

Note de positionnement

VERS UN PLAN LOGEMENT D'ABORD EUROPÉEN

contribution de la FAS au plan
européen pour le logement
abordable

OCTOBRE 2025



Fédération
des acteurs de
la solidarité

Sommaire

1. Le Logement d'abord : une politique fondée sur des preuves	4
2. Des résultats tangibles en France	4
3. Un second plan nécessaire mais insuffisant dans un contexte...	5
... de crise du logement	5
... de lutte contre la précarité énergétique	6
... de crise du travail social	6
... de saturation du parc d'hébergement	7
... de dégradation du parc d'hébergement	7
4. Pour une ambition politique à la hauteur des besoins	8

Éléments de contexte

La Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) se réjouit des initiatives du Parlement européen et de la Commission européenne de développer un plan d'action européen en faveur du logement abordable. Elle souhaite rappeler la nécessité de mener cette politique en lien avec la déclaration de Lisbonne du 21 juin 2021 où la Commission européenne, le Parlement européen et les Etats membres se sont engagés à l'éradication du sans-abrisme à l'horizon 2030. Cet objectif, dont l'échéance est dans cinq ans, doit être en corrélation avec les présents travaux.

La Fédération des acteurs de la solidarité est un réseau français de plus de 900 associations qui accueillent et accompagnent les personnes en situation de précarité. Elle est composée d'une fédération nationale et de 13 fédérations régionales sur l'ensemble du territoire. La Fédération lutte contre les exclusions, promeut l'accompagnement social global et favorise les échanges entre tous les acteurs du secteur social. La Fédération représente les établissements et services adhérents dans les secteurs de l'insertion par l'activité économique, de la veille sociale, de l'hébergement, du logement adapté, du médico-social ou encore dans l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. La Fédération soutient ses adhérents, les forme et les conseille. Elle agit également auprès des pouvoirs publics pour promouvoir une société plus juste et plus solidaire. Elle participe enfin à des projets d'innovation sociale dont plusieurs sont soutenus par l'Etat, tels que les programmes SEVE Emploi et Respirations. Au niveau européen, la FAS est membre fondatrice de la FEANTSA, la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris, et membre d'EAPN France, la branche française du European Anti-Poverty Network.

1. Le Logement d'abord : une politique fondée sur des preuves

La Fédération des acteurs de la solidarité défend et promeut les principes du Logement d'abord, fondés sur deux piliers indissociables : l'accès direct à une solution de logement adaptée, reconnu comme un droit fondamental, et le bénéfice d'un accompagnement social global ajusté aux besoins et aux choix des personnes.

Cette approche, centrée sur la personne, vise à favoriser son autonomie et son inclusion. Il est important de souligner qu'elle n'est pas nouvelle : bien avant le lancement du plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, les structures d'hébergement du réseau de la Fédération mettaient déjà en œuvre des pratiques allant dans ce sens. Elles privilégient l'accès immédiat au logement chaque fois que possible, développent des démarches orientées vers le rétablissement, et s'appuient sur les principes de réduction des risques et des dommages.

Inspiré du modèle américain du Housing First, développé par Sam Tsemberis à la fin des années 1980, le Logement d'abord marque un véritable changement de regard : le logement n'est plus l'aboutissement d'un parcours d'insertion, mais le point de départ vers le rétablissement, l'autonomie et la participation sociale.

En rupture avec l'ancienne logique dite « par paliers », cette approche a démontré son efficacité dans la lutte contre le sans-abrisme et s'impose aujourd'hui comme un modèle reconnu dans de nombreux pays européens. En la promouvant, la Fédération réaffirme son engagement en faveur d'une politique respectueuse des droits et des choix des personnes, où le logement constitue le socle essentiel de toute inclusion durable.

2. Des résultats tangibles en France

Depuis son lancement officiel en 2017, le Logement d'abord est devenu un axe central de la politique française de lutte contre le sans-abrisme, avec deux plans quinquennaux (2018-2022 et 2023-2027).

Les résultats sont significatifs (janvier 2018 - juin 2025) :

- 710 000 personnes ont accédé à un logement,
- 190 000 logements sociaux attribués à des ménages sans domicile, dont :
 - 121 515 ménages hébergés,
 - 73 465 ménages sans abri ou en habitat de fortune,
- 55 680 places créées en intermédiation locative,
- 10 400 places créées en pensions de famille,
- 3 540 places dans le programme « Un chez soi d'abord » pour des personnes avec troubles psychiques sévères et addictions,
- 44 collectivités engagées dans la démarche.

Ces chiffres démontrent que le Logement d'abord est une politique efficace, durable et adaptée, qui permet de réduire le sans-abrisme, d'améliorer la santé et l'inclusion des personnes, et de rationaliser l'action publique.

La Fédération des acteurs de la solidarité considère cependant que, pour que le Logement d'abord soit pleinement efficace et permette de lutter durablement contre le sans-abrisme, il est essentiel de :

- Développer une offre de logement suffisante, abordable, accompagnée et adaptée aux besoins des personnes ;
- Engager une programmation pluriannuelle, de la rue au logement
- Renforcer l'accompagnement social afin de favoriser le changement des pratiques professionnelles et une acculturation commune autour des principes du Logement d'abord ;
- Décloisonner les pratiques et les politiques publiques, pour une approche plus cohérente et intégrée ;
- Territorialiser la politique publique, en tenant compte des spécificités locales et des besoins des territoires ;
- Encourager le partenariat et l'interconnaissance entre l'ensemble des acteurs de la chaîne – veille sociale, SIAO, associations, travailleurs sociaux, bailleurs sociaux, collectivités locales, services de l'État et personnes concernées.

Cf. <https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2024/05/2024-05-Note-d-eclairage-Logement-d-abord-VF.pdf>

3. Un second plan nécessaire mais insuffisant dans un contexte...

... de crise du logement

Malgré ces réussites, la Fédération des acteurs de la solidarité constate que le second plan quinquennal et l'ensemble des politiques relatives à l'hébergement et au logement manquent cruellement d'ambition au regard de la gravité de la crise du logement que connaît la France depuis plusieurs décennies.

Cette crise structurelle résulte de facteurs combinés :

→ **la raréfaction du foncier abordable,**

La raréfaction du foncier abordable constitue un facteur structurel majeur de la crise du logement en France. La hausse continue du prix du mètre carré constructible, particulièrement dans les zones tendues, limite fortement la capacité des collectivités et des bailleurs sociaux à développer une offre nouvelle de logements accessibles. Cette tension sur le foncier résulte à la fois d'une spéculation immobilière accrue, de la concurrence entre usages (logement, activités économiques, infrastructures, transition écologique) et de politiques publiques insuffisamment ambitieuses pour réguler ou maîtriser les prix. À cela s'ajoutent les contraintes environnementales et les objectifs de sobriété foncière (loi Climat et Résilience, objectif Zéro Artificialisation Nette d'ici 2050), qui bien que nécessaires, complexifient davantage la mobilisation de terrains disponibles pour produire du logement social. Ainsi, le décalage entre les besoins croissants en logements abordables et la disponibilité foncière réelle s'accroît, aggravant les inégalités territoriales et freinant les solutions de relogement pour les ménages les plus modestes.

→ **l'augmentation continue des loyers dans le parc privé,**

Dans de nombreux territoires, et plus particulièrement dans les zones tendues et les grandes métropoles, le coût du logement dépasse largement la capacité financière des ménages modestes, qui se voient, de fait, exclus du marché locatif. Cette inflation des loyers est renforcée par le manque d'encadrement effectif et par le développement massif des locations meublées de courte durée, notamment via des plateformes comme Airbnb, qui réduisent l'offre disponible de logements pérennes au profit d'un usage touristique plus lucratif. Selon plusieurs études, dans certaines grandes villes, plusieurs milliers de logements ont ainsi basculé du parc locatif classique vers ces locations de courte durée, contribuant directement à l'assèchement de l'offre locative traditionnelle et à la flambée des prix. Cette réalité accentue la concurrence entre ménages pour accéder à un logement et aggrave la situation des plus précaires, qui, faute de moyens financiers suffisants, restent confinés dans l'hébergement d'urgence ou se retrouvent à la rue.

→ **la baisse du pouvoir d'achat et la paupérisation d'une partie croissante de la population,**

La baisse du pouvoir d'achat des ménages est une conséquence directe de la crise économique qui a touché la France à la sortie de la pandémie de Covid-19. L'inflation généralisée, et en particulier la flambée des prix de l'énergie, a fortement fragilisé les budgets familiaux. Cette situation a eu un impact immédiat sur la capacité des ménages à assumer leurs dépenses de logement, qu'il s'agisse du paiement des loyers ou des charges courantes. En 2023, selon l'INSEE, 13,1 % de la population se trouvait en situation de privation matérielle et sociale, ce qui signifie qu'elle n'était pas en mesure de couvrir les dépenses essentielles de la vie quotidienne. Dans ce contexte, la part consacrée au logement dans le budget des ménages a connu une hausse considérable, réduisant encore davantage leur marge de manœuvre financière et accentuant le risque d'impayés et d'expulsions.

→ **la diminution de la production de logements sociaux.**

En 2024, seuls 98 682 logements sociaux ont été financés, contre 125 000 en 2016, pour 2,8 millions de ménages en attente d'un logement. Parmi eux, près de 95 725 ménages prioritaires DALO n'ont pas obtenu de logement dans les délais légaux, malgré l'obligation de résultat instaurée par la loi de 2007.

Pour rappel la loi instaure une obligation de résultat pour l'accès au logement des ménages dont la situation est reconnue prioritaire et urgente par une commission départementale de médiation. Cette reconnaissance entraîne automatiquement l'obligation pour l'Etat de présenter au demandeur une offre de logement adaptée. Le nombre de ménages demeurant sans proposition de logement malgré la reconnaissance de leur priorité témoigne de la carence de l'Etat. Tel est l'objet du recours porté par le Collectif des associations pour le logement (CAL) : <https://www.collectif-associations-logement.org/2025/02/13/non-assistance-a-personnes-mal-logees/>

La Fédération estime qu'il faudrait 2000 000 logements sociaux construits chaque année pour résorber le déficit. Par ailleurs, dans ce contexte, la capacité des ménages à se maintenir dans leur logement est de plus en plus compromise.

En 2024, selon les chiffres officiels de la Chambre nationale des commissaires de justices, des hausses s'observent à toutes les étapes de la procédure d'expulsion :

- Commandements de payer : 171 000 commandements de payer ont été signifiés à des locataires en 2024, en hausse de 11 % par rapport à l'année précédente.
- Décisions judiciaires d'expulsion : 81 000 décisions de justice ordonnant l'expulsion d'un locataire ont été prononcées en 2024, soit une progression de 9,3 % sur un an.
- Relogement des ménages expulsés : Les commissaires de justice estiment que seulement 10 % à 15 % des ménages expulsés sont relogés, bien qu'il n'existe pas de chiffres officiels consolidés.
- Abandons de logements : Le nombre de constats officiels d'abandon de logements (locataires partis sans donner congé ni rendre les clés) a augmenté de 8 % en 2024, atteignant 5 350 cas.

La loi « anti-squat » de juillet 2023 a renforcé cette tendance, passant d'une logique de prévention à une logique de répression. Cette politique accentue la vulnérabilité des ménages pauvres et accélère les ruptures de parcours résidentiels.

... de lutte contre la précarité énergétique

En France, on estime à 3,3 millions de ménages en situation de précarité énergétique en 2023 (source : ADEME) soit près de 11% de la population, et à 4,2 millions le nombre de personnes mal logées (source : Rapport 2025 sur la mal-logement publié par la Fondation pour le logement des défavorisés).

On peut par ailleurs noter que 30 % des ménages ont souffert du froid dans leur logement en 2024 et que 56% des personnes vivent dans des « bouillottes thermiques », ce qui a un impact direct sur la santé physique et mentale des personnes.

... de crise du travail social

Le déploiement du Logement d'abord repose sur l'existence d'un accompagnement social de qualité, condition essentielle pour sécuriser l'accès et le maintien dans le logement. Or, la crise du travail social met aujourd'hui en péril cette ambition.

- Des moyens humains et financiers insuffisants : les équipes de travailleurs sociaux sont en première ligne face à la souffrance sociale, mais elles sont de plus en plus démunies. Faute de moyens, l'accompagnement proposé n'est pas à la hauteur des vulnérabilités rencontrées.
- Des parcours d'errance qui s'allongent : faute de solutions disponibles, les personnes restent des mois, voire des années, sans solution stable. Cette situation a des effets destructeurs sur leur état de santé physique et psychique.
- Une explosion des troubles de santé mentale : les travailleurs sociaux constatent une augmentation significative des problématiques psychiques et addictives, sans disposer de moyens de formation adaptés aux pratiques orientées vers le rétablissement et la réduction des risques.
- Des structures fragilisées : les lois de finances successives sont insincères et mettent en péril l'équilibre financier des associations gestionnaires, dont beaucoup fonctionnent en déficit chronique. L'État ne propose pas de solutions structurelles, alors qu'il est urgent de revaloriser les financements et de prendre en compte l'inflation dans les budgets.

La Fédération alerte : sans un investissement massif dans le travail social, le Logement d'abord ne remplira pas pleinement ses objectifs. Il faut soutenir les professionnels, revaloriser leurs métiers, renforcer la formation et adapter les moyens humains aux besoins réels des personnes.

... de saturation du parc d'hébergement

Faute de logements accessibles, l'hébergement d'urgence sert de réceptacle aux défaillances des politiques publiques. Mais il est aujourd'hui saturé et fragilisé.

Chaque soir, plus de 7 000 personnes dorment à la rue faute de places. En effet, le 06/10, 7 592 personnes étaient en demande non pourvue (DNP) malgré un appel au 115 dont 4 584 personnes en famille. Parmi les personnes en familles en DNP, il y avait 2 463 enfants dont 529 de moins de 3 ans. Notons que ces données alarmantes sont en constante augmentation.

Dans le cadre du dernier baromètre sur les enfants à la rue, la FAS et l'UNICEF faisaient déjà état d'une augmentation significative du nombre d'enfants à la rue la veille de la rentrée scolaire (+6% en un an). En effet, cette nuit donnée, 2 159 enfants, dont 503 de moins de 3 ans, sont restés sans solution d'hébergement après un appel au 115. <https://www.federationsolidarite.org/actualites/cp-barometre-des-enfants-a-la-rue-2025/>

La FAS, a produit une série d'enquêtes sur la réalité du sans-abrisme des femmes en France, du point de vue des SIAO et des structures de veille sociale. Au total, les SIAO répondants à la première enquête annoncent une hausse de 26% des femmes en demande d'hébergement ou de logement depuis 2020. Les équipes mobiles et les accueils de jour répondants ont, quant à eux, identifié 41% de hausse de fréquentation de leurs structures par les femmes. On suppose que l'écart entre ces deux données s'explique en raison du phénomène de non-recours au 115 des personnes sans abri et notamment des femmes.

Dans le volet 2 de cette enquête menée par la FAS et la Fédération nationale des Samu Sociaux (FNSS), le temps d'errance moyen des femmes isolées avant de se voir proposer une place adaptée est de 38 mois. Pour les femmes en famille, il est estimé à 10 mois.

<https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2024/11/Enquete-SIAO-2024.pdf>

<https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2025/05/FAS-Enquete-Femmes-et-sans-abrisme-quelles-realites-Volet-2-Le-phenomene-vu-par-la-veille-sociale.pdf>

La tension croissante sur le parc d'hébergement s'explique non seulement par la crise structurelle du logement, qui limite fortement les possibilités de sortie vers un logement durable, mais aussi par la sous-budgétisation chronique du programme 177, dédié à l'hébergement et à l'insertion. En 2024, ses crédits s'élèvent à 2,92 milliards d'euros, soit une diminution de 6,5 % par rapport à 2023, alors même que les besoins ne cessent d'augmenter sous l'effet de la précarisation des ménages, de la saturation des dispositifs d'accueil et de l'afflux de nouvelles demandes. Cette contraction budgétaire fragilise l'ensemble de la chaîne de l'hébergement et compromet la capacité du secteur à répondre efficacement aux urgences sociales.

La tension présente sur le parc d'hébergement conduit l'État à imposer des pratiques contraires au droit, telles que des remises à la rue ou des priorisations arbitraires conditionnant l'accès à l'hébergement. Ces dérives traduisent une gestion contrainte par l'insuffisance des moyens et s'opèrent en violation directe du principe d'inconditionnalité de l'accueil, pourtant garanti par la loi.

Cette observation est confirmée dans le volet 1 de l'enquête "Femmes et sans-abrisme : quelles réalités" menée par la FAS. Dans ce cadre, les SIAO ont déclaré pour 89% des répondants devoir mettre en place des critères de priorisation des vulnérabilités découlant des consignes de l'État, faute de places disponibles suffisantes en hébergement d'urgence. De la même manière, cette pénurie des places contraint les SIAO à imposer des taux de rotation, et ainsi des durées de prise en charge maximales pour l'hébergement.

Le collectif des associations pour le logement (CAL) a d'ailleurs déposé un recours en février 2025, dénonçant la carence de l'État au regard de son obligation légale d'assurer l'accès à l'hébergement d'urgence. <https://www.federationsolidarite.org/actualites/40-associations-attaquent-letat-en-justice-pour-non-assistance-a-personnes-mal-logees/>

... de dégradation du parc d'hébergement

Au-delà du manque de places d'hébergement disponibles, on note une problématique de qualité du bâti et de qualité des conditions d'accueil. Certains centres d'hébergement ne sont ainsi pas adaptés au public accueilli en termes de configuration spatiale. On note une problématique de manque d'accessibilité des locaux (aux personnes à mobilité réduite ou vieillissantes, aux familles avec enfants) particulièrement prégnante.

Du point de vue de la consommation énergétique et du confort thermique, d'après une étude réalisée par la Délégation Interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) en partenariat avec la FAS en 2025, 53% des répondants ayant un DPE ont un bâti très énergivore, leur étiquette étant située entre E et G. Le caractère énergivore des bâtiments entraîne un surcoût significatif pour les structures d'hébergement, a fortiori dans le contexte d'inflation du prix des fluides. 66% des 770 établissements ayant répondu à l'étude indiquent de plus que leur structure est inconfortable thermiquement.

L'un des principaux freins au déploiement d'opérations de rénovation du bâti, et en particulier de rénovation énergétique, est le manque de financements mobilisables. Un autre frein nécessitant le déploiement de moyens adaptés, concerne le manque de compétences de la part des acteurs de l'hébergement et d'outils d'aide à la décision sur les travaux à effectuer, notamment en termes de rénovation énergétique.

4. Pour une ambition politique à la hauteur des besoins

Le Logement d'abord a montré son efficacité, mais il ne peut produire pleinement ses effets que s'il s'accompagne d'une politique globale et ambitieuse du logement et du travail social.

La Fédération appelle à :

- Produire 200 000 logements sociaux par an,
- Encadrer et réguler les loyers dans le parc privé sur l'ensemble du territoire national,
- Renforcer la prévention des expulsions et la protection des locataires,
- Déployer de financements facilement mobilisables et sans reste à charge pour améliorer la qualité du parc immobilier de logements abordable.
- A court terme, financer la mise en oeuvre de dispositifs visant à lutter contre la précarité énergétique en capitalisant sur les retours d'expérience des dispositifs déjà existants au niveau français et européen, et en coconstruisant les dispositifs avec les personnes accompagnées et le secteur de l'accompagnement vers et dans le logement des personnes en situation de précarité et le secteur de la lutte contre la précarité énergétique
- Disposer d'un budget sincère pour les politiques d'hébergement,
- Réguler les plateformes de location touristique,
- Investir dans le travail social : revalorisation salariale, renforcement des effectifs, formation aux pratiques professionnelles orientées Logement d'abord
- Déployer des financements d'investissement pour l'amélioration du bâti et la rénovation énergétique de l'hébergement à hauteur des besoins recensés qui soient facilement mobilisables à la fois par les associations propriétaires des centres d'hébergement, et par les associations locataires (selon des modalités différentes).
- Elargir au secteur de l'hébergement le dispositif français des Conseillers en transition écologique et énergétique en santé (CTEES) afin que le secteur puisse être accompagné dans ses opérations d'amélioration du bâti, dans l'amélioration de ses consommations énergétiques
- Mettre en place une programmation pluriannuelle de la rue au logement, reposant sur une analyse territoriale fine et associant tous les acteurs https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2022/03/Program-mation-pluriannuelle-AHI_contribution-FAS_mars-2022.pdf

La Fédération des acteurs de la solidarité appelle la Commission européenne à :

- Reconnaître et soutenir le rôle clé du travail social,
- Promouvoir une convergence européenne sur le logement social français et la protection des locataires,
- Accompagner les États membres dans une approche pluriannuelle et ambitieuse pour éradiquer le sans-abrisme d'ici 2030

La Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) est un réseau de plus de 900 associations et 2800 structures qui accueillent et accompagnent les personnes en situation de précarité. Elle est composée d'une fédération nationale et de 13 fédérations régionales sur l'ensemble du territoire.

La Fédération lutte contre les exclusions, promeut l'accompagnement social global et favorise les échanges entre tous les acteurs du secteur social.

La Fédération représente les établissements et services adhérents dans les secteurs de l'insertion par l'activité économique, de la veille sociale, de l'hébergement, du logement adapté, du médico-social ou encore dans l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés.

La Fédération soutient ses adhérents, les forme et les conseille. Elle agit également auprès des pouvoirs publics pour promouvoir une société plus juste et plus solidaire.

Elle participe enfin à des projets d'innovation sociale dont plusieurs sont soutenus par l'Etat, tels que les programmes SEVE Emploi et Respirations.

www.federationsolidarite.org

Camille FLASZENSKI

Chargée de mission Hébergement logement

camille.flaszenski@federationsolidarite.org

Tiphaine GUÉRIN

Responsable des missions Culture et Europe

tiphaine.guerin@federationsolidarite.org

Fédération des acteurs de la solidarité

76 rue du Faubourg Saint Denis

75010 Paris

www.federationsolidarite.org