins. Le choc de l'offre ne suffira pas ; il n'y aura pas de « ruissellement » automatique. Le futur Plan européen doit donc garantir que les plus vulnérables soient au cœur des priorités.

Avec ce rapport, nous souhaitons contribuer à une évaluation objective des besoins comme point de départ pour l'action européenne face à la crise du logement. L'Europe doit veiller à ce que personne ne soit laissé de

côté. L'objectif doit être de répondre aux besoins des ménages se trouvant dans l'impossibilité de se loger du fait de l'insuffisance de leurs ressources, tout en ciblant d'abord les plus pauvres, qui sont les premiers touchés par la crise du logement et pour lesquels la situation demeure alarmante. Le sans-abrisme continue de progresser dans la plupart des pays européens. Cette réalité témoigne de l'incapacité persistante des États membres à faire du logement un droit effectif et appelle des engagements politiques forts au premier rang desquels garantir que plus personne ne dorme à la rue.

Cette urgence sociale s'inscrit dans un contexte politique marqué par la montée des partis populistes et d'extrême droite dans un nombre croissant d'États membres. Leur arrivée au pouvoir s'accompagne souvent d'un recul des politiques sociales, d'un durcissement des politiques migratoire et d'une remise en cause du soutien aux associations. La fragilisation de l'État providence et la montée en puissance du populisme constituent deux phénomènes qui s'alimentent mutuellement. Face à cette dynamique inquiétante, l'Union européenne a la responsabilité de s'engager dans une voie différente, en redonnant du sens au projet social européen. L'exemple américain, marqué par une explosion du sans-abrisme et un retour décomplexé des pratiques punitives, montre jusqu'où peut conduire le délitement de l'État providence et le manque d'action face au défi du mal logement.

Les questions de pauvreté et de logement étaient au cœur du discours sur l'état de l'Union prononcé par Ursula von der Leyen le 10 septembre 2025. La Présidence de la Commission a notamment souligné qu'« il y a huit ans, le Socle européen des droits sociaux a fait du logement un droit en Europe » et qu'« il [était] temps de transformer cette promesse en réalité. » Elle a également reconnu que la crise du logement est d'abord une crise sociale et que le logement est une question de dignité, ouvrant la voie à un véritable changement de paradigme : considérer enfin le logement comme un droit fondamental, dont la mise en œuvre suppose de changer certaines règles du jeu. L'année 2026 peut être celle où l'Europe démontre sa capacité à aller plus loin dans la lutte contre le mal-logement et l'exclusion. Nous appelons la Commission à saisir cette opportunité historique – marquée par l'élaboration d'un Plan pour le logement abordable et d'une Stratégie européenne de lutte contre la pauvreté – pour faire du droit à un logement digne et de la lutte contre le sans-abrisme des priorités absolues, au nom du principe de dignité.

Freek Spinnewijn

Directeur de la FEANTSA

Christophe Robert

Délégué Général de la Fondation pour le logement des Défavorisés

SOMMAIRE

CHAP. 1

ÉTAT DES LIEUX : SANS DOMICILE EN EUROPE	10
1. Quatre ans après la Déclaration de Lisbonne : une nouvelle mandature politique et des incertitudes sur l'avenir de la plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme.....	10
2. Données sur le sans-abrisme en Europe : des avancées significatives mais des efforts qui doivent se poursuivre.....	12
Une dynamique européenne et des avancées méthodologiques significatives.....	12
Inventaire des données disponibles.....	15
Des chiffres à interpréter avec précaution.....	20
3. Des évolutions nationales inquiétantes.....	21
Finlande : des coupes budgétaires aux conséquences dramatiques.....	21
Danemark : hausse du nombre de sans abri de plus de 60 ans.....	23
Irlande : + 300 % de personnes sans domicile en 10 ans.....	24
Hongrie : coupe budgétaire, population sans abri vieillissante et extrême pauvreté.....	26
4. De nouvelles données européennes sur le sans-abrisme.....	28
Nouveau module ad hoc sur les difficultés de logement dans l'enquête EU-SILC.....	28
Nouveau recensement 2021 : des avancées mais toujours un manque de fiabilité des données sur le sans abrisme.....	31
Des stratégies de lutte contre le sans-abrisme encore très inégales et insuffisantes : les stratégies nationales vues par les associations de terrain.....	34

CHAP. 2

LE LOGEMENT ABORDABLE : UNE RÉPONSE AU MAL-LOGEMENT ?	45
INTRODUCTION	46
1. Les ambiguïtés du logement abordable.....	48
L'approche par les droits humains.....	48
Des mesures de l'abordabilité des logements dominantes à interroger.....	49
L'abordabilité au service de la segmentation du marché : un concept dévoyé.....	51
2. Du logement social au logement abordable : un glissement problématique.....	52
France : une financiarisation « à petits pas » du logement social et intermédiaire.....	53
Royaume-Uni : un laboratoire de la transformation du logement social.....	56
Du logement social au logement « quasi-marchand » : la trajectoire italienne.....	57
Le paradoxe suédois : les limites du modèle universaliste en période de pénurie.....	58
Synthèse : des mécanismes convergents.....	59
Le piège du logement dit « abordable ».....	59
3. Les besoins en logement abordable à l'épreuve du réel.....	62
Une crise du logement qui s'intensifie, malgré l'absence d'indicateurs partagés.....	62
Une surexposition manifeste des ménages les plus modestes.....	63
Des disparités territoriales significatives.....	64

4.	Les facteurs de vulnérabilité au coût du logement.....	67
	Le statut d'occupation : un facteur déterminant.....	67
	La composition familiale : un facteur de vulnérabilité spécifique.....	68
	L'âge : au-delà du mythe de la « génération loyer ».....	68
	Des prix du logement devenus insoutenables pour les ménages modestes dans de nombreuses villes européennes.....	69
	Une précarité qui s'étend au-delà des aspects financiers.....	72
	Des conséquences sociales alarmantes pour les ménages modestes.....	74
	Estimer les besoins en logements : un enjeu central mais encore insuffisamment maîtrisé.....	75
5.	Zoom sur des bonnes pratiques européennes en matière de logement réellement abordable.....	78
	Production de logement très abordable.....	79
	Accès au logement pour les ménages très modestes.....	81
	Politiques d'attribution ciblées.....	82
	Agences immobilières sociales et foncières solidaires.....	83
	Modèles Housing First.....	84
6.	Conclusion.....	85

CHAP. 3

INDEX EUROPÉEN DU MAL-LOGEMENT 2025	89
1. Propos liminaires.....	91
2. Une hausse spectaculaire des dépenses de construction largement portée par l'Italie.....	92
3. Des prix du logement qui repartent à la hausse.....	95
4. Des taux d'effort importants.....	98
5. Des ménages sous pression financière.....	104
6. Une précarité énergétique qui s'accroît malgré la stabilisation des prix.....	107
7. Des conditions de logement indignes en Europe : une réalité persistante.....	111

CHAP. 4

RECOMMANDATIONS POUR LE PLAN EUROPÉEN POUR LE LOGEMENT ABORDABLE	119
1. Respecter la subsidiarité.....	120
2. Prioriser les besoins en logements.....	120
3. Tenir l'engagement européen de lutte contre le sans-abrisme.....	121
4. Protéger et promouvoir le logement social.....	122
5. Assurer des financements européens suffisants.....	123
6. Fixer des normes minimales pour la protection des locataires.....	124
7. Faire de la gouvernance économique un levier pour lutter contre la crise du logement.....	124
8. Assurer une transition socialement juste du parc de logements européen.....	124
9. Soutenir le secteur à but non lucratif.....	125
10. Aller au-delà de l'offre de logements.....	125

ANNEXE	126
---------------------	------------

LES CHIFFRES CLÉS DU MAL-LOGEMENT EN EUROPE	146
--	------------





CHAP. 1

ÉTAT DES LIEUX
SANS DOMICILE
EN EUROPE

9

1.

QUATRE ANS APRÈS LA DÉCLARATION DE LISBONNE : UNE NOUVELLE MANDATURE POLITIQUE ET DES INCERTITUDES SUR L'AVENIR DE LA PLATEFORME EUROPÉENNE DE LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME

L'installation d'une nouvelle équipe de commissaires européens sous la présidence d'Ursula von der Leyen pour un second mandat (2024-2029) ouvre une nouvelle séquence politique pour l'Union européenne. Ce renouvellement politique invite à revenir brièvement sur les dynamiques européennes engagées ces dernières années en matière de lutte contre le sans-abrisme, dans un contexte où les avancées restent fragiles et les incertitudes nombreuses.

La Déclaration de Lisbonne et le lancement de la Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme (EPOCH) en mars 2021 ont marqué une rupture historique : jamais auparavant la Commission européenne n'avait pris une initiative dédiée à cette problématique. Dans ce cadre, les 27 États membres se sont collectivement engagés à « œuvrer ensemble pour mettre fin au sans-abrisme d'ici 2030 »¹. Sous la présidence d'Yves Leterme, EPOCH s'est structurée autour de trois piliers : le développement de données comparables et robustes ainsi que l'analyse et le suivi des politiques mises en œuvre, l'apprentissage mutuel et l'amélioration de l'accès au financement.

Trois ans plus tard, la publication des travaux de l'OCDE², le projet pilote de comptage européen³, ainsi que les nombreuses activités d'apprentissage mutuel témoignent d'une dynamique bien réelle. Dans plusieurs pays, cette impulsion européenne a également soutenu la mise en place ou le renforcement de stratégies nationales, même si la qualité et l'ambition de ces dernières restent très variables d'un État membre à l'autre. Si l'objectif de mettre fin au sans-abrisme d'ici 2030 apparaît peu réaliste, il est en revanche possible – et nécessaire – d'investir massivement dans les politiques publiques afin de créer les conditions d'une réduction structurelle du phénomène. Cela suppose notamment de consolider les travaux engagés dans le cadre d'EPOCH et de leur donner les moyens de se poursuivre.

Pourtant, alors que débute une nouvelle mandature européenne, l'avenir de la plateforme semble aujourd'hui particulièrement incertain. La Commission a certes annoncé le lancement prochain de trois grandes initiatives sociales – une stratégie européenne de lutte contre la pauvreté, un nouveau plan d'action sur le socle européen des droits sociaux, et un plan européen pour le logement abordable – qui pourraient offrir un levier pour prolonger les efforts engagés. Toutefois, s'agissant du futur d'EPOCH en tant que tel, de nombreuses incertitudes persistent. Au-delà de la question des financements mobilisables à court et moyen terme qui reste aujourd'hui en suspens, l'avenir de la gouvernance et des activités d'apprentissage associant les acteurs du terrain est actuellement très incertain, alors même que ces deux composantes semblent indispensables pour garantir l'impact d'EPOCH.

Ces interrogations s'inscrivent dans un contexte politique européen particulièrement préoccupant, marqué par la montée des partis d'extrême droite et populistes dans un nombre croissant d'États membres. Dans plusieurs pays, leur

arrivée au pouvoir ou leur participation à des coalitions gouvernementales s'est traduite par un recul des politiques sociales, un durcissement des mesures migratoires, ainsi qu'une remise en cause des financements accordés aux associations de terrain. En **Italie**, la suppression du revenu de citoyenneté et les politiques répressives envers les populations exilées et roms s'inscrivent dans ce cadre, tandis qu'en **Finlande**, les coupes dans les aides sociales ont provoqué, pour la première fois depuis une décennie, une hausse du sans-abrisme. En **Hongrie**, le climat de répression à l'égard de la société civile a conduit certaines organisations œuvrant auprès des personnes sans domicile à renoncer aux financements publics pour préserver leur indépendance, tandis qu'une nouvelle proposition de loi datant de mai 2025 menace d'interdire tout financement venant de l'étranger aux ONG ouvertement critiques du gouvernement. Au niveau européen, le rôle de la société civile dans l'élaboration de la politique européenne est remise en question au sein du Parlement⁴.

2. DONNÉES SUR LE SANS-ABRISME EN EUROPE : DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES MAIS DES EFFORTS QUI DOIVENT SE POURSUIVRE

Une dynamique européenne et des avancées méthodologiques significatives

Ces dernières années, **plusieurs pays européens ont engagé un travail de fond** pour mieux appréhender statistiquement les phénomènes de mal logement. Ce mouvement, encore inégal selon les pays, s'inscrit dans un double objectif : améliorer la couverture des dispositifs de comptage et tendre vers une harmonisation des définitions et des méthodes. Dans un contexte où l'absence de données fiables et comparables constitue un frein majeur à l'élaboration de politiques publiques efficaces, ces avancées apparaissent décisives.

En **Belgique**, le développement d'un protocole de dénombrement fondé sur la typologie ETHOS Light a permis de structurer une approche commune à l'ensemble du territoire. Depuis 2022, le dénombrement belge distingue ainsi six catégories de sans-abrisme : les personnes vivant dans la rue, en hébergement d'urgence, dans des structures pour sans-abri, quittant une institution, vivant dans des logements non conventionnels, ou hébergées temporairement chez des proches. Une septième catégorie a été ajoutée pour prendre compte les personnes menacées d'expulsion, c'est-à-dire les personnes encore logées, mais dont l'expulsion est imminente. À Bruxelles, le nombre de personnes recensées est passé de 1 724 en 2008 à 9 777 en 2024, soit une hausse de 467 %⁵. Cette évolution reflète à la fois la dégradation des conditions d'accès au loge-

ment et l'affinement progressif du recensement. L'implication d'un vaste réseau de services – allant des accueils de jour aux établissements de santé, en passant par les restaurants solidaires, les organismes de logement social ou les centres pour réfugiés – a également permis de mieux capter les formes plus diffuses ou invisibles du sans-abrisme. Par exemple, la participation de partenaires comme la STIB (Société des transports intercommunaux de Bruxelles), la SNCB (Société nationale des chemins de fer belges) et les sociétés de parking permet de faciliter le comptage des personnes dans les gares, les stations de métro et d'autres infrastructures publiques, souvent difficilement accessible.

Aux **Pays-Bas**, la diffusion des « dénombrements ETHOS », inspirés par les expériences belges et portés par l'Université des sciences appliquées de Utrecht (HU) en lien avec la fondation Kansfonds, a permis de remettre en question les chiffres officiels produits par le bureau national de la statistique. Cette initiative a contribué à ouvrir un débat nécessaire sur les angles morts des dénombrements institutionnels, qui tendent à invisibiliser certains publics - notamment les enfants, les personnes âgées de plus de soixante-cinq ans, les femmes et les personnes en situation irrégulière - et sur la sous-représentation de certaines formes d'exclusion du logement. Elle témoigne par ailleurs du rôle majeur des acteurs académiques et associatifs dans la production de données qualitatives et alternatives, permettant aux institutions de faire évoluer leurs pratiques.

En **Allemagne**, les autorités ont consolidé un double dispositif de collecte. D'une part, un recen-

sement annuel fournit des comptages (*point-in-time*) des personnes hébergées dans des centres d'hébergement pour personnes sans-abri. D'autre part, une enquête biennale couvre les personnes vivant à la rue ou temporairement chez des tiers, en s'appuyant sur un large réseau de structures : centres de jour, banques alimentaires, services de santé, etc. L'édition la plus récente, publiée en juillet 2024, s'accompagne d'un rapport analytique approfondi, comme l'exige désormais une loi fédérale. Cette enquête qualitative permet, au-delà d'un décompte purement quantitatif, de s'attarder sur le parcours des personnes, notamment sur les problématiques de santé, les expériences de violence et les discriminations vécues par les personnes sans-abri et propose un chapitre dédié à la situation des personnes sans domicile issues de l'immigration, notamment celles originaires d'Europe de l'Est, afin d'examiner plus en profondeur leur situation de vie⁶.

Ces efforts nationaux s'inscrivent dans une dynamique européenne plus large. La typologie ETHOS Light, élaborée par la FEANTSA en 2007, s'est progressivement imposée comme une « langue commune » pour qualifier les différentes situations d'exclusion du logement, grâce à un important travail de promotion mené par la FEANTSA auprès des institutions européennes et des États membres, notamment dans le cadre de la plateforme EPOCH.

Plusieurs projets soutenus par la Commission européenne en ont consolidé l'usage, à commencer par le projet **European Homelessness Counts**, mis en œuvre dans le cadre de la Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme (EPOCH). Lancé en 2024, ce projet pilote constitue une tentative ambitieuse d'harmonisation méthodologique à l'échelle de l'UE. Coordonnant à terme des comptages dans 35 villes de 20 États membres sur deux ans, le projet vise à résoudre un paradoxe fondamental : concilier l'appropriation locale des démarches de comptage

avec le développement d'une méthodologie commune permettant de produire des données comparables.

Pour répondre à cette double exigence, le projet a développé une approche dite « modulaire » proposant trois niveaux d'engagement progressifs : un comptage « de base » qui combine décomptes de rue et données administratives pour couvrir les catégories ETHOS Light 1-3 ; un comptage « élaboré » qui ajoute des enquêtes par questionnaire standardisé pour affiner les profils ; un comptage dit « compréhensif » qui étend l'approche à l'ensemble des catégories ETHOS Light en mobilisant un réseau élargi de services susceptibles d'être en contact avec les personnes sans-domicile. Cette gradation permet aux villes de s'engager selon leurs capacités et leur contexte local, des métropoles dotées de systèmes administratifs sophistiqués comme Dublin aux villes moins expérimentées comme Catane, tout en préservant la comparabilité des résultats.

Au-delà des résultats en tant que tels qui sont exposés dans des rapports détaillés élaborés pour chacune des 15 villes investiguées⁷, les conclusions du rapport global⁸ réalisé à l'issue de la première année du projet mettent en avant plusieurs éléments d'analyse et d'enseignements transversaux, parmi lesquels on peut citer :

- La nécessaire prise en compte du « paradoxe des services » (*service paradox*), un phénomène bien documenté par la recherche sur le sans-abrisme : les villes mieux dotées en structures d'hébergement enregistrent mécaniquement des chiffres plus élevés pour les catégories ETHOS Light 2 et 3, non pas parce que le sans-abrisme y est plus important, mais parce que l'offre de services le rend plus visible statistiquement. Cette distorsion entraîne les chercheurs de l'*European Homeless Count* à plaider pour des méthodes mixtes combinant données administratives, enquêtes et comptages sur le terrain.

- Les limites intrinsèques des dénombrements ponctuels (*point-in-time*), qui ne permettent pas de rendre compte de la nature dynamique du sans-abrisme, et tendent à sous-estimer le sans-abrisme de courte durée, et à surreprésenter à l'inverse les situations de sans-abrisme chroniques, créant une image potentiellement trompeuse du phénomène. Ce biais méthodologique souligne la nécessité d'intégrer des approches qualitatives permettant de contextualiser les données brutes et d'appréhender plus finement les dynamiques du sans-abrisme.
 - La nécessité de contextualiser les résultats obtenus, pour les interpréter avec justesse. Les conclusions du rapport évoquent notamment le rôle déterminant des réglementations locales sur les données recueillies : lorsque les gouvernements locaux sont légalement tenus de fournir un hébergement à certains groupes de personnes sans-abri, le nombre de personnes relevant d'ETHOS Light 3 est significativement plus élevé. L'Irlande et l'Allemagne illustrent bien ce cas de figure : dans ces pays, les autorités locales ont l'obligation légale d'héberger les personnes sans abri, y compris lorsque les centres spécialisés sont complets, ce qui les conduit à mobiliser des solutions alternatives telles que les B&B ou les hôtels.
 - Un enjeu fondamental lié au caractère inclusif des données recueillies sur le sans-abrisme. Bien que la typologie ETHOS Light repose sur la situation de logement, certaines villes excluent systématiquement certaines personnes du décompte en fonction de leur statut administratif. C'est notamment le cas des demandeurs de protection internationale, souvent écartés au motif que leur prise en charge ne relèverait pas de la responsabilité municipale.
 - La délicate construction d'un système de comptage harmonisé, dans un contexte où le développement des dispositifs statistiques varie fortement d'un pays à l'autre. Certains, comme le **Danemark** ou l'**Allemagne**, disposent en effet depuis plusieurs années de méthodologies nationales bien structurées, tandis que d'autres n'en sont qu'aux prémices du développement. Dans ce contexte, la mise en œuvre d'une approche commune suppose notamment de démontrer concrètement sa valeur ajoutée pour les pays déjà outillés, tout en veillant à sa compatibilité avec les cadres existants.
- Parmi les principales avancées réalisées à l'échelle européenne, on peut également citer les travaux importants réalisés par l'OCDE, qui s'inscrivent également dans le cadre du premier axe de travail d'EPOCH visant le développement de données comparables et robustes et l'analyse des politiques sur le sans-abrisme et se déclinent en trois chantiers majeurs :
- La « **Boîte à outils pour la lutte contre le sans-abrisme** »⁹ : conçue pour "fournir des orientations aux responsables publics pour prévenir le sans-abrisme, aider les personnes sans domicile et leur proposer des solutions durables", elle se veut "tout à la fois une feuille de route et une ressource" pour l'ensemble des acteurs mobilisés dans ce domaine. Structurée autour de neuf modules organisés en trois thèmes principaux, elle propose des recommandations méthodologiques pour chaque phase du processus d'élaboration de politiques de lutte contre le sans-abrisme : définir l'orientation stratégique, mobiliser les parties prenantes et donner forme à la politique (module 1) ; renforcer la mesure et l'évaluation du sans-abrisme (module 2) ; intégrer le suivi et l'évaluation systématiques (module 3) ; faire primer la prévention (module 4) ; développer des solutions de logement pérennes et généraliser les modèles "Logement d'abord" (module 5) ; fournir des services d'accompagnement personnalisés et accessibles (module 6) ; reconnaître l'importance de structures, de systèmes et de communications efficaces pour mettre en œuvre les

politiques publiques, notamment en matière de financement et d'alignement des structures incitatives (module 7), renforcer la conduite, la coordination et les capacités (module 8), et gérer l'économie politique de la réforme pour mettre un terme au sans-abrisme de manière concrète (module 9).

- Des « **Notes pays** »¹⁰ **détaillées couvrant 40 pays de l'OCDE et de l'UE**, et fournissant un résumé systématique des données disponibles sur le sans-abrisme et des méthodes de collecte employées dans chaque contexte national.
- Le « **Cadre de suivi pour mesurer le sans-abrisme dans les pays de l'OCDE et de l'UE** »¹¹, qui vise à « soutenir les pays dans le renforcement de leurs dispositifs de mesure et du suivi du sans-abrisme ». Structuré en trois sections, le document revient d'abord sur les principaux enjeux méthodologiques liés à la mesure du sans-abrisme et à la comparaison des données entre pays ; il analyse ensuite les six méthodes les plus couramment utilisées pour collecter les données sur le sans-abrisme : comptages de rue, méthodes s'appuyant sur les services, recensements de la population et enquêtes ménages, données administratives, techniques d'échantillonnage avancées, et listes nominatives ou systèmes de gestion de l'information. La troisième section propose neuf recommandations pour renforcer la collecte de données, illustrées par des exemples de mis en œuvre dans des pays de l'OCDE et de l'UE.

S'il reste encore de nombreuses marges de progression, ces évolutions traduisent une volonté croissante d'améliorer la mesure du sans-abrisme et de donner aux décideurs publics les outils nécessaires pour élaborer des politiques plus efficaces. Ces travaux soulignent également la nécessité d'aller au-delà du simple dénombrement pour appréhender la nature véritablement dynamique du sans-abrisme. Mesurer par exemple les sorties du sans-abrisme, docu-

menter les parcours individuels et analyser les allers-retours éventuels entre différentes situations de mal-logement s'avère indispensable, non seulement pour comprendre les trajectoires des personnes, mais aussi pour évaluer l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre.

Inventaire des données disponibles

Le tableau suivant propose un inventaire actualisé des données disponibles sur l'exclusion du logement en Europe. Il diffère partiellement de celui réalisé par l'OCDE dans le cadre du questionnaire QuASH¹². Il distingue également deux types de méthodologie : les dénombrements (*point-in-time*) qui permettent de produire un instantané de la situation de l'exclusion du logement à un moment précis (*bleu*), et les enregistrements statistiques (*flow*) effectués sur une longue période qui fournissent des moyennes ou des données de prévalence (*vert*). Les résultats des enquêtes jugées trop datées ou pas assez robustes n'ont pas été retenus – ce qui explique l'absence de chiffres pour la Bulgarie, Chypre, la Grèce, Malte et la Croatie. Pour tous les pays listés, la source, la méthode, la date, la durée et les résultats de l'enquête sont renseignés¹³. Si possible, les données propres à chaque situation d'exclusion du logement couverte ont été réorganisées pour correspondre aux catégories ETHOS Light. Lorsque les situations dans lesquelles se trouvent les personnes n'ont pu être déterminées avec précision, les chiffres ont été considérés comme relevant de plusieurs catégories. Les données renvoyant aux situations de vie non décrites par ETHOS Light ont quant à elles été regroupées dans une catégorie « Autre ».

DONNÉES SUR L'EXCLUSION DU LOGEMENT STATISTIQUES ISSUES DES ENQUÊTES RÉCENTES, TYPES DE COMPTAGE ET DÉTAILS PAR CATÉGORIE ETHOS LIGHT

Pays	Année	Méthode	Période	Détails
Allemagne	2024	Dénombrement Enquête	1 nuit 1 semaine	Le recensement, qui couvre les personnes dans les centres d'hébergement, est complété par l'extrapolation des résultats d'un comptage local des personnes à la rue et chez des tiers
Autriche	2022	Enregistrement	1 année	Les données collectées portent sur les personnes inscrites comme sans domicile au registre central de la population et sur celles répertoriées par certains services d'hébergement durant l'année
Belgique	2022 2023	Dénombrement Extrapolation	1 nuit 1 semaine	Les chiffres sont issus d'une compilation des résultats des dénombrements point-in-time (comptages nocturnes et recueils statistiques) menés dans plusieurs agglomérations
Danemark	2024	Dénombrement	1 semaine	L'enquête nationale bisannuelle par questionnaire couvre les personnes sans domicile connues des centres d'hébergement, des services médico-sociaux et des autorités locales
Espagne	2022	Dénombrement Extrapolation	6 semaines	Les données collectées portent sur un échantillon représentatif de personnes majeures fréquentant les centres d'hébergement et les restaurants sociaux implantés dans les grandes villes
Estonie	2021	Enregistrement	1 année	Les chiffres enregistrés annuellement concernent exclusivement les personnes qui n'ont pas de domiciliation officielle et ont recours à des services d'hébergement temporaire
Finlande	2024	Dénombrement	1 nuit	Le dénombrement consiste en une compilation des données recueillies par les municipalités à partir des registres des services d'aide sociale et des demandes de logements sociaux
France	2023	Dénombrement	1 nuit	Les données témoignent de la capacité d'accueil en hébergement et en logement temporaires, soit le nombre de places disponibles dans les centres d'urgence, d'insertion et de stabilisation
Hongrie	2024	Dénombrement	1 nuit	L'enquête annuelle par questionnaire permet d'atteindre une partie des personnes à la rue et des bénéficiaires des centres d'hébergement d'urgence et des foyers temporaires
Irlande	2025	Dénombrement	1 semaine	Les chiffres produits mensuellement par les autorités locales renvoient au nombre de personnes sans domicile ayant recours à un hébergement temporaire financé par l'État
Italie	2021	Enregistrement	1 année	Les données issues du recensement de la population concernent les personnes inscrites avec une adresse de référence auprès des bureaux d'enregistrement municipaux ou des services d'aide

ETHOS 1	ETHOS 2	ETHOS 3	ETHOS 4	ETHOS 5	ETHOS 6	Autre	Total	Sources
47 270		439 466			60 435		531 601	Destatis GISS & Kantar Public
							19 667	Statistik Austria
1 187	2 320	3 193	671	2 551	2 608	994	13 524	Bruss'help FRB & Administrations régionales
503	317	2 867	184		1 447	671	5 989	VIVE
4 508	11 498			5 478		7 068	28 552	Instituto Nacional de Estadística
							1 068	Eesti Statistika
694		377	357		2 378		3 806	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
	159 704	163 127					322 831	Fondation pour le Logement des Défavorisés
496	4 408						4 904	Menhely Alapítvány
	10 683						10 683	Department of Housing, Local Government and Heritage
							96 197	Istituto Nazionale di Statistica

ÉTAT DES LIEUX SANS DOMICILE EN EUROPE

Pays	Année	Méthode	Période	Détails
Lettonie	2023	Enregistrement	1 année	Les statistiques annuelles produites par le ministère des affaires sociales couvrent les personnes bénéficiant d'un hébergement dans un abri de nuit ou un refuge pour sans-abri
Lituanie	2023	Enregistrement	1 année	Les données administratives collectées dans le cadre du recensement national portent sur les personnes résidant dans un foyer ou un logement temporaire géré par les services sociaux
Luxembourg	2023	Dénombrement	1 nuit	Les chiffres recueillis auprès d'une vingtaine d'organisations gestionnaires renvoient au nombre de personnes adultes prises en charge dans les structures d'hébergement
Pays-Bas	2023	Dénombrement Extrapolation	1 nuit	Le recensement, reposant sur une compilation des données extraites des registres de l'aide sociale, couvre les personnes âgées de 18 à 65 ans inscrites comme sans domicile
Pologne	2024	Dénombrement	1 nuit	L'enquête par questionnaire s'appuie sur une collaboration intersectorielle nationale rassemblant autorités locales, forces de l'ordre, centres d'accueil, associations et bénévoles
Portugal	2023	Dénombrement	1 nuit	Le dénombrement, assuré au niveau de chaque municipalité par une coordination des différents services d'aide, vise les personnes à la rue et les personnes en centre d'hébergement temporaire
Roumanie	2012	Enregistrement	1 année	Les chiffres représentent la moyenne des personnes hébergées mensuellement dans les abris de nuit et les centres de réinsertion sociale gérés par les autorités et les associations
Royaume-Uni	2022	Enregistrement Extrapolation	1 année	Les données résultent d'une compilation des estimations nationales du nombre de ménages sans domicile produites à partir des différentes sources administratives existantes
Slovaquie	2023	Enregistrement	1 année	Les statistiques administratives annuelles sur l'utilisation des services sociaux englobent les personnes hébergées dans les abris de nuit, les foyers et les logements de transition
Slovénie	2023	Enregistrement	1 année	Les chiffres, produits à partir des rapports annuels des prestataires de services sociaux, concernent les personnes sans-abri bénéficiant d'un hébergement avec accompagnement
Suède	2023	Dénombrement	1 semaine	L'enquête, menée tous les six ans, consiste à collecter des données auprès des organisations en contact avec des personnes sans domicile majeures ou vivant sans leurs parents
Tchéquie	2022	Enregistrement Extrapolation	4 mois	Le dénombrement consiste en une extrapolation des résultats des enquêtes (comptages nocturnes et recueils statistiques) réalisées dans une large part des municipalités du pays

ETHOS 1	ETHOS 2	ETHOS 3	ETHOS 4	ETHOS 5	ETHOS 6	Autre	Total	Sources
	6 151						6 151	Labklājības ministrija
	1 876	4 318					6 194	Statistics Lithuania
	494	234					728	Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région
							30 600	Centraal Bureau voor de Statistiek
2 874	4 064	17 357	2 973	3 774			31 042	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
	7 705	5 423					13 128	ENIPSSA
	1 053	840					1 893	Ministerul Muncii și Solidarității Sociale
12 843	51 243	34 089		18 525	158 210		274 910	Crisis
		4 762					4 762	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny
		2 218					2 218	Inštitut Republike Slovenije za Socialno varstvo
							27 383	Socialstyrelsen
12 000		18 426		16 058	54 244		100 728	SocioFactor

Des chiffres à interpréter avec précaution

Les données chiffrées sont un outil indispensable pour objectiver l'exclusion du logement. Mais elles ne suffisent pas à en saisir toute la complexité. Produites dans des contextes politiques, institutionnels et méthodologiques très variés, elles appellent à une lecture nuancée. En matière de sans-abrisme, les écarts entre pays ne traduisent pas uniquement des différences de situation sociale : ils reflètent aussi les disparités dans les efforts déployés pour rendre le phénomène visible.

Dans les faits, les résultats élevés enregistrés dans certains pays tiennent souvent pour une grande part aux moyens que se donnent les pays pour prendre en compte de manière effective la population sans domicile : attention politique portée à la question, définition élargie du sans-abrisme, présence de services sociaux développés, dispositifs statistiques efficaces. À l'inverse, des chiffres faibles peuvent signaler une prise en compte limitée du problème, des définitions restrictives ou un déficit de capacité institutionnelle à documenter les situations d'exclusion du logement. Les statistiques, loin d'être neutres, reflètent en creux les priorités politiques et les choix méthodologiques de chaque pays.

La **France** illustre bien cette ambivalence et les limites des statistiques officielles, qui se limitent en l'occurrence au décompte des places d'hébergement, laissant dans l'ombre une part importante de la réalité du sans-abrisme. En l'absence de comptage national actualisé depuis 2012, le nombre de personnes sans domicile reste ainsi difficile à évaluer précisément. On sait toutefois qu'à la fin de l'année 2023, environ 207 000 personnes étaient hébergées dans des structures d'urgence ou d'insertion généralistes, et 120 000

dans des dispositifs destinés aux demandeurs d'asile ou aux réfugiés, soit près de 330 000 personnes privées de logement personnel au sens large. En y ajoutant les milliers de personnes vivant à la rue, dans les bois ou en bidonvilles, la Fondation pour le Logement des Défavorisés estime le nombre de personnes sans domicile à au moins 350 000¹⁴. Ce chiffre reste pourtant partiel, tant de nombreuses personnes sans-abri ne sollicitent plus le 115¹⁵, et ne sont donc pas comptabilisées dans les dispositifs d'urgence. D'après l'enquête « une nuit donnée » de 2019 de la DRIHL et la FAS, seule la moitié des 2 944 personnes interrogées ont appelé le 115 dans les six mois précédant la période hivernale¹⁶. En juillet 2024, sur la moyenne des 8 000 demandes quotidiennes d'hébergement d'urgence, 64 % n'ont pas pu être satisfaites par les SIAO¹⁷, traduisant une saturation structurelle des capacités d'accueil. Le 19 août 2024, 6 473 personnes, dont 2 043 mineur-e-s, étaient sans solution malgré un appel au 115, d'après les chiffres du 115 relevés par la FAS et l'Unicef à cette date. À cela s'ajoute l'hébergement par des tiers (hors parents) – souvent invisible statistiquement – qui concernait 590 000 personnes en 2020, un chiffre ayant augmenté de 15 % par rapport à 2013, selon une exploitation de la dernière enquête nationale logement (ENL 2020) réalisée par la Fondation pour le Logement des Défavorisés.

Dans d'autres pays, les hausses soudaines observées dans les données ne traduisent pas nécessairement une détérioration brutale de la situation, mais résultent souvent d'un perfectionnement des outils de mesure. En **Allemagne**, le nombre de personnes sans domicile recensées a augmenté de plus de 260 000 entre 2022 et 2024. Cette progression s'explique principalement par l'intégration de nouvelles catégories de population (notamment 136 900 réfugié-e-s ukrainien-ne-s), par l'élargissement du périmètre géographique couvert, ainsi que par la reprise d'activité des services sociaux après les perturbations liées à la pandémie.

Même dans des systèmes statistiques avancés, comme au **Danemark**, seules les personnes en contact avec les services sociaux sont comptabilisées, excluant ainsi celles sans droits ou éloignées de toute aide. Le chiffre produit constitue donc un minimum, et laisse hors champ les personnes sans droits, sans recours, ou simplement éloignées des dispositifs d'aide.

Au regard de ces écarts, il convient de rappeler que la mesure de l'exclusion du logement dépend

autant de la rigueur des dispositifs statistiques que de la reconnaissance politique du phénomène. Une donnée brute, hors de son contexte de production, ne saurait suffire à évaluer l'ampleur ou la gravité de la situation. C'est dans la lecture croisée des méthodes, des définitions, des périmètres couverts et des populations incluses que peut émerger une compréhension plus fine des réalités vécues par les personnes privées de chez-soi.

3. DES ÉVOLUTIONS NATIONALES INQUIÉTANTES

Finlande : des coupes budgétaires aux conséquences dramatiques

En 2024, la **Finlande** a enregistré pour la première fois depuis plus d'**une décennie une hausse du nombre de personnes sans domicile**. Le 15 novembre, 3 806 personnes privées de « chez-soi » ont été recensées, soit **une augmentation de 11 % par rapport à 2023**¹⁸. Parmi elles, 18 % étaient à la rue ou en centre d'hébergement d'urgence, 10 % étaient prises en charge dans un foyer pour personnes sans-abri, 10 % résidaient dans une institution faute de solution de logement et 62 % séjournaient temporairement chez des proches.

Cette rupture préoccupante fait directement suite à l'arrivée au gouvernement en 2023 du Parti des Finlandais, en coalition avec la droite conservatrice - marquant le retour de l'extrême droite au pouvoir pour la première fois depuis les années 1930. La coalition au pouvoir a rapide-

ment appliqué un programme d'austérité, caractérisé notamment par des coupes budgétaires massives dans les politiques sociales et de logement, affectant en premier lieu les populations les plus vulnérables.

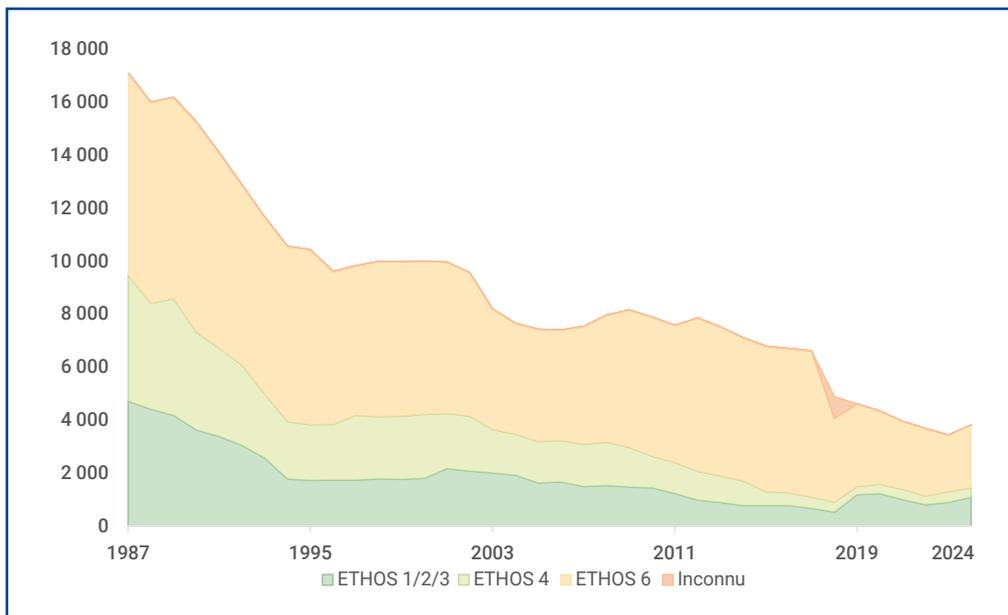
Pour de nombreux acteurs de la solidarité, cette aggravation du sans-abrisme résulte directement de l'affaiblissement du système de protection sociale orchestré par le gouvernement. La fondation Y-Säätiö y voit en effet les effets cumulatifs des coupes successives dans les allocations logement et d'autres aides au revenu, qui ont fragilisé le filet de sécurité au cœur du modèle finlandais de prévention et précipité un grand nombre de ménages dans la pauvreté. Dans un contexte d'inflation soutenue, la hausse des loyers et du coût de la vie a particulièrement affecté les ménages les plus précaires, sous fond de pénurie croissante de logements très abordables, notamment de petits logements adaptés aux personnes seules. Outre l'affaiblissement du système de protection sociale, la **diminution**

des moyens alloués aux services de prévention et au financement du logement abordable par l'agence étatique ARA a fragilisé les principaux piliers du modèle finlandais de lutte contre le sans-abrisme.

Cette tendance met à l'épreuve un système souvent cité en exemple pour sa stratégie de lutte contre le sans-abrisme fondée sur le « Housing First », articulée à une politique de prévention active. Jusqu'en 2023, la **Finlande** faisait figure d'exception en Europe : grâce à une volonté politique continue et à des moyens pérennes, le pays avait réussi à réduire durablement le nombre de personnes sans domicile. Les données collectées sur plusieurs décennies par l'ARA témoignaient d'une trajectoire positive.

Depuis la fin des années 1980, le centre de financement et de développement du logement (ARA)

mène une enquête annuelle sur le sans-abrisme en **Finlande**. À chaque édition, les municipalités du pays sont appelées à fournir un ensemble de données tirées des registres des services sociaux, des bailleurs et des organismes chargés de traiter les demandes de logements locatifs. Malgré leur apparente précision, les données rassemblées sont indicatives, notamment car les méthodes de collecte et les critères d'évaluation peuvent différer d'une municipalité à l'autre. La qualité des données dépend par ailleurs du niveau de participation qui varie légèrement selon les années. En 2024, 81 % des municipalités finlandaises (soit 238 sur les 293 que compte le pays) ont répondu à l'enquête. Parmi elles, seules 87 ont signalé la présence de personnes sans domicile sur leur territoire.

FIGURE 1**FINLANDE - EVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES DÉNOMBRÉES PAR CATÉGORIE ETHOS LIGHT (DONNÉES ARA)**

Danemark : hausse du nombre de sans abri de plus de 60 ans

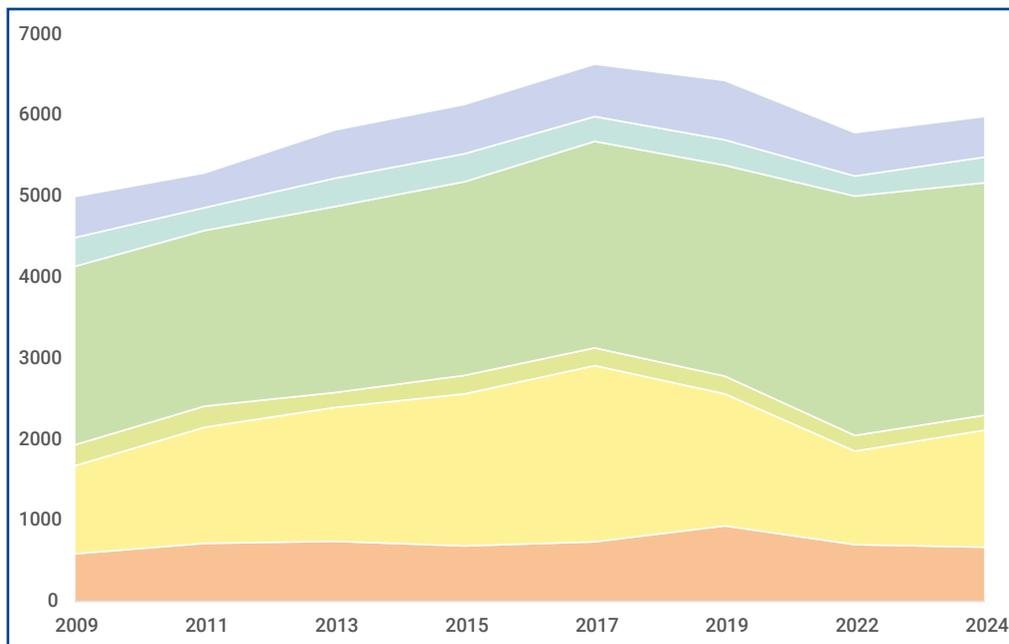
Depuis 2007, le centre danois de recherche en sciences sociales (VIVE) conduit tous les deux ans une enquête nationale sur le sans-abrisme. Exceptionnellement, l'édition de 2021 a été reportée en 2022 en raison de la crise sanitaire. L'enquête s'appuie sur une vaste participation des services d'aide et des autorités locales qui sont invités, durant une semaine donnée, à remplir un questionnaire pour chaque personne sans domicile avec laquelle ils sont en contact. Les services mobilisés relèvent de secteurs variés : en plus des centres d'hébergement et des services municipaux, les centres de désintoxication, les services psychiatriques et différents organismes issus de la société civile sont mis à contribution.

En 2024, le Danemark a recensé 5 989 personnes sans-abri, marquant une augmentation de 3 % par rapport à 2022, et de 20 % par rapport à 2009¹⁹. Parmi elles, 503 étaient contraintes de dormir dans l'espace public (8 %), 317 étaient prises en charge dans des abris de nuit (5 %) et 2 721 séjournaient dans des hôtels, des foyers dédiés aux sans-abri ou des logements de transit (45 %). L'enquête a également permis de couvrir toute une série de personnes qui, faute de solution de logement, demeuraient dans des institutions ou séjournaient chez des tiers : elles étaient respectivement au nombre de 184 (3 %) et 1 447 (24 %) entre le 5 et le 11 février 2024. S'ajoutent enfin, 382 personnes qui se trouvaient dans une situation autre que celles définies dans la nomenclature de l'enquête (6 %) et 289 pour lesquels les conditions précises de vie étaient inconnues (5 %).

Deux facteurs principaux expliquent la légère augmentation observée entre 2022 et 2024. D'une

part, les modifications législatives entrées en vigueur en octobre 2023 ont suscité une attention renforcée des municipalités, ce qui a probablement permis une meilleure identification des personnes en situation de sans-abrisme, notamment celles en situation de « sans-abrisme caché ». D'autre part, l'enquête de 2022 avait été menée dans un contexte encore marqué par la pandémie de COVID-19, avec des restrictions limitant l'accès aux services d'hébergement, ce qui avait temporairement réduit le nombre de personnes recensées.

L'analyse des profils des personnes sans-abri et mal logées révèle une progression notable du nombre de personnes âgées de 30 à 39 ans (+14 %) et de celles de plus de 60 ans (+11 %), confirmant une tendance déjà observée lors des précédentes enquêtes. À l'inverse, le nombre de jeunes adultes (18-29 ans) reste relativement stable. Cette différence peut trouver une explication par le fait qu'un certain nombre de municipalités ont mis en œuvre des politiques de prévention ciblant spécifiquement les jeunes. La région de la capitale concentre près de la moitié des situations de sans-abrisme (46 %), une proportion en légère hausse par rapport à 2022 (44 %). Par ailleurs, seulement 33 % des personnes recensées en 2024 avaient réalisé une démarche pour accéder à une solution de logement – qu'il s'agisse d'un logement individuel (27 %) ou d'une structure d'hébergement (6 %). Cette proportion, stable par rapport à 2022, reste relativement faible au regard de la stratégie danoise, qui repose sur le principe du « *Housing First* », articulant accès rapide à un logement stable et accompagnement social spécialisé. Ce décalage souligne la nécessité de renforcer les mesures d'accompagnement pour que le plus grand nombre de personnes sans domicile aient fait au moins une demande d'accès au logement, condition indispensable pour sortir durablement du sans-abrisme.

FIGURE 2
DANEMARK - EVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES DÉNOMBRÉES PAR CATÉGORIE ETHOS LIGHT
(DONNÉES VIVE)


Irlande : + 300 % de personnes sans domicile en 10 ans

En **Irlande**, le ministère du logement, du gouvernement local et du patrimoine (DHLGH) publie tous les mois un rapport sur le nombre de bénéficiaires hébergé-e-s dans les centres d'urgence supervisés par l'État. Les données sont extraites du Pathway Accommodation & Support System (PASS), une base centralisée permettant à l'ensemble des prestataires de services et aux autorités locales de partager des informations sur la prise en charge des usager-ère-s et de suivre en temps réel les taux d'occupation des centres.

Ces statistiques servent donc autant à évaluer la mise en œuvre de la législation et de l'aide sociale qu'à mesurer l'évolution du sans-abrisme.

Au cours de la semaine du 20 au 26 janvier 2025, 10 683 adultes étaient prises en charge dans les centres d'hébergement d'urgence en **Irlande**²⁰. Cet effectif rassemble 7 045 adultes isolé-e-s et 2 164 familles regroupant au total 4 603 enfants. La répartition géographique de la population sans domicile est très inégale : la région de Dublin concentre à elle seule 70 % des adultes recensé-e-s (7 497 personnes). La majorité des adultes accueilli-e-s dans les centres d'hébergement ont la nationalité irlandaise (5 550 personnes, soit 52 %). Les autres usager-ère-s se répartissent entre ressortissant-e-s des pays de

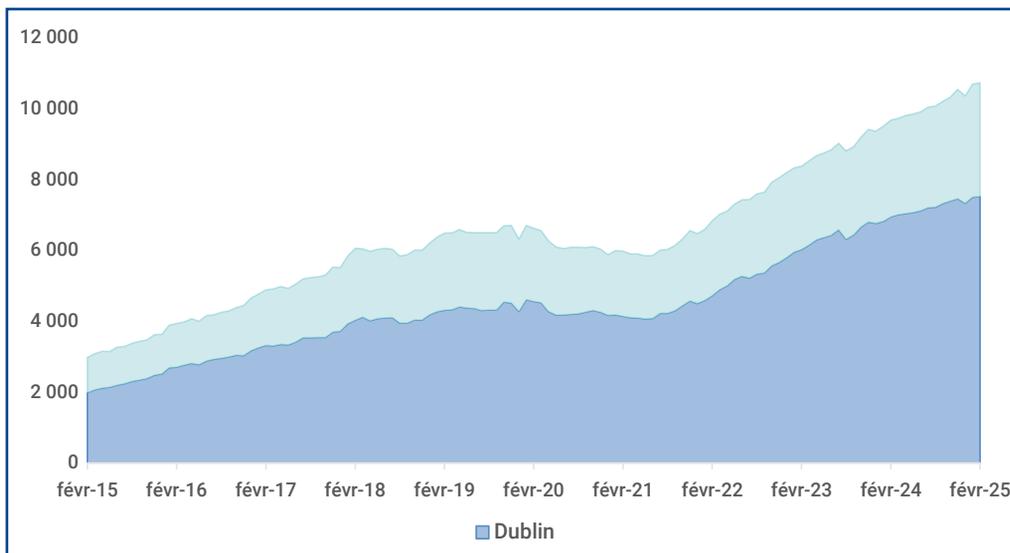
l'Espace économique européen ou du **Royaume-Uni** (2 316 personnes, soit 22 %) et personnes issues de pays tiers (2 817 personnes, soit 26 %).

L'**Irlande** constitue un cas particulièrement intéressant pour interroger les limites de la méthode dite « *point-in-time* », fondée sur le décompte des personnes sans domicile à un instant donné. En s'appuyant sur les rapports mensuels du ministère irlandais, O'Sullivan²¹ rappelle que le nombre d'adultes hébergés en centre d'urgence est passé de 2 385 en juin 2014 à 9 347 en décembre 2023, soit une hausse de 292 %. Il s'agit de l'augmentation la plus marquée au sein de l'Union européenne parmi les pays disposant de séries statistiques comparables. Pour autant, ces données brutes ne reflètent qu'une partie de la réalité. Les données issues du système PASS permettent d'adopter une approche plus dynamique du sans-abrisme, en rendant visibles les flux d'entrée et de sortie des centres d'urgence. Ainsi, entre 2014 et 2023, 55 367 adultes sont entrés pour la première fois en hébergement d'urgence, soit une moyenne de 1 384 nouvelles entrées par trimestre. Sur la même période, 29 733 personnes ont quitté l'hébergement d'urgence pour intégrer un logement, dont environ 900 dans le cadre du programme *Housing First*. Par ailleurs, dans la région de Dublin, près

de 13 000 ménages ont évité un passage par l'hébergement d'urgence entre 2017 et 2024 grâce à des mesures de prévention ciblées. La mobilisation de ces données « dynamiques » met en évidence le fait que bien plus de personnes sont concernées par l'expérience du sans-abrisme que ne le laissent penser les résultats des dénombrements ponctuels. Ces données offrent également un aperçu de l'efficacité relative des politiques de prévention et de réinsertion : en dépit de flux d'entrée importants, une part significative des personnes hébergées parvient à accéder à un logement, tandis que les actions de prévention permettent d'éviter de nombreuses situations de bascule vers l'hébergement d'urgence.

L'exemple irlandais montre ainsi tout l'enjeu d'un suivi en continu pour appréhender le sans-abrisme non comme un état figé, mais comme un processus en mouvement, marqué par des temporalités variées et des parcours souvent discontinus. Pour Eoin O'Sullivan, « la hausse du nombre de personnes en hébergement d'urgence ne reflète pas tant l'extension continue d'un groupe de ménages démunis et sans espoir, que l'incapacité du système à prévenir les entrées et à favoriser les sorties au même rythme ».

FIGURE 3
IRLANDE - ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ADULTES EN HÉBERGEMENT D'URGENCE ET TEMPORAIRE
(ETHOS 2,3) (DONNÉES DEPARTMENT OF HOUSING, LOCAL GOVERNMENT AND HERITAGE)



Hongrie : coupe budgétaire, population sans abri vieillissante et extrême pauvreté

Depuis 1999, la Fondation Menhely mène chaque année une enquête sur les personnes sans domicile en Hongrie. La 26^e édition s'est déroulée le 3 février 2024, dans un contexte marqué par de fortes restrictions budgétaires²². Cette collecte ne vise pas à établir un dénombrement exhaustif, mais à dresser un état des lieux des conditions de vie et des besoins des personnes sans-abri, dans l'objectif d'améliorer les dispositifs d'aide existants. Le questionnaire est renseigné par les professionnel·les en contact direct avec les personnes concernées – principalement des travailleur·ses sociaux·ales intervenant en hébergement d'urgence ou en maraude.

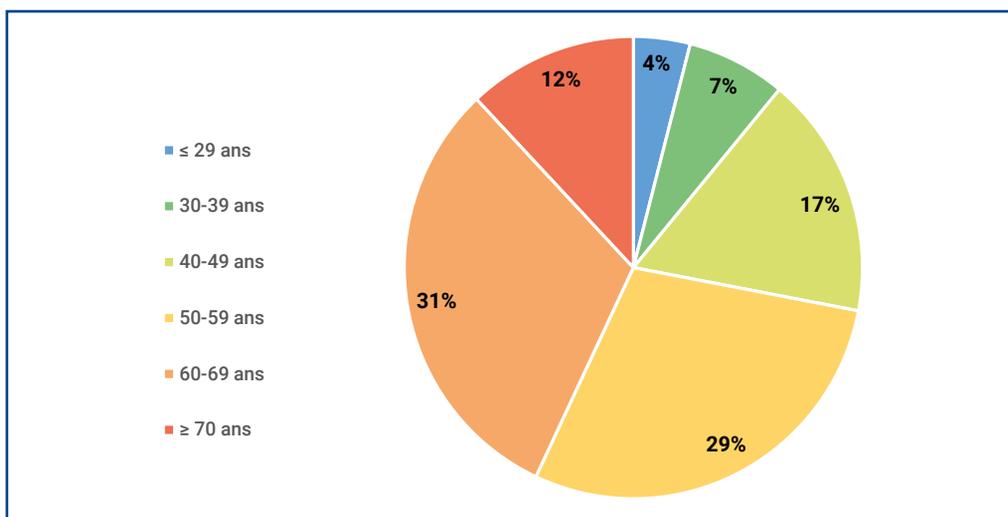
En 2024, près de 5 000 personnes ont répondu à l'enquête, soit environ 2 000 de moins que l'année précédente. Cette diminution ne reflète en rien une amélioration de la situation, mais s'explique par l'absence totale de financement public alloué à la collecte en 2024. Une aide financière, bien que modeste, existait les années précédentes pour soutenir la participation des équipes de terrain. En 2024, sans soutien financier, leur engagement aurait dû être entièrement bénévole, ce qui n'a pas été possible pour un grand nombre d'entre eux, notamment parmi les équipes de rue. Cela limite fortement la portée de l'enquête. Malgré toute, cette collecte reste à ce jour la seule source régulière et nationale d'information sur les personnes sans domicile en Hongrie. Mais son avenir est désormais sérieusement compromis.

Les données recueillies en 2024 révèlent un vieillissement

lissement notable de la population sans-abri. Une personne recensée sur dix a plus de 70 ans, et 40 % des répondants sont âgés de plus de 60 ans. Ces données soulignent un besoin croissant en soins médicaux adaptés, alors même que les structures d'hébergement ne disposent ni de personnel soignant ni de ressources suffisantes pour prendre en charge les pathologies chroniques ou la perte d'autonomie. Les chiffres concernant la durée du sans-abrisme sont égale-

ment particulièrement préoccupants. La moitié des personnes recensées vivent sans domicile depuis plus de dix ans – un taux qui atteint 60 % parmi les plus de 60 ans. Par ailleurs, la pauvreté monétaire atteint des niveaux extrêmes. En janvier 2024, plus d'une personne sans-abri sur deux déclare disposer de moins de 60 000 forints par mois (environ 150 €), et ce montant tombe sous les 30 000 forints (environ 74 €) pour deux tiers des personnes vivant dans la rue.

FIGURE 4
HONGRIE : RÉPARTITION DES PERSONNES RECENSÉES PAR ÂGE



4. DE NOUVELLES DONNÉES EUROPÉENNES SUR LE SANS-ABRISME

Après un focus sur quelques contextes nationaux aux évolutions préoccupantes, il est proposé de changer d'échelle et d'examiner deux enquêtes statistiques récentes menées à l'échelle européenne, qui contribuent à mieux cerner certaines dimensions du sans-abrisme à l'échelle de l'UE. D'une part, le module ad hoc de l'enquête EU-SILC 2023 sur les conditions de logement fournit une nouvelle estimation harmonisée, à l'échelle de l'UE, de la part de la population ayant connu une situation de sans-abrisme. D'autre part, les résultats complets du recensement de la population et du parc de logements mené dans chacun des États membres en 2021 apportent des indications sur le nombre, la répartition et certaines caractéristiques des personnes identifiées comme sans domicile ou vivant dans des formes de logement non conventionnelles.

Nouveau module ad hoc sur les difficultés de logement dans l'enquête EU-SILC

L'enquête EU-SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*²³) fournit des données transversales et longitudinales à l'échelle européenne sur les revenus, la pauvreté, l'exclusion sociale et les conditions de vie. En 2023, un module révisé et élargi sur les difficultés passées de logement a été intégré à l'enquête – désormais obligatoire et appelé à être répété tous les six ans. Ce module fait suite à celui de 2018, qui avait révélé que 4 % des répondants avaient connu une situation de sans-abrisme,

principalement liée à des ruptures relationnelles ou familiales.

Le module actualisé de 2023 couvre l'ensemble des États membres de l'Union européenne et permet de ventiler les résultats par groupes à risque, notamment les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale. En se centrant sur les expériences passées de privation de logement, il contribue à mieux comprendre la diffusion du sans-abrisme au sein de la population générale – un phénomène souvent perçu à tort comme marginal ou ne concernant que des profils très éloignés de la « norme ».

Ces données autodéclarées doivent néanmoins être interprétées avec précaution : la perception individuelle de ce qui constitue une situation de sans-abrisme peut varier considérablement selon les contextes culturels, influençant ainsi les réponses des personnes interrogées. L'enquête EU-SILC offre des éclairages précieux sur la précarité résidentielle et permet d'analyser les inégalités selon le genre ou la pauvreté. Toutefois, son champ reste limité : s'agissant d'une enquête réalisée auprès des ménages disposant d'un logement ordinaire, elle exclut de fait les personnes sans domicile, les personnes en hébergement d'urgence ou en institution. Par ailleurs, les différences nationales dans les méthodes de collecte, l'absence d'alignement avec la typologie ETHOS Light, ainsi que la diversité des interprétations culturelles du phénomène limitent la comparabilité entre pays. L'EU-SILC constitue donc un outil complémentaire, utile pour cerner certaines facettes du sans-abrisme, mais qui ne peut à lui seul en restituer l'ampleur réelle ni la diversité des situations vécues.

4,9 % DES EUROPÉENS AURAIENT ÉTÉ SANS ABRIS AU COURS DE LEUR VIE

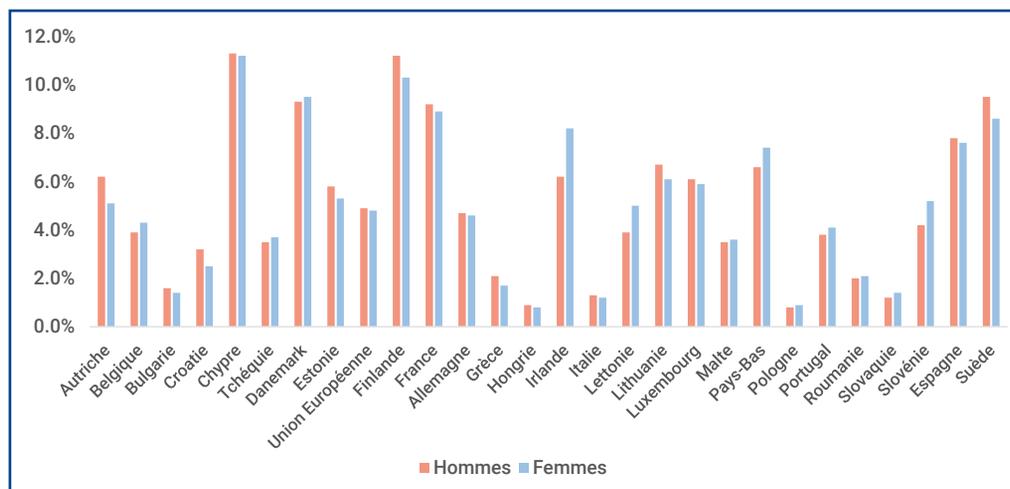
Le module interroge les répondants sur différentes formes de sans-abrisme vécues par le passé, correspondant approximativement aux catégories ETHOS Light 1, 2-3, 5 et 6. À l'échelle de l'Union européenne, **4,9 % de la population interrogée déclare avoir connu une situation de sans-abrisme à un moment de sa vie.**

Les écarts entre pays sont significatifs : **Chypre** affiche le taux le plus élevé (11,2 %), tandis que la Hongrie enregistre le plus faible (0,8 %), un chiffre identique à celui relevé dans le module de 2018. Ces variations peuvent s'expliquer, en partie, par des différences entre pays dans les trajectoires

de sortie du sans-abrisme, l'enquête EU-SILC ne tenant compte que les personnes vivant en logement ordinaire. Elles renvoient également à des différences entre pays dans la répartition des formes de sans-abrisme – transitoire, épisodique ou chronique –, les situations chroniques étant, par nature, peu visibles dans l'enquête EU-SILC.²⁴

L'expérience passée du sans-abrisme est, par ailleurs, presque équivalente selon le genre : 4,8 % des femmes contre 4,9 % des hommes, un résultat qui contraste avec la plupart des statistiques officielles, où les femmes sont généralement sous-représentées²⁵. Le graphique ci-dessous présente, par pays et par genre, la part de la population déclarant avoir connu une situation de sans-abrisme au cours de sa vie.

FIGURE 5
POURCENTAGE DE PERSONNES AYANT VÉCU L'EXPÉRIENCE DU SANS-ABRISME AU COURS DE LEUR VIE PARMIS LES HOMMES ET LES FEMMES



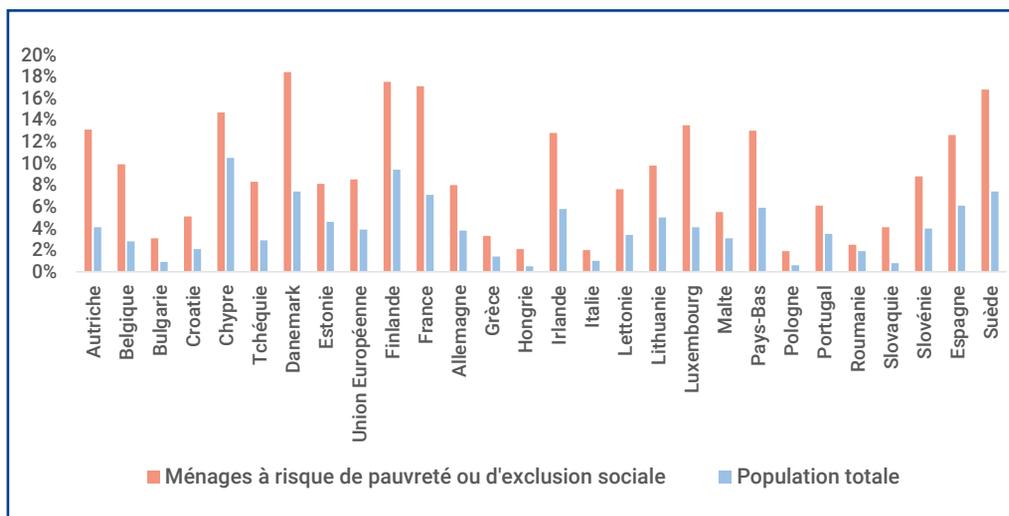
Source: Eurostat

PAUVRETÉ ET RISQUE DE SANS ABRISME

Comme mentionné précédemment, l'enquête EU-SILC apporte des précisions sur l'expérience passée du sans-abrisme en fonction de l'exposition des personnes au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale²⁶. L'analyse révèle que l'expérience du sans-abrisme au cours de la vie est nettement plus fréquente parmi les personnes actuellement considérées comme étant en situation de risque, avec un taux de 8,5 %, contre 3,9 % pour celles qui ne sont pas concernées.

Au niveau de l'UE, les personnes actuellement en situation de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale sont plus de deux fois (2,2) plus susceptibles d'avoir vécu une situation de sans-abrisme (8,5 %) que celles qui ne le sont pas (3,9 %). Cette différence est particulièrement marquée en Slovaquie et en Hongrie, où les personnes en situation de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ont respectivement 5,1 et 4,2 fois plus de probabilité d'avoir connu des difficultés de logement que celles qui ne sont pas exposées à ce risque. La différence la plus faible est observée en Roumanie, avec un rapport de 1,3.

FIGURE 6
RISQUE DE PAUVRETÉ ET EXPÉRIENCE PASSÉE DE SANS-ABRISME



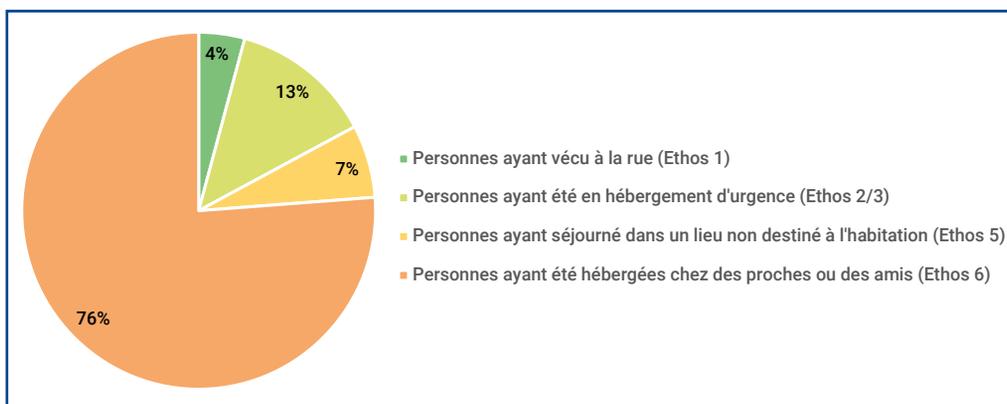
Source: Eurostat

L'HÉBERGEMENT CHEZ DES TIERS, FORME LA PLUS COURANTE DE SANS ABRISME

Parmi les personnes ayant vécu l'expérience de sans-abrisme, 4,2 % ont déclaré avoir dormi à la rue (ETHOS 1), 13 % ont eu recours à un héberge-

ment d'urgence (ETHOS 2-3), 6,6 % ont séjourné dans un lieu non destiné à l'habitation (ETHOS 5), et 76,2 % ont été hébergées chez des proches ou des amis (ETHOS 6).

FIGURE 7
CATÉGORIES ETHOS LIGHT (UE)



Source: Eurostat

Nouveau recensement 2021 : des avancées mais toujours un manque de fiabilité des données sur le sans-abrisme

Les recensements de la population et du parc de logements menés dans chacun des États membres en 2011 et 2021 intègrent des données sur le sans-abrisme. Réalisé tous les dix ans, ce recensement permet de dresser un état des lieux complet de la population et du parc de logements, soit en s'appuyant sur des registres administratifs, soit par une méthode de collecte traditionnelle. Il s'agit d'une photographie de la population

à un instant donné. Les données recueillies portent sur la structure démographique (répartition par genre et par groupes d'âge), le niveau d'éducation, la situation professionnelle ainsi que les profils migratoires de la population. Outre les caractéristiques de la population, le recensement livre également des données précieuses pour l'analyse du mal-logement, notamment via des informations sur les types de logements et les modes d'occupation.

Bien que le recensement inclue des données sur le sans-abrisme, il n'est pas spécifiquement réalisé pour produire des statistiques sur ce phénomène. Par conséquent, il reste probablement moins précis que les chiffres s'appuyant sur les statistiques nationales officielles publiées

par chaque pays. S'il n'a pas permis de produire une estimation fiable du taux de sans-abrisme à l'échelle européenne, le recensement de 2011 a cependant contraint les États membres à collecter des données sur ce phénomène, permettant ainsi, dans certains pays, d'obtenir des statistiques solides pour la première fois²⁷.

Le périmètre géographique du recensement de 2021 s'est élargi, intégrant davantage de pays qu'en 2011. Les personnes sans domicile y sont définies de la manière suivante : « *Les personnes sans domicile désignent des personnes qui ne vivent dans aucune catégorie de logement ordi-*

naire : soit des personnes à la rue (sans-abrisme primaire), soit des personnes passant fréquemment d'un hébergement temporaire à un autre (sans-abrisme secondaire). »²⁸ Dans les données disponibles, les personnes sans domicile sont regroupées avec les individus vivant dans un « *autre type de logement* ». Ce terme désigne divers abris utilisés comme lieu de vie au moment du recensement, tels que « des cabanes, huttes, baraques, caravanes, péniches, granges, moulins, grottes ou tout autre espace non conçu initialement pour l'habitation humaine ».

FIGURE 8
DONNÉES DU RECENSEMENT DE LA POPULATION ET DU PARC DE LOGEMENTS 2021

Pays	Population totale	Personnes vivant dans un autre type de logement et personnes sans domicile
Autriche	8 969 068	13 960
Belgique	11 554 767	1 493
Bulgarie	6 519 789	3 904
Croatie	3 871 833	4 294
Chypre	923 382	2 232
Tchéquie	10 524 167	232 204
Danemark	5 840 048	6 729
Estonie	1 331 824	2 753
Finlande	5 533 793	65 088
France	67 439 569	169 538
Allemagne	81 936 440	88 011
Grèce	10 482 487	44 148
Hongrie	9 610 393	5 438
Irlande	5 145 710	12 004
Italie	59 030 133	185 531
Lettonie	1 893 223	19 230
Lithuanie	2 810 761	1 380
Luxembourg	643 941	1 448
Malta	519 564	6
Pays-Bas	17 475 414	147 532
Portugal	10 343 066	13 084
Slovaquie	5 449 270	148 854
Slovénie	2 108 977	11 524
Espagne	47 400 798	7 200
Suède	10 452 325	0

Source: Census Hub 2021

La FEANTSA a interrogé les instituts nationaux de statistique pour mieux comprendre le contexte de production de ce recensement dans chaque État membre, notamment en ce qui concerne les méthodes de collecte de données et leur fiabilité. Cette enquête a permis de mettre en lumière des écarts méthodologiques importants qui rendent très discutable la fiabilité et la comparabilité des données issues du recensement européen sur les personnes sans domicile.

La principale limite réside dans l'impossibilité, dans de nombreux cas, de distinguer clairement les personnes sans domicile des individus vivant dans un « autre type de logement ». Par exemple, en **Finlande**, les 65 088 personnes recensées dans la catégorie « personnes vivant dans un autre type de logement et personnes sans domicile » incluent non seulement les 4 000 personnes sans domicile, mais aussi celles vivant dans des maisons de vacances, des résidences secondaires ou en institution, dont la situation n'a pas été précisée dans le registre officiel. De même, aux **Pays-Bas**, le recensement n'a pas pour objectif d'estimer ou de comptabiliser spécifiquement les personnes sans domicile. Les 152 000 personnes recensées regroupent les personnes sans domicile mais également toutes celles vivant dans des formes de logements non conventionnelles. À l'inverse, certains pays, comme le **Luxembourg**, ont fait le choix de ne comptabiliser que les personnes sans domicile dans cette catégorie. En **Belgique**, la situation est encore différente : les personnes sans domicile ne sont pas du tout incluses dans cette catégorie. Le recensement s'appuie exclusivement sur les données du registre national, si bien que les personnes sans domicile disposant d'une adresse de référence y sont à tort comptabilisées comme vivant dans un logement conventionnel, tandis que celles n'ayant aucune adresse ne sont tout simplement pas recensées. Certains pays, comme la **Lettonie**, le **Portugal** et la **Slovénie**, proposent des informations supplémentaires sur

le sans-abrisme dans leurs métadonnées, principalement pour les catégories ETHOS Light 1 à 3, permettant ainsi d'aboutir à des chiffres plus précis pour ces pays. Ces grandes divergences mettent en évidence les limites importantes de ces données produites par Eurostat et la nécessité d'améliorer la qualité et l'harmonisation des méthodes de collecte à l'échelle européenne. Le cas de la **Suède** est particulièrement révélateur : Eurostat y indique un chiffre nul pour cette catégorie de « personnes vivant dans un autre type de logement et personnes sans domicile », alors que le dénombrement officiel recensait 27 383 personnes sans domicile en 2023.

Par ailleurs, le recensement européen permet d'explorer en détail un ensemble de variables telles que le genre, l'âge, la situation par rapport à l'emploi, la taille de la commune, le lieu de naissance, la nationalité, l'année d'arrivée dans le pays ou encore le lieu de résidence l'année précédente. Ces données pourraient être très précieuses pour appréhender les caractéristiques sociodémographiques des personnes sans domicile. Toutefois, elles s'appliquent, là encore, à l'ensemble de la catégorie des « personnes vivant dans un autre type de logement et des personnes sans domicile », sans distinction entre les situations, ce qui limite fortement leur pertinence pour analyser spécifiquement la réalité des personnes dépourvues de domicile.

Ainsi, malgré des avancées dans la collecte européenne de données sur le sans-abrisme, notamment avec le recensement de 2021 et le module EU-SILC, les chiffres restent hétérogènes et difficilement comparables entre les pays. De nombreuses limites subsistent, en particulier la confusion entre personnes sans domicile et individus vivant dans des logements non ordinaires pour le recensement de 2021, ainsi que l'exclusion des personnes qui ne vivent pas en logement ordinaire pour le module ad hoc d'EU-SILC. Par ailleurs, certains pays semblent accorder peu

d'efforts à la qualité et à la précision des données dans leur contribution au recensement, malgré l'obligation d'y inclure les personnes sans domicile. Ces constats soulignent la nécessité d'harmoniser les méthodes de collecte et de clarifier les catégories utilisées, pour produire des données fiables, comparables et mieux représentatives des réalités du sans-abrisme en Europe.

Des stratégies de lutte contre le sans-abrisme encore très inégales et insuffisantes : les stratégies nationales vues par les associations de terrain

Malgré l'engagement pris par l'ensemble des États membres dans le cadre de la Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme pour mettre fin à ce phénomène d'ici 2030, les approches stratégiques mises en œuvre restent très hétérogènes. Selon un état des lieux publié en octobre 2024 par Shmulik Szeintuch²⁹, 14 États membres disposent d'une stratégie nationale actualisée ou d'un ensemble de mesures équivalentes, déployées dans le cadre d'un programme structuré de lutte contre le sans-abrisme. À ces pays s'ajoutent ceux qui mettent en œuvre des politiques coordonnées à un niveau infranational, comme l'**Autriche** ou l'**Estonie**, ou qui, à l'image du **Royaume-Uni**, délèguent l'élaboration des stratégies aux entités constitutives.

La nature et le périmètre de ces stratégies varient cependant largement d'un pays à l'autre. Certaines prennent la forme de feuilles de route spécifiques axées sur la réduction du sans-abrisme, tandis que d'autres s'inscrivent dans des plans plus larges liés au logement, à la lutte contre la pauvreté ou à l'inclusion sociale. On

observe également des différences dans le public ciblé – certaines stratégies couvrant l'ensemble des personnes privées de domicile, d'autres se concentrant uniquement sur le sans-abrisme visible – ainsi que dans les priorités opérationnelles, entre accompagnement social, production de logements, ou prévention de la perte de domicile. Si la plupart de ces documents affichent des objectifs ambitieux et des calendriers définis, leur mise en œuvre concrète et leur impact sur la réduction effective du sans-abrisme restent très variables d'un pays à l'autre.

Afin d'évaluer la portée réelle des stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme en Europe, nous avons sollicité les membres de la FEANTSA, qui interviennent auprès de personnes sans domicile dans différents pays européens, afin de recueillir leurs analyses sur la crédibilité, l'efficacité et la mise en œuvre concrète des stratégies dans leur pays.

DES DYNAMIQUES ENCOURAGEANTES MAIS ENCORE TROP FRAGILES

Si plusieurs signaux positifs soulignent des avancées encourageantes, les associations s'accordent à dire que la mise en œuvre des stratégies nationales reste trop souvent incomplète, déséquilibrée, voire incohérente. L'ancrage croissant de l'approche *Housing First* dans les discours et dans certains dispositifs – comme en **Finlande**, aux **Pays-Bas**, en **Italie** ou en **Autriche** – marque une inflexion stratégique importante, traduisant un réel changement de paradigme dans la prise en charge des personnes sans domicile.

Les dynamiques de criminalisation de la pauvreté, observées notamment en **Autriche** ou en **Grèce**, s'inscrivent dans un contexte politique plus large de montée des discours sécuritaires face aux enjeux sociaux. En **Autriche**, cette tendance se manifeste par l'adoption d'arrêtés muni-

cipaux interdisant la mendicité dans plusieurs villes, tandis qu'en **Grèce**, elle prend la forme de contrôles policiers renforcés dans les espaces publics fréquentés par les personnes sans-abri. Par ailleurs, les politiques exclusivement tournées vers l'accès à la propriété pour la classe moyenne, comme en **Hongrie**, témoignent d'une orientation des politiques du logement qui néglige les besoins des populations les plus précaires.

Face aux limites des politiques actuelles, plusieurs associations formulent des pistes concrètes pour renforcer la cohérence et l'efficacité des stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme. Elles appellent notamment à un fléchage budgétaire clair et pérenne des politiques de lutte contre le sans-abrisme, à une meilleure coordination entre les différents niveaux de gouvernance – national, régional et local – ainsi qu'à des mécanismes de régulation du marché du logement, dont les dysfonctionnements alimentent les situations d'exclusion du logement. Elles insistent également sur la nécessité de mettre en place des dispositifs robustes de suivi, d'évaluation et de collecte de données, pour fonder les politiques publiques sur des constats précis et partagés. Ces recommandations, largement partagées sur le terrain, donnent des pistes concrètes pour faire évoluer les politiques actuelles, encore souvent fragmentées ou trop limitées.

DES STRATÉGIES GLOBALEMENT CRÉDIBLES, MAIS INÉGALEMENT MISES EN ŒUVRE

Dans plusieurs pays européens, les stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme sont perçues comme allant dans le bon sens, notamment lorsqu'elles s'appuient sur une large concertation, un ancrage dans les cadres européens, et les enseignements tirés de politiques antérieures.

C'est notamment le cas du **Portugal**, où la stratégie nationale actuelle (2025–2030) est perçue comme

globalement crédible. Il s'agit de la troisième stratégie nationale consécutive, qui s'appuie sur un large processus de concertation, intègre un axe de prévention renforcé, et tire les leçons des plans précédents. Cependant, sa mise en œuvre intervient dans un contexte particulièrement défavorable, marqué par une forte instabilité politique – cinq élections législatives se sont tenues depuis 2015, dont trois au cours de ces quatre dernières années – et une dégradation rapide du contexte socio-économique – flambée des loyers, hausse du coût de la vie, augmentation des addictions – qui accentue la pression sur les dispositifs d'aide. Les acteurs de terrain expriment leurs difficultés à aller au-delà des mesures palliatives, faute de stabilité politique et de moyens suffisants pour mettre en œuvre les changements structurels prévus.

En **Roumanie**, la Stratégie nationale d'inclusion sociale des personnes sans-abri (2022-2027) est jugée également crédible, en raison notamment de son alignement sur les objectifs européens d'inclusion sociale et de réduction de la pauvreté, l'association étroite des acteurs de la société civile à son élaboration, ainsi que l'adoption du principe du « *Housing First* ». L'engagement du pays dans plusieurs initiatives européennes de lutte contre le sans-abrisme, à l'instar du *European Homelessness Counts*. Cependant, l'effectivité de cette stratégie se heurte à des obstacles structurels persistants : l'absence de données statistiques fiables et actualisées, la mise en œuvre fragmentée des politiques entre des grandes villes plutôt actives et des territoires ruraux moins dotés en ressources et en infrastructures, ou encore le manque de solutions de logement très abordables, qui bloque les sorties des centres d'hébergement – constamment suroccupés – et perpétue les cycles de sans-abrisme. La Roumanie a néanmoins développé des initiatives encourageantes : outre la stratégie nationale déjà évoquée, le pays a également accompagné des projets pilotes promoteurs, comme la stratégie individualisée de

logement pour les communautés roms à Reșița, qui a permis de reloger 150 familles dans des logements publics depuis 2019.

En **Finlande**, la stratégie s'inscrit dans une politique publique de long terme cohérente, bâtie sur le modèle du *Housing First*. Cette approche continue, exceptionnelle en Europe, repose sur un consensus politique transpartisan qui a permis de réduire durablement le sans-abrisme depuis les années 1980. Le nouveau programme vise spécifiquement l'éradication du sans-abrisme de longue durée dans neuf grandes villes. Pourtant, l'exemple finlandais révèle aujourd'hui la fragilité de ces acquis face aux changements politiques. Depuis 2023, le nouveau gouvernement a opéré des coupes budgétaires majeures qui fragilisent plusieurs décennies d'efforts : réduction des aides au logement - particulièrement pour les jeunes -, diminution des budgets consacrés au logement abordable, baisse des financements sur le volet prévention.... Ces réorientations produisent déjà des effets préoccupants : les statistiques 2024 enregistrent une hausse du sans-abrisme pour la première fois depuis plus de dix ans, tandis que les expulsions ont bondi de plus de 10 % depuis 2023. Cette rupture illustre combien la pérennité des politiques publiques, par-delà les alternances gouvernementales, conditionne l'efficacité durable des stratégies de lutte contre le sans-abrisme.

En **Italie**, l'adoption d'une nouvelle stratégie nationale pour la période 2024-2026 intervient dans un contexte politique particulièrement hostile aux populations vulnérables, qualifié de « guerre aux pauvres »³⁰ par certains acteurs. Depuis l'arrivée au pouvoir de Giorgia Meloni en 2022, le gouvernement a orchestré un démantèlement de plusieurs dispositifs de protection sociale, supprimant notamment le « Revenu de citoyenneté » (*Reddito di Cittadinanza*) pour une partie des bénéficiaires et réduisant drastiquement les montants pour les autres, tout en diminuant les aides aux impayés

de loyer et d'échéance de prêt. Cette régression sociale s'accompagne d'un durcissement de la politique migratoire - criminalisation des ONG, restriction des critères de protection humanitaire, multiplication des centres de détention administrative - qui précarise encore davantage les demandeurs de protection internationale. Malgré ce climat hostile, les acteurs de terrain saluent certaines avancées obtenues dans le cadre de la nouvelle stratégie de lutte contre le sans-abrisme. Celle-ci introduit notamment les « Niveaux essentiels de services sociaux » (LEPS), qui établissent un socle minimum de services sur l'ensemble du territoire : aide sociale d'urgence, facilitation de l'accès à la domiciliation pour les personnes sans domicile, équipes pluridisciplinaires dédiées. La sécurisation concomitante des financements européens et nationaux (Fonds national de lutte contre la pauvreté, programme Inclusion 2021-2027, Plan de relance avec 450 millions d'euros dédiés) offre par ailleurs un levier déterminant pour garantir la mise en place effective de ces mesures.

À l'inverse, en **Espagne**, la stratégie nationale représente un engagement politique fort, aligné sur les attentes européennes. Cependant, sa portée opérationnelle est limitée par un flou important concernant les ressources allouées. Le financement étant laissé à l'appréciation des communautés autonomes et des municipalités, de fortes disparités territoriales apparaissent dans la mise en œuvre locale, compromettant l'impact global de la stratégie. Pour illustrer ces écarts, on peut citer l'exemple de la **Catalogne**, qui se positionne comme territoire pionnier avec une proposition de loi actuellement étudiée par le Parlement catalan qui, si elle était approuvée, ferait de la région une référence européenne en matière de protection des sans-abri : le texte inscrit l'accès à un « espace résidentiel digne » comme service social garanti, prévoit le déploiement d'équipes de rue pluridisciplinaires et interdit aux municipalités de sanctionner la mendicité³¹.

À l'inverse, la **Communauté valencienne** demeure l'une des rares régions espagnoles dépourvue de toute stratégie spécifique dédiée à la prévention et à la lutte contre le sans-abrisme.

Aux **Pays-Bas**, le Plan d'action national contre le sans-abrisme adopté en 2023 marque une nouvelle étape dans l'engagement des autorités publiques sur ce sujet. Il affirme le *Housing First* comme stratégie centrale pour mettre fin au sans-abrisme, et s'accompagne de plusieurs initiatives prometteuses : la généralisation des comptages ETHOS, couvrant les six catégories d'ETHOS Light ainsi que les risques d'expulsion, permet une lecture plus fine du phénomène ; on observe également une implication croissante des personnes ayant connu l'expérience du sans-abrisme dans l'élaboration des politiques locales et la recherche. Un ambitieux programme de recherche (2025-2027) a par ailleurs été lancé sur la transition des dispositifs d'hébergement vers le *Housing First*, porté par un large consortium académique et associatif. Mais ces avancées ne doivent pas masquer les freins structurels importants qui entravent la mise en œuvre effective de la stratégie. D'une part, la stratégie nationale n'a pas de caractère contraignant : aucune incitation financière ne pousse les municipalités à passer d'un système basé sur l'hébergement d'urgence vers des solutions de logement pérennes, et une grande partie des régions néerlandaises n'a pas encore commencé à mettre en place le *Housing First*. D'autre part, le manque persistant de logements abordables, combiné à des dispositifs d'hébergement saturés, freine la transition vers une approche systémique centrée sur le logement. Le contexte politique actuel renforce ces incertitudes. L'arrivée au pouvoir en 2024 du Parti pour la liberté (PVV) de Geert Wilders, en coalition avec la droite conservatrice, a profondément modifié les priorités du gouvernement. Bien que la crise du logement ait été un thème central de la campagne électorale, la réponse politique

s'oriente davantage vers une stigmatisation des populations immigrées que vers un renforcement du droit au logement pour l'ensemble des publics vulnérables³².

En **Suède**, où les approches nationales de lutte contre le sans-abrisme existent depuis plusieurs décennies malgré l'absence de responsabilité directe de l'État ou des régions, la stratégie actuelle (en cours jusqu'en 2026) s'inscrit dans une continuité. Elle confère aux municipalités un rôle central, dans un cadre fortement décentralisé. L'État, bien qu'exempt de toute obligation en la matière, soutient cette dynamique locale par un système de financement incitatif : chaque année, des fonds sont mis à disposition pour encourager les collectivités à développer ou initier des projets *Housing First*. Cette stratégie s'avère intéressante pour accompagner un changement de culture au niveau local, même si le nombre de logements mobilisés pour le *Housing First* reste encore modeste. Une avancée structurelle importante réside dans une récente obligation réglementaire imposant à toutes les municipalités d'élaborer des plans détaillant les objectifs de production de logements pour l'ensemble des publics, y compris les personnes sans-domicile, avec un suivi annuel obligatoire. Pour renforcer le suivi et la mise en œuvre de la stratégie à l'échelle nationale, les acteurs associatifs plaident pour la nomination d'un coordinateur national dédié, capable d'assurer un lien régulier entre l'État et les collectivités, et de soutenir la production de projets *Housing First*.

En **Allemagne**, le premier Plan national d'action contre le sans-abrisme, lancé en 2024 par le gouvernement fédéral, constitue pour les acteurs associatifs une étape importante de reconnaissance politique, avec l'objectif ambitieux d'offrir à toute personne sans domicile fixe une proposition de logement appropriée d'ici à 2030. Cette stratégie a permis de mettre la question du sans-abrisme à l'agenda fédéral, de relancer les débats autour du

logement social et de renforcer la sensibilisation, notamment à travers des campagnes éducatives en milieu scolaire et de développer une initiative visant à fixer des standards pour l'hébergement d'urgence au niveau fédéral. Cependant, la BAG W alerte sur l'insuffisance de la stratégie actuelle face à l'ampleur de la crise, qui se caractérise notamment par une hausse continue du nombre de personnes sans domicile, et un manque chronique de logements abordables. En parallèle, l'exclusion de nombreux citoyens de l'UE de l'accès aux prestations sociales contribue à la précarisation de ce public, largement visible dans l'espace public. Les centres spécialisés dans la prévention du sans-abrisme, pourtant essentiels pour intervenir en amont, restent peu soutenus, et la relance du logement à but non lucratif ne bénéficie pas encore d'un financement structurant. La stratégie actuelle manque également d'une approche transversale cohérente : les politiques sociales, de santé, de logement, d'emploi et d'intégration restent cloisonnées, nuisant à l'efficacité des dispositifs. Pour que le Plan national contre le sans-abrisme atteigne effectivement ses objectifs d'ici 2030, la BAG W a formulé une série de revendications concrètes, en vue des élections fédérales de 2025⁵³. L'organisation réclame notamment l'inscription du droit au logement dans la Constitution allemande comme droit fondamental opposable, un investissement renforcé dans le logement public et non-lucratif et la création de contingents réservés aux personnes sans domicile. La BAG W insiste également sur la nécessité d'interdire les expulsions sans solution de relogement, de développer un réseau national de centres spécialisés sur la prévention (à travers la mobilisation d'un fonds fédéral doté de 50 millions d'euros sur quatre ans), et de garantir un accès universel aux droits fondamentaux – y compris pour les ressortissants de l'UE exclus des aides sociales. Enfin, elle appelle à une coordination intersectorielle entre les services sociaux, les agences pour l'emploi, les services de santé

et les autorités locales, notamment à travers des structures locales intégrées et des plans d'action territoriaux concertés.

En **Autriche**, il n'existe pas de stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme à proprement parler, en raison de la répartition des compétences entre l'État et les Länder, ces derniers étant responsables de la politique de lutte contre le sans-abrisme et développant chacun leurs propres dispositifs. Cependant, une dynamique prometteuse émerge avec le lancement d'un programme national centré sur la prévention des expulsions et le *Housing First*, déployé jusqu'en 2026 et permettant aux Länder de financer des approches innovantes grâce à des fonds budgétaires fédéraux. Toutefois, les acteurs associatifs appellent à l'élaboration d'une véritable stratégie fédérale qui capitaliserait sur l'expérience des Länder pour déployer des mesures durables de lutte contre le sans-abrisme. Cette nécessité s'impose dans un contexte socio-économique critique, qui menace les avancées réalisées. La situation budgétaire tendue fait planer la menace de coupes dans les prestations sociales et les budgets d'aide aux sans-abri. La crise du logement abordable s'intensifie sans perspective d'amélioration immédiate, la conjoncture économique menaçant de ralentir l'activité de construction et d'aggraver durablement la pénurie d'offre accessible. À ces difficultés s'ajoute une dégradation du climat politique : les discours publics sur le sans-abrisme se durcissent, alimentant la stigmatisation des personnes concernées. Parallèlement, les restrictions se multiplient pour l'accès des personnes étrangères au logement public, notamment par l'introduction de certificats de langue, accentuant leur exclusion du logement.

La **France** dispose actuellement d'une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme, structurée autour du plan « Logement d'abord », qui connaît une seconde déclinaison depuis 2023. Si la Fondation pour le Logement des Défavorisés

soutient la philosophie d'action inscrite au cœur de cette stratégie, elle alerte dans son dernier rapport sur le décalage entre les ambitions de ce plan, plus limitées que le précédent, et l'ampleur croissante de l'exclusion du logement³⁴. L'un des signes les plus préoccupants est la stagnation des objectifs d'attribution de logements sociaux (HLM – Habitation à Loyer Modéré) aux personnes sortant de la rue ou de l'hébergement, qui stagne à 7 % après une progression de 4 à 7 % lors du plan précédent. De même, les objectifs d'attribution d'un quart des HLM hors-QPV (Quartier Politique de la Ville) aux ménages les plus pauvres ne sont toujours pas atteints – en baisse même – sans réaction de l'exécutif. Cette inertie est d'autant plus inquiétante que la baisse des rotations dans le parc social risque mécaniquement de réduire les possibilités de relogement pour les personnes sans domicile. En parallèle, les objectifs de production de logements très sociaux (PLAI) ont été abandonnés, et les dispositifs les plus adaptés aux situations de grande précarité, comme les PLAI « adaptés » ou les pensions de famille, peinent à se développer, faute d'un soutien financier suffisant. L'intermédiation locative, pourtant en essor lors du précédent plan, voit ses ambitions revues à la baisse, tant en nombre de places créées que sur le plan budgétaire. Si le plan a permis des avancées ponctuelles – création de postes en SIAO, relance annoncée des places en résidences sociales – la Fondation alerte sur la fragilisation du modèle économique de ces solutions de logement, mises à mal par la hausse des charges, des coûts de construction et du foncier. Elle rappelle que, sans une revalorisation sérieuse des aides de l'État pour la construction, la rénovation et la gestion, ces dispositifs ne pourront plus se déployer comme une alternative crédible à l'hébergement d'urgence. Ainsi, pour la Fondation pour le Logement des Défavorisés, la stratégie française repose sur des bases pertinentes, mais reste trop timide dans ses moyens et ses ambitions par rapport à l'ampleur des besoins sur le terrain.

Dans l'ensemble, ces retours soulignent que la crédibilité d'une stratégie ne suffit pas : son efficacité repose sur quatre conditions essentielles. D'abord, la disponibilité de financements dédiés et une coordination effective entre les différents niveaux de gouvernance. Ensuite, l'implication des acteurs de terrain dans sa mise en œuvre. Enfin, et de manière cruciale, la capacité à intervenir en amont et en dehors du système traditionnel d'aide aux personnes sans-abri : cela implique de développer des politiques de prévention des expulsions, d'accès au logement très abordable et de soutien aux populations vulnérables avant qu'elles ne basculent dans le sans-abrisme. Ces défis s'intensifient dans un contexte politique européen marqué par la montée de l'extrême droite et le durcissement des discours publics. Comme l'illustrent notamment les exemples italien, finlandais et néerlandais, la stigmatisation croissante des populations vulnérables – particulièrement des personnes étrangères – et la "guerre aux pauvres" menée par certains gouvernements fragilisent les acquis sociaux et compromettent la mise en œuvre des stratégies les plus ambitieuses.

L'ABSENCE DE STRATÉGIE NATIONALE : UN FREIN À L'ACTION CONTRE LE SANS-ABRISME

Dans certains pays européens, l'absence de stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme constitue un obstacle majeur à la mise en place de politiques publiques cohérentes. L'absence de volonté politique, la fragmentation des responsabilités et une approche insuffisamment intégrée rendent difficile l'élaboration de réponses efficaces et coordonnées.

En **Hongrie**, les acteurs de terrain expriment un profond scepticisme ancré dans le contexte politique spécifique du pays, dirigé par le Fidesz de Victor Orbán, depuis 2010. « Une stratégie nationale n'a de sens que s'il existe une volonté politique de changer les choses. Or, actuellement, le gouvernement n'en manifeste aucune ; une telle stratégie ne serait donc qu'un document sans effet », souligne une répondante. Cette situation s'inscrit dans une logique politique plus large de criminalisation systématique de la pauvreté portée par le Fidesz, qui s'appuie sur un discours, « nous contre eux », présentant les pauvres et les marginaux comme une menace pour la société. Cette approche répressive a culminé en 2018 avec l'adoption d'une loi unique en Europe : l'interdiction explicite pour les sans-abri de résider dans l'espace public, inscrite dans la Constitution hongroise.

En **Pologne**, il n'existe pas de stratégie nationale spécifiquement dédiée au sans-abrisme. La réponse actuelle repose uniquement sur la loi de 2004 sur l'assistance sociale, qui confie l'ensemble de cette responsabilité au ministère de la Famille, du Travail et de la Politique sociale, et se traduit par un plan de développement des services sociaux visant plusieurs publics, dont les personnes sans-abri. Ce cadrage étroit, renforcé par un fonctionnement institutionnel très cloisonné, limite toute coordination avec les politiques de santé, de logement, de migration ou de justice. Si ce plan oriente les politiques vers des approches pertinentes (prévention, services mobiles, transition vers le logement), il est critiqué pour son manque d'opérationnalité, des objectifs peu ambitieux (7 000 logements accompagnés pour cinq groupes d'ici 2030), et l'absence d'un plan de financement crédible. Malgré ces limites, il a contribué à faire évoluer les mentalités, à déclencher un dialogue régulier entre les ONG et les pouvoirs publics, et à enclencher des réformes législatives importantes. Une dynamique plus ambitieuse

semble toutefois émerger : sous l'impulsion de la « Fédération nationale pour la résolution du problème du sans-abrisme » (*Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności*), du Défenseur des droits et d'un groupe parlementaire récemment constitué, une instance interministérielle, inspirée du modèle de la DIHAL (Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement) française, pourrait voir le jour. Elle serait en mesure, à terme, d'impulser l'élaboration d'une stratégie nationale plus cohérente et transversale.

En **Grèce**, il existe peu de propositions globales et cohérentes concernant le phénomène du sans-abrisme. Le seul programme en place, axé sur le développement de solutions de logement temporaire - d'une durée d'environ deux ans -, a été reconduit à plusieurs reprises, sans toutefois corriger ses nombreuses limites. Ce dispositif ne cible pas les personnes les plus vulnérables, exclut celles ayant déjà eu recours au dispositif, et poursuit avant tout un objectif de « décongestion des structures d'hébergement » plutôt qu'une sortie durable du sans-abrisme. L'insuffisance de cette approche se révèle d'autant plus problématique que la situation se dégrade sur le terrain. Le phénomène de sans-abrisme augmente, mais il devient aussi plus difficile à repérer : certaines personnes s'éloignent des centres urbains, d'autres se cachent en raison d'une persécution policière de plus en plus forte. Parallèlement, l'inflation, la crise économique et la hausse du coût de la vie aggravent les situations de précarité résidentielle et renforcent le risque de basculement dans le sans-abrisme pour de nombreuses personnes.

En **Belgique**, la lutte contre le sans-abrisme repose principalement sur des plans d'action développés au niveau régional. Certaines de ces initiatives régionales témoignent d'évolutions positives, comme l'intégration du *Housing First* dans un plan régional récent. Toutefois, malgré

ces avancées, l'absence d'un cadre national spécifique au *Housing First* permettant de coordonner les politiques de logement et d'action sociale reste un frein identifié par les acteurs de terrain. Il ne s'agit pas nécessairement de centraliser les compétences, mais plutôt de favoriser une articulation efficace entre les différents niveaux de pouvoir pour cette approche particulière. Cette coordination permettrait notamment de répondre aux principaux enjeux identifiés : l'absence de financements structurels pour le programme *Housing First* et le manque d'articulation entre les politiques sociales et les politiques de logement. Les acteurs associatifs appellent ainsi à l'élaboration d'un plan directeur national dédié au *Housing First* qui respecte les compétences régionales

tout en assurant une cohérence d'ensemble et un fléchage budgétaire aligné sur des objectifs mesurables.

Ces exemples illustrent combien l'absence de stratégie nationale peut résulter de contextes politiques et institutionnels très différents, mais produit invariablement les mêmes effets : fragmentation des réponses, inégalités territoriales, et difficulté à développer une approche systémique du phénomène. Dans tous ces cas, les acteurs de terrain plaident pour l'émergence d'un cadre national capable de coordonner les différentes échelles d'intervention et d'assurer une cohérence dans les politiques publiques.



1

Portuguese presidency of the Council of the EU (2021/06/21) – « Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness », URL : <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24120&langId=en>.

2

OCDE (2024), *OECD Toolkit to Combat Homelessness*, Éditions OCDE, Paris <https://doi.org/10.1787/0fec780e-en> ; OECD (2025), *OECD Monitoring Framework to Measure Homelessness*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3e98455b-en>.

3

https://www.kuleuven.be/lucas/en/eu_homelessness_counts

4

"EU Parliament creates official body to probe NGO funding", *Politico*, juin 2025, <https://www.politico.eu/article/eu-parliament-creates-official-body-to-probe-ngo-funding/>.

5

Bruss'help (2025) – *Dénombrement des personnes sans chez-soi en Région de Bruxelles-Capitale. Rapport préliminaire. Huitième édition* : 6 novembre 2024, Bruxelles : Bruss'help, URL : https://bruss'help.org/images/Rapport_Preliminaire_denombrement_FR.pdf.

6

Ministère fédéral du Logement, de l'Urbanisme et de la Construction (BMWSB), Bericht zur Wohnungslosigkeit 2024, Berlin, janvier 2025. Disponible en ligne : <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/Webs/BMWSB/DE/2025/01/Wohnungslosenbericht.html>.

7

Ces rapports sont disponibles sur la page web de la KU Leuven dédié au projet : https://www.kuleuven.be/lucas/en/eu_homelessness_counts.

8

KU Leuven (2025), *European Homelessness Counts – Final Report Year 1*, <https://www.kuleuven.be/lucas/en/images/1-final-report-eu-counts.pdf>.

9

OCDE (2024), *OECD Toolkit to Combat Homelessness*, op. cit.

10

OCDE, *Country Notes : Data on Homelessness*, <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/affordable-housing/homelessness.html>.

11

OCDE (2025), *OECD Monitoring Framework to Measure Homelessness*, op. cit.

12

Plusieurs raisons expliquent les différences entre les deux collections : sources retenues, actualités des données, tri et organisation des résultats pour coïncider aux situations décrites par la typologie ETHOS Light, etc.

13

Pour plus de détails méthodologiques, voir le premier chapitre du rapport 2023 : FEANTSA & ou Fondation pour le Logement (2023) – *Huitième Regard sur le mal-logement en Europe*, Bruxelles / Paris : FEANTSA / ou Fondation pour le Logement, URL : https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2023/OVERVIEW/Rapport_FR.pdf.

14

Fondation pour le Logement des Défavorisés, *30^e rapport sur l'état du mal-logement en France*, Paris, février 2025. Disponible en ligne : https://www.fondationpourlelogement.fr/sites/default/files/2025-02/ETAT_DU_MAL_LOGEMENT_EN_FRANCE_WEB_2025.pdf.

15

Le 115 est le numéro d'appel gratuit permettant aux personnes sans-abri d'accéder aux dispositifs d'hébergement d'urgence.

16

DRHIL, « Les personnes accueillies dans le dispositif hivernal en Ile-de-France. Résultats de l'enquête 2019 « une nuit donnée » dans les structures de renfort hivernal », *Lettre des études*, décembre 2019.

17

Le SIAO (Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation) est le dispositif qui centralise les demandes d'hébergement d'urgence au niveau des départements et oriente les personnes sans-abri vers les structures disponibles.

18

ARA (2025), *Homelessness in Finland 2024*. The Housing Finance and Development Centre of Finland.

19

Benjaminsen L. (2024), *Hjemløshed i Danmark 2024*, National kortlægning, VIVE.

20

Department of Housing, Local Government and Heritage (2025) – Monthly Homelessness Report, December 2022, Dublin : Government of Ireland, URL : <https://www.gov.ie/en/department-of-housing-local-government-and-heritage/publications/homeless-report-january-2025/>.

21

Eoin O'Sullivan (2025) Measuring Homelessness in Europe. Working Paper: European Observatory on Homelessness.

22

Fondation Menhely (2024), *Jelentés a 2024 évi hajléktalan-adattelvételekről*. Menhely Alapítvány.

23

Eurostat (2023) – « EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) », URL : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/overview>.

24

Voir Robben, L., & Hermans, K. (2024). Revisiting the threefold typology? An exploratory analysis of homelessness duration and recurrence in Belgium using administrative data. *Journal of Social Distress and Homelessness*, 0(0), 1–12. <https://doi.org/10.1080/10530789.2024.2426288>.

25

Voir Coego A., Gatta A., Lionetti F., Lloyd A., Molard S., Nordberg A., Plouin M., Priocetti P., Spinnenwijn F., Stamos I. & Van Heerden S. (2004). *The different faces of homelessness: Exploring specific data and policy needs*. European Commission.

26

Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est un indicateur correspondant à la somme des personnes « menacées de pauvreté après les transferts sociaux, gravement démunies matériellement ou vivant dans des ménages à très faible intensité de travail ».

27

Voir Batista I., Benjaminsen L., Pleace N. & Busch-Geertsema V. (2012). *Counting Homeless People in the 2011 Housing and Population Census.pdf*. European Observatory on Homelessness.

28

CensusHub. (2024). <https://ec.europa.eu/CensusHub/loadMetadata>.

29

Voir Szeintuch S. (2024). *Homelessness Strategies in European Union Member States - The State of Play in 2024*. Brussels, FEANTSA. <https://www.feantsa.org/en/epoch-practice/national-strategies>.

30

Emmaüs International (2023) : « En Italie, "les pauvres sont considérés par le gouvernement actuel comme une nuisance" » ; <https://www.emmaus-international.org/fr/news/en-italie-les-pauvres-sont-consideres-par-le-gouvernement-actuel-comme-une-nuisance/>.

31

« El profesor que impulsó la primera ley que pretende acabar con el sinhogarismo: "Es urgente dotarles de dignidad" » *El diario*, 12 mars 2025.

32

« For Geert Wilders, 'housing' is code for 'immigration' – POLITICO », *Politico*, juin 2024, <https://www.politico.eu/article/geert-wilders-affordable-social-housing-code-immigration-dutch-far-right/>.

33

BAG W (2025), « Revendications de BAG W pour les élections fédérales de 2025 », https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/PUB/PUB_BAGW_Forderungenkatalog_BTW2025.pdf.

34

Fondation pour le Logement des Défavorisés (2025), op. cit.







CHAP. 2

**LE LOGEMENT
ABORDABLE**
UNE RÉPONSE AU
MAL-LOGEMENT ?

45

La question du logement abordable s'impose aujourd'hui comme une priorité politique majeure au niveau européen. Dans un contexte marqué par une crise du coût de la vie qui frappe particulièrement les ménages vulnérables, l'Union européenne a franchi une étape historique en 2024 en se dotant pour la première fois d'un commissaire dédié au logement et à l'énergie, le danois Dan Jørgensen. Cette nomination témoigne d'une prise de conscience institutionnelle face aux défis croissants de l'accessibilité au logement qui touchent l'ensemble du continent.

Sous l'impulsion de la nouvelle Commission européenne, une dynamique inédite s'est enclenchée avec l'annonce de l'élaboration d'un Plan européen pour le logement abordable, prévu pour fin 2025. Cette initiative, portée par une *Task Force* dédiée au logement, répond à une urgence sociale amplifiée par des décennies de hausse des coûts immobiliers qui ont largement dépassé la croissance des revenus dans la plupart des pays de l'OCDE. La crise du coût de la vie n'a fait qu'exacerber une crise du logement préexistante, impactant plus sévèrement encore les locataires privés à faibles revenus et les personnes vulnérables avec des remboursements d'emprunts en cours.

Cette préoccupation européenne pour le logement n'est pourtant pas nouvelle, malgré l'absence de compétence directe de l'UE en matière de politiques de logement. Depuis plusieurs années, l'Union européenne a développé des instruments d'influence indirecte à travers ses réglementations sur les aides d'État et la concurrence, la fiscalité, l'efficacité énergétique, les normes de construction, les taxes, ainsi que par des mesures de "soft law" comme les recommandations, déclarations, avis et lignes directrices. Ces orientations se concrétisent notamment à travers le Socle européen des droits sociaux de 2017 et son principe 19 dédié au logement, les recommandations par pays du Semestre européen, les déclarations des ministres du logement issues des réunions informelles, une plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme lancé en 2021 ainsi qu'un Plan d'action du partenariat pour le logement et ses 13 recommandations, organisé dans le cadre de l'agenda urbain de l'UE.

L'intérêt de la Commission européenne pour le logement ne saurait toutefois s'expliquer par les seules considérations sociales relatives aux conditions de logement des citoyens européens. Le secteur immobilier revêt en effet une dimension économique et financière stratégique : pilier de la stabilité du système financier européen, il constitue également l'un des principaux moteurs de croissance des économies nationales. L'immobilier est aussi devenu une classe d'actifs, occupant une place essentielle dans le contexte de la mise en place de l'Union des marchés du capitaux et du projet d'Union pour l'épargne et l'investissement, dispositifs visant à fluidifier les flux au sein d'un marché unique pour stimuler les investissements et la croissance économique. Dans ce contexte, une question majeure est de savoir si l'Union européenne parviendra à élaborer un Plan pour le logement abordable qui trouve un équilibre entre le logement en tant que droit et le logement en tant qu'actif financier.

À première vue, il peut sembler évident que le logement abordable constitue une réponse au mal-logement. Cependant, la montée en puissance de la thématique du logement abordable au niveau européen soulève des interrogations fondamentales quant à l'interprétation même de ce concept. L'absence de consensus sur la définition du logement abordable et l'émergence d'une distinction croissante entre logement social et logement abordable révèlent des enjeux conceptuels et politiques majeurs. Dans la continuité des analyses développées par la FEANTSA dans son rapport de novembre 2024¹, ce chapitre vise à éclairer cette notion de logement abordable à l'échelle européenne, le glissement sémantique observé dans certains pays du logement social vers le logement abordable, et les risques que ces évolutions font peser sur l'accès au logement des ménages les plus précaires - ceux-là mêmes qui sont pourtant les plus exposés à cette crise de l'abordabilité.

1.

LES AMBIGUÏTÉS DU LOGEMENT ABORDABLE

L'expression « logement abordable » est aujourd'hui omniprésente dans les discours politiques, tant aux niveaux nationaux qu'euro-péen. À première vue, la nécessité de produire davantage de logements dits « abordables » fait l'objet d'un large consensus : difficile, en effet, de contester une priorité aussi largement reconnue que celle de rendre le logement accessible au plus grand nombre. Pourtant, cette formule, souvent employée sans définition claire, recouvre des réalités diverses et peut s'avérer source d'ambiguïtés. Comme le résume de manière provocatrice cette formule, « *pour certaines personnes, tous les logements sont abordables, peu importe leur prix ; pour d'autres, aucun logement n'est abordable à moins d'être gratuit.* »² Cette citation met en évidence le caractère profondément relatif de l'abordabilité, qui dépend des ressources économiques de chaque ménage, et souligne le risque d'une utilisation trompeuse du terme. Dans le cadre de l'élaboration du futur Plan européen pour le logement, il est donc essentiel d'interroger avec précision ce que recouvre cette notion, afin d'éviter qu'elle ne légitime des choix politiques déconnectés des besoins des plus vulnérables.

L'approche par les droits humains

Le système des Nations Unies aborde la question du logement abordable à travers le prisme des droits humains. Dans ce cadre, l'abordabilité constitue l'un des sept critères qui définissent le droit à un logement convenable, aux côtés

de la sécurité d'occupation, de la disponibilité des services, de l'habitabilité, de l'emplacement, de l'accessibilité et de l'adéquation culturelle³. Selon cette approche, "le logement n'est pas convenable si son coût menace ou compromet la jouissance d'autres droits humains par les occupants", traduisant une conception par le revenu résiduel de l'abordabilité du logement⁴.

Au niveau européen, le droit au logement est protégé à travers plusieurs instruments complémentaires⁵.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE), qui reconnaît un éventail de droits personnels, civils, politiques, économiques et sociaux aux citoyens et aux résidents européens, ne consacre pas spécifiquement le droit à un logement, mais le droit à une aide au logement, à travers l'article 34, paragraphe 3 : « Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales ». L'Union accorde à la Charte des droits fondamentaux la même valeur juridique que les traités (art. 6 TUE) donnant ainsi « force de loi » au droit à l'aide sociale et à l'aide au logement dans le cadre du droit de l'UE et de sa mise en œuvre.

La Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, adoptée en 1961 puis révisée en 1996, complète la Convention européenne des droits de l'homme dans le domaine des droits économiques et sociaux. Son article 31 est spécifiquement consacré au droit au logement

et engage les parties contractantes à "prendre des mesures destinées à : 1. favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ; 2. prévenir et réduire le sans-abrisme en vue de son élimination progressive ; 3. rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes." Le Comité européen des droits sociaux, organe de surveillance de la Charte, rend des décisions sur des réclamations collectives pour sanctionner les violations du droit au logement convenable, avec des plaintes déposées notamment contre la **France**, l'**Italie**, les **Pays-Bas**, l'**Irlande** et la **République tchèque**.

Au niveau de l'Union européenne, l'abordabilité du logement, particulièrement en lien avec le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, occupe une place croissante dans les politiques sociales. Le principe 19 du Socle européen des droits sociaux consacre ainsi l'engagement en faveur du "logement et [de l']aide aux sans-abri". Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action du Socle européen des droits sociaux, la Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme a été lancée en 2021 avec la signature de la Déclaration de Lisbonne. Par ce texte, les institutions européennes et l'ensemble des États membres ont reconnu le sans-abrisme comme la forme la plus extrême d'exclusion sociale et se sont engagés à œuvrer pour y mettre fin d'ici 2030.

Cette problématique a également été mise en lumière par la résolution du Parlement européen de 2021 sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous, qui a reconnu la progression du sans-abrisme dans l'UE et l'inabordabilité croissante du logement, particulièrement pour les ménages à risque de pauvreté et les groupes vulnérables.

Des mesures de l'abordabilité des logements dominantes à interroger

Les différentes approches de mesure de l'abordabilité ont été recensées par l'OCDE⁶, qui identifie ainsi trois principales approches pour évaluer l'accessibilité financière du logement : le ratio prix-revenus, le ratio dépenses-revenus (ou taux d'effort) et l'approche par le revenu résiduel. À ces méthodes s'ajoutent des indicateurs complémentaires portant sur la qualité du logement ainsi que sur la perception subjective des ménages.

L'APPROCHE PAR LES RAPPORTS PRIX-REVENUS

Cette première approche, simple et intuitive, s'appuie sur des indicateurs tels que le ratio prix du logement sur revenu ou le ratio loyer sur revenu. Elle présente l'avantage d'utiliser des données généralement accessibles dans la plupart des pays et de permettre une vision globale des évolutions du lien entre prix et revenu, à la fois dans le temps et à travers différents marchés. Cependant, cette méthode repose sur des moyennes qui peuvent masquer les disparités au sein des marchés locaux. En privilégiant une perspective macroéconomique, elle tend aussi à minimiser les difficultés rencontrées par les ménages modestes. Ainsi, un marché qui semble abordable selon ces ratios globaux peut en réalité exclure une part importante de la population de l'accès à un logement décent.

L'APPROCHE PAR LA PART DES DÉPENSES DE LOGEMENT DANS LE REVENU

L'approche par le taux d'effort – qui mesure la part des revenus consacrée au logement – s'est

imposée comme la référence dominante dans l'évaluation de l'abordabilité. Eurostat définit le taux de charge excessive comme la part des ménages consacrant 40 % ou plus de leur revenu disponible équivalent au logement. Plus largement, les politiques publiques s'appuient souvent sur l'hypothèse selon laquelle les ménages ne devraient pas consacrer plus de 30 à 40 % de leurs revenus au logement.

Cette approche hégémonique par le taux d'effort repose néanmoins sur des présupposés discutables. La principale limite de cette approche réside dans le fait qu'elle ne tient pas compte de la variation de l'effort acceptable selon les niveaux de revenus : un taux d'effort de 20 % peut déjà être insoutenable pour un ménage pauvre, tandis qu'un ménage aisé peut en supporter un bien supérieur sans difficulté. Plusieurs travaux ont montré que la méthode du taux d'effort tend à sous-estimer les difficultés réelles des ménages modestes ou, autrement dit, à surestimer leur capacité d'accès au logement sur le marché⁷. En outre, cette approche ne fournit aucune information sur la qualité ou l'adéquation du logement, réduisant l'évaluation de l'abordabilité à une relation strictement budgétaire, déconnectée des conditions de vie réelles. Cette approche ignore également la différence fondamentale entre un ménage disposant d'une capacité d'emprunt et choisissant d'investir une part élevée de ses revenus dans l'accession à la propriété et un ménage à faibles revenus contraint de subir des coûts locatifs élevés sans possibilité de constitution d'un patrimoine en contrepartie.

L'APPROCHE PAR LE REVENU RÉSIDUEL

L'approche par le revenu résiduel - qui évalue le « reste à vivre » des ménages après paiement des charges liées au logement - présente l'avantage théorique de mieux correspondre à la réalité

vécue par les ménages. Elle révèle des situations de précarité que masquent les approches traditionnelles par le taux d'effort et elle tend, *a contrario*, à relativiser les difficultés rencontrées par les classes moyennes. Cependant, cette approche se heurte à des difficultés méthodologiques importantes. Elle nécessite la collecte de données détaillées souvent difficiles à obtenir et repose sur des seuils arbitraires pour définir le revenu minimum nécessaire hors logement. Par ailleurs, elle ne prend pas non plus en compte la qualité des logements.

LES APPROCHES COMPLÉMENTAIRES : QUALITÉ ET PERCEPTION DU LOGEMENT

En complément des méthodes classiques, l'OCDE souligne l'importance d'intégrer des indicateurs qualitatifs et subjectifs dans l'évaluation de l'abordabilité.

- **Les indicateurs de qualité du logement** – tels que le nombre de pièces par personne, le taux de suroccupation ou le taux de privation – offrent un éclairage précieux sur ce que les ménages obtiennent réellement en contrepartie de leur dépense. En introduisant une dimension qualitative, ils complètent utilement les mesures purement financières et permettent de mieux apprécier les conditions de vie associées à l'accès au logement. Toutefois, les critères retenus pour évaluer la qualité varient selon les pays et les contextes culturels, ce qui complique les comparaisons. Par ailleurs, certains de ces indicateurs nécessitent des données récentes sur les caractéristiques techniques des logements, qui ne sont pas toujours facilement disponibles.
- **Les indicateurs subjectifs** – tels que la satisfaction à l'égard de l'offre de logements abordables de qualité ou la perception du logement comme un problème prioritaire – permettent

de compléter les mesures objectives en apportant un éclairage sur les attentes et ressentis des ménages. Ils contribuent ainsi à mieux comprendre les déterminants de la satisfaction vis-à-vis de l'habitat. Toutefois, ces indicateurs reflètent des perceptions fortement influencées par le contexte national, la conjoncture économique, le niveau de protection sociale et les caractéristiques sociodémographiques des individus, rendant difficile l'interprétation et la comparabilité de ce type de données.

L'abordabilité au service de la segmentation du marché : un concept dévoyé

L'analyse des différentes manières de mesurer l'abordabilité montre que cette notion est bien plus complexe qu'une simple référence à un seuil de taux d'effort – souvent fixé à 30 ou 40 %. Ces indicateurs, largement utilisés comme seuils d'alerte, doivent être complétés par d'autres données : le niveau de revenu, le statut d'occupation, la composition du ménage, mais aussi la capacité réelle à couvrir les autres besoins essentiels une fois les dépenses de logement acquittées. L'évaluation de l'abordabilité suppose ainsi de s'interroger sur ce qu'il reste à vivre après le paiement du loyer ou des charges, et si ce reste-à-vivre permet de satisfaire un panier de biens de première nécessité.

Mais au-delà de cette simplification méthodologique, un phénomène plus préoccupant encore se dessine : un glissement dans l'interprétation même de ce que recouvre la notion de « logement abordable ». À l'échelle européenne – comme en témoignent notamment les discussions menées dans le cadre des rencontres organisées par la Banque européenne d'investissement en

2024⁸ – cette expression tend de plus en plus à désigner une catégorie de logement spécifique, positionnée entre le logement social et le marché privé. Cette requalification, censée répondre aux besoins des ménages dits à revenus intermédiaires, s'accompagne parallèlement d'une redéfinition implicite du rôle du logement social, désormais perçu comme exclusivement destiné aux plus vulnérables.

Or, cette interprétation est à la fois inexacte et dangereuse. Elle s'appuie sur l'idée que le logement social ne répondrait pas aux besoins des classes moyennes, alors que dans plusieurs États membres, une part significative de la population y est éligible – jusqu'à 40 % aux **Pays-Bas**, 72 % en **France**. En outre, faire du « logement abordable » une nouvelle catégorie de logement, conçue comme un produit immobilier intermédiaire, risque de focaliser l'attention et les ressources publiques vers une frange de la population, au détriment des ménages les plus modestes. Ce recentrage risque également d'affaiblir la fonction du logement social, pourtant pensé dans plusieurs États membres pour répondre à une diversité de besoins relevant de l'intérêt général.

Dans ce contexte, il ne nous semble ni pertinent, ni souhaitable de chercher à constituer, au niveau européen, une définition du « logement abordable » en tant que nouveau produit de logement. Le cadre international offre déjà une référence solide : la notion de logement convenable, promue par les Nations Unies, dont l'abordabilité constitue l'une des dimensions essentielles – définie comme la capacité à se loger sans compromettre la satisfaction des autres besoins fondamentaux. L'enjeu ne réside donc pas dans la création d'un nouveau segment du marché immobilier, mais dans la reconnaissance de l'abordabilité comme un principe transversal, qui doit irriguer l'ensemble des politiques de l'habitat.

**Une décision emblématique en matière de logement abordable :
la condamnation de la Belgique**

Le 19 mars 2025, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) – organe du Conseil de l'Europe chargé du respect de la Charte sociale européenne – a rendu sa décision dans l'affaire opposant la FEANTSA à la Belgique (plainte n°203/2021)⁹. Bien que la plainte ait été portée contre l'État fédéral, c'est la politique menée en Région flamande qui a été au cœur de la condamnation, les compétences en matière de logement relevant des entités régionales.

Le Comité a constaté une violation de l'article 16 de la Charte, relatif au droit des familles à un logement. Il a relevé de multiples manquements : pénurie de logements abordables, critères d'accès discriminatoires au logement social, protection insuffisante des locataires dans le secteur privé, et absence de stratégie coordonnée pour prévenir et réduire le sans-abrisme.

Surtout, le Comité a dénoncé l'usage inapproprié des ressources publiques : si des financements étaient mobilisés, ils ne ciblaient pas prioritairement les ménages les plus modestes, ceux-là même dont le droit au logement est le plus menacé. Le CEDS a rappelé avec force que garantir ce droit suppose d'offrir une quantité suffisante de logements véritablement abordables pour les populations vulnérables, condition *sine qua non* pour assurer un accès effectif à un logement décent.

Cette décision illustre de manière concrète combien un manque de ciblage clair des besoins des ménages à faibles revenus peut compromettre l'équité des politiques en faveur du logement abordable.

2. DU LOGEMENT SOCIAL AU LOGEMENT ABORDABLE : UN GLISSEMENT PROBLÉMATIQUE

Le caractère équivoque de la notion de logement abordable, analysé précédemment, n'est pas sans conséquences : dans plusieurs pays européens, cette ambiguïté alimente une transformation profonde – et préoccupante – des politiques de logement. L'émergence progressive du "logement abordable" comme alternative - ou complément - au logement social traduit dans certains cas une reconfiguration importante des objectifs, des publics cibles et des modalités d'intervention publique dans le secteur du logement. Dans de

nombreux pays, le logement abordable est ainsi devenu un nouveau produit immobilier et un nouveau champ d'intervention de la politique publique, se développant en parallèle du logement social traditionnel, voire parfois en substitution à celui-ci.

Cette évolution ne constitue pas un simple changement sémantique, mais s'inscrit dans un mouvement historique plus large de transformation des politiques sociales dans de nombreux pays

européens. Comme l'observe M. E. Stone, le terme "logement abordable" a gagné en popularité dans un contexte de retrait progressif de la responsabilité de l'État envers les populations les plus défavorisées¹⁰.

Contrairement au secteur du logement social - qui, bien qu'il varie beaucoup d'un pays européen à l'autre en termes de taille, de fonctionnement, de publics visés et même de terminologie, vise généralement à répondre aux besoins des ménages modestes ou moyens en leur offrant une sécurité d'occupation durable - le logement abordable cible principalement les ménages aux revenus intermédiaires exclus du marché immobilier privé. Cette réorientation traduit un passage d'une approche centrée sur l'analyse des besoins sociaux vers une logique d'accessibilité financière définie par rapport aux prix du marché : là où les loyers des logements sociaux sont généralement déterminés en fonction des revenus des ménages ou des coûts de production, les modèles de logement abordable se définissent souvent par rapport aux prix du marché immobilier local.

Cette divergence révèle un glissement des modèles opérationnels : du modèle social, fondé sur la régulation pérenne et la non-lucrativité, on passe à un modèle abordable plus ouvert au marché, avec une régulation limitée dans le temps et une implication plus forte du secteur privé lucratif. Là où le logement social visait la démarchandisation du logement, le logement abordable maintient les mécanismes de marché tout en bénéficiant de soutiens publics substantiels¹¹.

L'analyse de plusieurs cas nationaux européens permet d'illustrer les modalités concrètes de ce glissement et d'en examiner les conséquences. Ces expériences nationales révèlent comment les frontières traditionnelles entre logement public, social et privé s'estompent progressivement, notamment à travers l'émergence de

nouveaux acteurs financiers bénéficiant de soutiens publics dans le secteur du logement dit "socialement responsable".

France : une financiarisation « à petits pas » du logement social et intermédiaire

Le cas français offre un exemple particulièrement éclairant de cette transformation, illustrant comment un système de logement social historiquement robuste peut être progressivement reconfiguré sous l'influence des logiques de marché. Contrairement aux modèles résiduels observés dans d'autres pays européens, la **France** a maintenu un secteur du logement social relativement important, logeant environ 15 % des ménages, avec 4,6 millions de logements en 2021¹². Le modèle français se caractérise en outre par son approche généraliste : selon les seules conditions de revenu, 72 % de la population française est théoriquement éligible à l'un des trois types de logement social - 25 % des ménages pour le PLAI (prêt locatif aidé d'intégration, auquel sont éligibles les ménages les plus modestes et dont les loyers sont les plus bas), 55 % pour le PLUS (prêt locatif à usage social), et 72 % pour le PLS (prêt locatif social, dont les loyers sont les plus élevés) en 2022¹³. L'apparente stabilité quantitative du parc social français masque cependant des mutations qualitatives profondes qui témoignent d'une "financiarisation à petits pas"¹⁴ du secteur.

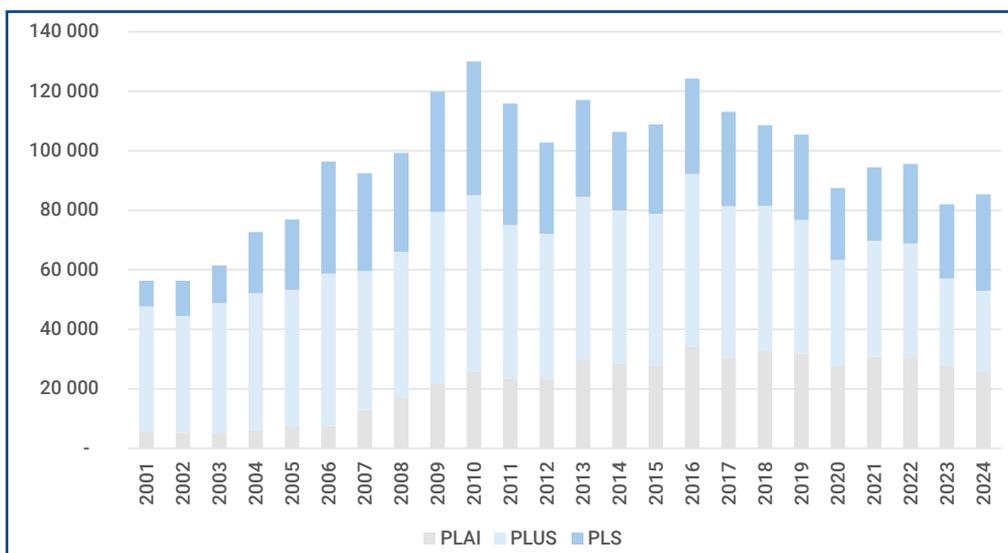
L'année 2014 marque un point d'inflexion décisif avec la création du logement locatif intermédiaire (LLI), dispositif qui ouvre explicitement la voie aux investisseurs institutionnels dans le secteur du logement aidé. Le LLI propose des loyers fixés entre 85 % et 90 % du marché locatif

LE LOGEMENT ABORDABLE UNE RÉPONSE AU MAL-LOGEMENT ?

en contrepartie d'avantages fiscaux attractifs, tout en autorisant la cession des logements dès la 11^e année. Cette innovation s'accompagne d'un floutage sémantique délibéré autour de la notion de "logement abordable" qui permet, comme l'analyse M. Gimat et al.¹⁵, de rassembler sous une même appellation des produits aux conditions d'accès très différentes, légitimant ainsi la mobilisation de ressources extérieures au secteur traditionnel.

Cette évolution conceptuelle s'accompagne d'une recomposition concrète du parc social français qui révèle un glissement vers des logements aux loyers plus élevés. Le nombre de logements sociaux « haut de gamme » (PLS) financés a augmenté dans des proportions plus importantes que les autres logements sociaux entre 2001 et 2021 : il a été multiplié par 2,8, contre 1,5 pour les PLUS et PLAI, alors que les PLS sont inaccessibles aux ménages modestes¹⁶.

FIGURE 1
NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS EN FRANCE



Source : Ministère du Logement

L'exemple de la Métropole de Lille illustre ces dysfonctionnements : alors que 77 % des demandeurs sont éligibles aux logements les plus abordables, seulement 16 % de la production neuve de logements sociaux correspond à cette catégorie. Parallèlement, 69 % des

9 913 logements supprimés du parc par vente ou démolition concernaient les logements à bas loyers, produisant une diminution nette de 2 574 logements destinés aux ménages les plus modestes¹⁷. Cette érosion sélective génère des effets discriminants majeurs : la tension

sur la demande de logement social s'élève à 13 demandes pour une attribution pour les ménages les plus pauvres, contre 5 demandes pour une attribution pour les ménages disposant d'un revenu mensuel supérieur à 2 000 €. Ces difficultés d'accès ne s'expliquent toutefois pas uniquement par le manque d'offre abordable. Une étude récente révèle l'existence de "barrières à l'entrée" spécifiques aux ménages les plus fragiles économiquement¹⁸. Lorsqu'un logement social est proposé à l'attribution, il est le plus souvent attribué à un ménage moins fragile financièrement, le critère du niveau de vie étant paradoxalement mobilisé pour exclure les plus modestes en raison de leur insolvabilité présumée. Cette logique de sélection, comparable à celle du secteur locatif privé, pénalise systématiquement les ménages les plus pauvres.

« Cela fait 10 ans maintenant. Je ne sais pas ce qui bloque. Nous avons pourtant été jugés prioritaires Dalo (droit au logement opposable). Certes nous ne sommes pas riches, mais nous payons notre loyer. Avoir un logement, c'est la clé de tous. »¹⁹

Reda, père de 4 enfants, situation oscillant entre RSA et intérim dans la sécurité, dans l'attente d'un logement social

Le projet de loi "Développement de l'offre de logements abordables" (DOLA), suspendu avec la dissolution de l'Assemblée nationale en juillet 2024, révèle l'ampleur des transformations envisagées en autorisant la comptabilisation des logements intermédiaires dans les quotas de logement social de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), qui impose à certaines communes urbaines de disposer d'un nombre minimum de logements sociaux, proportionnel à leur parc de résidences principales (20 %). La mise en place de cette réforme permettrait à 569 communes de produire du LLI

pour combler leur retard dans la loi SRU, avec un impact potentiel de 27 000 LLI qui pourraient être pris en compte dans les communes SRU à la place de logements sociaux, comme le révèle une étude d'impact du projet de loi, pour la période 2023-2025²⁰. Ce ciblage apparaît en décalage complet avec les besoins exprimés : en effet, 71 % des 2,7 millions de demandeurs de logements sociaux en France sont éligibles aux logements les plus abordables (PLAI), tandis que les LLI s'adressent à des ménages pouvant gagner jusqu'à 7 500 euros mensuels²¹.

L'évolution française traduit l'émergence d'une nouvelle conception de l'aide publique fondée sur la temporalité de l'aide et l'insertion dans les logiques de marché. Contrairement au logement social traditionnel pensé comme un bien public durable, le logement "abordable" s'inscrit dans une logique d'aide à durée déterminée dont le modèle économique repose sur la valorisation foncière à terme. Cette approche modifie fondamentalement l'intervention publique : plutôt que de sortir des logements de la régulation marchande, il s'agit d'adopter une "stratégie correctrice" qui maintient la référence au marché²². Une telle transformation facilite l'entrée d'acteurs financiers dans le secteur, notamment à travers les véhicules d'investissement développés par CDC Habitat, conciliant production de logements aidés et attentes de rentabilité des investisseurs institutionnels. Le cas français révèle ainsi comment une financiarisation progressive peut transformer un système de logement social sans révolution brutale, produisant une segmentation accrue de l'offre et un éloignement des populations les plus précaires des dispositifs d'aide publique. Ces évolutions fragilisent progressivement la capacité des politiques publiques à répondre au mal-logement.

Royaume-Uni : un laboratoire de la transformation du logement social

Le **Royaume-Uni** représente un exemple particulièrement avancé et radical de cette logique de substitution du logement dit « abordable » au logement social, avec des conséquences dramatiques sur l'accès au logement des populations les plus modestes.

Le secteur locatif social britannique, l'un des plus anciens d'Europe, a atteint son apogée dans les années 1970, époque où il logeait environ un tiers des ménages²³. Cependant, à partir des années 1980, on observe une nette inversion de cette tendance, sous l'effet de politiques menées initialement par les gouvernements conservateurs (mais non remises en cause par les travaillistes ensuite), qui réduisent drastiquement le parc de logements sociaux, d'abord par la politique de privatisation du "Right to Buy" qui a amené 1,3 million de ménages à acheter leur logement social dans les années 1980 et 2,5 millions entre 1980 et 2019²⁴, puis par les réformes austéritaires de 2010-2012.

Les coupes budgétaires de 2010-2012 réduisent de moitié les subventions publiques au logement social, contraignant les *housing associations*²⁵ à se tourner vers les marchés obligataires pour financer leurs projets²⁶. Cette dépendance aux marchés financiers influence directement leurs pratiques de gestion : elles écartent désormais les ménages jugés "à risque" financier et privilégient les projets rentables pour maintenir leur notation auprès des agences de crédit²⁷.

Le programme "Affordable Homes" introduit en 2011 marque une rupture conceptuelle majeure. Les nouveaux loyers "abordables", fixés à 80 % des prix du marché local, rompent avec la tradition du logement social britannique où les loyers étaient calculés en pourcentage du revenu des ménages²⁸. À Londres, ces loyers coûtent typiquement 60 %

de plus que les loyers sociaux traditionnels, excluant *de facto* les ménages les plus modestes au profit des classes moyennes²⁹. Cette transformation s'accompagne d'une reconfiguration significative de la production. En 2016-2017, seulement 2 % des nouveaux logements produits par les *housing associations* étaient encore des logements à loyer social³⁰, tandis que plus de 111 000 logements sociaux ont été convertis en loyers "abordables" entre 2012 et 2018. Cette indexation sur les prix du marché génère un effet pervers majeur. Dans un contexte de dérégulation du marché immobilier et de hausse rapide des prix immobiliers, ces loyers "abordables" perdent rapidement leur caractère accessible. Un mécanisme pensé pour créer une offre intermédiaire entre le logement social et le marché privé produit ainsi des logements dont les loyers augmentent aussi vite que les prix du marché, rendant tant le logement social résiduel que le logement "abordable" de plus en plus inatteignables pour les ménages à revenus modestes et moyens.

Parallèlement, l'introduction de baux à durée déterminée (2 à 10 ans) et d'évaluations de solvabilité pré-locatives marque une rupture avec les principes historiques du logement social britannique. La sécurité d'occupation durable cède la place à des "opportunités" temporaires conditionnées par la capacité financière des ménages. Cette évolution transforme l'accès au logement social d'un droit permanent en une aide transitoire, redéfinissant fondamentalement la nature de l'intervention publique.

Le cas britannique illustre de manière exemplaire comment cette logique de substitution du logement "abordable" au logement social, dans un contexte d'hyper-marchandisation du secteur, traduit un changement de paradigme fondamental. On assiste ainsi au passage d'une production de logements par un État providence vers le développement de solutions basées sur des logiques de marché³¹. Bien que les concepts de

"logement social" et "logement abordable" soient souvent utilisés de manière interchangeable dans les discours politiques, ils recouvrent en réalité des produits différents ciblant des ménages aux profils socioéconomiques distincts. Derrière cet amalgame terminologique se dissimule un net mouvement d'érosion du secteur du logement social au profit du développement d'un segment "abordable" spécifiquement orienté vers les ménages à revenus intermédiaires. Cette transformation aboutit à une situation paradoxale : les gouvernements, après avoir créé les conditions de l'« inabordabilité » du logement par leurs politiques de déréglementation, doivent désormais injecter massivement de l'argent public sous forme d'allocations individuelles pour permettre aux ménages modestes d'accéder à un marché privé aux loyers toujours plus élevés, parfois dans des logements qui appartenaient autrefois à la puissance publique. Les véritables bénéficiaires de cette hyper-marchandisation sont les propriétaires multiples et les promoteurs privés, éligibles aux subventions et exemptions fiscales publiques, tandis que les listes d'attente pour le logement social atteignent désormais 10 ans à Londres, révélant l'ampleur des besoins non satisfaits.

On observe cependant un frémissement de prise de conscience des dégâts causés par ces politiques. Le gouvernement britannique a récemment annoncé son intention de restreindre les conditions du programme *Right to Buy*, avec notamment une exemption de 35 ans pour les nouveaux logements sociaux construits en Angleterre et des conditions plus strictes pour les locataires (durée d'occupation minimale portée de 3 à 10 ans, réduction des remises accordées de 35-50 % à un maximum de 15 % de la valeur du bien)³². Ces mesures, qui visent explicitement à "protéger le stock de logements sociaux", restent pour l'instant à l'état de projet mais elles témoignent d'une évolution des discours politiques et d'une reconnaissance, certes tardive, de

la nécessité de préserver et développer une offre de logement véritablement social.

Du logement social au logement « quasi-marchand » : la trajectoire italienne

L'**Italie** constitue également un cas d'école révélateur du glissement problématique du logement social traditionnel vers des formes hybrides de logement dit "abordable". Cette transformation s'est opérée dans un contexte de désengagement progressif de l'État depuis les années 1990, marqué par des mesures drastiques qui ont fondamentalement restructuré le secteur. La vente massive de 120 000 logements sociaux en dix ans via les programmes de droit d'achat (*Right-to-Buy*), conjuguée à l'arrêt progressif de la principale source de financement public du logement - le fonds GesCaL - a créé un vide que les autorités publiques ont cherché à combler par l'attraction de capitaux privés³³.

Parallèlement, le transfert des responsabilités en matière de logement social vers les gouvernements régionaux s'est accompli sans transfert équivalent des moyens financiers, contraignant ces derniers à développer de nouveaux modèles de financement et de production. La Lombardie est la région d'Italie ayant poussé le plus loin la marchandisation du secteur pour compenser cette pénurie de ressources publiques³⁴.

Face à cette crise de financement, l'**Italie** a redéfini juridiquement le logement social en 2008 avec la création du concept d'*Edilizia Residenziale Sociale* (ERS)³⁵. La nouvelle définition englobe une pluralité de solutions allant du logement public traditionnel à des formules « quasi-marchandes », créant une confusion conceptuelle révélatrice de cette transformation profonde.

LE LOGEMENT ABORDABLE UNE RÉPONSE AU MAL-LOGEMENT ?

En Lombardie, la réforme s'est traduite par l'introduction du "loyer modéré" (*moderate rent*), qui illustre parfaitement cette dérive. Alors que le logement public traditionnel s'adresse aux ménages aux revenus inférieurs à 16 000 euros annuels avec des loyers calculés selon les ressources et des baux permanents, le logement à loyer modéré vise une population aux revenus compris entre 14 000 et 40 000 euros, avec des loyers fixés selon les caractéristiques du logement et des baux limités à huit ans maximum.

Les résultats de cette politique révèlent l'ampleur du glissement opéré. Entre 2010 et février 2023 à Milan, 6 996 logements sociaux ou quasi-marchands ont été produits, représentant environ 30 % de l'ensemble des logements construits sur cette période. Parmi ces logements, 4 807 unités, soit 68,7 % du total, étaient destinés à la vente, la plupart appartenant à la catégorie la moins abordable - c'est-à-dire des logements subventionnés destinés à la vente - tandis que le reste était constitué de diverses solutions locatives quasi-marchandes³⁶. Ces chiffres témoignent de la marginalisation progressive du logement public traditionnel au profit de dispositifs davantage orientés vers les classes moyennes, alors même que les données disponibles – comme l'existence de 25 000 ménages en attente d'un logement public en 2019, ou encore le nombre élevé d'expulsions (1 706 en 2021) – témoignent de l'ampleur des besoins en logement réellement abordables.

Ce processus s'accompagne d'une rhétorique de légitimation particulière. Les nouvelles formes de logement quasi-marchand sont présentées comme des outils de "cohésion sociale" et de "mixité sociale", masquant leur fonction première : attirer des capitaux privés dans un secteur désinvesti par la puissance publique. Cette rhétorique permet de justifier l'abandon des populations les plus pauvres au profit de la "face grise" (*fascia grisa*³⁷) du marché immobilier - ces ménages plus aisés mais éprouvant des difficultés d'accès au logement dans les grandes villes.

Le cas italien révèle ainsi comment le concept de logement "abordable" permet de maintenir l'apparence d'une intervention publique dans le logement tout en substituant progressivement aux logiques de solidarité des logiques de rentabilité qui excluent de facto les populations les plus vulnérables.

Le paradoxe suédois : les limites du modèle universaliste en période de pénurie

La **Suède** illustre les tensions inhérentes à un système de logement public universaliste confronté à la pénurie. Conçu selon l'idéal "*dwel-lings for all*" - accessible à tous sans condition de ressources - le modèle suédois était destiné à incarner une conception véritablement universelle du droit au logement. Pourtant, dans un contexte marqué par des bouleversements démographiques, une hausse générale des prix de l'immobilier et une baisse importante de la production, ce système révèle aujourd'hui ses limites structurelles et tend paradoxalement à favoriser les ménages disposant déjà de ressources suffisantes.

Cette évolution se manifeste de manière particulièrement saisissante à Stockholm, où le nombre de personnes inscrites sur la liste d'attente de l'entreprise municipale de logement est passé de 100 000 à 580 000 entre 2000 et 2018, pour une population totale de 940 000 habitants³⁸. Le délai moyen d'attribution, qui s'élève désormais à 12 ans, combiné à des exigences de solvabilité de plus en plus strictes, favorise paradoxalement les ménages aisés, capables d'attendre ou de répondre à ces exigences. Ce modèle semble ainsi largement incapable de répondre à la demande la plus pressante et critique de logement abordable à Stockholm, qui concer-

nait environ 80 000 personnes aux revenus très faibles en 2018.

Ces transformations s'accompagnent d'une évolution notable de la gestion publique du logement en **Suède**. L'exemple de MKB (Malmö Kommunala Bostadsbolag), société publique de logement de Malmö, en témoigne. Depuis les années 1980, cette entreprise a progressivement adopté une stratégie de valorisation patrimoniale, cédant ses biens dans les quartiers moins attractifs pour acquérir des actifs dans les zones les plus recherchées. Cette logique gestionnaire, justifiée par des impératifs d'équilibre financier, s'accompagne d'effets tangibles : une hausse des loyers et un accès de plus en plus restreint pour les ménages les plus vulnérables³⁹.

Quant à Stockholm, face à l'ampleur de la crise, les autorités publiques ont tenté de réagir en lançant en 2014 un ambitieux programme de construction, incluant notamment les "*Stockholmshus*" - logements publics à loyers supposément modérés. Cependant, cette réponse illustre elle-même le glissement à l'œuvre : comme le reconnaissait la maire adjointe en charge du logement en 2018, ces logements ne proposent pas de loyers suffisamment bas pour que les ménages vraiment défavorisés puissent y accéder⁴⁰.

Le cas suédois met ainsi en évidence comment un système universaliste, en l'absence de mécanismes correcteurs spécifiques, peut progressivement se détourner de ses objectifs initiaux et contribuer à la segmentation sociale de l'accès au logement, au détriment des ménages qui en ont pourtant le plus besoin.

Synthèse : des mécanismes convergents

Malgré leurs contextes institutionnels différents, ces quatre cas nationaux révèlent des méca-

nismes convergents dans la transformation des politiques de logement social :

- Sur le plan financier, tous les pays analysés connaissent un désengagement public direct, compensé par l'attraction de capitaux privés via des montages fiscaux ou réglementaires avantageux. Cette financiarisation progressive transforme le logement social en produit d'investissement, avec des exigences de rentabilité qui modifient l'accessibilité réelle.
- Sur le plan des publics cibles, on observe partout un glissement vers les classes moyennes au détriment des ménages les plus modestes. Que ce soit par l'essor du logement intermédiaire en **France**, de l'*affordable rent* britannique, de la *fascia grigia* italienne ou de la sélection de fait en **Suède**, les politiques tendent à privilégier les « bons risques » locatifs. Il ne s'agit pas en soi de critiquer le soutien aux classes moyennes, mais de souligner que cette réorientation s'opère au détriment des ménages à faibles revenus et des publics vulnérables, pourtant les plus exposés aux situations d'exclusion du logement.
- Sur le plan institutionnel, l'intervention publique se recentre sur un rôle de facilitation et de régulation plutôt que de production directe, ouvrant la voie à de nouveaux acteurs privés qui redéfinissent les standards d'accessibilité selon leurs propres logiques.

Le piège du logement dit « abordable »

Dans le contexte actuel, où le nouveau paradigme du « logement abordable » semble s'imposer à l'échelle européenne, il paraît essentiel de porter un regard attentif sur ce que cette expression recouvre réellement – et ce qu'elle risque de masquer. Sur le plan sémantique, on peut

rappeler déjà la nécessité de distinguer le caractère « abordable » du logement, compris comme une dimension essentielle du droit au logement convenable promu par l'ONU, et le « logement abordable » en tant que catégorie de produit subventionné. Cette dernière tend de plus en plus à s'imposer comme un nouveau segment de marché, davantage aligné avec les logiques d'investissement que de protection sociale.

Comme le souligne Herrault (2024), les politiques néolibérales ont favorisé l'essor de logements locatifs dits « intermédiaires », soutenus par des aides publiques, mais dont les loyers demeurent inaccessibles aux ménages les plus modestes. Cette orientation s'inscrit dans un modèle de « protection sociale fondée sur le patrimoine » (*asset-based welfare*⁴¹), qui tend à substituer aux mécanismes de solidarité des dispositifs reposant sur la capacité individuelle à accéder à la propriété ou à assumer des loyers élevés.

Ce déplacement sémantique et politique vers le « logement abordable », entendu comme un nouveau segment de marché, traduit d'ores et déjà dans plusieurs pays européens un changement d'équilibre entre les types de logements aidés, au détriment de l'offre sociale traditionnelle. Il s'accompagne d'un transfert de pouvoir et de ressources vers des acteurs financiers, de plus en plus présents dans le secteur résidentiel. Depuis la crise de 2008, les investissements institutionnels dans le logement ont explosé. En **Irlande**, près de la moitié des logements livrés depuis 2017 ont été achetés par des fonds d'investissement ; à Berlin, ce sont 40 milliards d'euros d'actifs résidentiels qui figurent dans les portefeuilles d'investisseurs institutionnels⁴². Ces acteurs voient dans le logement un actif stable et rentable, et agissent en conséquence par la hausse des loyers, l'éviction des locataires et le sous-investissement dans l'entretien des logements.

Dans ce contexte, produire davantage de « logements abordables » sans en questionner les modalités, les loyers et les opérateurs ne suffit pas et risque même d'exacerber la crise du logement. La redéfinition de l'abordabilité à partir des prix du marché – au lieu des revenus des ménages – conduit à des logements « abordables » uniquement pour une fraction intermédiaire de la population, au détriment des ménages modestes. Le **Royaume-Uni** offre un exemple clair de cette impasse puisque la définition de l'« abordabilité » fondée sur les prix du marché ne permet pas de répondre aux besoins des ménages aux revenus modestes et tend à perdre rapidement tout sens dans un contexte de marché dérégulé.

Face à ces évolutions, plusieurs points de vigilance apparaissent importants à souligner :

PRÉSERVER LA SPÉCIFICITÉ DU LOGEMENT SOCIAL

Il semble crucial de ne pas créer une nouvelle catégorie autonome de logement dit "abordable" distincte du logement social. Une telle distinction risque d'affaiblir la priorité donnée à la réponse aux besoins des plus modestes et pourrait accentuer les dynamiques déjà observées de redéploiement des financements publics vers des formes de logement moins accessibles.

CONSOLIDER ET ÉLARGIR LE PARC DE LOGEMENT SOCIAL EXISTANT

La priorité devrait rester la consolidation et l'élargissement du parc de logements sociaux, dont le niveau demeure largement insuffisant dans la majorité des pays européens, comme en témoignent les listes d'attente qui s'allongent même dans les pays les mieux dotés.

Depuis plusieurs années, un sous-investissement chronique dans le développement du logement social se fait sentir. Selon l'OCDE, l'investissement public dans ce secteur a été divisé par deux depuis 2001, tandis que les aides au logement n'ont que légèrement augmenté. La contraction la plus marquée s'est produite en 2009, à la suite de la crise financière mondiale, et les niveaux de dépenses publiques n'ont pas été rétablis depuis dans de nombreux pays européens⁴³.

Le secteur reste par ailleurs très faible au regard des besoins réels. Le logement social représente en moyenne 8 % du parc de logements dans l'Union européenne, avec des écarts importants entre les pays : cette part dépasse 20 % en **Autriche**, au **Danemark** et aux **Pays-Bas**, mais est inférieure à 2 % dans des pays comme l'**Espagne**, le **Portugal** ou les **États baltes**. Dans 18 des 25 pays de l'OCDE, la part relative du parc social a reculé sur la dernière décennie⁴⁴.

Ces chiffres permettent de mettre en perspective les discours appelant au développement d'un nouveau segment de « logement abordable » destiné aux ménages aux revenus dits « intermédiaires ». Cette rhétorique repose souvent sur l'idée que les besoins des plus modestes seraient déjà satisfaits, alors que les données montrent l'inverse : la demande de logement social progresse fortement. En France, 2,6 millions de demandes de logement social étaient enregistrées fin 2023, en hausse de près de 50 % depuis 2013, un rythme sans commune mesure avec l'évolution démographique. En **Irlande**, près de 60 000 ménages figuraient sur liste d'attente en 2024 (+1,9 % en un an). Les délais d'attente pour accéder à un logement social ne cessent ainsi de s'allonger, comme à Rome où 18 500 ménages sont inscrits comme demandeurs de logement social et où le temps d'attente pour obtenir un logement est de « plusieurs décennies »⁴⁵.

GARANTIES INDISPENSABLES EN CAS D'AIDE PUBLIQUE AU LOGEMENT « ABORDABLE »

Après avoir rappelé le risque que le développement de logements moins abordables se fasse au détriment du logement social, il apparaît nécessaire de conditionner tout soutien public à ce type d'offre à un certain nombre de garanties.

Pérennité de l'abordabilité : Le plafonnement des loyers dans le temps, souvent prévu pour des périodes limitées, aboutit à une érosion progressive du stock de logements accessibles et donc à une « perte » des investissements publics consentis. L'abordabilité doit être garantie de manière durable.

Fixation des loyers sur la base des revenus ou des coûts : Il est crucial de privilégier une approche basée sur les revenus des ménages locaux ou sur les coûts de production (modèle de *cost-renting*), avec les subventions nécessaires pour assurer une réelle accessibilité. Toutefois, dans un contexte d'inflation des coûts de production, le modèle du *cost-renting* atteint rapidement ses limites en termes d'abordabilité pour les ménages modestes. Pour qu'il puisse répondre aux besoins des plus vulnérables tout en garantissant la viabilité des opérations, ce modèle doit être conçu dans une perspective de long terme et accompagné de subventions pérennes et suffisantes.

Choix des opérateurs : Une attention particulière devrait être portée au type d'opérateurs impliqués dans la production de ces logements. Il semble essentiel que ces projets soient portés par des acteurs publics ou à but non lucratif (voire à profit limité, comme à Vienne), qui ont pour mission la réalisation de l'intérêt général, sont moins exposés aux fluctuations du marché et réinvestissent leurs excédents dans leur projet social. À l'inverse, le recours à des opérateurs privés fortement financiarisés peut fragiliser la durabilité et l'accessibilité de l'offre.

3. LES BESOINS EN LOGEMENT ABORDABLE À L'ÉPREUVE DU RÉEL

Une crise du logement qui s'intensifie, malgré l'absence d'indicateurs partagés

De nombreux indicateurs convergents témoignent de l'intensification de la crise de l'abordabilité du logement dans l'Union européenne. Entre début 2010 et fin 2023, les loyers moyens ont augmenté de près de 25 % à l'échelle de l'UE, tandis que le coût moyen d'un logement a bondi de 50 % entre mi-2010 et mi-2023⁴⁶. Cette inflation, nettement plus rapide que celle des revenus, contribue à fragiliser de larges pans de la population, y compris au sein des classes moyennes.

En 2023, près d'une personne sur dix vivait dans un ménage dont les dépenses liées au logement dépassaient 40 % du revenu disponible⁴⁷. Dans le même temps, près de 75 % des ménages de l'Union européenne estiment que la satisfaction de leurs besoins en matière de logement constitue un « fardeau financier », signe d'une insécurité résidentielle diffuse, bien au-delà des seuls ménages en situation de précarité.

Cette crise de l'abordabilité est désormais perçue comme une urgence sociale majeure par les populations. Les résultats du dernier Eurobaromètre⁴⁸ (janvier-février 2025) confirment l'ampleur de cette inquiétude : 61 % des personnes interrogées dans l'UE déclarent être préoccupées à l'idée de ne plus pouvoir payer leur loyer ou leur emprunt immobilier – une inquiétude jugée « forte » par plus d'un quart d'entre elles (27 %). Cette crainte est particulièrement élevée au **Portugal** (83 %), à **Chypre** (79 %), en **Croatie** (77 %) et en **France**

(77 %). Plus encore, 82 % des répondants se disent inquiets de l'avenir de l'abordabilité du logement dans leur pays – une proportion qui atteint 95 % à **Chypre**, 94 % au **Portugal**, et 92 % en **Espagne** et en **Irlande**. Fait notable, même dans des pays où l'inquiétude personnelle est plus faible, comme les **Pays-Bas** (27 %), l'inquiétude vis-à-vis de la situation nationale atteint des niveaux très élevés (91 %).

Cette montée des préoccupations se traduit aussi dans la rue. Ces dernières années ont vu émerger une vague inédite de mobilisations citoyennes à travers l'Europe, dénonçant la hausse des loyers et la financiarisation croissante du logement. En **Espagne**, où le loyer moyen a presque doublé en dix ans, des dizaines de milliers de personnes ont manifesté dans une quarantaine de villes en avril 2025 autour du slogan : « Il faut en finir avec le business du logement »⁴⁹. À Barcelone, l'Union des locataires appelle même à une « grève des loyers »⁵⁰. Des mobilisations similaires ont été observées à Lisbonne, où les prix de l'immobilier ont bondi de 157 % entre 2020 et 2021⁵¹, mais aussi à Amsterdam⁵² (plus de 15 000 manifestants en septembre 2024) ou dans de nombreuses villes italiennes, où des étudiant-es ont installé des tentes devant les universités pour dénoncer le coût « totalement insoutenable » du logement⁵³.

Le projet ESPON House4All⁵⁴ : vers une cartographie européenne de l'abordabilité

Le projet de recherche *House4All*, coordonné par l'Université technique de Vienne (TU Wien) dans le cadre du programme ESPON, cherche à combler les lacunes existantes en matière de données sur l'abordabilité du logement en Europe. L'objectif de cette recherche est ambitieux : développer « une définition globale de l'abordabilité du logement au niveau de l'UE, tenant compte d'un large éventail d'indicateurs et de la diversité des territoires européens et de leurs spécificités ».

En s'appuyant sur une combinaison inédite de sources statistiques traditionnelles et de données issues du *web scraping* (prix des annonces immobilières en 2024-2025), le projet vise notamment à produire une cartographie régionale fine des loyers, prix de vente et temps de mise en location/vente. *House4All* introduit également des indicateurs originaux d'abordabilité, tels que la surface maximale pouvant être louée avec 40 % du revenu mensuel ou encore la part de revenu mensuel nécessaire pour louer un logement de 100 m².

Le projet, qui doit se clôturer en septembre 2025, constitue une avancée importante vers la construction d'un référentiel européen sur l'abordabilité, intégrant la diversité des contextes locaux et une approche multidimensionnelle des besoins en logement.

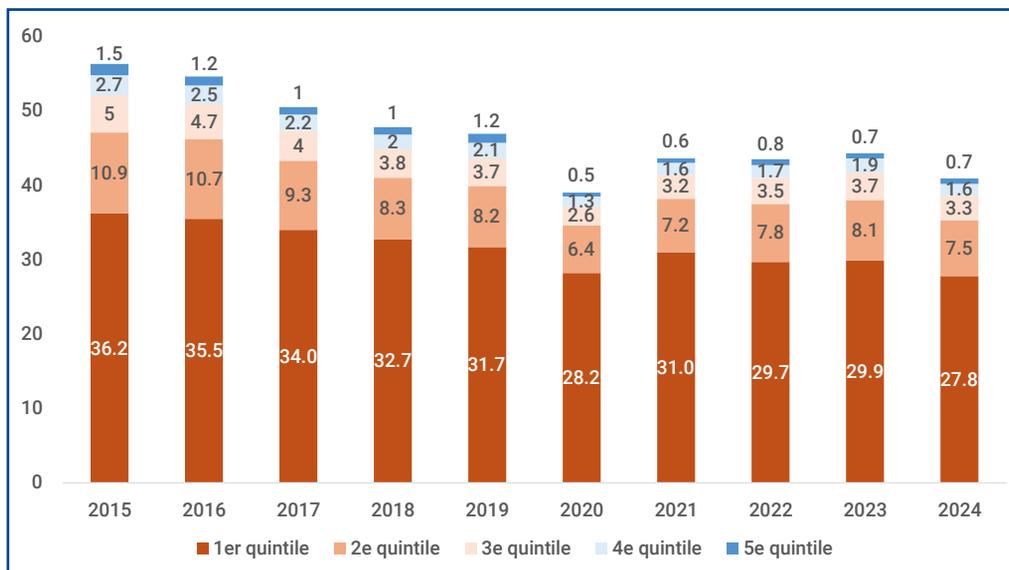
Une surexposition manifeste des ménages les plus modestes

Les analyses statistiques révèlent une surexposition des ménages les plus modestes à l'inabordabilité et au mal-logement de manière générale. Alors que les dépenses liées au logement représentaient 19,7 % du revenu disponible dans l'UE en 2023, cette proportion atteignait 38,2 % pour les ménages à risque de pauvreté, avec des disparités nationales considérables. Dans certains pays, les écarts sont particulièrement marqués : les dépenses liées au logement représentent 67 % du revenu des ménages pauvres au **Danemark**, 62,4 % en **Grèce**, et plus de 45 % aux **Pays-Bas** et en **Allemagne**.

La part des ménages en taux d'effort excessif – c'est-à-dire dépensant plus de 40 % de leur revenu disponible pour le logement – a connu

une hausse marquée entre 2020 et 2023, atteignant 8,8 % à l'échelle de l'Union européenne, contre 7,8 % en 2020. Cette progression intervient après une décennie de recul (de 11,6 % en 2013 à 7,8 % en 2020) et semble s'infléchir à nouveau depuis 2023, le taux étant passé à 8,2 % en 2024. Cette moyenne cache des écarts considérables selon le niveau de revenu. Les données d'Eurostat montrent que 29,9 % des ménages du premier quintile de revenu sont en situation de taux d'effort excessif, contre 8,1 % pour les ménages du deuxième quintile.

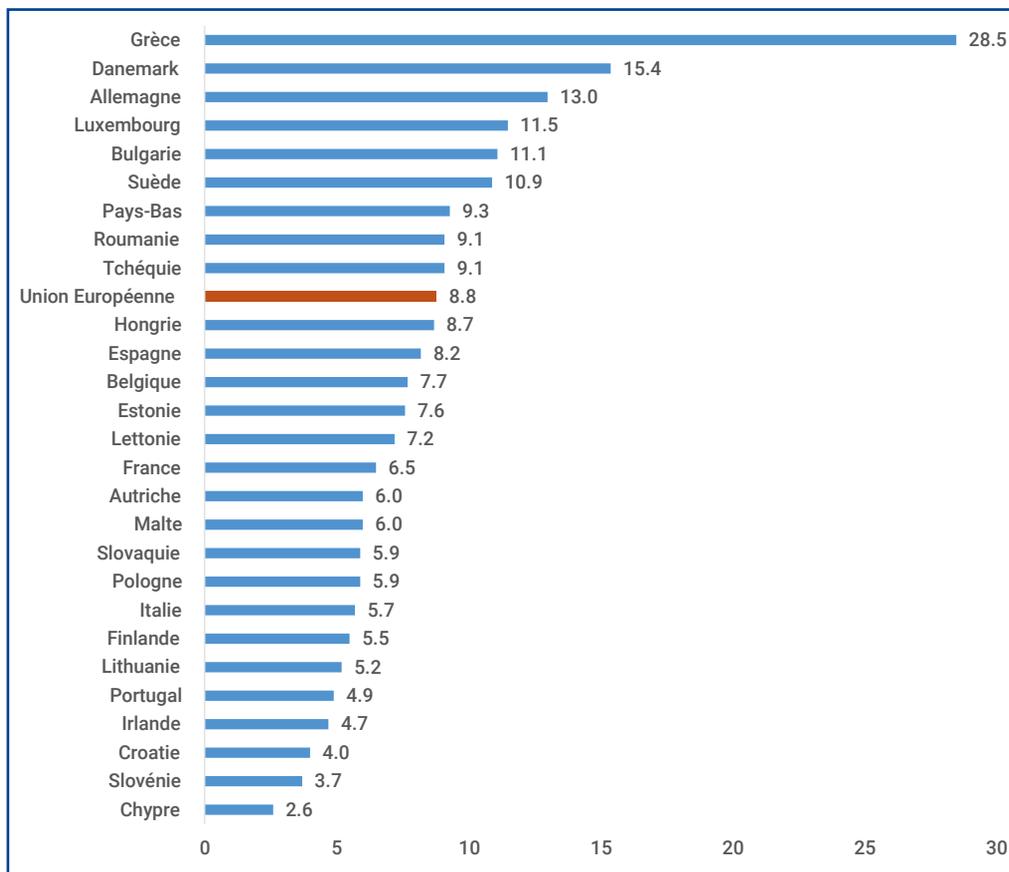
FIGURE 2
PART DES MÉNAGES EN TAUX D'EFFORT EXCESSIF POUR SE LOGER PAR QUINTILE EN EUROPE (EN %)



Des disparités territoriales significatives

Les moyennes européennes masquent également d'importantes disparités entre pays. La part de ménages en taux d'effort excessif atteint 28,5 % en **Grèce** et 15,4 % au **Danemark**, contre 2,6 % à **Chypre** ou 3,7 % en **Slovénie**. Ces écarts s'expliquent par des configurations différentes des marchés du logement, des politiques publiques et des systèmes de protection sociale.

FIGURE 3
PART DES MÉNAGES EN TAUX D'EFFORT EXCESSIF (EN 2023, EN %)



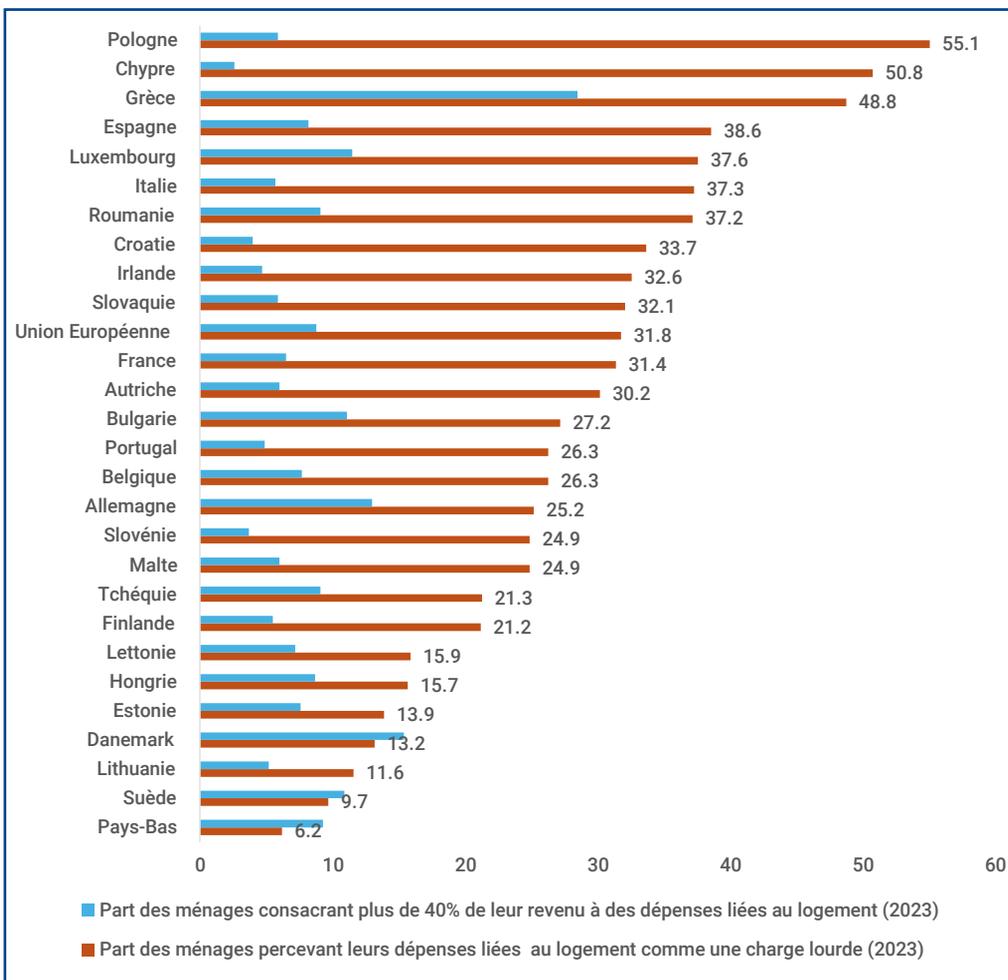
Il convient toutefois d'interpréter ces résultats avec précaution, car l'indicateur de taux d'effort excessif ne prend pas en compte les aides au logement, qui peuvent jouer un rôle significatif pour alléger la charge des ménages. L'exemple du Danemark est particulièrement révélateur : bien que ce pays affiche le deuxième taux le plus élevé de ménages en taux d'effort excessif, il présente l'une des plus faibles proportions de ménages percevant leurs dépenses de logement comme une charge lourde, témoignant probablement de

l'efficacité de son système d'aides au logement. À l'inverse, **Chypre**, qui apparaît comme le pays présentant la plus faible part de ménages en taux d'effort excessif, figure en deuxième position dans la liste des pays avec la plus forte proportion de ménages percevant leurs dépenses de logement comme une charge lourde.

LE LOGEMENT ABORDABLE

UNE RÉPONSE AU MAL-LOGEMENT ?

FIGURE 4
CHARGE DU LOGEMENT DANS L'UE : INDICATEURS OBJECTIFS ET SUBJECTIFS PAR PAYS (2023)



4. LES FACTEURS DE VULNÉRABILITÉ AU COÛT DU LOGEMENT

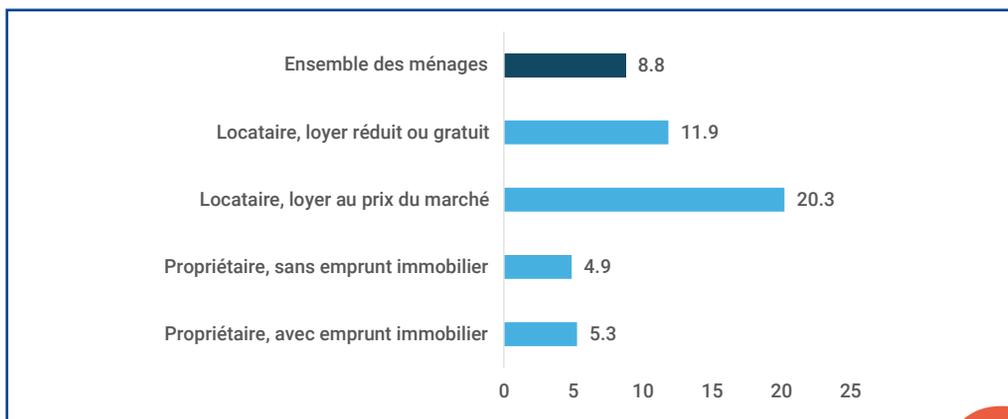
Le statut d'occupation : un facteur déterminant

L'analyse des différents facteurs influençant le taux d'effort excessif révèle que le statut d'occupation constitue, après le revenu, l'un des principaux déterminants de la vulnérabilité face au coût du logement. Les locataires du parc privé sont particulièrement exposés : 20,3 % d'entre eux sont en situation de taux d'effort excessif, contre environ 5 % des propriétaires. La tendance générale est par ailleurs préoccupante pour les locataires : entre 2010 et 2019, les dépenses de logement des propriétaires ont diminué de 18 % à 16 % de leurs revenus, tandis que celles des locataires ont augmenté de 28 % à 31 %.

Dans de nombreux pays européens, les locataires du marché privé se trouvent ainsi dans une situation particulièrement précaire : selon l'enquête Eurofound, 46 % d'entre eux se sentent menacés de devoir quitter leur logement dans les trois mois en raison de difficultés financières⁵⁵.

Cependant, cette idée générale d'une plus forte précarité résidentielle des locataires masque des situations contrastées selon les contextes nationaux. Dans quinze pays européens – principalement les pays post-communistes et d'Europe du Sud – où la proportion de propriétaires sans emprunt en cours est élevée, entre 10 % et 24 % des propriétaires vivent sous le seuil de pauvreté, et beaucoup d'entre eux ne parviennent pas à maintenir leur logement à une température adéquate⁵⁶.

FIGURE 5
PART DES MÉNAGES DE L'UE EN TAUX D'EFFORT EXCESSIF, EN FONCTION DU STATUT D'OCCUPATION
(EN 2023, EN %)



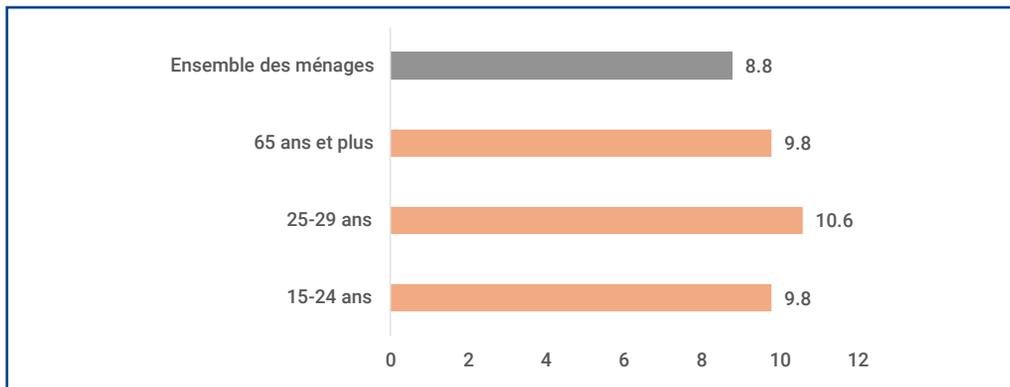
La composition familiale : un facteur de vulnérabilité spécifique

La composition familiale influence également la vulnérabilité face au coût du logement, bien que de manière moins déterminante que le revenu et le statut d'occupation. Les personnes seules présentent le taux d'effort excessif le plus élevé (22,8 %), suivies par les personnes seules avec un enfant à charge (16,6 %), tandis que les couples avec deux enfants affichent un taux plus faible (5,4 %). Cette situation révèle les difficultés particulières rencontrées par les ménages monoparentaux et les personnes isolées, qui ne peuvent pas bénéficier des économies d'échelle associées à la vie en couple, avec ou sans enfants.

L'âge : au-delà du mythe de la « génération loyer »

Contrairement aux discours dominants sur la « génération loyer »⁵⁷, l'analyse des données européennes montre que l'âge exerce une influence relativement limitée sur le taux d'effort excessif. Certes, les 25-29 ans affichent un taux légèrement supérieur à la moyenne (10,6 %), mais les écarts entre groupes d'âge restent modestes comparativement aux disparités liées au revenu ou au statut d'occupation. Il convient toutefois de souligner que les données disponibles sont partielles : Eurostat ne fournit des taux d'effort excessif que pour certaines classes d'âge (moins de 18 ans, 15-24 ans, 25-29 ans et 65 ans et plus). Si cette limitation restreint les comparaisons possibles, elle n'empêche pas de dégager quelques tendances claires – en particulier le fait que les inégalités intragénérationnelles, liées à l'origine sociale et aux ressources économiques, pèsent davantage que les inégalités entre générations.

FIGURE 6
PART DES MÉNAGES DE L'UE EN TAUX D'EFFORT EXCESSIF, EN FONCTION DE L'ÂGE (EN 2023, EN %)



Des prix du logement devenus insoutenables pour les ménages modestes dans de nombreuses villes européennes

Afin de mesurer l'impact de la hausse des loyers sur les conditions d'accès au logement des ménages les plus modestes, une simulation a été menée dans 18 villes européennes. L'analyse s'est appuyée sur un panel de six ménages-types, représentatifs de profils variés de la moitié la plus modeste des ménages dans chacun des pays étudiés. Ces situations-types incluent par exemple une personne âgée vivant seule avec une pension minimale, une famille

monoparentale avec un ou deux enfants vivant avec un salaire minimum, ou encore une famille avec trois enfants dont les parents disposent de revenus mixtes (salaire minimum et salaire médian).

Ces profils ont été confrontés aux loyers médians observés dans le parc locatif privé de chaque ville, et aux surfaces minimales nécessaires selon la composition familiale (du T1 au T4), en appliquant une règle de non-dépassement de 33 % des revenus pour les dépenses de logement.

L'ensemble des hypothèses retenues pour la construction des ménages-types, le calcul des revenus et les niveaux de loyers sont détaillés en annexe.

SITUATION DES MÉNAGES MODESTES VIS-À-VIS DU MARCHÉ LOCATIF PRIVÉ DANS DIX-HUIT VILLES EUROPÉENNES

	Besoin en type de logement	Berlin	Vienne	Bruxelles	Sofia	Nicosie	Zagreb
Loyer au m ²		17,5 €	18,7 €	15,6 €	9,0 €	17,0 €	14,9 €
Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	T1	NON	OUI	OUI	NON	NON	NON
Personne âgée seule au minimum vieillesse	T1	NON	NON	OUI	NON	NON	NON
Personne seule au revenu minimum	T1	NON	NON	OUI	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 1 enfant au salaire minimum	T2	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 2 enfants, parent au salaire minimum	T3	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille avec 3 enfants, dont un parent au salaire médian et un parent au salaire minimum	T4	NON	NON	OUI	NON	NON	NON

LE LOGEMENT ABORDABLE

UNE RÉPONSE AU MAL-LOGEMENT ?

	Besoin en type de logement	Copenhague	Madrid	Helsinki	Paris	Athènes	Dublin
Loyer au m²		22,4 €	23,5 €	21,0 €	25,7 €	11,7 €	31,5 €
Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	T1	OUI	NON	NON	NON	OUI	NON
Personne âgée seule au minimum vieillesse	T1	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Personne seule au revenu minimum	T1	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 1 enfant au salaire minimum	T2	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 2 enfants, parent au salaire minimum	T3	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille avec 3 enfants, dont un parent au salaire median et un parent au salaire minimum	T4	OUI	NON	NON	NON	NON	NON

	Besoin en type de logement	Rome	Vilnius	Amsterdam	Lisbonne	Ljubljana	Prague
Loyer au m²		17,7 €	9,0 €	27,0 €	22,3 €	16,4 €	17,6 €
Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	T1	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Personne âgée seule au minimum vieillesse	T1	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Personne seule au revenu minimum	T1	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 1 enfant au salaire minimum	T2	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 2 enfants, parent au salaire minimum	T3	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille avec 3 enfants, dont un parent au salaire median et un parent au salaire minimum	T4	NON	OUI	NON	NON	NON	NON

Les résultats de cette simulation sont sans appel : dans la quasi-totalité des villes analysées, le parc locatif privé apparaît comme très largement inaccessible pour la plupart des ménages-types retenus. La plupart des villes témoignent même d'une situation particulièrement critique, où aucun des profils de ménage simulés n'est en mesure d'accéder à un logement adapté dans le secteur privé, sans y consacrer une part excessive de leurs revenus.

Seules quelques exceptions se distinguent : à Vienne, Bruxelles, Copenhague, Athènes ou Vilnius, un ou deux profils de ménage parviennent à accéder à un logement privé sans dépasser le seuil de soutenabilité. Ces cas restent marginaux et concernent généralement les ménages les moins précaires de l'échantillon.

Dans l'ensemble, les ménages les plus modestes voient donc leurs possibilités de se loger réduites au seul parc social ou public, quand il existe et qu'il est accessible. À défaut, ils sont contraints de s'éloigner des centres urbains, ou d'accepter des conditions de logement dégradées : habitat indigne ou inconfortable, surpeuplement, ou taux d'effort très élevés. Cette situation témoigne d'un recul généralisé de l'accessibilité du logement en Europe pour les catégories modestes, et d'un besoin urgent d'élargir l'offre de logements réellement abordables dans de nombreuses villes européennes.

LE RÔLE DÉTERMINANT DES ALLOCATIONS LOGEMENT DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT

Une simulation complémentaire menée sur un échantillon de six villes européennes révèle toutefois un paysage sensiblement différent lorsque les allocations logement sont intégrées à l'analyse. Ces aides publiques, variables selon les pays et les situations familiales, modifient substantiellement les capacités d'accès des ménages modestes au marché locatif privé. Les résultats montrent une amélioration notable de la situation dans plusieurs métropoles : à Bruxelles⁵⁸, la quasi-totalité des ménages-types peuvent désormais accéder à un logement adapté sans dépasser le seuil de soutenabilité, tandis qu'à Berlin, Helsinki ou Copenhague, un à trois profils de ménage supplémentaires parviennent à se loger dans le secteur privé. Cette évolution souligne le rôle crucial que peuvent jouer les politiques d'aide au logement pour permettre aux ménages cibles d'accéder à un logement. Néanmoins, certaines situations demeurent inchangées : à Paris, par exemple, l'ensemble des ménages-types reste exclu du marché locatif privé malgré les allocations, témoignant de l'insuffisance des mécanismes de soutien social au regard des prix du logement.

LE LOGEMENT ABORDABLE

UNE RÉPONSE AU MAL-LOGEMENT ?

SITUATION DES MÉNAGES MODESTES VIS-À-VIS DU MARCHÉ LOCATIF PRIVÉ DANS 6 CAPITALES EUROPÉENNES, EN INTÉGRANT LES ALLOCATIONS LOGEMENT

	Besoin en type de logement	Berlin	Bruxelles	Copenhague	Helsinki	Paris	Prague
Loyer au m ²		17,5 €	15,6 €	22,4 €	21,0 €	25,7 €	17,6 €
Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	T1	NON	OUI	OUI	OUI	NON	NON
Personne âgée seule au minimum vieillesse	T1	NON	OUI	NON	NON	NON	NON
Personne seule au revenu minimum	T1	NON	OUI	NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 1 enfant au salaire minimum	T2	OUI	OUI	OUI	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 2 enfants, parent au salaire minimum	T3	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille avec 3 enfants, dont un parent au salaire median et un parent au salaire minimum	T4	NON	OUI	OUI	NON	NON	NON

Une précarité qui s'étend au-delà des aspects financiers

Les ménages les plus vulnérables cumulent souvent les difficultés : non seulement ils doivent consacrer une part excessive de leurs revenus pour le logement, mais ils sont aussi parmi les plus exposés à diverses formes de mal-logement. Cette situation résulte en partie de la crise de l'abordabilité elle-même : contraints par leurs ressources limitées, les ménages modestes n'ont accès qu'à des formes dégradées de logement, adoptant des stratégies de « *downsizing* »⁵⁹ (« réduction des exigences », notamment de surface) ou de déménagement vers des zones périphériques moins chères mais souvent mal desservies.

Les données d'Eurostat confirment cette tendance : 27,9 % des ménages du premier quintile de revenu sont en situation de surpeuplement, contre 8,8 % pour les ménages du cinquième quintile. De même, 23,5 % des ménages européens vivant sous le seuil de pauvreté occupent un logement présentant des signes de dégradation (toit qui fuit, murs humides, moisissures), contre 14 % pour les ménages vivant au-dessus du seuil de pauvreté.

LE LOGEMENT ABORDABLE UNE RÉPONSE AU MAL-LOGEMENT ?

FIGURE 7
TAUX DE SURPEUPELEMENT POUR LES MÉNAGES DE L'UE EN FONCTION DU QUINTILE DE REVENU
(EN 2023, EN %)

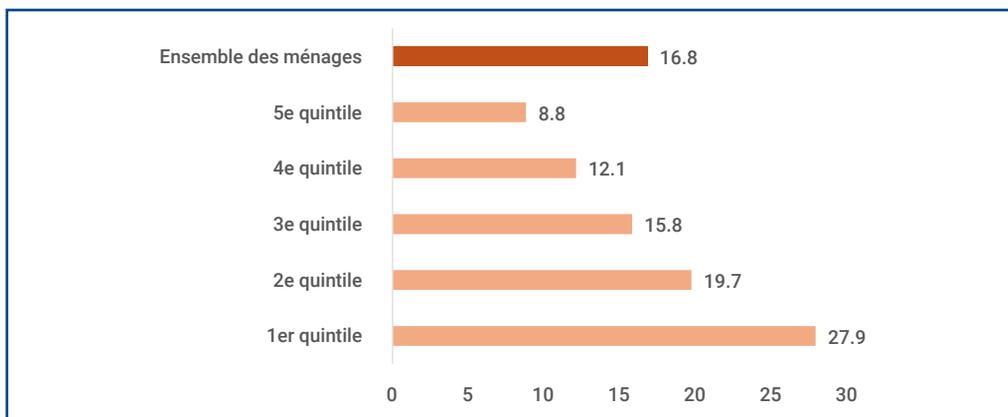
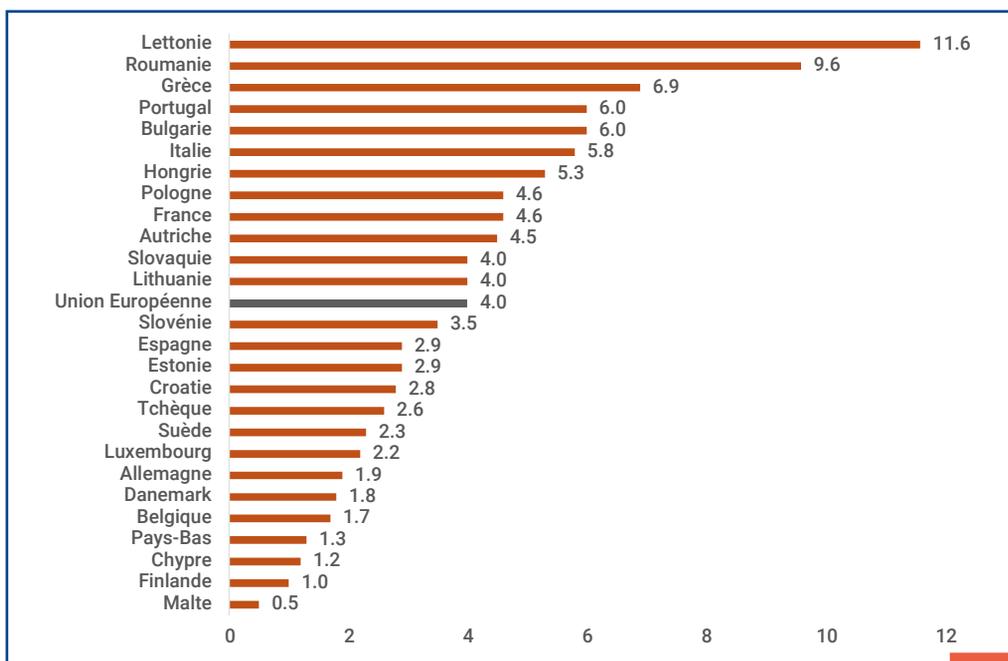


FIGURE 8
TAUX DE PRIVATION GRAVE DE LOGEMENT PAR PAYS (EN 2023, EN %)



LE LOGEMENT ABORDABLE UNE RÉPONSE AU MAL-LOGEMENT ?

Des conséquences sociales alarmantes pour les ménages modestes

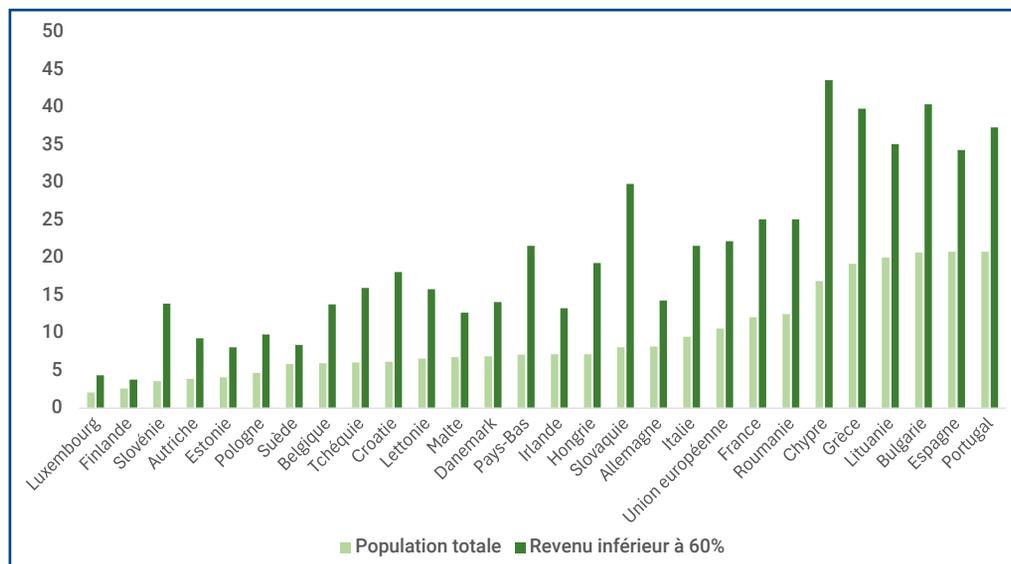
Alors que le logement représente aujourd'hui la première dépense contrainte des ménages européens, son coût croissant impose des arbitrages budgétaires toujours plus douloureux aux ménages les plus modestes. Comme le souligne l'Union internationale des locataires (IUT), « lorsque les locataires sont contraints d'allouer une part importante de leurs revenus aux coûts du logement, leur stabilité financière est gravement compromise, ne leur laissant que des ressources limitées pour d'autres dépenses essentielles telles que l'alimentation, les soins de santé, l'éducation et les transports »⁶⁰.

Faute d'une offre de logement adaptée à leurs ressources, ces ménages sont confrontés à des

choix qui affectent directement leur qualité de vie et leur santé. Les dépenses de logement grèvent ainsi le reste à vivre des ménages européens et poussent une part croissante de la population à se priver de besoins essentiels. En 2023, près de 10 % des Européens déclarent ne pas pouvoir se permettre un repas avec viande, poisson ou équivalent végétarien tous les deux jours – un indicateur-clé de l'insécurité alimentaire⁶¹. En 2024, plus d'un tiers des personnes en situation de précarité affirment avoir déjà renoncé à des soins médicaux pour des raisons financières⁶².

La précarité énergétique illustre également cette spirale d'arbitrages subis. Selon Eurostat, près de 11 % de la population de l'UE déclare ne pas être en mesure de chauffer convenablement son logement, un taux qui grimpe à 22 % parmi les ménages les plus pauvres.

FIGURE 9
PART DE LA POPULATION INCAPABLE DE CHAUFFER SUFFISAMMENT SON LOGEMENT, EN PART DE LA POPULATION TOTALE ET EN PART DE LA POPULATION AYANT UN REVENU INFÉRIEUR À 60 % DU REVENU ÉQUIVALENT MÉDIAN (EN 2023, EN %)

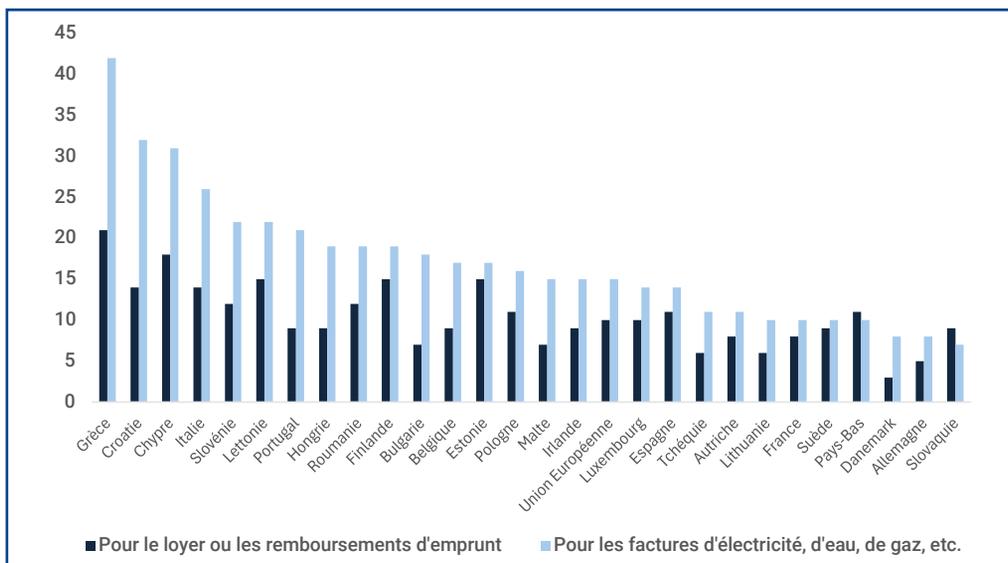


LE LOGEMENT ABORDABLE UNE RÉPONSE AU MAL-LOGEMENT ?

Ce cumul de difficultés peut entraîner un basculement rapide vers le surendettement, voire l'expulsion. Selon Eurofound, en mai 2024, 28 % des Européens déclaraient anticiper des

difficultés à payer leurs factures de logement, et 6 % estimaient probable de devoir quitter leur logement à court terme faute de moyens suffisants.

FIGURE 10
PART DES MÉNAGES AYANT ÉTÉ EN RETARD DE PAIEMENT À UN MOMENT DONNÉ AU COURS DES 3 DERNIERS MOIS, POUR DES DÉPENSES LIÉES AU LOGEMENT (EN MAI 2024, EN %)



En d'autres termes, le coût du logement exerce une pression structurelle sur les conditions d'existence des plus modestes. Il fabrique de l'exclusion à bas bruit, avec des effets cumulatifs délétères.

Estimer les besoins en logements : un enjeu central mais encore insuffisamment maîtrisé

L'estimation des besoins en logement constitue un enjeu central pour la définition d'objectifs

de production pertinents à l'échelle nationale et européenne. Elle est particulièrement décisive dans le contexte européen actuel, marqué par un consensus croissant autour de la nécessité de produire massivement du logement abordable. En réalité, un simple « choc de l'offre » ne suffira pas à résoudre le manque de logements accessibles. La production de logements doit impérativement s'adosser à une compréhension fine des besoins réels, qu'il s'agisse de localisation, de typologie ou d'accessibilité financière.

Encore faut-il s'accorder sur ce que recouvre la notion même de « besoin » en logement. Dans de nombreux pays, les notions de demande et de besoin sont encore utilisées de manière inter-

changeable, alors qu'elles renvoient à des réalités distinctes. La demande désigne les intentions exprimées sur le marché, en lien avec les besoins réels mais aussi avec les stratégies individuelles (par exemple l'achat d'une résidence secondaire, la rétention de logements vacants à des fins de spéculation, l'investissement dans le secteur des meublés touristiques) tandis que le besoin en logement, au sens du droit au logement tel que défini par les Nations Unies, recouvre la nécessité de garantir à chacun un logement convenable, au regard de critères tels que l'abordabilité, la sécurité d'occupation, la décence ou encore l'adéquation à la taille du ménage. Cette distinction renvoie à la nature hybride du logement – « en même temps » droit fondamental et bien marchand.

La FEANTSA a exploré, sur la base des ressources disponibles en ligne, les méthodes utilisées dans différents pays européens pour estimer les besoins en logements et/ou définir des objectifs de production à l'échelle nationale. Les résultats, présentés dans le détail en annexe, ne sont ni comparables ni additionnables, mais permettent de mettre en lumière quelques éléments d'analyse :

- Les approches nationales pour estimer ces besoins varient fortement. Peu de pays disposent en particulier de méthodologies intégrant l'ensemble des dimensions du mal-logement. **L'Irlande** constitue à cet égard un exemple intéressant : chaque autorité locale y réalise une *Housing Need and Demand Assessment* (HNDA)⁶³, sur la base de lignes directrices définies au niveau national. Cette évaluation combine plusieurs éléments : les moteurs du marché (formation des ménages, évolution démographique, niveaux de revenus), les pressions sur le parc existant, l'estimation des besoins présents et futurs (incluant les personnes sans domicile), ainsi que les besoins spécifiques (personnes âgées, en situation de handicap, étudiants, etc.). Ces données sont consolidées à l'échelle locale pour orienter la planification et les objectifs de production.

- De manière générale, les méthodologies utilisées dans les pays européens étudiés restent limitées. Les paramètres pris en compte sont souvent insuffisants, ou les résultats trop agrégés pour permettre une analyse précise des types de logements nécessaires, notamment en termes de localisation ou de niveaux de prix.
- Au sein d'un même pays, les estimations sont susceptibles de varier fortement en fonction des acteurs qui les produisent, et de leurs intérêts spécifiques (instituts de recherche, agences publiques, fédérations de promoteurs immobiliers, banques, etc.).
- On observe souvent une confusion entre besoins en logements et objectifs de construction neuve. Dans de nombreux pays, les cibles de production fixées ne sont pas établies sur la base d'une évaluation rigoureuse des besoins. À cet égard, l'approche adoptée dans le dernier rapport du Service des données et études statistiques (SDES)⁶⁴ en France est intéressante : elle distingue clairement l'analyse des besoins (intégrant la résorption nécessaire du mal-logement) de l'analyse des ressources (potentiels de mobilisation du parc vacant, des résidences secondaires, des logements « trop grands »), avant d'en déduire des objectifs de construction neuve.
- Très peu d'études nationales intègrent de manière systématique la question de l'abordabilité dans l'estimation des besoins en logement. Certaines évaluations choisissent même délibérément de l'écarter : c'est le cas du dernier rapport du SDES en France, qui ne prend pas en compte l'indicateur des ménages en taux d'effort excessif, considérant que « [ces situations] appellent d'autres types de réponses que la construction de logements supplémentaires ». Une telle approche est contestable, puisqu'elle laisse de côté une partie significative des difficultés de logement rencontrées par les ménages et sous-estime le rôle de la production de logements abordables pour y répondre. **L'Écosse** fait partie des rares pays européens à intégrer la dimension de l'accessibilité finan-

cière dans l'évaluation des besoins. Son dispositif de *Housing Need and Demand Assessment* (HNDA) inclut explicitement la question du coût du logement, en plus des dynamiques démographiques et des besoins en logements non satisfaits. Par ailleurs, la *Scottish Federation of Housing Associations* (SFHA) a publié en 2025 une analyse spécifique sur les besoins en logements abordables⁶⁵. Celle-ci estime qu'il faudrait produire 15 693 logements abordables par an entre 2026 et 2031, sur la base d'une analyse combinant plusieurs facteurs, tels que la hausse du sans-abrisme, la progression du mal-logement dans le parc privé ou encore l'augmentation des loyers.

Pour éviter que l'estimation des besoins en logement ne passe à côté des réalités du mal-logement, il est essentiel d'intégrer certaines catégories incontournables dans l'analyse, en complément des dynamiques démographiques et de l'évolution du parc de logements. À défaut de référentiel commun harmonisé à l'échelle européenne, nous proposons ici de rappeler quelques-unes de ces dimensions clés, en nous appuyant notamment sur les données disponibles d'Eurostat ainsi de l'estimation du nombre de personnes sans domicile en Europe réalisée dans le cadre du 9^e *Regard sur le mal-logement en Europe*⁶⁶ :

- **Les personnes sans domicile** : 1 122 221 personnes dans l'UE (hors Royaume-Uni) selon les dernières données compilées - chiffre basé sur l'estimation proposée dans le 9^e rapport, rapporté aux 27 États membres (hors Royaume-Uni) ;
- **Les personnes en situation de privation sévère liée au logement** (une catégorie qui recouvre des situations combinant suroccupation et absence d'équipements de base dans le logement.) : 17 907 814 personnes dans l'UE ;
- **Les situations de suroccupation dans le logement**, qui concernent 75,2 millions de personnes dans l'UE ;

- **Les personnes ayant une charge financière excessive liée au logement** : environ 63,7 millions de ménages déclarant supporter une charge financière excessive en lien avec leur logement (indicateur subjectif) ;
- **Les situations de logement insalubres** : environ 69,4 millions de personnes vivant dans un logement insalubre - d'après l'indicateur d'Eurostat qui dénombre la population de l'UE vivant dans un logement ayant soit des fuites dans la toiture, soit des murs, sols ou fondations humides, soit de la pourriture dans l'encadrement des fenêtres ou au sol.

Ces différentes dimensions ne peuvent être additionnées, car certains ménages relèvent de plusieurs catégories. Elles constituent cependant des repères essentiels à intégrer pour une estimation réaliste et complète des besoins en logement, afin de mieux orienter les objectifs de production et de rénovation, au-delà des seules dynamiques démographiques et de l'évolution du parc existant.

Malgré la difficulté de l'exercice, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) a récemment publié une estimation des besoins en logements abordables, à l'échelle mondiale et européenne. Sur la base de l'analyse de plusieurs dimensions – notamment le nombre de personnes sans domicile et les ménages confrontés à de fortes difficultés liées au coût du logement – l'organisme estime qu'il faudrait construire près de 11 millions de logements abordables en Europe d'ici 2030 pour résorber les situations de mal-logement⁶⁷.

5. ZOOM SUR DES BONNES PRATIQUES EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE LOGEMENT RÉELLEMENT ABORDABLE

Une fois reconnu que le logement abordable ne doit pas être interprété comme un nouveau produit immobilier mais qu'il faut garantir le caractère abordable du logement pour tous, cet objectif nécessite une action coordonnée articulant d'une part la régulation du marché privé locatif et d'autre part l'augmentation de l'offre de logements sociaux.

Si cette section ne développe pas les enjeux de régulation du parc privé, il convient de rappeler que l'Union internationale des locataires (IUT) a développé un corpus de recommandations détaillées sur ce volet essentiel⁶⁸. L'organisation insiste notamment sur la nécessité de développer des mesures de régulation des loyers et de renforcer les mécanismes de protection des locataires face aux expulsions et à la hausse arbitraire des loyers. L'IUT alerte par ailleurs sur plusieurs phénomènes qui contribuent à dégrader l'accessibilité du logement, notamment la financiarisation du secteur et le développement des locations de courte durée qui « extraient les logements du marché locatif, au détriment des résidents ». Parmi ses recommandations figure l'introduction d'un registre européen de transparence des transactions immobilières, ainsi que la mise en place d'un système de taxation visant à « dissuader les investissements spéculatifs [dans le logement] tout en générant des revenus pour des projets de logement public ou des subventions aux locataires ».

Dans le même esprit, plusieurs grandes villes européennes, confrontées de manière aiguë aux effets de la crise du logement, ont récemment appelé à une action politique ambitieuse

à l'échelle européenne. Quinze maires de métropoles européennes, membres d'Eurocities, ont présenté en mai 2025 un Plan d'action européen pour le logement⁶⁹, dans lequel ils demandent à l'Union européenne de mobiliser des moyens exceptionnels pour répondre à l'urgence de la crise du logement. Ce plaidoyer porte notamment sur la création d'un fonds européen pour le logement abordable, doté de 300 milliards d'euros, dont au moins un tiers sous forme de subventions. Il appelle également à imposer des obligations de partage de données aux plateformes de location de courte durée, et à mobiliser plus efficacement les outils européens existants – comme le Semestre européen – afin de renforcer l'investissement public dans les zones les plus tendues. Enfin, les maires proposent la création d'un fonds européen spécifiquement dédié à la lutte contre le sans-abrisme, couvrant à la fois l'accès au logement et les services d'accompagnement, et dont une partie serait directement gérée par les autorités locales.

Face à la montée des besoins en logements accessibles aux ménages très modestes, cette section propose un panorama de pratiques inspirantes déjà mises en œuvre à travers l'Europe, centrées sur la production ou la mobilisation de logements très abordables, et sur les modalités d'accès à ces logements pour les publics les plus en difficulté. Sans explorer l'ensemble des leviers disponibles pour répondre à la crise du logement, qui relèvent d'approches plus structurelles, l'ambition est donc ici plus ciblée : mettre en lumière des modèles d'intervention concrets, déjà éprouvés dans différents contextes européens, et qui

présentent l'avantage d'être relativement faciles à répliquer ou à adapter, y compris dans des environnements institutionnels et budgétaires contraints.

Ces initiatives visent explicitement l'accès ou le maintien dans le logement pour les ménages modestes, voire très modestes, en première ligne face aux conséquences de la crise du logement abordable. Elles reposent sur deux grands principes : d'une part, des outils de production ou mobilisation de logements très abordables, et d'autre part, des dispositifs d'attribution ou d'accompagnement renforçant l'accès des publics les plus précaires à ces logements.

Il ne s'agit pas ici de suggérer que l'ensemble du logement social doit être exclusivement réservé aux ménages les plus vulnérables. Mais il est essentiel que les systèmes de logement garantissent une offre suffisante et adaptée pour ces publics, qui cumulent les obstacles dans l'accès au logement, et qui risquent autrement de rester exclus, même des segments les plus abordables du parc social.

Production de logements très abordables

PRÊTS BONIFIÉS POUR LOGEMENTS TRÈS SOCIAUX : PLAI EN FRANCE ET ARA EN FINLANDE

Les prêts bonifiés constituent un levier central dans la production de logements très sociaux, en offrant aux acteurs du logement des conditions financières avantageuses pour soutenir la construction ou la réhabilitation de logements destinés aux ménages les plus défavorisés.

En **France**, le **PLAI** (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) est distribué exclusivement via la Caisse

des Dépôts et Consignations par l'intermédiaire de la Banque des Territoires. Il vise à financer la production de logements locatifs très sociaux destinés à des ménages en grande précarité répondant à des critères stricts de ressources. Ce prêt offre un taux d'intérêt indexé sur celui du Livret A, diminué de 0,20 %, ainsi que plusieurs avantages fiscaux : exonération de taxe foncière pendant 25 à 30 ans, TVA réduite à 5,5 % et durées d'amortissement très longues (jusqu'à 80 ans). Ces conditions permettent de garantir des loyers très bas (autour de 5 euros par m² en 2025), adaptés aux capacités financières des ménages ciblés.

Cependant, malgré l'importance du PLAI, la production reste insuffisante face aux besoins : les ménages sous plafond PLAI représentent environ 71 % des demandeurs de logement social en France, mais les logements PLAI ne constituent qu'environ 34 % de la production HLM annuelle. Malgré ce constat d'une inadéquation marquée entre l'offre et les besoins en logement très abordable, les objectifs de production de logements PLAI ont été revus à la baisse ces dernières années, s'établissant autour de 30 000 logements annuels⁷⁰.

En **Finlande**, l'**ARA** (Agence pour le financement et le développement du logement), dissoute en février 2025 et remplacée par le « Centre pour la construction de logements subventionnés par l'État » rattaché au ministère de l'Environnement⁷¹, portait un dispositif similaire. Cette agence gouvernementale a longtemps accordé des prêts directs à taux avantageux aux organismes à but non lucratif et aux municipalités, pouvant couvrir jusqu'à 90-95 % des coûts de construction avec des durées de remboursement atteignant 40 ans.

Depuis 2007, le rôle de l'ARA a évolué : les prêts directs de l'État ont été supprimés et l'Agence s'est concentrée sur la garantie des prêts bancaires du secteur privé et sur les bonifica-

LE LOGEMENT ABORDABLE UNE RÉPONSE AU MAL-LOGEMENT ?

tions d'intérêts, prenant en charge les intérêts pendant 10 à 20 ans pour assurer un coût de financement très bas aux emprunteurs.

En complément, l'ARA octroyait des subventions à l'investissement ciblées sur des groupes spécifiques (personnes sans-abri, étudiants, personnes âgées ou handicapées), pouvant couvrir jusqu'à 35-50 % des coûts de construction. Le parc de logements sociaux financé par l'ARA représente environ 15 à 16 % du parc total finlandais. Si ces missions se poursuivent sous la nouvelle organisation, le modèle finlandais traverse toutefois une phase critique : les coupes budgétaires récentes ont réduit les moyens alloués au logement social, mais aussi aux aides sociales et aux services de prévention. Ces restrictions budgétaires, qui mettent en danger les acquis d'un modèle longtemps considéré comme exemplaire, se traduisent déjà par une augmentation du nombre de personnes sans domicile⁷².

LOGEMENT ACCOMPAGNÉ : LES PENSIONS DE FAMILLE EN FRANCE

Le logement accompagné constitue un levier essentiel dans la lutte contre le sans-abrisme, en offrant une solution de logement durable et un accompagnement social adapté aux personnes en grande précarité. En **France**, le modèle des pensions de famille illustre parfaitement cette approche.

Fin 2024, plus de 25 000 personnes étaient logées dans plus de 1 000 pensions de famille, après avoir connu la rue ou des situations de grande exclusion⁷³. Ces structures proposent des logements autonomes, accessibles et durables, complétés par un accompagnement social personnalisé. Contrairement à l'hébergement temporaire, les pensions de famille visent la stabilisation et la reconstruction des personnes à

faibles ressources, souvent isolées ou en grande exclusion.

Les pensions de famille, petites structures de 20 à 25 places en moyenne, offrent un cadre de vie chaleureux avec une présence bienveillante des hôtes, assurant un suivi social régulier et adapté. Leur pertinence est largement reconnue par les acteurs du secteur, qui soulignent leur efficacité dans l'insertion durable des personnes en parcours de rue.

Le financement de ces structures repose sur un double soutien de l'État : à l'investissement, via le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) et des prêts bonifiés (PLAI ou PLAI adapté), et au fonctionnement, avec le versement d'un forfait journalier de 19,5 € par place et par jour au gestionnaire. Les collectivités locales participent également en délivrant les permis, en garantissant les emprunts, et parfois en apportant des subventions ou du foncier. La redevance mensuelle, couvrant le loyer et les charges, reste modérée (entre 350 et 550 €), avec un reste à charge maîtrisé grâce à l'APL (Aide personnalisée au logement)-foyer.

LA REMUNICIPALISATION AU ROYAUME-UNI

La **remunicipalisation** - consistant pour les collectivités à racheter des logements existants pour les convertir en logements sociaux - connaît un essor croissant au **Royaume-Uni**. Cette stratégie vise à réorienter le système du logement face à la crise, en réintégrant dans le parc social des logements détenus par des propriétaires privés. Les maires de Londres et de Manchester, plusieurs municipalités, ainsi que les gouvernements de Westminster et d'Écosse ont lancé ou annoncé des programmes en ce sens.⁷⁴ À Londres, le "Council Homes Acquisition Programme" (CHAP) lancé fin 2023 vise à permettre aux collectivités d'acheter

10 000 logements dans la décennie à venir⁷⁵. En **Écosse**, le National Acquisition Programme, soutenu par un investissement d'au moins 60 millions de livres, vise à acheter des biens dans le secteur privé pour réduire le recours à l'hébergement temporaire⁷⁶.

Ces initiatives, bien que prometteuses, restent modestes au regard des besoins, et sans commune mesure avec les niveaux historiques de production de logement social. Par ailleurs, le parc social continue de se réduire en raison de la poursuite du programme *Right to Buy*, qui permet aux locataires d'acquérir leur logement social à prix réduit.

Les programmes de remunicipalisation présentent toutefois un potentiel important, tant en termes sociaux que budgétaires. Selon une étude récente de la *New Economics Foundation* (2024)⁷⁷, si les municipalités londonniennes parvenaient à acquérir les 10 000 logements visés par le CHAP, cela permettrait de réduire les coûts liés à l'hébergement temporaire de 1,5 milliard de livres sur vingt ans, tout en générant des économies supplémentaires pour le gouvernement central, via une baisse des subventions au logement (340 millions), et des économies indirectes estimées à 440 millions. Le programme commencerait à générer des économies nettes à partir de la seizième année, et serait entièrement amorti au bout de 25 ans.

LE MODÈLE DE LA Y-FOUNDATION EN FINLANDE

Le modèle de la Y-Foundation en Finlande joue un rôle central dans la lutte contre le sans-abrisme. Fondée en 1985 par un collectif d'acteurs sociaux, parmi lesquels figuraient plusieurs grandes villes finlandaises, cette fondation à but non lucratif a été créée pour répondre à une grave pénurie de petits logements, touchant particulièrement les personnes seules en situa-

tion de sans-abrisme⁷⁸. Depuis, elle développe un parc de logements sociaux spécifiquement destiné aux personnes sans abri, selon le modèle *Housing First*⁷⁹. La Y-Foundation construit, rénove et loue des logements dans plus de 50 villes finlandaises, avec un parc total d'environ 19 000 logements, répartis entre les "Y-Homes" destinés aux groupes aux besoins spécifiques et les "M2-Kodit", logements sociaux pour ménages modestes. Les logements sont majoritairement des petits appartements situés dans des centres urbains, facilitant l'accès aux services, emplois et transports. Financée par des prêts subventionnés de l'État, des subventions d'organismes sociaux et des obligations émises sur les marchés financiers, la Y-Foundation maintient des loyers bas adaptés aux ressources des locataires. Cette organisation dissocie l'offre de logement de l'accompagnement, confié aux partenaires locaux.

Accès au logement pour les ménages très modestes

Produire davantage de logements très abordables est une condition nécessaire pour répondre aux besoins des ménages les plus modestes, mais cela ne saurait suffire si les systèmes d'attribution ne sont pas eux aussi repensés. Trop souvent, ces systèmes favorisent les ménages déjà logés et capables d'attendre longtemps, au détriment de celles et ceux qui sont sans domicile, mal logés ou en situation d'urgence sociale.

« Actuellement, le système d'attribution des logements favorise largement les "insiders" : des personnes qui sont déjà logées et ont pu accumuler plusieurs années d'ancienneté sur les listes d'attente. Pendant ce temps, les personnes sans domicile sont exclues du système et

souvent invisibilisées dans les données officielles. Nous pensons que la politique du logement devrait être guidée par l'urgence des besoins, et non par la durée d'attente. Cet accès inégal entrave directement le déploiement efficace des programmes Housing First. Même lorsque les services d'accompagnement sont prêts, la pénurie et la mauvaise allocation des logements abordables empêchent les personnes de sortir réellement du sans-abrisme. >>

Housing First Netherlands

Garantir un accès équitable au logement passe donc non seulement par la quantité et le niveau de loyer des logements produits, mais aussi par la manière dont ces logements sont alloués.

Politiques d'attribution ciblées

Plusieurs pays européens ont développé des systèmes d'attribution prioritaire pour garantir l'accès au logement social aux populations les plus vulnérables.

Au **Danemark**, le cadre législatif prévoit que les communes ont un droit d'attribution sur une part minimale – un logement libéré sur quatre – des logements sociaux disponibles sur leur territoire, afin d'assurer un accès prioritaire aux personnes en situation d'urgence sociale. Ce droit peut être étendu au-delà d'un quart des logements via des accords volontaires avec les bailleurs sociaux, permettant d'adapter finement l'offre aux besoins locaux. Ce système d'«attribution communale» offre une double fonction : soulager les municipalités de la charge directe de la gestion locative tout en leur permettant d'exercer une responsabilité sociale forte. À Odense, ce partenariat fondé sur un dialogue continu entre acteurs locaux a contribué à réduire de moitié le sans-abrisme dans la ville⁸⁰.

En **Écosse**, les personnes en situation de sans-abrisme occupent une place centrale dans les politiques d'attribution du logement social. Depuis 2012, les autorités locales ont l'obligation légale de reloger tout ménage reconnu comme étant sans domicile de manière non intentionnelle⁸¹. En 2022-2023, près de la moitié (49 %) des logements sociaux attribués par les autorités locales et les organismes de logement agréés l'ont été à des ménages sans domicile, soit une hausse de dix points par rapport à l'année précédente. Le cadre légal impose aux bailleurs sociaux d'accorder une "préférence raisonnable" à ces ménages, ainsi qu'à ceux vivant dans des conditions insatisfaisantes ou en situation de sous-occupation.

À **Bruxelles**, face aux difficultés d'accès au logement social rencontrées par les personnes sans-abri, la Région a instauré en 2024 un système de quota prioritaire progressif. Cette mesure réserve un pourcentage croissant des attributions de logements sociaux aux personnes en situation de rue : 3 % dès 2025, 4,5 % en 2026, pour atteindre 6 % en 2027⁸². Cette approche graduée permet aux acteurs du logement social de s'adapter progressivement à cette nouvelle obligation tout en garantissant un accès effectif au logement pour les publics les plus fragiles.

En **France**, le Droit au Logement Opposable (DALO), dispositif unique en Europe depuis 2007, garantit un droit opposable au logement décent pour toute personne résidant régulièrement sur le territoire. Ce dispositif permet aux ménages en situation de grande précarité résidentielle de saisir une commission de médiation pour être reconnus prioritaires dans l'accès au logement social. En dix ans, ce mécanisme a permis le relogement de plus de 122 000 ménages prioritaires. Cependant, cette priorisation légale ne parvient pas à corriger entièrement les inégalités d'accès : les analyses statistiques révèlent que les ménages les plus pauvres (moins de 500 euros par

unité de consommation) enregistrent paradoxalement les taux d'attribution les plus faibles (12 % contre 17-19 % pour les revenus supérieurs)⁸³. Pour rappel, 2,7 millions de ménages sont actuellement en attente d'un logement social en **France**, dont 71 % sont éligibles aux logements les plus abordables (PLAI), c'est-à-dire gagnent moins que le salaire minimum pour deux, par exemple pour un couple, avec des problématiques de mal-logement bien plus graves que celles des ménages en attente d'un LLI.

Agences immobilières sociales et foncières solidaires

En **Belgique**, les Agences Immobilières Sociales (AIS), mises en place depuis les années 1980, reposent sur un mécanisme de socialisation du parc privé : elles agissent comme intermédiaires entre propriétaires privés et locataires à faibles revenus, en assurant l'ensemble de la gestion locative en échange d'un loyer inférieur au prix du marché. En contrepartie, les propriétaires bénéficient d'une sécurisation de leur investissement (paiement garanti des loyers, entretien du bien, gestion administrative) ainsi que d'avantages fiscaux (exonération du précompte immobilier, TVA réduite à 12 % pour les logements neufs). Ce modèle hybride, financé par une marge d'intermédiation (10 à 15 % du loyer) et des subventions régionales, permet de proposer des logements accessibles tout en assurant un certain équilibre économique.

Ce modèle présente néanmoins des limites qui se sont révélées avec son développement. Les nombreux avantages accordés par les pouvoirs publics pour le développement de ce dispositif - notamment l'exemption totale du précompte immobilier depuis 2018 et la TVA réduite à 12 % pour les logements neufs depuis 2017 - a attiré

de nouveaux acteurs - investisseurs privés et gros promoteurs - générant des effets d'aubaine et des dynamiques spéculatives⁸⁴. Face à une croissance exponentielle jugée incontrôlable - de 1 000 logements en 2008 à près de 6 300 gérés en 2020 par les AIS bruxelloises - les autorités politiques ont remis en question cette expansion rapide qui représentait des coûts trop importants pour le secteur public. À Bruxelles, cette préoccupation budgétaire a conduit les autorités régionales à instaurer en 2019 un moratoire limitant à 2 500 le nombre de nouveaux logements AIS sur quatre ans, suscitant l'inquiétude du secteur de l'aide aux sans-abri. En effet, les AIS constituent aujourd'hui "la quasi unique porte d'entrée vers un logement accessible pour le public sans abri"⁸⁵, face à la saturation complète du logement social (49 000 ménages en attente, temps moyen d'attribution de 10 à 15 ans). Cette situation illustre les tensions inhérentes à ce modèle complémentaire : indispensable pour les publics les plus vulnérables, mais générant des coûts publics supérieurs au logement social traditionnel et soulevant des questions sur sa soutenabilité budgétaire à long terme. Les AIS représentent ainsi une solution hybride nécessaire mais imparfaite, davantage complémentaire qu'alternative au logement social public.

En **France**, SNL-Prologues illustre un modèle original de foncière solidaire spécialement conçue pour le logement des personnes en grande précarité. Créée en 1995 par les associations Solidarités Nouvelles pour le Logement, cette structure agit comme un porteur foncier à but non lucratif qui acquiert des logements pour les louer ensuite aux associations départementales SNL à prix coûtant. Le modèle économique repose également sur un financement hybride : 68 % de subventions publiques (État, Région, collectivités locales), complétées par du mécénat privé et depuis 2020 par un appel public à l'épargne solidaire mobilisant près d'un million d'euros annuels. Avec 1 170 logements détenus

fin 2022, SNL-Prologues a permis de loger plus de 12 350 personnes depuis sa création, dont 83,5 % vivaient sous le seuil de pauvreté. L'efficacité du dispositif se mesure également par ses résultats d'insertion : 95 % des sortants accèdent à un logement pérenne, principalement dans le parc social. Habitat et Humanisme développe un modèle similaire de foncière solidaire depuis 1985, avec 5 981 logements détenus aujourd'hui par sa foncière⁸⁶. Des modèles similaires existent également en **Belgique**, notamment avec l'exemple de la coopérative Fairground⁸⁷.

Modèles Housing First

Le logement d'abord, ou « Housing First », est décrit par N. Pleace (2016) comme « l'innovation la plus importante en matière de services aux personnes sans domicile depuis 30 ans »⁸⁸. Ce modèle, initialement développé et appliqué avec succès aux **États-Unis** et au **Canada**, gagne aujourd'hui en importance en Europe.

L'approche *Housing First* repose sur un principe fondamental : le logement est utilisé comme point de départ, et non comme objectif final, dans le parcours d'accompagnement des personnes sans domicile. Contrairement aux modèles classiques, où les bénéficiaires doivent souvent remplir des conditions préalables pour « être prêts à être logés », le modèle *Housing First* s'appuie sur un accès immédiat à un logement autonome. Parallèlement, le modèle vise à améliorer la santé, le bien-être et à recréer du lien social, tout en offrant aux personnes un haut degré de choix et de contrôle sur les services proposés. En Europe, le *Housing First* connaît un développement plus avancé dans les pays disposant d'un parc important de logements sociaux, comme la **Finlande**, le **Danemark**, la **France**, et plus récemment l'**Autriche**.

Depuis 2021, l'**Autriche** a déployé un modèle ambitieux de mise en œuvre du *Housing First* à l'échelle nationale, à travers le programme "*zuhause ankommen*" ("arriver chez soi"). Cette initiative illustre de manière concrète comment une alliance stratégique entre le secteur social et les bailleurs sociaux peut transformer l'accès au logement pour les personnes en grande précarité.

L'initiative, lancée dans le contexte post-Covid et entièrement financée par le ministère fédéral des Affaires sociales, repose sur un partenariat inédit réunissant BAWO (la fédération nationale des services d'aide aux sans-abri), 27 organisations sociales locales et plus de 70 associations de logement à but non lucratif.

Conformément aux principes du *Housing First*, le programme garantit un accès immédiat à un logement autonome, sans conditions préalables. Il prévoit également la prise en charge publique des frais d'installation – tels que le dépôt de garantie, les frais de déménagement ou l'ameublement de base – qui représentent souvent des obstacles majeurs pour les personnes sans domicile.

En trois ans, plus de 2 000 personnes ont retrouvé un logement stable grâce à "*zuhause ankommen*". Au-delà des chiffres, l'un des principaux apports de cette initiative réside dans la structuration d'un modèle reproductible ; elle a également permis à des organisations locales de s'approprier pour la première fois les principes du *Housing First*, de renforcer leurs compétences et de nouer des partenariats durables avec le secteur du logement social. S'appuyant sur le succès du projet initial « *zuhause ankommen* », le ministère fédéral des Affaires sociales a lancé un programme fédéral plus large de *Housing First*, « *Wohnschirm Housing First* », actuellement mis en œuvre dans sept Länder autrichiens.

6. CONCLUSION

Le concept de « logement abordable » apparaît aujourd'hui particulièrement ambigu et glissant. À l'échelle européenne, cette notion tend de plus en plus à désigner une catégorie spécifique de logements intermédiaires, située entre logement social et marché privé. Cette évolution traduit, de manière insidieuse, un déplacement des objectifs et des publics ciblés, avec le risque que le développement du « logement abordable » se fasse au détriment des ménages modestes et précaires.

Il est donc crucial que les politiques de logement soient conçues prioritairement en fonction des besoins réels, notamment ceux des populations en situation de mal-logement. Sans cela, le développement de cette nouvelle catégorie de logements risque de rester inefficace pour réduire significativement le sans-abrisme et la précarité liée au logement et de participer à la financiarisation du logement à l'origine de la crise actuelle.

Dans ce contexte, le logement social demeure l'outil par excellence pour lutter contre l'exclusion liée au logement et les situations de mal-logement. Pourtant, ce secteur reste largement sous-dimensionné dans la plupart des pays européens, malgré une demande croissante et des listes d'attente qui s'allongent, y compris dans les pays les mieux dotés. Le sous-investissement chronique observé depuis plus de vingt ans a profondément affaibli les capacités publiques à répondre à ces besoins.

Parallèlement, les expériences européennes témoignent de la diversité des leviers mobilisables pour développer une offre de logements très abordables et faciliter l'accès des publics précaires. Qu'il s'agisse de prêts bonifiés, de dispositifs d'intermédiation locative, de quotas d'attribution ou de modèles *Housing First*, ces pratiques partagent une approche ciblée et une capacité d'adaptation aux spécificités locales permettant leur répllication dans différents environnements institutionnels.



LE LOGEMENT ABORDABLE

UNE RÉPONSE AU MAL-LOGEMENT ?

1

FEANTSA (2024) *Affordable for whom? Reflections on the possibilities of an EU Affordable Housing Plan from a homelessness perspective*. www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2024/Affordable/FINAL.pdf

2

Burke, Terry, Stone, Michael, Falston, Liss (2011) *The residual income method: a new lens on housing affordability and market behaviour*. AHURI Final Report No. 176

3

UN, Special Rapporteur on the right to adequate housing. The human right to adequate housing <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing>

4

Les mesures du revenu résiduel constituent l'un des grands types d'indicateurs de l'accessibilité financière identifiées par l'OCDE : « [Ces] indicateurs [...] portent sur le revenu dont dispose un ménage après s'être acquitté des frais de logement ; ils se fondent sur le principe selon lequel ce qui compte vraiment pour un ménage n'est pas la part de revenu qu'il consacre au logement, mais s'il dispose d'un revenu suffisant pour les autres dépenses une fois le logement payé » - OCDE (2021), « Construire pour un avenir meilleur : des politiques pour un logement plus abordable », Synthèses sur l'emploi, le travail et les affaires sociales, OCDE, Paris, <http://oe.cd/logement-abordable-2021>.

5

Housing Rights Watch <https://www.housingrightswatch.org/page/council-europe-housing-rights>

6

OECD Affordable Housing Database. Overview of Affordable Housing Indicators, https://webfs.oecd.org/els-com/Affordable-Housing_Database/HCI-5-Overview-of-affordable-housing-indicators.pdf

7

OECD Affordable Housing Database. Overview of Affordable Housing Indicators, *op. cit.*

8

European Investment Bank, Investment barriers in affordable and sustainable housing in Europe - Joint EC-EIB Group workshop, 17 September 2024, [Archived Event - Investment barriers in affordable and sustainable housing in Europe - Joint EC-EIB Group workshop](https://www.eib.org/en/press/2024/Investment-barriers-in-affordable-and-sustainable-housing-in-Europe)

9

FEANTSA, *Flanders fails on housing: European Committee issues damning verdict*, communiqué de presse, 19 mars 2025. Disponible en ligne : <https://www.feantsa.org/en/press-release/2025/03/18/>

10

M. E. Stone (2006) "What is housing affordability? The case for the residual income approach", *Housing Policy Debate*, 17, pp. 151-184.

11

G. Wijburg, T. Le Corre (2024), "Financializing affordable housing? For-profit landlords and the marketisation of socially responsible investment in rental housing", *Finance & Space*

12

Herrault, H. (2024) "Unravelling social housing exclusion. Marketization, privatization and neoliberal reforms in the Métropole européenne de Lille" *Housing Studies*

13

Union Sociale pour l'Habitat (2024), Hlm en chiffres - Edition 2024 - Repères n°136

14

M. Gimat, A. Guironnet, L. Halbert (2022) « La financiarisation à petits pas du logement social et intermédiaire en France. Signaux faibles, controverses et perspectives » *SciencesPo Working Paper N°1/2022*

15

Ibid.

16

Fondation pour le Logement des Défavorisés (2023), *L'état du mal-logement en France, rapport annuel #28*

17

Herrault, H. (2024), *op. cit.*

18

Défenseur des droits (2023), *Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ?*, Éclairages, octobre 2023, par P. Mader, M. Parodi, X. Timbeau, X. Joutard, P. Portefaix, E. Aubisse.

19

Chaudière C. (11/06/2020) - « Quand la pauvreté freine l'accès au logement social, ou l'effritement du modèle HLM à la française », France inter, URL : <https://www.radiofrance.fr/franceinter/quand-la-pauvrete-freine-l-access-au-logement-social-ou-l-effritement-du-modele-hlm-a-la-française-4599979>

20

Fondation pour le Logement des Défavorisés (2025), *L'état du mal-logement en France, rapport annuel #30*

21

Ibid.

22

M. Gimat, A. Guironnet, L. Halbert (2022), *op. cit.*

23

J. Preece, P. Hickman et B. Pattison (2019), "The affordability of "affordable" housing in England: conditionality and exclusion in a context of welfare reform", *Housing Studies*

24

M. Baléo (2018), *A la recherche du logement abordable, un défi européen*, La Fabrique de la Cité

25

Les *housing associations* (ou associations de logement) sont des organismes privés à but non lucratif qui gèrent une large partie du parc de logements sociaux ou « abordables » du Royaume-Uni. Considérées depuis les années 1960-1970 comme la « troisième branche » du secteur du logement (*housing's third arm*), elles fonctionnent comme des acteurs hybrides, combinant mission sociale et logiques de gestion inspirées du marché (Czischke, 2014)

26

A. Holm, G. Alexandri, M. Bernt (2023) *Housing Policy under the Conditions of Financialisation. The Impact of Institutional Investors on Affordable Housing in European Cities*. Sciences Po Urban School

27

J. Preece, P. Hickman et B. Pattison (2019), *op. cit.*

28

G. Wijburg, T. Le Corre (2024), *op. cit.*

29

J. Preece, P. Hickman et B. Pattison (2019), *op. cit.*

30

M. Gimat, A. Guironnet, L. Halbert (2022), *op. cit.*

31

Saskia Furman & Karim Hajdri (2025) : A critical review of social housing commodification in England, *International Journal of Urban Sciences*, DOI : 10.1080/12265934.2025.2504668

32

Seddon P. (03/07/2025) - « Labour plans further Right to Buy restrictions », BBC, URL : <https://www.bbc.com/news/articles/c6257pr3q76o>

33

E. Belotti, S. Arbaci (2021) From right to good, and to asset: The state-led financialisation of the social rented housing in Italy. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(2), 414-433.

34

Ibid.

35

A. Holm, G. Alexandri, M. Bernt (2023) *op. cit.*

36

Ibid.

37

V. Santilli (2020) *Mises en crise et (re)mises en ordre des circuits de financement du logement social en France et en Italie*, Thèse de doctorat en sociologie, Ecole des hautes études en sciences sociales

38

M. Baléo (2018), *op. cit.*

39

A. Holm, G. Alexandri, M. Bernt (2023) *op. cit.*

40

M. Baléo (2018), *op. cit.*

41

G. Wijburg (2019) "Privatized Keynesianism and the state-enhanced diversification of credit: the case of the french housing market", *International Journal of Housing Policy*, 19, pp. 143-164.

42

White T. (07/07/2025) - « Across Europe, the financial sector has pushed up house prices. It's a political timebomb », The Guardian, URL : <https://www.theguardian.com/commentisfree/2025/jul/07/europe-financial-sector-house-prices-politics>

43

Housing Europe (2021), The state of Housing in Europe in 2021, <https://www.housingeurope.eu/the-state-of-housing-in-europe-in-2021/>

44

OECD (2024), OECD Affordable Housing Database - indicator PH4.2. Social rental housing stock, <https://oe.cd/ahd>.

45

Pascoletti M., Blu V. (26/06/2025), "Reclaiming the right to a home: a fight against the European housing crisis", voxeurop, IRL : <https://voxeurop.eu/en/crisis-housing-europe-right/>

46

L. Ghékière (2025), « Vers un plan européen d'investissement massif pour un logement abordable et durable ? » *Le logement abordable : un impératif pour une société plus inclusive*. Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU). Paris : Editions Alternatives.

47

EUSILC, 2023

48

<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3223>

49

https://www.lemonde.fr/economie/article/2025/04/05/en-espagne-des-manifestations-contre-la-hausse-des-prix-des-loyers-il-faut-en-finir-avec-le-business-du-logement_6591772_3234.html

50

<https://fr.euronews.com/my-europe/2024/11/24/des-de-milliers-de-personnes-protestent-contre-la-hausse-des-loyers-a-barcelone>

51

<https://fr.euronews.com/my-europe/2024/09/29/portugal-des-milliers-de-personnes-manifestent-contre-les-prix-du-logement>

52

<https://www.hollandtimes.nl/articles/national/buyers-nightmare-leads-to-housing-protest-in-amsterdam/>

53

<https://www.theguardian.com/world/2023/may/12/italy-students-protest-over-cost-housing-high-rents>

54

https://www.espon.eu/sites/default/files/2024-08/affordable-and-quality-housing-leaflet_updated-082024.pdf

55

Eurofound (2023), Unaffordable and inadequate housing in Europe, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg

56

Ibid.

57

<https://theconversation.com/generation-rent-is-a-myth-housing-prospects-for-millennials-are-determined-by-class-108996>

58

A noter que les allocations logement à Bruxelles sont temporaires et ciblées sur certaines situations.

59

A. Holm, G. Alexandri, M. Bernt (2023) *op. cit.*

60

IUT (2025), *IUT Policy Priorities*, *op. cit.*

61

Eurostat, 2023

62

<https://www.euractiv.fr/section/droits-et-systemes-de-sante/news/touches-par-la-precarite-un-tiers-des-europeens-renonce-a-se-faire-soigner/>

63

Governm Department of Housing, Local Government and Heritage (Ireland). (2021). Housing Need and Demand Assessment (HNDA). <https://www.gov.ie/en/publication/eaa99-housing-need-and-demand-assessment-hnda/>

64

Service des données et études statistiques (SDES) (2025) – « Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050 », Collection Etudes, URL : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/besoins-en-logements-horizon-2030-2040-et-2050>

65

Scottish Federation of Housing Associations (SFHA) (2025), Executive Summary of Affordable Housing Need in Scotland Post-2026, <https://www.sfha.co.uk/our-work/executive-summary-affordable-housing-need-scotland-post-2026>

66

FEANTSA & ou Fondation pour le Logement (2024), *9 Regard sur le mal-logement en Europe*

67

Morresi E., Toussaint-Strauss J., Pierce J. & Baxter R. (07/08/2025) – « How to solve the global housing crisis – video », The Guardian, URL : <https://www.theguardian.com/world/video/2025/aug/07/how-to-solve-the-global-housing-crisis-video>

68

IUT (2025), IUT (2025), *IUT Policy Priorities*, *op. cit.*

69

Eurocities (2025), European Housing Action Plan, En ligne : https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2025/05/20250515_EHAP_M4H_final_OK.pdf

70

Fondation pour le Logement des Défavorisés (2025), *op. cit.*

71

<https://www.varke.fi/en/tietoa-meista/ara>

72

Geraghty L. (10/02/2025) – « Homelessness on the rise in Finland for first time in over a decade: "It's unacceptable" », Big Issue, URL <https://www.bigissue.com/news/housing/homelessness-finland-rough-sleeping/>

73

DIHAL (2025), *Les pensions de famille, un outil puissant d'insertion par le logement, un levier pour lutter contre le sans-abrisme*, Collection Agir contre le sans-abrisme, #9

74

Joseph Rowntree Foundation (2024), *Bringing private homes into social housing can rewire the housing system*

75

<https://www.london.gov.uk/mayor-launches-major-new-programme-convert-private-housing-council-homes-aim-10000-additional>

76

<https://webarchive.nrsotland.gov.uk/20240207154124/http://www.gov.scot/publications/national-acquisition-programme-information/>

77

New Economics Foundation (2024), *Buying back better how social housing acquisitions in London can tackle homelessness and help councils avert bankruptcy*, IRL : <https://neweconomics.org/2024/03/buying-back-better>

78

<https://ysaatio.fi/en/about-us/history/>

79

Y-Foundation (2022), *Home for All - A practical guide to providing homes for those in need: The story of the Y-Foundation*

80

L. Benjaminsen (2013), "Policy Review Up-date: Results from the Housing First based Danish Homelessness Strategy", *European Journal of Homelessness* Volume 7, No. 2

81

<https://www.gov.scot/publications/homelessness-in-scotland-2023-24/pages/summary-of-current-legislation/>

82

BXI. 3% des logements sociaux réservés aux sans-abris dès 2025, 15 mars 2024, <https://bxi.be/categories/news/3-des-nouveaux-logements-sociaux-reserves-aux-sans-abris-des-2025/#:~:text=En%202027%2C%20jusqu%3A%2026,acc%3A8s%20%3A0%20un%20logement%20social>

83

OFCE (2023), *Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ?* Rapport au Défenseur des droits, Working paper 16

84

RDBH. Les agences immobilières sociales toujours convoitées par les investisseurs privés, Novembre 2020. En ligne : http://rbdh-bbrow.be/wp-content/uploads/2021/01/analyse_rbdh_-_ais_part_1_2_-_2.pdf

85

<https://www.diogenes.brussels/fr/pages/85-moratoire-sur-les-ais>

86

<https://www.habitat-humanisme.org/finance-epargne-solidaire/foncieres-solidaires/investir-dans-la-fonciere/>

87

<https://fairground.brussels/>

88

Pleace N. (2016), Guide sur le logement d'abord en Europe, En ligne : https://housingfirteurope.eu/wp-content/uploads/2021/12/HFG_FR_full_digital.pdf



88



CHAP. 3

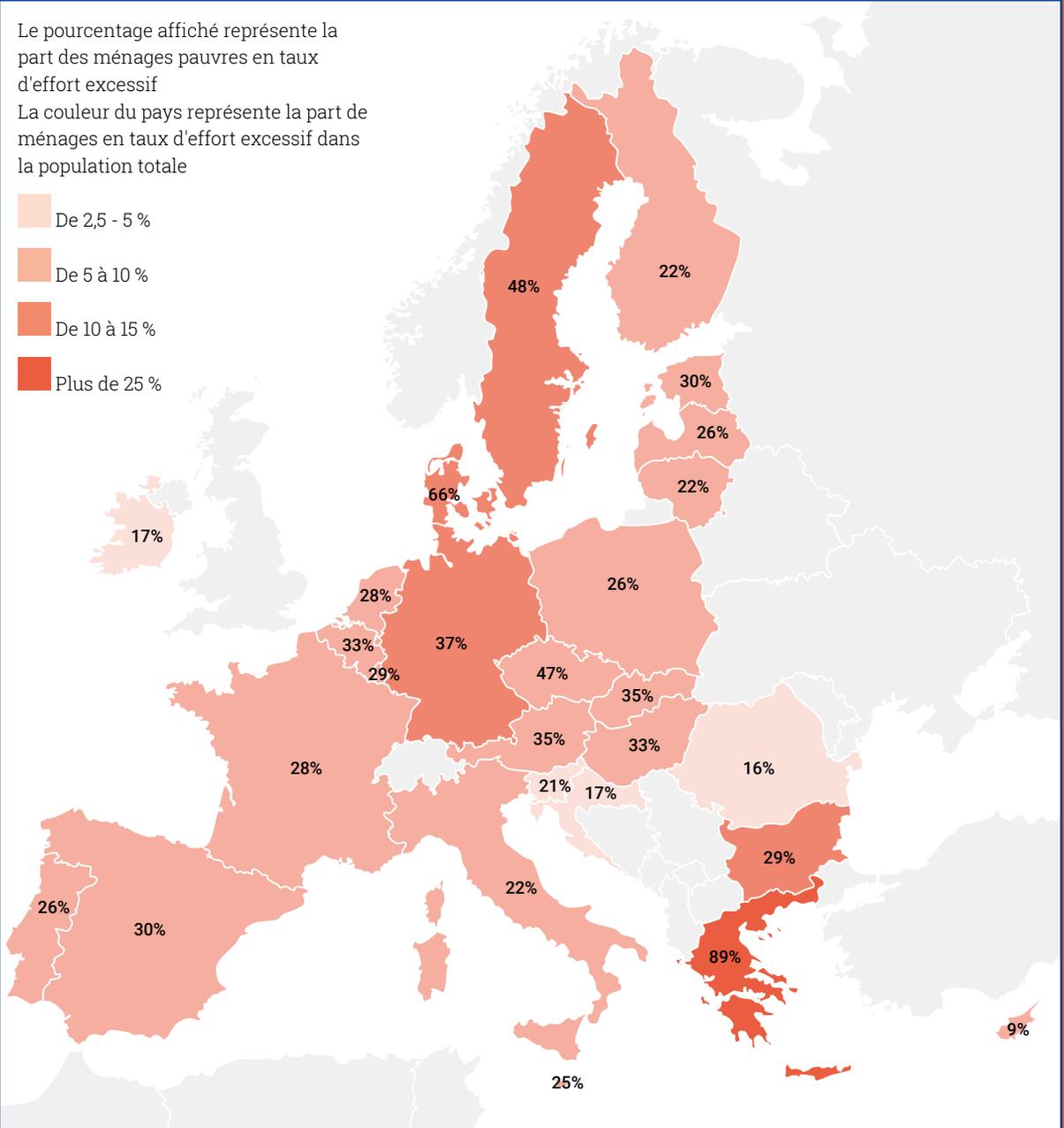
INDEX
EUROPÉEN
DU MAL-LOGEMENT
2025

89

UNE CRISE DU LOGEMENT QUI FRAPPE D'ABORD LES PLUS VULNÉRABLES

Le pourcentage affiché représente la part des ménages pauvres en taux d'effort excessif
La couleur du pays représente la part de ménages en taux d'effort excessif dans la population totale

- De 2,5 - 5 %
- De 5 à 10 %
- De 10 à 15 %
- Plus de 25 %



1. PROPOS LIMINAIRES

Les données statistiques présentées dans ce chapitre proviennent très largement des statistiques rassemblées par Eurostat, en particulier de la dernière édition de l'enquête de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC)¹, qui porte sur la situation des ménages en 2024. Le début de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine en 2022 a profondément perturbé les marchés mondiaux, provoquant une forte hausse des prix de l'énergie et de l'alimentation, amplifiée par la spéculation. Ces tensions ont accentué les pressions inflationnistes à un moment où le coût de la vie augmentait déjà rapidement pour les ménages. Si l'inflation a continué à ralentir en 2024, les prix n'ont pas retrouvé leurs niveaux d'avant-crise. La crise du coût de la vie continue donc de peser sur des millions de personnes, en particulier les plus vulnérables, qui sont contraints de dépenser une part plus importante de leurs revenus aux biens essentiels que le reste de la population².

En 2024, près de 72,9 millions de personnes dans l'Union européenne, soit 16,2 % de la population³, vivaient sous le seuil de pauvreté (défini à 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux). Cette même année, plus d'un-e Européen-ne sur cinq (20,0 %) était toujours menacé de pauvreté ou d'exclusion sociale⁴, les taux les plus élevés étant relevés en **Bulgarie** (30,3 %), en **Roumanie** (27,9 %), en **Grèce** (26,9 %) et en **Espagne** (25,8 %).

Si, en moyenne, la proportion de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a reculé de 6 % dans l'UE 27 au cours des dix dernières années, ce taux est resté stable entre 2023 et 2024, avec des évolutions contrastées selon les pays. Ainsi, la part de la population concernée a progressé dans 11 États membres, avec des hausses particulièrement marquées en **Finlande** (+6,3 %), en **Lituanie** (+6,2 %) et en **Slovénie** (+5,1 %). Par ailleurs, le risque reste plus élevé pour les femmes (21,9 % contre 20,0 % en moyenne dans l'UE).



2. UNE HAUSSE SPECTACULAIRE DES DÉPENSES DE CONSTRUCTION LARGEMENT PORTÉE PAR L'ITALIE

En préambule, il semble intéressant de s'attarder sur les dernières tendances en matière de dépenses des administrations publiques européennes dans le secteur du logement, qui révèlent des résultats pour le moins surprenants. Si les aides au logement suivent une trajectoire d'augmentation régulière mais modérée depuis 2013, les dépenses publiques consacrées à la construction de logements observent une augmentation saisissante à partir de 2020. Cette hausse spectaculaire (+442 % à l'échelle de l'UE27) s'explique en grande partie par les chiffres italiens, qui dépassent toute mesure : avec 84 012 millions d'euros investis en 2023, l'Italie concentre près de 70 % des dépenses publiques de construction de logements à l'échelle européenne (120 194 millions d'euros au total).

Cette hausse exceptionnelle trouve vraisemblablement son origine dans la mise en œuvre du dispositif italien "Superbonus", une mesure de soutien à la rénovation énergétique proposant des crédits d'impôt pouvant atteindre 110 % des coûts engagés, sans conditions de ressources⁵. L'ampleur des montants observés correspond en effet aux estimations budgétaires de cette politique publique d'envergure.

Cette singularité italienne invite ainsi à relativiser l'ampleur de la hausse constatée à l'échelle européenne et à s'interroger sur la réelle contribution de ces investissements publics à la lutte contre le mal-logement. Pour en apprécier pleinement la portée, cet indicateur gagnerait à être croisé avec une analyse des programmes de construction concernés et des publics bénéficiaires.



GRAPHIQUE 1
ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DE L'UE27 DANS LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS ET LES AIDES AU LOGEMENT (EN MILLIONS D'EUROS), ENTRE 2013 ET 2023

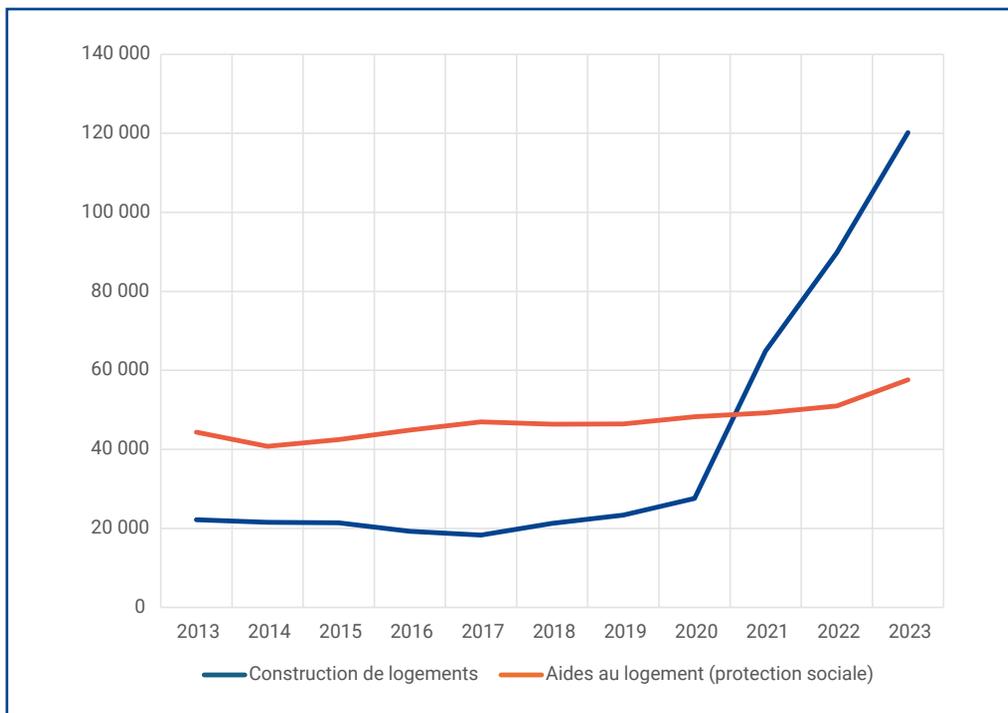


TABLEAU 1
DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DANS LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS
(EN MILLIONS D'EUROS) (2023, EN MILLIONS D'EUROS / ÉVOLUTION 2013-2023, EN %)

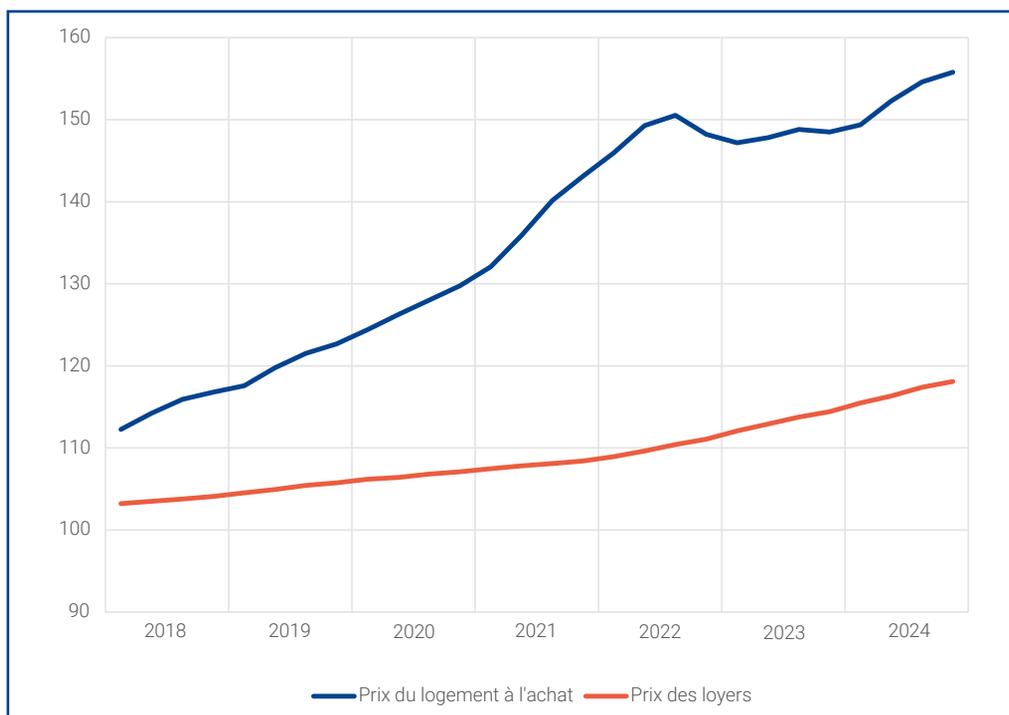
	2023	2013-2023
Union Européenne	120 194	442
Italie	84 012	6 624
France	11 672	51
Allemagne	5 356	101
Pays-Bas	3 572	52
Espagne	2 784	112
Pologne	2 742	69
Roumanie	1 262	266
Suède	1 200	40
Autriche	1 132	53
Hongrie	969	420
Irlande	809	166
Tchéquie	805	38
Belgique	736	45
Danemark	648	-6
Finlande	588	254
Portugal	490	149
Bulgarie	422	221
Luxembourg	226	150
Croatie	178	132
Lituanie	115	865
Slovaquie	104	-23
Slovénie	102	18
Lettonie	102	39
Estonie	81	123
Chypre	70	166
Malte	15	123
Grèce	4	300

3. DES PRIX DU LOGEMENT QUI REPARTENT À LA HAUSSE

Les prix des logements, tant à l'achat qu'à la location, ont connu une hausse soutenue sur la longue période au sein de l'Union européenne, avec une augmentation de 38,8 % pour l'achat et de 14,4 % pour les loyers depuis 2018. Pour l'immobilier résidentiel à l'achat, l'indice des prix a fortement accéléré entre le premier trimestre 2021 et le troisième trimestre 2022 (+14,0 %), avant d'entrer

dans une phase de stabilisation jusqu'à la fin de 2023 (+0,2 %). Depuis cette date, les prix repartent à la hausse, affichant une progression de 7,3 % entre fin 2023 et fin 2024. En comparaison, l'indice des prix des loyers a suivi une trajectoire plus régulière, augmentant de manière continue à raison de +0,2 % par mois en moyenne entre janvier 2018 et décembre 2024.

GRAPHIQUE 2
ÉVOLUTION DES PRIX DES LOGEMENTS (UE 27, INDEX : 2015=100, À PRIX COURANTS)



Source : Eurostat · [PRC_HPI_Q](#) / [PRC_HICP_MIDX](#) - Dernière mise à jour : 2025-07-04 / 2025-08-20

En 2024, l'indice moyen annuel des prix immobiliers résidentiels dans l'UE s'élevait à 153,4 (base 100 en 2015), soit une augmentation de 3 % depuis 2023, et de 11 % depuis 2024. La plupart des États membres ont connu une augmentation de cet indice au cours des trois dernières années, à l'exception notable de la **Finlande**

(-8,2 %), du **Luxembourg** (-5,6 %), de l'**Allemagne** (-4,3 %) et de la **Suède** (-1,8 %). Les hausses ont été particulièrement marquées dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, avec des progressions atteignant 48,8 % en **Hongrie**, 45,6 % en **Bulgarie**, 43,4 % en **Lituanie** et 41,9 % en **Croatie** sur la période 2021-2024.

TABLEAU 2
**INDICE DES PRIX IMMOBILIERS RÉSIDENTIELS (2015 = 100, INDICE MOYEN ANNUEL)
ET ÉVOLUTION 2021-2024 (EN %)**

	2024	2021-2024
Hongrie	309,5	48,8
Lituanie	235,0	43,4
Portugal	224,4	32,9
Tchéquie	222,3	20,7
Bulgarie	217,5	45,6
Estonie	209,8	37,3
Pologne	206,7	39,9
Slovénie	200,3	32,3
Lettonie	198,9	23,0
Croatie	198,5	41,9
Pays-Bas	198,2	20,2
Irlande	183,4	25,6
Slovaquie	181,7	17,8
Malte	163,7	20,8
Autriche	163,1	8,0
Luxembourg	162,5	-5,6
Espagne	160,3	21,2
Roumanie	155,9	16,3
UE 27	153,4	11,3
Allemagne	148,0	-4,3
Danemark	142,1	4,3
Belgique	140,4	11,5
Suède	132,0	-1,8
France	126,4	1,9
Chypre	112,6	7,9
Italie	111,7	8,4
Finlande	101,4	-8,2

L'indice moyen annuel des loyers d'habitation dans l'Union européenne atteignait 116,8, en 2024, soit une hausse de 8,2 % en 3 ans. Une progression des prix locatifs est observée dans tous les États membres depuis 2015, année de référence de l'indice, avec des augmentations particulièrement marquées en **Hongrie** (+87,1 %),

en **Lituanie** (+73,7 %) et en **Slovénie** (+70,5 %). Sur la période 2021-2024, l'ensemble des pays de l'UE a également connu une hausse des loyers, les plus fortes progressions étant constatées en **Slovénie** (+42,1 %), en **Hongrie** (+41,3 %) et en **Pologne** (+33,9 %).

TABLEAU 3

INDICE DES LOYERS D'HABITATION (2015 = 100, INDICE MOYEN ANNUEL) ET ÉVOLUTION 2021-2024 (EN %)

	2024	2021-2024
Hongrie	187,1	41,3
Lituanie	173,7	31,9
Slovénie	170,5	42,1
Pologne	166,4	33,9
Irlande	166,1	24,1
Estonie	157,6	21,3
Malte	150,6	32,1
Roumanie	144,6	28,0
Autriche	141,2	16,0
Tchéquie	139,9	20,1
Bulgarie	135,6	21,7
Portugal	129,5	14,8
Belgique	125,6	15,1
Chypre	124,9	12,7
Croatie	124,6	14,4
Pays-Bas	122,9	8,3
Slovaquie	121,3	16,8
Lettonie	120,9	13,5
Suède	119,2	10,2
Finlande	117,2	5,6
UE 27	116,8	8,2
Allemagne	115,5	6,0
Danemark	115,0	7,0
Luxembourg	112,8	5,1
Espagne	110,9	5,7
Italie	108,4	6,9
France	107,2	5,2
Grèce	102,9	11,5

Source : Eurostat - [PRC_HICP_AIND](#) - Dernière mise à jour : 2025-08-20

L'enquête sur les anticipations des consommateurs de la Banque centrale européenne (enquête CES)⁶, portant sur 11 pays européens⁷, enrichit les données d'Eurostat et permet d'affiner l'analyse de l'évolution des loyers. Il en ressort notamment que :

- L'analyse du rapport entre loyer et revenu, plutôt que des seuls niveaux de loyers, modifie en partie le classement des pays. L'**Irlande** conserve sa première position avec le ratio loyer/revenu moyen le plus élevé, suivie par la **Grèce** et la **Finlande**. À l'inverse, l'**Allemagne** affiche le niveau le plus bas de cet indicateur.
- Entre 2022 et 2024, la croissance des loyers au mètre carré a été largement portée par les nouveaux contrats de location. Bien qu'ils ne représentent qu'environ 15 % des locataires, les

ménages ayant déménagé au cours de l'année précédente pèsent pour près d'un tiers de la hausse globale des loyers. La hausse moyenne de leurs loyers dépasse systématiquement celle des locataires restés sur place et s'est accélérée régulièrement au cours de ces trois dernières années.

- L'augmentation des loyers a été plus marquée dans les villes que dans les périphéries et communes rurales, avec un écart qui tend à se creuser récemment. Par ailleurs, contrairement aux périodes précédentes où la hausse des loyers était similaire pour tous les types de logements, les petits logements enregistrent désormais une augmentation légèrement supérieure à celle des grands logements.

4. DES TAUX D'EFFORT IMPORTANTS

La part des coûts relatifs au logement dans le revenu disponible des ménages européens s'élevait à 19,2 % en moyenne en 2024, soit une baisse de 2,5 % par rapport à 2023. Cette moyenne masque cependant des disparités importantes selon le niveau de revenus. Pour les ménages vivant sous le seuil de pauvreté, cette part atteint 36,9 %, soit près du double de la moyenne générale. Cette charge financière est particulièrement élevée dans certains pays où la part du coût du

logement pour les ménages pauvres atteint des niveaux préoccupants : 62,8 % en **Grèce**, 54,6 % au **Danemark**, 48,9 % en **Suède** et 48,2 % en **Tchéquie**. Malgré la baisse observée en moyenne à l'échelle de l'UE entre 2023 et 2024, certains pays enregistrent une hausse inquiétante de la part du coût du logement pour les ménages pauvres, en particulier le **Portugal** (+16,4 %), et dans une moindre mesure **Malte** (+6,1 %), l'**Estonie** (+3,7 %) et la **Tchéquie** (+3,2 %).

TABLEAU 4**PART DU COÛT DU LOGEMENT DANS LE REVENU DISPONIBLE DES MÉNAGES
(2024, EN % / ÉVOLUTION 2023-2024, EN %)**

	MÉNAGES PAUVRES		POPULATION TOTALE	
	2024	2023-2024	2024	2023-2024
Grèce	62,8	0,6	35,5	0,9
Danemark	54,6	-4,2	26,3	1,5
Suède	48,9	1,7	24,6	2,9
Tchéquie	48,2	3,2	22,1	0,0
Allemagne	43,8	-4,4	24,5	-2,8
Autriche	42,0	1,0	18,3	-3,7
Pays-Bas	41,9	-8,3	20,5	-10,5
Finlande	41,6	2,7	20,9	8,3
France	38,6	2,7	18,5	3,4
Hongrie	37,0	-12,1	18,8	-1,1
UE 27	36,9	-3,4	19,2	-2,5
Slovaquie	36,5	-6,4	19,4	3,7
Belgique	36,2	-1,6	17,8	-5,3
Estonie	36,2	3,7	19,5	10,2
Bulgarie	35,0	-9,3	19,3	-9,0
Luxembourg	34,7	-12,6	19,1	-6,4
Espagne	34,0	-2,3	16,7	-2,9
Pologne	33,9	-6,1	16,7	-6,2
Portugal	32,0	16,4	16,8	20,0
Lettonie	31,2	-3,1	16,7	-6,2
Lituanie	29,4	-3,6	15,5	2,6
Irlande	29,2	-12,0	16,2	-5,3
Slovénie	28,6	-0,3	13,6	-1,4
Malte	27,9	6,1	12,5	4,2
Croatie	27,5	-8,0	13,0	-9,7
Italie	27,5	-3,5	13,6	-6,2
Roumanie	26,4	-25,2	15,4	-18,9
Chypre	19,0	1,6	11,4	-0,9

Source : Eurostat - ILC_MDED01 - Dernière mise à jour : 2025-07-24 - Rupture de série en 2023 : Luxembourg

La proportion de ménages européens fournissant un effort financier excessif pour se loger^a est passée de 8,8 % en 2023 à 8,2 % en 2024, soit une diminution de 6,8 %. La part des ménages précaires concernés par cette surcharge des coûts du logement s'élevait à 31,1 % en 2024, soit une baisse de 7,2 % en un an. Toutefois, cette amélioration d'ensemble ne concerne pas tous les pays. Plusieurs États membres ont observé

une augmentation de cette frange de la population, notamment le **Portugal** (+37,8 %), **Chypre** (+16,5 %), la **Lituanie** (+8,2 %), l'**Autriche** (+7,9 %) et l'**Estonie** (+6,5 %). Les locataires à prix du marché sont les plus exposés à cette surcharge des coûts du logement : près d'un ménage locataire du marché privé sur cinq (19,2 %) dépense plus de 40 % de ses revenus dans le logement dans l'UE27.

TABLEAU 5**PART DES MÉNAGES EN TAUX D'EFFORT EXCESSIF (2024, EN % / ÉVOLUTION 2023-2024, EN %)**

	MÉNAGES PAUVRES		POPULATION TOTALE	
	2024	2023-2024	2024	2023-2024
Grèce	88,9	3,0	28,9	1,4
Danemark	65,6	-9,3	14,6	-5,2
Suède	47,7	0,6	10,6	-2,8
Tchéquie	47,4	0,0	9,2	1,1
Allemagne	37,5	-13,2	12,0	-7,7
Autriche	35,5	7,9	6,3	5,0
Slovaquie	35,5	4,1	6,4	8,5
Hongrie	33,5	-16,0	8,5	-2,3
Belgique	33,2	-2,1	6,8	-11,7
UE 27	31,1	-7,2	8,2	-6,8
Espagne	29,9	-5,7	7,8	-4,9
Estonie	29,6	6,5	8,6	13,2
Bulgarie	29,4	-25,2	8,0	-27,9
Luxembourg	29,0	-29,6	8,0	-30,4
France	27,9	0,0	7,0	7,7
Pays-Bas	27,9	-19,1	6,9	-25,8
Pologne	26,2	-10,0	5,2	-11,9
Portugal	25,9	37,8	6,9	40,8
Lettonie	25,7	-0,8	6,7	-6,9
Malte	25,1	1,2	5,8	-3,3
Lituanie	22,5	8,2	6,2	19,2
Finlande	22,4	0,0	5,4	-1,8
Italie	21,8	-1,8	5,1	-10,5
Slovénie	20,6	0,0	3,8	2,7
Irlande	17,0	-17,5	4,5	-4,3
Croatie	16,8	-13,4	3,7	-7,5
Roumanie	16,3	-42,4	4,7	-48,4
Chypre	9,2	16,5	2,4	-7,7

Source : Eurostat - [ILC_LVHQ07A](#) - Dernière mise à jour : 2025-07-24 - Rupture de série en 2023 : Allemagne, Malte, Luxembourg

TABLEAU 6

MÉNAGES EN TAUX D'EFFORT EXCESSIF EN FONCTION DU STATUT D'OCCUPATION DU LOGEMENT
(2024, EN % / ÉVOLUTION 2023-2024, EN %)

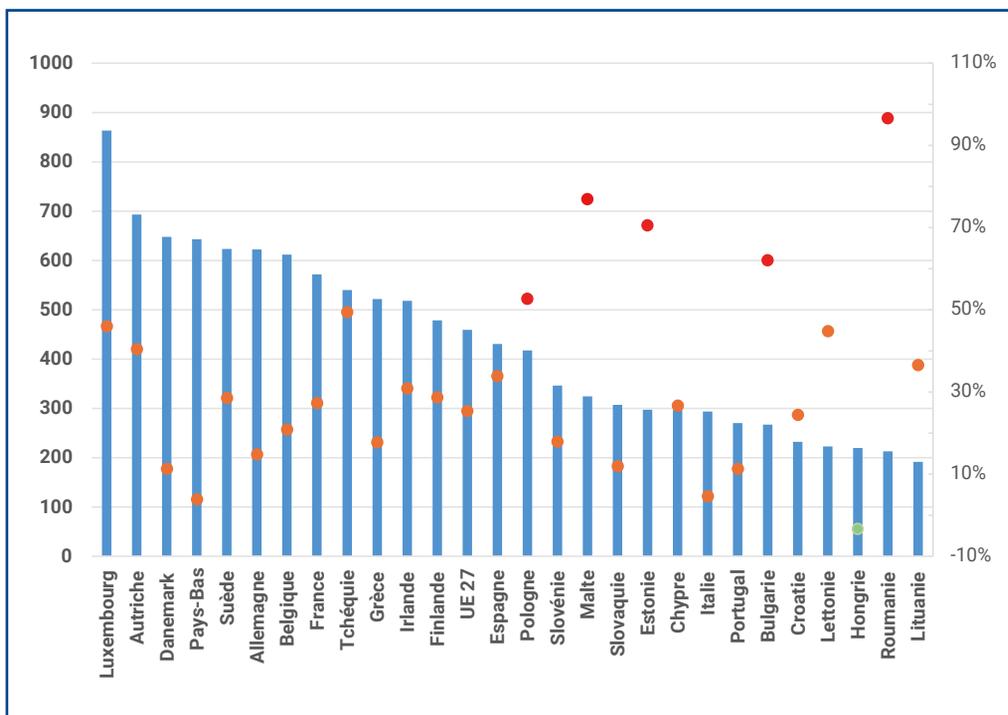
	LOCATAIRES À PRIX DU MARCHÉ		PROPRIÉTAIRES AVEC PRÊT OU HYPOTHÈQUE EN COURS	
	2024	2023-2024	2024	2023-2024
Pays-Bas	43,9	-8,4	1,0	-41,2
Hongrie	40,6	-4,5	10,1	-31,3
Grèce	37,4	-7,7	20,9	0,0
Estonie	30,8	-14,0	6,6	153,8
Tchéquie	30,6	11,7	4,0	-2,4
Portugal	30,3	12,2	3,8	137,5
Croatie	29,2	-23,8	2,4	100,0
Slovaquie	29,1	20,2	3,8	-33,3
Danemark	28,7	-13,0	5,5	61,8
Roumanie	28,3	-36,0	0,2	-98,9
Espagne	28,1	-8,2	4,3	-2,3
Bulgarie	27,8	-16,5	13,7	149,1
Belgique	24,1	-19,1	1,1	37,5
Lituanie	21,8	-20,4	4,9	53,1
France	20,2	4,7	1,1	22,2
Luxembourg	20,0	-39,4	4,5	-31,8
Malte	19,7	-22,7	1,8	-40,0
Italie	19,4	-11,4	1,7	6,2
UE 27	19,2	-5,4	5,0	-5,7
Irlande	18,3	-4,2	1,3	44,4
Suède	17,9	-7,7	4,7	11,9
Slovénie	16,5	-7,8	3,5	-12,5
Lettonie	16,0	-17,5	3,1	-38,0
Pologne	15,1	-11,7	5,0	0,0
Autriche	14,6	12,3	2,1	-8,7
Chypre	14,4	-10,6	0,3	-66,7
Finlande	14,1	-7,8	1,8	28,6
Allemagne	13,8	-7,4	14,5	-7,1

Source : Eurostat - ILC_LVH007AC - Dernière mise à jour : 2025-07-18 - Rupture de série en 2023 : Luxembourg

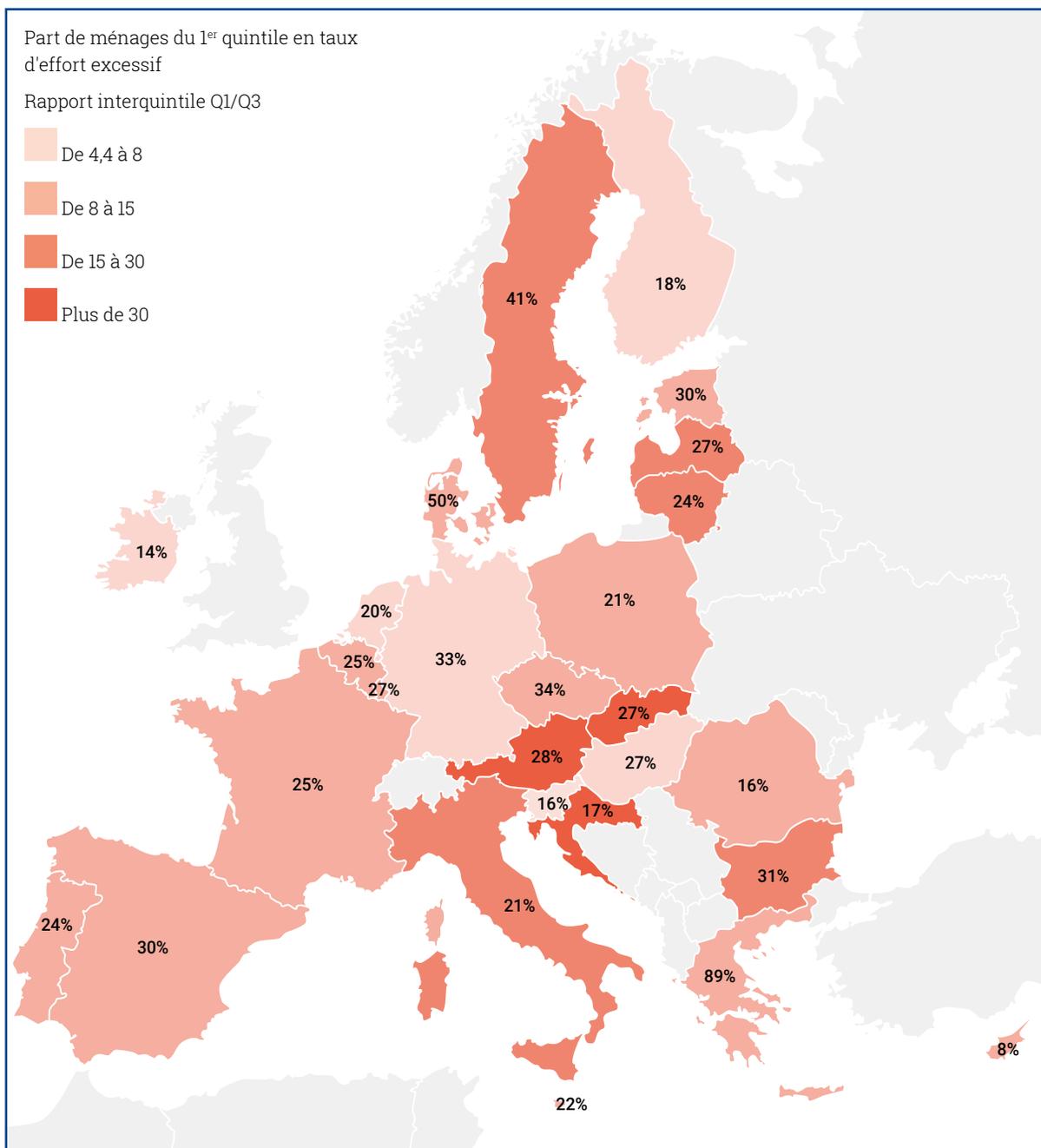
Dans l'Union européenne en 2024, un ménage vivant sous le seuil de pauvreté dépensait en moyenne 459 € pour se loger⁹, une somme qui a augmenté de 25,3 % en dix ans et de 17 % en seulement trois ans (entre 2021 et 2024). Ce montant atteint ses niveaux les plus élevés au **Luxembourg**

(863 €), en **Autriche** (693 €), au **Danemark** (648 €), aux **Pays-Bas** (643 €) et en **Suède** (623 €). Les plus fortes hausses de ces coûts entre 2014 et 2024 ont été enregistrées en **Roumanie** (+96,6 %), à **Malte** (+76,9 %), en **Estonie** (+70,5 %), en **Bulgarie** (+62 %) et en **Pologne** (+52,6 %).

GRAPHIQUE 3
COÛTS TOTAUX MENSUELS DU LOGEMENT POUR LES MÉNAGES SOUS LE SEUIL DE PAUVRETÉ
ET ÉVOLUTION 2014-2024



Source : Eurostat · [ILC_MDED03](#) · Dernière mise à jour : 2025-07-24 · Rupture de série en 2023 : Luxembourg



5. DES MÉNAGES SOUS PRESSION FINANCIÈRE

En 2024, 3,1 % de la population européenne était en retard de paiement de loyer ou d'hypothèque. En l'espace d'un an, cette fraction de la population a fortement augmenté à Malte (+66,7 %), aux **Pays-Bas** et en **Belgique** (+35,7 %), en **Finlande** (+32,6 %) et en **Autriche** (+30,8 %). Cette même année, la part de ménages européens en situa-

tion de précarité accusant ce retard s'élevait à 7,5 %, soit une baisse de 1,3 % par rapport à 2023. Cependant, la proportion de ces ménages est en forte hausse dans de nombreux pays européens, notamment à **Malte** (+234,4 %), en **Grèce** (+62,2 %), en **Irlande** (+60 %), en **Finlande** (+52 %) et en **Slovénie** (+50 %).

TABLEAU 7
**MÉNAGES EN ARRIÉRÉS DE PAIEMENT DE LOYER OU D'HYPOTHÈQUE
(2024, EN % / ÉVOLUTION 2023-2024, EN %)**

	MÉNAGES PAUVRES		POPULATION TOTALE	
	2024	2023-2024	2024	2023-2024
Grèce	24,0	62,2	10,4	18,2
Autriche	15,6	41,8	5,1	30,8
Finlande	14,9	52,0	5,7	32,6
France	14,0	-7,9	5,4	3,8
Irlande	13,6	60,0	5,6	12,0
Tchéquie	12,4	20,4	2,2	10,0
Espagne	12,3	-8,2	5,8	-3,3
Malte	10,7	234,4	2,5	66,7
Chypre	10,2	-7,3	4,8	-5,9
Suède	9,7	16,9	3,7	19,4
Danemark	9,0	-12,6	2,4	-20,0
Slovaquie	7,7	5,5	3,7	27,6
UE 27	7,5	-1,3	3,1	0,0
Pays-Bas	7,3	35,2	1,9	35,7
Luxembourg	6,5	14,0	3,0	7,1
Belgique	6,1	38,6	1,9	35,7
Slovénie	5,4	50,0	1,8	20,0
Allemagne	4,6	-6,1	2,2	-21,4
Portugal	4,0	-41,2	2,0	-13,0
Italie	3,3	-25,0	1,4	-12,5
Estonie	2,8	7,7	1,5	15,4
Lettonie	2,1	-43,2	1,2	-14,3
Bulgarie	1,5	-28,6	0,8	-20,0
Croatie	1,2	-20,0	0,6	0,0
Hongrie	1,0	-79,6	1,0	-44,4
Lituanie	0,8	-50,0	0,9	-25,0
Pologne	0,6	-25,0	0,6	-25,0
Roumanie	0,3	-75,0	0,4	-20,0

Source : Eurostat - ILC_MDES06 - Dernière mise à jour : 2025-07-24

Les statistiques relatives aux taux d'endettement brut¹⁰ des ménages ne couvrent pas l'ensemble des États membres, mais les données disponibles indiquent que ce taux a baissé dans 24 pays entre 2022 et 2023. Il a augmenté dans deux pays : le **Luxembourg** (+2,7 %) et le **Danemark**

(+0,3 %) et il dépasse 100 % du revenu disponible en **Finlande** (111,6 %) et en **Suède** (155,8 %) ; et dépasse même 170 % du revenu disponible au **Danemark** (173,9 %), aux **Pays-Bas** (184,3 %) et au **Luxembourg** (187,4 %).

TABLEAU 8

TAUX D'ENDETTEMENT BRUT DES MÉNAGES (2024, EN % / ÉVOLUTION 2023-2024, EN %)

	2023	2022-2023
Luxembourg	187,4	2,7
Pays-Bas	184,3	-6,6
Danemark	173,9	0,3
Suède	155,8	-5,7
Finlande	111,6	-5,2
Chypre	97,1	-7,6
Belgique	95,9	-5,5
France	95,4	-6,4
Malte	95,0	-8,1
Irlande	89,3	-7,4
Portugal	81,5	-7,2
Allemagne	78,2	-5,6
Autriche	73,7	-8,7
Espagne	73,1	-11,9
Slovaquie	69,2	-3,7
Estonie	66,5	-1,5
Grèce	60,7	-9,0
Italie	57,2	-5,8
Tchéquie	51,5	-4,0
Croatie	46,6	-6,2
Pologne	40,1	-10,2
Slovénie	39,3	-4,7
Lituanie	34,9	-4,0
Lettonie	29,7	-5,0
Hongrie	27,3	-12,4
Roumanie	21,7	-9,4

Source : Eurostat - NASA_10_K1 - Dernière mise à jour : 2025-07-25

L'enquête « Vivre et travailler dans l'UE », menée pour la première fois par Eurofound au début de l'année 2020¹¹, complète utilement les données d'Eurostat en apportant des informations sur les perceptions des ménages, notamment concernant les coûts de la vie. Cette enquête interroge entre autres les ménages sur leurs difficultés à « joindre les deux bouts ». En 2024, 29 % des ménages de l'Union européenne déclaraient être

dans cette situation, contre 22 % en 2023, soit une augmentation de 31,8 %. Cette proportion est particulièrement élevée en **Grèce** (55 %), en **Croatie** (45 %), en **Estonie** (41 %), en **Lettonie** (41 %), à **Chypre** (40 %) et en **Hongrie** (40 %). Les hausses les plus spectaculaires ont été observées au **Danemark** (+141,7 %), en **Lituanie** (+100 %) et en **Suède** (+93,3 %).

TABLEAU 9
MÉNAGES AYANT DES DIFFICULTÉS À JOINDRE LES DEUX BOUTS
(2024, EN % / ÉVOLUTION 2023-2024, EN %)

	2024	2023-2024
Grèce	55	17,0
Croatie	45	36,4
Estonie	41	57,7
Lettonie	41	51,9
Chypre	40	37,9
Hongrie	40	53,8
Italie	36	56,5
Portugal	36	33,3
Roumanie	33	43,5
Slovénie	33	50,0
Bulgarie	32	10,3
Belgique	30	36,4
Espagne	30	30,4
Finlande	30	57,9
UE 27	29	31,8
Danemark	29	141,7
France	29	20,8
Pologne	29	45,0
Suède	29	93,3
Slovaquie	29	11,5
Lituanie	28	100,0
Irlande	26	62,5
Malte	26	62,5
Tchéquie	22	4,8
Allemagne	21	10,5
Pays-Bas	20	66,7
Autriche	19	-17,4
Luxembourg	16	-11,1

Source : Eurofound - [Living and Working in the EU e-survey](#) - Dernière mise à jour : 2025-01-28

6. UNE PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE QUI S'ACCENTUE MALGRÉ LA STABILISATION DES PRIX

La crise énergétique qui a frappé l'Europe à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022 semble progressivement s'atténuer, mais elle a laissé des séquelles profondes. Les coûts de l'énergie demeurent à un niveau élevé et continuent de peser sur les budgets des ménages. En 2024, l'indice moyen annuel des prix de l'électricité, du gaz et des autres combustibles atteignait 160 dans l'Union européenne, soit une augmentation de 43,2 % en trois ans. Depuis 2015, année de référence de l'indice,

une hausse des prix a été observée dans tous les États membres à l'exception de **Malte**. Les augmentations les plus fortes ont été enregistrées en **Hongrie** (+138 %), en **Tchéquie** (+105 %) et en **Pologne** (+83 %). Entre 2023 et 2024, une légère baisse de l'indice est constatée à l'échelle européenne (-0,8 %) mais 8 États membres ont connu une nouvelle progression des prix, avec des hausses particulièrement marquées en **Belgique** (+15,8 %), en **France** (+7,7 %) et au **Portugal** (+6,5 %).

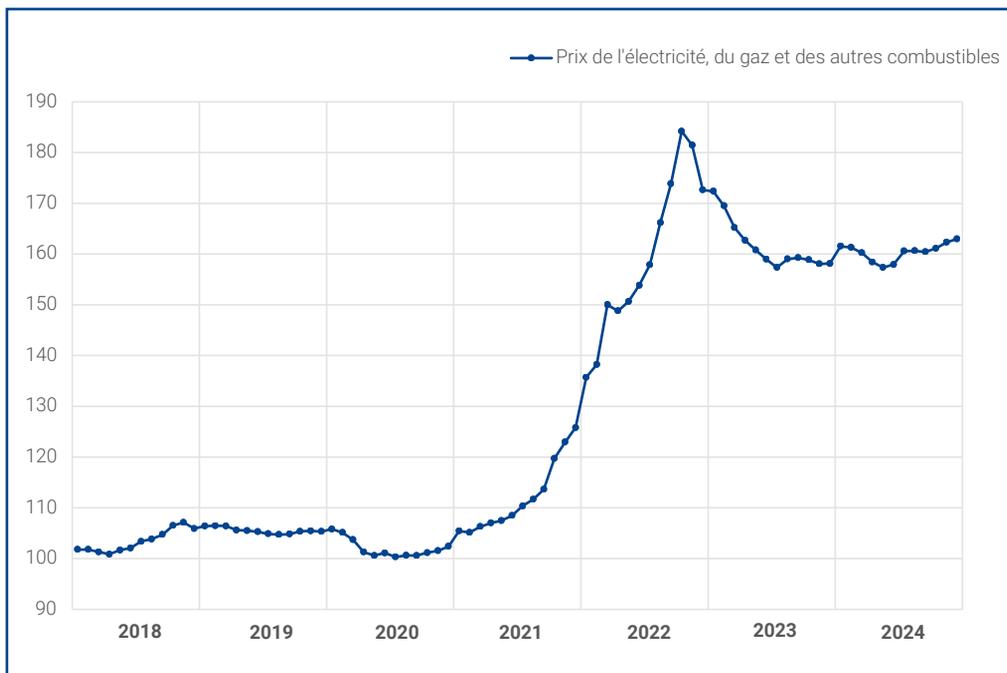


TABLEAU 10
**INDEX ANNUEL DES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ, DU GAZ ET DES AUTRES COMBUSTIBLES
(2015 = 100) ET ÉVOLUTION 2023-2024 (EN %)**

	2024	2023-2024
Estonie	238	-2,7
Tchéquie	205	4,3
Pologne	183	4,0
Roumanie	179	-1,4
France	175	7,7
Irlande	171	-13,8
Belgique	167	15,8
Chypre	166	-1,6
Autriche	165	-7,7
Italie	163	-16,6
Pays-Bas	163	-2,2
UE 27	160	-0,8
Lettonie	159	-13,8
Allemagne	158	-3,2
Lituanie	153	-16,3
Finlande	147	-8,2
Bulgarie	147	-0,9
Hongrie	140	-4,7
Slovénie	140	-4,0
Suède	136	-5,2
Luxembourg	136	-4,9
Grèce	131	-0,5
Danemark	130	0,4
Slovaquie	128	-0,7
Portugal	121	6,5
Croatie	116	-1,2
Espagne	110	4,6
Malte	99	0,0

 Source : Eurostat · [PRC_HICP_AIND](#) · Dernière mise à jour : 2025-08-20

GRAPHIQUE 4
ÉVOLUTION MENSUELLE DES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ, DU GAZ ET DES AUTRES COMBUSTIBLES
(UE 27, INDEX : 2015 = 100)



Source : Eurostat - [PRC_HICP_MIDX](#) - Dernière mise à jour : 2025-08-20

En 2024, 6,9 % de la population européenne était en retard de paiement de factures courantes (eau, électricité, gaz, chauffage), une proportion qui s'élevait à 16,5 % pour les ménages vivant sous le seuil de pauvreté. Entre 2021 et 2024, la part des ménages en situation de précarité accusant ce retard a progressé dans

14 pays, avec des augmentations particulièrement importantes en **Roumanie** (+118,9 %), en **Autriche** (+87,3 %) et en **Tchéquie** (+65,8 %). Ces données témoignent des tensions durables sur le budget des ménages liées aux coûts de l'énergie, même après la stabilisation récente des prix à l'échelle européenne.

TABLEAU 11
**MÉNAGES EN ARRIÉRÉS DE FACTURES COURANTES : EAU, ÉLECTRICITÉ, GAZ, CHAUFFAGE
(2024, EN % / ÉVOLUTION 2021-2024, EN %)**

	MÉNAGES PAUVRES		POPULATION TOTALE	
	2024	2021-2024	2024	2021-2024
Grèce	65,6	31,7	32,0	21,7
Bulgarie	33,2	-6,7	17,6	-8,3
Roumanie	32,4	118,9	14,5	98,6
Irlande	29,0	63,8	9,0	23,3
France	22,9	16,2	8,0	12,7
Espagne	19,9	-15,7	9,7	2,1
Hongrie	18,3	-23,8	7,1	-26,8
Finlande	17,9	31,6	8,3	43,1
Slovaquie	17,4	6,7	6,3	37,0
UE 27	16,5	3,8	6,9	7,8
Croatie	16,2	-40,9	8,8	-42,1
Chypre	15,8	-30,1	7,8	-10,3
Autriche	14,8	87,3	5,3	120,8
Slovénie	14,8	-22,9	6,7	-13,0
Malte	12,2	1,7	5,2	-27,8
Tchéquie	12,1	65,8	2,6	73,3
Belgique	11,8	14,6	4,0	37,9
Portugal	10,9	-19,9	4,3	-18,9
Danemark	10,3	39,2	4,0	37,9
Estonie	10,3	32,1	5,7	39,0
Lettonie	10,3	-3,7	6,6	13,8
Italie	9,6	-39,2	4,5	-30,8
Luxembourg	9,3	-11,4	4,2	16,7
Allemagne	9,1	40,0	5,0	35,1
Lituanie	8,2	-37,4	4,2	-23,6
Suède	8,1	-6,9	3,8	72,7
Pays-Bas	6,8	47,8	1,9	58,3
Pologne	6,2	-51,2	3,2	-38,5

Source : Eurostat - ILC_MDES067 - Dernière mise à jour : 2025-07-24

7. DES CONDITIONS DE LOGEMENT INDÉCENTES EN EUROPE : UNE RÉALITÉ PERSISTANTE

Les données rassemblées par Eurostat confirment la persistance de fortes inégalités dans la qualité des logements en Europe, qui frappent de manière disproportionnée les ménages vivant sous le seuil de pauvreté. Trois indicateurs permettent de rendre compte de ces difficultés : le surpeuplement, la privation sévère en matière de logement et l'insalubrité.

En 2024, 16,9 % de la population européenne vivait dans un logement surpeuplé¹², une proportion atteignant 28,9 % parmi les ménages pauvres. Si la moyenne européenne est restée globalement stable entre 2023 et 2024, 17 États membres ont enregistré une hausse, parfois très significative, comme à **Malte** (+83,3 %), en **Irlande** (+28,2 %) et aux **Pays-Bas** (+21,1 %).

Le taux de privation sévère liée au logement – qui correspond au pourcentage de la population vivant dans un logement considéré comme surpeuplé et répondant simultanément à l'un des critères de privation de logement : logements dont le toit fuit, sans baignoire ou douche ni toilette intérieure ou considérés comme trop sombres – concernait 4 % de la population totale et 9,9 % des ménages pauvres en 2024. Dans plusieurs pays, la situation s'est nettement détériorée entre 2020 et 2023 : la part des ménages pauvres en privation sévère a plus que doublé en **Autriche** (+125,4 %), en **Tchéquie** (+109,6 %) et au **Portugal** (+105,6 %), et a fortement progressé en **Allemagne** (+84,6 %).

Par ailleurs, en 2023, 15,5 % de la population européenne et 23,5 % des ménages pauvres vivaient dans un logement insalubre, c'est-à-dire dans un logement ayant soit des fuites dans la toiture, soit

des murs, sols ou fondations humides, soit de la pourriture dans l'encadrement des fenêtres ou au sol. Après plusieurs années de stabilité, la part de la population vivant dans un logement insalubre est repartie à la hausse depuis 2019, avec une progression moyenne de +19 % entre 2019 et 2023 dans l'UE27. Les enfants en situation de pauvreté sont particulièrement touchés : en 2023, 27 % d'entre eux vivaient dans un logement insalubre, et des augmentations importantes sont observés entre 2020 et 2023 dans 12 pays, notamment en **Autriche** (+170 %), en **Slovaquie** (+107 %), à **Malte** (+92 %), en **Estonie** (+58 %), en **Grèce** (+52 %), en **Tchéquie** (+44 %) et en **Belgique** (+30 %).

TABLEAU 12**PERSONNES VIVANT DANS UN LOGEMENT SURPEUPLÉ (2024, EN % / ÉVOLUTION 2023-2024, EN %)**

	MÉNAGES PAUVRES		POPULATION TOTALE	
	2024	2023-2024	2024	2023-2024
Roumanie	53,7	5,5	40,7	1,8
Slovaquie	49,0	0,8	29,9	-2,0
Tchéquie	43,8	14,1	16,6	4,4
Lettonie	43,6	-6,4	39,3	-3,9
Bulgarie	42,9	-5,7	33,8	-3,2
Suède	42,3	3,7	16,7	1,8
Pologne	38,6	-4,2	33,7	-0,6
Grèce	36,9	-6,8	27,0	0,4
Autriche	35,4	-8,5	13,7	-5,5
Italie	31,7	-12,7	23,9	-5,9
Croatie	29,2	-7,0	31,7	1,3
Lituanie	29,1	7,0	26,3	1,2
UE 27	28,9	-2,7	16,9	0,6
Allemagne	26,4	-1,5	11,5	0,9
France	26,0	3,6	10,4	5,1
Finlande	25,7	-3,7	9,1	3,4
Estonie	25,6	13,3	18,4	8,2
Danemark	23,6	-0,4	9,3	6,9
Hongrie	22,8	-28,3	14,7	-5,8
Luxembourg	18,2	7,1	6,8	-8,1
Belgique	18,1	0,0	6,6	15,8
Portugal	17,3	-37,5	11,2	-13,2
Pays-Bas	17,1	20,4	4,6	21,1
Slovénie	16,2	-6,9	10,6	2,9
Espagne	16,1	11,0	9,1	19,7
Irlande	12,3	32,3	5,0	28,2
Chypre	7,0	37,3	2,4	-17,2
Malte	6,5	109,7	4,4	83,3

Source : Eurostat - [ILC_LVHO05a](#) - Dernière mise à jour : 2025-07-24 - Rupture de série en 2023 : Pologne

TABLEAU 13

MÉNAGES EN PRIVATION SÉVÈRE LIÉE AU LOGEMENT (2023, EN % / ÉVOLUTION 2020-2023, EN %)

	MÉNAGES PAUVRES		POPULATION TOTALE	
	2023	2020-2023	2023	2020-2023
Roumanie	26,2	-26,6	9,6	-32,9
Hongrie	17,7	36,2	5,3	-30,3
Lettonie	16,5	0,0	11,6	0,9
Bulgarie	15,8	-24,4	6,0	-30,2
Slovaquie	15,2	32,2	4,0	25,0
Grèce	14,8	8,0	6,9	19,0
Portugal	14,8	105,6	6,0	53,8
Autriche	14,2	125,4	4,5	50,0
France	13,7	29,2	4,6	21,1
Tchéquie	10,9	109,6	2,6	30,0
UE 27	9,9	-2,9	4,0	-7,0
Italie	8,9	-11,0	5,8	-4,9
Slovénie	8,5	30,8	3,5	12,9
Espagne	6,7	-27,2	2,9	-14,7
Suède	6,4	18,5	2,3	-8,0
Croatie	6,0	-23,1	2,8	-45,1
Belgique	5,7	1,8	1,7	-26,1
Luxembourg	5,4	25,6	2,2	37,5
Pays-Bas	5,4	-3,6	1,3	-13,3
Danemark	5,0	-57,6	1,8	-35,7
Allemagne	4,8	84,6	1,9	58,3
Estonie	4,5	21,6	2,9	38,1
Lituanie	4,3	-53,3	4,0	-25,9
Finlande	3,1	-3,1	1,0	0,0
Chypre	2,9	-9,4	1,2	-29,4
Malte	0,3	-78,6	0,5	-50,0

Source : Eurostat - ILC_MDH006A - Dernière mise à jour : 2025-07-18 - Rupture de série en 2020 : Allemagne, Irlande, France, Luxembourg

TABLEAU 14**PERSONNES VIVANT DANS UN LOGEMENT INSALUBRE (2024, EN % / ÉVOLUTION 2023-2024, EN %)**

	MÉNAGES PAUVRES		POPULATION TOTALE	
	2023	2020-2023	2023	2020-2023
Portugal	38,4	5,5	29,0	15,1
Chypre	37,6	-24,0	32,1	-19,8
France	33,7	17,4	21,1	17,2
Espagne	31,8	7,1	23,0	16,8
Hongrie	29,8	-22,4	12,6	-38,2
Slovénie	29,3	-3,0	18,5	-11,1
Lettonie	27,3	0,7	18,8	7,4
Pays-Bas	26,9	4,7	15,4	4,1
Irlande	24,6	-11,2	21,2	30,1
UE 27	23,5	1,7	15,5	4,7
Grèce	22,7	11,8	13,5	8,0
Luxembourg	21,9	-14,1	18,0	16,9
Belgique	21,8	3,3	14,5	-7,6
Danemark	21,8	-2,2	15,0	-10,7
Italie	21,5	-12,2	17,1	-12,8
Allemagne	20,3	27,7	16,0	33,3
Autriche	18,7	90,8	10,5	15,4
Slovaquie	18,3	33,6	5,8	18,4
Roumanie	18,1	-25,2	7,5	-25,0
Bulgarie	18,0	-15,9	8,4	-23,6
Estonie	14,5	1,4	10,5	2,9
Lituanie	13,2	-29,8	8,6	-21,1
Croatie	12,1	-26,7	5,6	-40,4
Tchéquie	11,7	25,8	8,5	25,0
Malte	10,4	35,1	7,2	18,0
Suède	8,7	-11,2	4,8	-32,4
Pologne	8,6	-30,1	5,7	-5,0
Finlande	4,8	-46,1	5,3	17,8

Source : Eurostat - ILC_MDH001 - Dernière mise à jour : 2025-07-18 - Rupture de série en 2020 : Allemagne, Irlande, France, Luxembourg

TABLEAU 15**ENFANTS (MOINS DE 18 ANS) PAUVRES VIVANT DANS UN LOGEMENT INDÉCENT
(2023, EN % / ÉVOLUTION 2020-2023, EN %)**

	2023	2020-2023
France	39	22,8
Hongrie	39	-22,9
Portugal	37	-5,2
Chypre	36	-29,7
Espagne	34	5,3
Pays-Bas	34	19,1
Lettonie	32	-10,1
Belgique	31	29,8
Danemark	30	-16,2
Grèce	30	52,3
Slovénie	28	1,4
Allemagne	27	23,7
UE 27	27	6,7
Irlande	26	-15,7
Slovaquie	26	107,3
Autriche	24	170,0
Bulgarie	21	-24,8
Luxembourg	20	-37,4
Italie	19	-6,9
Roumanie	17	-38,9
Estonie	17	57,9
Tchéquie	14	44,3
Malte	13	92,3
Croatie	12	-11,5
Suède	10	-22,6
Pologne	10	-13,2
Lituanie	9	-53,1
Finlande	4	-73,7

Source : Eurostat · ILC_MDH001 · Dernière mise à jour : 2025-07-18 · Rupture de série en 2020 : Allemagne, Irlande, France, Luxembourg

1

Eurostat (2025) – « EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) », URL : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/overview>.

2

Comité européen des Droits sociaux (2025), *Social rights and the cost-of-living crisis*, URL : <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/ad-hoc-report-on-the-cost-of-living>.

3

Eurostat – Taux de risque de pauvreté par seuil de pauvreté, âge et sexe - enquêtes EU-SILC et PCM (ILC_LI02), dernière mise à jour : 24/07/2025, URL : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LI02/default/table.

4

Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est un indicateur correspondant à la somme des personnes « menacées de pauvreté après les transferts sociaux, gravement démunies matériellement ou vivant dans des ménages à très faible intensité de travail ». Eurostat – Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale par âge et sexe (ILC_PEPS01N), dernière mise à jour : 24/07/2025, URL : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_PEPS01N/default/table.

5

https://commission.europa.eu/projects/superbonus-strengthening-ecobonus-and-sismabonus-energy-efficiency-and-building-safety_en

6

Banque centrale européenne (2025), *Euro area rent developments: insights from the CES*, URL : https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/focus/2025/html/ecb.ebbox202502_05~0cfb693644.en.html.

7

Les pays couverts par l'enquête CES sont les suivants : Belgique, Allemagne, Irlande, Grèce, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Autriche, Portugal et Finlande.

8

Le taux de surcharge des coûts du logement, ou taux d'effort excessif, correspond au « pourcentage de la population vivant dans un ménage où les coûts de logement totaux (déduction faite des allocations de logement) représentent plus de 40 % du revenu total disponible ». Eurostat (2025) – « Housing Cost Overburden Rate », URL : https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Housing_cost_overburden_rate.

9

Il s'agit d'un calcul à parité de pouvoir d'achat (PPA), un taux de conversion monétaire permettant d'exprimer dans une unité commune les pouvoirs d'achat des différentes monnaies. « Les parités de pouvoir d'achat sont déterminées par la comparaison du niveau des prix d'un panier de biens et services comparables jugés représentatifs des habitudes de consommation des différents pays ». Eurostat (2025) – « Purchasing Power Parities (PPPs) », URL : [Glossary:Purchasing power parities \(PPPs\) - Statistics Explained - Eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/-/eurostat).

10

Le taux d'endettement brut des ménages est « le rapport entre l'endettement des ménages résultant de crédits, enregistré à la fin d'une année civile, et le revenu disponible brut gagné par les ménages au cours de cette même année ». Eurostat (2025) – « Household Debt-to-Income Ratio », URL : [Glossary:Household debt-to-income ratio - Statistics Explained - Eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/-/eurostat).

11

<https://www.eurofound.europa.eu/en/surveys-and-data/surveys/living-and-working-in-the-eu-survey>

12

Une personne est considérée comme vivant dans un ménage surpeuplé si ce dernier ne dispose pas d'un nombre minimal de pièces, soit : une pièce par ménage ; une pièce par couple composant le ménage ; une pièce pour chaque personne célibataire âgée de 18 ans ou plus ; une pièce pour chaque paire de personnes célibataires de même sexe âgées de 12 à 17 ans ; une pièce pour chaque personne célibataire âgée de 12 à 17 ans non incluse dans la catégorie précédente ; une pièce par paire d'enfants âgés de moins de 12 ans.





118

A close-up, high-resolution portrait of a woman's face, focusing on her eyes and forehead. The lighting is dramatic, with one side of her face in shadow. The background is dark.

CHAP. 4

**RECOMMANDATIONS
POUR LE PLAN
EUROPÉEN
POUR LE LOGEMENT
ABORDABLE**

119

La FEANTSA et la Fondation pour le Logement formulent les recommandations suivantes à la Commission européenne en vue du plan pour le logement abordable :

1. RESPECTER LA SUBSIDIARITÉ

- La responsabilité de la politique du logement relève, et doit demeurer, du ressort des autorités nationales, régionales et locales. La Commission ne doit pas imposer aux États membres une approche descendante de la politique du logement. La valeur ajoutée de l'UE réside principalement dans la définition des priorités, les échanges de savoirs et de bonnes pratiques, l'investissement et la création d'un contexte réglementaire favorable.

2. PRIORISER LES BESOINS EN LOGEMENTS

- Le plan pour le logement abordable devrait se concentrer sur les besoins en logements, qui sont distincts de la demande en logements. Même si la demande en logements des classes moyennes actives est importante, le plan devrait répondre en priorité aux besoins urgents des ménages les plus exclus du logement. Pour cela il doit contribuer à garantir qu'un nombre suffisant de logements adéquats soient à la fois abordables, accessibles et disponibles pour les ménages à faibles revenus et les groupes vulnérables.

Cela suppose de ne pas détourner les fonds publics, déjà en baisse depuis plusieurs années, vers la production de logements qui ne seraient pas accessibles aux plus démunis. Cela suppose également que la Commission européenne veille à ne pas accentuer la financiarisation des marchés du logement, notamment en protégeant les plus vulnérables et en limitant les mécanismes de gentrification et d'exclusion. Enfin, le plan doit

garantir le développement d'une offre diversifiée de logements, capable de répondre à l'ensemble des besoins, notamment en matière de logements adaptés pour les personnes nécessitant un accompagnement spécifique. *In fine*, l'objectif doit être de répondre à la crise du logement, et non simplement de créer de nouvelles opportunités financières pour les investisseurs privés.

3. TENIR L'ENGAGEMENT EUROPÉEN DE LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME

- L'Union européenne s'est fixé comme objectif commun de mettre fin au sans-abrisme. Le plan pour le logement abordable doit contribuer à la réalisation de cet objectif. Dans son discours sur l'état de l'Union en septembre 2025, Ursula von der Leyen a affirmé que le logement est une question de dignité. Cette reconnaissance nécessite une réponse à la hauteur du défi que représente le sans-abrisme, qui constitue une atteinte fondamentale à la dignité.
- La Commission devrait faire de la lutte contre le sans-abrisme une priorité dans le cadre du plan pour le logement abordable, de la future stratégie européenne de lutte contre la pauvreté et du plan d'action du socle européen des droits sociaux. Elle devrait proposer une recommandation du Conseil de l'Europe sur le sans-abrisme et garantir la poursuite et le renforcement des travaux de la plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme.
- Le plan pour le logement abordable devrait aider les États membres à (re)loger les personnes sans domicile et à prévenir le sans-abrisme. Il devrait définir une feuille de route pour le déploiement à grande échelle du modèle du logement d'abord (« *Housing First* ») ainsi que des solutions axées sur le logement (« *housing-led* »). Une première étape consisterait à quantifier les besoins et les investissements requis pour parvenir à mettre fin au sans-abrisme.
- Dans le cadre de la plateforme d'investissement paneuropéenne pour le logement abordable et durable, la Commission, la BEI et d'autres partenaires de mise en œuvre devraient mobiliser des investissements pour (re)loger les personnes sans domicile. Ces investissements doivent être accompagnés de mesures de soutien, telles que la formation, l'assistance technique et la recherche. Le déploiement à grande échelle du modèle du logement d'abord implique en effet une transformation importante du secteur de l'aide aux personnes sans domicile, qui doit être accompagnée, notamment par des mesures de formation. L'assistance technique pourrait, par ailleurs, aider les autorités publiques à améliorer leurs politiques et à constituer des réserves de projets capables de répondre aux besoins liés au sans-abrisme.
- Dans le cadre de la plateforme paneuropéenne d'investissement, un engagement en faveur de la lutte contre le sans-abrisme pourrait se traduire par l'obligation, pour les promoteurs de projets de logement, d'inclure un pourcentage de logements à très bas coûts destinés aux personnes mal logées. Ce critère pourrait être pris en compte par la BEI lors des phases d'évaluation et de suivi des projets.

4. PROTÉGER ET PROMOUVOIR LE LOGEMENT SOCIAL

- Le plan devrait protéger et promouvoir le logement social. Il devrait aider les États membres à investir dans le développement de nouveaux logements sociaux et à entretenir et préserver le parc existant. La plupart des pays européens disposent d'un parc de logements sociaux trop restreint. Le plan représente une occasion unique de relancer le logement social en Europe. La constitution d'un parc de logement social de qualité constitue un patrimoine collectif et une infrastructure essentielle, garantissant la stabilité d'une partie des ménages en cas de crise ou de forte hausse des prix.
- Le plan pour le logement abordable doit intégrer la production de logement social et répondre aux besoins non seulement des ménages à revenus faibles et moyens, mais aussi de ceux qui, socialement défavorisés, présentent des besoins socio-économiques particulièrement pressants. Ces deux groupes ne doivent pas être opposés et mis dos à dos. Une telle approche risquerait d'accentuer les dynamiques d'éviction et de commercialisation du logement social. En promouvant des logements « abordables et durables », le plan risque de dissimuler un sous-investissement dans le logement social et de faciliter la réorientation des ressources publiques vers le logement abordable. Le plan ne doit pas conduire à financer le logement abordable au détriment du logement social.
- À cet égard, nous saluons l'inclusion de l'obligation de préciser distinctement le pourcentage de logements sociaux comme indicateur de résultat dans le domaine politique « logement et infrastructures » du règlement proposé par la Commission sur l'exécution et le suivi du budget post-2027. Dans le même esprit, nous recommandons vivement que les rapports d'évaluation sociale des projets financés par la BEI présentent des données séparées sur le logement social, d'une part, et sur le logement abordable, d'autre part, afin de permettre une évaluation complète des orientations adoptées par la banque.
- La Commission devrait maintenir la disposition actuelle relative au logement social dans la décision sur les SIEG (Services d'Intérêt Économique Général), en précisant que les États membres disposent d'une large liberté pour définir leur groupe cible. La révision devrait viser à faciliter l'application de la décision pour les services sociaux et le logement social, notamment en simplifiant les règles relatives à la délégation, aux activités économiques et non économiques, ainsi qu'au profit raisonnable. Le logement abordable ne devrait pas être intégré dans la décision sur les SIEG.

5. ASSURER DES FINANCEMENTS EUROPÉENS SUFFISANTS

- Dans sa proposition pour le prochain cadre financier pluriannuel, la Commission a fait du soutien au logement social et abordable, ainsi que de la lutte contre le sans-abrisme, des objectifs d'investissement spécifiques du « Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les zones maritimes, la prospérité et la sécurité », que les États membres doivent traduire dans leurs plans de partenariat nationaux et régionaux. Cette proposition constitue un signal encourageant et doit être préservée lors des prochaines négociations.
- Le règlement FSE+ devrait réserver des fonds spécifiques pour la lutte contre le sans-abrisme, comme l'a demandé le Parlement européen, et distinguer davantage les mesures axées sur le relogement des personnes sans domicile ou en situation de mal-logement. Cette enveloppe devrait inclure le financement de l'inclusion sociale des personnes sans domicile, ainsi que l'aide matérielle et alimentaire aux plus démunis.
- Le budget de l'UE doit prévoir des subventions pour la lutte contre le sans-abrisme et le mal-logement. Pour rendre le logement suffisamment abordable pour les ménages à faibles revenus et garantir l'accès aux services sociaux, il est en effet nécessaire d'inclure un volet subvention. Les financements remboursables jouent également un rôle important, notamment sous forme de prêts destinés aux infrastructures. Les instruments financiers combinant subventions et financements remboursables pour le logement et les services sociaux peuvent s'avérer très utiles. Toutefois, les financements remboursables doivent compléter les subventions et non les remplacer.
- Le budget de l'UE doit permettre de compléter, et non remplacer, les financements nationaux, régionaux et locaux consacrés au logement. Les fonds de l'UE devraient être utilisés comme levier pour améliorer les politiques et les services, notamment pour soutenir le passage d'une approche centrée sur la gestion du sans-abrisme à une stratégie visant à y mettre véritablement fin.
- La Commission devrait appliquer des conditions strictes aux financements et aides de l'UE en faveur du logement, notamment en matière d'abordabilité durable et de sécurité d'occupation. Elle devrait également exiger des garanties (par exemple sous la forme d'un cadre réglementaire), afin que la prise en compte de la viabilité financière des projets de logement ne se fasse pas au détriment de la réponse aux besoins en logements, y compris dans le cadre de la lutte contre le sans-abrisme.
- En ce qui concerne les investissements privés dans le logement à vocation sociale, la Commission devrait proposer des garanties afin que l'impératif de rentabilité ne compromette pas la satisfaction des besoins sociaux réels et que les biens publics, comme le capital et les terrains, continuent de servir l'intérêt général. Elle devrait être attentive au risque de « *socialwashing* », ou blanchiment social. Alors que les partenariats public-privé (PPP) occupent une place centrale dans les discussions au niveau européen sur l'augmentation de l'offre de logements abordables, la Commission devrait réévaluer de manière transparente et rigoureuse le rôle des PPP pour répondre aux besoins en logements et garantir une utilisation efficace des ressources.

6. FIXER DES NORMES MINIMALES POUR LA PROTECTION DES LOCATAIRES

- Dans le cadre du droit européen de la consommation, la Commission devrait définir des normes minimales harmonisées pour protéger les consommateurs dans le cadre des contrats

de location, comme cela a été fait pour les prêts hypothécaires. Cela pourrait contribuer à limiter les expulsions arbitraires et offrir une protection supplémentaire aux ménages avec enfants.

7. FAIRE DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE UN LEVIER POUR LUTTER CONTRE LA CRISE DU LOGEMENT

- L'UE devrait adapter ses règles budgétaires afin de permettre davantage d'investissements publics dans le logement social.
- Le Semestre européen devrait suivre les résultats en matière de logement et encourager les États membres à prendre les mesures appropriées pour lutter contre la privation de logement. L'année 2025 a vu le suivi du logement dans le Semestre atteindre son niveau le plus complet à ce jour. Cependant, il reste nécessaire de réaliser des évaluations plus approfondies et cohérentes pour déterminer si les États membres garantissent l'accès à un logement

adéquat pour tou.te.s, et de formuler des recommandations pour répondre de manière directe aux besoins en logements non satisfaits.

- Le plan pour un logement abordable devrait analyser l'influence des politiques budgétaires et monétaires sur l'accessibilité au logement et proposer des recommandations pour agir sur cette problématique.
- La Commission devrait examiner le rôle de l'union bancaire et des marchés de capitaux dans les processus de financiarisation et de spéculation immobilières.

8. ASSURER UNE TRANSITION SOCIALEMENT JUSTE DU PARC DE LOGEMENTS EUROPÉEN

- Prioriser les ménages en situation de précarité énergétique et vivant dans des logements insalubres dans les programmes de rénovation.
- Veiller à ce que les aides publiques ciblent en priorité ces ménages.

- Mobiliser les bâtiments vacants pour lutter contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.

9. SOUTENIR LE SECTEUR À BUT NON LUCRATIF

- La Commission devrait soutenir le secteur à but non lucratif et collaborer avec lui pour lutter contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au

logement, en particulier dans le climat actuel d'hostilité à l'égard de la participation des ONG à l'élaboration des politiques européennes.

10. ALLER AU-DELÀ DE L'OFFRE DE LOGEMENTS

- Les éléments du plan annoncés jusqu'à présent par la Commission se concentrent presque exclusivement sur l'augmentation de l'offre de logements abordables, durables et adéquats. Or, la Commission dispose de moyens très limités pour agir sur ce volet. Par ailleurs, on sait qu'augmenter l'offre de logements ne suffira pas à résoudre la problématique du logement

en Europe. Le plan devrait également apporter des éléments d'analyse et des orientations sur l'ensemble des leviers politiques nécessaires pour lutter contre la crise du logement, notamment en termes de prévention des expulsions, de réglementation du secteur locatif privé, de politiques fiscales et monétaires, ainsi que de prestations sociales.



ANNEXE

SOURCE DES DONNÉES STATISTIQUES SUR L'EXCLUSION DU LOGEMENT

Pays	Références
Allemagne	<p>Statistisches Bundesamt (2024) – « Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen 2024 », URL : https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=statistikTabellen&selectionname=22971#abreadcrumb</p> <p>Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) (2025). « Wohnungslosenbericht der Bundesregierung 2024. Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit ». Berlin : BMWSB. URL : https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/wohnen/wohnungslosenbericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=1</p>
Autriche	<p>BMSGPK (2023) – <i>Kennzahlen zu Lebensbedingungen 2022. Indikatoren für soziale Inklusion in Österreich</i>, Wien : Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, URL : https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Kennzahlen_zu_Lebensbedingungen_2022.pdf</p>
Belgique	<p>Bruss'help (2023) – <i>Dénombrement des personnes sans-chez-soi en Région de Bruxelles-Capitale. Septième édition : 8 novembre 2022</i>, Bruxelles : Bruss'help, URL : https://www.bruss'help.org/images/Rapport_denombrement_2022_FR.pdf</p> <p>Fondation Roi Baudouin (2024) – « Dénombrement du sans-abrisme et de l'absence de chez-soi. Rapport global 2023 », URL : https://kbs-frb.be/fr/denombrement-du-sans-abrisme-de-labsence-de-chez-soi-rapport-global-2023</p>
Danemark	<p>Benjaminsen L. (2024) – <i>Hjemløshed i Danmark 2024. National kortlægning</i>, København : VIVE, URL : https://www.sm.dk/Media/638611219202907618/302630_Hjeml_shed_i_Danmark_2024_-_National_kortl_gning_pdf-ua.pdf</p>
Espagne	<p>Instituto Nacional de Estadística (2022) – « Survey on homeless people 2022 », URL : https://www.ine.es/dyngs/INEbase/en/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176817&menu=ultiDatos&idp=12547351076608</p>
Estonie	<p>Eesti Statistika (2023) – « Rahva ja eluruumide loendus 2021 », URL : https://andmed.stat.ee/et/stat/_rahvaloendus</p>
Finlande	<p>ARA (2025)– <i>Asunnottomat 2024</i>, Lahti : ARA, URL : https://ysaatio.fi/wp-content/uploads/2025/03/asunnottomat-2024.pdf</p>
France	<p>Fondation pour le Logement (2025) – <i>L'État du mal-logement en France 2025</i>, Paris : Fondation pour le Logement, URL : https://www.fondationpourlelogement.fr/wp-content/uploads/import/sites/default/files/2025-02/ETAT_DU_MAL_LOGEMENT_EN_FRANCE_WEB_2025.pdf</p>
Hongrie	<p>Menhely Alapítvány (2024) – « Jelentés a 2024. évi hajléktalan-adatfelvételről », URL : https://menhely.hu/hajlektalansagrol/tudastar/februar-harmadika-anyagok/</p>
Irlande	<p>Department of Housing, Local Government and Heritage (2025) – <i>Monthly Homelessness Report. January 2025</i>, Dublin : Government of Ireland, URL : https://www.gov.ie/en/department-of-housing-local-government-and-heritage/publications/homeless-report-january-2025/</p>

Pays	Références
Italie	Istituto Nazionale di Statistica (2022) – « Popolazione residente e dinamica demografica. Anno 2021 », URL : https://www.istat.it/it/archivio/278826
Lettonie	Labklājības ministrija (2024) – « Statistika sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības jomā 2023. gadā », URL : https://www.lm.gov.lv/lv/par-2023-gadu-0
Lituanie	Statistics Lithuania (2024) – « Oficialiosios statistikos portalas. Duomenų bazė 2023 », URL : http://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize
Luxembourg	Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (2023) – <i>Rapport d'activité 2023</i> , Luxembourg : Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, URL : http://mfsva.gouvernement.lu/fr/publications.html
Pays-Bas	Centraal Bureau voor de Statistiek (2024/03/26) – « 30,6 duizend dakloze mensen in Nederland », URL : https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/13/30-6-duizend-dakloze-mensen-in-nederland
Pologne	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2024) – « Ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych. Edycja 2024 », URL : https://www.gov.pl/web/rodzina/ogolnopolskie-badanie-liczby-osob-bezdomnych---edycja-2024
Portugal	ENIPSSA (2024) – « Inquérito Caracterização das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo. 31 de dezembro 2023 », URL : https://www.enipssa.pt/documents/10180/11876/Inqu%C3%A9rito+Caracteriza%C3%A7%C3%A3o+das+Pessoas+em+Situa%C3%A7%C3%A3o+de+Sem-Abrigo+-+31+de+dezembro+2023+-+Quadros/bc4e2eb8-31ba-4aa4-984b-dbccaadfd2
Roumanie	Ministerul Muncii și Solidarității Sociale (2022) – « Buletin statistic anul 2022 », URL : https://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/transparenta/statistici/buletin-statistic/6898
Royaume-Uni	Crisis (2022) – « The homelessness monitor : Great Britain 2022 », URL : https://www.crisis.org.uk/media/248457/the-homelessness-monitor-great-britain-2022_full-report_final.pdf
Slovaquie	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (2023) – « Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2023 », URL : https://www.employment.gov.sk/sk/ministerstvo/vyskum-oblasti-prace-socialnych-veci-institut-socialnej-politiky/spravy-socialnej-situacii-obyvateľstva/sprava.html
Slovénie	Inštitut Republike Slovenije za Socialno varstvo (2024) – <i>Spremljanje izvajanja socialnovarstvenih programov in programov v podporo družinam</i> , Ljubljana : Inštitut Republike Slovenije za Socialno varstvo, URL : https://irssv.si/wp-content/uploads/2024/08/SVP_koncno_porocilo_28.6.2024_final.pdf
Suède	Socialstyrelsen (2024) – <i>Kartläggning av hemlösheten 2023. Personer i hemlöshet i behov av socialtjänsten</i> , Stockholm : Socialstyrelsen, URL : https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2024-2-8927.pdf
Tchéquie	SocioFactor (2022) – <i>Sčítání osob z vybraných kategorií klasifikace ETHOS</i> , Ostrava : SocioFactor, URL : https://www.sociofactor.eu/prispevky/scitani-osob-z-vybranych-kategori-klasifikace-ethos-181.php

ANNEXE

PRÉCISIONS SUR LA SIMULATION DE LA SOLVABILITÉ DES MÉNAGES DANS LE PARC LOCATIF PRIVÉ

DÉFINITION DU PROFIL DES MÉNAGES ET DE LEURS REVENUS

Six profils de ménages modestes ont été retenus, pour lesquels des revenus théoriques ont été établis, pour chacun des 18 pays étudiés. Les montants indiqués sont des estimations indicatives, établies à partir de sources publiques disponibles (Eurostat, MISSOC, sites officiels nationaux relatifs aux prestations sociales).

DÉTAILS DES REVENUS MENSUELS PAR PAYS ET PAR PROFIL DE MÉNAGE

	Allemagne	Autriche	Belgique	Bulgarie	Chypre	Croatie	Danemark	Espagne	Finlande
Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	1 194 € de retraite	1 642 € de retraite	1 665 € de retraite	273 € de retraite	921 € de retraite	412 € de retraite	1 762 € de retraite	1 347 € de retraite	1 453 € de retraite
Personne âgée seule au minimum vieillesse	563 € d'allocation de base (Grundsicherung)	1 273,99 € de pension minimale (Ausgleichszulage)	1 580,37 € de Garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA)	157 € de pension sociale	480 € de Revenu minimum garanti	270 € de pension sociale minimum	1 350 € de pension sociale	450 € de pension non contributive de vieillesse	600 € de pension nationale de vieillesse
Personne seule au revenu minimum	563 € d'allocation citoyenne (Bürgergeld)	1 209 € de revenu minimum garanti	1 314,20 € de Revenu d'Intégration Sociale (RIS)	145 € de revenu social minimum garanti	480 € de Revenu minimum garanti	250 € de revenu social minimum garanti	1 200 € d'aide sociale de base	530 € de Revenu Minimum Vital (Ingreso Mínimo Vital - IMV)	500 € d'assistance sociale de base

	Allemagne	Autriche	Belgique	Bulgarie	Chypre	Croatie	Danemark	Espagne	Finlande
Famille mono-parentale avec 1 enfant au salaire minimum	<ul style="list-style-type: none"> • 1 600 € de salaire mensuel net • 255 € d'allocations familiales (Kindergeld) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 300 € de salaire mensuel net • 148 € d'allocations familiales • 166,68 € de crédit d'impôt pour enfant (Familienbonus Plus) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 660 € de salaire mensuel net • 174,08 € d'allocations familiales de base • 49,74 € de supplément mono-parental 	<ul style="list-style-type: none"> • 553 € de salaire mensuel net • 13 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • 850 € de salaire mensuel net • 50 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • 40 € d'allocations familiales • 640 € de salaire mensuel net 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 400 € de salaire mensuel net • 190 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 000 € de salaire mensuel net • 115 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 600 € de salaire mensuel net • 94,88 € d'allocations familiales
Famille mono-parentale avec 2 enfants, parent au salaire minimum	<ul style="list-style-type: none"> • 1 600 € de salaire mensuel net • 510 € d'allocations familiales (Kindergeld) 	<ul style="list-style-type: none"> • salaires mensuels nets de 1 800 € et 1 300 € • 444 € d'allocations familiales • 500,04 € de crédit d'impôt pour enfant (Familienbonus Plus) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 660 € de salaire mensuel net • 348,16 € d'allocations familiales de base • 99,47 € de supplément mono-parental 	<ul style="list-style-type: none"> • 553 € de salaire mensuel net • 26 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • 850 € de salaire mensuel net • 100 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • 80 € d'allocations familiales • 640 € de salaire mensuel net 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 400 € de salaire mensuel net • 370 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 000 € de salaire mensuel net • 195,5 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 600 € de salaire mensuel net • 190 € d'allocations familiales
Famille avec 3 enfants, dont un parent au salaire median et un parent au salaire minimum	<ul style="list-style-type: none"> • salaires mensuels nets de 2 284 € et 1 600 € • 765 € d'allocations familiales (Kindergeld) 	<ul style="list-style-type: none"> • salaires mensuels nets de 2 700 € et 1 660 € • 522,24 € d'allocations familiales de base • 141,32 € de supplément pour famille nombreuse 	<ul style="list-style-type: none"> • salaires mensuels nets de 2 700 € et 1 660 € • 522,24 € d'allocations familiales de base • 141,32 € de supplément pour famille nombreuse 	<ul style="list-style-type: none"> • salaires mensuels nets de 800 € et 553 € • allocations familiales de 39 € 	<ul style="list-style-type: none"> • salaires mensuels nets de 1 300 € et 850 € • allocations familiales de 150 € 	<ul style="list-style-type: none"> • salaires mensuels nets de 1 050 € et 640 € • 120 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaires mensuels nets de 3 340 € et 2 400 € • allocations familiales de 535 € 	<ul style="list-style-type: none"> • salaires mensuels nets de 1 700 € et 1 000 € • allocations familiales de 253 € 	<ul style="list-style-type: none"> • salaires mensuels nets de 1 600 € et 500 € • allocations familiales de 285 €

	France	Grèce	Irlande	Italie	Lituanie	Pays-Bas	Portugal	Slovénie	Tchéquie
Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	1 436 € de retraite	938 € de retraite	1 737 € de retraite	1 315 € de retraite	444 € de retraite	1 800 € de retraite	807 € de retraite	626 € de retraite	593 € de retraite
Personne âgée seule au minimum vieillesse	1 034 € d'ASPA (Allocation de Solidarité aux Personnes Âgées)	388 € de retraite minimum	499,20 € de retraite minimum	615 € de pension minimum	379 € de pension minimale	1 244 € de pension de retraite de base ou "AOW" (Algemene Ouderdomswe)	255 € de pension sociale	260,61 € de pension minimale	187,50 € de pension de vieillesse minimum
Personne seule au revenu minimum	646,52 € de RSA	295 € de revenu minimum garanti	950 € de revenu minimum (Social Welfare Basic Payment)	500 € de revenu minimum (Assegno di Inclusione)	221 € de revenu minimum garanti (SSI)	1 345,45 € d'aide sociale (bijstand) pour une personne seule de plus de 21 ans	242,23 € de revenu minimum (Rendimento Social de Inserção (RSI))	494,09 € d'"aide sociale financière"	195,13 € d'"allocation pour subvenir aux besoins vitaux" (příspěvek na živobytí)
Famille mono-parentale avec 1 enfant au salaire minimum	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net (SMIC) de 1 426,30 € • 510 € de prime d'activité • 200 € d'ASF (allocation de soutien familial) 	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net de 700 € • 70 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net de 1 850 € • 140 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de salaire minimum légal national en Italie, hypothèse salaire mensuel net de 1 200 € (fourchette basse des taux horaires moyens déterminés dans les conventions collectives sectorielles) • 50 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net de 777 € • 122,50 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net de 2 098 € • 93,90 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net de 705 € • 110,27 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net de 930 € • 30,45 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net de 717,73 € • 30,33 € d'allocations familiales

	France	Grèce	Irlande	Italie	Lituanie	Pays-Bas	Portugal	Slovénie	Tchéquie
Famille mono-parentale avec 2 enfants, parent au salaire minimum	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net (SMIC) de 1 426,30 € • 700 € de prime d'activité • 400 € d'ASF (allocation de soutien familial) • 150 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net de 700 € • 140 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net de 1 850 € • 280 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net de 1 200 € • 100 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net de 777 € • 245 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net de 2 098 € • 187,80 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net de 705 € • 220,54 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net de 930 € • 71,05 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net de 717,73 € • 69,28 € d'allocations familiales
Famille avec 3 enfants, dont un parent au salaire median et un parent au salaire minimum	<ul style="list-style-type: none"> • salaires mensuels nets de 1 426,30 € et 2 183 € • 200 € de prime d'activité • 150 € d'allocation familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaires mensuels nets de 700 € et 1 000 € • 280 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaires mensuels nets de 1 850 € et 2 700 € • 420 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaires mensuels nets de 1 200 € et 2 017 € • 150 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net de 777 € et 1 100 € • 367,50 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaire mensuel net de 2 098 € et 3 084 € • 281,70 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaires mensuels nets de 705 € et 1 142 € • 104,66 € d'allocations familiales 	<ul style="list-style-type: none"> • salaires mensuels nets de 930 € et 1 526 € • 404,48 € d'allocation pour famille nombreuse 	<ul style="list-style-type: none"> • salaires mensuels nets de 717,73 € et 1 676,01 € • 112,65 € d'allocations familiales

DÉFINITION DES BESOINS EN LOGEMENTS ET DES PRIX DES LOGEMENTS

Le tableau suivant présente les hypothèses de besoins en logements pour les différents profils de ménages. La typologie des logements (T1, T2, T3, T4) correspond à la classification française basée sur le nombre de pièces principales, hors cuisine et salle de bain. Un T1 désigne un studio ou un logement d'une pièce, un T2 un logement de deux pièces, etc.

	Besoin en type de logement	Surface (m ²)
Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	T1	25
Personne âgée seule au minimum vieillesse	T1	25
Personne seule au revenu minimum	T1	25
Famille monoparentale avec 1 enfant au salaire minimum	T2	40
Famille monoparentale avec 2 enfants, parent au salaire minimum	T3	60
Famille avec 3 enfants, dont un parent au salaire median et un parent au salaire minimum	T4	80

Remarque : le calcul du prix du logement s'est fait par multiplication du prix du m² par la surface du logement
Les prix du logement locatif libre ont été définis selon les villes étudiées, avec des sources différentes :

	Loyer au m ²	Source
Berlin	17,48 €	Engel & Völkers
Vienne	18,70 €	ImmoScout24
Bruxelles	15,61 €	Smovim
Sofia	9,00 €	Statista
Nicosie	17,00 €	Index.cy
Zagreb	14,92 €	Nekretnine.hr
Copenhague	22,40 €	Statista
Madrid	23,46 €	Indomio
Helsinki	21,00 €	Asunnollehintafi
Paris	25,70 €	Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (OLAP)
Athènes	11,67 €	Indomio
Dublin	31,50 €	Statista
Rome	17,68 €	Immobiliare.it
Vilnius	9,00 €	Blog.swedbank.lt
Amsterdam	27,03 €	Interimmo.nl
Lisbonne	22,30 €	Idealista
Ljubljana	16,35 €	Žurnal24
Prague	17,57 €	Deloitte Rent Index

INTÉGRATION DES AIDES AU LOGEMENT

Les aides au logement variant notamment en fonction de la surface, de la ville et du type de logement, elles n'ont pas été intégrées aux revenus des ménages pour la première série de simulations, mais seulement sur une sélection de six villes, avec des sources différentes selon les cas étudiés. A noter que ces simulations ne prennent pas en compte les conditions d'éligibilité aux aides au logement, ni la temporalité de ces aides.

DÉTAILS DES REVENUS MENSUELS AVEC INTÉGRATION DES AIDES AU LOGEMENT :

	Berlin	Bruxelles	Copenhague	Helsinki	Paris	Prague
Simulateur utilisé	https://ssl.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohngeld/diwoformular.shtml	https://be.brussels/fr/logement/location/aides-la-location/aides-financieres/allocation-loyer#Quel-est-le-montant-de-l'allocation-loyer-13231	https://www.boligstoette.dk/bos-selvbetjening/beregner/basisoplysninger	https://laskurit.kela.fi/general-housing-allowance-calculator	mesdroitssociaux.gouv.fr	https://www.kurzy.cz/kalkulacka/prispevek-na-bydleni/
Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	1 285 € dont 91 € d'aides au logement	1 640 €	2 106 €	1 605 €	1 436 €	954 €
Personne âgée seule au minimum vieillesse	914 € dont 351 € d'aides au logement	1 580 €	1 694 €	994 €	1 185 €	675 €
Personne seule au revenu minimum	914 € dont 351 € d'aides au logement	1 501 € dont 187 € d'aides au logement	1 285 € dont 85 € d'aides au logement	894 € dont 394 € d'aides au logement	933 € dont 286 € d'aides au logement	675 € dont 480 € d'aides au logement
Famille monoparentale avec 1 enfant au salaire minimum	2 406 € dont 117 € d'aides au logement	2 177 €	3 043 €	2 037 € dont 342 € d'aides au logement	2 405 € dont 269 € d'aides au logement	1 231 € dont 483 € d'aides au logement
Famille monoparentale avec 2 enfants, parent au salaire minimum	1 972 € dont 296 € d'aides au logement	2 388 € dont 280 € d'aides au logement	3 325 € dont 555 € d'aides au logement	2 384 € dont 594 € d'aides au logement	3 043 € dont 367 € d'aides au logement	1 373 € dont 586 € d'aides au logement
Famille avec 3 enfants, dont un parent au salaire median et un parent au salaire minimum	3 884 €	5 024 €	6 483 € dont 208 € d'aides au logement	4 474 € dont 121 € d'aides au logement	3 959 € dont 150 € d'aides au logement	2 506 € dont 250 € d'aides au logement

ESTIMATIONS NATIONALES DES BESOINS EN LOGEMENT

Le tableau ci-dessous présente l'estimation des besoins et/ou les objectifs de production de logements pour quinze pays européens, illustrant la diversité des approches méthodologiques nationales.

Pays	Besoins estimés et /ou objectifs de production de logements	Détails	Sources
Allemagne	Selon le gouvernement fédéral, il est nécessaire de construire 400 000 logements par an à compter de 2024, dont 100 000 logements publics.	L'Institut Eduard Pestel pour la recherche systématique a été mandaté par « l'Alliance pour un logement abordable » (Bündnis bezahlbarer Wohnraum) pour dresser un état des lieux de la situation du logement en Allemagne. Pour évaluer les besoins en logement, les estimations s'appuient sur : - la situation actuelle du logement, incluant le parc immobilier existant et le déficit de logements, - l'évolution démographique, comprenant les flux migratoires, la natalité, la mortalité et les transformations de la structure de la population par âge. Par ailleurs, les besoins en logement social sont mesurés en analysant : - le déficit de logements sociaux, - l'évolution de l'emploi, - le nombre de bénéficiaires des minima sociaux.	<ul style="list-style-type: none"> • Deutscher Mieterbund. (2024). Pestel-Institut: Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland. • Gouvernement fédéral d'Allemagne. (2021). Coalition Agreement 2021–2025: Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. • Gouvernement fédéral d'Allemagne. (2022). Alliance for Affordable Housing: Fast, modern and cost-effective construction
Autriche	En 2005, l'ÖROK estimait les besoins à 46 000 nouveaux logements pour la période 2001-2011, puis à 40 000 logements pour la décennie suivante, et enfin une nouvelle baisse sur la période suivante - 28 000 logements par an à partir de 2021. En 2017, Bank Austria évaluait quant à elle les besoins de construction entre 45 000 et 50 000 nouveaux logements par an, tandis que l'Institut autrichien pour l'immobilier, la construction et l'habitat estimait ces besoins à 60 000 logements.	La Conférence autrichienne pour l'aménagement du territoire (ÖROK) est une organisation créée conjointement par le gouvernement fédéral, les états fédérés et les municipalités afin de coordonner la planification territoriale nationale. En 2005, l'ÖROK a publié des prévisions concernant les évolutions démographiques et les besoins en logement qui en découlent. D'autres organismes externes, tels que Bank Austria ou l'Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen (Institut pour l'immobilier, la construction et l'habitat), produisent également des études sur le marché du logement. Pour Bank Austria, l'estimation des besoins en logement repose principalement sur les taux de suroccupation des logements et les prévisions d'évolution démographique. Les chercheurs, quant à eux, évaluent la demande de logements en additionnant : - la demande de résidences principales (liée aux évolutions démographiques et aux migrations), - les résidences secondaires, - les logements vacants nécessaires au maintien d'un taux de vacance optimal, - et la perte nette de logements (due aux démolitions, reclassements ou fusions avec d'autres logements..).	<ul style="list-style-type: none"> • ÖROK. (2005). Forecasts 2001–2031 – Households and housing needs by region and district of Austria (Part 2 – English summary). https://www.oerok.gv.at/fileadmin/bestellservice/publikationen_pdf/166-IL_kurzfassungFN.pdf • Bank Austria. (2021). Austria's real estate market: Safer as houses. • Schneider, M. (2019). Exploring supply and demand-driven imbalances in Austria's housing market. In: Monetary Policy and the Economy Q3/19, Oesterreichische Nationalbank
Belgique	La Région de Bruxelles-Capitale a lancé en 2013 le plan Alliance Habitat qui vise la construction de 4 000 logements par an, dont 3 000 logements sociaux. Un Plan d'Urgence Logement 2020-2024 a fixé l'objectif de construction ou d'acquisition de 4 650 logements supplémentaires, la mise à disposition de 1 750 logements du parc privé à des fins sociales, la rénovation de 36 758 logements sociaux et le développement de 2 500 logements via les agences immobilières sociales (AIS). Selon l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), le besoin de nouveaux logements à construire en Région wallonne s'élève à 8 400 par an entre 2022 et 2037. D'autre part, Embuild, la fédération belge de la construction, estime que la Belgique aura besoin de 225 000 logements supplémentaires d'ici 2030.		<ul style="list-style-type: none"> • Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS). (2022). Fiche 7 : Perspectives de population et de logements. • The Brussels Times. (2023). 225,000 additional homes needed by 2030 in Belgium. https://www.brusselstimes.com/569339/225000-additional-homes-needed-by-2030-in-belgium
Croatie	Le Plan national logement de la Croatie (2023-2030) identifie un déficit de logements important, avec une demande estimée à plus de 235 000 logements.		<ul style="list-style-type: none"> • Ministry of Physical Planning, Construction and State Assets. (2025). Government submits to parliament amendments to Affordable Housing Act. https://mpgi.gov.hr/news/government-submits-to-parliament-amendments-to-affordable-housing-act/18356 • Glas Hrvatske - HRT. (2024). Government unveils new housing policy plan. https://glashrvatske.hrt.hr/en/politics/government-unveils-new-housing-policy-plan-11815360

Pays	Besoins estimés et /ou objectifs de production de logements	Détails	Sources
France	<p>À l'échelle nationale, plusieurs organismes ont estimé le nombre de logements qui devraient être construits ou remis sur le marché chaque année.</p> <ul style="list-style-type: none"> L'objectif gouvernemental, établi par la Cour des comptes, s'élève à 375 000 logements. Il s'appuie sur des hypothèses d'évolution démographique, de décohabitation et de besoins liés au renouvellement du parc de logements. Selon la Fédération française des promoteurs immobiliers, 449 000 nouveaux logements seraient nécessaires, en ajoutant aux besoins stricts la demande additionnelle générée par les dynamiques du marché. Pour l'Union sociale pour l'habitat (USH), qui prend en compte les besoins liés aux évolutions démographiques, mais aussi les enjeux d'accessibilité financière et de lutte contre l'exclusion du logement, les objectifs de production annuels devraient atteindre 518 000 logements, dont 198 000 logements sociaux. Le dernier rapport du Service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la Transition écologique, publié en juin 2025, adopte une approche méthodologique différente en proposant des ordres de grandeur prospectifs sur les principales composantes des besoins en logements : évolution du nombre de ménages, résorption du mal-logement, mobilisation des résidences secondaires et des logements vacants, renouvellement et transformation du parc existant. Contrairement aux autres estimations, cette étude ne produit pas de chiffrage global consolidé mais offre un cadre de référence permettant aux acteurs de construire leurs propres scénarios selon leurs hypothèses spécifiques. L'étude identifie ainsi un besoin de 4,0 millions de résidences principales supplémentaires liées à l'évolution démographique sur la période 2020-2050 (scénario central), auquel s'ajoutent entre 1,3 et 1,5 million de logements nécessaires pour résorber les situations de mal-logement 	<p>À l'échelle locale, un outil gratuit intitulé "Otelo" aide les collectivités locales à anticiper les besoins en logements sur une période de 6 ans. Il prend en considération :</p> <ul style="list-style-type: none"> le nombre de ménages sans domicile le nombre de ménages en cohabitation subie le nombre de ménages en difficulté financière le nombre de ménages vivant dans des logements de mauvaise qualité le nombre de ménages en situation de surpeuplement <p>Il intègre également les projections des besoins futurs liés à :</p> <ul style="list-style-type: none"> l'évolution démographique les transformations du parc de logements (démolitions, fusions..) 	<ul style="list-style-type: none"> Cour des Comptes. (2021). Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis. Cour des Comptes. (2023). Note thématique – Politique du logement : mieux cibler les aides publiques, relancer la construction. Les Echos. (2023). La France va avoir besoin de presque 5 millions de nouveaux logements sur dix ans. https://www.lesechos.fr/economie-france/conjoncture/la-france-va-avoir-besoin-de-pres-de-5-millions-de-nouveaux-logements-sur-dix-ans-1915084 Fédération des Promoteurs Immobiliers (FPI). (2023). Étude FPI – Besoins en logements à horizon 2033, réalisée par ESCP Junior Conseil. Union Sociale pour l'Habitat (USH) & HTC. (2023). Quels besoins en logements sociaux à l'horizon 2040 ? Service des données et études statistiques (SDES) (2025) – « Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050 », Collection Etudes, URL : https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/besoins-en-logements-horizon-2030-2040-et-2050.
Grèce		<p>Bien que la Grèce ne dispose actuellement d'aucun cadre politique national en matière de logement, la question de l'évaluation des besoins en logements a commencé à devenir un sujet au niveau local. Dans la municipalité de Thessalonique, le projet de plan d'action intégré pour le logement social et abordable et la lutte contre le mal-logement et le sans-abrisme reconnaît explicitement que l'absence de données systématiques sur les besoins en logements constitue un obstacle à une planification efficace. L'un des objectifs clés de ce plan est de développer une méthodologie d'évaluation de la demande de logements à l'échelle locale, en portant une attention particulière aux groupes vulnérables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Municipality of Thessaloniki. (2022). Social and Affordable Housing and Combating Housing Exclusion and Homelessness – Draft Integrated Action Plan.
Irlande	<p>Dans le cadre du plan "Housing for All", le gouvernement a fixé l'objectif de 33 000 nouveaux logements produits annuellement. En avril 2024, le nouveau Premier ministre a revu cet objectif à la hausse, portant l'ambition à 50 000 nouveaux logements par an d'ici 2030.</p>	<p>Chaque collectivité locale réalise une "Evaluation des besoins et de la demande en logements" ("Housing Need and Demand Assessment") selon les directives établies par le Ministère du Logement, des Collectivités locales et du Patrimoine. Cette évaluation est constituée de 4 volets :</p> <ul style="list-style-type: none"> les dynamiques du marché du logement (formation des ménages, accessibilité du logement, évolution démographique...) les caractéristiques du parc de logements et les pressions qui s'exercent sur celui-ci l'estimation des besoins en logements (à partir des besoins actuels et des projections des besoins futurs des ménages, y compris les ménages sans domicile) les besoins des publics spécifiques (étudiants, travailleurs internationaux, personnes âgées, personnes en situation de handicap...) <p>L'ensemble de ces volets est combiné pour dresser un panorama des besoins en logements dans chaque territoire.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Department of Housing, Local Government and Heritage (Ireland). (2021). Housing Need and Demand Assessment (HNDA). https://www.gov.ie/en/publication/ea99-housing-need-and-demand-assessment-hnda/ (Publié le 14 avril 2021, actualisé le 20 octobre 2021). Government of Ireland. (2021). Housing for All - A New Housing Plan for Ireland. https://www.gov.ie/en/publication/efec-housing-for-all-a-new-housing-plan-for-ireland RTE News. (2024). Harris expects housing predictions to be in revised Government targets. https://www.rte.ie/news/ireland/2024/0424/1445341-housing-ireland/

Pays	Besoins estimés et /ou objectifs de production de logements	Détails	Sources
Luxembourg	Compte tenu de l'évolution migratoire, avec une augmentation nette d'environ 12 000 personnes chaque année, 6 000 logements par an serait nécessaire pour répondre à cette demande.	Aucune évaluation formelle des besoins en logements n'est réalisée, l'objectif de construction de logements repose uniquement sur le solde migratoire (différence entre les arrivées et les départs). NB : Il conviendrait d'ajouter à ce décompte (a minima) le nombre de ménages inscrits sur les listes d'attente du logement social, qui s'élève à plus de 5 500, et a augmenté de 43,1 % entre 2021 et fin mars 2023.	<ul style="list-style-type: none"> Delano. (2024). Luc Frieden wants housing action by June. Delano Luxembourg News. https://delano.lu/article/luc-frieden-wants-housing-acti Le Quotidien. (2023). Explosion des demandes de logements abordables : plus de 5 500 familles en attente. https://lequotidien.lu/luxembourg/explosion-des-demandes-de-logements-abordables-plus-de-5-500-familles-enattente The Business Report. (2023). "There is a lack of up to 6,000 homes in Luxembourg." http://www.the-businessreport.com/article/there-is-a-lack-of-up-to-6000-homes-in-luxembourg/
Pays-Bas	L'ABF Research, un institut de recherche néerlandais spécialisé dans la prospective en urbanisme et habitat, a établi que 981 000 nouveaux logements devraient être créés entre 2022 et 2030. En mai 2024, un nouveau plan logement rédigé dans le cadre d'un accord entre le PVV, le VVD, le NSC et le BBB fixe l'objectif de 100 000 nouveaux logements chaque année entre 2024 et 2028.	Tous les 3 ans, une "Enquête nationale sur le logement aux Pays-Bas" (Woon Onderzoek Nederland) est menée par le gouvernement auprès d'un échantillon de la population dans chaque province. Il ne s'agit pas d'une enquête exhaustive et elle ne prend en compte que les personnes qui sont déjà locataires ou propriétaires-occupants.	<ul style="list-style-type: none"> ABF Research. (2023). Primos-prognose 2023. https://abfresearch.nl/2023/07/17/rapportage-primos-prognose-2023/ NL Times. (2023). Netherlands needs to build another 1 million homes after 2030: Housing Minister. https://nltimes.nl/2023/10/17/netherlands-needs-build-another-1-million-homes-2030-housing-minister PONT Omgeving. (2024). Nieuwe coalitie neemt het niet zo nauw met recht op wonen en bouw sociale huur. https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/nieuwe-coalitie-neemt-het-niet-zo-nauw-met-recht-op-wonen-en-bouw-sociale-huur/
Pologne		Le "Programme National pour le Logement" est un document stratégique qui définit la politique de logement du gouvernement polonais jusqu'en 2030. Dans ce programme, les besoins en logements concernent spécifiquement les ménages menacés d'exclusion sociale en raison de faibles revenus ou d'une situation sociale difficile. Il inclut les ménages qui sont sur les listes d'attente pour louer un logement municipal, les personnes vivant dans des abris de nuit et des foyers pour personnes sans-abri.	<ul style="list-style-type: none"> Ministry of Economic Development and Technology (Poland). Housing Policy in Poland. https://www.gov.pl/web/development-technology/housing-policy-in-poland
Portugal	L'Institut du logement et de la rénovation (Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana) a identifié 25 762 ménages ayant un "besoin en logement sévère"	Dans son "Enquête nationale sur les besoins de logement", l'Institut du logement et de la rénovation urbaine propose une quantification du nombre de ménages ayant un "besoin en logement sévère". Pour identifier ces besoins, l'enquête demande aux municipalités de recenser l'ensemble des ménages vivant dans des logements non conventionnels (baraqués, caravanes, tentes...) Dans cette enquête, 120 municipalités n'ont identifié aucun besoin en logement sévère et 187 ont identifié 25 762 ménages vivant dans des situations insatisfaisantes.	<ul style="list-style-type: none"> Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. (2018). Levantamento Nacional das Necessidades de Reajornamento Habitacional. https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAA%2bLCAAAAAAABAAzMTYyBAbfUzFBAAAA%3d%3d

Pays	Besoins estimés et /ou objectifs de production de logements	Détails	Sources
Royaume-Uni	<p>Selon le Rapport sur le Logement au Royaume-Uni ("UK Housing Review") de 2024, 300 000 logements par an devraient être construits jusqu'en 2030, dont 60 000 à 70 000 logements sociaux. Ensuite, à partir de 2030, les objectifs atteindraient 330 000 à 350 000 logements par an, dont 90 000 logements sociaux.</p>	<p>Angleterre. En décembre 2024, le gouvernement britannique a introduit un système d'Évaluations des besoins en matière de logement et de développement économique* ("Housing and Economic Development Needs Assessments" - HEDNA), obligatoire pour les autorités locales en Angleterre. Dans ces évaluations, les municipalités doivent quantifier :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les ménages sans-abri, • les ménages en hébergement temporaire ou en situation de surpeuplement, • les ménages en situation de cohabitation subie, • les locataires de logements sociaux et abordables vivant dans un logement inadéquat, • les ménages aux revenus insuffisants pour accéder au parc locatif privé ou à la propriété <p>Écosse L'Écosse utilise le système d'Évaluation des besoins et de la demande de logement* ("Housing Need and Demand Assessment" - HNDA), qui intègre :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les besoins locaux en matière de logement (ex. : sans-abrisme, surpeuplement), • les prévisions de la demande du marché, • les écarts en termes d'accessibilité financière. <p>La Scottish Federation of Housing Associations (SFHA), l'organisme qui regroupe les associations et coopératives de logement en Écosse, a publié en 2025 une évaluation spécifique des besoins en logements abordables pour la période post-2026, estimant un besoin de 15 693 logements abordables par an sur la période 2026-2031. Cette analyse des besoins s'appuie sur plusieurs facteurs : l'augmentation du sans-abrisme, le nombre croissant de ménages mal logés dans le secteur privé, les hausses récentes des prix des loyers, les problématiques persistantes d'accessibilité financière et la baisse du taux de rotation dans le parc existant.</p> <p>Pays de Galles Le Pays de Galles propose un cadre d'Évaluation du marché local du logement ("Local Housing Market Assessment" - LHMA) qui s'appuie sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les besoins des groupes vulnérables (ex. : sans-abri, personnes âgées), • une recherche d'équilibre entre offre de logements et accessibilité financière, • un alignement avec les stratégies économiques régionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Chartered Institute of Housing. (2024). UK Housing Review 2024. UK Housing Review 2024. https://www.ukhousingreview.org.uk/ukhr24/index.html • Department for Levelling Up, Housing & Communities (UK). (2024). Fact Sheet 1: The need for homes. UK Government Policy Paper, actualisé en janvier 2024, https://www.gov.uk/government/publications/new-homes-fact-sheet-1-the-need-for-homes/fact-sheet-1-the-need-for-homes • Scottish Federation of Housing Associations (SFHA) (2025), Executive Summary of Affordable Housing Need in Scotland Post-2026, https://www.sfha.co.uk/our-work/executive-summary-affordable-housing-need-scotland-post-2026
Slovénie	<p>Dans le cadre de la réforme de sa politique du logement, le gouvernement slovène s'est engagé à construire 5 000 nouveaux logements d'ici 2026. En complément, environ 2 000 logements privés actuellement vacants devraient être rachetés et rénovés par des fonds publics.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Government of Slovenia. Housing Policy in Slovenia. https://www.gov.si/en/registries/projects/the-recovery-and-resilience-plan/about-the-recovery-and-resilience-plan/healthcare-and-social-security/housing-policy/
Suède		<p>L'Office national du logement, de la construction et de l'aménagement (Boverket) publie chaque année une analyse du marché du logement incluant des estimations sur les besoins en logements basées sur l'état du parc de logements et les prévisions d'évolution démographique.</p>	
Tchéquie	<p>Bien qu'il n'existe pas d'objectif national officiel de production de logements, les dernières estimations de la Fédération Européenne de l'Industrie de la Construction (FIEC) suggèrent qu'environ 37 000 nouveaux logements par an seraient nécessaires pour satisfaire la demande.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Czech Ministry of Regional Development (MMR). Housing policy. https://mmr.gov.cz/en/ministerstvo/tytova-politika • European Construction Industry Federation (FIEC). (2022). Statistical Report on Czech Republic.

ANNEXE

BIBLIOGRAPHIE

Les données utilisées pour la rédaction de ce rapport ont été collectées à partir des sources citées ci-dessous, notamment à partir de :

- Entretiens menés avec les membres nationaux / locaux de la FEANTSA et avec les organisations partenaires
- Témoignages indirects provenant de sources décrites en notes de bas de page
- Publications officielles de la FEANTSA, de la Fondation pour le logement et de l'Observatoire Européen du Sans-Abrisme
- Base de données Eurostat / EUSILC

1. TRAVAUX ET BASES DE DONNÉES DES INSTITUTIONS ET ORGANISMES D'ÉTUDES

ALLEMAGNE

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)

- (2025) - *Wohnungslosenbericht der Bundesregierung 2024. Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit*, Berlin : BMWSB. URL : https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/wohnen/wohnungslosenbericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Statistisches Bundesamt

- (2024) - « Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen 2024 », URL : <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=statistikTabellen&selectionname=22971#abreadcrumb>.
- (2023/08/02) - « Pressemitteilung : Ende Januar 2023 rund 372 000 untergebrachte wohnungslose Personen in Deutschland », URL : https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/08/PD23_305_229.html.

AUTRICHE

BMSGPK

- (2023) - *Kennzahlen zu Lebensbedingungen 2022. Indikatoren für soziale Inklusion in Österreich*, Wien : Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, URL : https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Kennzahlen_zu_Lebensbedingungen_2022.pdf.
- (2024) - *Machbarkeitsstudie : Datenbasis zu Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekärem Wohnen*, Wien : Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, URL : <https://www.oeaw.ac.at/isr/wohnen-und-urbane-oekonomie/datenbasis-obdachlosigkeit-wohnungslosigkeit>.

Statistik Austria

- (2024/03/110) - « Pressemitteilungen : Monatliche Durchschnittsmiete bleibt im 4. Quartal 2023 bei 10,5 Euro pro Quadratmeter », URL : <https://www.statistik.at/fileadmin/announcement/2024/03/202403110Wohnen2023Q4.pdf>.

ÖROK

- (2005) - *Forecasts 2001-2031 - Households and housing needs by region and district of Austria (Part 2 - English summary)*, URL : https://www.oerok.gv.at/fileadmin/bestellservice/publikationen_pdf/166-IL_kurzfassungEN.pdf.

ESPAGNE**Instituto Nacional de Estadística**

- (2022) - « Survey on homeless people 2022 », URL : https://www.ine.es/dyngs/INEbase/en/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176817&menu=ultiDatos&idp=12547351076608.
- (2023) - « Survey on centres and services to support for homeless persons 2022 », URL : https://ine.es/dyngs/INEbase/en/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=12547361761025&menu=ultiDatos&idp=12547351076608.

Ministerio de Derechos Sociales

- (2024) - *Proyecto piloto de recuentos nocturnos de personas sin hogar en España 2023 : Principales resultados y aprendizajes de los recuentos nocturnos llevados cabo en 27 ciudades*, San Sebastián : Ministerio de Derechos Sociales / SIIS Centro de Documentación y Estudios.

ESTONIE**Eesti Statistika**

- (2023) - « Rahva ja eluruumide loendus 2021 », URL : <https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvaloendus>.

FINLANDE**ARA**

- (2025) - *Asunnottomat 2024*, Lahti : ARA, URL : <https://ysaatio.fi/wp-content/uploads/2025/03/asunnottomat-2024.pdf>.

FRANCE**Institut national de la statistique et des études économiques**

- (2014) - *France, portrait social. Édition 2014*, Mayenne : Insee, URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1288529>.

Service des données et études statistiques (SDES)

- (2025) - « Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050 », *Collection Etudes*, URL : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/besoins-en-logements-horizon-2030-2040-et-2050>.

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

- (2025) - « Les pensions de famille, un outil puissant d'insertion par le logement, un levier pour lutter contre le sans-abrisme », *Collection Agir contre le sans-abrisme*, #9, URL : <https://www.info.gouv.fr/organisation/delegation-interministrielle-a-l-hebergement-et-a-l-acces-au-logement/agir-contre-le-sans-abrisme>.

Direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL)

- (2019) - « Les personnes accueillies dans le dispositif hivernal en Île-de-France. Résultats de l'enquête 2019 « une nuit donnée » dans les structures de renfort hivernal », *Lettre des études*, décembre 2019, URL : <https://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2019-12-05-une-nuit-donnee.pdf>.

IRLANDE**Department of Housing, Local Government and Heritage**

- (2025) - *Monthly Homelessness Report. January 2025*, Dublin : Government of Ireland, URL : <https://www.gov.ie/en/department-of-housing-local-government-and-heritage/publications/homeless-report-january-2025/>.
- (2021) - *Housing Need and Demand Assessment (HNDA)*, URL : <https://www.gov.ie/en/publication/ea99-housing-need-and-demand-assessment-hnda/>.

ITALIE**Istituto Nazionale di Statistica**

- (2021) - « Censimento della popolazione e delle abitazioni », URL : <http://dati-censimentipermanenti.istat.it/>.
- (2022) - *Popolazione residente e dinamica demografica. Anno 2021*, Roma : ISTAT, URL : <https://www.istat.it/it/files//2022/12/CENSIMENTO-E-DINAMICA-DEMOGRAFICA-2021.pdf>.

LETTONIE**Labklājības ministrija**

- (2024) - « Statistika sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības jomā 2023. gadā », URL : <https://www.lm.gov.lv/lv/par-2023-gadu-0>.

LITUANIE**Statistics Lithuania**

- (2024) - « Oficialiosios statistikos portalas. Duomenų bazė 2024 », URL : <http://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize>.

LUXEMBOURG**Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région**

- (2023) - *Rapport d'activité 2023*, Luxembourg : Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, URL : <http://mfsva.gouvernement.lu/fr/publications.html>.

PAYS-BAS**Centraal Bureau voor de Statistiek**

- (2024/03/26) - « 30,6 duizend dakloze mensen in Nederland », URL : <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/13/30-6-duizend-dakloze-mensen-in-nederland>.

Hogeschool Utrecht

- (2023) - « Iedereen telt mee : ETHOS telling van dak- en thuisloosheid in regio Noordoost-Brabant », URL : <https://www.hu.nl/onderzoek/publicaties/publieksrapportage-resultaten-eerste-ethostelling-van-daken-thuisloosheid-in-regio-noordoostbra>.

ABF Research

- (2023) - « Primos-prognose 2023 », URL : <https://abfresearch.nl/2023/07/12/rapportage-primos-prognose-2023/>.

POLOGNE**Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**

- (2024) - « Ogólnopolskie badanie liczyby osób bezdomnych. Edycja 2024 », URL : <https://www.gov.pl/web/rodzina/ogolnopolskie-badanie-liczyby-osob-bezdomnych---edycja-2024>.

PORTUGAL**ENIPSSA**

- (2024) - « Inquérito Caracterização das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo. 31 de dezembro 2023 », URL : <https://www.enipssa.pt/documents/10180/11876/Inqu%C3%A9rito+Caracteriza%C3%A7%C3%A3o+das+Pessoas+em+Situa%C3%A7%C3%A3o+de+Sem-Abrigo+-+31+de+dezembro+2023+-+Quadros/bc4e2eb8-31ba-4aa4-984b-dbeccaadfd22>.

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

- (2018) - « Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional », URL : <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABAAzMTlyBABfIUzFBAAAAA%3d%3d>.

ROUMANIE**Ministerul Muncii și Solidarității Sociale**

- (2022) - « Buletin statistic anul 2022 », URL : <https://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/transparenta/statistici/buletin-statistic/6898>.

ROYAUME-UNI**Chartered Institute of Housing**

- (2024) - « UK Housing Review 2024. UK Housing Review 2024 », URL : <https://www.ukhousingreview.org.uk/ukhr24/index.html>.

SLOVAQUIE**Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny**

- (2023) - « Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2023 », URL : <https://www.employment.gov.sk/sk/ministerstvo/vyskum-oblasti-prace-socialnych-veci-institut-socialnej-politiky/spravy-socialnej-situacii-obyvateľstva/sprava.html>.

SLOVÉNIE**Inštitut Republike Slovenije za Socialno varstvo**

- (2024) - *Spremljanje izvajanja socialnovarstvenih programov in programov v podporo družinam*, Ljubljana : Inštitut Republike Slovenije za Socialno varstvo, URL : https://irssv.si/wp-content/uploads/2024/08/SVP_koncno_porocilo_28.6.2024_final.pdf.

SUÈDE**Socialstyrelsen**

- (2024) - *Kartläggning av hemlösheten 2023. Personer i hemlöshet i behov av socialtjänsten*, Stockholm : Socialstyrelsen, URL : <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2024-2-8927.pdf>.

TCHÉQUIE**SocioFactor**

- (2022) - *Ščitání osob z vybraných kategorií klasifikace ETHOS*, Ostrava : SocioFactor, URL : <https://www.sociofactor.eu/prispevky/scitani-osob-z-vybranych-kategoriei-klasifikace-ethos-181.php>.

UNION EUROPÉENNE**Commission européenne**

- (2017) - *European Pillar of Social Rights*, Luxembourg : Publications Office of the European Union, URL : <https://data.europa.eu/doi/10.2792/95934>.
- (2021) - *The European Pillar of Social Rights Action Plan*, Luxembourg : Publications Office of the European Union, URL : <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>.
- (2021) - *Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness*, URL : <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24120&langId=en>.

- (2023) - « Les 20 principes clés du socle européen des droits sociaux », URL : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1606&langId=fr>.

Parlement européen

- (2025) - *Report on the role of cohesion policy investment in resolving the current housing crisis*, URL : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0139_EN.html.

Conseil de l'Europe

- (2025) - *Social rights and the cost-of-living crisis*, Strasbourg : European Committee of Social Rights, URL : <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/ad-hoc-report-on-the-cost-of-living>.

Banque centrale européenne

- (2025) - « Euro area rent developments: insights from the CES », *ECB Economic Bulletin, Issue 2/2025*, IRL : https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/focus/2025/html/ecb.ebbox202502_05-0cfb693644.en.html.

Eurofound

- (2025) - « Housing affordability: Approaches to measurement and key data insights - Background paper », Eurofound, Dublin.
- (2023) - *Unaffordable and inadequate housing in Europe*, Luxembourg : Publications Office of the European Union, URL : <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2023/unaffordable-and-inadequate->

housing-europe.

INTERNATIONAL

OCDE

- (2020) - Améliorer les données et les politiques pour lutter contre le sans-abrisme dans les pays de l'OCDE, Synthèse sur le logement abordable, Paris : OCDE, URL : <https://www.oecd.org/fr/social/base-de-donnees-logement-abordable/sans-abrisme-synthese-2020.pdf>.
- (2021) - « Construire pour un avenir meilleur : des politiques pour un logement plus abordable », Synthèses sur l'emploi, le travail et les affaires sociales, Paris : OCDE, URL : https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2021/01/building-for-a-better-tomorrow-policies-to-make-housing-more-affordable_51f68a86/9ec4a6c7-fr.pdf.
- (2021) - « Overview of Affordable Housing Indicators », *OECD Affordable Housing Database*, URL : https://webfs.oecd.org/els-com/Affordable_Housing_Database/HCI-5-Overview-of-affordable-housing-indicators.pdf.
- (2024) - *Country Notes on Homelessness data*, URL : <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/affordable-housing/homelessness.html>.
- (2024) - « Housing conditions », URL : <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/housing-conditions.htm>.
- (2024) - *OECD Toolkit to Combat Homelessness*, Paris :

OCDE, URL : <https://doi.org/10.1787/0fec780e-en>.

- (2025) - *OECD Monitoring Framework to Measure Homelessness*, Paris : OCDE, URL : <https://doi.org/10.1787/3e98455b-en>.

Organisation des Nations unies

- (1976) - *Report of Habitat : United Nations Conference on Human Settlements*. Vancouver, 31 May - 11 June 1976, New York : United Nations, URL : <https://digitallibrary.un.org/record/793768>.
- (1992) - *Committee on Economic, Social and Cultural Rights : report on the sixth session. 25 November - 13 December 1991*, New York : United Nations, URL : <https://digitallibrary.un.org/record/143656>.
- (1996) - *Report of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)*. Istanbul, 3 June - 14 June 1996, New York : United Nations, URL : <https://digitallibrary.un.org/record/222703>.
- (2009) - *The Right to Adequate Housing*, Geneva : United Nations, URL : https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf.
- (2023) - *Homelessness as a cause and consequence of contemporary forms of slavery*, Geneva : United Nations, URL : <https://www.ohchr.org/fr/documents/thematic-reports/ahrc5430-homelessness-cause->

and-consequence-contemporary-forms-slavery.

2. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS

ALLEMAGNE

BAG W

- (2025) - *Recht auf Wohnen garantieren! Forderungen der BAG W zur Bundestagswahl 2025*, Berlin : BAG W, URL : https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/PUB/PUB_BAGW_Forderungenkatalog_BTW2025.pdf.

BELGIQUE

Bruss'help

- (2025) - Dénombrement des personnes sans-chez-soi en Région de Bruxelles-Capitale. Rapport préliminaire. Huitième édition : 6 novembre 2024, Bruxelles : Bruss'help, URL : https://brusshelp.org/images/Rapport_Preliminaire_denombrement_FR.pdf.
- (2023) - *Dénombrement des personnes sans-chez-soi en Région de Bruxelles-Capitale*. Septième édition : 8 novembre 2022, Bruxelles : Bruss'help, URL : https://www.brusshelp.org/images/Rapport_denombrement_2022_FR.pdf.

Fondation Roi Baudouin

- (2024) - « Dénombrement du sans-abrisme et de l'absence de chez-soi. Rapport global 2023 », URL : <https://kbs-frb.be/fr/denombrement-du-sans-abrisme-de-labsence-de-chez-soi-rapport-global-2023>.

Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat (RDBH)

- (2020) - « Les agences immobilières sociales toujours convoitées par les investisseurs privés », *Les analyses du RDBH, Novembre 2020*, URL : http://rbdh-bbrow.be/wp-content/uploads/2021/01/analyse_rbdh_-_ais_part_1_2_-2.pdf.

DANEMARK**VIVE**

- (2024) - *Hjemløshed i Danmark 2024. National kortlægning*, København : VIVE, URL : https://www.sm.dk/Media/638611219202907618/302630_Hjeml_shed_i_Danmark_2024_-_National_kortl_gning_pdf-ua.pdf.

FINLANDE**Y-Foundation**

- (2022) - *Home for All - A practical guide to providing homes for those in need: The story of the Y-Foundation*, Keuruu : Y-Foundation, URL : <https://ysaatio.fi/wp-content/uploads/2022/03/Home-for-all.pdf>.

FRANCE**Fondation pour le Logement**

- (2025) - *L'État du mal-logement en France 2025*, Paris : Fondation pour le Logement, URL : https://www.fondationpourlelogement.fr/wp-content/uploads/import/sites/default/files/2025-02/ETAT_DU_MAL_LOGEMENT_EN_FRANCE_WEB_2025.pdf.

Union sociale pour l'habitat

- (2024) - « Hlm en chiffres - Edition 2024 - Repères n°136 », *Collection Cahiers de l'Union sociale pour l'habitat*, URL : <https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/economie-financement/hlm-en-chiffres-edition-2024-reperes-ndeg136>.

Défenseur des droits

- (2023) - « Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ? », *Éclairages, octobre 2023*, URL : https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2023-10/ddd_eclairages_difficultes-acces-des-menages-pauvres-au-parc-logement-social_20230919.pdf.

Fédération nationale des agences d'urbanisme

- (2025) - *Le logement abordable : un impératif pour une société plus inclusive*, Paris : Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), URL : <https://www.fnau.org/fr/publication/le-logement-abordable-un-imperatif-pour-une-societe-plus-inclusive/>.

La Fabrique de la Cité

- (2018) - *A la recherche du logement abordable, un défi européen*, Paris : La Fabrique de la Cité, URL : <https://www.lafabriquedelacite.com/wp-content/uploads/2018/11/Logement-VF-de%CC%81f-compressed.pdf>.

HONGRIE**Menhely Alapítvány**

- (2024) - « Jelentés a 2024. évi hajléktalan-adatfelvétélről », URL : <https://menhely.hu/hajlektalansagrol/tudastar/februar-harmadika-anyagok/>.

ROYAUME-UNI**Crisis**

- (2022) - « The homelessness monitor : Great Britain 2022 », URL : https://www.crisis.org.uk/media/248457/the-homelessness-monitor-great-britain-2022_full-report_final.pdf.

Joseph Rowntree Foundation

- (2024) - « Bringing private homes into social housing can rewire the housing system », URL : <https://www.jrf.org.uk/housing/bringing-private-homes-into-social-ownership-can-rewire-the-housing-system>.

New Economics Foundation

- (2024) - « Buying back better : how social housing acquisitions in London can tackle homelessness and help councils avert bankruptcy », URL : <https://neweconomics.org/2024/03/buying-back-better>.

Scottish Federation of Housing Associations (SFHA)

- (2025) - « Executive Summary of Affordable Housing Need in Scotland Post-2026 », URL : <https://www.sfha.co.uk/our-work/executive-summary-affordable-housing-need-scotland-post-2026>.

EUROPE**FEANTSA**

- (2006) - « Toolkit for developing an integrated strategy to tackle homelessness », URL : <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2006/10/19/toolkit-for-developing-an-integrated-homelessness-strategy>.
- (2010) - *Ending Homelessness. A Handbook for Policy Makers*, Brussels : FEANTSA, URL : <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2010/10/12/toolkit-ending-homelessness-a-handbook-for-policy-makers>.

- (2024) - « Affordable for whom? Reflections on the possibilities of an EU Affordable Housing Plan from a homelessness perspective », URL : www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2024/Affordable/FINAL.pdf.
- (2025) - « Reclaiming Vacant Spaces to Tackle Housing and Homelessness Crisis in Europe », URL : https://www.feantsa.org/public/user/Resources/2510092_FEANTSA_-_Report_Reclaiming_vacant_spaces_WEB_spreads.pdf.

Housing Europe

- (2021) - « The state of Housing in Europe in 2021 », URL : https://www.housingeurope.eu/wp-content/uploads/2024/11/The_State_of_Housing_in_the_EU_2021_digital.pdf.

Eurocities

- (2025) - « European Housing Action Plan », URL : https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2025/05/20250515_EHAP_M4H_final_OK.pdf.

INTERNATIONAL**Union internationale des locataires**

- (2023) - « IUT Priorities for the European Parliament (2024-2029) », URL : <https://www.iut.nu/news-events/iut-priorities-for-the-european-parliament-2024-2029/>.

3. OUVRAGES, ARTICLES, REVUES

- Batista I., Benjaminsen L., Pleace N. & Busch-Geertsema V. (2012) - « Counting Homeless People in the 2011 Housing and Population Census », *European Observatory on Homelessness*.
- Belotti E. & Arbaci S. (2021) - « From right to good, and to asset: The state-led financialisation of the social rented housing in Italy », *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(2), 414-433.
- Benjaminsen L. (2013) - « Policy Review Up-date: Results from the Housing First based Danish Homelessness Strategy », *European Journal of Homelessness*, Volume 7, No. 2
- Burke T., Stone M. & Ralston L. (2011) - *The residual income method: a new lens on housing affordability and market behaviour*, AHURI Final Report No. 176
- Coego A., Gatta A., Lionetti F., LLoyd A., Molard S., Nordberg A., Plouin M., Prioetti P., Spinnenwijn F., Stamos I. & Van Heerden S. (2004) - *The different faces of homelessness: Exploring specific data and policy needs*. European Commission

- Develtere P. & Leterme Y. (2023) - « The European Platform on Combating Homelessness (EPOCH) : From Policy to Practice and from Practice to Policy », *European Journal of Homelessness*, vol.17, n° 2, p. 27 38.
- Furman S. & Hajdri K. (2025) - « A critical review of social housing commodification in England », *International Journal of Urban Sciences*, URL : <https://doi.org/10.1080/12265934.2025.2504668>.
- Gimat M., Guironnet A & Halbert L. (2022) - « La financiarisation à petits pas du logement social et intermédiaire en France. Signaux faibles, controverses et perspectives » *SciencesPo Working Paper N°1/2022*.
- Herrault H. (2024) - « Unravelling social housing exclusion. Marketization, privatization and neoliberal reforms in the Métropole européenne de Lille », *Housing Studies*.
- Hick R., Pomati M. & Stephens M. (2022) - « Severe Housing Deprivation in the European Union : a Joint Analysis of Measurement and Theory », *Social Indicators Research*, vol.164, n° 3, p. 1271 1295.
- Holm A., Alexandri G. & Bernt M. (2023) - « Housing Policy under the Conditions of Financialisation. The Impact of Institutional Investors on Affordable Housing in European Cities », *Sciences Po Urban School*.
- Marpsat M. (2008) - « L'enquête de l'Insee sur les sans-domicile : quelques éléments historiques », *Courrier des statistiques*, vol.123, n°1, p. 53 64.
- O'Sullivan E. (2025) - « Measuring Homelessness in Europe », *Working Paper: European Observatory on Homelessness*.
- Pleace N. (2016) - *Guide sur le logement d'abord en Europe*, URL : https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2021/12/HFG_FR_full_digital.pdf.
- Preece J., Hickman P. & Pattison B. (2019) - « The affordability of "affordable" housing in England: conditionality and exclusion in a context of welfare reform », *Housing Studies*.
- Robben L. & Hermans K. (2024) - « Revisiting the threefold typology? An exploratory analysis of homelessness duration and recurrence in Belgium using administrative data », *Journal of Social Distress and Homelessness*, 0(0), 1-12, URL : <https://doi.org/10.1080/10530789.2024.2426288>.
- Santilli V. (2020) - *Mises en crise et (re)mises en ordre des circuits de financement du logement social en France et en Italie*, Thèse de doctorat en sociologie, Ecole des hautes études en sciences sociales
- Nielsen R. S., Andersen H. T. & Nordberg L. W. (2023) - « Taking the social out of social housing? Recent developments, current tendencies and future challenges to the Danish social housing model », *Nordic Journal of Housing Research*, 6(2), 136-151, URL : <https://doi.org/10.18261/tfb.6.2.6>.
- Stone M. E. (2006) - « What is housing affordability? The case for the residual income approach », *Housing Policy Debate*, 17, pp. 151-184.
- Szeintuch, S. (2024) - « Homelessness Strategies in European Union Member States - The State of Play in 2024 », Brussels : FEANTSA, URL : <https://www.feantsa.org/en/epoch-practice/national-strategies>.
- Whitehead, C. (2017) - « Social Housing Models: Past and Future », *Critical Housing Analysis*, 4(1), 142-149, URL : <https://doi.org/10.13060/23362839.2017.4.1.320>.
- Wijburg G. (2019) - « Privatised Keynesianism and the state-enhanced diversification of credit: the case of the french housing market », *International Journal of Housing Policy*, 19, pp. 143-164.
- Wijburg G. & Le Corre T. (2024) - « Financializing affordable housing? For-profit landlords and the marketisation of socially responsible investment in rental housing », *Finance & Space*.

LES CHIFFRES C DU MAL-LOGEM

201 860 800

100 %

MÉNAGES DANS L'UNION EUROPÉENNE

LA POPULATION EUROPÉENNE (UE27) ÉTAIT DE 449,3 MILLIONS DE PERSONNES AU 1^{ER} JANVIER 2024.

16 552 586

MÉNAGES EN TAUX D'EFFORT EXCESSIF
PLUS DE 40 % DES REVENUS CONSACRÉS AUX DÉPENSES LOGEMENT

8,2 %

34 114 475

16,9 %

MÉNAGES DANS UN LOGEMENT SUROCCUPÉ

13 928 395

**MÉNAGES EN ARRIÉRÉ DE FACTURES
COURANTES** EAU, ÉLECTRICITÉ, GAZ ET CHAUFFAGE

6,9 %

1 286 691

!

**DERNIÈRE ESTIMATION DU NOMBRE DE PERSONNES
SANS DOMICILE (ETHOS LIGHT 1, 2 ET 3)**

CLÉS

LOGEMENT EN EUROPE

6 257 685

3,1%

MÉNAGES EN ARRIÉRÉ
DE LOYER OU DE REMBOURSEMENT
DE CRÉDIT IMMOBILIER

18 571 194

MÉNAGES EN INCAPACITÉ FINANCIÈRE
DE MAINTENIR UNE TEMPÉRATURE
ADÉQUATE DU LOGEMENT

9,2%

31 288 424

15,5%

MÉNAGES EN LOGEMENT HUMIDE

24 627 018

MÉNAGES DONT LE LOGEMENT
EST SITUÉ DANS UNE ZONE
PARTICULIÈREMENT POLLUÉE

FUMÉE, POUSSIÈRE, ODEURS DÉSAGRÉABLES
OU EAUX POLLUÉES RÉGULIÈRES.

12,2%

%

POURCENTAGE
DU TOTAL DES
MÉNAGES

UN MÉNAGE

EST COMPOSÉ DE
L'ENSEMBLE DES
HABITANTS D'UN
MÊME LOGEMENT.
LES CHIFFRES
NE SONT PAS
ADDITIONNABLES
CAR UN MÊME
MÉNAGE PEUT
ÊTRE CONCERNÉ
PAR PLUSIEURS
DIFFICULTÉS DE
LOGEMENT.

SOURCE : EUROSTAT 2024

Crédits photos :
Josep Curto, Srdjan Randjelovic,
Jacob Lund, Veronice Yann, Kseniyak,
ChrisStock82, Lena Chert,
Gerardo Weckesser, Richard Nantais
(Shutterstock)
Christopher James Hall Foundation,
Jeff Hubbard,
(Centre for Homelessness Impact)



FEANTSA

FEANTSA
194, Chaussée de Louvain
1210 Brussels – Belgium
Tel. : +32 (0)2 538 66 69
www.feantsa.org



Fondation pour le Logement
3-5 rue de Romainville
75019 Paris – France
Tel. : +33 (0)1 55 56 37 00
www.fondationpourlelogement.fr