

L'ÉTAT DU **MAL-LOGEMENT** EN FRANCE

RAPPORT ANNUEL 2025 • #30



TROISIÈME CAHIER

**Une année d'attente
et de renoncements**

© Pierre Faure

3

FONDATION ABBÉ PIERRE, NOTRE NOM VA CHANGER.
PAS NOTRE COMBAT CONTRE LE MAL-LOGEMENT.

Jamais nous ne baisserons les bras!

Une année d'attentisme et de renoncements

Du point de vue des politiques publiques du logement, l'année 2024 s'est révélée atypique. Tandis que la crise du logement se creusait, que la construction s'effondrait et le marché se grippait, l'exécutif s'enfonçait dans l'attentisme.

LE CNR LOGEMENT AUX OUBLIETTES

Le bilan aurait été à peu près inexistant, si le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 n'avait cherché à relancer l'immobilier par un léger soutien à l'accession à la propriété et au monde Hlm et par l'assouplissement des normes écologiques et sociales, à contre-courant des besoins sociaux et très loin d'un modèle de ville inclusive et verte.

L'attentisme face à la crise immobilière

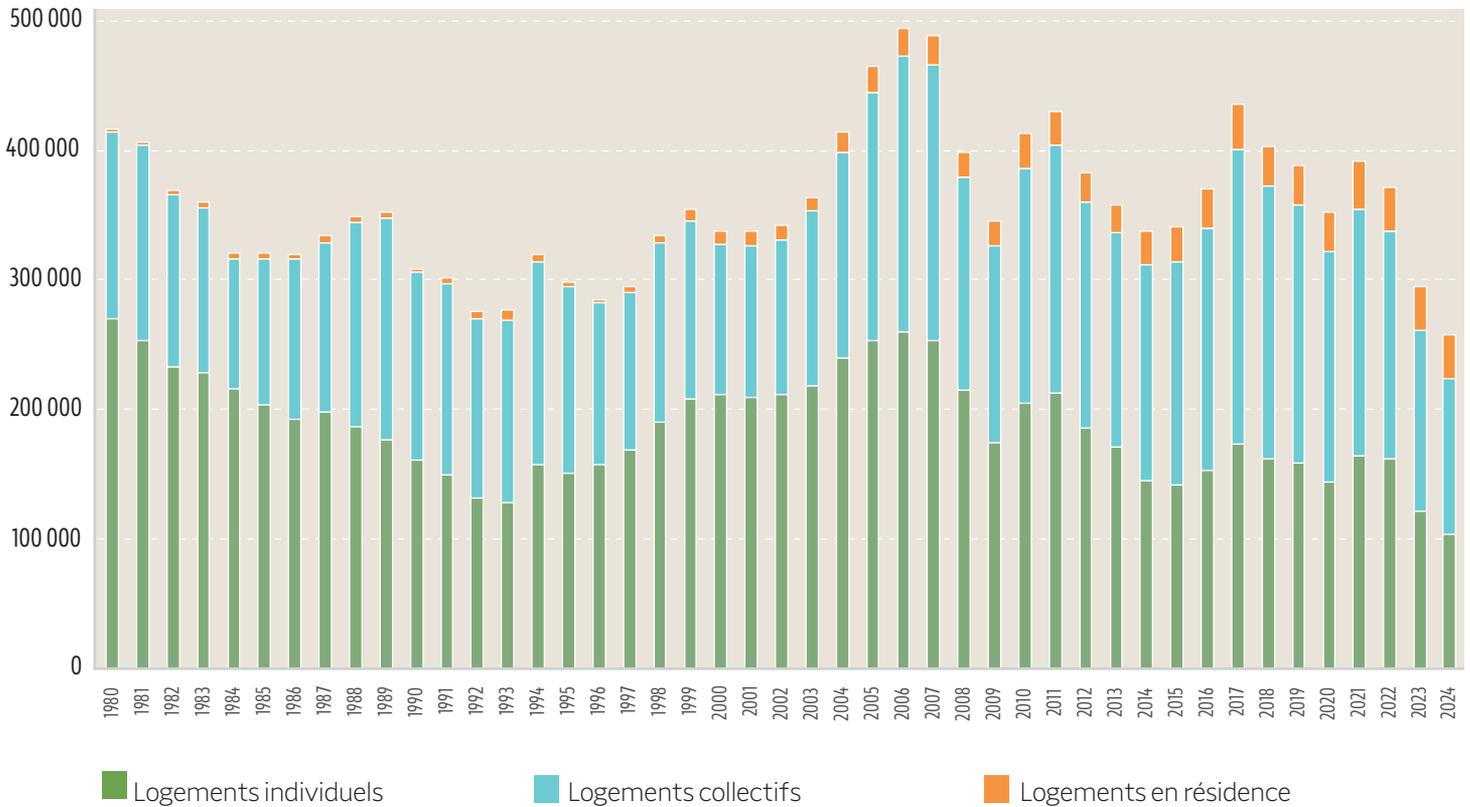
Avec sept mois sans ministre du logement en état de prendre d'importantes décisions, l'année 2024 aura été une année presque blanche pour le ministère du Logement. En janvier, Patrice Vergriete, dans ses derniers instants de ministre du logement, annonce, au plus froid de l'hiver, 120 M€ pour l'accès à l'hébergement et au logement. Une promesse abandonnée plus tard au cours de l'année, par son successeur Guillaume Kasbarian, dont la nomination a constitué un signal très négatif, au regard de ses prises de positions antérieures pour l'accélération des expulsions locatives et la criminalisation du squat. À peine nommé, il a déposé un projet de loi très clivant consistant à affaiblir la loi SRU. Un texte dont l'examen est suspendu depuis la dissolution de

l'Assemblée nationale en juin. Le gouvernement se remet à l'arrêt jusqu'à l'arrivée de Michel Barnier et d'une nouvelle ministre du Logement, Valérie Létard, au profil plus consensuel, reconduite par François Bayrou.

Depuis 2017, huit ministres se sont succédé au Logement. Cette instabilité ministérielle porte gravement préjudice à tous les acteurs du secteur. Des normes, prévues et débattues de longue date, comme l'obligation de rénover les passoires thermiques à la location ou le Zéro artificialisation nette (ZAN), sont remises en cause quelques semaines avant leur entrée en vigueur, voire après. Des dispositifs comme le Pinel ou le Loc'Avantages voient leur reconduction ou leur expiration décidées quelques jours seulement avant leur terme. Des engagements fermes de l'État, comme les 120 millions d'euros pour les personnes sans domicile ou les 1,2 milliard d'euros pour la rénovation énergétique Hlm, sont trahis quelques mois plus tard. Des budgets pour le fonds vert ou MaPrimeRénov' sont rabotés au nom de la rigueur budgétaire quelques semaines après avoir été annoncés triomphalement. Ce stop and go permanent donne le tournis aux acteurs, déboussole les citoyens, discrédite profondément la parole publique et laisse la main à Bercy pour procéder à des coupes budgétaires.

LOGEMENTS MIS EN CHANTIER

Source : Construction de logements (France entière hors Mayotte)



Des choix de relance du logement inégaux et peu écologiques

Fin 2024, la production de logements neufs tombant sous les 260 000 logements par an, un tiers de moins en un an, le gouvernement adopte, dans le PLF 2025, des mesures assez contestables.

Un amendement défiscalise davantage les donations des parents à leurs enfants engagés dans un projet de construction d'un logement neuf, portant à 250 000 € la somme transmissible par parent sans impôts : un cadeau fiscal qui croît avec la richesse du donateur, sans condition de mise

en location, contrairement au Pinel. L'extension du PTZ à tout le territoire et à tous types de logements neufs sera quant à elle utile aux classes moyennes et à la relance du secteur, mais avec un risque d'effet inflationniste sur les prix du foncier : une aide ponctuelle qui reste peu ciblée socialement et qui bénéficie à des ménages capables d'accéder à la propriété, avec un risque d'effet d'aubaine.

Le gouvernement n'a pas promu des dispositifs plus vertueux sur le plan social et écologique, comme soutenir le « fonds vert » pour concilier les impératifs en tension de production de logements et de maîtrise foncière en évitant l'artificialisation des terres. Il a même retiré 500 millions d'euros à ce fonds, après l'avoir déjà dépossédé d'un milliard d'euros en 2024.

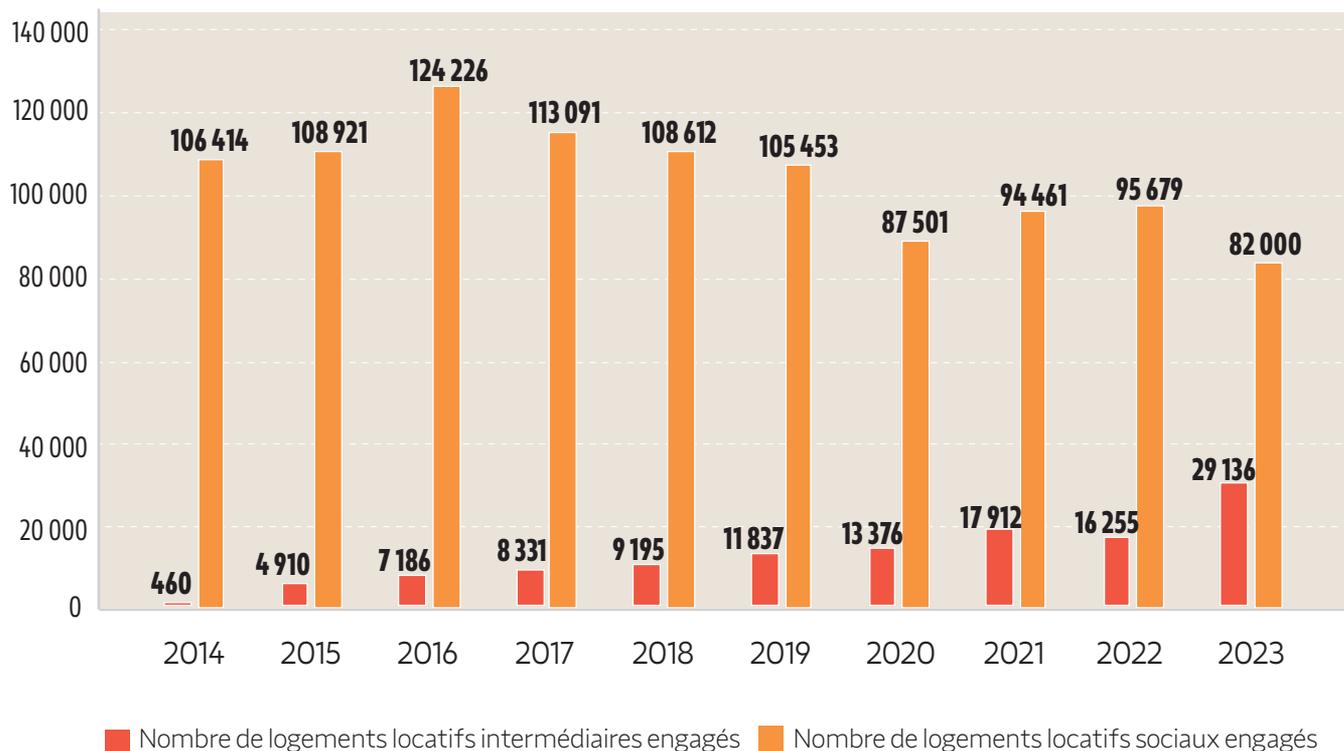
À l'inverse, les mesures de maîtrise foncière et de répartition des richesses, comme inverser la taxation dans le temps des plus-values foncières, taxer davantage la plus-value lors de la vente d'un terrain devenu constructible ou promouvoir les baux réels solidaires (BRS), promues par le CNR Logement, n'ont pas été portées au Parlement.

Résultat, aujourd'hui les tensions se cristallisent autour du ZAN au point qu'une proposition de loi, issue de la majorité sénatoriale, vise à supprimer l'objectif fixé à 2031 et à reporter l'actualisation des documents d'urbanisme à... 2036.

Le logement social toujours abandonné

L'outil le plus fiable pour relancer le logement sans effet d'aubaine, artificialisation excessive ni spéculation foncière reste évidemment la production Hlm. Or, depuis les coupes budgétaires de 2017 (hausse de la TVA, « RLS »), la production s'écroule (124 000 agréments en 2016, 82 000 en 2023). Les pires résultats depuis 20 ans.

MOINS DE LOGEMENTS SOCIAUX, PLUS DE LOGEMENTS INTERMÉDIAIRES

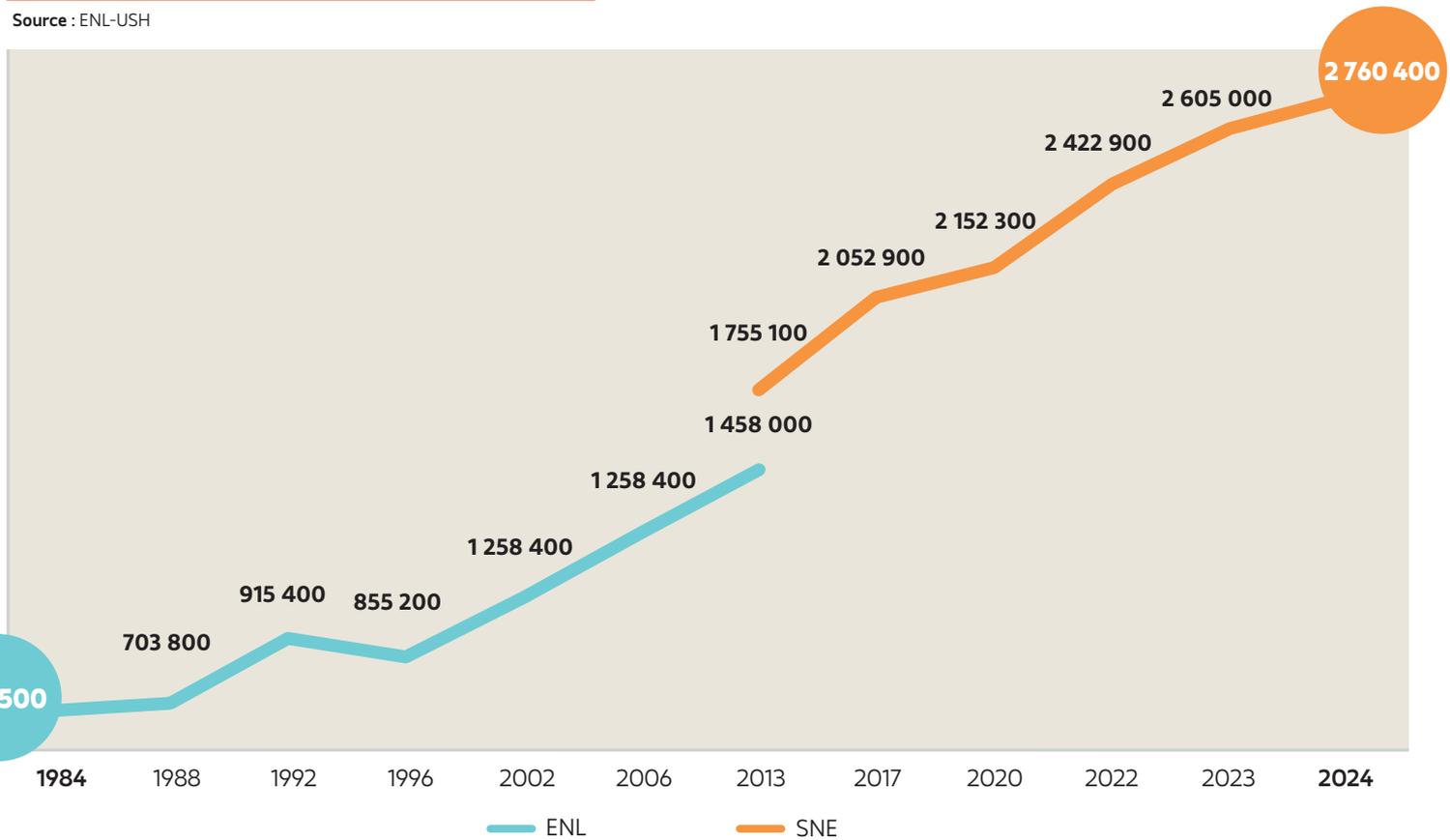


Les conditions financières actuelles limiteraient à terme la production de logements sociaux (72 000 par an d'après la Banque des Territoires) et obligeraient les organismes de Hlm à arbitrer entre production neuve et réhabilitation, pour ne pas

fragiliser leur situation. Pourtant, 2,7 millions de ménages attendent un logement social, 1 million de plus en 10 ans, et moins de 400 000 logements sociaux ont été attribués en 2023 (contre 500 000 en 2015).

NOMBRE DE MÉNAGES DEMANDEURS HLM

Source : ENL-USH



Le FNAP n'est plus abondé par l'État depuis 2018 ni par Action Logement depuis cette année. Les députés avaient souhaité rétablir la TVA à 5,5 % et supprimer la ponction de 1,3 milliard d'euros par an (RLS), mais le gouvernement a refusé la plupart de ces mesures. Valérie Létard a toute obtenu la promesse d'une réduction de la RLS de 200 millions d'euros en 2025. Et les 1,2 milliard d'euros prévus sur trois ans pour accélérer la rénovation énergétique sont en réalité réduits de moitié en 2024 et 2025 (200 millions au lieu de 400), et rien n'est prévu pour 2026.

Encadrement des loyers : un attentisme coupable

Si la production de logements fait l'objet de quelques initiatives, du côté du gouvernement c'est la passivité qui domine sur l'encadrement des loyers, désormais appliqué dans une cinquantaine de communes. Le dispositif mis en place à la demande des collectivités a pourtant fait la preuve de son efficacité à limiter les loyers abusifs, avec un taux de non-respect des plafonds de loyer par les bailleurs qui diminue progressivement (28 % au total, - 2 points par rapport à 2023 et - 4 par rapport à 2022) d'après le baromètre de la Fondation. À Paris, les locataires ont économisé 1 200 € par an en 2023 grâce à l'encadrement d'après l'APUR.

Ce dispositif expérimental a vu sa durée de vie prolongée par la loi 3DS jusqu'à novembre 2026. Mais malgré la proximité de cette échéance, le

gouvernement ne se prononce pas sur ce qu'il adviendra de cette politique et plus aucune nouvelle candidature n'est recevable depuis novembre 2022. Ses détracteurs l'accusent de réduire le rendement locatif et de décourager les investisseurs, alors que la baisse de l'offre locative privée ne se concentre pas spécialement sur les villes encadrant les loyers.

Une des principales causes de cette attrition des locations est plutôt à chercher dans la concurrence des meublés touristiques de type Airbnb. C'est pour cela que la principale avancée législative de l'année vient des députés Annaïg Le Meur et Inaki Echaniz. Malgré les freins du gouvernement pendant des mois, leur nouvelle loi adoptée en novembre 2024 donne aux communes des outils pour mieux réguler ces locations : alignement à terme des règles de performance énergétique sur celles des locations classiques (en 2034), quotas de locations à ne pas dépasser, nombre maximal de jours de location qui pourra descendre à 90 jours, comme l'a déjà fait Paris. La niche fiscale de meublés touristiques a également été rabotée. Toutefois, la réforme fiscale plus structurelle destinée à encourager la location longue durée, en particulier nue, se fait encore attendre, plusieurs mois après la publication du rapport d'Annaïg Le Meur sur le sujet.

LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE, ENTRE AVANCÉES ET RENONCEMENTS

MaPrimeRénov' : une réforme encourageante, mais menacée par les coupes et les lobbies

L'année 2024 a été celle d'une réforme ambitieuse de MaPrimeRénov'. Une hausse conséquente de MaPrimeRénov' de 1,6 Md€ avait été actée dans la loi de finances pour 2024, en cohérence avec l'objectif de réaliser 200 000 rénovations globales en 2024. Le gouvernement affichait son ambition de renforcer les rénovations globales par rapport aux simples gestes (90 % des 700 000 travaux subventionnés en 2023). L'accès aux rénovations globales est accompagné par un opérateur agréé, pris en charge à 100 % jusqu'à 4 000 € pour les situations de précarité ou d'habitat indigne (avec peu de déplacements au domicile et sans préfinancement, toutefois).

Mais la réforme a été revue à la baisse dès le mois de février 2024 : l'objectif est réduit à 140 000 rénovations, les professionnels du bâtiment obtiennent le rétablissement du financement de simples gestes dans des passoires thermiques au moins jusqu'en 2026, et le budget passe de 4 à 3 milliards d'euros. 2025 ne laisse entrevoir aucune amélioration : le PLF acte une baisse de 1,5 milliard d'euros par rapport à 2024, reconduisant simplement le budget 2024 consommé. En dépit des scénarios officiels prévoyant une massification des rénovations globales (600 000 par an en 2030), l'État en vise donc simplement 85 000 en 2025, c'est-à-dire autant qu'en 2024, présentée pourtant comme une année de transition avant le décollage.

Quant à l'adaptation des logements aux vagues de chaleur, elle reste un impensé du gouvernement. L'adaptation des bouilloires thermiques est insuffisamment intégrée aux dispositifs d'aide à la rénovation, absente des obligations de travaux et continue de se heurter à des freins réglementaires et patrimoniaux (protections solaires ou couleurs claires en façade et en toiture, par exemple). Le troisième Plan national d'adaptation au changement climatique dévoilé en 2024 liste des intentions mais quasiment sans normes ou budgets.

Les obligations de rénovations des logements au risque du renoncement

Depuis le 1^{er} janvier 2023, les pires des passoires en location, « G+ », doivent être rénovées. Depuis le 1^{er} janvier 2025, ce sont toutes les étiquettes G qui sont concernées, faisant souffler un vent de panique chez ceux qui ont tardé à s'y préparer (alors que les premières obligations datent de 2015), ce qui avait poussé le Premier ministre d'alors Michel Barnier à promettre des assouplissements. Pourtant, cette obligation est loin d'être inflexible, et de nombreuses exceptions sont prévues en cas de contraintes techniques ou patrimoniales, de veto opposé aux travaux par l'AG de copropriété... auxquelles s'ajouteraient les assouplissements de la proposition de loi de Bastien Marchive et Inaki Echaniz déposée fin 2024 (obligation appliquée au renouvellement ou à la reconduction du bail, rénovation prévue « dans un délai raisonnable » par un vote des copropriétaires).

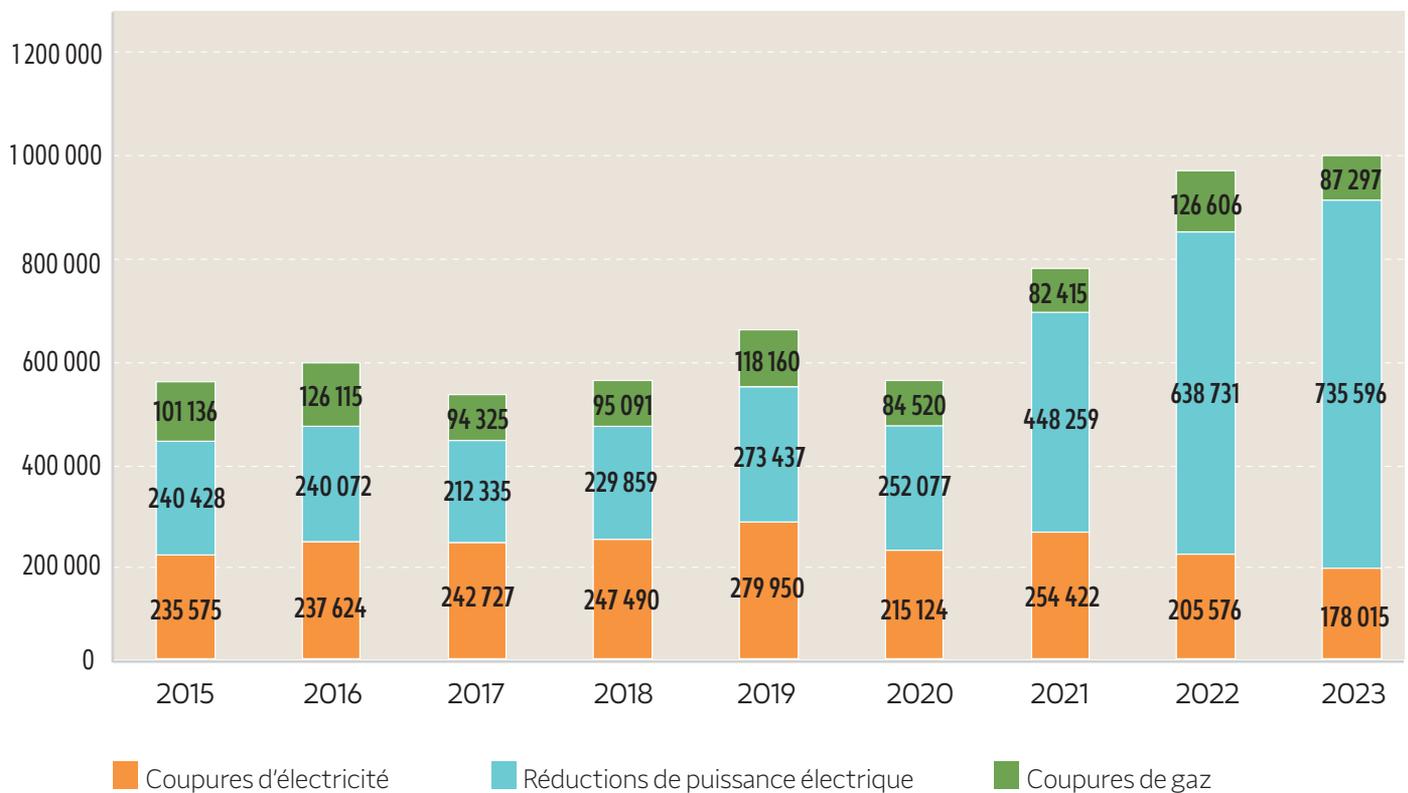
Menace sur le chèque énergie

En attendant la rénovation des passoires thermiques, des millions de ménages se ruinent à chauffer ou refroidir leur logement, ou n'y parviennent pas. Avec un montant moyen de 150 € par an, le chèque énergie n'a pas évolué depuis 2019 et ne suit même pas l'augmentation des prix

de l'énergie. Les plafonds de ressources sont si bas (moins de 11 000 €/an pour 1 personne) que de nombreux ménages en précarité énergétique n'en bénéficient pas. L'année 2023 a même vu le nombre d'interventions pour impayés d'énergie dépasser le million pour la première fois.

ÉVOLUTION DES TYPES D'INTERVENTIONS POUR IMPAYÉS D'ÉNERGIE

Source : Médiateur de l'énergie



Au lieu d'augmenter ce chèque, le gouvernement le fragilise. La suppression de la taxe d'habitation, pour des raisons techniques, empêche les services fiscaux d'identifier les nouveaux ménages éligibles. Faute de fichiers, en 2024, le chèque a été envoyé aux bénéficiaires de 2023, mais pour un million de nouveaux bénéficiaires potentiels, une plateforme en ligne a été ouverte pour qu'ils s'y inscrivent. Sans surprise, seulement 200 000 demandes ont été recensées, soit un taux de recours d'environ 20 % maximum, contre 84 % de chèques utilisés en 2023... Un amendement gouvernemental de dernière minute déposé au Sénat, suite à la mobilisation des associations, permettrait, s'il était adopté, d'identifier plus facilement les foyers fiscaux éligibles au chèque énergie s'ils sont titulaires d'un contrat d'électricité, de manière à continuer de leur envoyer leur chèque sans démarche de leur part.

PENDANT CE TEMPS, L'URGENCE S'AGGRAVE

L'hébergement d'urgence face à la saturation

Chaque soir, entre 5 000 et 8 000 personnes, dont 1 000 à 3 000 enfants, sont refoulées par le 115 faute de places, sans compter toutes celles qui n'arrivent pas à le joindre ou ne l'appellent plus. La continuité de l'hébergement n'est pas respectée, avec des durées de prise en charge limitées et des renvois à la rue. L'accompagnement est moindre, voire inexistant, dans l'hébergement d'urgence, notamment l'hôtel. Les critères d'accès se multiplient et se durcissent, même de la part des départements qui ont la compétence d'héberger les enfants de moins de trois ans et les mères isolées.

Après l'abandon des 120 millions d'euros promis par Patrice Vergriete en janvier 2024, pour la 3^e année consécutive le parc d'hébergement est gelé

à 203 000 places, « indépendamment de l'évaluation objective des besoins prévisionnels » (Cour des comptes). La Dihal a pourtant fait état d'un besoin pouvant excéder 300 000 places d'hébergement généraliste en 2027.

Des personnes exilées dans l'impasse

Le sans-abrisme touche fortement les exilés. Pourtant, seuls 60 % des demandeurs d'asile sont aujourd'hui hébergés, et le projet de loi de finances pour 2025 réduit de 6 000 le nombre de places d'hébergement pour demandeurs d'asile.

Pour les 700 à 800 000 personnes en situation irrégulière, l'accès au logement semble encore plus difficile, et leur maintien en zone de non-droit apparaît aux yeux de tous comme un obstacle au Logement d'abord. Valérie Létard avait reconnu sans détour, devant le Sénat en novembre 2024, la nécessité de régulariser davantage de personnes pour les faire accéder au logement : « On pourrait ainsi libérer jusqu'à 10 000 places ». Hélas, malgré cette position courageuse dans le contexte actuel, on apprenait la consigne du ministre de l'Intérieur de bloquer les démarches d'admission exceptionnelle au séjour et que les régularisations au titre de l'emploi, de la vie privée et familiale étaient appelées à être durcies.

Le Logement d'abord à la recherche d'un second souffle

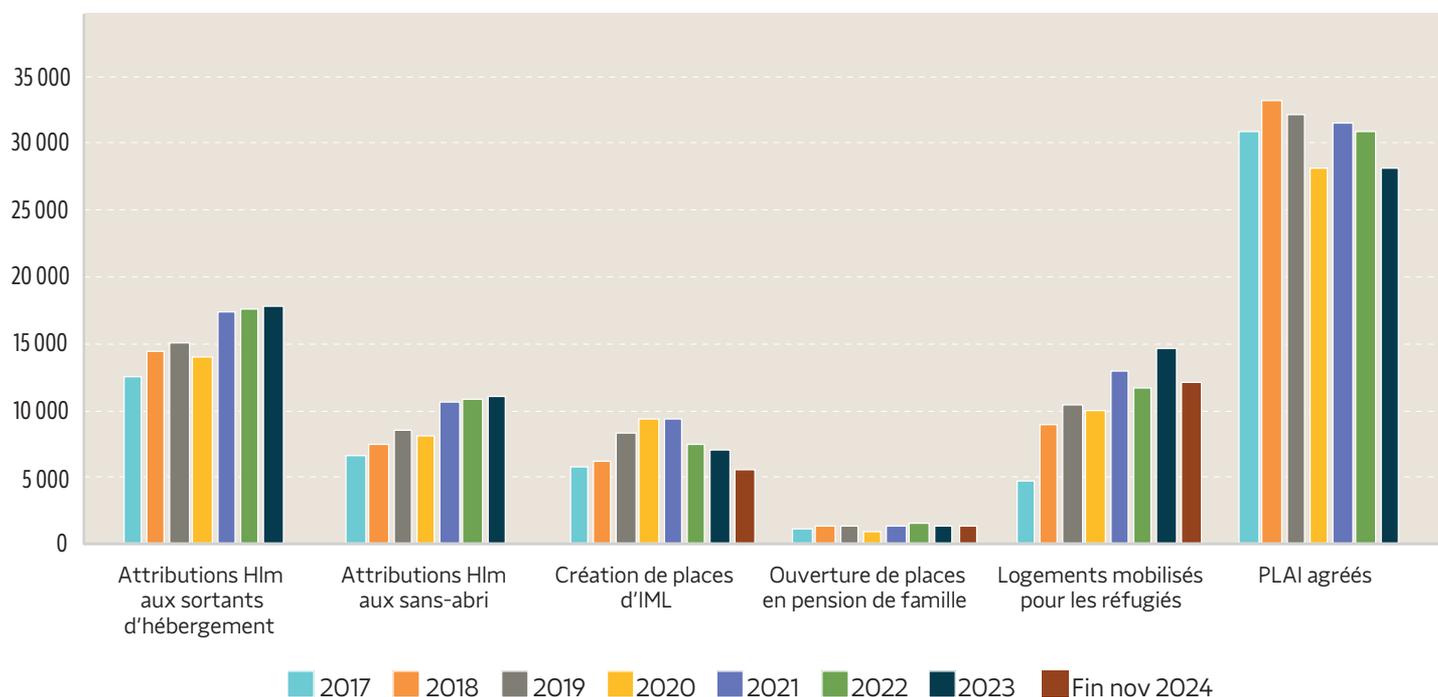
Le gouvernement gèle le nombre de places d'hébergement généraliste au nom de la montée en puissance du « Logement d'abord », censé répondre de manière plus qualitative aux problèmes des personnes sans domicile. Mais alors que la montée en puissance du LDA 1 n'avait pas suffi à répondre à l'ampleur de l'exclusion par le logement, tout laisse croire que le « LDA 2 » ne fasse pas mieux.

Les objectifs d'attributions Hlm aux ménages sortants de la rue ou de l'hébergement ne progressent plus, ceux concernant les ménages les plus pauvres hors-QPV ne sont toujours pas respectés et même baissent (17 % en 2017, 16,5 % en 2023, au lieu des 25 % fixés par la loi). Les objectifs de production de PLAI ont été abandonnés (le précédent plan en

visait 40 000 par an), celui des PLAI « adaptés », incluant les pensions de famille, passe de 4 000 en 2024 à 3 500 pour 2025. L'objectif de créations de places d'IML descend à 30 000 par an au lieu de 40 000. Le Loc'avantages devrait être reconduit in extremis sans être réformé, alors qu'il peine à convaincre les propriétaires.

ÉVOLUTION DES OBJECTIFS DU PLAN LOGEMENT D'ABORD

Source : Dihal



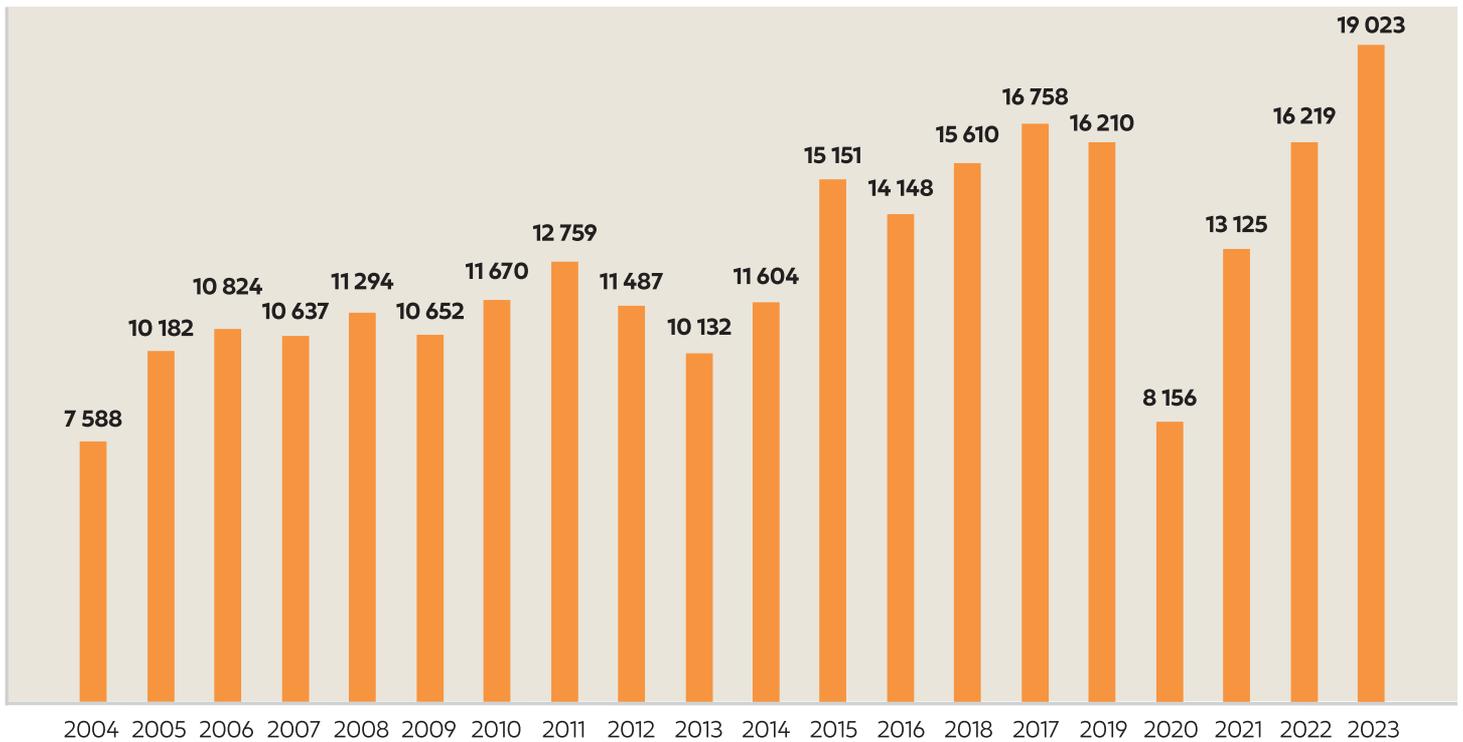
Priorité aux expulsions : le bilan de la loi Kasbarian-Bergé

Alors que l'accès au logement est de plus en plus difficile, à l'inverse l'année 2023 a été celle d'un nouveau record : 19 023 ménages (plus de 40 000 personnes) ont été expulsés de leur logement par les forces de l'ordre (+17% en un an et +150% sur 20 ans), sans compter ceux partis d'eux-mêmes (au moins 80 000 personnes) pour éviter une ex-

pulsion par la police. L'État continue d'expulser des ménages reconnus prioritaires Dalo, en ne mettant pas ou très peu à l'abri, contrairement aux instructions officielles. Les associations constatent l'expulsion de personnes âgées, en situation de handicap, des familles nombreuses, etc.

EXPULSIONSE AVEC LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

Source : Ministère de l'intérieur



3

Le pire semble devant nous avec la loi du 27 juillet 2023, dite Kasbarian-Bergé, qui réduit les possibilités pour les locataires d'obtenir des délais de paiement, supprime dans certaines conditions les délais pour quitter les lieux et expose même à une amende de 7500 € ceux qui resteraient à l'issue de la procédure d'expulsion. Désormais les CCAPEX décideront du maintien des APL pour les ménages en situation d'impayés, alors qu'elles n'arrivent déjà pas, avec leurs maigres moyens, à examiner tous les signalements qui leur sont adressés. Le critère de « mauvaise foi » est de plus en plus souvent opposé aux locataires qui n'ont aucune intention de nuire au bailleur ou de frauder.

Rares signal positif, le déploiement des équipes mobiles chargées d'aller au-devant des ménages en difficulté, depuis 2021. Mais, sans explication, la centaine de salariés qui devait être recrutés dans les 10 territoires de France les plus tendus ne sont plus à l'ordre du jour, leur financement pour réaliser un accompagnement socio-juridique des ménages s'est évaporé.

Une approche de plus en plus répressive des bidonvilles

Entre le 1^{er} novembre 2023 et le 31 octobre 2024, l'Observatoire des expulsions de lieux de vie informels a recensé 1 484 expulsions (+ 34 %). Plus de la moitié sur le littoral Nord sous l'effet de la politique de lutte contre les « points de fixation ». La hausse des expulsions s'est concentrée en-dehors du littoral Nord. Cette hausse témoigne d'une approche de plus en plus répressive, en dépit des instructions de la Dihal de 2012 et 2018, qui visent à résorber les bidonvilles par l'accès aux droits et au logement.

Les propositions de mise à l'abri n'ont lieu que dans 11 % des expulsions (1 % de relogement). Les conséquences humaines de ces expulsions à répétition sont déplorables (rupture de soins, déscolarisation, perte de confiance envers les institutions, rejet vers des zones dangereuses).

FACE À LA CRISE DU LOGEMENT, LES RISQUES DE RECULS SUPPLÉMENTAIRES DU GOUVERNEMENT

Depuis 2017, les gouvernements ont dangereusement fragilisé les outils du droit au logement, au nom d'économies budgétaires, d'adaptation au marché ou de recherche de boucs émissaires. Ils se sont attaqués aux aides personnelles au logement (APL), en les désindexant, les réduisant, les supprimant même pour les accédants à la propriété (en euros constants, elles ont baissé de 25 % entre 2017 et 2023). Puis, au logement social : hausse de la TVA et une ponction annuelle de 1,3 M€ (RLS).

MESURES D'ÉCONOMIES SUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT 2017-2025

Source : USH



2024 a été marquée par de nouvelles offensives, dans le cadre du projet de loi « DOLA » de Guillaume Kasbarian. Le gouvernement a d'abord voulu inclure dans la loi SRU les logements locatifs intermédiaires, destinés aux classes moyennes supérieures, aux loyers 10 à 20 % en-dessous du marché seulement et ouvert aux classes moyennes supérieures, par exemple à des couples avec deux enfants gagnant jusqu'à 7 500 € par mois (à Lyon ou Lille). S'ils remplacent les logements sociaux, les mal-logés en seraient évidemment les premières victimes, tout en favorisant les maires récalcitrants à la loi SRU.

27 000 LLI pourraient ainsi être pris en compte dans la SRU et une ville comme Boulogne-Billancourt (15,3 % de logements sociaux), pourrait en produire alors qu'elle a atteint son précédent objectif triennal Hlm à hauteur de 13 % seulement. Ces logements aidés peuvent en outre être cédés au marché privé au bout de 11 ans, signant un engagement social de courte vue.

Le projet de loi prévoyait aussi d'autoriser les organismes Hlm à augmenter les loyers, au changement de locataire, au maximum autorisé pour des logements sociaux neufs, les rendant inaccessibles aux ménages les plus pauvres : les Hlm récents ont des loyers supérieurs de 17 % en moyenne, 28 % en Île-de-France.

Le projet de loi envisageait également un droit de veto aux maires pour attribuer les logements sociaux. Et de permettre au préfet de déléguer son contingent préfectoral aux maires ou à Action Logement (deux acteurs qui atteignent pourtant rarement leurs objectifs de relogement des ménages prioritaires). Ces dispositions marqueraient un

fort recul par rapport à la tendance depuis 20 ans de penser les politiques d'attribution à l'échelle intercommunale, pour éviter l'entre-soi, l'absence de mixité sociale et le clientélisme. Il est démontré par toutes les études que les attributions par les maires sont moins favorables aux ménages dits « prioritaires », Dalo ou sans domicile.

La plus grande incertitude demeure sur l'avenir de ce texte. Valérie Létard, à l'automne 2024, a évoqué un projet de loi nouveau, qui ne reparti-rait pas forcément de celui-ci mais pourrait en reprendre certains points « positifs », notamment la place accrue des maires dans les attributions Hlm.

CONCLUSION : LA TENTATION DES BOUCS ÉMISSAIRES

Finalement, alors que la France s'enfonce dans la crise du logement et la chute de l'activité immobilière, les pouvoirs publics ont cherché des boucs émissaires plutôt que des solutions. Les coupables désignés sont les normes écologiques et les politiques de défense des mal-logés, les ménages les plus pauvres qui accumulent parfois des impayés, squattent des locaux vides pour s'y abriter faute de mieux, ou survivent dans des abris de fortune, parfois en situation irrégulière. Renoncer par facilité à ses obligations sociales et environnementales aboutirait pour l'État à les abandonner, purement et simplement. ■



3