

L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT

EN FRANCE

RAPPORT ANNUEL 2026 #31



QUATRIÈME CAHIER

**Une année de reculs
entre austérité et stigmatisation**

**FONDATION
LOGEMENT**

Un combat en héritage

4

Une année de reculs entre austérité et stigmatisation

Difficile de faire le bilan de la politique du logement au cours d'une année si accidentée, qui s'est achevée comme elle avait commencé : sans budget, dans l'instabilité politique et l'illisibilité de l'action gouvernementale.

Ces moments d'attentisme ont succédé aux périodes de gestion des affaires courantes, sans laisser beaucoup de temps aux ministres de mettre en œuvre une véritable vision politique. **Faute de priorité accordée au logement**, c'est l'austérité budgétaire qui sert de fil rouge depuis 2017 pour le logement, en particulier en direction des personnes défavorisées : coupes dans les APL, le secteur Hlm ou la rénovation énergétique... L'année 2025 n'a pas fait exception au désengagement continu de l'État, malgré l'approfondissement de la crise du logement.

POUR LES PERSONNES SANS-DOMICILE, IMMOBILISME ET REPRESSION

Le Logement d'abord entravé

Depuis 2017, les deux plans quinquennaux **Logement d'abord** du gouvernement tracent le bon chemin pour sortir durablement de la rue et de l'hébergement les personnes qui y vivent parfois pendant des années. Appuyés par les associations et de nombreuses collectivités locales, **ces deux plans ont obtenu certains succès**, sans lesquels la situation aujourd'hui serait sans doute pire encore.

Plus de 100 000 personnes sans domicile accèdent à un logement chaque année, 710 000 depuis 2018. Le pourcentage d'Hlm qui leur sont attribués a doublé (8 % des attributions). La création de places se poursuit en intermédiation locative (55 000 depuis 2018) et en pensions de famille (10 000 depuis 2016).

Mais **ces progrès**, déjà insuffisants par rapport à la hausse des besoins, **commencent à se tarir**. Alors que le second plan *Logement d'abord* prévoyait 24 000 places de plus en IML entre 2023 et 2025, le bilan n'est que de 17 500 au 30 septembre 2025, et de 3 307 places en pensions de famille (au lieu de 7 000).

Le *Logement d'abord* est aussi entravé par les politiques menées par les gouvernements depuis 2017, contribuant à **réduire l'offre de logements sociaux accessibles aux personnes sans domicile** et à fragiliser le maintien en logement des ménages dans des situations économiques et sociales précaires.

Un autre verrou réside dans **une politique de précarisation administrative** continue **des personnes exilées**. Les tentatives régulières de ministres du Logement successifs d'assouplir les

critères de régularisation pour permettre à des dizaines de milliers de personnes bloquées depuis des années en hébergement de postuler à un logement et de pouvoir s'intégrer véritablement, sont restées lettre morte. La responsabilité du ministère de l'Intérieur dans l'embolie du secteur de l'hébergement reste majeure, d'autant plus depuis que la « circulaire Retailleau » du 3 janvier 2025 a conduit à **la réduction de 42 % en un an du nombre de régularisations** lors des trois premiers trimestres de 2025.

Le *Logement d'abord* est également mis en échec par la poursuite d'une politique essentiellement répressive à l'égard des habitants de bidonvilles, malgré certaines tentatives, poussées par la Dihal et certaines collectivités volontaristes, comme Montpellier, de **résorber les bidonvilles par le haut**, associant accès aux droits sur site, accompagnement social puis relogement. Le nombre d'expulsions de bidonvilles et lieux de vie informels est à son plus haut niveau historique, sans solution d'hébergement ou de logement dans une écrasante majorité des cas. À Mayotte, même le **cyclone Chido** qui a ravagé les bidonvilles de l'île en décembre 2024, **n'a pas provoqué d'action positive envers les habitants de ces lieux de vie**, mais au contraire plus répressive encore.

L'accès à l'hébergement se durcit un peu plus

Depuis quatre ans, les gouvernements refusent d'augmenter **le nombre de places d'hébergement généralistes**, qui **stagne de manière obstinée** à 203 000 depuis 2021, après avoir augmenté de 40 000 places au moment de la crise Covid. Ce refus d'aller plus loin, **pour des raisons essentiellement budgétaires**, se fait au mépris de la loi, qui impose un accès inconditionnel à l'hébergement, et des besoins criants des personnes à la rue, comme l'a rappelé le recours en justice formulé en février 2025 contre l'État par les 40 associations du Collectif des associations pour le Logement pour « Non-assistance à personnes mal-logées ».

Le nombre des demandes non pourvues au 115 chaque soir poursuit sa progression, dépassant les 7 000 personnes, dont 2 500 enfants. D'après un rapport de la Cour des comptes, **la Dihal estime à 300 000 le nombre de places d'hébergement généraliste nécessaires** à l'horizon 2027 pour répondre aux besoins.

Quant au nombre de places d'hébergement pour les demandeurs d'asile, après avoir augmenté depuis 2017, passant de 82 000 à 119 000 places en 2024, il est désormais orienté à la baisse, avec la suppression de 6 094 places dans le budget 2025, puis à nouveau 1 403 en 2026. Pourtant les besoins du dispositif national d'accueil (DNA) n'ont pas diminué : en 2024, seuls **65 % des demandeurs d'asile avaient obtenu un hébergement** dédié (58 % en 2022). >>>

LE LOGEMENT SOCIAL INLASSABLEMENT DÉLAISSÉ

Sur le terrain, les SIAO sont contraints de prioriser les demandeurs selon la gravité de leur situation, de sélectionner les plus vulnérables des vulnérables, sans pouvoir répondre aux situations même déjà graves. Pour libérer des places, certaines préfectures tentent de priver de leur droit au maintien en hébergement des personnes qui ont réussi à trouver une place. Les préfectures du Rhône et de Gironde, par exemple, en mars 2025, ont « **expérimenté** » une **procédure de fin de prise en charge** après réévaluation régulière de la vulnérabilité et du droit au séjour des ménages accueillis.

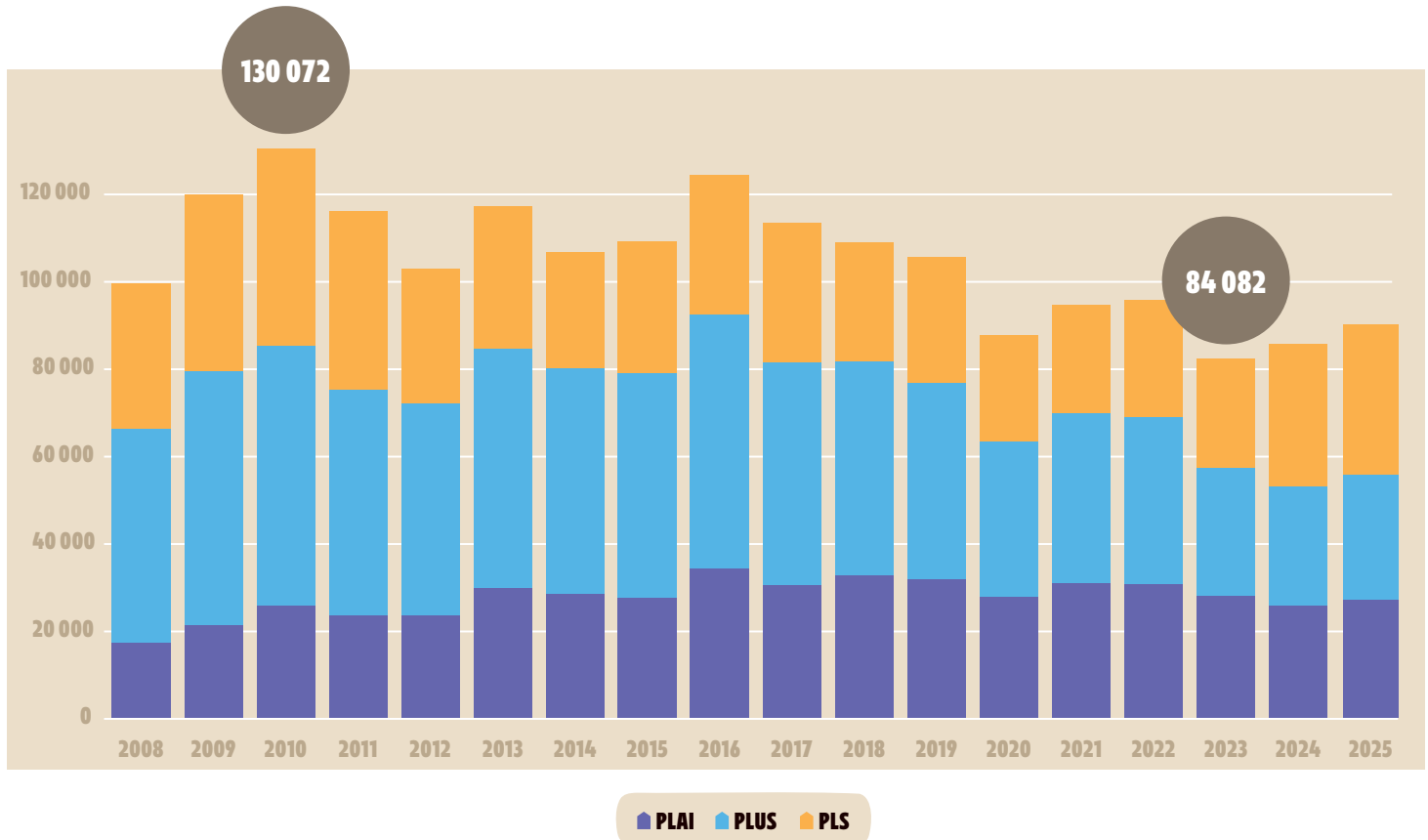
Et chaque année, les 203 000 places d'hébergement n'étant pas sincèrement budgétées, les associations doivent assumer sa trésorerie à la place de l'État en attendant, dans l'incertitude, une loi de finances de fin de gestion censée couvrir les « surcoût » annuels des politiques publiques. Le secteur subit un stop-and-go devenu habituel, causant des suppressions de places, des réouvertures coûteuses en urgence, des incertitudes de plus pour les personnes hébergées... une désorganisation générale pour **des dépenses devenues pourtant structurelles**. Le gouvernement et les parlementaires souhaitent en finir avec cette insincérité budgétaire en 2026, mais ce sont aussi des places supplémentaires qui seraient indispensables pour ne laisser personne à la rue.

Si l'hébergement est si saturé, une des explications réside dans les difficultés d'accès au logement social. Alors que **la file d'attente pour le logement social ne cesse de s'allonger**, jusqu'à 2,9 millions de demandes en attente en 2025, l'environnement financier du monde Hlm qui se dessine montre clairement un secteur empêché de répondre aux défis écologiques et sociaux qui sont devant lui. Depuis 2017, les coupes financières se sont multipliées, en particulier avec **la hausse de la TVA sur la construction de logements sociaux** et la ponction exercée par l'État sur les organismes Hlm, dite réduction de loyer de solidarité (RLS), d'un montant annuel de 1,3 Md€, légèrement réduit en 2025 à 1,1 Md.

Cette rigueur infligée au seul secteur à but non lucratif du monde de l'immobilier a été suivie comme prévu par **une chute de la production neuve**, avec 85 000 logements sociaux financés en 2024, avant un léger rebond prévu en 2025 (95 000 logements), qui peut s'expliquer par une ponction RLS légèrement assouplie et une baisse du taux du livret A. Mais ce niveau de production Hlm, qui fait de plus en plus la part belle aux logements les moins sociaux (PLS) reste **bien loin des 124 000 logements de 2016**, et encore plus loin des besoins des demandeurs en attente.

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS

SOURCE → MINISTÈRE DU LOGEMENT

Des objectifs conjoints
de production et d'adaptation

La Banque des Territoires a publié en septembre 2025 son étude annuelle sur les « Perspectives » financières du secteur Hlm, sa conclusion est sans appel : dans les conditions financières actuelles, **les organismes** ne sont pas dans le rouge, mais ils **n'ont pas les moyens d'atteindre leurs objectifs de production neuve** et de rénovation énergétique du parc ancien : « *Les bailleurs sociaux se retrouveraient confrontés à arbitrer entre investissements en nouveaux logements et investissements* ». Et ce, alors même que son scénario central est pour le moins modeste : 75 000 logements

neufs produits par an, le pire niveau jamais atteint depuis 2004, et seulement 60 % du parc rénové énergétiquement d'ici à 2050. La production de 100 000 logements par an se ferait au sacrifice des locataires en place : 50 % des logements existants ne seraient alors pas rénovés d'ici à 2050.

La leçon la plus importante de cette étude : **le monde Hlm n'a pas d'autre choix** que de trouver des moyens supplémentaires. Certains sont illusoires. Vendre : à quoi bon investir pour augmenter le parc social à bas loyer si c'est pour le privatiser quelques années plus tard... ? >>>

Attirer des investisseurs privés : ceux-ci ne viendront qu'en échange d'**une rentabilité que ne permet pas la location de logements corrects à bas niveau de loyer** à des ménages modestes.

Bref, c'est d'argent public dont le secteur a besoin, sous forme d'aides fiscales (baisse de TVA), de prêts avantageux (baisse du taux du Livret A), de suppression ou réduction de la RLS et d'aides à la pierre rehaussées.

La seconde leçon, c'est l'autocensure de la Caisse des Dépôts. Dans ses scénarii les plus ambitieux, **la production Hlm ne vise plus que 100 000 logements, contre 124 000 en 2024**, alors que les besoins grossissent, avec désormais 2,9 millions de ménages en attente de logement social. Et dans son scénario le plus vert, le bras armé de l'État ne peut même pas envisager de s'approcher du respect des objectifs climatiques légaux de la France... On peut y voir **une forme de frilosité, ou de réalisme financier** et politique : à force de voir des gouvernements sacrifier le monde Hlm et ses locataires, présents ou futurs, il ne semble même plus pensable d'espérer une politique qui ferait du logement social une priorité de la Nation.

Un budget 2026 inquiétant pour le monde Hlm

Face à ces perspectives inquiétantes, le budget 2026 était attendu. Mais loin du coup de pouce, à l'automne 2025, c'était le coup de massue : le pire budget jamais imaginé pour le monde Hlm. La RLS non seulement ne baisserait pas, mais elle remonterait même à son niveau initial. Pour compenser le désengagement de l'État puis d'Action Logement du FNAP, **les organismes Hlm veraient leur contribution financière passer de 75 à 375 millions d'euros**. L'aide à la rénovation énergétique de l'État serait supprimée. Au total, 750 M€ en moins. *In fine*, le gouvernement, au cours des débats parlementaires, a ramené la RLS à 900 millions d'euros, la contribution des organismes Hlm au FNAP ne serait plus que de 275 millions d'euros et les bailleurs sociaux se verraient attribuer 200 millions d'euros pour la rénovation énergétique via le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE).

D'autres tentatives de réforme ont confirmé **une certaine hostilité montante au modèle Hlm** sur certaines parties de l'échiquier politique : augmenter de 400 millions la taxe foncière des organismes Hlm et doubler leur parc de logements « intermédiaires » aux loyers bien supérieurs (ex-ministre et député Guillaume Kasbarian) ; vente systématique des logements sociaux une fois amortis, accorder aux maires un droit de veto sur toute attribution Hlm avec des risques accrus de clientélisme et de discrimination, fort assouplissement de la loi SRU (ministre du Logement Vincent Jeanbrun et proposition de loi « Choc » du Sénat). Autant d'idées dangereuses qui pourraient être examinées en 2026 dans le cadre d'un projet de loi sur la décentralisation.

DES LOCATAIRES PLUS FRAGILISÉS, MAIS UN ESPOIR POUR REGULER LE MARCHÉ LOCATIF

Des mesures de relance de la construction insuffisantes et centrées sur le privé

Alors que la production de logement s'établit pour la troisième année de suite en-dessous de la barre des 300 000 logements mis en chantier, les tentatives de relance du bâtiment passent encore une fois par des cadeaux aux plus aisés, et notamment aux héritiers. Le plafond de donation défiscalisé en cas d'achat de logement serait de nouveau relevé, entraînant **un risque d'effet inflationniste dans l'ancien** et de renforcement des inégalités de patrimoine.

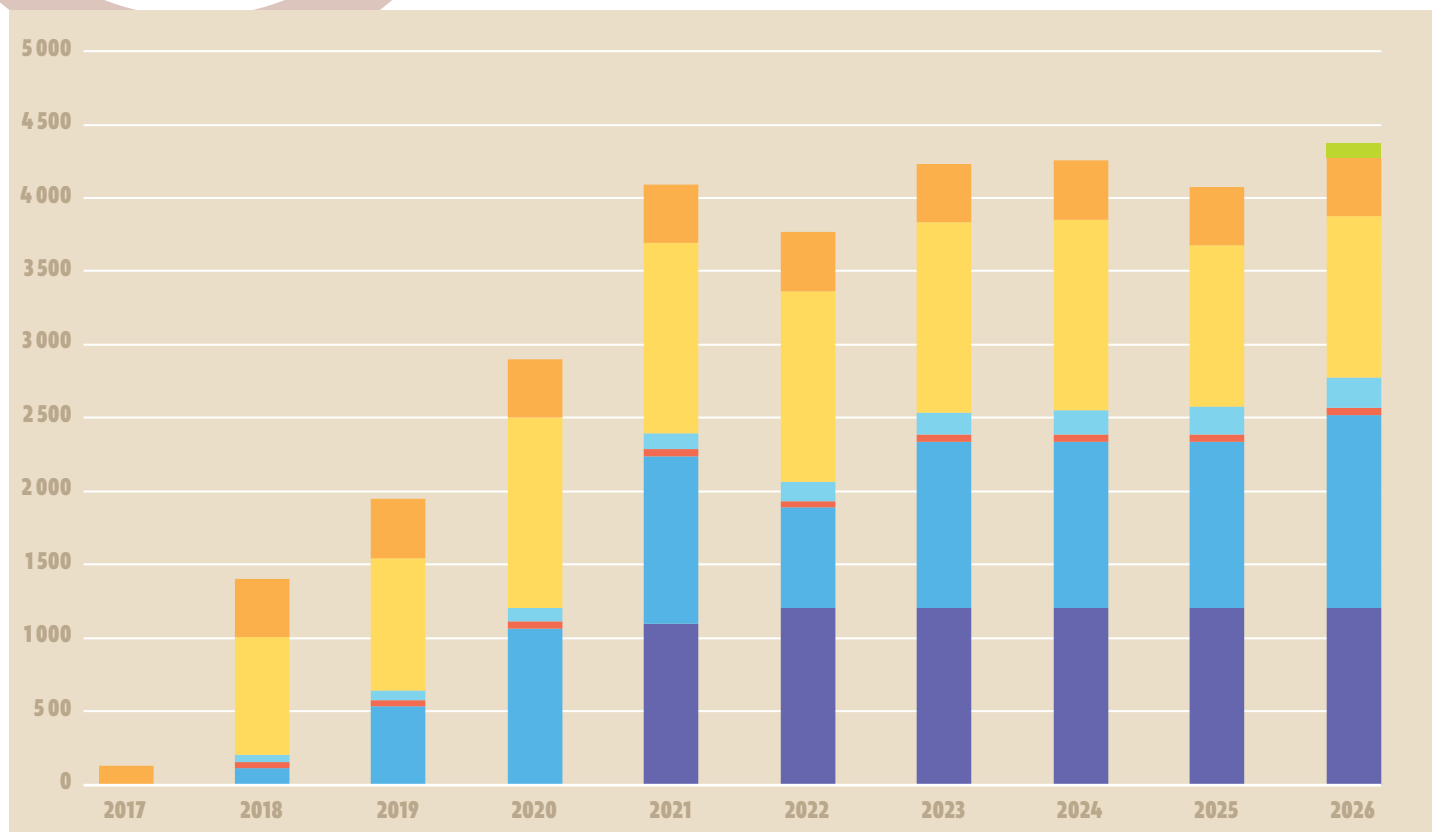
L'essentiel du débat parlementaire autour de la relance de la construction s'est également focalisé sur l'ampleur des aides fiscales nouvelles à accorder aux bailleurs privés, qui se plaignent d'**une baisse de leurs rendements locatifs** sous l'effet de la hausse des taux d'intérêts et de diverses normes à respecter. La version privilégiée par le gouvernement au cours des débats budgétaires apparaît plutôt généreuse, puisqu'elle devrait coûter 1,2 Md€ sur 3 ans à l'État entre 2026 et 2028, pour un coût générationnel de près de 5 Md€ sur toute la durée de vie des logements neufs produits en 2026, plus élevé que le Pinel et sans zonage.

Les APL encore attaquées

Au total, depuis le début du premier quinquennat Macron, le montant des APL en euros constants a diminué de 24,6 % soit une baisse de 5,2 Mds entre 2017 et 2024. Le PLF 2026 prévoyait leur gel alors qu'elles contribuent massivement à la lutte contre la pauvreté, au même titre que les minima sociaux, et ne bénéficient qu'à des ménages modestes. Pire, **le projet de loi de finances prévoit la suppression des APL pour les étudiants étrangers extra-communautaires**, à l'exception des bénéficiaires d'une bourse. Cette mesure est discriminante et injuste, surtout quand on sait qu'en 2023, 41 % des étudiants étrangers déclaraient éprouver des difficultés financières telles qu'il leur était impossible de faire face à leurs besoins essentiels (alimentation, loyer, gaz ou électricité, etc.). Le gouvernement a finalement renoncé en janvier 2026 au gel des APL mais a conservé la suppression des APL des étudiants étrangers extra-communautaires non-boursiers. >>>

MONTANT DES COUPES DANS LES APL DEPUIS 2017

SOURCE → USH



■ Contemporanéisation des APLM ■ Mesures de désindexation ■ Gel loyers du parc social ■ RLS ■ Suppression APL/AL accession
 ■ Décret cinq euros ■ Suppression APL étudiants extra-communautaires non-boursiers

La prévention des expulsions locatives aux oubliettes

L'année a été marquée par la parution de chiffres records d'expulsions locatives : près de **25 000 ménages expulsés avec le concours de la force publique** en 2024. La période de prévention accrue qui a marqué la crise Covid s'éloigne, tandis que la loi Kasbarian-Bergé de 2023 commence à produire ses effets. Les instructions aux Préfets appellent à exécuter davantage et plus rapidement les demandes de concours de la force publique, y

compris pour l'expulsion de ménages vulnérables sans solution d'hébergement, qu'il s'agisse de personnes âgées, malades, handicapées ou avec des enfants en bas âge. **Le fonds d'indemnisation** des bailleurs en cas de refus de concours de la force publique **est appelé à être réduit à son minimum**, au lieu d'en faire un outil de temporisation pour trouver une alternative à l'expulsion.

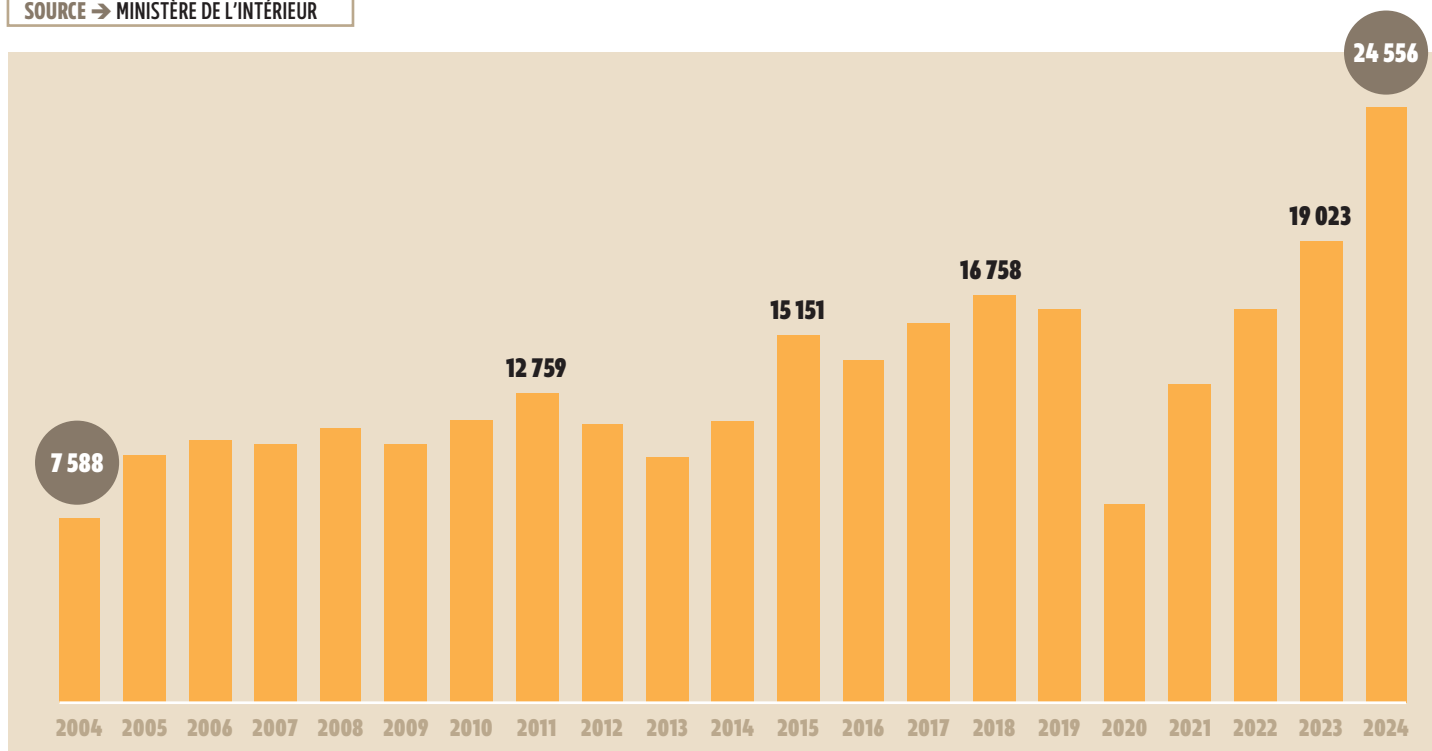
Face à cet engrenage inquiétant, la ministre du Logement Valérie Létard avait promis un plan de prévention des expulsions interministériel, préparé par la Dihal, mais qui n'a finalement jamais été arbitré. À l'inverse, Vincent Jeanbrun propose d'augmenter les expulsions locatives, en sanctionnant systématiquement les personnes ayant commis un délit, « et leur famille » a-t-il insisté, et de durcir la loi Kasarian.

Encadrement des loyers : un gouvernement attentiste face à un dispositif utile et menacé

On peut souligner en revanche un progrès, fragile, mais réel pour les locataires : adopté dans le cadre des lois ALUR (2014) puis Elan (2017), **l'encadrement des loyers a progressivement convaincu** 69 communes. Les résultats sont positifs (les locataires parisiens avaient économisé 141 € par mois, sans constat de chute de l'investissement locatif particulière dans les villes qui encadrent par rapport à celles sans encadrement), et ce malgré des fraudes massives par une partie des bailleurs. >>>

EXPULSIONS AVEC LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

SOURCE → MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR



DES RECULS MASSIFS SUR LA RENOVATION ENERGETIQUE

Des coupes budgétaires à la suspension de l'aide

Pourtant, l'encadrement n'est encore qu'une expérimentation qui doit prendre fin en novembre 2026 si aucune loi de pérennisation n'est adoptée d'ici là. Or, avec l'instabilité parlementaire, le temps presse pour faire avancer un véhicule législatif dans les temps. Une lueur d'espoir est apparue avec l'adoption en première lecture à l'Assemblée nationale, le 11 décembre 2025, d'une proposition de loi en ce sens, mais contre l'avis du gouvernement.

Parallèlement, une loi a été adoptée en juin, à l'unanimité, qui prévoit **l'expérimentation de l'encadrement des loyers dans les territoires tendus des départements d'outre-mer**, loi qui n'attend plus que sa mise en œuvre.

L'année 2025 a été celle des grandes déceptions pour la rénovation énergétique. Lors des discussions sur le budget 2025, dans un climat d'austérité générale, le gouvernement avait annoncé une baisse d'1 Md€ du budget de MaPrimeRénov', qui devait au contraire monter en puissance depuis la réforme des barèmes d'aides de l'année précédente. Dès le printemps 2025, les caisses de l'État dédiées à la rénovation sont déjà presque vides dans certains territoires et des dossiers sont bloqués. Valérie Létard, ministre du Logement, a donc annoncé la suspension des guichets MaPrimeRénov' du 23 juin au 30 septembre pour les rénovations performantes des logements individuels. Le gouvernement a prétendu sur le moment être dépassé par l'ampleur des demandes d'aides, alors qu'il ne s'agissait que de **la montée en puissance prévisible et limitée du dispositif**. Ainsi, au cours des trois premiers trimestres 2025, **77 000 rénovations** d'ampleur ont été engagées, **alors que l'objectif était de 200 000** sur l'année, et le dispositif est freiné alors qu'il commençait à peine à fonctionner, ou plutôt parce qu'il commençait à fonctionner, pour réaliser des économies.

Le gouvernement a aussi cédé au lobby de la filière du bâtiment, qui a obtenu que les simples gestes de travaux (changement de chaudière, isolation du toit, etc., soit 73 % des travaux en 2024) soient exemptés de cette suspension. Or, si un choix budgétaire devait être fait, l'argent public aurait dû être prioritairement fléché vers **le financement des rénovations globales**.

Puis, un an à peine après la réforme du dispositif, le gouvernement Bayrou a **divisé le montant des aides à la rénovation globale par deux** depuis octobre 2025. Le plafond de travaux passe de 70 000 à 40 000 €, et le bonus de 10 % pour une sortie de passoire thermique est supprimé. Sur le terrain les effets sont déjà visibles : les partenaires du programme SOS Taudis de la Fondation sont contraints de supprimer des postes de travaux pour entrer dans les nouveaux barèmes.

Le seul dispositif à avoir bénéficié d'un peu de stabilité est MaPrimeRénov' copropriétés. Et les résultats sont positifs : au 3e trimestre 2024, l'Anah affichait déjà 37 000 logements en copropriété rénovés, contre 30 000 pour toute l'année 2023. Preuve que la revalorisation des aides est réellement incitative, à condition de stabilité.

De la suspension au renoncement

Le budget de MaPrimeRénov' en 2026 sera-t-il plus important ? Non : le PLF pour 2026 prévoit que **la subvention de l'État à l'Anah passe de 2,3 à 1,5 M€**. Concrètement, comme à la fin 2025, l'Anah versera des subventions deux fois moins importantes qu'auparavant pour un ménage modeste effectuant une rénovation performante. Quant aux simples gestes, ils seront largement **recentrés sur la décarbonation**, c'est-à-dire le changement de chauffage pour installer une pompe à chaleur en général, plutôt que l'isolation du logement.

Les coupes budgétaires infligées à la rénovation énergétique laissent donc aussi peu d'espoir de voir le gouvernement s'attaquer efficacement à la précarité énergétique d'été **des millions de personnes vivant dans de véritables « logements bouilloires »**. Une proposition de loi déposée en juillet 2025 par 157 députés de 8 groupes politiques différents pour faciliter l'adoption de mesures de rafraîchissement des bâtiments en copropriété et simplifier et systématiser la pose de protections solaires... attend toujours d'être inscrite à l'ordre du jour et d'être soutenue par le gouvernement.

Enfin, alors que les prix de l'énergie ont fortement augmenté depuis 2019, le montant du chèque énergie est resté gelé. Pire, le PLF 2026 réduit son enveloppe budgétaire, qui passe de 900 à 674 millions d'euros en un an.

Et malgré **1,2 million de coupures ou réductions de puissance d'électricité ou de gaz en 2024**, record d'interventions pour impayés, le gouvernement refuse toujours d'agir contre les coupures d'électricité. Grâce à une campagne de la Fondation pour le Logement en 2021, le principal fournisseur d'électricité, EDF, ne coupe plus l'électricité à ses clients qui ont des impayés, mais leur réduit la puissance électrique en général à 1 kVA. Depuis que la réforme européenne du marché de l'électricité enjoint les États à protéger les consommateurs face aux coupures d'électricité, on peut espérer un pas de la France dans les prochains mois. ■



DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

Téléphone 01 55 56 37 00

Télécopie 01 55 56 37 01

fondationpourlelogement.fr