Agence Grand Est

MULHOUSE ALSACE AGGLOMERATION :

LUTTER CONTRE LE MAL-LOGEMENT SUR FOND D'INEGALITES TERRITORIALES

Mars 2020

Monographie réalisée dans le cadre des travaux préparatoires
au colloque « Inégalités territoriales et mal-logement » (Lille, 5 novembre 2019).

INTRODUCTION

Dans le cadre des travaux préparatoires au colloque « Inégalités territoriales et mal-logement » (qui s'est tenu en novembre 2019 à Lille[1]), la Fondation Abbé Pierre a réalisé avec l'appui de FORS Recherche sociale, douze monographies sur des territoires engagés dans la lutte contre le mal-logement.

Sur le territoire de Mulhouse Alsace Agglomération (M2A), l'enquête de terrain a été réalisée à partir d'entretiens avec des acteurs locaux (élus, acteurs institutionnels, opérateurs et associations). Elle s'est intéressée aux effets du renforcement des compétences intercommunales sur la prise en compte du mal-logement, dans un contexte d'inégalités territoriales importantes et de mobilisation politique différenciée entre centre et périphérie. Le territoire de M2A présente une diversité de formes de mal-logement, qui ne seront pas traitées de manière exhaustive dans cette note de synthèse. Aussi, c'est surtout les problématiques du parc privé dégradé, du sans-abrisme et de l'accès au logement des plus démunis - aujourd'hui traitées dans le cadre de la mise en œuvre accélérée du Plan Logement d'Abord - qui ont fait l'objet de notre attention. La note se termine par une réflexion sur les forces et les limites du système d'acteurs en place pour lutter contre les problématiques de mal-logement à l'échelle du territoire.

[1] Fondation Abbé Pierre, Cahier du logement, « Les inégalités territoriales et le mal-logement », Actes du colloque organisé à Lille, le 5 novembre 2019 (à paraître).

I. Portrait de territoire

Données et informations-clé :

- **Démographie :** 273 000 habitants à l'échelle de M2A ; dont 110 400 à Mulhouse, qui concentre 41 % des habitants de l'agglomération[2].
- **Nombre de communes dans l'EPCI :** 39 communes depuis le 1er janvier 2017.
- **Ancienneté de l'EPCI :** M2A a été fondée au 1er janvier 2010 suite au regroupement de 32 communes. L'EPCI a connu des élargissements successifs, le dernier en date étant celui de 2017.
- **Majorité politique :** M2A est présidé par Fabian Jordan (sans étiquette), maire de Berrwiller (1 000 habitants). Michèle Lutz, maire de Mulhouse (LR), a succédé à Jean Rottner (actuel président de la région Grand Est).
- **Niveau de tension du marché immobilier** : détendu. 8,3€/m² à la location en moyenne sur M2A, 8,6€/m² dans Haut-Rhin. 1 470€/m² à la vente en prix médian dans le Haut-Rhin[3]
- **Nombre de logements :** 117 000 résidences principales sur M2A
- **Taille du parc social :** plus de 25 000 logements sociaux (2015)
- **Nombre de demandeurs de logement social :** 6 371 demandeurs sur M2A (01/03/2018)[4]
- **Nombre de quartiers prioritaires**: 6
- **Parc privé potentiellement indigne :** 4 000 logements à l'échelle de l'EPCI

a. Une ville-centre en déprise qui concentre les ménages les plus pauvres

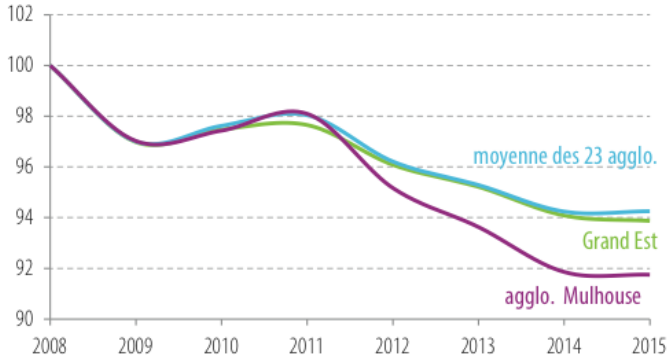
L'agglomération de Mulhouse Alsace Agglomération (M2A) est un pôle structurant du Haut-Rhin aux côtés de Colmar et de Saint-Louis, son territoire concentrant 273 000 habitants[5], soit plus d'un tiers de la population départementale. **Au cours des 20 dernières années, la croissance démographique de l'agglomération dans son ensemble a été soutenue** du fait d'un solde naturel élevé qui contribue à la « jeunesse » du territoire : près d'1 habitant sur 5 de l'agglomération a moins de 15 ans (soit 52 400 jeunes).

Si la ville de Mulhouse rassemble 40 % de la population de l'agglomération (soit 110 400 habitants), les dynamiques de peuplement à une échelle plus fine apparaissent plus contrastées. De fait, Mulhouse connaît un fort déficit migratoire, certes compensé par un solde naturel élevé, mais qui témoigne d'une **attractivité résidentielle moindre de la ville-centre au sein de l'agglomération**.

M2A est un territoire d'industries aujourd'hui en déprise. La désindustrialisation se traduit concrètement par un manque de dynamisme local sur le plan économique, un taux d'emploi plus faible que d'autres collectivités du Grand Est et un taux de chômage supérieur.

[2] RP Insee 2015.
[3] AURM, *Diagnostic PLH M2A*, septembre 2019.
[4] AURM, op.cit.
[5] RP Insee 2015.

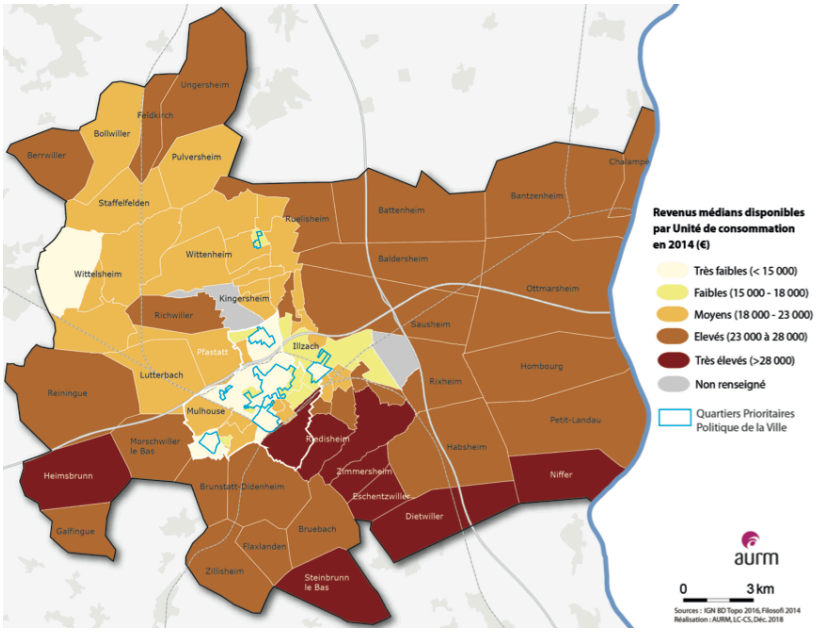
Evolution de l'emploi salarié privé (base 100 en 2008)



Source : ACOSS, in *Portrait d'agglomération,* ADEUS, mars 2017.

M2A est par ailleurs un territoire de contrastes, à la fois hétérogène et inégalitaire. De fait, l'agglomération est caractérisée par **une très forte disparité entre son centre et ses périphéries**, notamment du point de vue des ressources des habitants, comme le montre la carte ci-dessous.

Revenus médians des ménages de l'agglomération mulhousienne en 2014



Source : AURM, Portrait des habitants de l'agglomération mulhousienne, décembre 2018, pp. 32-33.

D'un côté, **la ville-centre de Mulhouse, Illzach et les communes du bassin potassique au nord-ouest de l'agglomération sont les terres d'accueil historiques de la population ouvrière et immigrée** : ils concentrent à ce titre les ménages à bas revenus, moins qualifiés, et plus exposés à la précarité sociale et économique. L'identité « ouvrière » de Mulhouse n'est pas qu'un héritage historique : 1/5 des actifs de la ville sont encore ouvriers, et la ville concentre 44 % des ouvriers de la région mulhousienne.

De l'autre côté, **les communes périphériques du sud de l'agglomération sont plus riches**, en lien avec la présence d'actifs frontaliers aux revenus élevés, installés à proximité de Bâle. Du fait d'un

phénomène de ségrégation spatiale, ces communes du sud de l'agglomération sont également celles qui présentent le moins de mixité sociale, avec une surreprésentation des CSP supérieures et une sous-représentation de la CSP ouvrier.

Dans ce contexte, **Mulhouse en tant que ville-centre cumule les indicateurs de fragilité sociale et économique**. Sur le plan sociodémographique, la ville qui compte 19 % d'habitants étrangers (contre 8 % en moyenne en Alsace) accueille **la majorité de la population étrangère de M2A**, souvent de CSP ouvrière[6]. Elle concentre également **les personnes isolées** (43,1 % contre 34,1 % à l'échelle de M2A)[7] ainsi que les **familles monoparentales** : à Mulhouse, 22 % de familles sont monoparentales[8], et leur part est renforcée dans les quartiers prioritaires. Ces ménages monoparentaux ont très majoritairement des femmes comme cheffes de famille et sont plus exposés à la précarité économique et financière.

Si l'agglomération de M2A concentre un certain nombre de pôles d'emploi (qui embauchent dans l'ensemble plus de 100 000 actifs), on constate à nouveau un écart net entre la ville-centre et sa périphérie. **Mulhouse accueille en effet une population plus précaire, à la fois moins active** (avec un taux d'emploi de 49 %, inférieur de 10 points à celui de M2A)[9] **et plus exposée au chômage** : en 2017, 56 % des 26 600 demandeurs d'emploi de l'agglomération étaient domiciliés à Mulhouse, alors que la ville ne représente que 40 % de la population intercommunale[10]. Cette précarité sur le plan de l'emploi se traduit au niveau des ressources des ménages : en 2015, le revenu médian annuel disponible s'élevait à 15 370 € à Mulhouse, contre 19 900 € à l'échelle de l'agglomération. D'après l'AURM, les populations les plus dépendantes des prestations sociales versées par la CAF se concentrent à Mulhouse : la ville accueille 59 % des 46 700 allocataires de l'agglomération, et même les ¾ des allocataires dont les revenus sont totalement dépendants des prestations sociales[11].

A une échelle plus fine, **ce sont les quartiers prioritaires de la Politique de la Ville qui sont les plus touchés par la pauvreté**, et notamment le quartier des Coteaux qui s'avère être le plus pauvre de Mulhouse (avec 12 116 € annuels de revenu disponible)[12].Notons que 5 des 6 quartiers prioritaires que compte M2A sont localisés à Mulhouse. 20 % de la population de l'agglomération vit dans un quartier politique de la ville, mais ce taux s'élève à 44 % pour Mulhouse, dont le quartier « péricentre » est l'un des QPV les plus peuplés de France[13].

b. Les dynamiques immobilières et résidentielles à l'œuvre : un marché détendu où se développe une forme de « concurrence » entre parc social et parc privé

L'agglomération mulhousienne est située en zone « détendue », avec un marché immobilier peu dynamique : ainsi, entre 2012 et 2015, 556 logements neufs par an ont été construits en moyenne, alors que l'objectif fixé par le PLH adopté en 2012 était de 1 139 logements par an[14]. **Cette faible tension immobilière concerne notamment la ville-centre :** les ménages qui s'inscrivent dans des parcours résidentiels ascendants, et notamment les familles, tendent en effet à quitter Mulhouse pour sa périphérie, dont l'offre pavillonnaire est plus attractive, comme le montre l'analyse des

[6] Fondation Abbé Pierre, Agence Régionale Alsace-Lorraine, *Eclairage régional « Aux portes du logement dans M2A »,* février 2015, p. 7.
[7] AURM, *Portrait des habitants de l'agglomération mulhousienne,* décembre 2018.
[8] Contre environ 15 % à l'échelle de M2A, d'après une étude de l'ADIL en date de 2013.
[9] Ibid, p. 18-19.
[10] AURM, *Portrait des habitants de l'agglomération mulhousienne,* décembre 2018, pp. 20-21.
[11] AURM, *Portrait des habitants de l'agglomération mulhousienne,* décembre 2018, pp. 34-35.
[12] Filosofi, Revenus Fiscaux Localisés 2014, in AURM, *Portrait des habitants de l'agglomération mulhousienne,* décembre 2018, pp. 32-33.
[13] AURM, *Carte d'identité des Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville de M2A*, avril 2016, pp. 5-6.
[14] AURM, *Programme Local de l'Habitat 2012-2017, Bilan à mi-parcours,* novembre 2016. p. 14.

migrations résidentielles sur le territoire. **A l'inverse, les ménages les plus modestes et les plus fragiles sur le plan de l'insertion sociale et professionnelle tendent à rester « captifs » de la ville-centre**, et notamment des quartiers prioritaires.

> *« Le logement insalubre, le logement précaire, il se trouve au centre-ville. A Mulhouse, vous réussissez votre vie si vous construisez une maison hors du centre-ville. […]* ***M2A, c'est un entonnoir : les pauvres glissent au centre, s'ils veulent un logement ils vont au centre-ville,*** *même si certaines villes à proximité ont aussi du parc social ».* (Acteur associatif)

Cette faible tension se traduit par **des niveaux de prix très bas à la location qui induisent une forme de concurrence entre un parc privé ancien peu cher et le parc social** : si le loyer moyen dans le parc privé à l'échelle de M2A s'élève à 8,6€/m², il est encore plus faible à Mulhouse même (8,2€/m²)[15]. D'après une enquête conduite en 2017 par l'AURM, sur un échantillon de 219 références de logements privés loués à Mulhouse, 37 % disposaient d'un loyer inférieur à celui du plafond du loyer « social » en vigueur à Mulhouse (7,80€/m²)[16].

Par ailleurs, **le faible dynamisme du marché immobilier induit une problématique de vacance importante, notamment à Mulhouse, où la part des logements vacants s'établissait à 16 % en 2016**. La vacance touche également le parc social (6 % à l'échelle de M2A), sachant que Mulhouse concentre la grande majorité des logements vacants du parc social (83 % des logements sociaux vacants dans l'agglomération se trouvent sur le territoire de la ville-centre, et cela représente 50 % des logements sociaux vacants dans tout le département). La vacance concerne notamment le parc social des quartiers prioritaires, ce qui peut s'expliquer par leur image dégradée.

c. Un parc de logements locatifs concentré sur la ville-centre, dont le profil social et économique des occupants se paupérise

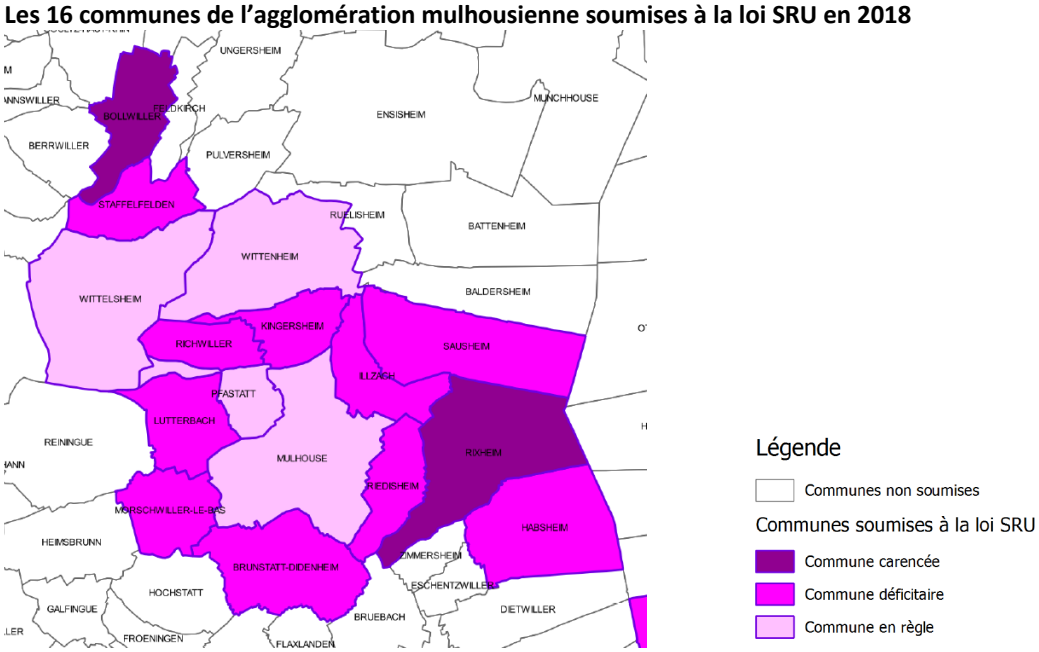
Le parc de M2A (117 000 résidences principales) connaît une **légère surreprésentation des locataires** - social et privé confondu - au regard de la moyenne régionale : la métropole compte 44 % de locataires contre 39 % à l'échelle du Grand Est. La proportion est plus importante encore dans la ville-centre de Mulhouse, qui compte près de deux tiers de locataires. De fait, les ménages locataires se concentrent essentiellement dans la ville-centre (59 % des locataires de la métropole habitent Mulhouse) et sa première couronne[17].

La tendance est identique en ce qui concerne le parc social, Mulhouse concentrant 61 % du parc social de M2A[18]. La ville présente un taux de logements sociaux plus élevé que la moyenne de l'EPCI (32 % contre 21 % à l'échelle de l'EPCI en 2016)[19], alors que **les communes périphériques de l'EPCI ont un parc social beaucoup moins développé**. En effet, si 16 communes de l'agglomération sont soumises à la loi SRU, en 2018 seules 4 d'entre elles avaient atteint les objectifs réglementaires de 20 % de logements locatifs sociaux (Mulhouse, Pfastatt, Wittelsheim et Wittenheim) et 2 d'entre elles étaient carencées (Rixheim et Bollwiller)[20]. De ce fait, la production de logements locatifs sociaux aujourd'hui concerne principalement les communes n'ayant pas atteint leurs objectifs réglementaires, ce qui a des incidences sur les politiques de peuplement et d'équilibre territorial menées à l'échelle communautaire.

---

[15] Le niveau de loyer tend à augmenter à mesure que l'on s'éloigne de la ville-centre, du fait de biens locatifs plus récents, en meilleur état et plus rares.
[16] AURM, *Enquête Loyers 2017*, avril 2018, p. 6.
[17] AURM, *Portrait des habitants de l'agglomération mulhousienne,* décembre 2018, pp. 30-31.
[18] AURM, *Qui sont les locataires du parc social de l'agglomération mulhousienne* ?, août 2018, p. 7
[19] AURM, *Programme Local de l'Habitat 2012-2017, Bilan à mi-parcours,* novembre 2016. p.10 ; AURM, *Qui sont les locataires du parc social de l'agglomération mulhousienne ?* août 2018, p. 8.
[20] AURM, *Diagnostic PLH M2A 2020-2025,* septembre 2019.

Les 16 communes de l'agglomération mulhousienne soumises à la loi SRU en 2018



Source : DDT du Haut-Rhin, 2018.

47 % du parc social de l'agglomération se situe par ailleurs en quartiers prioritaires, territoires d'implantation « traditionnels » de l'habitat social. Cette concentration n'est pas sans poser problème au regard des objectifs de mixité sociale fixés par la loi Egalité et Citoyenneté[21].

Du point de vue de l'occupation sociale, les données disponibles sont révélatrices d'une **paupérisation du parc social** de M2A: 63 % des locataires Hlm y ont des ressources faibles, inférieures à 60 % du plafond PLUS et sont éligibles au PLAI (logement très social). Une partie de ces locataires dispose même de ressources inférieures à 20 % des plafonds PLUS (soit environ 4 000 €/an pour une personne seule) : ils sont 23 % dans ce cas parmi l'ensemble des locataires du parc social de M2A[22], et 32 % parmi ceux qui ont emménagé récemment, ce qui témoigne d'une paupérisation très nette dans le parc social[23].

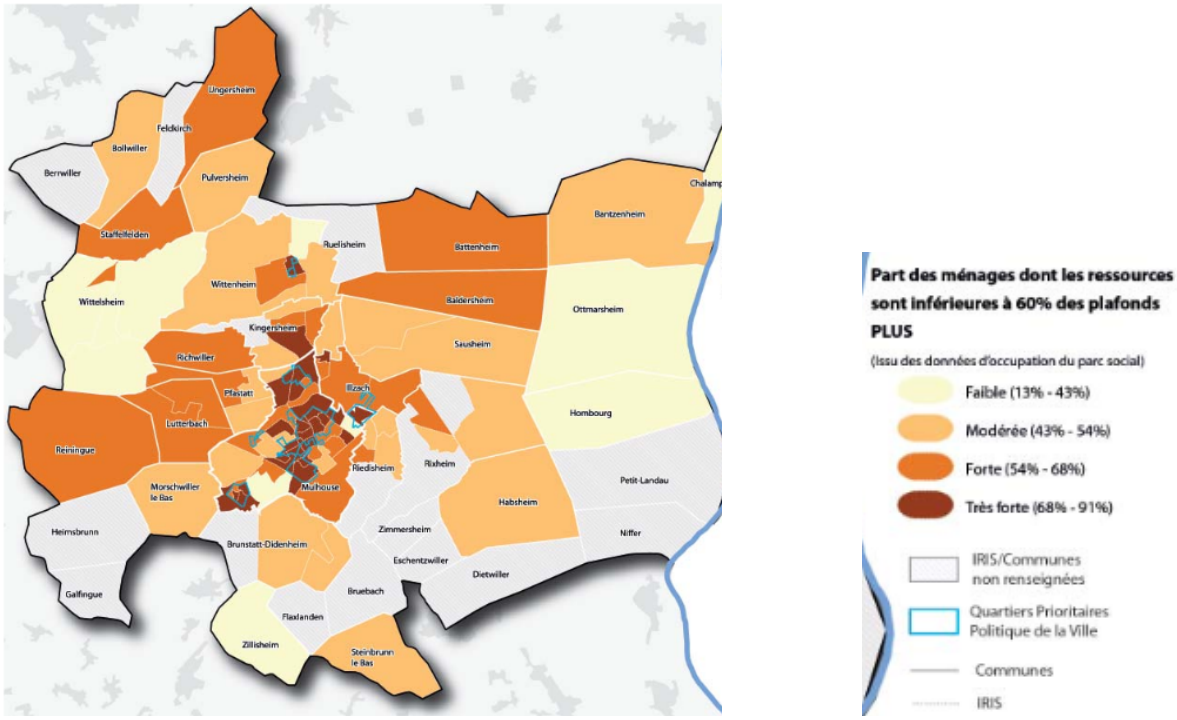
Sur un plan spatial, les locataires du parc social les plus pauvres se concentrent sur le territoire de Mulhouse, notamment au sein des quartiers prioritaires dont les logements sont plus accessibles financièrement mais aussi plus anciens et moins attractifs : ces quartiers accueillent 42 % des locataires ayant emménagé récemment et qui ont des niveaux de ressources inférieurs de 20 % au plafond PLUS, soit les locataires les plus pauvres du parc social.

[21] 25 % des attributions annuelles de logements réalisées hors des quartiers prioritaires (QPV) doivent bénéficier à des ménages appartenant au premier quartile des demandeurs de LLS ou à des ménages relogés dans le cadre de la rénovation urbaine.

[22] Données ADIL 68, 2015.

[23] AURM, *Qui sont les locataires du parc social de l'agglomération mulhousienne* ? Août 2018, p. 32 et 34

Part des ménages aux ressources faibles dans l'agglomération mulhousienne



Source : AURM, données OPS/AREAL 2016[24].

Ce phénomène de fragilisation de l'occupation sociale concerne également les locataires du parc privé : **en 2013, près de 30 % des locataires du parc privé de M2A avaient des ressources inférieures au seuil de pauvreté** (soit 9 259 sur 31 889 locataires). Le « diagnostic à 360° » du département du Haut-Rhin souligne que les locataires du parc privé avec les revenus les plus faibles déménagent plus souvent, du fait de difficultés plus importantes à se maintenir dans des logements souvent de faible qualité (taux d'effort, niveau de charges, etc.).

[24] AURM, *Qui sont les locataires du parc social de l'agglomération mulhousienne* ?, août 2018

II. Les formes de mal-logement sur le territoire de Mulhouse

a. Un parc privé « social de fait »

Une des principales formes de mal-logement à M2A concerne la mauvaise qualité du parc privé situé dans le centre et le péricentre de Mulhouse. C'est à ce titre que la ville de Mulhouse est souvent rapprochée de villes comme St Etienne ou Roubaix, les trois localités partageant le même passé industriel et ouvrier, dont l'héritage en termes d'habitat est aujourd'hui problématique : 1/3 du parc de l'agglomération a en effet été construit avant 1949, à l'époque de la construction massive de logements ouvriers à partir du milieu du 19e siècle ; 36 % des logements ont par ailleurs été construits entre 1949 et 1974, avant l'établissement des réglementations thermiques. Les logements les plus anciens se situent logiquement à Mulhouse, centre historique de l'agglomération[25].

Depuis plusieurs dizaines d'années, **la dégradation du parc ancien de la ville-centre a conduit à la constitution d'un parc privé « social de fait » qui accueille des populations très modestes.** Pour ces dernières, ce patrimoine fortement dégradé (dont les loyers sont proches voire inférieurs à ceux du parc social) représente une « solution », notamment quand leur statut migratoire ne leur permet pas d'accéder au logement social[26]. Le territoire mulhousien est en effet un « carrefour migratoire » qui accueille de nombreux ménages primo-arrivants dont la situation n'est pas toujours régularisée. Dans ce contexte, les risques de pratiques indélicates de location par des « marchands de sommeil » sont élevés. Les acteurs rencontrés soulignent également l'existence de propriétaires-bailleurs modestes, pour certains âgés, mal informés de leurs obligations en matière de location et pas toujours en capacité de les mettre en œuvre d'un point de vue financier comme administratif.

Il est difficile d'évaluer précisément le nombre de personnes vivant dans des logements indignes, insalubres, indécents ou dégradés. A l'échelle de l'agglomération, on estime que **4 000 logements environ sont potentiellement indignes** (avec une forte concentration sur Mulhouse), tandis que le nombre de ménages concernés s'élèverait à environ 10 000 personnes (en majorité des locataires)[27].

La précarité énergétique est une autre manifestation des mauvaises conditions de logement : elle concerne les ménages qui consacrent plus de 10 % de leurs revenus au paiement de leurs factures énergétiques. A l'échelle de l'agglomération, près de **23 000 logements seraient énergivores, et 12 % des habitants de la ville de Mulhouse subiraient une situation de précarité énergétique**[28].

Des mauvaises conditions de logement qui se manifestent notamment au sein de copropriétés dégradées

35 % du parc de M2A (soit 3 000 immeubles / 43 000 logements) est sous le régime de la copropriété[29]. **L'agglomération concentre les situations de copropriétés fragiles à l'échelle du département du Haut-Rhin**, puisque 55 % des 1 072 copropriétés potentiellement fragiles s'y situent (soit 594 copropriétés). Celles-ci sont réparties sur une vingtaine de communes de l'EPCI mais se situent principalement sur Mulhouse. 88 % de ces copropriétés repérées ont été construites avant 1974 et l'établissement des réglementations thermiques, et le

[25] Fondation Abbé Pierre, Agence Régionale Alsace-Lorraine, *Eclairage régional « aux portes du logement dans M2A »,* février 2015, p. 9.
[26] Pour rappel, seules les personnes en situation régulière (disposant d'un titre de séjour ou de la protection internationale) peuvent prétendre au logement social.
[27] Fondation Abbé Pierre, Agence Régionale Alsace-Lorraine, *Eclairage régional « aux portes du logement dans M2A »,* février 2015, p.32. à partir de données de la DREAL Alsace.
[28] Ibid, p.33.
[29] AURM, *Programme Local de l'Habitat 2012-2017, Bilan à mi-parcours,* novembre 2016. p. 27.

caractère énergivore des logements contribue à ce titre à la dégradation et la dépréciation de la valeur immobilière de ces immeubles[30].

D'après les travaux menés par l'AURM dans le cadre de l'observatoire des copropriétés, les copropriétés en difficulté ont une occupation mixte, avec en moyenne 45 % de propriétaires occupants, 39 % propriétaires bailleurs, et 16 % de vacance. Le taux médian d'impayé s'élève à 29 %. Près d'un tiers du budget de la copropriété est dédié à l'énergie, ce qui illustre bien la problématique importante de précarité énergétique que connaissent ces immeubles et leurs occupants. Les copropriétés en difficulté sont par ailleurs situées à proximité ou au sein des quartiers « politique de la ville » ou des quartiers de « veille active » (ancien périmètre de la géographie prioritaire).

S'il existe sur Mulhouse des grands immeubles emblématiques de la situation des copropriétés en difficulté (par exemple la Tour de l'Europe, en plein cœur de ville), **une majorité des copropriétés sont de petite taille[31], ce qui rend l'intervention des pouvoirs publics encore plus complexe.**

b. Un parc social peu tendu, mais des problématiques d'accès au logement qui demeurent pour les personnes sans-abri

- **Le parc locatif social est globalement peu tendu, mais la paupérisation des demandeurs interroge sur l'accès au logement des ménages les plus fragiles.**

Globalement, **l'accès au logement social est plutôt facilité sur l'ensemble de M2A, du fait d'une faible tension sur le marché locatif social** (2,7 demandes pour 1 attribution en 2017 et même 2,2 demandes pour 1 attribution à Mulhouse)[32]. Au 1er mars 2018, l'agglomération enregistre 6 371 demandes[33], dont 39 % sont des demandes de mutation interne au sein du parc social. L'ancienneté de la demande est réduite (8 mois pour le total des demandes, 11 mois pour les demandes de mutation, 6 mois hors mutation[34]).

Cependant, il est important de signaler que **la pression peut être beaucoup plus élevée sur certaines communes de l'EPCI**, et notamment celles qui ne remplissent pas leurs « obligations SRU ».

Par ailleurs, la paupérisation des demandeurs de logements sociaux pose la **question de l'adéquation entre leur niveau de ressources et l'offre disponible :** près de 75 % des demandeurs de logements sociaux sont éligibles à un PLAI sur M2A hors Mulhouse, et c'est le cas de 86 % des demandeurs à Mulhouse[35]. Ils peuvent rencontrer des difficultés importantes pour accéder à un logement social abordable, sachant que le parc social de M2A comptait seulement 4,9 % de PLAI en 2018.

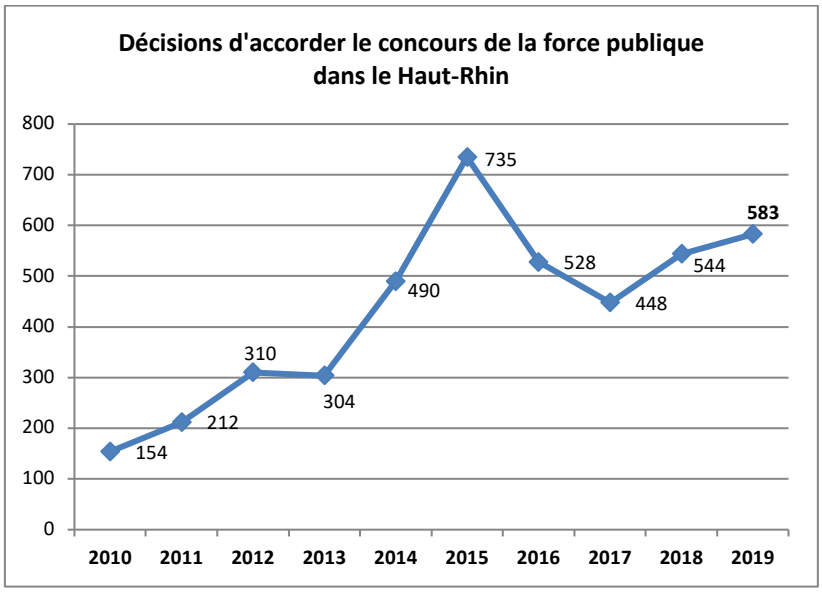
Mode de financement des logements du parc social de M2A au 1.01.2018

	Nombre de logements	%
PLAI	1 164	4.9 %
PLUS	19 593	83.0 %
PLS	1 443	6.1 %
PLI	1 416	6.0 %
Total	**23 616**	**100.0%**

Source : DREAL Grand Est / Infocentre RPLS

[30] AURM, *Guide PLH – Thème 5 : La gestion du parc existant,* avril 2018, p. 2.
[31] Fondation Abbé Pierre, Agence Régionale Alsace-Lorraine, *Eclairage régional « aux portes du logement dans M2A »,* février 2015, p.34.
[32] SNE.
[33] AURM, *diagnostic PLH*, septembre 2019.
[34] M2A, Document de présentation et validation de la CIA, 16/01/2019, p. 15.
[35] AURM, *Diagnostic PLH M2A 2020-2025*, septembre 2019.

Ce très faible niveau de ressources fragilise aussi les ménages dans leurs capacités à se maintenir dans le logement, et alimente le flux des expulsions locatives. A l'échelle du Haut-Rhin, après une progression depuis 2010 culminant à un pic en 2015, les procédures d'expulsion se maintiennent à un niveau important : on compte environ 1 250 assignations chaque année entre 2016 et 2019, et autour de 500 décisions d'accorder le concours de la force publique, un nombre reparti à la hausse ces dernières années (avec 583 décisions en 2018).



Source : Préfecture.

Sur le secteur de M2A, en 2018, l'association Droit au Logement 68 a accompagné 189 ménages menacés d'expulsion, quel que soit le stade de la procédure. D'après le DAL, les impayés de loyer constituent le motif principal de la procédure d'expulsion : les ménages rencontrent de plus en plus de difficultés à pouvoir s'acquitter de leur loyer, du fait d'un manque ou d'une baisse de leurs ressources, ou encore d'une rupture (perte d'un travail, séparation, etc.). L'inadéquation entre les ressources des ménages et les niveaux de loyers conduit à une **récurrence des situations d'expulsions, avec des solutions de relogement mobilisées souvent précaires et peu adaptées** (notamment au sein du parc privé).

> *« On fait le calcul des budgets avec les gens, on calcule les taux d'effort, et ce qu'on constate depuis pas mal d'années, c'est* ***les grosses difficultés des familles à pouvoir se solvabiliser. Il y a donc de plus en plus d'incidents. Il n'est pas rare maintenant qu'on accompagne des personnes qui ont été expulsées deux fois, ce sont des situations récurrentes. […]*** *C'est aussi lié à des mauvaises solutions de relogement : les familles se retrouvent dans des logements en inadéquation avec leurs ressources, et se retrouvent alors dans une nouvelle situation d'expulsion. […]* ***Aujourd'hui, ce n'est pas compliqué de retrouver un logement sur le territoire de Mulhouse. C'est une ville où il y a des marchands de sommeil, des logements privés qui sont moins chers, avec des propriétaires moins regardants ».*** (Association DAL 68)

Ces difficultés liées au manque de ressources des ménages se retrouvent dans les motifs invoqués par les demandeurs HLM : **plus de 15 % des demandes de logement social sur le secteur de M2A seraient liées à une expulsion locative ou à une situation d'insolvabilité**[36].

[36] FAP, Agence Alsace-Lorraine, *Eclairage régional*, février 2015, op.cit. p. 27. Chiffres communiqués par l'AREAL en 2014.

- **Le maintien de ménages « aux portes du logement et de l'hébergement »**

Si l'accès au parc social semble possible et relativement rapide pour les ménages bénéficiant de prestations sociales, il est plus complexe pour **les ménages disposant de ressources faibles ou inexistantes,** et pour les **personnes à la rue ou accueillies au sein des structures d'hébergement.** Ces ménages sont plus souvent en situation de non-recours par rapport à leurs droits aux prestations sociales (par exemple le RSA) ou encore à la domiciliation, ce qui les empêche d'entamer les démarches de demande de logement social. Sachant par ailleurs que les difficultés qu'ils présentent sur un plan psychosocial peuvent conduire aussi les bailleurs sociaux à manifester des réticences pour les accueillir au sein du parc social. L'accès au parc social est quant à lui impossible pour les ménages en situation irrégulière, qui statutairement n'ont pas la possibilité d'accéder à un logement social.

> *« Aujourd'hui, sur des situations un peu urgentes, on peut trouver un logement social assez facilement à Mulhouse. C'est un autre paradigme que la situation parisienne. La question chez nous se pose pour les situations irrégulières, mais quand on est en situation de droit commun, l'accès au logement social est assez simple. […] Quand on part de zéro, le budget pour intégrer un logement est d'environ de 2 000 euros : comment solvabilise-t-on les personnes qui sont en situation de « logement d'abord », comment on facilite l'accès aux droits ? »* (Acteur institutionnel).

L'offre d'hébergement d'urgence et d'insertion de M2A représente 999 places en 2019, soit 70 % des capacités du département, dont 64 % pour la seule ville de Mulhouse. **Malgré une augmentation de leurs capacités, les réseaux de l'hébergement d'urgence et d'insertion sont saturés**. A Mulhouse, d'après un travail de comptage réalisé par le SIAO 68 et la Ville le 28 janvier 2019, on comptait **460 personnes sans abri ou sans accès à l'hébergement d'insertion**, soit 178 personnes hébergées en urgence à l'hôtel, 131 personnes sans abri, ainsi que 151 personnes mises à l'abri pour la période hivernale (jusqu'au 31 mars). De nombreuses personnes cessent d'appeler le 115 par découragement face au manque de solutions proposées ou aux conditions d'accueil et d'accompagnement existantes dans l'hébergement d'urgence, et renoncent de ce fait à leur droit à la mise à l'abri et à une solution d'hébergement digne.

Personnes sans abri ou sans accès à l'hébergement d'insertion à Mulhouse

	Nombre de personnes concernées
Personnes en hébergement d'urgence à l'hôtel	178
Personnes sans abri	131
Personnes mises à l'abri pour la période hivernale (jusqu'au 31 mars)	151
Total des personnes sans domicile à Mulhouse	**460**

Source : SIAO 68 et Ville de Mulhouse, comptage du 28 janvier 2019.

L'engorgement et le manque de fluidité entre hébergement et logement s'expliquent entre autres par l'augmentation des demandes, notamment en lien avec la crise migratoire.

Des personnes au parcours migratoire qui constituent une grande part des personnes sans abri de M2A

Une large majorité des appels au 115 actuellement sur le territoire de M2A provient de personnes qui ont eu un parcours migratoire, qu'il s'agisse de primo-arrivants, de personnes avec des statuts provisoires, des droits incomplets, des déboutés du droit d'asile etc.

Du fait de leur statut administratif, ces publics rencontrent des difficultés très fortes pour accéder au logement, notamment dans le parc social. En parallèle, les flux migratoires sur le territoire de M2A et de Mulhouse demeurent constants, du fait de dispositifs concentrés sur ce territoire, de réseaux

communautaires importants et d'un parc privé de logements accessibles. Le dispositif d'hébergement, y compris de droit commun, est actuellement saturé [37], ce qui contribue au renforcement de la problématique de sans-abrisme sur le territoire de M2A. Une majorité des non-réponses du 115 concernent les personnes avec un parcours migratoire, régularisées ou non, du fait notamment des délais d'attente pour l'orientation en CADA et de l'absence de perspective pour les déboutés.

On retrouve également dans le dispositif généraliste un certain nombre de **situations de « droit commun » qui restent dans le circuit de l'hébergement d'urgence et d'insertion** et apparaissent souvent complexes et difficiles à résoudre pour les acteurs. Il s'agit en effet de personnes isolées, qui ont pu connaître de longs parcours d'errance avec des allers-retours entre la rue, l'hébergement et le logement, des sorties d'institutions, ou encore des troubles liés aux addictions, d'ordre psychique ou psychiatrique, etc. Ces personnes n'ont pas toujours accès à leurs droits et leurs faibles ressources posent des problèmes de solvabilité dans l'accès au logement. Elles peuvent avoir des besoins d'accompagnement renforcés, alors même qu'elles ne souhaitent pas adhérer à un accompagnement de type « institutionnel ».

La relative « pérennité » de cette problématique du sans-abrisme, qui renvoie à l'impossibilité pour ces ménages aux profils « complexes » d'accéder à des logements adaptés au sein du parc social, vient questionner le fonctionnement actuel du système de l'hébergement et du logement, ainsi que l'adaptation de l'offre du parc social aux profils et besoins des demandeurs.

> *« Aujourd'hui, le problème ce n'est pas la disponibilité de l'offre de logements, c'est l'adéquation entre le logement et les besoins des personnes. Aujourd'hui, ce qu'on n'arrive pas à faire, c'est de faire rentrer ce public [actuellement accueilli par les structures d'hébergement] avec un certain nombre d'aides, dans le logement ».* (Acteur associatif)

C'est justement à cette problématique que tente de répondre la démarche Logement d'Abord (cf. partie III ci-dessous). L'une des actions engagées vise à avoir une meilleure connaissance du nombre, des situations et des parcours des personnes en grande difficulté, à la rue ou accueillies au sein des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion. Pour ce faire, **un « observatoire du sans-abrisme » est en cours de déploiement depuis février 2019**, sous l'égide de l'AURM. L'objectif de cet observatoire est d'arriver à produire des données fiables et harmonisées à l'échelle du territoire, pour évaluer au mieux le volume de situations concernées (hors publics migrants)[38], les profils et les parcours des personnes confrontées au sans-abrisme, afin de mieux cerner leurs besoins et d'apporter des réponses plus adaptées en retour.

Par ailleurs, à l'échelle départementale, dans le cadre du PDALHPD, une réflexion est en cours pour intégrer la question de l'hébergement à l'Observatoire de l'habitat porté par l'ADIL.

c. Les gens du voyage, un public spécifique dont les conditions d'accueil et de logement peuvent être améliorées

Les gens du voyage forment une catégorie de mal-logés spécifiques, au sens où ils connaissent souvent des conditions d'habitat très difficiles voire indignes, qu'ils peuvent faire l'objet de pratiques discriminatoires de la part des institutions publiques et que leur accès aux droits liés à l'habitat et au logement est souvent non-effectif.

[37] Une majorité des migrants est en « procédure accélérée Dublin » pour le traitement de leur demande d'asile, ce qui signifie que ces personnes ne sont pas orientables en CADA et sont réorientées vers l'hébergement de droit commun (BOP 177) en cas de nécessité, quand les besoins ne peuvent pas être couverts par le dispositif spécifiquement dédié à la demande d'asile.

[38] Personnes qui sollicitent le SIAO d'urgence, le 115, expulsés locatifs, sortants d'institutions, sans abri en situation de non-recours, etc.

Concernant les besoins des populations nomades ou en cours de sédentarisation, depuis la loi NOTRE, la réalisation, la gestion et l'entretien des aires d'accueil est une responsabilité qui incombe aux EPCI[39], qui doivent se conformer aux orientations du Schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Celui du département du Haut-Rhin est actuellement en cours d'évaluation, dans la perspective d'une future révision. **M2A sur son territoire a rempli ses obligations réglementaires :**

- **ouverture et gestion de 6 aires d'accueil** regroupant **192 places**, qui se situent sur les communes de Kingersheim, Mulhouse, Riedisheim, Rixheim, Wittenheim et Wittelsheim (cette dernière aire étant non-homologuée et ne bénéficiant pas de financements dans le cadre du schéma départemental) ;
- création d'**une aire de grand passage sur le site de Rixheim en 2017.**

Pour autant, si d'un point de vue quantitatif les objectifs sont atteints, le niveau d'entretien d'une partie des aires d'accueil paraît parfois insuffisant : des dégradations y sont fréquemment recensées et certains équipements semblent vétustes, alors même que les familles s'acquittent d'un droit d'usage pour l'emplacement et la consommation des fluides qui peut être élevé et qui n'est pas solvabilisé par l'APL ou aidé par le FSL. **Un programme de rénovation de l'ensemble des aires d'accueil devrait être lancé par M2A en septembre 2019.**

Bien plus, **la question de l'accès à la santé, à la scolarité et aux droits sociaux des gens du voyage résidant sur les aires d'accueil reste entière.** Ce volet social relève davantage d'une compétence communale qu'intercommunale, mais **bien souvent les gens du voyage rencontrent des difficultés à se faire domicilier sur la commune d'implantation de l'aire d'accueil**, alors même que ces familles tendent à se sédentariser au sein de l'agglomération en opérant une forme de rotation sur les différentes aires d'accueil de M2A. Pour Appona 68, association départementale qui œuvre à l'accompagnement et à la promotion des populations d'origine nomade, il faudrait que ces familles puissent être considérées comme des habitants « à part entière » durant leur séjour sur une aire d'accueil et bénéficient des mêmes droits et services qu'une personne sédentarisée dans un habitat banalisé. L'association plaide également pour la mise en place d'un système de coordination sociale sur ces aires, via des financements croisés (commune / département / CAF), afin de prévenir les dégradations et d'assurer un accompagnement social adapté aux attentes et usages des gens du voyage.

Par ailleurs, pour les populations sédentarisées et fixées localement de manière durable, le **territoire de M2A offre peu de solutions, alors que 14 des 39 communes sont concernées par la présence de familles sédentarisées** : habitat plus ou moins mobile (caravane, mobile home, roulotte), baraques, modules de type "Algeco". Au total, 125 ménages répartis sur 25 sites sont dénombrés. La réponse des acteurs publics n'est pas à la hauteur des besoins de ces populations : il n'y a ainsi **pas de terrains familiaux locatifs, malgré les demandes répétées des ménages**, et ce alors que le terrain familial constitue une alternative plus adéquate que l'aire d'accueil pour répondre aux enjeux liés à l'ancrage territoriale des gens du voyage. La mise en place des terrains familiaux se heurte à des problématiques foncières, de gestion et de financements. Il faut toutefois noter qu'un travail de quantification des besoins en terrains familiaux pour des familles du voyage est actuellement en cours, réalisé par Appona 68 suite à une demande récente de M2A.

Quelques MOUS ont été mises en place sur des terrains de ménages sédentaires, pour essayer d'améliorer les conditions d'habitation et/ou de permettre aux ménages d'accéder au parc social (comme à Habsheim, aboutissant à la production d'un habitat social adapté).

[39] La loi NOTRE a rendu obligatoire la compétence « aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage » depuis le 1er janvier 2017. La loi du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les campements illicites renforce le rôle des intercommunalités et clarifie l'articulation de leur rôle avec celui des communes (accueil des aires ou terrains requis et participation à leur financement).

Une initiative est par ailleurs à souligner : celle de la commune de Kingersheim qui a réalisé en 2007 **un projet d'habitat adapté (37 pavillons),** soutenu par des mesures d'accompagnement social collectives. Plus de 10 ans plus tard, le maire de la commune pourrait entreprendre une MOUS globale de réhabilitation du site.

De manière générale, les besoins des ménages défavorisés au sein de la communauté des gens du voyage semblent insuffisamment pris en compte et nécessiteraient le développement de plus de réponses opérationnelles en mesure d'apporter de réelles améliorations des conditions d'habitat et donc de vie des publics concernés.

III. Gouvernance et stratégies de lutte contre le mal-logement

a. Un partenariat local ancien et fructueux qui a mobilisé une pluralité de dispositifs

> *« Comparativement aux autres territoires, ce n'est pas sur le territoire de Mulhouse qu'on a le plus de difficultés. […] Il y a une richesse et une diversité de réponses et de pratiques qu'on ne trouve pas ailleurs. […] A Mulhouse, il y a une tradition de partenariats entre collectivités, associations, Etat et bailleurs qui est ancienne et qui fonctionne, ce n'est pas vrai sur les autres territoires du département ».* (Acteur institutionnel)

L'ensemble des acteurs rencontrés s'accorde pour reconnaître l'existence sur le territoire de M2A d'un partenariat fort et ancien qui rassemble une multitude d'acteurs et permet d'offrir une diversité de réponses aux situations de mal-logement décrites ci-dessus. Au regard d'autres territoires du département, celui de Mulhouse serait *« en avance »* et fonctionnerait *« beaucoup mieux »,* fort d'un réseau d'acteurs très mobilisés et disposant d'habitudes de travail partagées.

Plusieurs facteurs peuvent être invoqués pour expliquer cette dynamique fructueuse. La concentration des problématiques de pauvreté et de la demande sociale (de prestations sociales, d'accompagnement, d'accès à l'hébergement et/ou au logement, etc.) a non seulement contribué à rendre visible la précarité des ménages et les situations de mal-logement, mais cette « inégalité territoriale » est aussi à l'origine d'une sensibilité et d'un volontarisme de la part de la collectivité et ses partenaires vis-à-vis des sujets sociaux et des problématiques d'habitat, de logement et d'hébergement. Face aux différentes problématiques de mal-logement auxquelles se trouve confronté le territoire, **la ville comme l'EPCI**[40] (en lien avec leurs partenaires : Etat, bailleurs, Conseil départemental etc.) **ont mobilisé au fil des années une multitude de dispositifs dans le champ de l'habitat privé, du logement social ou encore de la rénovation urbaine. Cet investissement durable a permis aux acteurs d'acquérir une maîtrise des outils et de se forger une culture commune** (cf. tableau ci-dessous). L'expérience voire la « maturité » de la collectivité se manifeste aussi par la délégation des aides à la pierre que détient l'EPCI depuis 2006, ou encore la réalisation de plusieurs PLH (le troisième est en cours d'élaboration) qui ont guidé et structuré la stratégie locale en matière d'habitat sur le temps long.

Dispositifs mobilisés dans le champ de l'habitat privé	
Connaissance des situations	- Mise en place d'un observatoire des copropriétés en difficulté (une cinquantaine de copropriétés concernées sur une quinzaine de communes de M2A) - Etude sur le logement vacant *(récemment lancée)* à l'échelle de l'agglomération (portage M2A) - Etude pré-opérationnelle du PIG portant sur la mobilisation du parc privé dans le cadre du Logement d'Abord (M2A)
Traitement des situations	- Taxe sur les logements vacants à Mulhouse, Lutterbach, Riedisheim, … [41] - 2 Opérations de Restauration Immobilière sur le territoire de Mulhouse - Programme d'intervention sur les copropriétés des Coteaux, suivi de 5 copropriétés du quartier des coteaux soit 700 logements (PICO) depuis 2010, porté par la ville et l'Etat, avec mise en œuvre d'OPAH et de plans de sauvegarde - OPAH-RU conduites par la ville de Mulhouse (2008-2013 puis 2014-2018 sur le péricentre, prochaine OPAH sur le secteur de la Fonderie)

[40] Au niveau de M2A, les services de l'intercommunalité s'articulent de manière étroite avec ceux de la ville de Mulhouse, leur fonctionnement étant désormais très intégré avec un grand nombre de services mutualisés. Les services Habitat, Action foncière, Gestion Immobilière et Renouvellement urbain, au sein du Pôle Urbanisme et Aménagements, sont ainsi mutualisés entre la ville et l'EPCI.

[41] AURM, *Programme Local de l'Habitat 2012-2017, Bilan à mi-parcours*, novembre 2016. p. 7.

	- PIG à l'échelle de M2A (régie de la collectivité) - Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés fragiles (POPAC) piloté par le Conseil départemental et mis en œuvre par l'ADIL - Permis de louer *(récemment lancé)*
Dispositifs mobilisés dans le champ de l'habitat social	
Connaissance des situations	- Observatoire des Quartiers prioritaires de la politique de la ville - Observatoire du Renouvellement urbain dans le cadre du PRU - Etude sur les dynamiques de peuplement du parc social des Coteaux (2015)
Traitement des situations	- Programme de Rénovation Urbaine (6 quartiers concernés) - NPNRU sur 3 sites d'intérêt national et un site d'intérêt régional - Réhabilitation thermique des logements sociaux

Un exemple plus récent de la mobilisation du territoire sur le mal-logement est celui de la candidature de la ville de Mulhouse à l'AMI Logement d'Abord. Comme le résume l'un des interlocuteurs rencontrés, *« le fait d'avoir voulu se lancer prioritairement dans le Logement d'Abord, c'est bien un signe que le territoire est conscient de cette problématique ».*

La mise en œuvre accélérée du Logement d'Abord à Mulhouse

C'est la ville de Mulhouse qui a candidaté et pilote la démarche Logement d'Abord, en lien avec l'Etat local et l'intercommunalité, cette dernière ayant estimé que ce sujet concernait davantage la ville-centre que l'agglomération.

Le plan d'action est orienté autour de 3 axes :

1) **la lutte contre le sans-abrisme,** avec la mise en place d'une plateforme d'accompagnement social inter-associative et pluridisciplinaire, qui reposera notamment sur un binôme de professionnels du secteur social et médical, recrutés via des cofinancements de l'ARS, de la ville et de l'Etat. Le but de cette plateforme est de déployer des actions d'accompagnement renforcées pour développer l' « aller-vers » et favoriser l'accès au logement des personnes sans domicile ou vivant dans des conditions d'hébergement précaires en situation de droit commun (accès aux droits, aides à la solvabilisation, accompagnement adapté sur le temps long, avec un haut seuil de tolérance, etc.).

2) la **captation du parc privé ancien au bénéfice du public LDA, avec la mise en location** de logements privés dans des conditions sécurisées, via le développement de l'intermédiation locative.

3) le **changement des pratiques**, qui prend la forme aussi bien d'expérimentations (gestion précoce des expulsions locatives sur un quartier prioritaire), que de la mise en place d'un observatoire sur le sans-abrisme ou encore d'un travail sur la transformation des pratiques des professionnels concernés[42].

A ce jour, la démarche LDA sur Mulhouse reste trop récente pour faire l'objet d'un véritable bilan, mais plusieurs remarques peuvent être formulées :

- Davantage que le logement social, **c'est la mobilisation du parc privé qui est un axe fort du Logement d'Abord sur Mulhouse.** Cette solution qui implique le développement de l'intermédiation locative apparaît adaptée si elle peut s'appuyer sur un accompagnement social renforcé de proximité, pour convaincre et sécuriser les bailleurs privés. Dans les faits, les associations impliquées dans le Logement d'Abord soulignent le sous-financement de l'accompagnement social. En effet, le niveau d'accompagnement existant dans le cadre de l'intermédiation locative est très ténu (et beaucoup plus faible qu'en CHRS[43]), au regard des besoins que présente le public visé par le LDA. Le

[42] A noter que la Fondation Abbé Pierre contribue pour 6 000 € à la démarche d'évaluation des pratiques menée par PRAXIS (centre de formation de travailleurs sociaux).
[43] D'après le Collectif des Associations Unies 68, les « ratios » sont de 1 professionnel pour 5 ménages en CHRS – 1/10 en maison-relais et 1/27 en intermédiation locative.

risque existe donc que le recours à l'IML se révèle complexe, alors même que la captation des logements privés est déjà un défi en soi.

- **La démarche LDA à Mulhouse a été un levier pour impulser de nouvelles pratiques partenariales,** la réponse à l'AMI comme la « feuille de route » ayant fait l'objet d'une réflexion conjointe entre la ville, l'Etat et les associations, lors d'ateliers participatifs. Le Collectif des Associations Unies 68 note toutefois qu'au-delà de cette approche participative, la prise de décision n'est pas toujours aussi inclusive, ce qui vient questionner le rôle des associations dans les processus de décision et de mise en œuvre. Par ailleurs la relative « précipitation » de la mise en œuvre semble potentiellement nuire à une démarche collective qui demande le temps de la réflexion et de l'élaboration.

- **Le LDA est porteur d'un changement de paradigme important**, puisqu'il vise à mettre la personne et ses besoins au centre et à casser les logiques de secteur (hébergement/logement) et de dispositifs. Cette idée est positivement accueillie par les représentants du secteur de l'AHI sur Mulhouse, mais l'ensemble des acteurs interrogés indique que le changement de pratiques se fera sur le temps long, d'où la nécessité d'y consacrer tout un axe du plan d'actions.

La collectivité n'est pas seule à s'engager en faveur de l'hébergement et du logement des publics défavorisés. En effet, **Mulhouse contrairement à d'autres territoires du Haut-Rhin peut s'appuyer sur un tissu associatif très fourni et très structuré, dont l'action couvre une diversité de besoins.** La présence de plusieurs associations de taille importante sur le territoire de Mulhouse est un héritage de l'histoire locale. Ces partenaires associatifs ont, à dires d'acteurs, manifesté une *« volonté de travailler ensemble »,* qui s'est approfondie et structurée depuis l'élaboration des premiers schémas départementaux à la fin des années 1990[44], intégrés ensuite au PDHI puis au PDALHPD.

Le tissu associatif s'organise aujourd'hui via plusieurs entrées :

- **L'hébergement « classique »,** avec 5 grandes associations qui gèrent les principales structures d'hébergement de la ville : Appui, Aleos, Armée du Salut, Adoma et Accès (cette dernière association assurant également la gestion du SIAO) ;
- **L'accompagnement de publics spécifiques,** avec l'Alsa qui accueille au sein de ses maisons-relais des publics en souffrance psychique et/ou psychiatrique, le Lieu qui accompagne des jeunes en errance, Surso créée par la FAS et qui gère un accueil de jour mais aussi un dispositif de logement pour les jeunes (Logi'jeunes), ou encore Appona 68 qui accompagne les gens du voyage ainsi que les nomades sédentarisés, etc.
- **L'accompagnement pour l'accès aux droits liés au logement**, avec des associations plus militantes comme le DAL dont les actions sont tournées principalement vers les ménages visés par une procédure d'expulsion.

Les trois grands réseaux que représentent la Fondation Abbé Pierre, l'Unafo et la FAS fédèrent une grande partie des associations du territoire. Certaines d'entre elles se retrouvent également au sein du Collectif des Associations Unies 68 : créé en 2015, il regroupe environ 17 fédérations, fondations et associations[45] autour d'un objectif commun de défense du droit au logement.

Les bailleurs sociaux sont également mobilisés sur le territoire, notamment M2A Habitat (jusqu'en 2018, Mulhouse Habitat), le plus gros bailleur de l'agglomération, qui a mis en place des dispositifs internes originaux pour accompagner les locataires les plus fragiles très en amont, avec par exemple

[44] Suite à l'adoption de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (1998).

[45] Membres du Collectif des associations unies du Haut-Rhin : APPONA 68, ATD quart monde, CIMADE 68, CLCV, Collectif citoyen solidaire, Collectif SDF, Emmaüs Cernay, FAS Grand Est, Fondation Abbé Pierre Alsace, Fondation de l'Armée du salut, Habitat et Humanisme Alsace Sud, LDH, Maison de la citoyenneté mondiale, Passerelle, UNAFO, Urgence Welcome, URIOPSS Alsace.

une évaluation sociale renforcée avant toute entrée dans les lieux, ou encore un service pré-contentieux renforcé.

b. Des enjeux de coordination et de moyens qui subsistent, dans un cadre d'action fluctuant

- **Des enjeux de coordination et de décloisonnement entre secteurs**

Bien que le territoire de Mulhouse dispose d'un réseau d'acteurs étoffé, des **enjeux persistants de coordination sont évoqués, ainsi que le besoin d'avoir une stratégie plus affirmée pour l'ensemble de l'agglomération. La multiplication des dispositifs et des échelons d'intervention peut en effet nuire à la lisibilité de l'action publique.**

> *« S'il y a bien un territoire où toutes les pièces du puzzle sont là, c'est M2A. Tout le monde se connaît, il y a les acteurs, les dispositifs. Mais quelle est l'articulation optimale ? Il faut la feuille de route qui fasse le lien ».* (Acteur interrogé).

> *« Sur M2A on a un SCOT, un PLH, une stratégie habitat (en lien avec l'Etat ?), et on a le Logement d'Abord. On a un empilement de dispositifs qui s'entremêlent un peu et qui nuisent à la visibilité. Il y a la problématique de trouver le bon échelon d'action, et de définir qui a les moyens de faire ».* (Acteur)

Face à ce constat, la collectivité s'efforce de construire de la cohérence entre les différents plans et dispositifs et entre les différents niveaux décisionnels. D'où l'intérêt d'après certains acteurs d'avoir des élus qui siègent à la fois à la ville-centre, à l'EPCI et au département[46], ou encore des cofinancements qui s'expliquent par des raisons budgétaires mais qui permettraient également de resserrer les liens entre les partenaires.

Néanmoins, **les fonctionnements entre secteurs d'intervention** (habitat, logement, hébergement, action sociale) **et institutions** (Ville, EPCI, Etat, Département) **restent pour l'instant assez cloisonnés, d'où le constat d'un manque de vision stratégique et de pilotage**. Le cloisonnement est même parfois interne aux institutions : c'est le cas du Conseil départemental qui n'est plus délégataire des aides à la pierre (désormais du ressort de la DDT), et dont le service Habitat n'est plus non plus gestionnaire du FSL (rattaché désormais à la Direction des solidarités).

Un exemple de freins institutionnels souvent cité concerne **le fonctionnement encore très cloisonné entre action sociale liée au logement et hébergement :** d'un côté, le Conseil départemental est chef de file et gère aussi bien l'ASLL et le FSL que le réseau des centres médico-sociaux (cela en lien avec les actions complémentaires d'accompagnement social des communes) ; de l'autre, l'Etat est donneur d'ordre et pilote le SIAO et les acteurs de l'AHI.

> *« Si on n'a pas une politique conjointe département / Etat, il nous manque un pilote dans l'avion, alors qu'on a à la fois les outils et les solutions ».* (Acteur associatif)

Ce cloisonnement très ancré, où chaque institution a « ses » financements et donc « ses » publics, ne permet pas aux acteurs de terrain de proposer des réponses globales et cohérentes qui partent des situations et des besoins des personnes. L'exemple de l'intermédiation locative est à ce titre révélateur : le plan étatique de relance de l'intermédiation locative (IML)[47] cible des publics familiaux, pour des logiques financières et de seuils d'équilibre. Or l'IML à Mulhouse jusqu'à présent

[46] C'est le cas pour le vice-président à l'habitat et à la politique du logement, ainsi que pour le vice-président à la politique de la ville et à la cohésion sociale.
[47] https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/06/circulaire_iml.pdf

concernait surtout un public de personnes isolées. Le SIAO, en charge de l'orientation des ménages dans le cadre de l'IML, n'arrive pas à capter un public familial, celui-ci étant touché davantage par les centres médico-sociaux (CMS). Du fait des cloisonnements et des freins institutionnels existants, le public familial qui pourrait relever de l'IML n'est pour l'instant pas orienté vers le SIAO (Etat) par les CMS (Conseil départemental).

La logique du LDA en tant que telle vise précisément un décloisonnement, en rapprochant les politiques du logement, de l'hébergement, mais aussi de l'accompagnement social. En termes de gouvernance territoriale, le fait de transformer le secteur de l'hébergement et de le rapprocher de celui du logement devrait déboucher sur une évolution forte du partenariat. De fait, la question de l'hébergement n'entre pour l'instant pas dans le débat communautaire, les EPCI étant compétents seulement sur la thématique habitat/logement. Si le Logement d'Abord parvient à transformer le modèle actuel, et à *« faire rentrer l'hébergement dans le logement »*, alors le sujet de l'hébergement deviendra beaucoup plus une problématique institutionnelle qu'il sera nécessaire de traiter à l'échelle de l'agglomération.

- **Un contexte budgétaire contraint**

Au-delà des difficultés de coordination entre acteurs et dispositifs, se pose la question des moyens financiers, qui peut venir limiter les effets des interventions déployées en matière de lutte contre le mal-logement. Le **décalage entre les objectifs ambitieux fixés par les politiques publiques, nationales ou locales, et les moyens alloués**, a été rappelé par de nombreux acteurs. Pour rappel, la contractualisation financière passée entre l'Etat et les collectivités locales pour 3 ans[48] stipule que celles-ci s'engagent à ne pas augmenter leurs dépenses de plus de 1,2 % par an. Une bonne partie de cette croissance budgétaire étant mobilisée par la masse salariale, les marges de manœuvre restantes pour mettre en place des politiques ambitieuses sont désormais très faibles. **Ce plan d'économies rend presque impossible la mise en place de nouvelles politiques qui s'appuient sur les collectivités locales, nonobstant un fort volontarisme politique**. Dans ce contexte, le futur PLH de M2A risque d'être limité en termes d'objectifs à réaliser et/ou de résultats concrets, de même que pour la démarche Logement d'Abord sans moyens suffisants attribués à l'accompagnement social.

Ce contexte de contractualisation budgétaire conduit par ailleurs à des montages financiers complexes : pour respecter la règle budgétaire des 1,2 %, la ville de Mulhouse a par exemple confié toute une partie des missions dans le cadre du Logement d'Abord à l'agglomération et aux associations.

La « nouvelle donne » budgétaire impacte aussi le fonctionnement du partenariat, notamment au niveau associatif. Si les associations sont touchées au niveau national par des décisions qui diminuent les moyens de droit commun, elles sont également confrontées au niveau local à un système de mise en concurrence via les réponses aux appels d'offre. Ce fonctionnement peut mettre à mal les pratiques existantes de collaboration et de travail transversal, comme l'illustre la création de 2 AIVS par des associations concurrentes sur le secteur mulhousien, pour répondre à l'appel à projet de la DDCSPP sur l'intermédiation locative.

Enfin, l**a restriction des moyens publics peut aussi venir questionner l'existence même de politiques en faveur des personnes défavorisées**, comme en témoigne un acteur interrogé ci-dessous.

[48] Pacte financier Etat-collectivités inscrit dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

« Aujourd'hui, les collectivités nous opposent le fait qu'elles ne peuvent pas. Au maximum, l'idée pour elles, c'est peut-être de maintenir ce qui existe. A partir du moment où elles décident de mettre en œuvre une nouvelle politique, elles doivent renoncer à quelque chose qui existe déjà. Et il est plus facile de renoncer à quelque chose qui n'existe pas qu'à quelque chose qui existe déjà. Et les politiques publiques envers les personnes défavorisées sont celles qui sont les plus faciles à réduire ». (Acteur).

- **Un cadre d'action fluctuant**

Le cadre législatif fluctuant à partir duquel se déclinent les politiques publiques au niveau local est problématique à plusieurs égards.

Tout d'abord, **l'absence de stabilité des orientations politiques au niveau national ne permet pas d'inscrire les actions engagées dans la durée.** Des réformes importantes des politiques publiques du logement et de l'habitat ont été initiées ces dernières années, conduisant à la mise en œuvre de nouveaux dispositifs et pratiques, qui prennent du temps à être déployés sur le terrain. Or, ce temps n'est souvent pas disponible, du fait de la pression exercée par les décideurs politiques, nationaux comme locaux, pour avoir des résultats rapides à court terme. Ces temporalités trop courtes au regard de l'ampleur des programmes (notamment quand il s'agit d'intervenir sur du bâti), ne permettent pas de mesurer les résultats des actions engagées, souvent visibles sur le long terme.

Bien plus, **la tendance à fonctionner par « expérimentations » ou appels à projets temporaires renforce ce phénomène.** Elle pose en outre la question du sens et des résultats qui peuvent être attenus dans des temporalités aussi resserrées, sans objectif de plus long terme et sans moyens pérennisés sur le temps long. A noter que les pilotes de la démarche Logement d'Abord sur Mulhouse (Ville et DDCSPP) insistent sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une expérimentation mais d'une mise en œuvre accélérée. Cela dit, la temporalité resserrée du LDA (3 ans) produit dans les faits des effets similaires et des questionnements communs.

> *« La démarche Logement d'Abord a clairement contribué à créer une dynamique. Mais c'est sur 3 ans : il y a toute la question de l'après, puisque c'est une expérimentation. Et qu'est-ce-qu'on va avoir comme résultats pour une accélération sur 2 ans, concrètement ? »* (Acteur interrogé)

Ces réformes « tout azimuts », pas toujours « bien ficelées » et adaptées aux réalités locales, se déploient par ailleurs sans être vraiment préparées ni accompagnées en amont. Plusieurs acteurs ont ainsi fait remonter des besoins d'accompagnement et d'outillage au niveau des services des collectivités territoriales et services déconcentrés de l'Etat, qui doivent faire face à une accumulation de réformes sans être véritablement outillés. Plusieurs acteurs ont pointé également **une problématique « d'ingénierie » sur le territoire**, du fait de départs de plusieurs personnes « clé » dans la mise en œuvre des politiques de l'habitat et du logement, au sein des différentes institutions.

De la même manière, **le temps nécessaire à l'évaluation des réformes n'est souvent pas pris,** ce qui ne permet pas de mettre en place d'éventuelles actions correctrices. L'absence de temps en amont pour la réflexion sur les projets, et en aval pour l'évaluation, renforce le risque de voir se cumuler des politiques et dispositifs sans résultats probants en termes de lutte contre le mal-logement.

c. Un engagement historique de la « ville-centre » sur les problématiques de mal-logement, avec l'enjeu désormais d'élargir cette mobilisation à l'échelle communautaire

- **L'enjeu de mettre en place des politiques de lutte contre le mal-logement à l'échelle communautaire**

Le rôle des intercommunalités en matière de politiques de l'habitat et du logement a été renforcé, et M2A s'est saisie des compétences qui lui sont dévolues. L'intercommunalité met en place actuellement les instances, comme les documents stratégiques nécessaires à la construction d'une politique communautaire de l'habitat et du logement :

- un nouveau PLH est en cours d'élaboration ;
- la CIL est installée (validation en juin 2017) et une CIA est en cours de mise en place *(a priori validée en mars 2019)* ;
- un PLUI devrait être finalisé d'ici début 2020.

Malgré l'avancement des différents « chantiers » engagés, la mise en place d'une politique du logement et de l'habitat à l'échelle de l'EPCI doit encore faire face à un certain nombre de freins. Sur le plan de la sensibilité et de la connaissance qu'ont les élus vis-à-vis des sujets comme l'habitat ou le logement, les acteurs interrogés soulignent le changement opéré ces dernières années, avec **une progressive acceptation des obligations de construction de logements locatifs sociaux, en lien avec la loi SRU.**

> *« Sur les 39 communes de M2A, il y en a toujours des carencées, et une douzaine en déficit, mais il y un vrai effort qui est fait. Il n'y a plus la volonté de ne pas faire, tandis qu'il y a encore quelques années, il y avait des communes qui restaient opposées d'un point de vue dogmatique au logement social, sous prétexte que cela signifiait d'avoir des populations pauvres et donc à problèmes. Dans les faits, une très grosse majorité de la population pourrait être éligible au logement social [y compris dans les petites communes de l'agglomération] ».* (Acteur interrogé)

Si la contrainte des pénalités associées à la loi SRU s'est avérée être un levier important pour « imposer » le logement social sur l'agenda politique, les interlocuteurs rencontrés soulignent aussi le **rôle joué par la mise en place d'instances telles que la CIL**, qui a permis une acculturation et une montée en compétences des élus.

Cette dynamique de prise en compte des enjeux d'habitat et de logement à l'échelle communautaire gagnerait à être poursuivie d'après les acteurs rencontrés. De fait, des enjeux d'(in)formation des élus ont été soulignés, tant sur les politiques de l'habitat et du logement (qui sont des compétences communautaires) que sur les politiques sociales et de l'hébergement (les EPCI étant amenées à intervenir de plus en plus au sein des instances du PDALHPD ou dans des démarches type « Logement d'Abord »). *In fine*, les sujets comme l'habitat ou le logement restent difficilement appréhendés de manière fine par les élus du fait de leur complexité. Bien plus, ils s'avèrent encore peu prioritaires au regard d'autres thématiques plus « attractives », d'autant plus quand les élus ne sont pas issus de la ville-centre et s'avèrent moins sensibilisés à ces questions.

> *« Souvent les élus ont beaucoup de choses sur lesquels ils doivent être compétents. Déjà l'habitat n'est pas le sujet le plus attrayant, le plus vendeur pour un élu. C'est un sujet complexe et pas positif. […] Et les élus voient les dispositifs s'accumuler : la CIL, la CIA, le PDLHPD, le Logement d'Abord… A un moment ils sont découragés avec la multiplicité des instances et des acteurs. Il y a un enjeu de simplification et de communication ».* (Acteur interrogé).

Un autre enjeu important concerne la mise en place d'une politique communautaire englobant l'ensemble des dimensions que recouvrent les politiques de l'habitat et du logement. Pour certains acteurs, les maires de l'ensemble des communes ont compris que l'attractivité de l'agglomération dans son ensemble dépendait de la ville-centre et qu'il était donc nécessaire d'avoir des politiques volontaristes en matière d'habitat portées par l'intercommunalité… D'autres acteurs soulignent **qu'il semble aujourd'hui difficile d'avoir une stratégie communautaire réellement partagée,** d'autant plus quand les enjeux sont si différenciés entre la ville-centre et le reste de l'intercommunalité et que la configuration politique tend à exacerber ces différences.

De fait, **sur un plan politique, M2A est une intercommunalité récente et relativement divisée**. L'EPCI a connu un élargissement fin 2016, qui a été révélateur de **tensions fortes entre la ville-centre et les communes extérieures,** ces dernières n'ayant pas souhaité que la présidence de l'agglomération soit assurée par la maire de Mulhouse[49]. L'intercommunalité est depuis présidée par le maire de Berrwiller, une commune de 1 200 habitants, et la vice-présidence sur les politiques du logement et de l'habitat a été confiée au maire de Richwiller (3 500 habitants). **Ces tensions politiques entre maires des petites communes et élus de la ville-centre**[50] ne contribuent pas à la construction d'une vision communautaire, notamment sur des sujets aussi complexes et transversaux que l'habitat ou le logement.

Au-delà des obligations SRU qui ont contribué à faire de la construction de logements sociaux un enjeu communautaire et plus uniquement le « problème » de la ville-centre, les autres dimensions des politiques du logement et de l'habitat semblent cantonnées à l'échelle de Mulhouse et de quelques communes avoisinantes (Illzach, Wittenheim, par exemple). Ainsi, **les petites communes périphériques de l'EPCI ne se sentent pas véritablement concernées par la problématique de l'habitat indigne et ne s'emparent donc pas des dispositifs et outils existants en la matière**. La politique habitat de l'agglomération reste très positionnée sur le volet « parc social », alors que les enjeux relatifs à l'habitat privé seraient tout aussi importants.

De même, **l'agglomération de M2A ne s'est pas positionnée sur l'AMI « Logement d'abord », ne percevant pas d'enjeu en la matière à l'échelle intercommunale**, d'où le fait que le projet ait été finalement porté par la ville de la Mulhouse.

Au-delà de l'installation de la CIL, la mise en pratique d'une solidarité territoriale à l'échelle de l'agglomération se heurte encore à certaines réticences. **Les communes les plus riches notamment ont manifesté des inquiétudes quant aux enjeux d'équilibre de peuplement et de mixité sociale** soulevés par la CIL : accueil de ménages du 1er quartile, de ménages relogés dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, etc. D'autres arguments plus « techniques » ont été mis en avant par des élus et des bailleurs, pointant les difficultés à accueillir des ménages à très faibles ressources dans le parc social hors QPV et donc plus périphérique : problématiques de solvabilité du fait de niveaux de loyers plus élevés[51], mais aussi d'accès aux transports et aux commodités pour des ménages souvent non-véhiculés et très dépendants des infrastructures publiques, qui par ailleurs ne souhaitent pas forcément s'éloigner de la ville-centre… Certains acteurs pointent aussi un risque de « détournement » de l'esprit de la loi Egalité et Citoyenneté, qui visait à favoriser la mixité sociale et spatiale. L'accueil des ménages du 1er quartile pourrait en effet s'effectuer au sein des quartiers de veille active (QVA) qui ne sont plus compris dans le périmètre de la géographie prioritaire mais restent des territoires fragiles.

[49] https://www.francebleu.fr/infos/politique/mulhouse-le-maire-de-berrwiller-fabian-jordan-succede-jean-marie-bockel-la-tete-de-la-m2a-1484000698

[50] https://www.lalsace.fr/haut-rhin/2018/11/06/fabian-jordan-se-dit-meurtri-michele-lutz-claque-la-porte

[51] 52 % des logements sociaux en QPV sont financés en HLM/O ou en PLAI, contre 29 % du parc social hors QPV, CIL du 16/01, p. 14.

La CIA qui découle de la CIL a fixé des objectifs différenciés d'accueil des demandeurs de logements sociaux en fonction des communes et de leur fragilité. Ainsi, les communes les moins fragiles ont un objectif plus élevé d'accueil de ménages du 1er quartile, au regard de la répartition actuelle qui concentre ces ménages dans les communes les plus fragilisées. **Cependant, si les objectifs retenus de la CIA vont au-delà des objectifs légaux, ils ne modifient pas fondamentalement la répartition inégale de l'accueil des demandeurs de logement les plus pauvres sur le territoire de M2A.**

Par ailleurs, si un plan partenarial de gestion de la demande est en cours d'élaboration, la gestion partagée des demandes de logements sociaux semble rester dans les faits une prérogative communale.

> *« Les politiques de logement liées aux personnes restent l'affaire des communes. Pour l'instant, la politique du logement social reste encore dans l'échelle communale. Pour l'instant, le plan partenarial de gestion de la demande est encore de l'ordre du très conceptuel ». (Acteur institutionnel)*

De manière générale, **on peine à discerner une réelle volonté à l'échelle de l'EPCI de définir des stratégies partagées en matière de politique de peuplement et de solidarité territoriale, au-delà de la mise en place des documents réglementaires**. Pour l'heure, la montée en puissance de l'EPCI sur les sujets habitat et logement se fait plutôt de manière contrainte, du fait des obligations réglementaires. Pour certains acteurs, les documents mis en place (PLH, PLUI, etc.) se limiteraient à des *« agrégats »* juxtaposant les politiques de chaque commune, pour *« limiter la crainte »* vis-à-vis d'une possible perte de maîtrise sur les politiques de peuplement. La mise en place de politiques ambitieuses dans un cadre intercommunal semble donc nécessiter un temps de maturation et d'adaptation encore assez long, sachant que le fait « communautaire » ne concerne pour l'instant que les politiques du logement et de l'habitat, et pas encore celle de l'hébergement.

IV. En synthèse

- Un territoire touché par la désindustrialisation, au marché de l'habitat très détendu, avec une ville-centre en relative « déprise » : **comment faire une politique de l'habitat et du logement dans ces conditions ? comment lutter contre le mal-logement dans ce contexte** ? (similitudes avec des villes comme Roubaix, St Etienne, etc.) : problématique de vacance, de porosité/concurrence entre parc privé/parc social, d'émergence d'un parc privé très dégradé qui joue le rôle de parc social de fait pour les publics en situation irrégulière, etc.

- **La problématique du mal-logement à M2A : une problématique concentrée sur Mulhouse, et qui concerne avant tout le parc privé dégradé.** On relève peu ou pas d'enjeux d'accès au logement (pour situations de droit commun) mais davantage des questions concernant l'adaptation de l'offre aux profils des ménages, et notamment à leur niveau de revenus : quel accès au parc social pour les publics à très bas revenus et/ou avec des besoins spécifiques ?

- **Un EPCI qui est globalement actif et impliqué sur les questions d'habitat et de logement, au sein d'un réseau partenarial dense et investi** : plusieurs PLH, mobilisation d'un grand nombre de dispositifs que ce soit dans le champ de l'habitat privé ou du parc social, délégation des aides à la pierre depuis 2006… Une multitude de dispositifs mobilisés dans le temps, mais des enjeux de simplification, de coordination et de décloisonnement qui se posent : **pas de véritable stratégie d'ensemble à l'échelle EPCI, et parfois une concurrence entre acteurs**.

- **Une configuration EPCI-ville centre qui questionne sur la possibilité d'avoir une politique d'intérêt communautaire en matière d'habitat et de logement** (prérogatives EPCI) mais aussi politiques sociales/hébergement (prérogatives communales + Etat / Département) : la ville-centre concentre toutes les problématiques sociales, quand les petites communes périphériques sont peu sensibilisées / moins concernées par les questions de mal-logement.

- **Des élus pour l'instant peu engagés sur le mal-logement du fait de la technicité et de la dispersion des acteurs, et du manque d'intérêt pour le sujet.** A noter cependant la présence d'une agence d'urbanisme qui joue un rôle important en termes d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de sensibilisation/information des élus.

- **La mise en œuvre accélérée du Logement d'Abord portée par la ville de Mulhouse** (et pas l'agglo, même si coopération) est très **tournée vers le parc privé** (via l'outil de l'intermédiation locative), du fait de l'enjeu de captation du parc privé / réduction de la vacance / restauration de l'attractivité en centre-ville.
  - **Un questionnement sur les moyens d'accompagnement qui vont avec l'IML**, et sur la minoration éventuelle du rôle que pourraient/devraient jouer les bailleurs sociaux
  - **Une stratégie « habitat privé » très forte, mais très grande complexité des dispositifs, peu lisibles pour le propriétaire « lambda »**, alors que c'est sur son implication que repose la réussite de l'IML (captation du parc privé).

- Concernant la connaissance des situations et des publics :
  - Une **bonne connaissance des enjeux en matière d'habitat et de logement**, consolidée depuis plusieurs années via les différents observatoires mis en place par l'ADIL et l'AURM.
  - Mais une **mauvaise appréhension des problématiques liées à l'hébergement**, en lien notamment avec des difficultés à consolider des données fiables.

- A noter que **la problématique migratoire est très importante sur le territoire de Mulhouse mais que ce public est exclu du plan Logement d'Abord** et plus globalement des réflexions sur l'hébergement et l'accès au logement, ce qui pose question quand on sait que c'est ce même public que l'on retrouve dans le parc privé dégradé.