L'ÉTAT DU **MAL-LOGEMENT** EN FRANCE

RAPPORT ANNUEL 2025 · #30

PREMIER CAHIER

La France s'enfonce dans la crise du logement

© Pierre Faure

1

FONDATION ABBÉ PIERRE, NOTRE NOM VA CHANGER.
PAS NOTRE COMBAT CONTRE LE MAL-LOGEMENT.
Jamais nous ne baisserons les bras !

1

PREMIER CAHIER

La France s'enfonce dans la crise du logement

Pendant l'instabilité gouvernementale, la crise du logement continue. À bas bruit ou lors d'événements spectaculaires, elle s'est rappelée à nous régulièrement au cours de l'année 2024.

Les personnes à la rue sont particulièrement exposées : à 49 ans en moyenne, 735 personnes sont mortes à la rue en 2024, le chiffre le plus élevé jamais dénombré par le Collectif Les Morts de la Rue. Mais le logement ne protège pas toujours : de manière assez silencieuse et insidieuse, le froid cause une surmortalité de 10 000 personnes chaque hiver, et la chaleur de 5 000 chaque été lors des canicules, aggravées par la mauvaise isolation des logements, d'après France Stratégie et Santé publique France.

Le mal-logement illustre bien à quel point le changement climatique touche en priorité les plus précaires. C'est ce qu'a encore montré récemment de manière dramatique le cyclone Chido qui a frappé Mayotte le 14 décembre 2024 : la plupart des victimes sont à dénombrer parmi les 100 000 habitants des logements informels des bidonvilles de l'île. La situation à Mayotte est aussi le symbole du lien entre dérèglement climatique, crise du logement et crise de l'accueil, une grande partie des victimes habitant les bidonvilles ayant un parcours d'exil et vivant en situation administrative précaire.

Face à ces injustices en cascade, la posture répressive est vouée à l'échec si elle ne s'attaque pas aux causes du mal-logement et préfère s'en prendre à ses victimes. C'est ainsi que l'opération « Wuambushu », menée en 2023, qui visait à démanteler une partie des habitations informelles de l'île n'a produit aucun effet positif. Les personnes dont le logement a été détruit ont reconstitué un habitat dans des conditions encore plus précaires faute de solutions adaptées. De même, empêcher la reconstruction des bidonvilles sans alternative ne fera pas disparaitre la misère. Une logique qui se retrouve dans l'Hexagone avec le nouveau record établi cette année de plus de 100 000 expulsions de personnes vivant en lieux de vie informels (squat, bidonville, campement, etc.). Avec à chaque fois le même résultat : une invisibilisation des personnes mal-logées, un report des difficultés et une défiance accrue entre institutions et habitants.

Malgré ces drames qui ont fait l'actualité, l'électrochoc attendu autour de la question du mal-logement peine à venir. Pourtant tous les signaux sont au rouge et les motifs d'espoir sont bien rares.

UN NOUVEL ÉTAT DU MAL-LOGEMENT : LES ALERTES SE MULTIPLIENT

La Fondation livre ainsi à travers ce 30e rapport une nouvelle estimation à 350 000 du nombre de personnes sans domicile, en hébergement ou à la rue, où dorment chaque soir des milliers de femmes, d'hommes et d'enfants.

350 000 personnes sans domicile : la hausse se poursuit dramatiquement

La dernière enquête de l'Insee sur les personnes sans domicile, qui remonte à 2012, avait estimé leur nombre à 143 000 en France métropolitaine. Depuis, en l'absence de nouvelles enquêtes avant celle prévue en 2025, la Fondation Abbé Pierre a tenté d'établir de nouvelles estimations, en se basant sur des données publiques et sur la définition de l'Insee des personnes sans domicile. En 2020, nous avions ainsi avancé le chiffre de 300 000 personnes, puis 330 000 en 2023, et 350 000 aujourd'hui.
D'après la Cour des comptes, ce sont désormais 334 000 personnes qui sont hébergées, dont 203 000 en hébergement généraliste, 120 000 pour les demandeurs d'asile et 11 000 en centres provisoires d'accompagnement des réfugiés. Quant aux personnes sans abri, c'est-à-dire vivant à la rue, dans des véhicules et autres lieux non-prévus pour l'habitation, leur nombre n'est pas connu précisément. Le recensement de la population faisait état de 27 000 personnes en 2016 et la Cour des comptes de 40 000 en 2019. On sait simplement que près de 7 000 personnes sollicitent chaque soir sans succès le 115 pour un hébergement d'urgence, alors que seul un quart environ des personnes sans abri sollicitent le 115 une nuit donnée (résultats de la Nuit de la Solidarité à Paris 2024), ce qui amènerait à un chiffre de près de 30 000 personnes sans abri.

LES CHIFFRES ALARMANTS DE L'ANNÉE 2024

➔ **735 morts** de personnes à la rue ou sans chez soi en 2023, un sinistre record depuis 12 ans.
➔ **350 000 personnes** sans domicile, en hausse depuis les dernières estimations à 330 000 en 2023, 300 000 en 2020, 143 000 en 2012. Sans compter les **590 000 personnes** hébergées chez des tiers (hors parents) en 2020 contre 510 000 en 2013.
➔ **2,7 millions** de demandeurs de logement social mi-2024, un record, contre 2,1 millions en 2017.
➔ **82 000 logements sociaux** financés en 2023, environ 84 000 en 2024, contre 124 000 en 2016.
➔ **Une baisse de** l'offre locative sociale disponible : de **500 000 logements sociaux** attribués chaque année entre 2015 et 2017, à 393 000 en 2023 (- 6 % en un an, - 19 % depuis 2016).
➔ **19 023 expulsions locatives** avec le concours de la force publique en 2023, un record historique, + 17 % en un an.
➔ **1 484 expulsions** de lieux de vie informels entre novembre 2023 et novembre 2024 (+ 34 % en un an).
➔ **30 % des ménages** ont eu froid dans leur logement en 2024, contre 14 % en 2020.
➔ **11,2 millions** de personnes en situation de pauvreté monétaire en France, 600 000 de plus entre 2017 et 2022.
➔ **259 000 logements** mis en chantier en 2024, contre 435 000 en 2017.

De plus, on sait que la France hexagonale compte plus de 10 000 personnes en bidonvilles, sans même compter les réalités massives de Mayotte et de la Guyane. Et nous n'évoquons pas non plus les 100 000 « habitations de fortune » dénombrées par l'Insee dans le recensement général de la population.
Au final, cette estimation de 350 000 personnes sans domicile en France en 2025 est sans doute encore en-dessous de la réalité. En effet, on sait que, faute de places d'hébergement, de nombreuses personnes se tournent vers les squats, difficiles à dénombrer, ou vers l'hébergement chez des tiers. Or, ce phénomène est en expansion, d'après notre exploitation de l'enquête nationale logement 2020. Ainsi, 590 000 personnes vivent chez des amis, cousins, oncles et tantes ou chez leurs propres enfants, soit 80 000 de plus qu'en 2013, dans des conditions parfois précaires et dans une situation de forte dépendance personnelle. Sans compter les 4,9 millions de majeurs hébergés chez leurs parents.

Un accès au logement social en baisse et des expulsions en hausse

La demande de logement social connaît une progression constante ces dernières années pour compter plus de 2,7 millions de ménages en 2024 (deux fois plus en vingt ans, quatre fois plus en quarante ans). Dans le même temps le nombre de logements sociaux disponibles à la location suit une pente inverse. Avec 393 000 attributions en 2023, soit près de 100 000 de moins qu'en 2016, moins d'un demandeur sur cinq reçoit désormais une réponse positive dans l'année et les délais pour obtenir un logement social peuvent atteindre plusieurs années. Les locataires Hlm parviennent de moins en moins à quitter le parc et libérer des logements, tandis que l'offre neuve chute également, le nombre de logements sociaux agréés étant passé de 124 000 en 2016 à 82 000 en 2023 et sans doute environ 84 000 en 2024.

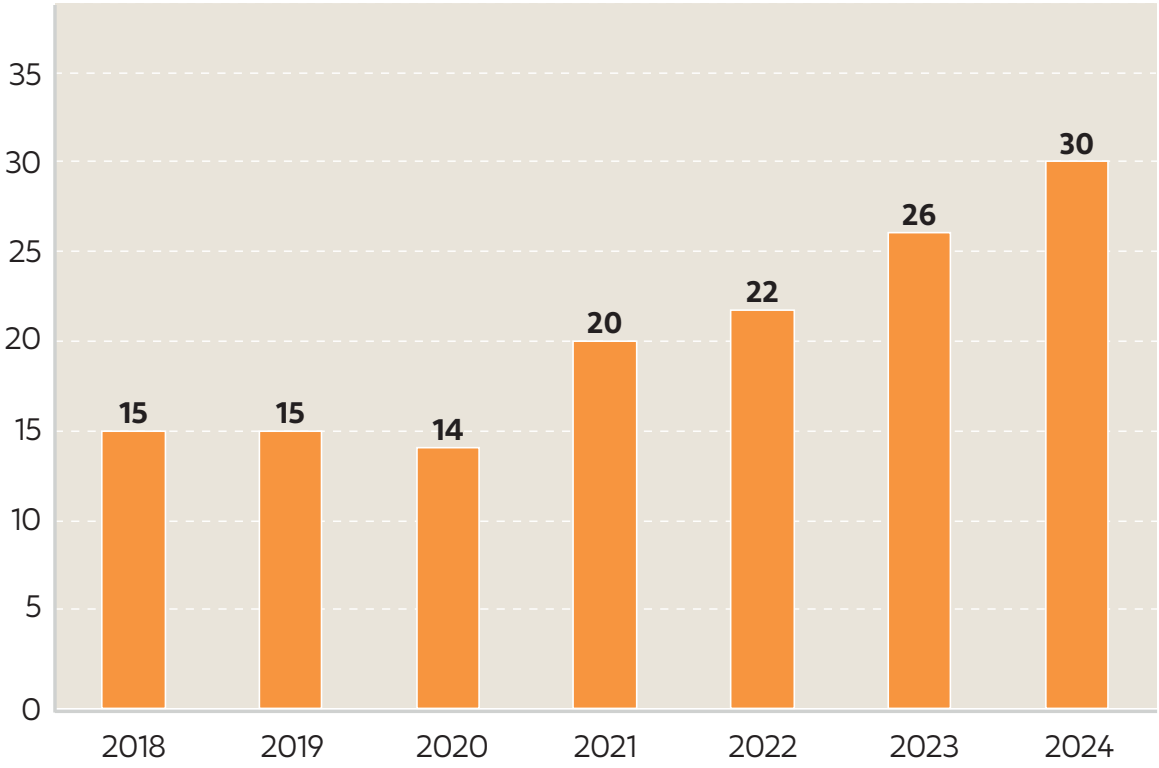
Les expulsions locatives avec le concours de la force publique, qui avaient singulièrement baissé durant la crise sanitaire (2020 et 2021) ont retrouvé dès 2022 (16 219 expulsions) leur niveau de 2019 (16 700). L'année 2023 est celle d'un nouveau record avec 19 023 ménages expulsés de leur logement par les forces de l'ordre, en hausse de 17 % en un an et de 150 % sur les 20 dernières années. Sans compter que bon nombre de ménages quittent en effet leur domicile sous la crainte de la procédure, de la pression du propriétaire ou de l'huissier, mais aussi des pressions et intimidations policières. Mais le pire semble encore à venir avec le déploiement progressif de la loi du 27 juillet 2023 dite loi Kasbarian-Bergé, qui accélère la procédure et restreint les possibilités pour les locataires d'obtenir des délais pour quitter leur logement de la part du juge et les expose à une amende de 7 500 euros s'ils ne partent pas d'eux-mêmes.

Les périodes de mal-être dans le logement s'allongent pour des millions de personnes

D'après le médiateur de l'énergie, 28 % des ménages ont rencontré des difficultés pour payer des factures de gaz ou d'électricité en 2024, contre 18 % en 2020. Par conséquent, le cap du million d'interventions pour impayés (réduction de puissance ou coupure d'électricité ou de gaz) a été franchi pour la première fois en 2023, presque deux fois plus qu'en 2020. Malgré ces coûts supportés, le froid progresse ; 30 % des ménages déclarent avoir souffert du froid dans leur logement en 2024, contre 14 % en 2020. En 2024, 75 % des ménages ont restreint le chauffage pour maitriser leurs factures, soit 22 points de plus qu'en 2020. D'après l'enquête SRCV, 12 % des ménages n'ont pas pu maintenir leur logement à bonne température par manque de moyens financiers en 2023, soit deux fois plus qu'en 2021.

PART DES MÉNAGES AYANT EU FROID DANS L'ANNÉE (EN %)

Source : Médiateur de l'énergie.

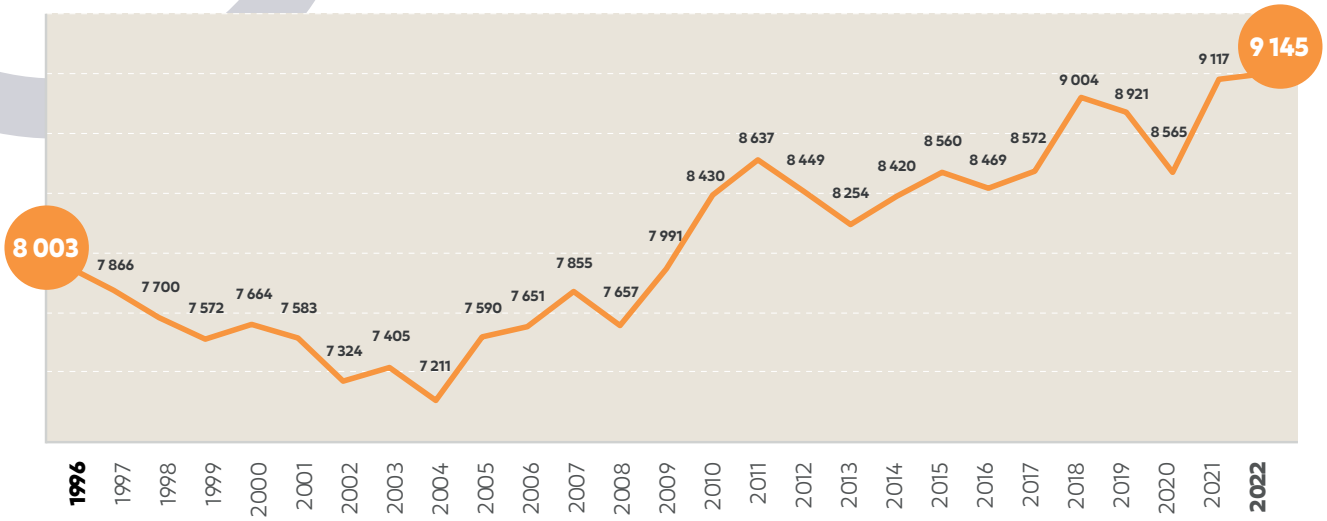


La précarité énergétique concerne 12 millions de personnes, tandis que les passoires thermiques des mois d'hiver se transforment en bouilloires durant les périodes de fortes chaleurs de plus en plus fréquentes. Entre la période hivernale et les mois de fortes chaleurs, les périodes de bien-être dans le logement tendent à se raccourcir.

À l'inconfort thermique s'ajoute l'indignité de plus de 600 000 logements. À ce sujet, l'année 2024 a été marquée par un événement rare. Pour une fois, des victimes du mal-logement ne sont pas restées dans l'ombre et la justice a tenté de remonter la chaîne des responsabilités, lors du procès historique des effondrements de la rue d'Aubagne à Marseille dans lesquels huit personnes sont mortes le 5 novembre 2018. En se portant partie civile, la Fondation soutient les victimes et espère que ce procès restera dans les mémoires comme celui de l'habitat indigne. En effet, les six semaines du procès qui s'est achevé le 18 décembre 2024 ont été révélatrices des différentes facettes de ce phénomène. Du côté des victimes : les habitants étaient de tous âges, ils étaient étudiants, jeunes salariés, ou artistes, certains avec un parcours migratoire, d'autres non. Beaucoup d'entre eux souhaitaient quitter cet immeuble insalubre mais n'y parvenaient pas à cause de la tension du marché du logement. Le banc des accusés témoigne aussi de la diversité des personnes responsables en matière d'indignité des logements : propriétaires bailleurs, bailleur social, experts, salariés des services de la ville de Marseille, élus locaux négligents, etc. Le procès a bien mis en exergue le niveau d'attentisme et de désinvolture de certains, dont on sait aujourd'hui à quel point les négligences peuvent avoir des conséquences dramatiques.

NOMBRE DE PERSONNES PAUVRES (EN MILLIERS)

Source : **INSEE**



LE MAL-LOGEMENT PROSPÈRE QUAND LA PAUVRETÉ PROGRESSE, ET QUE LES INÉGALITÉS SE CREUSENT

La situation sur le front du logement est d'autant plus inquiétante que ce qui se passe dans le domaine du logement s'inscrit dans un contexte d'augmentation de la pauvreté et de progression des inégalités au sein de la société.

Après une baisse importante dans les années 1970, 1980 et à la fin des années 1990, le taux de pauvreté s'est stabilisé. Puis, depuis les années 2010, à la suite à la crise de 2008, le nombre de pauvres a augmenté d'un million de personnes, puis à nouveau de 600 000 depuis 2017.

Et encore cette photographie est-elle incomplète. Pour la première fois, l'Insee a tenté cette année de prendre en compte ses angles morts. Aux 9,1 millions de pauvres vivant en logement ordinaire en France métropolitaine en 2021, il a ajouté plus de deux millions de personnes qui n'étaient pas comptabilisées jusqu'à maintenant. Parmi elles, 280 000 prisonniers, personnes âgées et autres personnes résidant en collectivité, 100 000 en habitations mobiles, 200 000 autres sans aucun domicile, et 1,5 million de personnes en incluant les cinq départements ultramarins. Au total, cette nouvelle estimation conduit l'Insee à évaluer à 11,2 millions le nombre de personnes en situation de pauvreté en France en 2021.

La lente et inexorable montée de la pauvreté dans la société française s'accompagne d'une progression des inégalités. En 20 ans, selon l'Insee, le patrimoine des 10 % des Français les moins dotés a diminué de moitié (-54 %), tandis que celui des 10 % les plus fortunés a doublé (+94 %), dopé par la hausse de l'immobilier.

Cette progression de la pauvreté et des inégalités n'est pas simplement le résultat de dynamiques économiques, mais aussi de choix politiques. Les mesures socio-fiscales adoptées ces dernières années par le gouvernement apparaissent particulièrement inégalitaires, qu'il s'agisse de baisses de prestations sociales pour les ménages modestes ou de cadeaux fiscaux pour les plus aisés. Encore récemment, une étude accablante de l'Insee souligne que les mesures sociales et fiscales de 2023 ont creusé les inégalités. Pour les 10 % les plus modestes, les mesures de 2023 ont induit une perte moyenne de 290 euros annuels de niveau de vie, pour l'essentiel du fait de la non-reconduction de la plupart des mesures de soutien au pouvoir d'achat prises en 2022 (revalorisation anticipée des minima sociaux, indemnité inflation, chèque

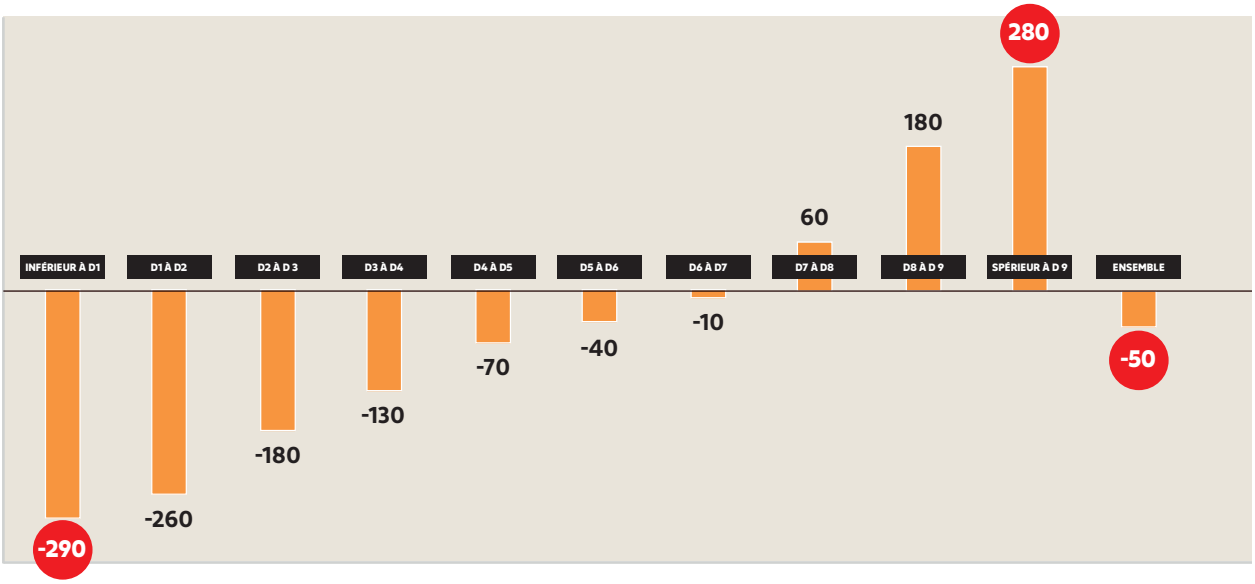
énergie exceptionnel, etc.). À l'autre extrémité de l'échelle, les mesures prises en 2023 soutiennent le niveau de vie des 10 % les plus aisés de 280 euros principalement du fait de la suppression de la taxe d'habitation pour les ménages aisés. Globalement, les mesures socio-fiscales adoptées en 2023 font fonctionner la solidarité à l'envers, prenant aux pauvres pour donner aux plus riches.

CONCLUSION

La situation est alarmante sans que nous percevions les signes d'une meilleure prise en compte du mal-logement par les responsables politiques. Mais d'autres choix politiques peuvent être proposés pour prendre en considération les souffrances des victimes du mal-logement dans notre pays : 4 millions de personnes mal-logées et 12 millions fragilisées par la crise du logement.
En effet, le mal-logement a des causes politiques et appelle des solutions politiques. Il n'y aura pas de réponse au sans-abrisme des enfants possible quand le nombre de places d'hébergement stagne ou diminue, quand les locataires en impayés de loyer sont fragilisés, quand les expulsions locatives sont facilitées et quand des centaines de milliers de personnes sont maintenues dans la précarité administrative. Il n'y aura pas de solution au mal-logement tant que les bailleurs sociaux seront empêchés de construire, de réhabiliter, ou même d'entretenir de nouveaux logements, en raison du prélèvement sur leurs ressources de 1,3 milliard d'euros par an instauré en 2017. Et il n'y aura pas davantage de réponse au mal-logement tant que les ressources prévues pour la rénovation énergétique des logements seront rognées pour des impératifs budgétaires.
Malgré le déploiement de la stratégie du Logement d'abord depuis 2018, les mesures qui pourraient contribuer à réduire le mal-logement ne sont pas à la hauteur. Depuis de nombreuses années, le logement ne constitue plus une priorité de l'action publique, trop souvent considéré uniquement comme un gisement d'économies, alors qu'il joue un rôle central dans la vie de chaque être humain.

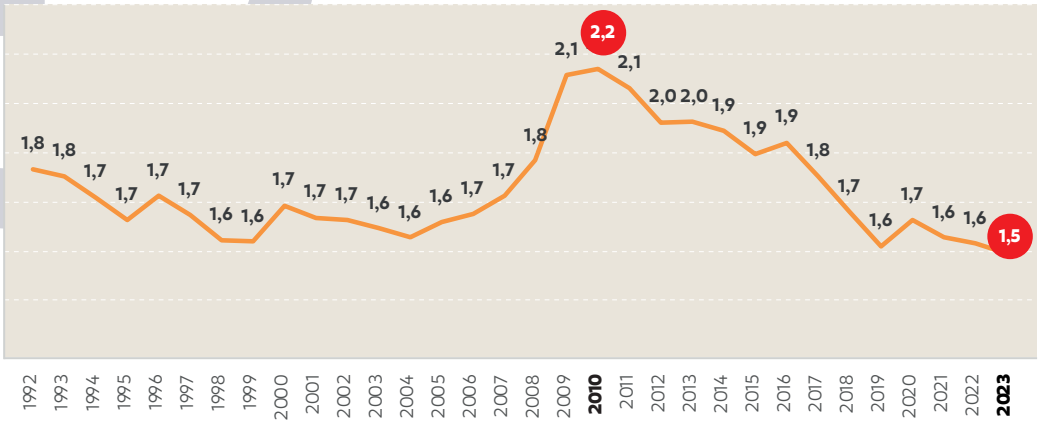
EFFET DES MESURES DE 2023 SUR LE NIVEAU DE VIE ANNUEL, PAR DIXIÈME DE NIVEAU DE VIE (EN EUROS)

Source : INSEE



EFFORT PUBLIC POUR LE LOGEMENT (EN % DE PIB)

Source : Compte du Logement.



Faute d'être reconnu comme une priorité, le logement a finalement été délaissé, comme le montre la baisse de l'effort public pour le logement, passé de 2,2 % du PIB en 2010 à 1,5 % en 2023 d'après les comptes du logement.

Face à la crise du logement, il est urgent de changer de cap. Parmi les priorités pour refonder la politique sociale du logement, il faut restaurer les deux piliers de la solidarité dans le domaine du logement :

➔ Redonner des capacités d'action aux organismes Hlm pour relancer la construction, améliorer le parc existant et entretenir le patrimoine au quotidien, et pour cela revenir sur la ponction opérée sur les organismes à travers la RLS et la hausse de la TVA sur la production Hlm.

➔ Cesser de considérer les aides personnelles comme un gisement d'économies, avec plus de quatre milliards d'euros prélevés chaque année, et restaurer leur pouvoir solvabilisateur. Les APL jouent un rôle essentiel en permettant aux ménages les plus modestes d'accéder à un logement et de s'y maintenir ; elles sont particulièrement bien ciblées socialement puisqu'elles concernent les 30 % des ménages les plus modestes.

À ces premières orientations fondamentales s'ajoutent des mesures qui contribueraient à dessiner un avenir meilleur pour celles et ceux qui souffrent du mal-logement :

➔ La consolidation du Logement d'abord avec une action résolue de production de logements à bas loyer, en particulier dans les communes SRU. Cela inclut des attributions Hlm accrues envers les personnes sans domicile, des régularisations facilitées pour les personnes sans titre de séjour, des moyens renforcés pour prévenir les expulsions locatives et les ruptures de logement à la sortie d'institutions telles que l'aide sociale à l'enfance, la détention et l'hospitalisation.

➔ L'amplification des mesures de régulation du marché locatif privé (encadrement des loyers, limitation des locations touristiques, incitations fiscales à la location de longue durée plutôt qu'aux meublés précaires) en leur conférant un caractère obligatoire et pérenne.

➔ L'abrogation de la loi Kasbarian-Bergé qui s'en prend aux locataires et squatteurs.

➔ Le soutien aux collectivités locales pour réussir le ZAN, en particulier en abondant le fonds vert et en dissuadant davantage la vacance et les résidences secondaires.

➔ L'encadrement du foncier à travers une taxation croissante dans le temps des terrains classés constructibles, la redistribution accrue des plus-values foncières, le soutien aux organismes de foncier solidaire (OFS) et aux établissements publics fonciers.

➔ La redistribution des richesses à travers la taxation accrue des grandes successions et la hausse des minima sociaux et des prestations sociales.

➔ Un financement rehaussé pour les ménages modestes de l'accompagnement et des aides à la rénovation énergétique, à la sortie de l'indignité, à l'adaptation des logements au handicap ou à la perte d'autonomie.

➔ Un triplement du montant du chèque énergie et l'abolition des coupures d'électricité.