Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés

L'état du mal-logement en France

20e RAPPORT ANNUEL

Alsace

UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL

2015

L'ETAT DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE

Un éclairage régional : "Aux portes du logement dans m2A" (Mulhouse Alsace Agglomération)

"Il n'est de charité que la justice sociale"
Abbé Pierre

"Comme en témoigne notre rapport sur l'état du mal-logement, 2014 aura été une année difficile sur le front du logement. Malgré quelques avancées, le gouvernement n'a pas atteint les objectifs qu'il s'est lui-même fixés, en particulier en matière de construction de logements sociaux. Dans un contexte social dégradé, où le nombre de bénéficiaires du RSA a augmenté de 6%, où l'hébergement d'urgence ne répond qu'à une demande sur deux, la lutte contre l'exclusion et le mal-logement manque de moyens et d'ambition… En 2015, la Fondation sera particulièrement vigilante à ce que l'État et les collectivités locales ne renoncent pas face au fléau de la crise du logement qui touche, de près ou de loin, 10 millions de personnes. Nous sommes convaincus qu'une politique du logement plus solidaire et plus juste est possible, alors n'attendons plus."

Christophe Robert, Délégué général de la Fondation Abbé Pierre

Agence Régionale Alsace Lorraine – Février 2015

Chaque année, depuis 20 ans, la Fondation Abbé Pierre réalise au plan national un Rapport sur l'état du mal-logement. Ce rapport annuel est une opportunité de cerner les problématiques liées au logement, de les comprendre, et d'interpeller les autorités concernées mais aussi les acteurs et le grand public sur la crise permanente du logement et ses effets.

La situation économique et financière actuelle a fragilisé de nombreux ménages, a rendu plus vulnérables encore les défavorisés et mis en difficulté une partie des classes moyennes qui craignent ou ressentent les effets de la précarité. Il est manifeste que la crise du logement qui sévit depuis de nombreuses années a été nourrie et renforcée par ce contexte économique. Dès lors, l'accès et le maintien dans le logement deviennent particulièrement complexes, ce qui constitue une insécurité sociale majeure et parfois même, pour certains, une atteinte à la dignité des personnes. Aujourd'hui, la crise du logement touche, à des degrés de gravité divers, 10 millions de personnes en France, dont 3,5 millions de mal-logés !

En Alsace, les effets de la crise sont perceptibles, malgré les efforts des collectivités locales pour construire ou réhabiliter des logements économiquement accessibles en faveur des ménages aux ressources modestes. Il reste difficile pour nombre d'entre eux d'accéder ou de se maintenir dans un logement, ou même de bénéficier d'un hébergement pour s'inscrire dans un parcours durable d'insertion.

L'agence régionale Alsace-Lorraine de la Fondation Abbé Pierre a choisi cette année de réaliser une étude locale, concernant le mal-logement en Alsace en ciblant plus particulièrement le territoire de m2A. Une agglomération comme celle de Mulhouse constitue en effet aujourd'hui un espace stratégique pour concevoir et mener une politique de l'habitat et du développement.

Les investigations menées auprès des différents acteurs qui interviennent dans le secteur de l'habitat permettent de mettre à jour les enjeux, les réalisations, les interrogations autour de la question des personnes mal logées confinées aux portes du logement.

CHAPITRE 1
DYNAMIQUES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES ET MARCHE DE L'HABITAT

1 - Un territoire caractérisé par des atouts géopolitiques et une activité industrielle en déprise

Mulhouse Alsace Agglomération est au cœur d'un territoire pleinement européen aux multiples atouts géo-économiques. En effet, située entre Bâle, ville-monde, Strasbourg, métropole européenne, Fribourg-en-Brisgau, grand centre universitaire et non loin d'une ville de technologie informatique, Karlsruhe, m2A est au cœur d'une dynamique à la fois économique, culturelle et tournée vers l'innovation et les hautes technologies (Suisse et Allemagne)[1]. Grâce au TGV, elle est maintenant à 2h30 de Paris, 1h de Dijon et 3h de la métropole lyonnaise.

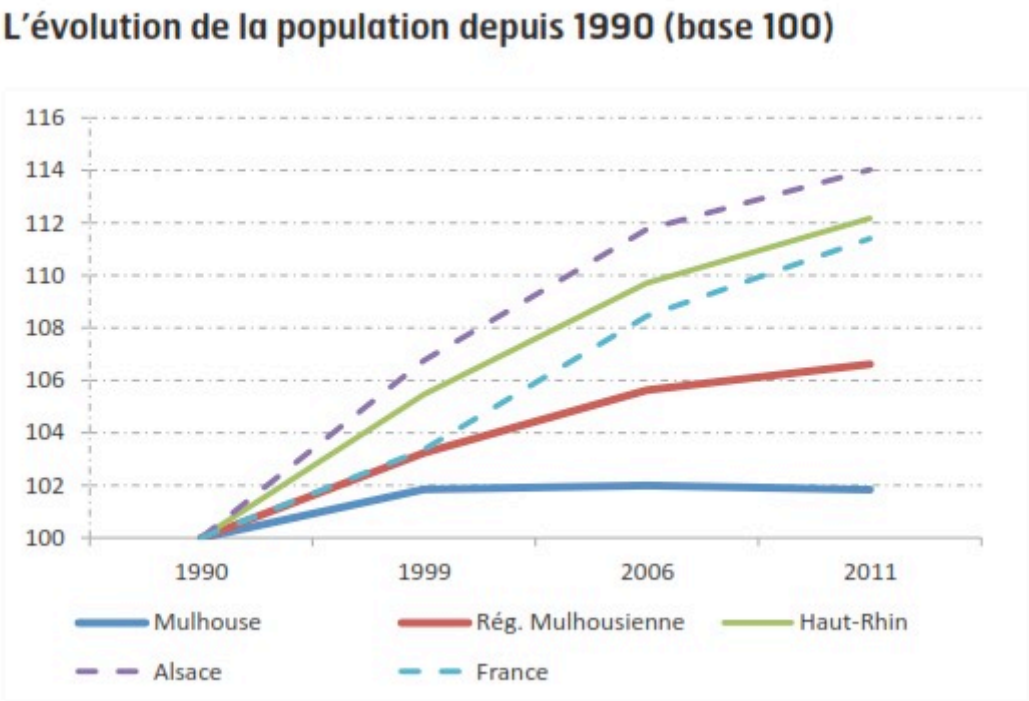
Bien que située au cœur de la dorsale européenne entre l'Allemagne et la Suisse et à proximité de l'Euroairport, aéroport trinational, et bien qu'étant un des trois pôles attractifs du Haut-Rhin avec Colmar et Saint-Louis, tout comme le reste de l'Alsace depuis 2001, le bassin d'emploi mulhousien n'échappe pas à la dégradation économique. En effet, l'Alsace est de moins en moins épargnée par la crise : l'emploi continue de reculer, et cette tendance est plus affirmée dans certaines agglomérations (Wissembourg, Sélestat et Mulhouse). Dans les territoires où l'on enregistre une hausse légère de l'emploi, le recours à l'intérim et aux contrats à durée déterminée représente une part de plus en plus large des embauches.[2]

Comme le mettait en exergue le PLH de la m2A (2012-2017), l'agglomération est "*un territoire dont le caractère industriel reste encore affirmé tant par les traces visibles de son histoire que par les caractéristiques de son tissu urbain, économique et social. Les dynamiques récentes traduisent un territoire en mutations : les initiatives et les projets sont nombreux et ambitieux. La m2A offre sans conteste, le cadre d'un bassin de vie matérialisé par le développement résidentiel, les flux commerciaux, les déplacements et l'aire de rayonnement de ses grands équipements.*"

1.1 Une population en augmentation

Mulhouse Alsace Agglomération compte 269 661 au 1er janvier 2015, soit plus d'un tiers de la population haut-rhinoise. Ce chiffre est en augmentation puisque m2A ne comptait que 262 691 habitants en 2011[3]. La majorité des communes gagnent en habitants ou restent stables, sauf quelques unes dont Riedisheim et Feldkirch.[4]

[1] WOESSNER Raymond, *La France : aménager les territoires*, Paris, Editions Sedes, 2008.
[2] L'ALSACE, « La désindustrialisation de l'Alsace se poursuit », 19 octobre 2014
[3] AURM
[4] L'ALSACE, 25 janvier 2015



Source : AURM

La population mulhousienne a toutefois ralenti sa croissance de façon sensible

	1968	1975	1982	1990	1999	2006	2011
Mulhouse	116 336	117 013	112 157	108 357	110 359	110 514	110 351
m2A	215 442	237 961	241 858	246 834	254 994	260 691	262 804
CC Porte France Rhin Sud	4 964	5 782	6 630	6 504	6 576	6 918	7 312
Région Mulhousienne	220 406	243 743	248 488	253 338	261 570	267 609	270 116
Haut-Rhin	585 018	635 209	650 372	671 319	708 025	736 477	753 056
Alsace	1 412 385	1 517 330	1 566 048	1 624 372	1 734 145	1 815 493	1 852 325

Population de 1968 à 2011 ou le ralentissement mulhousien - Source : Insee et AURM

Au 1er janvier 2015, selon l'INSEE, Mulhouse compte 112 523 habitants,[5] un chiffre reparti légèrement à la hausse. Cette croissance démographique est davantage portée par le solde naturel que par le solde migratoire.

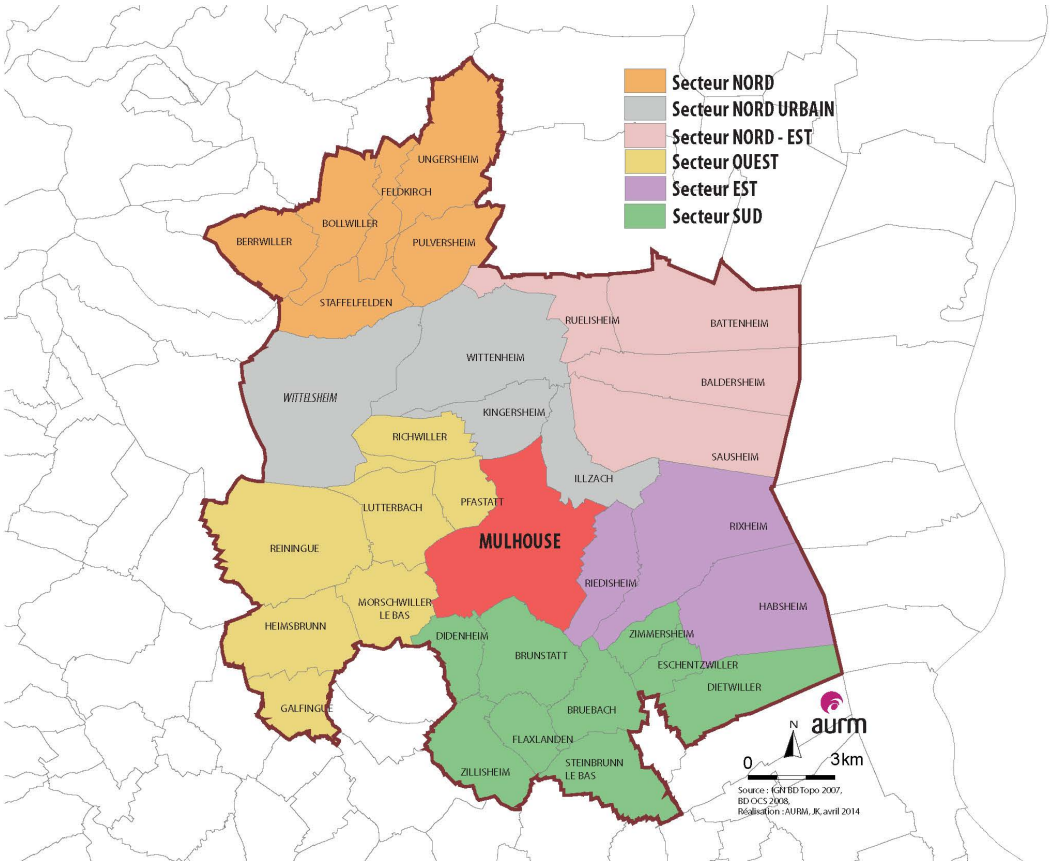
1.2 Une agglomération aux différences marquées

L'atlas des habitants de la Région mulhousienne[6], réalisé par l'AURM en janvier 2014, explicite ces disparités. La région mulhousienne est un "pays" constitué de deux

[5] L'ALSACE, 25 janvier 2015
[6] AURM , L'atlas des habitants de la Région mulhousienne, janvier 2014

intercommunalités : Mulhouse Alsace Agglomération et la communauté de communes Porte de France Rhin Sud. On peut y distinguer 3 zones :

- les communes du sud de l'agglomération qui se portent bien, population aisée (revenus dus au travail transfrontalier) et niveau d'étude ou de scolarité élevé.
- un croissant nord ouest composé des communes de Mulhouse, Illzach, Kingersheim, Wittenheim, Wittelsheim) aux niveaux de vie, de formation et de scolarité plus faibles, qui "se distingue aussi par une représentation plus forte d'étrangers, de familles nombreuses et de familles monoparentales". Les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont situés dans cette zone : Mulhouse (Coteaux, péricentre, Drouot-Jonquilles, Bourtzwiller, Brustlein), Wittenheim (Markstein-La forêt)
- une 3e entité se situe dans la moyenne de la région mulhousienne : les communes de l'est, du sud-ouest et les petites communes du bassin potassique



source : AURM - Suivi du PLH – Fiches d'identité des communes de m2A disposant de logements sociaux – septembre 2014

- La ville centre de Mulhouse est toujours caractérisée par une surreprésentation ou une concentration des populations présentant des indices de fragilité sociale et/ou économique. Mais cette étude, qui introduit comme outil d'analyse l'IDH[7], met en

[7] IDH , indice de développement humain, synthétise des indicateurs s'appuyant sur les thématiques de la santé, de l'éducation et du niveau de vie

évidence que ce phénomène, urbain, concerne aussi les autres agglomérations du département.

La situation mulhousienne est tranchée : quartiers en "bonne santé" (Dornach, Rebberg et centre historique) et territoires en difficulté : quartiers anciens, Coteaux, et une partie de Bourtzwiller.

L'étude réalisée fait ressortir les atouts de Mulhouse : une population jeune, une diversité culturelle forte, une part importante des cadres supérieurs vivant dans la Région mulhousienne, qui s'affirme comme "polarité principale de l'agglomération".

1.3 Quelques caractéristiques de la population[8]

Comme le met en évidence le tableau de bord annuel de l'habitat, réalisé par l'ADIL en 2014 à l'échelon départemental, le vieillissement s'affirme, avec une population âgée de plus de 60 ans qui devrait dépasser celle des moins de 20 ans avant 2020. La taille des ménages ne cesse de diminuer. Même s'il a augmenté sur tout le territoire régional, c'est dans les grandes villes que le taux de personnes seules est le plus important. Il faut noter aussi la montée de l'isolement des personnes âgées à domicile, à l'échelle du département, avec une augmentation de 17% pour les personnes de plus de 80 ans, entre 2007 et 2010.[9] Les personnes isolées sont surreprésentées à Mulhouse : 41,3% contre 34,1% dans la m2A[10].

Partout en France, la taille des ménages diminue.[11] En Alsace, la progression de ce phénomène est différenciée : le nombre de ménages de deux personnes augmente plus qu'en France, davantage que les ménages d'une personne. Par contre le recul des ménages de plus de deux personnes est plus fort qu'au niveau national (30% des ménages alsaciens en 1982, et 19% en 2011). Par ailleurs les familles monoparentales ont progressé plus rapidement qu'ailleurs, alors que les familles nombreuses se font plus rares, dans la région comme dans l'ensemble de la France.

Dans m2A, la taille des ménages continue de diminuer dans tous les secteurs, sous l'effet conjugué de la hausse des séparations, du veuvage et de la décohabitation.[12]

Le croissant nord ouest déjà identifié, abrite une part importante des **familles nombreuses**, alors que leur taux est faible ailleurs. Mulhouse en concentre beaucoup, car la ville compte de nombreux grands logements sociaux. Par ailleurs, "plus d'une famille sur cinq (21%) est une **famille monoparentale** dans la ville centre, soit 6 points de plus que dans la région mulhousienne", où elles sont très inégalement réparties. Le pourcentage est de 15% dans m2A. La note de conjoncture 2014 sur les besoins en logement des personnes en difficulté[13] met en évidence que, dans le Haut-Rhin, la pauvreté s'accroît parmi les familles monoparentales (près d'un tiers de ces ménages sont pauvres) : leurs revenus d'activité baissent dans un contexte où les prestations sociales ne sont pas ou peu revalorisées. Les ménages complexes sont aussi touchés par le contexte socio-économique difficile avec un

[8] AURM , L'atlas des habitants de la Région mulhousienne, janvier 2014
[9] ADIL68, Note de conjoncture sur les besoins en logements des populations en difficulté, novembre 2013
[10] Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France : Alsace, un éclairage régional*, 2014
[11] INSEE Alsace, n°8 janvier 2015, Des couples sans enfants devenus plus nombreux et moins urbains en Alsace
[12] AURM, Région mulhousienne : le territoire en quelques cartes, janvier 2015
[13] ADIL 68, Note de conjoncture sur les besoins en logement des personnes en difficulté, novembre 2014

taux de pauvreté affleurant les 16 %.

Avec 27% de **jeunes de moins de 20 ans**, Mulhouse se place parmi les villes de plus de 100 000 habitants les plus jeunes en France métropolitaine. Fin 2008, ils étaient 1,3 fois plus nombreux que les plus de 60 ans[14]. L'indice de jeunesse augmente nettement plus dans certains quartiers en difficulté. Mais d'autres communes de m2A ont aussi une forte population jeune (25%) : Illzach et la deuxième couronne. Alors que Pfastatt, Kingersheim et Riedisheim ont une faible population jeune.

La **population étrangère** est plus importante à Mulhouse et à Illzach. Ces choix résidentiels s'expliquent par différentes données : proximité de services, solidarités familiales, mais aussi niveau de loyer. A Mulhouse, 19% des habitants sont étrangers (8% en Alsace). Ils sont originaires pour 35% du Maghreb et 23% de Turquie, et résident majoritairement dans les quartiers prioritaires : ce phénomène est un héritage de l'histoire économique de la ville.

Cette population appartient très majoritairement aux catégories populaires (ouvriers et employés), et souvent aux plus pauvres de celles-ci.[15]

Ces vagues d'immigration continuent aujourd'hui, puisque Mulhouse reste une porte d'entrée en Alsace pour l'immigration, notamment issue du Maghreb, de Turquie et d'Europe de l'Est. 20% des primo-arrivants du Haut-Rhin s'installent à Mulhouse.

Il faut noter aussi le problème particulier des personnes âgées immigrées : à Mulhouse 1 personne immigrée sur 3 a plus de 55 ans. Cette population présente une grande diversité mais se distingue aussi des autres personnes âgées. Ainsi, seulement 22% des immigrés âgés vivent seuls à Mulhouse pour 40% de non immigrés du même âge. 39% sont dans un ménage composé d'au moins 3 personnes. Contrairement à des personnes du même âge, ils ont encore à charge une partie de la famille. Ils sont moins nombreux à être propriétaires et ont en moyenne des revenus bas : 600 € par mois hors ASPA. Ces difficultés particulières ont un impact sur leurs conditions de logement.[16]

Tout en disposant d'une proportion de catégories socio-professionnelles supérieures pratiquement équivalente (8%) à la moyenne de la m2A ou de la Région mulhousienne (9%), Mulhouse reste une ville ouvrière, ce qui est aussi un héritage historique. La ville, où 1 actif sur 5 est ouvrier, concentre 44% des **ouvriers** de la Région mulhousienne : ils sont nombreux également dans l'est et le nord. On note un phénomène de ségrégation spatiale : les quartiers ou communes accueillant beaucoup de CSP+ comptent peu d'ouvriers.

1.4 Emploi, chômage et niveau de vie

Le bassin d'emploi est très fortement touché par le chômage et par la précarité de l'emploi. Au second trimestre 2014 le chômage touche 11,1% de la population active, soit 2 points de plus que la moyenne alsacienne et 1 point de plus que la moyenne nationale pour la même période.[17] Mulhouse est la zone d'emploi qui a connu la plus forte hausse du

[14] AURM , les quartiers des CUCS de m2A, radiographie, juillet 2014
[15] P.VIDAL – *Les étrangers et l'habitat populaire – Aperçu sur l'évolution mulhousienne de 1966 à 2010 –* Communication Journée d'Etude « Loger les travailleurs immigrés » 17.10.2014 - CRESAT
[16] L.RICHARD et M.MAFFESOLI - *Le logement des travailleurs immigrés âgés. Éléments issus d'un rapport parlementaire.* - Communication Journée d'Etude « Loger les travailleurs immigrés » 17.10.2014 - CRESAT
[17] Direccte ALSACE et Insee

chômage dans le Haut-Rhin entre 2003 et 2013 (+ 4,1 pts en dix ans). En 2011, m2A comptait 9893 actifs en contrats précaires (CDD, intérim, emplois aidés), dont 51, 4 % de femmes[18].

La situation socio-économique a un impact important sur des populations déjà fragiles. Les familles monoparentales sont particulièrement touchées par la pauvreté tout comme les personnes seules (jeunes et seniors) et les grandes familles de quatre membres et plus, car elles voient leurs charges contraintes augmenter.

43,6% des foyers fiscaux de m2A sont non-imposables en 2011. Avec un revenu moyen de 17 680 euros, l'agglomération se situe en dessous des moyennes régionale et nationale.[19] Alors que dans le Haut-Rhin, en 2014, 25% des ménages touchent moins de 1185€ par mois, dans m2A ce sont 25% des ménages qui sont en dessous du seuil de bas revenus fixés à 982€/mois. Dans certains quartiers de la ville centre, ce taux monte à 35 voire 55%.[20] En termes de revenus[21], à Mulhouse, à Illzach et dans le quartier prioritaire du Markstein à Wittenheim, "la population habitant ces territoires dispose de faibles, voire très faibles revenus". L'agglomération présente de fortes inégalités en matière de répartition des revenus.

Cela se traduit par sur un taux élevé d'allocataires et de minima sociaux. Presque un quart des allocataires CAF mulhousiens ont des revenus qui dépendent entièrement des prestations sociales, contre environ 13% en France. A Mulhouse, un quart des allocataires bénéficient du RSA-socle et sont souvent durablement éloignées de l'emploi.[22]

L'ADIL note aussi que les bénéficiaires des minima sociaux sont en augmentation dans l'ensemble du Haut-Rhin (RSA, RSA socle et AAH). Pour ces personnes, les privations sont de plus en plus fréquentes, notamment sur les besoins de première nécessité comme l'alimentation et les soins de santé. [23] Le Conseil Général du Haut-Rhin indique que le nombre de foyers allocataires du RSA-socle a progressé de 49 % en 4 ans, depuis 2010, et que les bénéficiaires du RSA sont répartis sur tout le territoire du Haut-Rhin avec une présence plus marquée dans les zones urbaines.[24]

Les jeunes sont fortement impactés par le phénomène. En 2011, m2A compte 17% de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans, contre 16% à Mulhouse, 18% en Alsace, et 15% en France. 52% des jeunes chômeurs de la Région mulhousienne habitent Mulhouse, en raison de la proximité des services et d'un accès plus aisé au logement. Mais en proportion, ils sont plus nombreux dans les communes autour de Mulhouse, notamment en deuxième couronne. Cette tendance est la même pour les communes centres de Saint-Etienne et Roubaix par exemple, qui disposent de taux plus faibles que leurs agglomérations respectives.

La pauvreté des jeunes dans le Haut-Rhin se traduit par une fragilité des ressources : près d'un jeune sur deux est en CDD, en contrat aidé, en contrat d'apprentissage ou en

[18] Insee, RP2006 et RP201 exploitations principales
[19] AURM, Les quartiers des CUCS de m2A, juillet 2014
[20] AURM, Transition énergétique et rénovation thermique, septembre 2014
[21] AURM, L'atlas des habitants de la Région mulhousienne, janvier 2014
[22] AURM, Les quartiers des CUCS de m2A, juillet 2014
[23] ADIL 68, Note de conjoncture sur les besoins en logement des personnes en difficulté, novembre 2014
[24] SIDL CG68, Appel à Projets 2015 pour la mise en œuvre de la politique départementale d'insertion, décembre 2014

intérim. Un jeune sur cinq est à temps partiel. Un quart des ménages haut-rhinois de moins de trente ans a un revenu inférieur à 817 euros par mois.[25]

Il faut ajouter un indicateur préoccupant : le taux de scolarité des 15-20 ans, qui est en moyenne de 57% dans m2A (62% en Alsace), n'est que de 54% à Mulhouse, avec de fortes variations selon les quartiers, selon une fracture nord/sud : plus élevé au sud, et avec une très forte population non diplômée à Wittenheim et Wittelsheim. Il y a bien sûr une corrélation entre niveau de scolarité et chômage : 45% des jeunes en situation d'échec scolaire se retrouvent au chômage dans la Région mulhousienne.[26]

Dans le Haut-Rhin, on observe une augmentation de 31% du nombre de **chômeurs de longue durée** depuis 2010, dont 30,7% de seniors et 8% de jeunes. Les personnes les plus touchées sont les ouvriers, employés, jeunes, personnes sans diplôme, parents isolés, habitants des zones urbaines sensibles, immigrés.[27]

Concernant l'ensemble des demandeurs d'emploi de longue durée, on en compte 34% à Mulhouse, 35% dans m2A. Mulhouse accueille moins de demandeurs d'emploi de longue durée que Saint-Etienne et Roubaix. Cela peut être le reflet d'opportunités d'emploi plus nombreuses ou bien d'une précarisation du travail (intérim, CDD courts).[28]

On voit bien, au regard de ces éclairages, que m2A et sa ville centre Mulhouse font partie des territoires où l'on trouve nombre de populations fragiles dans le Haut-Rhin. Mais d'autres territoires sont aussi fortement impactés par la situation économique : Le Val d'Argent, la région colmarienne et la région de Thann-Cernay sont très touchés par le chômage, et le nombre de bénéficiaires du RSA et de l'AAH y sont en constante augmentation.

2 – Le marché de l'habitat et le développement de l'offre

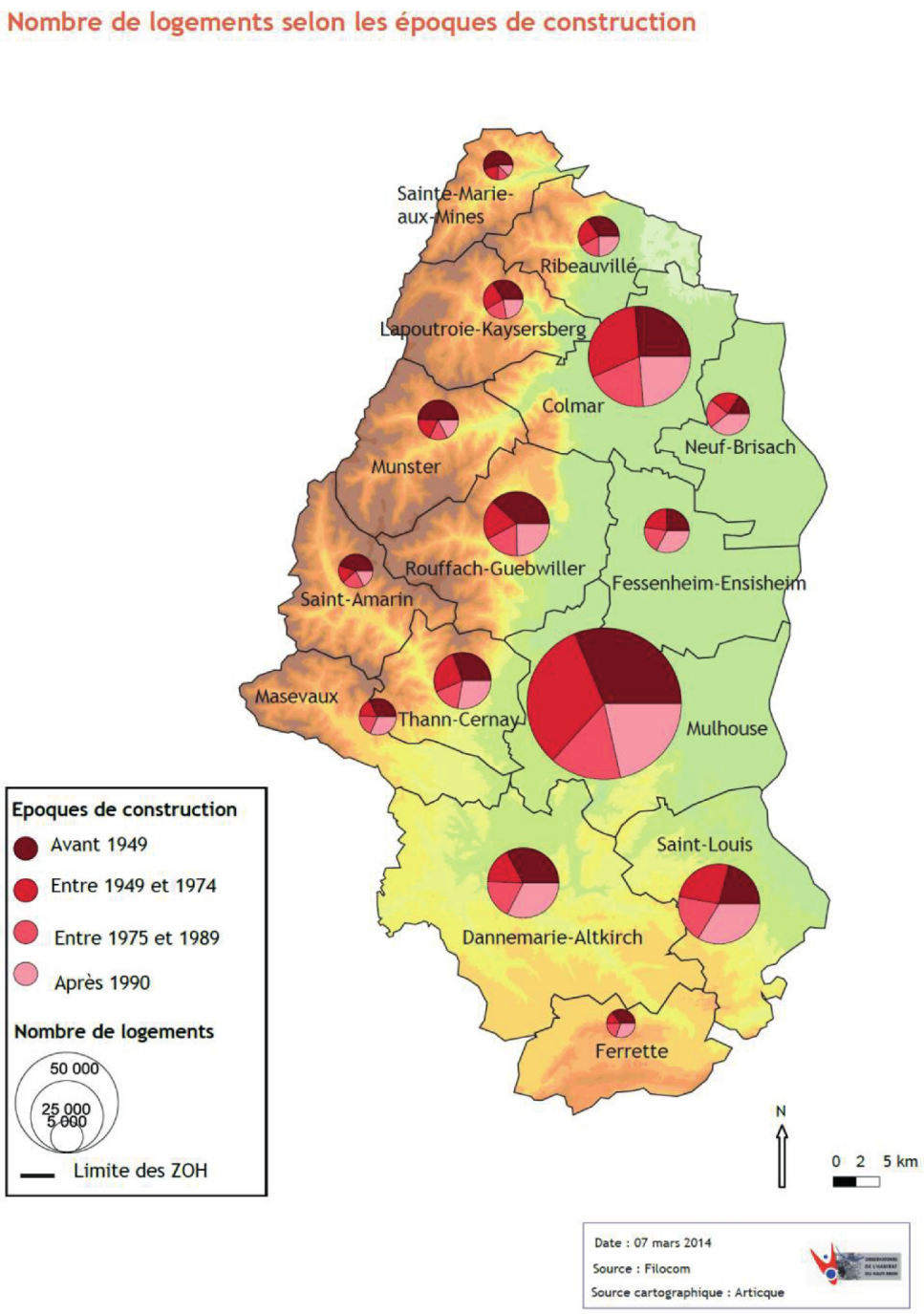
"Le logement est devenu, et de loin, "le premier poste budgétaire des dépenses des Français" selon l'INSEE, devant le transport et l'alimentation. Selon Le Monde*, les français consacrent aujourd'hui près d'1/3 de leurs revenus à leur logement, contre 19% en 1960. Mais la situation diverge selon bon nombre de facteurs : caractéristiques socio-économiques des ménages, statuts d'occupation, lieux de résidence.*
Par ailleurs, les évolutions sociétales ont bousculé les parcours résidentiels des ménages et par conséquent, les besoins en logements qui y sont associés. Développement des transports et des déplacements, évolution des modes de vie ou encore prise de conscience de la nécessité de participer à un développement durable du territoire, sont autant d'éléments qui bouleversent les modes et les choix d'habiter"[29]

2.1- La structure du parc de logements

Le parc immobilier de la m2A est relativement ancien, puisque le tiers environ a été construit avant 1949, au moment des grands mouvements de construction de logements en direction des ouvriers à partir de la deuxième moitié du XIXè siècle. 36% ont été construits entre 1949 et 1974. Les logements récents, construits à partir de 1975 représentent 33% de

[25] ADIL 68, Note de conjoncture sur les besoins en logement des personnes en difficulté, novembre 2014 et : note PDALPD 68 INFOS n°4, mai 2014
[26] Conseil de développement de la Région mulhousienne : *Quelles réponses à la précarité sur notre territoire ? Regard posé sur les jeunes* - 2013
[27] ADIL 68, Note de conjoncture sur les besoins en logement des personnes en difficulté, novembre 2014
[28] AURM, L'atlas des habitants de la Région mulhousienne, janvier 2014
[29] Mulhouse Alsace Agglomération, Plan Local de l'Habitat 2012-2017

l'ensemble des logements de la m2A. La répartition géographique de ces logements est aussi historique puisque les logements les plus anciens et les plus nombreux sont localisés dans le noyau historique et économique de m2A, Mulhouse.[30]



Source : ADIL 68, Note de conjoncture sur les besoins en logement des personnes en difficulté, novembre 2014

[30] ASPA- *La précarité énergétique en Alsace* - ASPA 12062501-ID, version du 25.06.2012

En 2011, m2A comprend 120 248 logements, dont 90% de résidences principales, et Mulhouse 55 409.

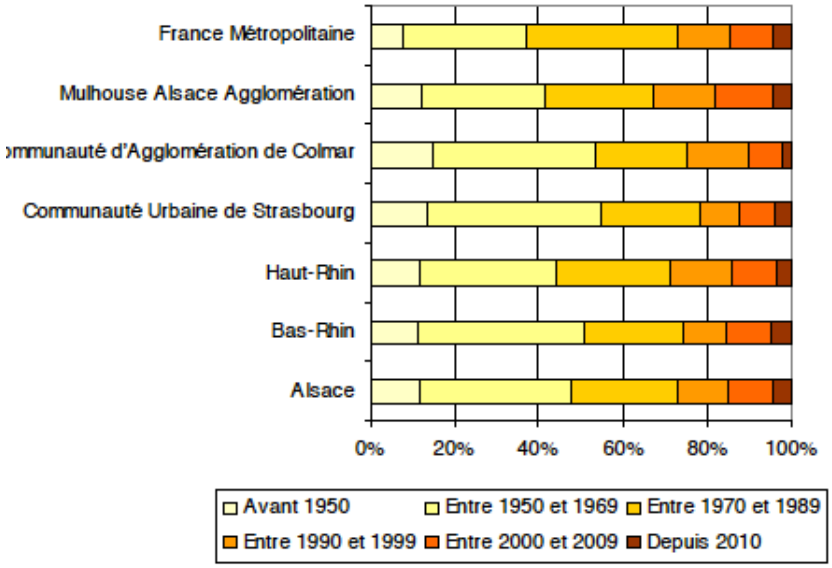
L'agglomération mulhousienne compte 53,8% de propriétaires occupants, quand l'Alsace en compte 58,5%. Inversement elle compte 44,4% de locataires, quant la moyenne alsacienne est à 39,2%. De plus, en 2011, m2A compte encore 3,1% de résidences principales sans salle de bain (baignoire ou douche).[31]

A Mulhouse, comme dans toute ville-centre d'agglomération, la proportion de locataires est plus forte (63%), ce qui s'explique en partie par le nombre d'étudiants et de jeunes actifs.[32]

Le parc de logements sociaux

m2A compte 22 838 logements locatifs sociaux au 1er janvier 2013. Ils sont principalement situés dans Mulhouse (64%), dans le secteur nord urbain (13%) et dans les secteurs est et ouest (7 et 8%). Les secteurs nord, nord-est et sud ne comptent à eux trois que 6% des logements sociaux de m2A. Le taux de logements sociaux à Mulhouse augmente : en 2013, il atteint 34% des résidences principales dans la ville centre.[33]

En Alsace, en 2012, 8 logements mis en service sur 10 sont neufs (construits par l'organisme, ou acquis en Vente en l'Etat Futur d'Achèvement - VEFA). Cette tendance n'est pas représentative de la situation mulhousienne. Pour la même année à Mulhouse, territoire où la vacance dans le parc privé est importante, plus de 4 mises en services sur 10 sont des logements déjà existants, qui n'appartenaient pas jusque-là au parc des bailleurs sociaux.[34]



source RPLS 2013 – DREAL nov 2014

Contrairement à l'Alsace où le parc social est globalement ancien (la moitié date d'avant 1970) la part de logements sociaux récents dans m2A est relativement élevée avec un logement récent sur trois construit après 1990.

[31] Insee, RP2006 et RP2022 et RP201 exploitations principales
[32] AURM, Région mulhousienne : le territoire en quelques cartes, janvier 2015
[33] AURM, La lettre d'information du PLH 2012-2017, septembre 2014
[34] DREAL,Le répertoire du parc locatif social 2013, novembre 2014

Au 1er janvier 2013 *(source : Répertoire du Logement Locatif Social)*

	m2A	Haut-Rhin
Nombre de logements sociaux	22 838	49 308

Détail selon le nombre de pièces		
T1	1 215	2 980
T2	4 697	9 642
T3	7 903	17 692
T4	6 464	14 129
T5 et +	2 559	4 865

Détail selon le plafond de ressources			
	m2A	% du total de logements sociaux m2A	HAUT-RHIN
PLAI	923	4%	2 806
PLUS	18 854	82,5%	49 966
PLS	1 341	6%	2 192
PLI et divers	1 720	7,5%	3 344

On trouve plus de grands logements dans le parc social de m2A que dans le reste de l'Alsace, cette part est aussi plus élevée que la moyenne nationale. m2A compte dans son parc social environ 25% de petits logements (1 et 2 pièces).

La question du logement vacant

Les chiffres varient légèrement entre l'INSEE et FILOCOM, mais la tendance se confirme : si le taux de vacance départemental est en progression depuis 2007, les taux varient selon les territoires. Il est toujours en progression dans m2A (+1,6 pts) pendant cette période. C'est la vacance de courte durée qui est en baisse et la vacance longue (+ de 3 ans) qui est en forte hausse.[35]

Dans m2A, alors que le nombre de logements a augmenté de 23% entre 1990 et 2010, le nombre de logements vacants a quasiment doublé en 30 ans, selon l'INSEE : il est passé de près de 5 000 logements en 1990 à 11 500 en 2010. Tous les secteurs de m2A sont concernés sauf dans le secteur sud où il se stabilise.[36] En 2011, les logements vacants dans l'agglomération mulhousienne représentent 9,7% de l'ensemble des logements. Ce chiffre est supérieur aux moyennes haut-rhinoise et alsacienne qui se situent respectivement autour des 8% et 7%. [37] À Mulhouse il approche les 14%.

Dans le parc social, les logements sont plus fréquemment vacants en Alsace que dans le reste du pays et davantage dans le Haut-Rhin (6%), où la vacance est presque deux fois plus importante que la moyenne nationale. Le taux est de 7,5% dans l'agglomération mulhousienne en 2013, avec une part de logements sociaux vacants de plus de 3 mois qui est de 5%.[38]

[35] ADIL, Tableau de bord de l'habitat 2014
[36] AURM, La lettre d'information du programme local de l'habitat 2012-2017, septembre 2014
[37] AURM, La lettre d'information du programme local de l'habitat 2012-2017, septembre 2013 et Insee, RP2006 et RP2011 exploitations principales
[38] DREAL, Le répertoire du Parc Locatif Social (RPLS) 2013, novembre 2014

L'AREAL a réalisé une analyse fine de la vacance dans le parc social haut-rhinois[39]. Selon cette étude, la ville de Mulhouse concentre près de la moitié des logements vacants du parc social haut-rhinois. Les logements financés en PLUS représentent plus des deux tiers de la vacance disponible sur la ville de Mulhouse. Sur 1 514 logements vacants, 38% sont disponibles à la location. Le taux de vacance disponible[40] sur l'ensemble du parc social mulhousien est de 3,9%. Sur 10 logements vacants et disponibles, plus de 6 le sont depuis plus de 3 mois et près de 2 depuis plus d'1 an.

L'étude émet l'hypothèse que l'abondance d'offres locatives et le faible écart des loyers entre les deux parcs, accroissent le contexte concurrentiel sur Mulhouse. Certains acteurs évoquent aussi des freins liés à la solvabilisation, ou le fait que certains quartiers plus anciens et donc moins chers à la location n'attirent plus. Le coût du logement représente un frein à la location, même dans le parc social, mais d'autres causes de refus des demandeurs sont à mettre en avant : l'image du quartier, la présence ou non de commerces de proximités, le voisinage, la taille du logement, le niveau de confort, le niveau d'équipement. Est évoquée également comme cause de vacance l'inadaptation de l'habitat aux attentes des habitants.

La vacance est un phénomène difficile à chiffrer : comme les chiffrages se font à un instant "t", il y a une surestimation systématique de la vacance, notamment pour des logements vides entre deux locations, ou pour des raisons de rénovation. Ce qui est significatif, c'est le taux d'augmentation, ou la durée de la vacance. L'analyse plus fine est plus difficile dans le parc privé que dans le parc public.

2.2 - La production de logements

Le marché local de l'habitat reflète à la fois la situation socio-économique de l'agglomération, et les difficultés actuelles du marché du logement à l'échelon national.

Si la hausse du nombre de logements a été de 10% à Mulhouse depuis 1990, le taux de croissance de certaines communes dépasse 30% et parfois bien davantage. La production globale s'est toutefois ralentie depuis 2004, et de manière plus sensible dans la ville-centre[41]. Par ailleurs, au niveau du département, m2A présente un niveau de production plus faible que les deux autres agglomérations du département (Saint-Louis et Colmar).[42]

Le PLH 2012-2017 prévoit 1 139 constructions neuves par an entre 2012 et 2017. Cependant, m2A est loin des résultats escomptés et pour 2012, on constate déjà **une chute des constructions neuves** par rapport à 2011 : avec seulement 497 logements neufs construits en 2012, contre 993 en 2011[43]. Cette situation reflète une situation régionale et nationale de baisse de la construction neuve. m2A s'est mobilisée sur le zonage Duflot et Mulhouse est entrée en zone B1 en octobre 2014 : la ville espère que cela redonnera de l'attractivité et permettra de produire des logements abordables.[44]

---

[39] AREAL – *La vacance dans le parc social haut-rhinois - 2011*

[40] La vacance disponible comprend l'ensemble des logements inoccupés, louables immédiatement et vacants par absence de candidats

[41] Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France : Alsace, un éclairage régional*, 2014

[42] ADIL, Tableau de bord de l'habitat, 2014

[43] AURM, La lettre d'information du programme local de l'habitat 2012-2017, septembre 2013

[44] AURM, La lettre d'information du programme local de l'habitat 2012-2017, septembre 2014

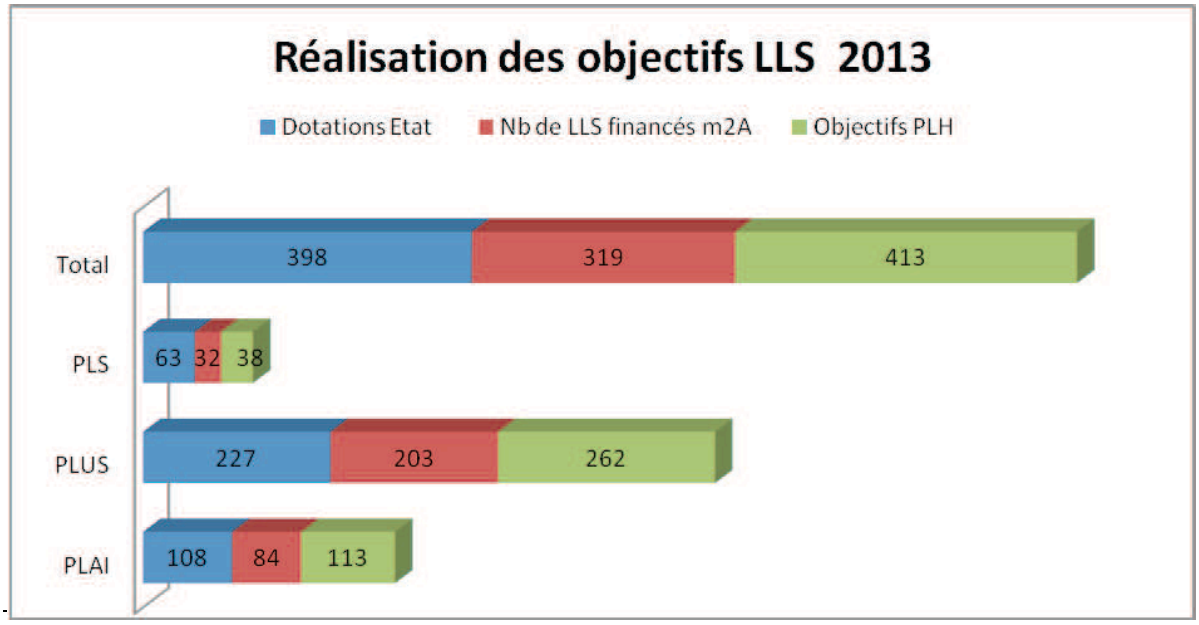
Le tableau de bord de l'Habitat réalisé par l'ADIL au niveau départemental, fait ressortir que la dynamique de construction a été portée par le logement collectif jusqu'en 2011, avant son déclin constant au profit du logement individuel. Pourtant dans la Région mulhousienne, on compte 64% de logements collectifs dans la construction neuve, et même 9 logements sur 10 à Mulhouse, expliquant ce fort pourcentage. Et les communes de la 2ème couronne intègrent progressivement ce type de logements dans leur parc.[45]

Concernant l'accession à la propriété, plusieurs acteurs insistent sur les obstacles à la primo-accession. Actuellement la politique nationale immobilière est tournée vers la construction neuve et non vers la réhabilitation de l'ancien. Or les primo-accédants s'orientent vers l'ancien pour acheter leur premier bien (notamment les ménages entre 30 et 40 ans). Ils achètent dans l'ancien parce qu'ils n'ont pas les moyens d'acheter dans le neuf en raison de son coût, et ce malgré l'évolution du PTZ (prêt à taux zéro). Ou bien ils reportent le projet d'accession. L'accession sociale semble peu développée. Le phénomène est également très préoccupant dans m2A. Des collectivités locales interviennent en mettant en place une aide à l'achat dans l'ancien avec un prêt à taux très faible.

La construction de logements sociaux :

Pour la construction de logements sociaux par contre, les objectifs réglementaires fixés par l'Etat (113 logements sociaux/an) sont largement dépassés, puisque 285 logements sociaux ont été financés en 2013, soit 53% de plus qu'en 2012 : ces résultats correspondent à 76% de l'objectif prévu par le PLH. Pour ce faire, m2A a augmenté sa participation sur fonds propres de 63% par rapport à 2012. Les acteurs déplorent la baisse continue des financements de l'aide à la pierre et la hausse des loyers de sortie des logements sociaux neufs.

On note une **progression de la construction des logements très sociaux,** selon l'objectif du PLH qui consiste à produire 1 PLAI pour 2 PLUS : en 2012, 68 logements PLAI ont été produits pour 95 PLUS, dont 29 PLAI en structures collectives, ce qui représente 1 PLAI hors structure collective pour 2,4 PLUS. En 2013 la proportion se maintient à 30%.



source CRH 2014 – rapport m2A

[45] AURM, Région mulhousienne : le territoire en quelques cartes, janvier 2015

L'ADIL observe que de façon générale dans le Haut-Rhin, les PLAI à destination des ménages augmentent en proportion, mais pas en chiffre absolu, car un certain nombre de réalisations concernent des établissements sociaux ou pour personnes âgées.

m2A compte 22,1% de logements locatifs sociaux dans son périmètre. Si l'objectif du plan est d'atteindre les 20% de logements sociaux dans toutes les communes SRU, deux nouvelles communes atteignent ce résultat en 2012 : cela porte à 4 (dont Mulhouse) les communes ayant satisfait à la loi sur 13 concernées. Au 1er janvier 2013 il manquait encore 1 894 logements pour respecter les exigences SRU dans l'ensemble des communes de m2A.[46] Le bilan 2013 du PLH propose d'atteindre cet objectif en 2025. Actuellement, une étude et des réflexions sont en cours afin d'affiner le nombre de logements sociaux nécessaires par territoire, au regard d'indicateurs actualisés par quartier, pour Mulhouse et par communes pour le reste de m2A.

La production de logements sociaux dans m2A en 2012

	Objectifs du PLH 2012-2017	**Réalisation en 2012**
	218 logements sociaux en communes SRU (hors Mulhouse) (58%)	126 logements sociaux en communes SRU (hors Mulhouse) 68%
	131 logements sociaux à Mulhouse (35%)	57 logements sociaux à Mulhouse – 31%
	26 logements sociaux dans les communes non soumises à la loi SRU (7%)	3 logements sociaux dans les communes non soumises à la loi SRU,
Total	375 logements sociaux/an	186 logements réellement financés en 2012

Source : bilan PLH m2A 2013

Un logement social abordable ?

Cependant si l'objectif de production de logements sociaux est respecté, est-il en corrélation avec les besoins réels des populations dans le besoin ?

Ainsi, selon le Conseil Général, les logements locatifs sociaux produits actuellement répondent aux normes de confort et de performance énergétique en vigueur, le BBC, et lors d'acquisitions d'immeubles existants, les bailleurs tendent aussi à un niveau BBC après travaux. Les ménages intégrant ces logements sont donc plus à l'abri d'une situation de précarité énergétique. Cependant, les niveaux de loyers sont différents selon la nature du parc et ses règles de financement : logements intermédiaires (dits PLS), sociaux (dits PLUS) ou très sociaux (dits PLAI). En conséquence, les plafonds d'accueil des publics varient aussi de + 30 % à + 60 % autour du plafond de ressource PLUS. De ce fait, les ménages les plus modestes se trouvent souvent exclus des opérations très performantes sur le plan énergétique.[47]

Selon l'ODH, 68% des ménages logés dans le parc privé du Haut-Rhin ont des revenus modestes (inférieurs à 100% des plafonds HLM)[48]. Et les situations de précarité des ménages mulhousiens sont les plus nombreuses dans le parc privé dégradé.

Comme le remarquait la Fondation Abbé Pierre, à l'occasion du congrès de l'USH (septembre 2014), alors que les logements construits durant les Trente Glorieuses offrent des loyers accessibles, les locataires des HLM construits depuis 15 ans doivent payer des loyers qui sont souvent supérieurs aux plafonds APL. Ceci n'est pas seulement vrai pour les

[46] AURM, La lettre d'information du programme local de l'habitat 2012-2017, septembre 2014
[47] PLANETE 68, Action soutien à la production neuve en BBC, programme opérationnel 2014-2020
[48] Observatoire de l'habitat du Haut-Rhin, Le marché locatif privé en 2013

logements "intermédiaires", dits « PLS » : 81 % des loyers PLUS et 46 % des loyers PLAI, pourtant censés être "très sociaux", sont au-dessus des plafonds APL, et donc mal pris en charge par ces aides. Ainsi, même les loyers des logements les plus sociaux récents sont trop élevés pour les ménages défavorisés.

Au regard de ces réalités et d'autres questions (comme la vacance importante), il est nécessaire de mieux connaître la situation des locataires, les problèmes qu'ils rencontrent mais aussi leurs besoins, leurs attentes et leurs capacités d'être acteurs, afin de permettre des stratégies d'intervention adaptées, au plus proche des réalités vécues. Dans le cadre de l'évaluation du Programme de Rénovation Urbaine (PRU) de la ville, l'un des points faibles relevés a été la connaissance du peuplement des quartiers prioritaires, en raison notamment de l'absence d'une stratégie partagée entre les bailleurs et la ville. Un travail est en cours (Ville, m2A, AREAL et bailleurs sociaux) avec l'appui de l'AURM afin de mieux connaître les habitants du parc social.[49] **Il serait pertinent d'y associer des acteurs associatifs (associations de locataires ou du cadre de vie, services de prévention, centres sociaux, etc.), qui ont une bonne connaissance des réalités des quartiers et de leurs habitants.**

L'amélioration du parc social

Afin de concevoir une stratégie de réhabilitation et d'engager les travaux nécessaires, une étude énergétique a été réalisée par l'AREAL en 2011 sur le parc HLM alsacien. Elle fait état de 38 000 logements sociaux énergivores en Alsace. 27 800 logements sont concernés par le Grenelle[50] (classés en E hors électrique, F, G) et devraient bénéficier d'une réhabilitation lourde. m2A représente 21% du parc alsacien et 15% du parc "Grenelle" : plus du quart des logements sociaux de m2A sont concernés. Un travail partenarial entre l'AREAL et la Région Alsace s'est développé pour réaliser un cahier des charges commun et mobiliser des crédits, notamment européens. Sur les 191 dossiers en cours en juin 2013 dans la région, 36 portent sur m2A (environ 20%)[51].

Cependant, le problème sanitaire qu'engendre la présence d'amiante dans les logements sociaux remet en cause le programme de rénovation énergétique en cours dans le parc social. A l'échelle nationale, sept logements sur dix contiennent de l'amiante. Elle est présente dans les faux plafonds, les gaines de chauffages, les revêtements de sol. Cela représente donc un enjeu de taille pour les bailleurs sociaux qui sont obligés de ralentir la rénovation énergétique de leurs logements en raison du coût financier supplémentaire que cela entraîne, même si fin 2014 l'Etat a prévu de débloquer des fonds pour le désamiantage des logements sociaux.

"Le logement social de fait"

C'est ainsi que l'on dénomme le parc locatif privé dégradé, où logent des ménages modestes, voire très modestes, et qui est alors considéré comme du logement social de fait. Les quartiers concernés sont situés dans les abords du centre ville. C'est un héritage historique de la ville industrielle et ouvrière, qui n'est pas propre à Mulhouse : Roubaix ou Saint-Etienne connaissent ce même phénomène de concentration de populations fragiles

[49] AURM, La lettre d'information du programme local de l'habitat 2012-2017, septembre 2014

[50] loi Grenelle 1 en matière de réhabilitation thermique, qui classifie les risques : les classes E,F,G présentent les plus élevés

[51] AURM, La lettre d'information du programme local de l'habitat 2012-2017, septembre 2013 et ADIL68, Note de conjoncture sur les besoins en logements des populations en difficulté, novembre 2013

dans des espaces spécifiques et le renforcement des différenciations sociales des territoires.[52]

La situation économique actuelle et les difficultés socio-économiques de nombre d'habitants accentuent le rôle de "refuge" de cet habitat. De plus, Mulhouse est un carrefour d'immigration, et les logements à prix modiques sont une opportunité pour les nouveaux arrivants ; même si plusieurs acteurs constatent que cette situation favorise aussi des pratiques de propriétaires indélicats…

A Mulhouse, la réhabilitation de ces logements est un enjeu important, relevé par la ville depuis très longtemps, avec des actions fortes entamées dans les années 1990[53], et qui s'intensifient : aujourd'hui, les quartiers concernés sont retenus comme "quartiers prioritaires" de la politique de la ville.

La rénovation du parc ancien dans m2A

Le bilan 2014 du PLH de m2A met en évidence une mobilisation pour la rénovation du parc ancien. m2A s'investit fortement dans les thématiques environnementales et plus particulièrement dans les questions d'économies énergétiques**.** A Mulhouse même, le parc très ancien et ancien (construit avant 1975) étant très important, ces travaux d'amélioration thermique et énergétique sont un objectif fort de la politique municipale, qui intervient aussi par des fonds propres.

En 2013, 478 logements privés sont rénovés et remis sur le marché, dans le cadre des aides de l'ANAH, dont :

- 225 logements rénovés thermiquement (surtout Mulhouse et le secteur sud)
- 30 logements adaptés à l'autonomie (progression depuis 2012)
- 87 logements dégradés remis aux normes d'habitabilité
- 136 logements en copropriétés aidées.

On peut observer un double mouvement :

- une baisse importante de production de logements conventionnés, en partie en lien avec la baisse des crédits délégués par l'Etat[54]
- le doublement des objectifs concernant la lutte contre la précarité énergétique, grâce au programme "Habiter mieux"[55] : de 106 à 225 logements en 1 an. Le gain énergétique moyen obtenu est bien supérieur aux 25% minimum exigés par l'ANAH pour les logements, puisqu'il est de 52%. Cela représente une économie financière conséquente pour des ménages modestes, en réduisant la facture énergétique de leur logement, et en leur permettant de gagner en confort et en qualité de vie. Il faut rappeler qu'à l'échelon départemental, 12,5% des propriétaires occupants vivent sous le seuil de pauvreté.[56]

---

[52] Yoan Miot, « Renouveler l'habitat des quartiers anciens dans le cadre de la « Politique de la Ville » : la gentrification comme horizon ? – Les exemples de Mulhouse, Roubaix et Saint-Etienne. », *Métroples,* n° 13, 2013

[53] voir J.PBAUM : *Une nouvelle approche de la politique du logement en faveur des personnes défavorisées à Mulhouse années 1990-2000* - Communication Journée d'Etude « Loger les travailleurs immigrés » 17.10.2014 - CRESAT

[54] ADIL 68, Note de conjoncture sur les besoins en logements des populations en difficulté, novembre 2013

[55] le programme « Habiter Mieux » est destiné aux propriétaires occupants aux ressources très modestes et aux propriétaires bailleurs qui souhaitent réaliser des travaux de rénovation thermiques de leur logement, sous conditions d'amélioration des performances énergétiques.

[56] ADIL 68 Note de conjoncture sur les besoins en logements des populations en difficulté, novembre 2013

m2A est dotée de trois dispositifs institutionnels qui apportent des réponses diversifiées : ce PIG, lais aussi l'OPAH-RU et l'ORI[57] qui concernent les logements très dégradés, avec choix du loyer intermédiaire privilégié par les porteurs de projet. Ce choix est motivé par la priorité donnée désormais à la réhabilitation sur la construction.[58] Reste que le loyer intermédiaire n'est pas abordable pour une grande partie de ceux qui restent aux portes du logement. Et l'implication de la collectivité s'exprime aussi par le fait d'être devenue "Point Rénovation Info Services" (PRIS), par la mise en œuvre de "je rénove BBC", et par la forte montée en puissance du programme "Habiter mieux, Louer mieux".

Le bilan pour m2A témoigne du volontarisme en faveur de l'amélioration du parc ancien existant et plus particulièrement des logements rénovés thermiquement : l'agglomération est le seul délégataire alsacien à avoir dépassé ses objectifs en 2012. Les acteurs s'inquiètent néanmoins fortement des baisses des financements de l'ANAH, au regard des enjeux socio-économiques et de l'importance des besoins.

En effet, au regard des besoins, l'offre nouvelle de logements à loyers maîtrisés reste relativement faible dans l'ensemble du département.[59] En 2012, 95 logements conventionnés ont été financés dans le Haut-Rhin : logements intermédiaires essentiellement à Mulhouse (67 sur 72) et logements conventionnés sociaux plutôt sur le territoire de compétence du Conseil Général (23 sur 28).

Il faut signaler l'engagement de nombreuses associations qui participent à des degrés divers à ce travail de mobilisation du parc privé. Cela permet, pour les publics en difficulté, de multiplier les possibilités d'accès à un logement abordable. Pour citer quelques exemples : des associations comme ALEOS obtiennent un agrément MOI (Maîtrise d'Ouvrage d'Insertion) qui leur permet de réhabiliter des logements avec l'aide de l'ANAH ; Habitat et Humanisme engagée dans l'opération IGLOO (pilotée par la ville de Mulhouse), qui associe action de formation et d'insertion, en faisant participer les futurs locataires à la remise en état des logements ; toutes les associations engagées dans diverses formes de médiation locative (APPUIS, ALSA, ACTILOG, APPART, JID etc…) ou d'accès aux droits (DAL68, CLCV, CNL…).

Leurs pratiques et leurs expertises en font des acteurs à part entière de l'habitat : elles intègrent cela dans leurs missions sociales, démontrant la pertinence d'actions conjointes dans les domaines sociaux et de l'habitat. Elles doivent de plus en plus être considérées comme des partenaires car elles participent aussi au diagnostic des problèmes, ont une connaissance fine des populations et font preuve d'initiatives ou d'expérimentations qui ouvrent de nouvelles perspectives d'action. Elles démontrent par exemple l'intérêt du logement d'insertion, sous formes de petites unités qui s'insèrent dans un voisinage, sous la condition d'un accompagnement et d'une pédagogie à réaliser, d'un dialogue avec les élus et les riverains.

[57] Opération Programmée de l'Habitat de Renouvellement Urbain – Opération de Restauration Immobilière
[58] CRH 2.4.2014 – rapport de Mulhouse Alsace Agglomération.
[59] ADIL 68, Note de conjoncture sur les besoins en logements des populations en difficulté, novembre 2013

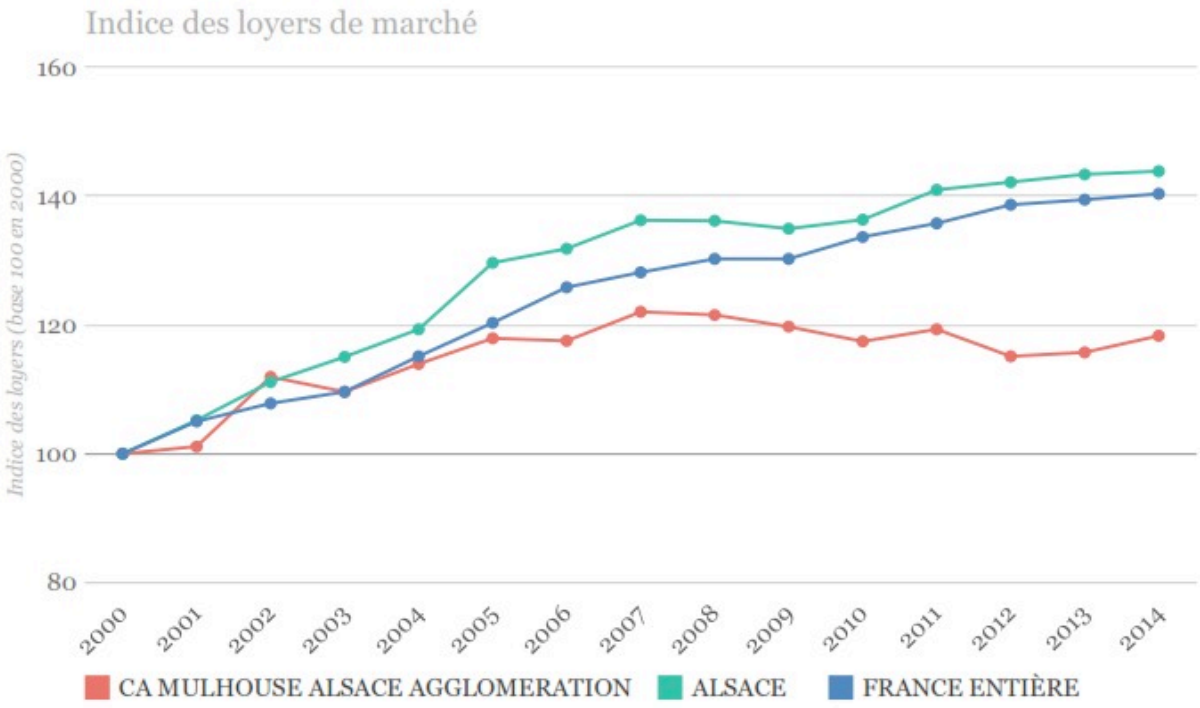
2.3 - Le marché de l'habitat

L'évolution des prix de l'immobilier

L'évolution des prix des logements dans le neuf a tendance à stagner dans le département du Haut-Rhin depuis 2 ans.[60] Dans m2A, le prix moyen des logements vendus baisse depuis 2008, notamment dans le parc ancien. En 2011, le m^2 de surface habitable d'un appartement vaut 1500€ en moyenne, il est un peu plus bas à Mulhouse, avec 1350€ le m^2 de surface habitable. Pour une maison, le m^2 vaut moins de 1900€.[61]

Les niveaux de loyer dans le parc privé sont de l'ordre de 8,3€ le m^2 pour un appartement en 2013, à Mulhouse même il est un peu plus bas à 8€ le m^2. Ils sont proches de la moyenne haut-rhinoise de 8,4€ le m^2. Dans toute la région mulhousienne, il y a une tendance à la stabilité des prix des loyers dans le temps. Mais il faut noter que le niveau des loyers des appartements augmente proportionnellement à l'éloignement de la ville-centre vers les autres communes de la région mulhousienne.

On remarque de plus, en location et achat, une concurrence entre le parc récent et le parc ancien. En effet, comme l'achat ou la location dans le neuf est trop cher pour une grande partie des ménages et souvent pour les primo-accédants, ces derniers se tournent prioritairement vers le parc privé ancien.[62]



Source : CLAMEUR

Dans le parc social, le loyer moyen pour un appartement dans la m2A en 2013 est de 5,67€/ m^2. Il est plus élevé que dans la Communauté urbaine de Strasbourg (5,51€/ m^2 de surface habitable) et que dans la Communauté d'agglomération de Colmar (5,19€/ m^2 de surface habitable).[63]

[60] ADIL 68, Tableau de bord de l'habitat, 2014
[61] AURM, Transition énergétique et rénovation thermique, septembre 2014
[62] AURM, Le marché locatif privé dans la région mulhousienne en 2013, avril 2014
[63] DREAL, Le répertoire du parc locatif social 2013, novembre 2014

Un marché détendu et une baisse d'attractivité

Nous avons déjà évoqué les freins à l'accession à la propriété pour les primo-accédants, mais de nombreux acteurs constatent une atonie générale du marché, qui s'explique par une "frilosité" où se cumulent des conditions de prêts difficiles, des revenus moins assurés et une absence de perspectives. Depuis 2012, la plupart des professionnels exerçant dans la région mulhousienne ressentent une augmentation des locations dans le parc privé, dans un marché détendu où l'offre est toujours supérieure à la demande.[64] Ils constatent eux aussi, la fragilisation de la situation des locataires, avec des problèmes de solvabilité accrus.

Le parc de Mulhouse se démarque du reste de l'agglomération par des prix immobiliers bas et une faible attractivité pour les investisseurs et promoteurs.

Le foncier

L'Alsace est une des régions françaises consommant le moins de foncier pour la construction de logements. Selon les analyses du bilan 2014 du PLH, l'agglomération se caractérise par une consommation raisonnée de la ressource foncière à vocation d'habitat. Le potentiel foncier est toujours suffisant pour réaliser les objectifs de construction du PLH. Et il n'est plus rare que des communes, lors de la révision ou de la modification de leur document d'urbanisme, se positionnent sur la fermeture de zones d'extension et incitent à densifier et requalifier l'existant plutôt que de consommer de nouvelles surfaces foncières.

Des acteurs remarquent que le coût du foncier dans certaines zones continue de renchérir le coût des opérations nouvelles, dans le parc privé comme dans le parc social. Et que la question foncière reste fortement liée aux mécanismes du marché.

Au final, cette analyse succincte des dynamiques socio-démographiques et du marché de l'habitat sur le territoire de m2A, met en évidence quelques dominantes. Mulhouse bénéficie d'un large parc social, compte de nombreux logements vacants et possède un parc locatif privé ancien qui nécessite des interventions importantes de remise en état. Cela explique que la politique locale en matière d'habitat s'oriente actuellement plus en faveur de la réhabilitation du parc ancien (public et privé) que de la construction neuve.

Dans m2A, la situation est plus nuancée et les études en cours devront permettre d'actualiser les orientations nécessaires : les travaux du nouveau PLH prendront en compte les évolutions de la demande, de la population et du contexte local.

La situation de grande précarité de nombreux habitants et ce que l'on observe comme cumul de difficultés de certains publics dans certaines zones, demande d'adapter davantage encore les offres de logement aux besoins des personnes qui ont des difficultés d'accès et de maintien dans le logement.

[64] AURM, le marché locatif privé dans la région mulhousienne en 2013, avril 2014

CHAPITRE 2 :
LA PROBLEMATIQUE DU MAL-LOGEMENT

Ce chapitre se recentre sur les difficultés vécues par les ménages, à partir des cinq catégories du mal-logement définies par la Fondation Abbé Pierre. Il tente de cerner leur spécificité dans m2A et la Région mulhousienne :

- l'absence de domicile personnel
- les difficultés d'accès au logement
- les mauvaises conditions de logement
- les difficultés de maintien dans le logement
- le blocage de la mobilité résidentielles et l'assignation à résidence

1 - l'absence de domicile personnel

"L'exclusion du logement est une des plus destructrices pour l'individu. Privé d'un chez-soi, il est menacé dans son intégrité physique et morale, dans sa santé comme dans ses capacités de relations. Sans même parler de trouver un emploi, être vêtu, se reposer, se nourrir deviennent des exploits quotidiens"[65].

L'étude publiée par l'INSEE en novembre 2014 est sans appel : entre 2001 et 2012, le nombre de sans-domicile a augmenté de près de 44% dans notre pays. Les interpellations du monde associatif se succèdent : l'intensification de la pauvreté se traduit par des situations dramatiques, inhumaines, malgré les mesures mises en place ces dernières années.

Nous avons vu combien l'augmentation de la précarité touchait aussi notre région et le territoire de m2A. L'absence de domicile personnel se traduit par des situations très diverses, qui recouvrent toutes des réalités sociales alarmantes : des personnes ou ménages vivant à la rue, recourant aux structures d'hébergement, cherchant des solutions très précaires (squat, caravane, hébergement chez un tiers etc…). Il est difficile de quantifier le nombre de personnes concernées, et c'est de plus en plus difficile, vu le nombre de personnes qui ne font plus appel à un dispositif, ou n'y trouvent pas de place. Grâce à certains indicateurs ou études, ainsi que l'activité et les constats des nombreux acteurs du secteur, il est toutefois possible d'appréhender globalement le phénomène sur le territoire de m2A.

[65] GREMION C. , « L'accès au logement social », in Serge PAUGAM (dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs* , La Découverte, Paris, 1996, p. 519

L'offre en accueil et hébergement :
Nombre et localisation des places d'hébergement sur le département au 31.12.2014 (source DDCSPP)

	TOTAL	MULHOUSE	M2A	Reste du Ht RHIN
CHRS insertion	359	217	35	111
Stabilisation	209	94	6	109
Urgence	133	73	11	43
ALT avec AS	406	296	15	95
ALT seule	159	127	13	19
	1266	807	80	377
		64%	6%	30%

Les places en maisons relais (gérées par ALSA, APPART et l'Armée du salut) sont pour Mulhouse de 111, pour m2A de 15, ce qui représente un peu plus de la moitié des places dans le Haut-Rhin. ALEOS, ACCES et ADOMA gèrent 902 places en résidences sociales dans la ville centre et 29 à Illzach (plus de 77% des places du Haut-Rhin).[66] Et on compte également 436 places en foyers à Mulhouse et 98 à Riedisheim gérées par ADOMA et ALEOS (70% du département).

Au regard de toutes ces données, Mulhouse concentre les 2/3 de l'offre départementale.

La saturation des dispositifs, de l'urgence à l'insertion

Malgré l'accroissement du nombre de places d'hébergement, notamment dans le Haut-Rhin dans le cadre du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, le dispositif est actuellement saturé.

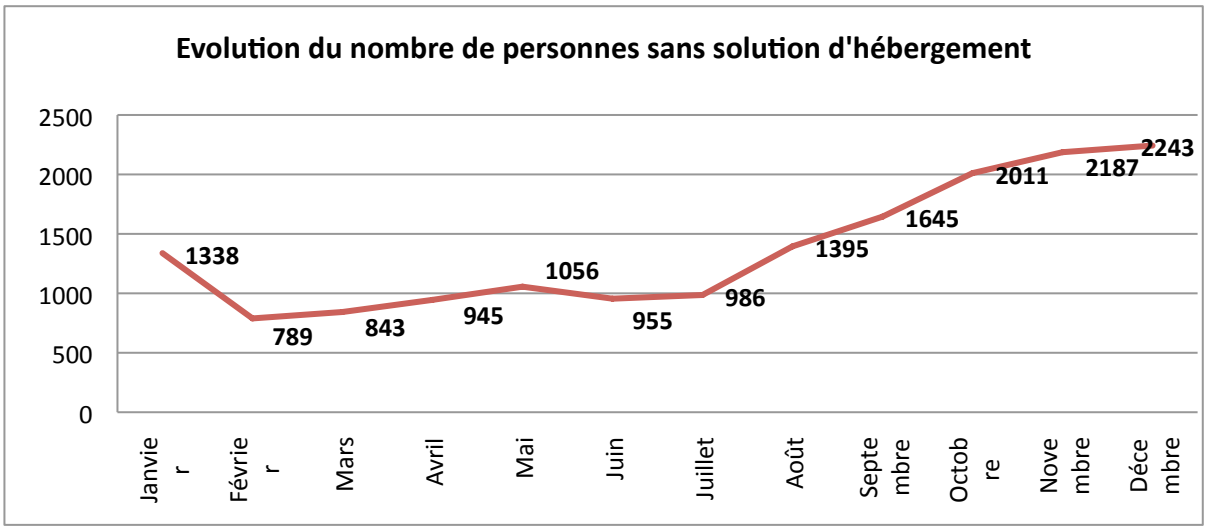
Il en est de même pour l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile. Le nombre de places du pôle asile en CADA – ATSA – HUDA,[67] est de 413 à Mulhouse (49% du département) et 436 pour le reste du département (51%).

A SURSO, service d'urgence sociale, dès 2013, on constatait que la fréquentation moyenne avait augmenté de 105% en 2 ans, alors que le nombre de personnes accueillies avait augmenté de 35% : les personnes restent plus longtemps présentes à SURSO, du fait du manque de solutions d'hébergement.

Les chiffres du 115 témoignent de cette saturation : 7 000 personnes ont appelé ce numéro d'urgence en 2012 (dont 43,4% accompagnées d'enfants).[68] L'augmentation du nombre de personnes est conséquente en 2013[69] (8 107 personnes). Si en 2014 le nombre baisse à 6 019, cela est dû au fait que, depuis mars, les demandeurs d'asile sont tenus d'être enregistrés d'abord à l'OFII, et que tous ne font pas ensuite appel au 115.

[66] DDCSPP
[67] DDCSPP 2015 - ATSA : Accueil Temporaire Service de l'Asile – HUDA : hébergement d'urgence demandeurs d'asile – CADA : centre accueil des demandeurs d'asile
[68] ADIL68, Note de conjoncture sur les besoins en logements des populations en difficulté, novembre 2013
[69] ACCES Mulhouse

Parmi les demandeurs, on compte plus d'hommes que de femmes (60 et 40%), 1/3 de personnes seules, 1/5 de familles monoparentales et 1/3 de familles (dont 60% accompagnées d'enfants). Parmi les enfants, 1/3 sont mineurs, et on compte 15% de jeunes de 18 à 24 ans. Certaines formes de pauvreté s'accentuent : jeunes isolés, travailleurs pauvres et personnes de plus de 60 ans. Dans la note de conjoncture du PDALPD de 2014[70], l'ADIL met en évidence qu'en France, ¼ des sans-domicile travaillent mais n'arrivent plus à faire face aux dépenses contraintes de logement à cause d'un travail précaire et peu qualifié. Se pose aussi la question des solutions pour les personnes souffrant d'un handicap psychique.



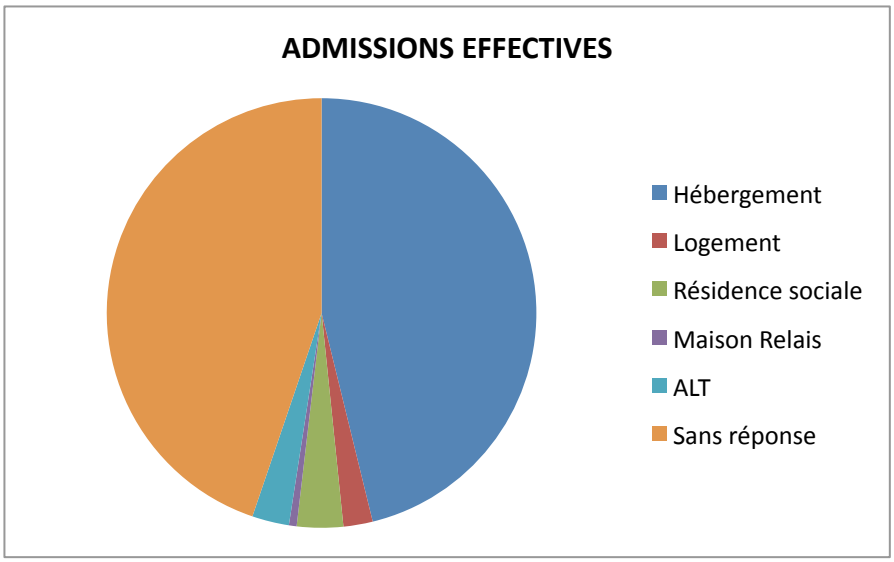
Source ACCES Mulhouse 2014

D'autres indicateurs soulignent la saturation des dispositifs : dans le cadre du dispositif hivernal, 1169 personnes en 2013 et 1937 personnes en 2014 ont bénéficié de nuits d'hôtel (soit 38 474 nuitées).

Le SIAO insertion[71], en 2013, compte 45% de non-réponses en termes d'orientation vers un hébergement, dont les 2/3 dues à un manque de places. Les demandeurs sont pour 75% des personnes isolées, avec une majorité d'hommes mais une augmentation sensible des femmes. 38% sont des jeunes de 18 à 25 ans avec une hausse des jeunes de 18 à 21 ans. 59% des personnes sont sans ressources.

Les solutions proposées sont à 80% un hébergement, à 20% logement (logement autonome ou logement accompagné). Les hommes isolés rencontrent plus de difficultés pour accéder à une place dans une structure d'hébergement, également dans le dispositif d'hébergement d'urgence.

[70] ADIL68, Note de conjoncture sur les besoins en logements des populations en difficulté, novembre 2014
[71] SURSO Mulhouse



Les acteurs de l'urgence et de l'insertion constatent que l'ensemble de la chaîne, de l'accueil à l'insertion, est paralysée. En hébergement tout est plein, les résidences sociales ont un taux d'occupation jamais atteint (99,5%), des dizaines de personnes restent en attente dans le dispositif SIAO insertion, les personnes qui accèdent à un hébergement ou un logement d'insertion y restent plus longtemps, faute de solution en logement : sans emploi, pas d'insertion durable.

Pourtant, Mulhouse est une ville où la vacance est importante : ce n'est pas tant le manque en nombre de logements qui bloque les solutions, que la solvabilisation des personnes ou l'état des logements, l'absence de garanties pour le propriétaire…., ou encore la grande précarité qui fait obstacle à l'autonomie et demande un accompagnement soutenu.

La Préfecture et la DDCSPP souhaitent une orientation plus rapide vers le logement, mais il y a de réels problèmes de solvabilisation et des besoins d'accompagnement.

Le nombre de personnes sans solution d'hébergement ne cesse d'augmenter. Depuis l'automne 2014 la situation s'est encore aggravée : l'opérateur du 115 (ACCES) constate une augmentation des appels sans davantage de solutions. Il est fréquent depuis janvier 2015 que vers 11h du matin, il n'y ait déjà plus de places. Le 115 refuse jusqu'à 118 personnes certains jours. Cela décourage les demandeurs qui sont nombreux à ne plus appeler : sans qu'on puisse les dénombrer, ils s'ajoutent à tous ceux qui sont sans solution. Comment vivent-ils ? En squat, dans la rue ou hébergés parfois chez un proche.

Face à des situations de détresse absolue du public concerné, les équipes de travailleurs sociaux alertent sur les situations paradoxales auxquelles elles sont soumises, entre leur mission d'accueil, d'orientation et d'accompagnement social et l'inadaptation des dispositifs au regard des besoins des publics. La presse locale[72] a relayé cette situation contraire au droit, qui pousse de nombreuses personnes à survivre dans des conditions inhumaines. Par exemple, SURSO, Boutique Solidarité, a pu accueillir plus de 200 personnes certains jours en janvier 2015. Les chiffres n'ont cessé d'augmenter depuis un an. Des

[72] Articles de L'ALSACE des 17, 22 et 28 janvier 2015

dizaines de personnes sont parfois à la rue le soir. Les dispositifs d'aide alimentaire ne font plus face au nombre de demandeurs, et plusieurs partenaires constatent que de nombreuses personnes n'y ont plus accès. Même si elle s'est aggravée, cette situation n'est pas nouvelle, et a déjà fait l'objet d'alertes répétées par les associations les années passées, comme ce fut le cas pour l'aide alimentaire, ainsi que l'avait constaté le PDALPD en 2013[73].

Les acteurs de l'urgence déplorent que le dispositif hivernal qui permet d'ouvrir des places supplémentaires par grand froid, corresponde encore à une gestion « au thermomètre », sans continuité de mise à l'abri et qu'il soit activé trop tard. La FNARS dénonçait récemment au plan national que l'hébergement hôtelier reste, encore et toujours, "la principale variable d'ajustement, avec une hausse de 73 % des orientations vers des chambres d'hôtel par rapport à décembre 2013", et en rappelant que "cette hausse des propositions d'hébergement temporaire ne parvient pas à répondre à une situation qui demeure très critique." (…) Les associations réaffirment l'urgence de "proposer des alternatives à ce modèle qui a prouvé son échec et qui accentue l'exclusion des personnes sans abri".[74]

Par ailleurs, l'exigence de la loi ALUR (ne pas laisser des personnes en hôtel sans solution à la sortie) s'est accompagnée d'un redéploiement à moyens constants, ce qui ne permet pas de satisfaire les besoins de mise à l'abri.

Tout ce fonctionnement déroge au droit à un accueil inconditionnel en hébergement d'urgence de toute personne sans abri en situation de détresse (article L.345-2-2 CASF). Cela concerne notamment les demandeurs d'asile déboutés. Comme nous le soulignions déjà l'an dernier[75], la part des étrangers (notamment demandeurs d'asile, réfugiés et déboutés) parmi les sans-domicile a augmenté ces dernières années, passant dans le Haut-Rhin de 38% à 52% en 2012.[76] Ils sont nombreux aujourd'hui à ne pas accéder à un hébergement d'urgence, notamment les personnes déboutées ou demandeurs d'asile, ainsi que les hommes isolés, qui rencontrent plus de difficulté que les familles, bien que celles ci ne soient pas épargnées.

Ce manque de solutions d'hébergement ou de logement n'est pas propre à Mulhouse ou à m2A : cet aspect de la crise du logement est national. Il a été dénoncé de façon insistante par de nombreuses associations, et notamment par la FNARS, lors de ses assises du 15 janvier 2015, en proposant un "pacte" pour sortir de l'urgence, et par la Fondation Abbé Pierre lors de la rencontre sur le 20ème rapport du mal-logement le 3 février 2015. A ces occasions, la ministre du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité a annoncé un plan triennal de réduction des nuits hôtelières et de financements de solutions alternatives, en "demandant aux préfets d'organiser des réunions de concertation avec l'ensemble des acteurs associatifs afin d'anticiper la fin de l'hiver et de permettre le maintien dans l'hébergement du plus grand nombre". La ministre s'est également engagée à développer l'intermédiation locative et des dispositifs d'accès au logement pérenne.[77]

---

[73] ADIL68, Note de conjoncture sur les besoins en logements des populations en difficulté, novembre 2013
[74] ASH 14 janvier 2015 – baromètre du 115, décembre 2014 : « la FNARS déplore une nouvelle hausse du recours à l'hébergement hôtelier »
[75] Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France : Alsace, un éclairage régional*, 2014
[76] ADIL68, Note de conjoncture sur les besoins en logements des populations en difficulté, novembre 2013
[77] Communiqué de presse du ministère le 15 janvier 2015

A l'échelon local, les solutions à ce problème sont discutées, et le débat tourne autour de l'afflux des demandeurs d'asile, de la baisse des financements publics et des responsabilités partagées ou non entre la ville centre et les communes de m2A, ou entre les différents financeurs.

En solution d'urgence, un abri de nuit a ouvert à Mulhouse en janvier, mais au-delà de cette solution provisoire et limitée en nombre, il conviendrait de retenir la demande de la ministre consistant à réaliser une analyse partagée entre acteurs et décideurs afin de construire les conditions de solutions dignes et pérennes.

Il faut aussi souligner la méconnaissance de ces publics, dont beaucoup, comme nous l'avons vu, échappent aux statistiques des dispositifs, et sont également l'objet de stéréotypes. Ils sont, de l'avis de diverses instances, une zone d'ombre des politiques locales de l'habitat, qui mériterait plus de lumière : entendre les acteurs, faire participer les intéressés, entreprendre des études ciblées, afin de promouvoir les réponses à apporter à ces personnes souffrant trop souvent d'un déni de dignité. Une étude est en cours, dans le cadre du SIAO 68, pour parvenir à une connaissance plus fine des points de rupture vécus par des personnes très désocialisées, qui sont souvent perçues comme "incasables", et pour adapter les solutions appropriées : l'étude se fondera sur l'analyse de parcours au plus près des réalités vécues.

2 - Les difficultés d'accès au logement

Vu le taux de vacance sur le territoire de m2A, dans le privé comme dans le public, on pourrait penser que l'accès au logement en est facilité. Pourtant de nombreuses difficultés persistent, selon le type de demande et les caractéristiques des demandeurs.

La demande de logement social

Au 31 décembre 2013, un tiers de l'ensemble des demandeurs de logement locatif social alsaciens sont dans le Haut-Rhin. Parmi ces demandeurs, plus de 40% sont issus de m2A. Un peu plus de la moitié des demandes de m2A concernent la ville de Mulhouse.[78]

Nombre de demandes m2A (source AREAL)

Date édition statistique	Demandes internes	Demandes externes (hors parc HLM)	Total
01/01/12	2192	4316	6508
01/01/13	2185	3621	5806
01/01/14	2373	3632	6005
01/01/15	2484	3681	6165

La demande est stable, avec une légère progression depuis 2013. Près de 6 demandes sur 10 sont issues de personnes ne vivant pas dans le parc HLM.

[78] AURM- la lettre d'information du PLH 2012-2017 – septembre 2014

Dans m2A, le délai d'attente moyen d'une attribution d'un logement social est de 7,5 mois en 2014, chiffre qui accuse une légère baisse (7,9 en 2012 et 7,6 en 2013)[79]. Alors que l'ancienneté moyenne de la demande est de 15 mois dans le Haut-Rhin et 18 mois en Alsace.[80]

La proportion des attributions est de 40% en 2014 dans le Haut-Rhin (3 892 attributions pour 9 581 demandes soit un ratio de 2,46 qui détermine un niveau de tension en deçà de celui du Bas-Rhin qui est de 4,51)[81]. Dans m2A, fin 2014, sur 6 229 propositions de logements, il y a eu 2 733 attributions réalisées, soit près de 44%.

Mais la mobilité des locataires en Alsace est légèrement supérieure à la moyenne nationale. La proportion de logements ayant fait l'objet d'un emménagement est de 11% et la proportion dans m2A est supérieure : 12,3% (11,8% en 2011).[82]

Certaines catégories de personnes se heurtent plus fortement à des difficultés d'accès au logement, comme le signale l'analyse de la demande.

Sur l'ensemble de l'Alsace on constate une paupérisation réelle des demandeurs : 75 % des demandeurs sont éligibles au logement très social (PLAI), et 34 % sont des personnes seules et 27 % sont des familles monoparentales.[83]

Dans m2A, 68% des demandes qui proviennent de ménages éligibles au PLA-I.[84] Les ménages souhaitant aller dans le parc HLM sont un peu moins souvent des personnes seules que dans l'ensemble de la région (31%). Les familles monoparentales représentent quant à elles aussi près de 27%.

Si les jeunes de moins de 26 ans représentent 11% des demandeurs, les ménages de 26 à 35 ans en représentent 30%. Et 1 demandeur sur 5 a plus de 55 ans.

Parmi les motifs de la demande, diverses formes de précarité sont significatives : 1 demandeur sur 5 est sans logement ou en hébergement ou dans un logement insalubre. Plus de 15% des demandes sont dues à une expulsion ou de l'insolvabilité. Et 1 demandeur sur 5 n'a aucun revenu.

Quant au type de bien recherché, les petits logements (du T1 au T2) représentent plus du tiers de la demande au 1er janvier 2015, et près de 60% des demandeurs souhaitent des 3 ou 4 pièces.[85]

La proportion de demandeurs éligibles au PLA-I et le nombre des demandes prioritaires (liées notamment à la saturation des dispositifs d'hébergement) exigent que les bailleurs soient en capacité de proposer des logements à loyers abordables. Cette précarisation des ménages au sein du parc social, avec de nouveaux arrivants aux profils très fragiles interpelle sur le nécessaire accompagnement social de certains de ces ménages, qui est un investissement nécessaire et mériterait d'expérimenter des formes collectives et participatives fondées sur les compétences de ces personnes.

---

[79] AREAL
[80] Système national d'enregistrement 30 juin 2014
[81] Système national d'enregistrement 30 juin 2014
[82] *:* Le répertoire du parc locatif social 2013, paru en novembre 2014
[83] AREAL, La demande de logement social en Alsace. Chiffres clés 2013, 2014
[84] AURM- la lettre d'information du PLH 2012-2017 – septembre 2014
[85] AREAL

En dehors de la ville centre, il est utile d'observer quelles sont les difficultés d'accès de nombre de ménages à un logement social abordable, avec souvent d'autres problèmes associés, comme l'éloignement des services et des transports en communs.

Des associations soulèvent également la question des attributions de logements sociaux pour des demandeurs qui vivent douloureusement les délais d'attente ou les refus successifs. Cela pose la question des politiques d'attributions de Hlm : la loi ALUR préconise des plans partenariaux de gestion partagée de la demande sociale et d'information des demandeurs, qui permettraient de connaître l'évolution de la demande et des réponses à partir de critères élaborés. On constate une résistance à expérimenter cette mesure dans m2A.

Dans le marché détendu qui caractérise le marché immobilier de m2A, subsistent donc des secteurs de marché "tendus" : c'est le cas dans le parc social pour les personnes à faibles revenus, même si différentes actions de médiation associatives se font en partenariat avec les bailleurs. En effet, SURSO remarque que "les informations échangées avec les bailleurs sociaux ont également permis de démontrer que le public sortant des structures d'hébergement ne présente pas plus de problèmes d'impayés que la moyenne départementale".[86]

C'est aussi le cas dans le secteur privé, où même si de nombreux propriétaires sont sécurisés par l'accompagnement associatif de locataires fragiles, on manque de propriétaires prêts à s'engager dans l'intermédiation locative, par crainte des risques locatifs. Malgré la vacance, les associations ne trouvent pas assez de logements correspondant aux situations les plus vulnérables. Les difficultés semblent plus grandes pour les familles très modestes que pour les personnes isolées. Reste aussi la question de la solvabilisation, malgré les aides au logement et le soutien des services de la ville à différentes associations.

Une catégorie en difficulté d'accès et de maintien dans le logement : les jeunes

On a vu en début de rapport comment cette catégorie de population peut cumuler fragilité sociale, difficulté d'accès à l'emploi et absence de ressources. Déjà en 2007, le CESER analysait que : "la mobilité et la perméabilité des statuts (étudiant, apprenti, stagiaire, salarié, chômeur…) engendrées par le morcellement des parcours d'accès à l'emploi rendent complexe la mise en œuvre de dispositifs répondant à leurs besoins".[87] Et les jeunes sont nombreux à Mulhouse : entre 25% et 43% de la population, selon les quartiers, avec une majorité de quartiers à plus de 30%.[88]

L'étude réalisée par le Conseil de Développement de la Région mulhousienne en 2013,[89] dénonce le parcours du combattant nécessaire pour s'insérer, lorsqu'on est une personne défavorisée, et a fortiori très souvent un jeune aujourd'hui. "L'explosion de la pauvreté chez les jeunes dépasse aujourd'hui 20% chez les moins de 25 ans. (…) Ce qui doit nous préoccuper, c'est l'inscription de cette situation dans la durée. L'acquisition d'un emploi stable est, pour une partie importante de la jeunesse si longue, qu'elle va générer des situations de pauvreté significative. C'est la persistance de la précarité de l'entrée dans

[86] SURSO, Bilan SIAO insertion 2013
[87] CESER Alsace, Portrait de la jeunesse en Alsace, 2007
[88] AURM, Région mulhousienne : le territoire en quelques cartes, janvier 2015
[89] CDD Région mulhousienne - *Quelles réponses à la précarité sur notre territoire ? Regard posé sur les jeunes - 2013*

l'emploi qui entraîne la pauvreté".[90] Or l'emploi précaire devient la norme pour eux. De plus des acteurs constatent qu'une partie des jeunes échappent aux dispositifs de recherche d'emploi ou d'aides : ils semblent nombreux à ne pas s'inscrire au chômage, ou à ne pas utiliser les missions locales, ce qui fausse les statistiques et entraîne une invisibilité d'une part de la jeunesse en difficulté.

Du fait des délais de recherche, des niveaux de loyers, des garanties demandées, le marché du logement apparaît en décalage avec les besoins des jeunes d'accéder à un logement rapidement et à un prix abordable. Une récente étude de l'INSEE[91] montre qu'en Alsace, l'accès au logement des jeunes est souvent rendu difficile pour des raisons financières et d'accès à l'emploi. La moitié des jeunes de 18 à 29 ans inactifs ou en recherche d'emploi vivent chez leurs parents. Ils sont 38% dans ce cas quand ils ont un contrat à durée limitée, et 24% quand leur contrat est sans limite de durée. Par rapport à l'ensemble de la métropole, les jeunes alsaciens en emploi restent plus longtemps au domicile de leur parent (4 points d'écart). Pour eux, des revenus garantis ne suffisent donc souvent plus pour disposer de son propre logement.

A l'échelle de l'Alsace les jeunes (isolés ou en couple avec ou sans enfant) sont majoritairement locataires dans le parc privé (deux fois plus souvent que le reste de la population). Les moins de 30 ans représentent 28% des demandeurs de logement social et 1/3 des attributions.[92]

En France, de façon globale, les jeunes de 18 à 25 ans sont deux fois plus nombreux (10%) à payer avec retard leur loyer et 22% ont des découverts bancaires. Au vu des données les concernant, on peut penser que la même tendance se constate dans la région.

Les solutions sont encore plus difficiles pour les jeunes en grande précarité ou en rupture qui s'adressent au 115 et à d'autres structures d'accueil et dont le nombre est en augmentation. Ils sont dans des situations telles que : sortie de structure d'aide à l'enfance à 18 ans, jeunes en rupture familiale, parcours chaotiques, rupture de liens sociaux, etc.

En 2012, SURSO a réalisé une étude portant sur un projet d'accompagnement des jeunes en précarité et en rupture[93], face à la saturation des dispositifs d'hébergement ou à leur inadaptation à ce public. L'association a depuis mis en place un accompagnement spécifique, par étapes, de l'urgence à l'insertion, avec un accompagnement global et adapté, grâce à un partenariat actif (mission locale, service accès aux soins de santé de l'hôpital, FAJ et FSL). L'action d'intermédiation locative est dirigée autant vers la sécurisation des propriétaires que vers les jeunes pour développer leurs compétences de vie autonome dans leur parcours vers et dans le logement.

D'autres initiatives existent, comme celle d'APPUIS, qui a conçu un accompagnement en réseau pour développer l'autonomie des jeunes, tout en créant une passerelle entre les structures de l'aide à l'enfance (CG68) et les structures pour adultes, afin de limiter le risque de rupture.[94]

Pour pallier à la dissolution de l'association Logement Jeunes 68 en 2013, un des acteurs importants œuvrant à l'accès au logement, le Conseil Général s'est vu confier par le

---

[90] L.RICHARD (membre du CDD Région Mulhousienne) – *Mulhouse est une ville jeune* – Annuaire Historique de Mulhouse – tome 25 - 2014
[91] INSEE Analyses Alsace n°9, janvier 2015
[92] INSEE Analyses Alsace n°9, janvier 2015
[93] SURSO et ISSM, avec le soutien du Conseil Général, de la CRES et de la DDCSPP, Pour un nouveau mode d'accompagnement des jeunes en précarité et en rupture, février 2012
[94] PDALPD 68 Infos n°5, janvier 2015

comité responsable du PDALPD la conception et la mise en œuvre partenariale d'un nouveau dispositif départemental actuellement à l'étude et qui devrait voir le jour en 2015. [95]

Le DALO

Après une forte hausse entre 2011 et 2012 dans le Haut-Rhin[96] (133 recours déposés en 2011 et 260 en 2012, dont 212 recours logement et 48 recours hébergement), le nombre de recours baisse sensiblement, alors qu'il augmente dans le reste de l'Alsace.

recours Dalo

	Total Haut-Rhin	m2A	% m2A
2012	260	156	60%
2013	201	92	45%
2014	199	85	42,7%

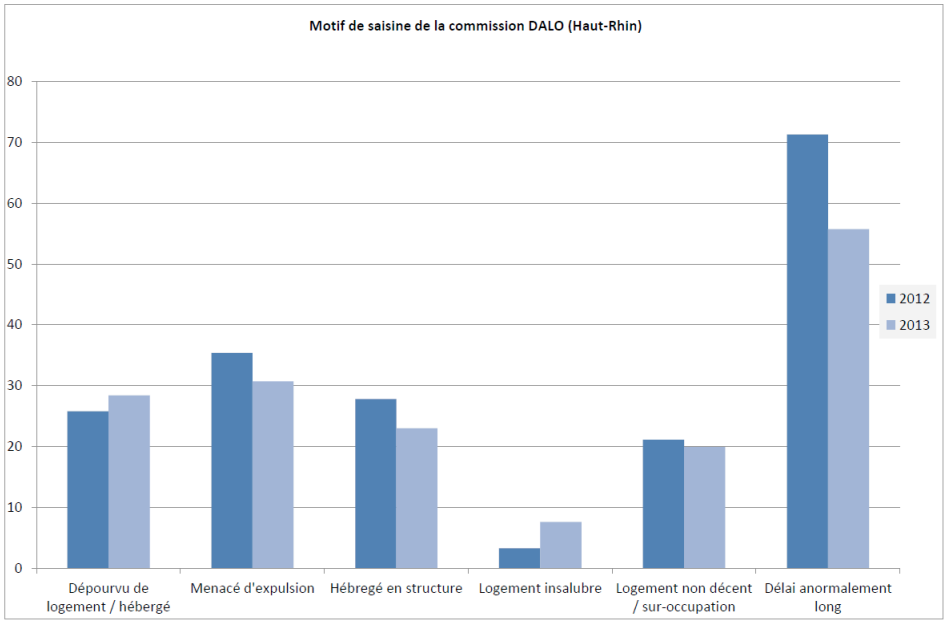
Source DDCSPP du Haut-Rhin

Comment expliquer la baisse des recours DALO, dans un contexte de précarisation ? La préfecture met en évidence une forte mobilisation des bailleurs sociaux en amont et en aval de la demande, néanmoins ce phénomène mériterait une analyse plus approfondie.

En ce qui concerne les décisions : en 2013, seules 42% des demandes ont été déclarées prioritaires, et 45% en 2014. Les recours hébergement sont peu nombreux (6 en 2013 et aucun reconnu prioritaire, 2 au premier semestre 2014).

Les motifs de recours sont stables d'une année à l'autre: 1/3 de personnes menacées d'expulsion, 1/4 de personnes dépourvues de logement et/ou hébergés chez des particuliers (en augmentation), 1/4 de personnes hébergées en structure de façon continue.[97]

Motif de saisine de la commission DALO :



Source : commission DALO 2014

[95] Service habitat et solidarités territoriales CG68, BP2014
[96] ADIL 68, Note de conjoncture sur les besoins en logements des populations en difficulté, novembre 2013
[97] DDCSPP

Il faut noter la baisse des motifs pour délai anormalement long, même s'ils représentent encore plus de la moitié des motifs de demandes : près de 56% en 2014 contre 70% en 2012[98]

Concernant le profil des candidats dans le Haut-Rhin, on constate une baisse des demandes de personnes de moins de 24 ans et une progression importante entre 2012 et 2013 de familles monoparentales (près de 29% en 2012 et plus de 36% en 2013). La majorité des personnes sont de nationalité française (63%). Une forte majorité des demandeurs a des ressources déclarées inférieures à 1 SMIC net annuel et c'est un phénomène en augmentation ; 45,5% ont entre 0,5 et 1 SMIC net annuel en 2013.[99]

Le taux de relogement dans le Haut-Rhin est de 79,8%, contre 46,1% sur la France entière.

Par ailleurs un débat existe sur la question des refus de propositions de relogement qui se monte à 25% en 2013. Une étude a été menée en 2012 sur ce sujet et il apparaît que le motif le plus souvent invoqué est l'environnement (près de 1/2) ou l'absence de réponse (1/3). Or, un tiers des refus concernent des personnes reconnues prioritaires au titre d'une menace d'expulsion. Ici également une étude qualitative permettrait d'affiner les proportions chiffrées : se pose la question du renforcement du travail de prévention, comme nous le verrons plus loin en ce qui concerne le problème des expulsions.

3 - Les personnes contraintes de vivre dans de mauvaises conditions de logement.

Disposer d'un logement personnel n'est pas toujours une garantie de vivre dans de bonnes conditions. La Fondation Abbé Pierre a toujours été attentive aux mauvaises conditions de logement, d'autant plus que celles-ci concernent souvent des personnes peu visibles par les institutions. Dans le contexte actuel, certains ménages renoncent à des conditions d'habitat décentes et finissent par accepter toutes sortes de "solutions" inconfortables et indignes.

Les mauvaises conditions de logement regroupent différentes problématiques : l'état du logement en tant que tel, la précarité énergétique, le surpeuplement. Cela fait aussi référence aux ressources des ménages leur permettant ou non de vivre dans des conditions décentes. Ainsi le niveau de vie détermine le lieu d'habitation et la qualité du logement auxquels les ménages peuvent prétendre, qu'ils soient locataires ou propriétaires occupants.

Comme cela apparaît plus haut, l'enjeu de la rénovation porte avant tout sur le parc privé ancien dans m2A, où sont développées de multiples actions. Dans le parc social, les programmes de rénovation urbaine sont effectifs depuis des années, et il y a un engagement fort en matière de réhabilitation énergétique.

Il est difficile d'évaluer avec précision le nombre de logements indignes, insalubres, dégradés, surpeuplés mais aussi le nombre de personnes vivant dans de mauvaises conditions de logement. En 2013, 1,7% des résidences principales sont sur-occupées dans le

[98] ADIL 68, Note de conjoncture sur les besoins en logements des populations en difficulté, novembre 2014
[99] *Ibid*.

département, et on observe un taux de sur-occupation supérieur à cette moyenne dans trois zones urbaines, dont celle de Mulhouse (2,5%).

L'habitat indigne[100]

En 2014 on estime à 8 700 le nombre de logements indignes dans le Haut-Rhin, dont plus de 40% se trouveraient dans m2A. Il est difficile de dire si ce nombre augmente ou diminue, puisque seuls les logements déclarés insalubres par un arrêt d'insalubrité peuvent être réellement comptabilisés.

Le nombre de personnes occupant un logement potentiellement indigne est, quant à lui, estimé à 10 228 pour m2A, logés dans 4,5% du parc privé de l'agglomération. L'estimation est de 3 500 personnes pour Mulhouse.[101] Ces populations sont concentrées dans les quartiers péri-centraux et anciens, et sont en majorité locataires.

Les données du repérage FILOCOM du Parc Privé Potentiellement Indigne (PPPI) sont une approche empirique et pragmatique qui essaie de cerner le phénomène sans parvenir bien sûr à un repérage systématique, vue la complexité des indicateurs à évaluer.

Par ailleurs les situations d'habitat indigne font l'objet de signalements auprès des services de la ville de Mulhouse. Les situations les plus fréquemment rencontrées concernent l'humidité des logements, la vétusté des installations électriques, l'inadaptation des chauffages, l'utilisation de locaux impropres à l'habitation… et la dégradation générale des logements.

Cependant, malgré une action importante des services municipaux et m2A, les signalements restent insuffisants, parce que les locataires connaissent mal leurs droits et que les propriétaires occupants concernés sont souvent en grande difficulté sociale.

La précarité énergétique

La précarité énergétique désigne *"une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat".*[102]

A l'échelon national, un peu plus d'un cinquième des ménages sont en situation de *"vulnérabilité énergétique"*, en difficulté pour se chauffer ou se déplacer, selon une étude récente de l'INSEE,[103] qui montre aussi que la part des ménages dans cette situation varie fortement selon le territoire : relativement faible au sein des pôles urbains, elle augmente significativement lorsque l'on s'en éloigne. Ainsi, dès la couronne périurbaine, la part de ménages vulnérables dépasse en moyenne 30 %.

La question de la précarité énergétique a émergé à la fin des années 2000. Différents critères sont nécessaires pour la définir : les revenus des ménages, la qualité thermique des logements et le prix des énergies. Elle concerne avant tout les logements construits avant 1975, soit avant les premières règlementations thermiques, et donc potentiellement

---

[100] Définition de l'habitat indigne d'après la loi MOLLE du 25 mars 2009 :
« les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiments dans lequel ils sont situé, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé »

[101] *L'Alsace*, 7 novembre 2014 et DREAL Alsace

[102] Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

[103] Actualités Sociales Hebdomadaires n° 2891 du 09 janvier 2015, Un cinquième des ménages en situation de « vulnérabilité énergétique »

énergivores. Dans m2A, 22 876 logements seraient dans cette situation. La ville de Mulhouse qui s'est développée avant 1949 et sa proche couronne développée entre 1949 et 1975 sont principalement concernées par la précarité énergétique, puisqu'il s'agit d'un parc ancien (Sausheim, Illzach, Riedisheim, Rixheim, Kingersheim, Wittenheim).[104] A noter qu'il s'agit souvent de logements collectifs (de 40 à 60%). A Mulhouse[105], 13% des habitants sont en situation de précarité énergétique.

D'un point de vue humain, c'est aussi dans ce centre et dans son agglomération directe que se concentre le taux d'effort énergétique le plus fort, puisqu'une grande part de sa population - ménages pauvres et basses classes moyennes - subit une pression financière conséquente.

Au niveau départemental, les aides accordées par le FSL-énergie ont fortement augmenté entre 2006 et 2013 (de 1 542 ménages aidés à 2 666) : cela témoigne de la difficulté croissante de la population à assumer l'augmentation des coûts de l'énergie.[106] Dans m2A, 6 dossiers FSL sur 10 concernent des locataires du parc privé et 3 sur 10 des locataires du parc social. L'aide touche principalement des personnes en précarité, même si 17% sont des salariés.[107]

Nous avons vu qu'au niveau de m2A, et c'est le cas aussi pour le Conseil Général, la réhabilitation thermique des logements est un engagement fort : aux économies profitables pour les habitants s'ajoute l'enjeu de lutter contre l'apparition d'un parc de logements à deux vitesses, entre la construction neuve aux normes BBC (Bâtiment Basse Consommation) et le parc ancien mal isolé, notamment social.

Les copropriétés dégradées

Le dispositif de veille et d'accompagnement des copropriétés de Haute Alsace (COOPCO) animé par le Conseil Général a produit l'analyse suivante : "Si les problématiques liées aux copropriétés dégradées et en difficulté étaient jusqu'à présent limitées essentiellement au secteur mulhousien, une étude récente des services de l'Etat a permis d'identifier une évolution significative de la situation dans le Haut-Rhin. La progression constatée entre 2007 et 2009 est une des plus importantes (20,8 % contre une moyenne nationale de 3,7 %), dans un département relativement peuplé. Les secteurs potentiellement touchés et mis en relief par l'analyse menée ne sont plus essentiellement urbains, mais concernent désormais des territoires ruraux et périurbains, le plus souvent concentrés dans les vallées vosgiennes, et souvent couplées à des problématiques d'habitat indigne, de protection du patrimoine ou de risques technologiques. 200 communes sur 370 comptent désormais une copropriété potentiellement en difficulté, ce qui témoigne de la dispersion du phénomène".[108]

---

[104] ASPA, La précarité énergétique en Alsace, Etude exploratoire, 2012

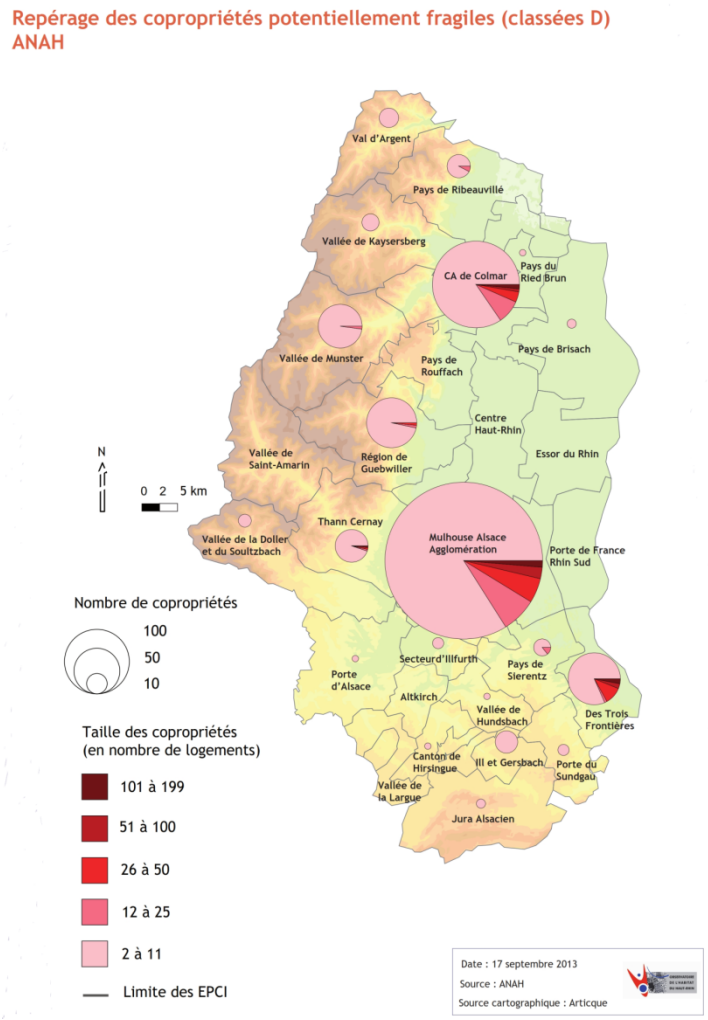
[105] AURM, Transition énergétique et rénovation thermique, septembre 2014

[106] PLANETE 68, programme opérationnel 2014-2020, CG68. Le CG inclut la rénovation énergétique dans une démarche plus large de développement économique durable

[107] AREAL - *la vacance dans le parc social haut-rhinois* – janvier 2011

[108] CG68, COOPCO - Note de synthèse / dispositif de veille et d'accompagnement des copropriétés de Haute Alsace. L'enjeu de ce dispositif partenarial qui associe les EPCI concernés, est de permettre un rétablissement du bon fonctionnement des copropriétés suivies et de rediriger ces dernières vers les dispositifs de droits communs existants.

La fragilisation des copropriétés se traduit par des retards de paiement de charges, la dégradation du bâti et la dépréciation sur le marché du logement. Les copropriétés concernées sont occupées par des propriétaires qui ne peuvent financer les travaux devenus nécessaires.



Source : ADIL 68, Note de conjoncture sur les besoins en logements des populations en difficulté, novembre 2014

C'est un enjeu important pour l'intercommunalité dans son ensemble, de par le nombre de copropriétés potentiellement fragiles repérées (594 au sein de m2A dont 494 à Mulhouse), et du nombre des communes concernées (20 sur 34). Les copropriétés en précarité énergétique sont principalement situées dans la ville centre de Mulhouse et sa première couronne développée entre 1949 et 1975 (Sausheim, Illzach, Riedisheim, Rixheim, Kingersheim, Wittenheim.)[109]

La majorité sont des petites copropriétés. La conjugaison de nombreux enjeux sociaux, techniques, énergétiques et juridiques compliquent et fragmentent l'intervention.[110]

[109] Source : ASPA, *La précarité énergétique en Alsace, Etude exploratoire*, 2012
[110] AURM – *Repérer et aider les copropriétés potentiellement fragiles* – juillet 2014

m2A met en œuvre un dispositif de repérage spécifique, à partir d'une procédure expérimentale mise en place par l'ANAH : il s'agit d'un observatoire des copropriétés qui repère le plus en amont possible, et suit l'évolution des copropriétés fragiles dans la durée, tout en coordonnant les différents outils. m2A participe au Programme Opérationnel de Prévention et d'Accompagnement des Copropriétés (POPAC) (départemental) qui a été mis en œuvre début 2014 : il est piloté par le Conseil Général, avec le soutien de l'ANAH. 8 copropriétés sont déjà intégrées au dispositif, dont certaines sur le territoire de m2A : Mulhouse, Illzach, Wittenheim.[111] D'autres dispositifs sont mobilisés avec des cibles différenciées (volet copropriétés de l'OPAH-RU ; PICO : Programme d'Intervention sur les Copropriétés des Coteaux ; PIG Habiter, Louer Mieux).

Il faut noter l'action de PROCIVIS, une SACICAP qui intervient pour soutenir des ménages qu'aucun autre dispositif ne peut accompagner, facilitant l'accès au crédit à des ménages disposant de faibles ressources (même en dessous du seuil de pauvreté), dans la réalisation de travaux d'amélioration de leur logement.[112]

L'enjeu reste important : informer et accompagner financièrement et socialement les copropriétaires, afin qu'ils se saisissent des différents dispositifs d'aide.

De plus, l'efficacité des actions dépend du développement de l'information et des conseils aux ménages concernés : c'est une volonté portée par Mulhouse et les autres communes de m2A.

Les gens du voyage

Parmi les populations de gens du voyage, on peut distinguer ceux de passage pour une courte durée, ceux qui circulent encore mais dans les périmètres du département ou de la région, et ceux qui sont sédentaires ou en passe de le devenir.

La récente actualisation du schéma départemental d'accueil des gens du voyage[113] a permis de faire un bilan des conditions d'accueil qui leur étaient proposées. Si la situation s'est améliorée ces dernières années grâce à l'implication des collectivités, le département est encore loin d'avoir répondu aux objectifs fixés.

Les aires d'accueil sont destinées au gens du voyage voulant s'arrêter pour un séjour court ou moyen. m2A a presque totalement répondu à ses obligations, malgré la fermeture de l'aire de Brunstatt en 2010, pour dégradations. L'agglomération compte 6 aires d'accueil regroupant 192 places dans les communes de Kingersheim, Mulhouse, Riedisheim, Rixheim, Wittenheim et Wittelsheim. Elles ont été aménagées dans le cadre intercommunal, ce qui a permis de réaliser des aires de plus grande capacité.

Mais il reste parfois des problèmes d'aménagement, de conception ou de qualité élémentaire des installations qui compliquent la gestion au quotidien.

L'implantation **des aires de grand passage** reste problématique dans m2A tout comme dans le reste du département malgré l'obligation légale d'accueillir les grands groupes estivaux de gens du voyage, et les préconisations du schéma départemental de réaliser deux aires de grand passage (1 au Nord et 1 au Sud du Haut-Rhin), qui ne sont toujours pas réalisées.

---

[111] Source : ADIL68, *Connaissance des besoins en logements des populations en difficulté dans le Haut-Rhin,* Note de conjoncture 2014

[112] SACICAP = Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété – PROCIVIS intervient dans le cadre de conventions avec des collectivités locales.

[113] Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage du Haut-Rhin – 2013-2018

Aussi chaque année, on constate des difficultés récurrentes liées à l'implantation illégale de gens du voyage sur des terrains non prévus à cet effet, posant des problèmes de salubrité et des conflits de voisinages avec les populations environnantes.

Le flou dans la loi (du 5 juillet 2000) relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, qui ne désigne pas clairement le titulaire de l'obligation de création et d'entretien de ces grandes aires, provoque des conflits de compétence entre collectivités. Par ailleurs les projets d'aires de grand passage provoquent aussi l'hostilité des habitants.

Depuis deux ans, m2A et le Préfet ont pris l'initiative de cofinancer un poste de médiateur de gens du voyage pour l'ensemble du département, afin d'anticiper et préparer l'arrivée des groupes. Cette initiative est saluée par les associations, car elle a permis de pallier provisoirement à la situation.

La sédentarisation des gens du voyage est un phénomène qui représente un enjeu important en Alsace, et recouvre des modes de sédentarisation variés.

Dans le Haut-Rhin, suite à l'étude d'APPONA 68 en 2008,[114] on compte 58 sites occupés par des ménages sédentaires répartis sur 35 communes soit 232 ménages ou 565 personnes (370 adultes et 195 enfants). Il arrive que ces ménages soient propriétaires d'un terrain, ou qu'ils occupent des terrains en zones non constructibles, ce qui provoque des situations préoccupantes et des conflits avec les collectivités. Il existe aussi des situations de fait, plus ou moins tolérées par les collectivités.

Le schéma départemental fait ressortir que sur m2A, selon le PLH 2012-2017, une cinquantaine de familles sont en voie de sédentarisation sur les aires d'accueil permanentes de l'agglomération et au moins une quinzaine de ménages ont adopté un mode de vie qui nécessiterait d'engager des réflexions sur une autre forme d'habitat, et ce à partir d'une étude vérifiant ces données, et permettant une analyse plus fine de leur situation. Par ailleurs, on compte quelques situations préoccupantes de familles manouches sédentarisées vivant dans des conditions précaires : souvent des installations sans eau, sans sanitaires, sans électricité, mêlées parfois à des problématiques sociales et psychologiques fragiles.

Il y a une grande diversité de situations d'habitations des gens du voyage, en fonction du statut d'occupation, de l'état et du confort des habitations ou encore de la présence d'installations sanitaires ; le contexte communal ou l'histoire particulière des familles installées jouent également. Cette diversité de situations rend d'autant plus difficile leur traitement et les actions d'accompagnement, qui impliquent un suivi régulier des familles. Seule une prise en charge globale mêlant habitat, urbanisme, identification des besoins de ces ménages et action sociale peut avec le temps contribuer à l'amélioration des conditions d'habitat des gens du voyage. C'est ce à quoi s'emploient des associations comme APPONA68. Les actions menées auprès des gens du voyage nécessitent un travail partenarial étroit entre les associations qui assurent le suivi des familles, les collectivités locales, et les familles elles-mêmes.

Plusieurs collectivités ont décidé d'améliorer les conditions de vie des familles de gens du voyage sur certains sites : cela peut se faire dans le cadre de MOUS[115], ce qui permet

[114] APPONA pour le compte de la DDE : *Repérage et évaluation des sites de nomades sédentaires dans le Haut-Rhin* – 2008 – réactualisée en 2011

[115] Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale

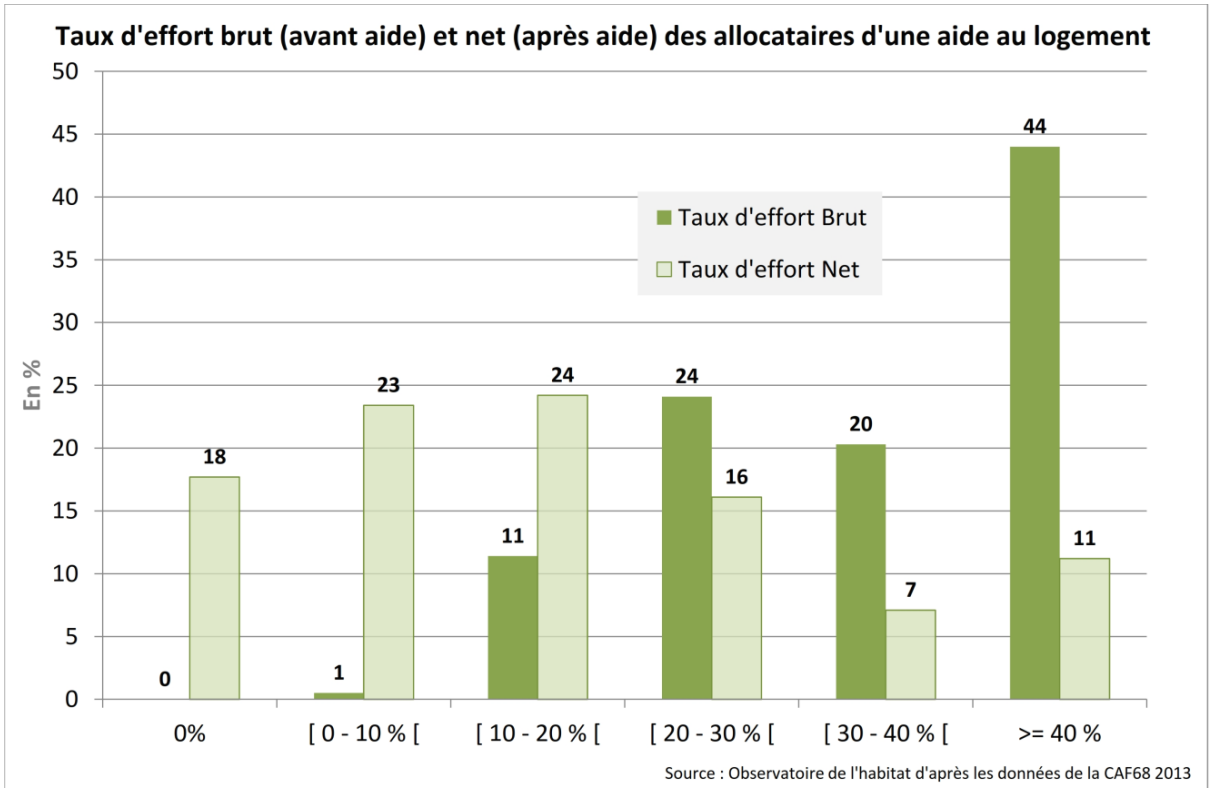
un travail progressif et partenarial de projets d'aménagements de terrains. Il faut aussi citer la Ville de Kingersheim qui a réalisé un projet d'habitat adapté d'envergure.

4 - Les ménages en difficultés pour se maintenir dans leur logement

L'explosion des dépenses de logement dans le budget des ménages

Comme le fait ressortir la Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel, le logement est devenu le premier poste budgétaire des Français. Les écarts entre la progression des prix et les ressources des ménages n'ont cessé de progresser ces 20 dernières années. Ce décrochage a des conséquences sur nombre de ménages, dans le parc privé et en accession, avec des taux d'effort poussés à leur maximum. Cela a incité par exemple le Conseil Général à mettre en place une aide locale à l'accession à la propriété (comme le prêt PACT). Pour les ménages les plus modestes, cela provoque des arbitrages difficiles, comme renoncer à se chauffer, à se soigner ou à se nourrir correctement. Le logement est bien un maillon d'une problématique plus large.

Cela met en évidence l'importance de la solvabilisation par les aides personnelles pour permettre aux ménages de se maintenir dans leur logement.



Source ADIL

Le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)

Le nombre de ménages aidés par le FSL dans le Haut-Rhin s'est accru de près de 70% entre 2006 et 2009[116]. Après une baisse globale en 2012, le nombre d'aides accordées progresse à nouveau en 2013. La baisse était due au resserrement des critères et du règlement FSL en juillet 2011, afin de répondre aux obligations légales de davantage de secteurs d'intervention et de responsabiliser les demandeurs.[117] Les sollicitations n'ont jamais diminué.

m2A concentre plus de la moitié des interventions du FSL dans le Haut-Rhin, Mulhouse concentrant environ 80% de ces aides au sein de m2A (en 2009).[118]

Les aides à l'accès augmentent régulièrement, qu'il s'agisse des garanties de paiement des loyers (GPL) mises en œuvre, ou des accords d'aide à l'accès au logement (dont 10% pour cette aide en 2012). En 2013, on constate un total de 3 557 accords : la grande majorité pour dépôts de garantie et GPL.[119] Les bailleurs sociaux souhaitent se protéger du risque d'impayés et sollicitent de façon exponentielle la garantie de paiement des loyers. Cela expliquerait, selon le service habitat du Conseil Général, que le nombre de sollicitations à l'aide au maintien dans les lieux soit en diminution de 7% en 2012.

En 2013, on constate un total de 3557 accords : la grande majorité pour dépôts de garantie et GPL.[120]

Pour les aides au paiement des énergies (en baisse), l'effet de resserrement des critères est plus sensible.

Il n'est pas étonnant de constater que plus d'1/3 des bénéficiaires ont moins de 32 ans, qu'on y trouve de plus en plus de familles monoparentales, et qu'on voit arriver des retraités. Plus de 20% des bénéficiaires du FSL énergie sont salariés, avec une augmentation des "travailleurs pauvres". Sinon, ce sont des ménages ayant des revenus précaires (minima sociaux, allocations chômage, aides aux jeunes ou allocataires dépendant des prestations familiales).

Par ailleurs **les mesures d'accompagnement social lié au logement** (ASLL) sont en légère progression. Différentes autres actions financées par le Conseil Général contribuent à soutenir la possibilité pour des personnes en grande difficulté d'accéder ou de se maintenir dans un logement, notamment **les aides à la médiation locative** (210 logements en 2012) mises en œuvre par diverses associations (ACTILOG, ALMEOS, ALSA, APPART, APPUIS, JID). Les collectivités locales, et notamment la ville de Mulhouse, interviennent aussi par des aides ciblées.

Concernant le public jeunes, il faut mentionner l'investissement financier et humain que constitue le dispositif du Fonds d'aide aux jeunes (FAJ), qui aide les jeunes en grande difficulté, et est mis en œuvre grâce à un partenariat dynamique (CG, missions locales, Ville de Mulhouse, associations, par exemple SURSO, l'Education Nationale)...

[116] AREAL, La vacance dans le parc social Haut-rhinois, janvier 2011
[117] CG68, FSL, bilan qualitatif et perspectives, 2012 et 2013
[118] Mulhouse Alsace Agglomération, Le Plan Local de l'Habitat 2012-2017
[119] ADIL 68, Note de conjoncture sur les besoins en logements des populations en difficulté, novembre 2014
[120] ADIL 68, Note de conjoncture sur les besoins en logements des populations en difficulté, novembre 2014

Les aides personnelles de la CAF

Selon l'IGAS, ce sont les aides les plus redistributives avec les minima sociaux. Ainsi, en moyenne, au niveau départemental, en 2011, 45% des allocataires consacrent 40% de leurs revenus (avant aides) aux dépenses liées au logement. Après octroi des aides aux logements ce taux passe à 11%.[121]

Selon la CNAF[122], chaque mois, en France, une fois le logement payé et les aides au logement déduites, la moitié des allocataires d'aides personnelles au logement disposent de moins de 609 euros par unité de consommation (UC) pour vivre. Et 20 % des ménages conservent moins de 335 euros par UC : ce qui nuance le niveau plutôt bas du taux d'effort net, une fois déduites les aides publiques.

L'impact solvabilisateur des aides a baissé.[123] C'est aussi le constat du PDALPD, qui regrette que l'évolution de l'APL ne prenne pas en compte les évolutions des loyers et l'explosion des charges pour les ménages en difficulté et note, en 2013 déjà, qu'il faut s'attendre à l'avenir à davantage d'impayés de loyers et de charges... [124]

La situation des allocataires dans le Haut-Rhin est un autre indicateur qui témoigne de la montée de la précarité, avec une augmentation de plus de 3 % du nombre d'allocataires des aides au logement entre 2010 et 2013. 41,2% des allocataires ont un quotient familial inférieur à 700€, et ceux qui ont un quotient inférieur à 550€ sont plus nombreux dans les grandes agglomérations, dont Mulhouse, ainsi que dans le Val d'Argent. C'est aussi le cas de ceux qui ont de bas revenus. On compte en 2011 15,8% d'allocataires qui sont entièrement dépendants des prestations sociales, (13,9% en France) et ¼ qui en sont dépendants à 50%. A Mulhouse, ce sont près de ¼ des allocataires qui sont totalement dépendants des prestations sociales.[125]

Le surendettement

Différentes tendances caractérisent ce phénomène à l'échelle de la France entière. Parmi les populations françaises touchées par le surendettement, on note une fragilité financière des ménages isolés ou familles monoparentales, avec un surendettement plus marqué. La précarité chez les seniors progresse, d'où une augmentation sensible du surendettement chez les plus de 55 ans. La majorité des surendettés sont locataires de leur logement et 10% en sont propriétaires. Les salariés modestes, ouvriers et employés principalement, sont les plus touchés. Les personnes endettées ont majoritairement des revenus en-dessous du SMIC. La catégorie des "travailleurs pauvres" apparaît aujourd'hui fragilisée, et une gestion budgétaire "sur le fil" les expose à des difficultés au moindre accident de la vie.

La typologie des dettes fait apparaître que les dettes de charges courantes sont présentes dans 77,1% des dossiers de surendettements en 2012 et représentent 9,7% de la valeur totale des dettes. Les dettes de logements sont présentes dans près de la moitié des dossiers. Les dettes d'énergie ne représentent que 1,7% de l'endettement global mais sont présentes dans la moitié des dossiers.[126]

---

[121] aides au logement = ALF allocation logement à caractère familial, ALS allocation logement à caractère social, APL aide personnalisée au logement.
[122] l'E-ssentiel – CNAF – n°144 – mars 2014
[123] Rapport IGAS comptes logement et CNAF 2000/2010
[124] ADIL68, Note de conjoncture sur les besoins en logements des populations en difficulté, novembre 2013
[125] AURM – *Les quartiers des CUCS de m2A* – juillet 2014
[126] ADIL68, Note de conjoncture sur les besoins en logements des populations en difficulté, novembre 2014

Dans le Haut-Rhin, 2 552 dossiers ont été déposés en 2012 : l'endettement moyen est de 37 945,90 €, et c'est souvent un endettement mixte :

- crédits à la consommation présents dans 84,16% des dossiers
- dettes de charges courantes présentes dans 79,76% des dossiers
- dettes immobilières présentes seulement dans 9,65% des dossiers car la majorité des personnes surendettées sont locataires[127]

Impayés et expulsions : une politique de prévention à renforcer

Avec des conditions de ressources qui se précarisent, on ne peut que constater l'augmentation constante des **impayés de loyer.**

Pour l'ensemble de l'Alsace, on compte 22,8% des ménages en retard de paiement dans le parc HLM en 2012, soit 19 000 ménages. Ces impayés sont relativement maîtrisés par les bailleurs sociaux car on compte seulement 8,6% des ménages en impayés de 3 mois ou plus, et 2% en impayés de 12 mois ou plus. Pour arriver à ce résultat, de nombreux bailleurs sociaux alsaciens cherchent des solutions et appliquent des actions de prévention variées[128].

Par ailleurs, le nombre d'assignations pour impayés devant les tribunaux n'est pas représentatif, et les impayés restent difficiles à chiffrer globalement, notamment dans le secteur privé. Mais il représente tout de même un indicateur alarmant.

Comme dans le reste de la région, **les procédures d'expulsions** sont en hausse dans le Haut-Rhin e manière impressionnante : + 20 % d'assignations entre 2012 et 1014, et + 60 % de décisions d'accorder le concours de la force publique entre 2013 et 2014.

	2011	*2012*	*2013*	*2014*
Assignations	1221	1229	1413	1468
Commandement de quitter les lieux	640	696	812	1013
Demande de concours de la force publique (CFP)	450	499	536	602
Décisions accordant le CFP	212	310	304	490
% d'accords / demandes	47,11%	62,12%	56,72%	81,40%

Source Préfecture du Haut-Rhin

La grande majorité des assignations sont dues à des impayés de loyer. En 2013, dans l'arrondissement de Mulhouse, plus de la moitié des assignations concernent le parc public, mais le nombre d'accords de concours de la force publique est nettement moins important (60) que dans le privé (83). L'AREAL explique que les organismes HLM alsaciens arrivent à contenir ce chiffre par leur intervention en amont.[129]

[127] ADIL68, Note de conjoncture sur les besoins en logements des populations en difficulté, novembre 2013
[128] AREAL, Les impayés de loyer dans le parc social alsacien au 31 décembre 2012, 2014
[129] AREAL, Les impayés de loyer dans le parc social alsacien au 31 décembre 2012, 2014.

Un travail d'information est réalisé par la Préfecture aux différentes étapes de la procédure. Néanmoins, deux problèmes restent posés : celui de l'usage du concours de la force publique et celui de la prévention.

Les chiffres mettent en évidence l'augmentation conséquente des concours effectifs de la force publique. La situation devrait encore s'accentuer. En effet « l'Etat s'est fixé pour règle d'accorder à l'avenir le concours de la force publique pour les expulsions dès lors qu'il sera demandé.[130]» Pas d'expulsions sans solutions alternative, demande de façon récurrente la Fondation Abbé Pierre, qui rappelle, à l'instar du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), que *"de nombreuses familles risquent l'expulsion ou sont expulsées alors qu'elles devraient être "protégées" au titre du droit au logement opposable (DALO) depuis la circulaire d'octobre 2012"*. Et par ailleurs, les réponses en matière de prévention ne sont pas à la hauteur des besoins, d'autant que les décrets d'application de la loi "ALUR", notamment sur les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex), ne sont toujours pas parus[131], et que le dispositif de garantie universelle des loyers a considérablement été revu à la baisse.[132]

Le bilan de la CCAPEX[133] dans le Haut-Rhin fait ressortir une augmentation des saisines de 47% en 2013, dont la moitié concernent l'arrondissement de Mulhouse. Les saisines sont issues pour moitié des bailleurs sociaux, qui sont nombreux à se mobiliser et à être actifs auprès des locataires concernés face à cette question.[134] Il faut relever un travail important entre les différents partenaires de la commission dans le département, mais une saisine plus précoce de la commission permettrait de le rendre encore plus efficace.

Au niveau du contingentement préfectoral, on constate là aussi une progression constante des demandes transmises par les travailleurs sociaux : 534 dossiers en 2012 et 576 en 2013. Le taux de relogement dans le parc social en 2013 est de 60% environ.

5 - Une mobilité difficile ou contrainte ?

De tout ce qui a déjà été mis ici en évidence, il ressort que la situation est particulièrement difficile pour les ménages modestes dans leurs parcours résidentiels. Le rapport national de la Fondation Abbé Pierre énonce que les difficultés de mobilité correspondent désormais à une nouvelle ligne de fracture entre ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitation, et ceux qui sont assignés à vivre dans des formes d'habitat dévalorisées et des quartiers dégradés.

Une étude de l'AURM rend compte des mouvements globaux de migrations résidentielles dans la Région mulhousienne[135] : elles se font au profit de la périphérie par rapport à la ville centre : pour 1 personne vivant en périphérie et décidant de s'installer dans Mulhouse, 2 personnes quittent la ville centre pour sa périphérie. Les motifs principaux sont l'accès rapide à Mulhouse et l'agrandissement de la famille. Les flux les plus importants sont

[130] Compte rendu du comité responsable du PDALPD 68 en décembre 2014
[131] prévoyant l'obligation pour les bailleurs sociaux de saisir la CCAPEX 2 mois avant assignation et pour les bailleurs privés dès le commandement de payer
[132] ASH 2881-31 octobre 2014 *« Les expulsions en hausse et le budget 2015 font douter une sortie de crise »*
[133] Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions /Compte rendu du comité responsable du PDALPD 68 en décembre 2014
[134] AREAL, Les impayés de loyer dans le parc social alsacien au 31 décembre 2012, 2014
[135] AURM – *Région Mulhousienne, le territoire en quelques cartes* – janvier 2015

très proches de la ville centre mais ne s'orientent pas vers les zones du Sud, aux prix plus élevés.

La Région Mulhousienne attire davantage de petits ménages qu'elle n'en perd, ce qui est le contraire pour les ménages de 4 et 5 personnes : la tendance est que les petits ménages s'installent dans la région mulhousienne en location dans des appartements, et les grands ménages sont plus nombreux à la quitter pour rester ou devenir propriétaires d'une maison. Le même type d'échanges a lieu entre Mulhouse et sa périphérie.

Dans le parc social, en Alsace, la mobilité des locataires reste stable en 2012 : la proportion de logements ayant fait l'objet d'un emménagement[136] est de 11%. Elle est plus élevée dans le Haut-Rhin et dans m2A que dans le Bas-Rhin. Mais une étude de l'URAF met en évidence que le taux de mobilité est plus faible dans le parc social (10%) que dans le parc privé (25%), ce qui bloque le parcours résidentiel des jeunes ménages qui, traditionnellement, le débutaient par l'accès au logement social.[137] On constate que les locataires sortent moins de leur logement social, qui représente une sécurité. Par contre il arrive de plus en plus souvent que certains locataires de résidences sociales qui accèdent à un logement social, reviennent ensuite en résidence, parce que le reste à charge est trop élevé au regard de leurs ressources ou que le logement autonome génère des craintes liées en grande partie à la solitude : ces deux phénomènes sont liés à un contexte de précarisation générale et d'inquiétude pour l'avenir.

On peut constater au sein de la Région mulhousienne des parcours résidentiels freinés pour les locataires fragilisés par une situation de chômage ou des ruptures familiales.[138] Par ailleurs, le taux de rotation dans le parc locatif privé est de plus en plus élevé. Ce phénomène est accentué dans les quartiers de logements anciens dégradés, et cela constitue là un indice de grande précarité.

Par exemple, à Mulhouse en 2010, dans le quartier Briand-Franklin, 43,3% des locataires du parc privé et du parc social réuni ont une ancienneté inférieure à 1 an. Tout comme dans celui de la Porte du Miroir, 44,3% des locataires des parcs privé et social réunis ont emménagé dans l'année. On note de plus, que pour le même indicateur, la part des locataires qui ont emménagé dans l'année est plus importante dans le parc privé que dans le parc public. [139]

Au regard des constats déjà énoncés dans cette étude, il apparaît que nombre de parcours résidentiels sont freinés de multiples manières, surtout pour les populations les plus fragiles qui ont du mal à accéder à un logement abordable, en passant par les jeunes dont nous avons vu la situation particulière, jusqu'à des ménages modestes qui ont du mal à se loger dans des logements sociaux ou du privé neuf à prix trop élevé, ou encore à se projeter dans une accession sociale à la propriété.

---

[136] Répertoire du parc locatif social (RPLS) 2013 – novembre 2014 - *Proportion de logements ayant fait l'objet d'un emménagement* : emménagements dans les logements proposés à la location depuis un an ou plus /logements proposés à la location depuis un an ou plus.

[137] AREAL, *Les impayés de loyer dans le parc social alsacien au 31 décembre 2012*, 2014

[138] AURM – *le marché locatif privé dans la région mulhousienne en 2013* – avril 2014

[139] Source : Insee 2010

Les Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville.

m2A a mis en place un observatoire du renouvellement urbain[140], outil d'aide à la décision et à la connaissance, qui permet de percevoir les effets des Contrats Urbains de Cohésion Sociale depuis 2008. Ces dispositifs en ZUS se poursuivent aujourd'hui dans les mêmes quartiers (avec quelques extensions), qui deviennent Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPPV) : Mulhouse (Coteaux, péricentre, Drouot-Jonquilles, Bourtzwiller, Brustlein), Wittenheim (Markstein-La forêt).

Ces quartiers accueillent des populations précaires, et concentrent donc nombre d'indicateurs préoccupants déjà évoqués dans ce rapport : revenus faibles, dépendance aux prestations sociales, nombre de chômeurs, bas niveaux de qualification, décrochage scolaire… Dans plusieurs quartiers, les conséquences sont une augmentation de la fragmentation sociale. Et certains perdent en attractivité. C'est une situation analogue à ce type de quartier ailleurs en France. Deux quartiers anciens de Mulhouse connaissent une croissance de leur population : ces territoires restent des zones d'accueil privilégiées des populations fragiles et précaires.

Il faut aussi noter que les difficultés de ces quartiers n'en font pas des territoires sans nuances, et sans contrastes : par exemple il existe des disparités de revenu et de niveau socio-économique à l'intérieur des quartiers, et l'action menée permet de repérer des signes d'amélioration et une baisse de la délinquance dans certaines zones.

Mais l'écart avec les quartiers plus aisés se creuse. Et dans m2A, les ménages à bas revenus se concentrent notamment à Mulhouse et Illzach : la spécialisation territoriale concerne le centre de l'agglomération.

L'un des objectifs des nombreuses actions volontaires qui mobilisent les collectivités, les partenaires et les associations, est de redonner des possibilités de mobilité résidentielle aux habitants de ces quartiers. Et d'attirer de nouveaux habitants vers ces territoires une fois rénovés.

Nous rencontrons ici la question complexe de la mixité sociale. Selon plusieurs acteurs, la spécialisation territoriale est un héritage historique, qui a longtemps accompagné le "modèle mulhousien" économique et social : quartiers ouvriers / quartiers aisés. Le risque peut être l'enclavement de certaines zones, et appelle des actions volontaristes aujourd'hui. Mais l'idée d'une mixité sociale serait un objectif théorique qui est problématique dans un marché globalement détendu et un contexte actuel de précarité.

Nous avons vu dans cette étude que l'enfermement le plus réel est celui des parcours de vie et des parcours résidentiels, qui empêchent de passer de l'hébergement au logement et qui rigidifient les évolutions, le tout étant préjudiciable au marché local.

Dans les principes de la nouvelle politique de la ville figurent le portage intercommunal du Contrat de Ville et la co-construction avec les habitants et acteurs des quartiers prioritaires. Comme le fait ressortir l'Observatoire, "L'intercommunalité en devenant le maître d'ouvrage du Contrat unique, se voit donc offrir une opportunité de mettre les quartiers prioritaires au cœur de sa politique"[141], en intégrant la démarche de co-construction dans la mise en œuvre et l'évaluation des projets.

---

[140] AURM – *Les quartiers des CUCS de m2A* – juillet 2014
AURM – *Observatoire du renouvellement urbain – PRU de la ville de Mulhouse* – juillet 2014
[141] AURM – *Les quartiers des CUCS de m2A* – juillet 2014

POUR CONCLURE … ET OUVRIR…

L'étude réalisée a tenté de dégager au fur et à mesure comment les cinq dimensions du mal-logement étudiées se manifestent dans m2A et quelles évolutions elles exigent : elles témoignent d'un contexte général de crise et de précarisation des situations des personnes, et plus spécifiquement des caractéristiques d'un territoire en désindustrialisation qui s'attache à construire les solutions économiques et sociales nécessaires à son développement.

Le rapport mal-logement 2015 de la Fondation Abbé Pierre conclut en rappelant et actualisant ses propositions, régulièrement défendues auprès des élus et décideurs et mises en débat dans l'espace public :

- produire davantage de logements accessibles
- réguler les marchés et modérer les coûts du logement
- prévenir et combattre les facteurs d'exclusion par le logement
- construire une ville équitable et durable.

Or, les collectivités, dont m2A, doivent faire face à une grande diversité des situations de mal-logement, que les politiques institutionnelles ont du mal à appréhender malgré les réformes institutionnelles récentes. Dans le même temps, la dispersion des compétences, des dispositifs et des moyens spécifiques ne les aide pas à organiser une cohérence d'ensemble.

Mais plusieurs textes récents (loi MAPTAM[142], loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et loi ALUR) marquent des avancées notables et renforcent le rôle des intercommunalités dans les politiques de l'habitat et de la ville, en mettant à leur disposition de possibles délégations de compétence, différents dispositifs et outils d'observation, de régulation et d'action. Même si la situation actuelle est marquée par l'incertitude dans le mouvement de décentralisation, ou par les réductions des dépenses publiques ou encore la difficulté de généraliser les PLU intercommunaux.

Afin qu'une politique territoriale du logement soit possible, il faut y mettre une forte volonté politique, mais aussi que l'Etat joue son rôle d'impulsion et de garant : la Fondation Abbé Pierre rappelle "son souhait de voir un Etat porteur d'objectifs de solidarité, et qui veille à ce que ceux-ci soient effectivement déclinés dans les territoires en étant inscrits dans les documents programmatiques élaborés localement. Un Etat qui soit garant de la bonne mise en œuvre des obligations de résultats, en donnant aux collectivités les moyens de les mettre en œuvre".[143]

Ce travail veut contribuer à l'objectif de connaissance des besoins, qui est un enjeu important : il s'agit de "Bien comprendre la crise du logement pour mieux la combattre".[144] L'identification et l'analyse des besoins est une action portée par de nombreux acteurs à

[142] de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
[143] Fondation Abbé Pierre – L'état du mal-logement en France -20ème rapport annuel – 2015, p 265
[144] selon le sous titre de l'ouvrage de C.Robert, A.C. Vaucher, M.Domergue : Crise du logement, bien la comprendre pour mieux la combattre – Ed Le cavalier bleu - 2014

l'échelon de l'agglomération, du département ou de la région. Actuellement, des diagnostics à 360° sont en cours, états des lieux départementaux qui doivent permettre d'objectiver les besoins sociaux, en particulier en matière de logement, et d'engager une programmation adaptée aux enjeux de chaque territoire.

Différents acteurs ont relevé qu'il existait encore des "zones d'ombre" de la connaissance des besoins, pour ce qui concerne notamment les publics en grande fragilité, et ceux qui échappent aux dispositifs et donc aux repérages. Pour certains spécialistes, les statistiques ne suffisent pas, il faut parvenir à mieux connaître les trajectoires de vie, afin d'affiner les diagnostics posés. Il faut aussi associer au travail de connaissance les personnes concernées elles-mêmes, les associations et les travailleurs sociaux qui repèrent les besoins au plus près des réalités. Plusieurs acteurs insistent sur les clichés ou les préjugés que nous avons vis-à-vis de personnes en difficultés ou différentes de nous : il y a un enjeu à changer la vision qu'on a, à comprendre les logiques de vie et à miser sur les capacités de ceux à qui on les dénie trop souvent : ils ont beaucoup à nous apprendre.

L'analyse présente est axée sur le mal-logement et a décrit les difficultés mais aussi le dynamisme et les potentialités de l'agglomération. Mulhouse joue un rôle affirmé de ville-centre dans une agglomération qui est attractive par ses offres d'emplois, par tout un réseau dense de transports en commun, par sa jeunesse et sa diversité culturelle qui sont de réelles richesses. Cette ville hérite d'un capital d'invention et d'innovations, de compétences de travail ; elle a construit un modèle économique, un modèle de logement social, fondés sur l'esprit d'entreprise et une pensée sociale ambitieuse. Chaque commune de l'agglomération a ainsi enrichi son identité par son histoire, afin de se développer. Au niveau de l'agglomération, ce sont ce capital et les compétences de ses habitants qui vont lui permettre de répondre aux questions posées aujourd'hui.

Le logement n'est pas qu'un problème de logement : "la crise du logement renvoie à une question de société, de vivre ensemble, d'équilibre entre toutes les composantes de la population, ainsi qu'à la capacité de donner à chacun des perspectives d'avenir, de sécurité, de protection pour la personne et sa famille. Au-delà des murs et du bâti, le logement est le lieu de l'intimité, de l'échange, de la réception amicale ou familiale et donc une partie intrinsèque de la maille sociale qui donne une place et un sens à notre vie en communauté".[145]

L'habitat n'est pas que le logement, et une politique locale de l'habitat s'inscrit dans toutes les dimensions d'un développement local durable : économie, transports, formation, culture et social. Comme le faisait remarquer Patrick Doutreligne lors de la rencontre sur le rapport mal-logement, le social ne peut continuer d'être analysé comme une dépense et un coût, sans mesurer l'investissement qu'il représente pour une société en développement.

"Il faut tout le monde autour de la table" disait Louis Besson à cette rencontre. Afin de construire une démarche décloisonnée et transversale à la mesure des enjeux actuels de l'agglomération mulhousienne.

[145] C.Robert, A.C. Vaucher, M.Domergue – Crise du logement, bien la comprendre pour mieux la combattre – le cavalier bleu 2014, p. 169

Ce document a été rédigé en s'appuyant sur des entretiens et sur les sources documentaires citées.

Coordination : Fondation Abbé Pierre – Agence Régionale Alsace-Lorraine – Véronique ETIENNE

Réalisation : Barbara CULLI, Chargée d'études en Sciences Humaines et Sociales et Odile FOURNIER, Sociologue et Bénévole à la Fondation Abbé Pierre

Remerciements : aux bénévoles et salariés de l'Agence Régionale Alsace-Lorraine de la Fondation Abbé Pierre, ainsi qu'aux organismes suivants :
L'AREAL, la FNARS Alsace, le Conseil Général du Haut-Rhin, la Préfecture du Haut-Rhin, l'ADIL 68, la DDT 68, la DDSCPP 68, Mulhouse Alsace Agglomération, l'AURM, la Ville de Mulhouse, le SIAO 68, Sémaphore, les associations ALSA, SURSO, ALEOS, DAL68, ACCES, APPUIS, APPONA 68, ATD Quart Monde

Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés

AGENCE RÉGIONALE ALSACE-LORRAINE
7, rue Clérisseau
57070 METZ
Tél. : 03 87 18 45 00
Fax : 03 87 18 45 01

DÉLÉGATION GÉNÉRALE
3-5, rue de Romainville
75019 PARIS
Tél. : 01 55 56 37 00
Fax : 01 55 56 37 01

L'état du mal-logement en France
20e RAPPORT ANNUEL

MEMBRE DE EMMAÜS FRANCE

DON en CONFIANCE comitecharte.org

www.fondation-abbe-pierre.fr