

**Place et rôle des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)  
dans la politique sociale du logement : état des lieux et  
perspectives**

**Rapport final**

**Juin 2015**

anbdr



8 place Jean Baptiste Clément  
75 018 PARIS  
tél : 01 42 23 10 20  
mail : [ville-habitat@ville-habitat.fr](mailto:ville-habitat@ville-habitat.fr)  
<http://www.ville-habitat.fr/>

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>SYNTHESE DES ELEMENTS CLES ET DES ENJEUX</b>	<b>7</b>
<b>1. LES FSL, OUTILS MAJEURS DES POLITIQUES SOCIALES DU LOGEMENT TRAVERSES PAR DES LOGIQUES D'INTERVENTION MULTIPLES</b>	<b>20</b>
1.1. LES DEPENSES DES FSL ENTRE TENDANCES NATIONALES ET SPECIFICITES LOCALES	20
1.2. L'INTERVENTION DES FSL ENTRE "SECOURS" ET "PARCOURS"	29
<b>2. LES FSL, OUTILS DECENTRALISES D'INTERVENTION INSCRITS DANS DES PARTENARIATS LOCAUX PLUS OU MOINS RENFORCES</b>	<b>36</b>
2.1. DES MODALITES D'ORGANISATION ET DE TRAITEMENT DES DEMANDES ADAPTEES AUX CONTEXTES LOCAUX	37
2.2. LES FSL DANS LE PARTENARIAT A L'ARTICULATION DE L'ACTION SOCIALE ET DES POLITIQUES DE L'HABITAT	43
2.3. LES CONTRIBUTIONS FINANCIERES DES PARTENAIRES AUX FSL, ATOUTS ET LIMITES DE LA LOGIQUE DE MUTUALISATION	47
<b>3. LES FSL, UN SOUTIEN POUR L'ACCES ET LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT EFFICACE DANS LA COMPLEMENTARITE AVEC D'AUTRES DISPOSITIFS</b>	<b>52</b>
3.1. UN EFFET LEVIER DES AIDES A L'ACCES A APPRECIER SELON LES CONTEXTES LOCAUX	52
3.2. LA PREVENTION DES EXPULSIONS : LE FSL, UN OUTIL PARMIS D'AUTRES DANS LA CHAINE DES DISPOSITIFS DE PREVENTION	62
3.3. LE CAS DES COPROPRIETAIRES OCCUPANTS : DES DIFFICULTES CONNUES MAIS UN FAIBLE NIVEAU D'INTERVENTION	71
<b>4. LES FSL FACE AU DEFI DE LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE</b>	<b>74</b>
4.1. DES AIDES INSCRITES DANS UNE LOGIQUE DE SECOURS FINANCIER	75
4.2. DES FSL DE PLUS EN PLUS MOBILISES SUR DES ACTIONS VISANT A REDUIRE LES DEPENSES ENERGETIQUES DES MENAGES	80
4.3. LA PLACE DES FOURNISSEURS D'ENERGIE DANS LE DISPOSITIF	84
<b>5. LES FSL AU CŒUR DES ATOUTS ET CONTRADICTIONS DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES MENAGES</b>	<b>87</b>
5.1. LES AIDES INDIRECTES, UNE SPECIFICITE D'INTERVENTION DES FSL	87
5.2. PLUS-VALUE ET FRAGILITES DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL LIE AU LOGEMENT	90
5.3. LA CONTRIBUTION DES FSL AU DEVELOPPEMENT D'UNE OFFRE DE LOGEMENTS INTERMEDIAIRES	98
<b>ANNEXE. FICHES DE PRESENTATION DES DEPARTEMENTS AYANT FAIT L'OBJET DES ETUDES DE TERRAIN</b>	<b>103</b>



Paris, le 4 décembre 2015

Mesdames et Messieurs les préfets de région,  
Mesdames et Messieurs les préfets de département,  
Mesdames et Messieurs les présidents de conseil départemental,

Institués par la loi du 31 mars 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement, les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) sont des instruments incontournables des politiques locales du logement en faveur des personnes défavorisées.

Depuis cette date, les FSL, d'abord destinés à accorder des aides financières ou à proposer un accompagnement spécifique aux personnes et familles éprouvant des difficultés pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir, ont vu progressivement leurs missions s'élargir et se diversifier.

Depuis le transfert des FSL aux départements en 2005, nous constatons collectivement une pression grandissante des demandes adressées aux FSL. La forte attente des acteurs locaux vis-à-vis de ce dispositif va de pair avec l'augmentation de son coût pour les départements.

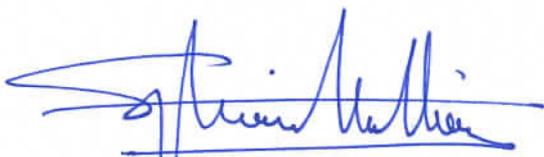
C'est dans ce contexte que l'Assemblée des Départements de France et le Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité (DIHAL, DHUP) ont lancé conjointement, fin 2013, une étude intitulée : « *Place et rôle des FSL dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives* ».

Nous sommes heureux de faire partager ce travail exhaustif aujourd'hui finalisé et très attendu par les départements et par l'ensemble des partenaires. Sans surprise, ses conclusions mettent l'accent sur la pression et les attentes importantes sur un dispositif « *victime de son succès* ». Elles pointent également, au travers des enquêtes qualitatives et quantitatives menées, l'évolution des dépenses des FSL, portées désormais davantage sur le maintien et la solvabilisation des ménages en difficulté, au détriment de l'accès au logement. La prégnance des questions liées à l'accès au logement, à la prévention des expulsions, la fragilisation croissante des ménages et la lutte contre la précarité énergétique interpellent directement les missions de ce dispositif et nous appellent à approfondir notre réflexion autour de sa nécessaire évolution.

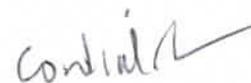
Ce rapport d'analyse très fine est la première étape d'un objectif plus large et ambitieux : celui de conduire, avec vous, une réflexion collective sur le devenir des FSL, dans un contexte évolutif marqué par les contraintes pesant sur les finances départementales, les conséquences de l'adoption de la loi NOTRe et l'émergence de l'échelon métropolitain.

Nous vous souhaitons bonne lecture de ce document particulièrement riche et nous ne manquerons pas de vous tenir informés des suites que nous entendons lui donner.

Nous vous prions de croire, Mesdames et Messieurs les préfets de région, Mesdames et Messieurs les préfets de département, Mesdames et Messieurs les présidents de conseil départemental, à l'assurance de nos salutations distinguées.



Sylvain MATHIEU  
Délégué interministériel pour l'hébergement et  
l'accès au logement des personnes sans-abri  
ou mal logées



Frédéric BIERRY  
Président de la commission solidarité  
et affaires sociales de l'Assemblée des  
Départements de France

## Introduction

**Institués par la loi du 31 mars 1990** relative à la mise en œuvre du droit au logement, **les fonds de solidarité pour le logement (FSL)** sont des instruments incontournables des politiques du logement en faveur des personnes défavorisées.

Ces fonds sont destinés à accorder aux personnes et familles dont les difficultés d'accès ou de maintien dans un logement proviennent de difficultés financières ou du cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociales des **aides à l'accès** (prêts ou subventions permettant de faire face aux dépenses liées à l'entrée dans un logement, octroi de garanties aux bailleurs) ou des **aides au maintien** (prêts ou subventions pour résorber des impayés de loyer, aides à des copropriétaires occupants dans des copropriétés dégradées faisant l'objet d'une intervention publique : plan de sauvegarde, OPAH), ainsi que des **aides pour le paiement des fluides (énergie, eau, téléphone)**. Les FSL financent également des mesures d'**accompagnement social** des ménages centrées sur le logement et de **gestion locative adaptée** (financement des aides aux suppléments de dépenses de gestion, c'est-à-dire des aides à la sous-location et à la gestion locative adaptée).

Initialement co-pilotés et financés à parité par l'Etat et les départements, les FSL sont **depuis 2005 sous la seule responsabilité administrative et financière des départements**, l'Etat versant toutefois chaque année une compensation financière aux départements. L'accroissement des demandes d'aides, en lien avec le développement des situations de précarité, et l'élargissement en 2005 des missions, font ainsi peser sur les départements une charge jugée de plus en plus lourde, et des attentes toujours plus fortes.

**Le contexte de leur mise en œuvre a également évolué** : renforcement des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) en 1998, 2006 et 2009, et articulation de ceux-ci avec les plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI), et depuis la loi ALUR élaboration d'un document unique Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), accords collectifs départementaux, mise en œuvre du droit au logement opposable, organisation des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX), etc.

Pour faire face à l'accroissement des besoins et accompagner une stratégie volontairement tournée vers l'accès au logement, **l'Etat**, qui ne pouvait plus intervenir à travers les FSL, **a mis en place des moyens financiers nouveaux** (en sus des FSL) pour l'accompagnement des ménages vers et dans le logement, dont les crédits du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » et ceux du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL). Mais il apparaît que, trop souvent, ces financements se sont développés sans s'appuyer sur une organisation territoriale permettant l'articulation ou la complémentarité des différents donneurs d'ordre et/ou des financeurs, dont les FSL.

Les FSL sont aujourd'hui à **une « croisée des chemins »** où interviennent de nombreuses logiques institutionnelles, sociales, économiques et politiques. A la convergence d'une part des évolutions législatives et réglementaires et, d'autre part, des spécificités locales en termes de marchés de l'habitat et de précarité sociale, mais aussi de gouvernance territoriale, on a vu émerger ou se consolider **à la fois des invariants mais également des éléments de différenciation dans le fonctionnement des FSL**. D'une manière plus prospective et dans le contexte de la mise en œuvre

d'une nouvelle étape de la décentralisation, les acteurs et partenaires questionnent les évolutions à venir : l'Etat s'interroge sur la place des FSL vis-à-vis des priorités concernant les politiques dont il est le garant – en particulier en direction des publics prioritaires - et les Conseils Généraux s'interrogent sur les évolutions des moyens dont ils pourront disposer pour faire face aux enjeux ainsi que sur les articulations à trouver entre leur investissement dans les FSL et les autres politiques dont ils ont la charge.

## Objectifs de l'étude

Dans ce contexte, l'ensemble des partenaires concernés par l'existence et la mise en œuvre des fonds de solidarité pour le logement : Etat, collectivités locales, associations, bailleurs, expriment aujourd'hui le souhait de disposer d'un **bilan approfondi des FSL, de leurs interventions, de leur financement, de leur gouvernance, celui-ci constituant l'étape indispensable pour une réflexion collective sur les évolutions souhaitables.**

C'est pourquoi l'Etat représenté par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) qui assure la coordination du travail, et l'Assemblée des Départements de France (ADF) s'associent pour piloter la réalisation d'une étude permettant de :

- **Etablir un panorama le plus exhaustif possible des FSL** en complétant les connaissances disponibles : moyens financiers mobilisés, emplois des FSL, profil des bénéficiaires, modalités d'organisation, etc.
- **Analyser les données à partir d'une série de questions clés** : Quel ciblage de cet outil au regard des difficultés locales en matière de précarité sociale et de tensions sur les marchés du logement ? Quelle plus-value au regard de l'action sociale de droit commun ? Quelle optimisation des moyens engagés par les différents partenaires ? Quelle place dans le partenariat au regard de l'évolution des compétences des acteurs en matière d'habitat et de la redéfinition de leurs stratégies d'intervention ? Quelle réponse aux nouveaux enjeux identifiés ? Etc.
- **Dégager des pistes d'évolutions possibles**, en matière d'amélioration de la contribution des FSL à la satisfaction des besoins, de gouvernance et partenariat, etc.

La réalisation de cette mission a été confiée au bureau d'études VILLE ET HABITAT.

La conduite de la mission a bénéficié des apports et réflexions d'une **instance partenariale** composée, outre les institutions en charge du pilotage de la mission, des représentants des villes via l'association des maires de France (AMF), de l'association des communautés de France (AdcF), des centres communaux d'action sociale (CCAS) via l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas), de services déconcentrés de l'Etat, de Départements, d'associations d'insertion par le logement (Fapil, Fédération des Pact, Unaf, Uniopss, Fondation Abbé Pierre), de la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF), de bailleurs sociaux, de fournisseurs d'énergie, de représentants des usagers.

En plus des réunions de comité de pilotage, certains de ces partenaires ont également été sollicités dans le cadre d'entretiens complémentaires et/ou ont alimenté la réflexion via des contributions écrites.

## Méthodologie d'intervention

L'étude d'un dispositif décentralisé à 100 départements ayant chacun un mode de fonctionnement, une gouvernance et des modes de bilans particuliers est complexe. Aussi, la démarche s'est appuyée sur la construction d'un **outil d'enquête et d'analyse** constitué à partir de la connaissance statistique existante (données transmises chaque année au niveau national par les FSL) et identifiant de façon précise les données complémentaires à recueillir auprès des départements, **au niveau quantitatif mais aussi concernant les approfondissements qualitatifs**.

Pour ce faire, la mission a été conduite en trois phases successives :

### Phase 1. Etat des lieux des FSL

Cette phase, conduite entre avril et juin 2014, a consisté en une enquête auprès de l'ensemble des départements. Elle a fait l'objet d'une présentation au comité de pilotage le 30 juin 2014.

L'enquête est constituée en deux volets :

- Volet 1. Enquête sur les données quantitatives, abordant les dépenses et contributions financières au FSL, les aides financières mobilisées ainsi que la typologie et le statut d'occupation des ménages ayant bénéficié du dispositif.

NB. Il a été pré-rempli pour les années 2005 et 2010 à partir des données disponibles au travers de l'enquête que réalise tous les ans la DHUP auprès des départements. Les départements ont complété les informations manquantes et les nouveaux items. Les départements ont également eu la possibilité de transmettre les données relatives à l'année 2013 qui permettent de confirmer ou infirmer les évolutions observées entre 2005 et 2010.

- Volet 2. Enquête sur le fonctionnement et les pratiques, à savoir informations relatives aux évolutions globales des dépenses et recettes du FSL, aux conditions et modalités d'octroi des aides financières selon leur objet, aux modalités de mise en œuvre de l'accompagnement social lié au logement, aux partenariats, etc.

53 questionnaires ont été reçus dans le cadre de cette enquête.

Par ailleurs, il a été demandé aux départements de transmettre le règlement intérieur du FSL, et si possible les rapports d'activités sur les trois dernières années, ainsi que tous autres documents jugés utiles (charte de l'ASLL, évaluations locales du FSL ou du PDALPD, etc.).

### Phase 2. Enquête auprès d'un échantillon de départements

Des études de site, réalisées entre juin et fin octobre 2014, complètent l'état des lieux par des analyses plus qualitatives en termes de particularités de mise en œuvre, de perception des enjeux, etc. Les principaux enseignements ont été présentés et mis en discussion lors de la réunion du comité de pilotage du 3 novembre 2014.

Ces enquêtes se sont déroulées auprès d'un échantillon de dix-neuf départements : Ardèche, Ardennes, Calvados, Cher, Gironde, Hérault, Marne, Morbihan, Nord, Pyrénées-Atlantiques, Bas-

Rhin, Rhône, Paris, Seine-Maritime, Tarn-et-Garonne, Var, Essonne, Seine-Saint-Denis, La Réunion. Ces départements ont été retenus au regard de leur diversité et des spécificités du fonctionnement de leur FSL (dépenses par habitant et évolutions, poids relatif des différentes aides, modes de gouvernance, etc.).

Sur chacun des sites, outre une analyse documentaire, a été menée une série d'entretiens auprès des services des départements et de l'Etat ainsi que de leurs partenaires (bailleurs, associations d'insertion par le logement, CAF, EPCI compétents en matière d'habitat, fournisseurs d'énergie...). La consultation d'un certain nombre de Conseillers Généraux a également été organisée. Au total, 145 personnes ont été rencontrées<sup>1</sup>.

Chacune des études de site a fait l'objet de la rédaction d'une monographie resituant l'activité du FSL et les enjeux de son fonctionnement, en termes financiers, de publics visés, de partenariats, etc.

### **Phase 3. Réflexion collective sur les pistes d'évolution**

A partir d'une synthèse des éléments clés de l'étude, ainsi que d'une identification des enjeux pour l'avenir du dispositif, un comité de pilotage ainsi que des ateliers de travail et d'échanges ont été organisés le 11 décembre 2014 dans une perspective d'élaboration collective de propositions.

- 1° atelier. La contribution des FSL à l'accès au logement : Quels sont les effets leviers des aides à l'accès, tant sur le plan des aides financières aux ménages que de leur accompagnement social ? Dans quelle complémentarité avec les autres dispositifs développés localement ? Comment renforcer l'efficacité des FSL en fonction des spécificités des marchés locaux de l'habitat et des partenariats à l'œuvre ?
- 2° atelier. La contribution des FSL à la prévention des expulsions : Quels atouts et limites des aides financières au maintien locatif pour stabiliser la situation des ménages ? A quelles conditions l'aide financière du FSL contribue-t-elle au rétablissement d'une situation d'endettement prononcé ? Comment améliorer l'intégration du FSL dans le circuit de prévention des expulsions ?
- 3° atelier. La contribution des FSL à la lutte contre la précarité énergétique : Quels atouts et limites des aides financières à l'énergie pour assurer le maintien dans le logement dans des conditions décentes ? Quelle coordination entre aides financières aux ménages et actions plus préventives en termes de maîtrise des énergies et d'amélioration de la qualité des logements ? Sur la base de quels partenariats, en particulier avec les fournisseurs d'énergie ?

Alimentés par une note introductive adressée aux participants, les trois ateliers – qui ont réuni au total 50 participants – ont été conduits en parallèle puis ont fait l'objet d'une restitution en plénière et d'un compte-rendu ayant alimenté le présent rapport.

---

<sup>1</sup> dont 5 Conseillers Généraux ; Services des Conseils Généraux (et/ou GIP FSL) : 37 personnes ; Services de l'Etat (DDCS/DRIHL/DDTM) : 24 personnes ; CAF ou MSA : 12 personnes ; Associations d'insertion par le logement ou leurs fédérations (Fapil Ile-de-France par exemple), Udaf, Adil : 24 personnes ; CCAS (ou UDCCAS), ville, EPCI : 5 personnes ; Bailleurs sociaux ou leurs représentants (associations départementales ou régionales HLM) : 11 personnes + un groupe de travail avec l'AORIF, association des organismes HLM d'Ile-de-France (16 participants) ; Fournisseurs d'énergie : 9 personnes ; Fournisseurs d'eau : 2 personnes.

## Synthèse des éléments clés et des enjeux

### 1. Les FSL, des outils incontournables des politiques sociales du logement « victimes de leur succès » ?

Depuis leur mise en place en 1990, les FSL sont devenus des **instruments incontournables** des politiques du logement en faveur des personnes défavorisées. Avec environ **340 millions d'euros** engagés par an au niveau national, les FSL jouent un rôle majeur pour l'accès et le maintien dans le logement, ainsi que pour la fourniture d'énergie et d'eau, des ménages en difficulté. Très ancrés dans les territoires et les pratiques locales, les FSL font l'objet d'une **reconnaissance forte** par les différents partenaires. Ainsi, malgré leur décentralisation aux Conseils Généraux en 2005, les FSL se caractérisent par **une certaine stabilité** dans le paysage des politiques sociales du logement.

Dans le même temps, ce constat témoigne d'un paradoxe : **les FSL sont devenus tellement incontournables qu'on ne peut plus faire sans eux**. Là où les FSL devaient avoir un **effet levier** pour résoudre une fois pour toutes des difficultés de logement, ils sont pour une grande part devenus un **dernier rempart** qui permet de maintenir à bout de bras des situations de précarité sociale. De plus en plus, les ménages sont aidés ponctuellement sans que la cause de la difficulté de logement ne soit traitée, ou même parfois identifiée. En ce sens, on peut parler du fonctionnement des FSL comme d'un « **guichet social** ». Cette tendance, qui pré existait à la décentralisation des FSL en 2005, s'est trouvée **renforcée dans la période récente par le poids des aides à l'énergie et la crise économique et sociale**.

Les FSL se heurtent cependant aux limites de cette logique d'intervention dont ils n'ont pas les moyens. Subsidiaires à l'origine, on attend de plus en plus d'eux qu'ils rattrapent les écarts relatifs à l'augmentation des loyers et au coût de l'énergie tandis que les aides personnelles au logement stagnent et que la pauvreté s'accroît. Les FSL font face à un **décalage croissant par rapport aux besoins qui résultent eux-mêmes des limites des mécanismes de solidarité nationale**, tels que les minima sociaux, les aides personnelles au logement ou les tarifs sociaux de l'énergie. D'une certaine manière ces filets de sécurité ne jouent plus leur rôle protecteur et on observe des **effets de report sur les FSL**.

- Ces constats posent en creux une interrogation sur l'efficacité et le calibrage des minima sociaux (sachant que les bénéficiaires des minima sociaux constituent la majeure partie des bénéficiaires des FSL) et de perte d'efficacité des aides redistributives de droit commun en particulier l'APL. Il existe ainsi un **enjeu en termes de cohérence d'intervention de l'action publique en matière de lutte contre la pauvreté** : réaffirmer la fonction de dernier recours logement des FSL implique de se situer dans le contexte d'une **réflexion plus globale sur les dépenses logement et la solvabilisation des ménages pauvres** (approche globale intégrant les revenus d'activité, les minima sociaux, les allocations logement, etc.). Il s'agit de s'interroger à la fois sur le calibrage des FSL mais aussi par exemple sur l'efficacité des premières tranches du barème de l'APL, la non prise en compte de l'augmentation des coûts de l'énergie dans le forfait charge, l'évolution des tarifs sociaux de l'énergie, etc. Ces constats interrogent aussi les phénomènes de vases communicants avec d'autres aides (aides facultatives des CCAS, des CAF...). En ce sens, la recherche d'une meilleure efficacité des FSL

passer par une approche plus large visant à s'assurer **que chaque dispositif joue bien son rôle et soit efficace par rapport à son objectif initial**, en vue d'éviter les effets de report.

## 2. Un ciblage des bénéficiaires en tension

Les bénéficiaires des aides des FSL relèvent globalement de **profils très sociaux** (importance des bénéficiaires des minima sociaux, etc.). Ce constat, induit par les plafonds de ressources des règlements intérieurs, est **en adéquation avec la vocation des FSL et les compétences sociales des Départements**. Il participe de la forte reconnaissance des FSL par les partenaires mais soulève également un certain nombre de questions. La « maturité » du dispositif depuis sa mise en place en 1990 permet en effet d'en apprécier aujourd'hui les contradictions.

Le ciblage très social interroge l'efficacité du dispositif : **Pour un public en grande précarité**, les aides, palliatives par rapport aux limites des mécanismes de solidarité nationale, sont-elles suffisantes pour avoir un réel effet levier, ou alimentent-elles « un puits sans fonds » ? Comment répondre aux besoins des **publics fragiles « à la limite des plafonds »** exclus du bénéfice des aides alors même que l'efficacité pourrait être plus forte pour eux au regard de la possibilité de construire une solution pérenne de logement ?

➔ A la convergence de ces questionnements partagés par de nombreux Conseils Généraux, on observe des évolutions des règlements intérieurs se traduisant par des phénomènes en dents de scie de l'activité des FSL (ouverture des plafonds puis restriction) dont pâtit la lisibilité du dispositif. Il existe ainsi un **enjeu d'ouverture des critères d'octroi à un public plus large que les bénéficiaires des minima sociaux sans exclure ceux-ci**. Une position clairement affirmée sur la complémentarité des logiques d'intervention en fonction de la nature des difficultés rencontrées par les différents publics serait de nature à renforcer l'efficacité des FSL :

- Pour les publics cumulant des difficultés économiques et sociales, favoriser une **intervention des FSL en interaction avec d'autres leviers** (un secours inscrit dans une démarche plus globale pour résoudre durablement la difficulté de logement du ménage)
- Développer le rôle préventif des FSL pour les publics aujourd'hui « à la limite des plafonds », notamment les travailleurs précaires (**effet levier de la seule aide financière, action préventive** avant que la situation de ces ménages ne se dégrade).

Dans ce contexte, les **prêts** apparaissent comme une modalité spécifique d'intervention des FSL à maintenir et repenser en fonction de la situation des ménages visés (un levier pour toucher un public plus large) d'une part, et de la nature des difficultés rencontrées (hypothèse d'un intérêt fort concernant le financement du dépôt de garantie et moindre pour le paiement d'une dette de loyer) d'autre part.

## 3. Une forte adaptation aux réalités locales porteuse d'efficacité mais aussi de questionnements

Ces invariants nationaux (par exemple, le coût de l'énergie ou bien encore le montant des aides au logement) pèsent différemment **selon les contextes locaux**. En tant que dispositifs décentralisés, les

FSL sont touchés par des réalités auxquelles ils doivent s'adapter (tensions sur les marchés locaux de l'habitat, précarité sociale, etc.). En ce sens, les disparités constatées entre les départements (montant des dépenses, évolution de chacune des aides...) interrogent mais témoignent aussi d'une efficacité quant à la **capacité des FSL à adapter les réponses aux spécificités locales**.

Toutefois, les Conseils Généraux se heurtent à des choix souvent délicats **entre impératifs de réponse à l'urgence sociale et volonté d'accompagner les ménages dans des trajectoires d'insertion et des parcours résidentiels viables**. Les FSL sont ainsi traversés par des **logiques d'intervention multiples voire contradictoires**. La plupart des départements procède ainsi à des ajustements au coup par coup qui se traduisent par des phénomènes « en dent de scie » dans l'évolution des dépenses.

Dans la période récente, à la fois poussés par des impératifs budgétaires et avec la volonté d'être plus efficaces, les Conseils Généraux ont eu tendance à **resserrer les critères** (réajustement des règlements intérieurs sur les critères d'octroi et les montants d'aides), ou réfléchissent en ce sens. Mais la **pression de la demande** d'un côté et la **pression budgétaire** de l'autre laissent parfois **peu de marges de manœuvre** pour engager une réflexion de fond et une réorientation stratégique.

- ➔ Les FSL jouent plusieurs rôles, souvent non exclusifs l'un de l'autre, le curseur étant plus ou moins marqué selon les territoires, entre secours d'urgence de type « humanitaire », appui à l'action sociale de droit commun autour d'une compétence logement affirmée, outil de lutte contre le mal logement et construction de réponses adaptées d'habitat. **La combinaison de ces différentes logiques au regard des réalités locales** apparaît comme un atout, en veillant toutefois à ce qu'une attention particulière soit portée à ne pas exclure des situations qui se trouveraient sinon sans réponse. Il s'agit ainsi de réaffirmer les fondamentaux des FSL : **une intervention subsidiaire, visant à aider le ménage de manière conjoncturelle et préventive, devant avoir un effet levier sur la situation du ménage de manière durable**. Dans le même temps, laisser une **souplesse d'intervention permet de prendre en compte des situations très précaires**. En outre, le développement des **fonctions de coordination permet de réorienter** les demandes qui ne pourraient pas être traitées par les FSL : orientation vers un dispositif adapté (recherche d'un logement avec un loyer compatible avec les ressources du ménage, aide à des travaux d'amélioration du bâti, etc.) si la cause des difficultés du ménage est structurelle (loyer trop cher, « passoire thermique », etc.).

#### **4. Le champ d'intervention des FSL, entre appréciation des priorités locales et périmètres d'exclusion**

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui a prévu le transfert des FSL sous la compétence des Conseils Généraux, a également introduit des modifications au niveau du périmètre d'intervention des FSL : **élargissement des missions des FSL**, d'une part au paiement des factures d'eau, d'énergie et de téléphone et, d'autre part, au financement d'aides aux suppléments de dépenses de gestion locative des associations et autres organismes (aide qui se substitue et élargit le champ de l'Aide à la médiation locative (AML) créée par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et initialement financée par l'Etat). Ces évolutions sont venues **enrichir un périmètre d'intervention des FSL déjà très large** entre aides financières directes aux ménages, garanties aux impayés et accompagnement social lié au logement

(mesures individuelles et mesures collectives) en vue de l'accès et du maintien dans le logement des personnes en difficulté.

Il en découle **des marges de manœuvre assez importantes** des Départements dans la définition des règlements intérieurs des FSL et dans leur mise en œuvre. Si une grande partie relève effectivement de priorités définies localement en fonction des réalités du territoire - en termes de précarité sociale et de marchés du logement mais aussi de partenariats et de ressources financières mobilisables - , d'autres disparités constatées interrogent fondamentalement la notion de « **contenu minimum** » des FSL.

➔ Ces interrogations appellent des pistes de réflexion de nature assez différente entre périmètre des dépenses liées au logement et respect du droit. L'enjeu est bien celui du **respect d'un « contrat minimal » à réaffirmer ou à faire évoluer pour lutter contre les ruptures d'égalité**. Il appelle en particulier une réflexion collective sur la **définition de la « dépense logement »** autour notamment des points suivants :

- Confirmation de la pertinence d'une approche intégrant les dépenses d'énergie et d'eau, et ses implications éventuelles dans une analyse intégrée de la situation du ménage
- Un positionnement commun des FSL sur les dépenses de logement autres que le loyer, en particulier sur la question de l'assurance habitation et de l'équipement mobilier
- Périmètre des sources d'énergie prises en compte par les FSL (électricité, gaz, fioul, bois...) : une position commune pour les ouvrir à toutes les sources d'énergie ou un choix à l'appréciation des départements
- Caractère obsolète des aides téléphone telles que définies actuellement, pouvant déboucher sur leur suppression officielle ou leur élargissement à la téléphonie mobile et l'accès internet
- Réflexion sur l'élargissement à d'autres dépenses essentielles comme celles liées à la mobilité (déplacements domicile-travail, etc.)

De façon complémentaire, émerge une question sur les atouts et limites des FSL, **en dehors des aides directes aux personnes (sous forme de soutien financier ou d'ASLL)**, portant sur :

- leur action en direction du développement du secteur du logement accompagné (dont questions du financement de la gestion locative adaptée et de l'articulation avec l'accompagnement social)
- leur positionnement concernant le traitement des copropriétés en difficulté

Enfin, il convient de s'assurer que, **conformément à la loi, les FSL n'excluent pas** du bénéfice des aides à l'énergie les abonnés des fournisseurs ne contribuant pas au fonds ; s'assurer que les aides à l'énergie s'adressent partout aux locataires et aux propriétaires occupants.

## 5. Une intégration plus ou moins renforcée des FSL aux politiques sociales du logement et aux politiques locales de l'habitat

Evolution majeure intervenue en 2005, **la décentralisation des FSL ne s'est pas accompagnée d'une rupture brutale dans le fonctionnement du dispositif**. Il n'y a pas eu de nouveaux choix très affirmés des Conseils Généraux en rupture avec la période précédente où les FSL étaient copilotés. Les FSL, à travers leur règlement intérieur et leur mise en œuvre, ont surtout continué de **s'adapter aux grandes tendances qui les traversaient déjà antérieurement et qui se sont renforcées dans la période actuelle, en particulier la « logique de guichet social » et les mouvements de balancier visant à en limiter l'impact**.

Le positionnement initial des FSL comme principal outil financier des PDALPD a évolué vers une **coordination plus ou moins accentuée selon les logiques propres d'évolution des différents PDALPD et FSL**. Cette question, antérieure pour partie à la décentralisation des FSL, s'est trouvée fortement renforcée à partir du moment où les FSL ont été placés sous la responsabilité des seuls Conseils Généraux.

Elle s'est par ailleurs doublée d'une autre question sur **l'évolution même des PDALPD, de plus en plus interpellés par la montée en puissance des politiques locales de l'habitat et leur capacité à se coordonner avec leurs acteurs et dispositifs**.

- En tant que dispositifs pilotés exclusivement par les Conseils Généraux, le positionnement initial des FSL comme co substantiels des PDALPD est aujourd'hui bousculé. Dans un contexte où l'Etat est à l'initiative de nouveaux dispositifs (AVDL, SIAO, etc.) et où les politiques locales de l'habitat s'affirment, les **FSL sont désormais des outils parmi d'autres**. Ils doivent trouver leur place dans la gouvernance globale des politiques sociales du logement, et plus globalement dans les dispositifs de pilotage et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat (PLH, futur PMH). Plus qu'une évolution de la gouvernance des FSL eux-mêmes, il s'agit de réaffirmer la **place des PDALHPD comme lieu de co pilotage et d'articulation d'un ensemble d'acteurs et dispositifs, dont les FSL**. Son efficacité apparaît dépendante de la capacité de coordination et d'animation des copilotes du PDALHPD mais aussi des articulations à trouver avec les politiques locales de l'habitat et leur volet social. Au regard des évolutions liées à la réforme territoriale (lois Maptam, NOTRe), c'est bien à partir des champs de compétences plutôt que des acteurs que les réflexions sont à mener.

Au niveau opérationnel, ceci se traduit par un certain nombre de priorités pour faire en sorte que les **FSL soient un soutien efficace dans la complémentarité avec d'autres dispositifs**, concernant en particulier : l'accès au logement des publics prioritaires (dont coordination FSL et accords collectifs départementaux), la prévention des expulsions locatives (dont coordination FSL et Ccapex), l'accompagnement social (dont coordination ASLL et AVDL), l'intermédiation locative (dont coordination des outils du FSL et de ceux de l'Etat).

## 6. Les contributions financières des partenaires aux FSL, atouts et limites de la logique de mutualisation

Le discours général sur l'explosion des dépenses se heurte dans les faits à une réalité beaucoup moins tranchée. D'une part, les Conseils Généraux sont pour la plupart entrés dans une logique gestionnaire visant à **maîtriser les dépenses totales**. D'autre part, les Conseils Généraux ont cherché

à **augmenter les recettes des FSL** faisant du renforcement des contributions des partenaires un axe de travail majeur. Cette volonté s'inscrit dans une **logique de mutualisation** visant à renforcer les synergies.

Elle rencontre toutefois des limites. D'une part, **les contributeurs font eux-mêmes face à des difficultés financières et à des arbitrages**. D'autre part, ils sont aujourd'hui de plus en plus **en demande de contreparties**, ou du moins de plus en plus attentifs à ce que les aides concernent « leurs publics ». Cette contrainte supplémentaire apparaît intéressante en termes de partenariat. Elle implique sans doute de revisiter la gouvernance des FSL, et en particulier le fonctionnement des instances de type comités des financeurs. Mais cette logique porte aussi le risque d'aller vers une juxtaposition de « clientèles » au détriment de l'accès au droit dans une logique de service public à caractère universel.

- La « mise au pot commun » des financements de chacun permet de développer la capacité d'intervention de tous. Mais elle ne doit pas occulter les éventuels effets induits en termes de juxtaposition de publics cibles (« clients »). L'enjeu est aujourd'hui de **renforcer les ressources financières dans une perspective de mutualisation tout en veillant à ne pas créer des périmètres d'exclusion**.

Sous la responsabilité de l'Etat et de l'ADF, pourrait être engagée une **réflexion collective sur l'évolution des modalités de participations financières**, tenant compte des **enjeux spécifiques à chaque acteur** : fournisseurs d'énergie et d'eau (une réflexion qui s'inscrit dans l'évolution de leurs obligations en termes de service public - tarifs sociaux, chèque énergie, non coupures, etc.), bailleurs sociaux (vers un socle commun au niveau national ou la définition d'une contribution minimale en contrepartie d'une association plus systématique aux instances de gouvernance et de coordination ?), bailleurs privés (à inscrire dans une réflexion globale sur la contribution des bailleurs privés prenant en compte d'une part les aides à l'amélioration de l'habitat et d'autre part les dispositifs assurantiels de garanties des impayés), CAF (s'agissant des CAF, cette réflexion intervient dans le cadre de la négociation de chaque convention d'objectifs et de gestion Cnaf/Etat), Communes et EPCI, CCAS/CIAS.

Tout en confirmant la **fongibilité des ressources** (entre les différents types d'aides, de publics visés, de territoires), il s'agit aussi d'encourager les **démarches partenariales sur les règlements intérieurs des FSL (conférence des financeurs, etc.)**.

## 7. Le poids des aides énergie dans le renforcement de la logique de guichet social

Les aides à l'énergie, **devenues en 2009 le premier poste de dépenses des FSL au niveau national**, apparaissent comme un enjeu central pour l'avenir du dispositif. L'intégration des « aides énergie » aux FSL en 2005 a marqué une évolution importante dans la **prise en compte globale des charges de logement**, et constitue en ce sens un atout. Mais elle a également fortement contribué à faire des FSL **un guichet pour aider au paiement des factures plus qu'un lieu d'un accompagnement de projet**. Dans un contexte de hausse de la précarité et de hausse des coûts de l'énergie, les aides au paiement des impayés d'énergie permettent de soutenir à court terme les ménages en difficulté sans toutefois être en capacité d'apporter une réponse viable dans la durée.

De **nombreux FSL se sont trouvés déstabilisés** par ces évolutions et cherchent aujourd'hui à en réduire l'impact en faisant évoluer les conditions et modalités d'octroi des aides et/ou en

intervenant dans une logique plus préventive (actions pour la maîtrise des énergies, articulation avec des dispositifs visant à réaliser des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements, etc.). Il en ressort une **accentuation des écarts** dans le fonctionnement des FSL sur le volet énergie, renforçant le caractère hétérogène des règlements intérieurs et des pratiques, avec des phénomènes importants de **report des dispositifs les uns par rapport aux autres** (ex. vis-à-vis des aides facultatives des CCAS, des Caf, etc.).

Dans un **contexte d'ouverture des marchés de l'énergie à la concurrence et d'évolutions des tarifs sociaux**, ces constats interrogent également la place des fournisseurs d'énergie dans les FSL. Dans la pratique, seuls les fournisseurs historiques - EDF et GDF - contribuent au financement des FSL, et ce de façon non homogène. Ce questionnement intervient aussi dans le contexte des évolutions proposées par la loi de transition énergétique (évolution ou disparition des tarifs sociaux, mise en place des « chèques énergie »). Comment faire en sorte que le FSL garde son caractère d'une aide ponctuelle et exceptionnelle adaptée à la situation d'un ménage, quelle articulation avec les autres dispositifs de type tarifs sociaux ou chèque énergie ? Comment mieux répondre aux questions posées par le nécessaire développement des actions préventives ? Comment trouver des solutions financières innovantes pour réaliser les travaux de maîtrise de l'énergie dans l'habitat à la hauteur des enjeux actuellement repérés mais dont les volumes financiers sont manifestement hors de portée des FSL ? Ces questions sont à traiter très certainement **dans une perspective plus large que celle des FSL**. En effet, le développement des actions préventives pour lutter contre la précarité énergétique et la recherche de solutions pour le financement des travaux dans l'habitat énergétiquement et socialement dégradé concerne un public certainement beaucoup plus important que celui des FSL (cf. par exemple les leçons à tirer du programme Habiter mieux).

➔ L'évolution des FSL sur le volet énergie interroge plusieurs enjeux fondamentaux : l'efficacité des aides face à un « puits sans fond », l'accès de tous à l'énergie, la lutte contre la précarité énergétique intégrant l'amélioration de la performance énergétique des logements. Il s'agit bien de s'interroger sur **la contribution des FSL à la lutte contre la précarité énergétique**. Pour cela, plusieurs axes de réflexion ont été identifiés :

- **Affirmer la fonction « secours » des aides énergie mais l'inscrire dans une démarche globale** : une intervention, certes de court terme, mais permettant d'amortir des difficultés des ménages et d'engager une action préventive
  - Un préalable à vérifier ou à mettre en place : le recours aux tarifs sociaux de l'énergie
  - Une logique d'intervention qui doit s'articuler avec les autres aides existantes localement (CAF, CCAS, associations caritatives...)
  - Envisager des actions complémentaires : diagnostics, ateliers pour maîtrise des énergies, petits travaux, équipements ménagers plus performants au niveau énergétique, etc. Préciser le rôle d'un tel fonds et la coordination à rechercher avec le développement des dispositifs de financement des travaux. Ces interventions pourraient prendre la forme d'un fonds complémentaire « Prévention Energie ».
- **Renforcer le rôle de repérage, via les FSL, des ménages en situation de précarité énergétique**

- Développer les actions visant à une meilleure maîtrise des dépenses d'énergie
- Organiser des visites des logements permettant d'identifier les éventuels désordres structurels et d'orienter vers les dispositifs adaptés (amélioration de l'habitat, audit énergétique et dispositif de financement des travaux...)
- **Préciser la place des fournisseurs d'énergie dans le dispositif** (niveau des contributions financières, partenariats...)

## 8. L'accompagnement social lié au logement, « cœur de métier » des FSL

Outil hybride au service de l'action sociale et du droit au logement, **la spécificité d'intervention de l'ASLL est reconnue** et a été fortement renforcée ces dernières années (charte, référentiel, etc.). Le champ du logement est complexe et nécessite une expertise que les travailleurs sociaux de secteur n'ont pas toujours le temps d'acquérir ou de mettre au profit des ménages étant donné leur charge de travail. L'ASLL permet que soit développée une compétence sociale en relation au logement qui vient compléter l'accompagnement généraliste, et parfois même prendre le relais.

L'équilibre demeure cependant **fragile au niveau du financement** des associations œuvrant dans ce domaine **mais aussi des partenariats** nécessaires à la mise en œuvre des mesures d'ASLL (coordination avec la polyvalence de secteur et autres accompagnements spécialisés).

- ➡ Dans la mesure où l'ASLL vient compléter et/ou prendre le relais du suivi social global des travailleurs sociaux, la question de leur articulation est essentielle pour **éviter des cumuls ou des ruptures de suivi**.
  - Définir des objectifs partagés, des modalités de partenariats et de financements mobilisant les différents partenaires en vue d'une clarification et d'une simplification des dispositifs
  - Travailler en particulier à une meilleure articulation entre ASLL et AVDL
  - Renforcer la notion de plateformes territorialisées permettant d'organiser des multiples formes d'accompagnement sur un territoire donné
  - Dépasser le financement à la mesure tout en consolidant le travail d'évaluation de l'accompagnement réalisé

## 9. Une contribution « en demi teinte » des FSL au développement du secteur du « logement accompagné »

A côté d'une aide à la personne, directe ou indirecte, certains FSL développent une approche au logement en choisissant de participer au **développement d'un parc intermédiaire de logements temporaires ou alternatifs (« logement accompagné », « tiers secteur »)**, considérant cet investissement comme stratégique pour aider les ménages dans leur parcours résidentiel. Au niveau national, ce type d'intervention reste toutefois **assez marginal**, et **une ligne de partage se dessine entre les FSL**.

Quand les FSL s'impliquent dans le développement du logement accompagné, en particulier dans les territoires tendus, cette intervention peut prendre plusieurs formes à l'appui d'une **combinaison**

**entre les fonctions de gestion locative et celles d'accompagnement social** : sous-location, avec ou sans bail glissant, financement de l'accompagnement en résidences sociales, etc.

Les FSL participent à faire la preuve de ces réponses comme des maillons indispensables de l'offre. Atouts des territoires dans la réponse aux besoins, ces modalités d'intervention interpellent toutefois les partenaires en termes de **coordination des interventions et de moyens financiers** dédiés, en particulier entre les Conseils Généraux et l'Etat, **dans un contexte de redéfinition des frontières entre les secteurs de l'hébergement et du logement.**

➤ Au regard à la fois de la **pertinence de ce type de réponses**, mais aussi de la **non homogénéité et de la faiblesse globale des moyens des FSL en la matière**, plusieurs questions se posent : Doit-on laisser ce point à la **libre appréciation de chaque FSL**, avec le risque, à quelques exceptions près, d'un retrait dans un contexte budgétaire tendu ? Doit-on au contraire **consolider les moyens dédiés** à ce secteur, dans une meilleure articulation avec les moyens de l'Etat en particulier ? Pourrait-on envisager un **recentrage des FSL sur les aides à la personne (sous forme d'aides financières et d'ASLL)** et **dédier un fonds à la médiation locative et aux formes d'accompagnement social adossées à ces segments d'offre** ?

- Définir des objectifs et des modalités de mise en œuvre (financements) partagés sur les territoires
- En particulier, mieux articuler les FSL avec les moyens de l'Etat (Intermédiation locative, AVDL)
- Engager une réflexion collective sur un recentrage des FSL sur les aides à la personne et le développement d'outils complémentaires pour la mise en œuvre des offres adaptées (volet gestion locative, volet accompagnement), enjeu de simplification et d'efficacité avec des moyens à la hauteur des besoins

## 10. Un effet levier des aides à l'accès à apprécier selon les contextes locaux

Les aides pour l'accès au logement recouvrent **un ensemble très divers de modes d'intervention**, à l'interface de la sécurisation du ménage et du bailleur : des aides financières aux ménages, des dispositifs de garantie des impayés, un accompagnement à la recherche de logement ou à l'installation.

Les aides financières à l'accès comptent **parmi les dépenses les plus importantes du FSL** (24% sur la période 2005-2010). Directement en lien avec les dépenses de logement engendrées par l'emménagement, elles apportent aux ménages une aide qui **facilite leur installation** et peut jouer favorablement dans la stabilisation de leur situation, **voire sont une condition** pour qu'ils accèdent à un logement (ex. financement du dépôt de garantie pour ceux qui n'ont pas d'épargne).

Mais elles sont aussi les aides qui **ont le plus diminué** (-21% entre 2005 et 2010) à la convergence de plusieurs facteurs selon les territoires. Là où les marchés de l'habitat sont très tendus (cherté du parc privé, manque de logements sociaux disponibles...) et/ou le parc de logements dégradés est important, plusieurs FSL ont cherché à renforcer leur approche préventive **en s'assurant de la durabilité de la solution de logement** : respect strict d'un taux d'effort maximal, vérification du Diagnostic de Performance Energétique, etc.

- L'effet levier des aides à l'accès, assez difficile à apprécier, apparaît **très lié à la réalité des marchés locaux de l'habitat mais aussi des partenariats et de la coordination des dispositifs**. L'approche préventive visant à n'accorder une aide que si celle-ci apporte une réponse dans la durée ne doit pas conduire à exclure les ménages du bénéfice du dispositif mais au contraire à appuyer un positionnement du FSL en complémentarité à d'autres dispositifs (relogements prioritaires, etc.). L'intervention des FSL doit tenir compte des enjeux spécifiques en fonction des parcs de logements, en particulier : **dans le parc privé**, renforcer le repérage de la non décence et la médiation avec le bailleur ; **dans le parc social**, mieux articuler les FSL avec les dispositifs de priorisation des demandes (contingents, accords collectifs, scoring) et de coordination des orientations (SNE, SIAO).

De façon transversale, plusieurs éléments apparaissent de nature à renforcer l'efficacité du dispositif : porter une attention particulière au **décalage de traitement** des demandes pour rendre l'aide plus efficace, renforcer les possibilités **d'accords de principe** en s'assurant que les conditions de mise en œuvre sont bien réunies ; développer des modalités spécifiques pour le **financement des dépôts de garantie** (prêts, avance récupérable directement auprès du bailleur si le cadre juridique le permet...).

Il s'agit aussi de renforcer les liens entre **aides financières et intervention sociale** quand cette complémentarité est pertinente, en particulier intégrer la dimension d'accompagnement social dans les garanties des risques locatifs.

## 11. La prévention des expulsions : le FSL, un outil parmi d'autres dans la chaîne des dispositifs de prévention

Les aides au maintien dans le logement sont **un des piliers des FSL** en termes de positionnement et d'engagement financier des fonds (les aides directes au maintien représentent 20% des dépenses des FSL et les mises en jeu de garantie 3% sur la période 2005-2010). L'aide au maintien peut également passer par la mise en place de mesures d'accompagnement social lié au logement.

Malgré une hausse continue des situations d'impayés et d'expulsions, les aides directes au maintien sont **stables ou en baisse dans la moitié des départements, tandis qu'elles ont augmenté dans l'autre moitié**. Par ailleurs, les aides au maintien sont **hétérogènes en terme de distribution entre d'un côté une intervention le plus tôt possible sur des petites dettes et de l'autre la volonté de répondre à des situations complexes et à des endettements importants**. Les positionnements des FSL varient également dans l'articulation entre aides financières et accompagnement social.

Globalement, l'efficacité des aides au maintien dépend de **la qualité des dispositifs partenariaux de prévention des expulsions** sur les territoires (coordination dans le cadre des chartes de prévention, Ccapex, commissions locales, pratiques des CAF, formalisation du partenariat avec les bailleurs sociaux...). Selon les départements, la prévention des expulsions est plus ou moins formalisée et partenariale, dès lors la plus-value du FSL (au service de cette action) varie fortement d'un département à l'autre.

- Au regard des difficultés croissantes des ménages à faire face à leurs dépenses de logement, les aides au maintien sont un élément majeur à conforter. Toutefois, leur efficacité apparaît très liée à leur articulation avec les dispositifs partenariaux locaux de prévention des expulsions. **Les réponses apportées par les FSL doivent ainsi s'inscrire dans une chaîne**

**d'intervention plus large.** D'une part, il s'agit d'organiser les **modalités d'intervention des FSL en relation à la diversité des situations** :

- Le FSL en tant qu'outil financier permettant de soutenir des ménages rencontrant une difficulté ponctuelle de paiement du loyer ; intervention précoce sur des petites dettes
- Le FSL en tant qu'outil articulant aides financières et accompagnement social pour des ménages rencontrant des difficultés récurrentes de paiement et/ou un endettement prononcé ; importance de l'évaluation sociale

Il s'agit d'assurer un positionnement optimum prenant en compte l'une ou l'autre, ou ces deux logiques à la fois, au risque sinon d'avoir des FSL ni assez préventifs au regard des petites dettes, ni assez mobilisateurs dans une démarche plus globale d'insertion par le logement.

D'autre part, il s'agit d'affirmer **la place des FSL dans le cadre de l'amélioration globale des dispositifs de prévention des expulsions** :

- Assurer le lien entre les FSL, les Ccapex et les commissions de surendettement : diagnostic partagé des situations, cohérence des préconisations d'intervention, outils de suivi
- Travailler sur les relogements et les mutations au sein du parc social quand le logement est inadapté aux ressources du ménage
- Communiquer sur le dispositif auprès des locataires, des bailleurs (notamment des petits propriétaires dans le parc privé), des agences immobilières, etc.
- Eclairer les incertitudes juridiques quant au fait que l'aide ne peut être conditionnée à l'accord du bailleur (loi Alur) et retranscrire cette disposition dans les règlements intérieurs
- Inscrire les dispositifs assurantiels de garantie des impayés dans les démarches partenariales de prévention des expulsions

## **12. Le cas des propriétaires occupants et des copropriétés fragiles : des difficultés connues mais un faible niveau d'intervention**

Quand leur immeuble fait l'objet d'un **Plan de sauvegarde ou est situé dans un périmètre d'OPAH**, les copropriétaires qui éprouvent des difficultés à payer leurs charges (entretiens et travaux, emprunts) peuvent solliciter une aide du FSL. Cette aide obligatoire depuis 2000 ne figure pourtant pas dans tous les règlements intérieurs.

La question spécifique des PDS et OPAH copropriété ne concerne qu'un certain nombre de territoires et quand le dispositif FSL est mis en place, **le nombre d'aides effectives est souvent très réduit** : lourdeur de l'accompagnement nécessaire pour aboutir à la mobilisation des aides et décalage entre les niveaux de difficulté et les plafonds du FSL ou les exigences de reprise de paiement, etc.

La question des **propriétaires occupants**, en particulier des personnes âgées avec de petites retraites, est par ailleurs **une préoccupation qui s'affirme** dans beaucoup de départements sans que les FSL ne soient aujourd'hui en capacité d'y répondre.

- Privilégiant une approche individuelle, l'intervention du FSL apparaît en décalage puisque le redressement d'une copropriété nécessite un ensemble d'interventions (gestion, travaux...) à une échelle plus large et dans une logique collective. Par ailleurs, l'enjeu des propriétaires occupants en difficulté dépasse largement le FSL, très peu articulé aux dispositifs d'amélioration de l'habitat. **L'enjeu est ainsi celui d'une prise en compte renforcée et adaptée des propriétaires occupants en difficulté.**
  - Mener une réflexion collective sur les moyens à engager concernant le traitement du **volet social des copropriétés en difficulté**
  - **Envisager une ouverture des FSL** en direction des propriétaires occupants en difficulté : prise en compte effective des propriétaires occupants pour les aides énergie par tous les FSL, élargissement à d'autres aides (charges de copropriété, etc.)

### 13. Des attentes partagées d'un renforcement du pilotage et de l'animation des FSL au niveau national

Les FSL sont aujourd'hui un peu « à la croisée des chemins » et il existe des questionnements forts sur les évolutions à mettre en place. A ce titre, l'étude a mis en évidence des attentes fortes des partenaires nationaux et locaux en termes de pilotage, d'animation et de partage d'expériences:

- Du côté des fédérations associatives, des bailleurs sociaux, de l'UNCCASS, etc., les attentes portent principalement sur **davantage d'harmonisation** entre les FSL. Si tous s'accordent sur la décentralisation du dispositif et son adaptation aux réalités locales, ils souhaitent toutefois qu'il soit davantage encadré pour plus de lisibilité.
- Du côté des Conseils Généraux, les attentes portent principalement sur :
  - **Une réflexion nationale sur l'évolution des financements des différents contributeurs** ; la question d'un encadrement plus fort des contributions des fournisseurs d'énergie est en particulier posée.
  - **Le développement de lieux d'échanges et de bonnes pratiques des FSL** ; les Conseils Généraux se trouvent souvent isolés dans la mise en œuvre de leur FSL d'autant que ceux-ci font face à une hausse des besoins et à des difficultés budgétaires.
- Face à l'acuité de la précarité sociale et des difficultés de logement d'une part, et des difficultés budgétaires auxquelles doivent faire face les Conseils Généraux d'autre part, **une vision mieux partagée de la place et du rôle des FSL mais aussi un échange des bonnes pratiques** semblent de nature à conforter de façon significative l'efficacité du dispositif.
  - **Approfondir les réflexions collectives** sur un certain nombre de points : niveau minimum d'engagement financier des FSL sur l'ensemble et/ou chacune des aides, harmonisation des critères d'octroi, périmètre d'intervention, contributions financières des partenaires
  - **Mettre en place et animer un lieu d'échanges de connaissance et d'expériences** (au niveau national et peut-être aussi au niveau régional). Ce dispositif d'animation, « pôle ressources », pourrait être mis en place sous copilotage Etat / ADF. Il pourrait intégrer une démarche plus globale autour des politiques sociales du logement (en particulier au regard des enjeux liés aux PDALHPD). De façon opérationnelle, on pourrait envisager un

cadre commun de bilan et d'évaluation des FSL, retravailler le cadre de saisie des données quantitatives actuellement remontées par les Départements aux services de l'Etat, travailler à une publication régulière, organisation des rencontres régulières, valoriser les bonnes pratiques, etc.

## 1. Les FSL, outils majeurs des politiques sociales du logement traversés par des logiques d'intervention multiples

Avec environ **340 millions d'€** engagés par an au niveau national, les fonds de solidarité pour le logement joue un **rôle majeur** pour l'accès et le maintien dans le logement, ainsi que pour la fourniture d'énergie et d'eau, des ménages en difficulté. Très ancrés dans les territoires et les pratiques locales, les FSL font l'objet d'une **reconnaissance forte par les différents partenaires**. Et ce, en dépit, ou peut-être grâce au fait, qu'ils **combinent des logiques d'intervention parfois contradictoires**. Entre les impératifs de réponse à **l'urgence sociale à court terme**, et la volonté **d'accompagner les ménages dans des parcours résidentiels viables**, les FSL se heurtent à des choix souvent délicats. D'une part, leurs actions sont fortement **dépendantes de l'efficacité en amont de des mécanismes de solidarité nationale et de lutte contre la pauvreté**. D'autre part, en tant que dispositifs décentralisés, ils rendent compte de **réalités et de priorités locales**.

### 1.1. Les dépenses des FSL entre tendances nationales et spécificités locales

La **hausse des dépenses constatée depuis 2005** – qui reste toutefois maîtrisée en lien avec un rééquilibrage partiel entre les différents postes – masque parfois de **fortes disparités entre les départements**. Par exemple, alors que la hausse des aides à l'énergie est un phénomène constaté dans la quasi totalité des territoires, les aides au maintien dans le logement ont diminué dans la moitié des départements tandis qu'elles ont augmenté dans l'autre.

#### 1.1.1. Un poids significatif des dépenses pour un dispositif social complémentaire

**Un poids relativement modeste au regard des aides personnelles au logement mais significatif pour un dispositif social complémentaire**

Sur la période 2005-2010, les dépenses du FSL renseignées par les départements oscillent entre 282 et 302 millions d'euros par an. Il s'agit de sommes « a minima » puisque certains départements n'ont pas répondu à l'enquête nationale. S'il est retenu en 2010, le chiffre de 302 millions d'euros pour 94 départements ayant répondu à l'enquête, il est possible d'extrapoler le montant des dépenses FSL des 100 départements français à **337 millions d'euros en 2010**.

Année	Total des dépenses FSL renseignées	Nb de département ayant répondu	Taux de population couverte	Extrapolation total des dépenses France entière
2005	282 452 748	100	100,0%	282 452 748
2006	302 758 104	99	99,8%	303 508 001
2007	294 429 013	95	95,4%	308 700 511
2008	264 075 677	89	87,1%	303 202 762
2009	283 432 974	90	87,6%	323 700 741
2010	302 537 246	94	89,6%	337 550 405

Source : Enquête nationale FSL, DGALN/DHUP consolidée par enquête Ville et Habitat

On peut également extrapoler<sup>2</sup> la dépense nationale en 2013 à partir des 53 départements ayant répondu à l'enquête réalisée dans le cadre de cette étude avec une dépense nationale s'élevant à **342 millions d'euros**. Ce chiffre est cependant à lire avec précaution vu le faible nombre de départements ayant répondu.

Pour situer le niveau de ces dépenses par rapport à ce que les Comptes du Logement appellent « les aides aux consommateurs », il faut rappeler que les aides personnelles au logement représentaient en 2010 une dépense de 16 milliards d'euros. Un autre ordre de grandeur intéressant est le montant de l'ALT 1 (aide au logement temporaire) qui représentait, en 2010, 75 millions d'euros. La part des dépenses FSL reste donc infime au regard des aides personnelles au logement (moins de 2%) mais significative pour un dispositif financier à visée sociale complémentaire.

#### **Quatre postes principaux de dépenses: accès, ASLL, énergie, maintien**

En regroupant l'ensemble des aides financières du FSL en fonction de leur objet quelle que soit leur nature (subvention ou prêt), il apparaît au niveau national quatre postes majeurs qui représentent 86% des dépenses des FSL. Sur la période 2005-2010, il s'agit dans un ordre décroissant :

- **Des aides financières à l'accès à un logement locatif (24%)**
- **Des subventions au titre de l'accompagnement social lié au logement (ASLL) (22%)**
- **Des aides financières au paiement de fourniture d'énergie (21%)**
- **Des aides financières au maintien locatif (20%)**

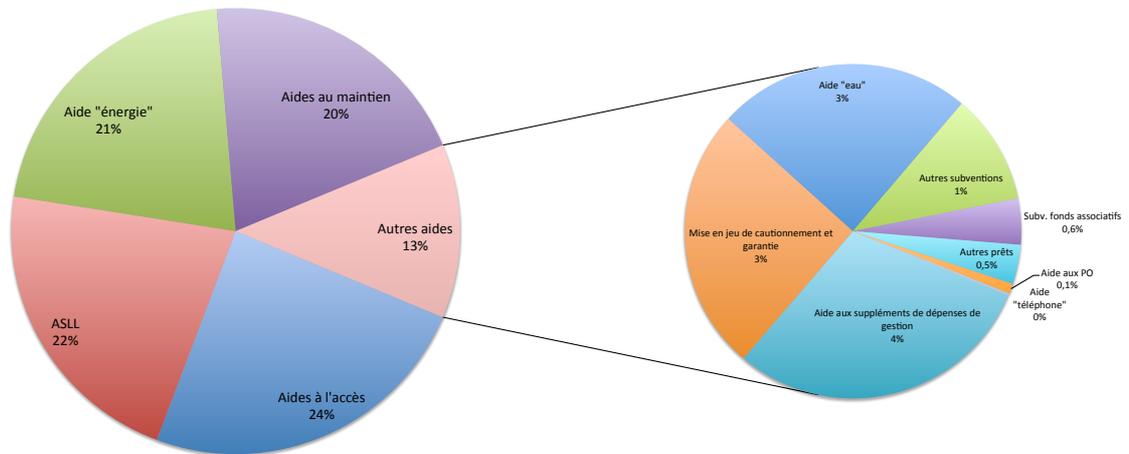
Les autres aides financières (13% des dépenses) ne pèsent chacune pas plus de 4% des dépenses des FSL. Les trois plus importantes sont **l'aide aux suppléments de dépense de gestion (4%), les mises en jeu de cautionnement et garantie (3%) et l'aide au paiement de fourniture d'eau (3%)**.

Globalement, sur la période 2005-2010, **les aides financières directes aux ménages représentent 71%** des dépenses des FSL, contre 29% pour les autres aides versées à des organismes (accompagnement social lié au logement, suppléments de dépense de gestion, etc.).

---

<sup>2</sup> L'extrapolation est faite en tenant compte du poids relatif de population des départements ayant répondu ou non à l'enquête. La dépense par habitant de l'ensemble des FSL ayant répondu à l'enquête est projetée sur la population de la France entière.

### Répartition des aides financières du FSL sur la période 2005-2010



Source : Enquête nationale FSL, DGALN/DHUP consolidée par enquête Ville et Habitat

#### Des aides très majoritairement sous forme de subventions

Sur l'ensemble de la période 2005-2010, **les subventions représentent la majeure partie des dépenses du FSL : 82%**. Ce poids est en augmentation (+11% entre 2005 et 2010).

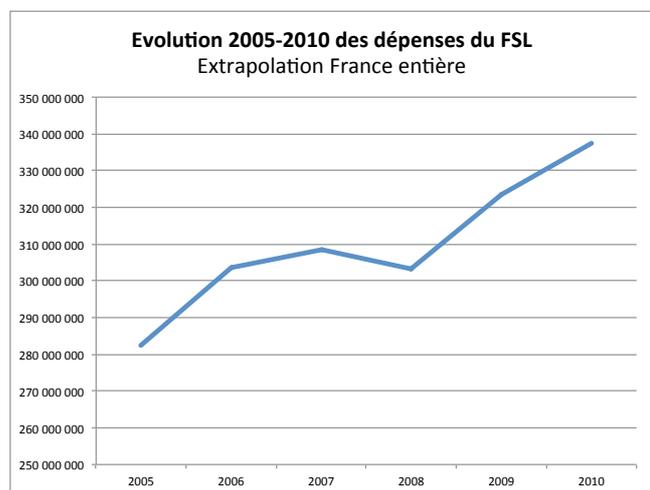
A l'inverse, **les prêts sont en recul : de 19% à 12%** des dépenses de 2005 à 2010. Malgré la baisse globale de l'usage des prêts, certains départements continuent à en faire une modalité privilégiée : soit pour élargir le public aidé par le FSL en accordant des subventions aux ménages les plus modestes et des prêts à partir du dépassement d'un certain plafond de revenu, soit par principe pour « responsabiliser les ménages ».

Les mises en jeu de cautionnement et de garantie, quoique ne représentant qu'un faible poste de dépenses au global (3%), augmentent fortement et se voient plus que doubler de 2005 à 2010 (+142%).

#### Une évolution marquée par une hausse des dépenses

Globalement, de 2005 à 2010, les dépenses des FSL ont connu une **hausse de 19,5%** (extrapolation des données France entière).

Cette croissance sur 6 ans masque de **fortes variations annuelles** : une forte hausse des dépenses moyennes de 2005 à 2007 (+9%) puis une diminution de 2% de 2007 à 2008 avant une nouvelle hausse jusqu'en 2010 (+11%).



Source : Enquête nationale FSL, DGALN/DHUP consolidée par enquête Ville et Habitat

Les données partielles récoltées pour l'année 2013 portant sur 53 départements donnent une dépense nationale extrapolée du FSL qui s'élève à 342 millions soit une augmentation assez faible de 0,5% depuis 2010.

Soulignons qu'en 2004, dernière année du fonctionnement du FSL sous la responsabilité conjointe de l'Etat et des départements, le montant total des dépenses FSL additionné de l'Aide à la Médiation Locative et hors aides énergie, eau et téléphone s'élevait à 239 millions d'euros. De 2004 à 2005, on observe donc, sur des postes comparables, une diminution de 5% de la dépense des FSL.

### Une augmentation qui reste toutefois maîtrisée en lien avec un rééquilibrage partiel entre les dépenses

Les quatre principaux postes de dépenses des FSL évoluent de façon très variable avec deux tendances croisées : la **forte hausse des aides aux paiements des fournitures d'énergie** d'une part (+56% de 2005 à 2010), la **baisse des aides à l'accès et dans une moindre mesure au maintien de l'autre** (respectivement -21% et -4%). **Les aides « énergie » sont ainsi devenues depuis 2009 le principal poste de dépenses des FSL** et représentent en 2010 un quart des dépenses des fonds.

Objets des aides financières	Evolution 2005-2010
Aide à l'accès	-21%
Aide énergie	56%
ASLL	4%
Aide au maintien	-4%
Aide aux suppléments de dépenses de gestion	78%
Mise en jeu de cautionnement et garantie	111%
Aide eau	71%
Abandon de créance et remise de dette	-23%
Autres subventions	253%
Subvention fonds associatifs	221%
Autres prêts	3411%
Aide aux copropriétaires	150%
Aide téléphone	-79%

Source : Enquête nationale FSL, DGALN/DHUP consolidée par enquête Ville et Habitat

La hausse des dépenses est également portée par les « aides secondaires » : mises à part les aides au paiement des services téléphoniques dont la baisse constante traduit une certaine obsolescence (-80% de 2005 à 2010) et la baisse « mécanique » des « abandons de créance-remise de dette » du fait de la diminution du recours aux prêts, l'ensemble des autres postes de dépenses des FSL sont en très forte hausse, bien qu'ils concernent des volumes financiers nettement moindres.

#### 1.1.2. Des disparités territoriales difficiles à apprécier

Les tendances nationales masquent en fait de **fortes disparités entre les départements**, que ce soit au niveau global du montant des dépenses ou de l'évolution de chacune des aides. Outils décentralisés, les FSL s'adaptent à leurs réalités et contraintes locales. Toutefois, la diversité des objets du FSL (accès, maintien, énergie, accompagnement social lié au logement, etc.) et les modalités spécifiques de mise en œuvre de chacune des aides contribuent à renforcer les écarts entre les départements. Ces constats **interrogent le niveau des dépenses de solidarité selon les territoires mais aussi le périmètre d'intervention des FSL.**

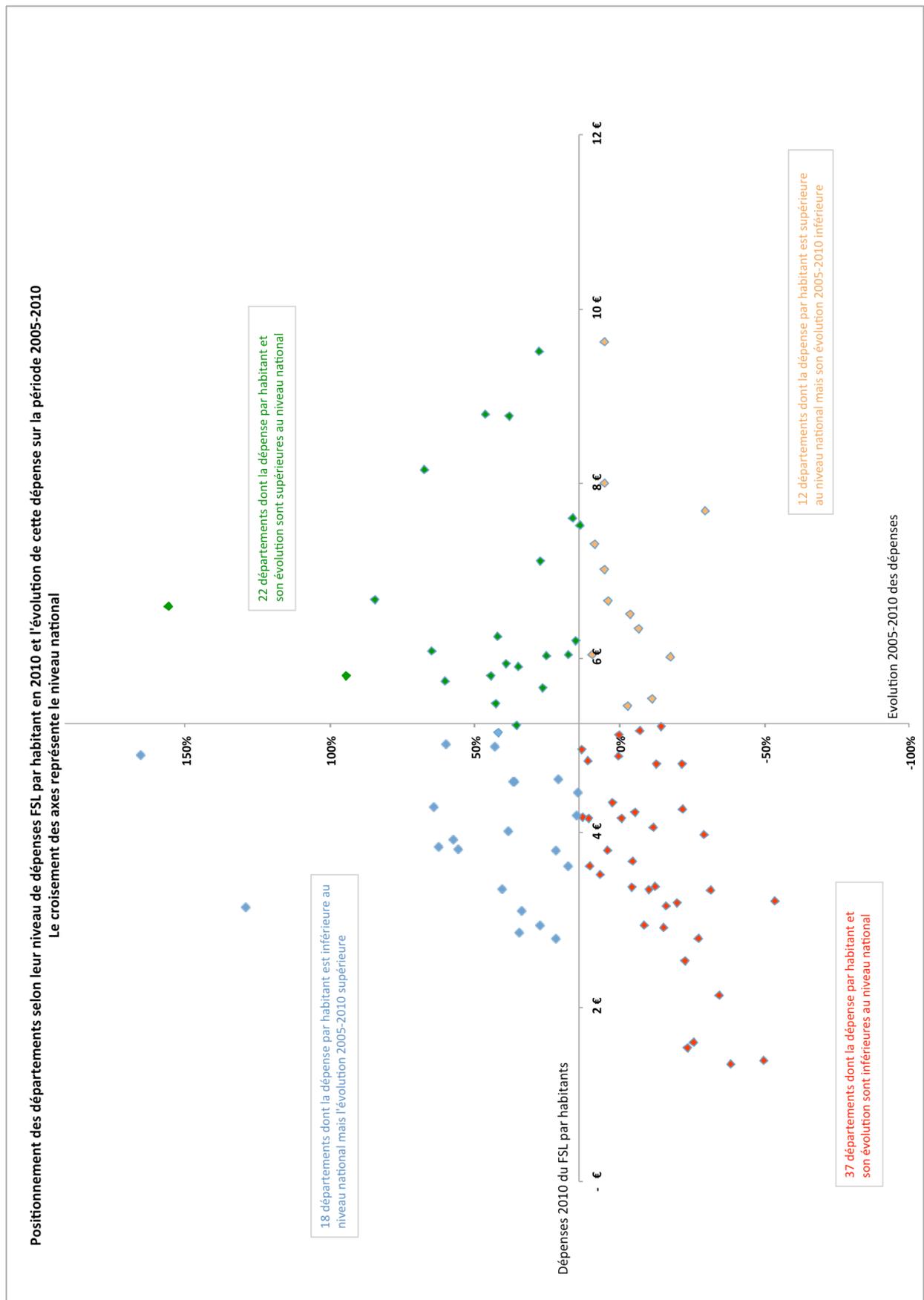
#### Une grande variété de situations concernant la dépense par habitant et son évolution

Au niveau national, **la dépense par habitant des FSL s'élève en 2010 à 5,25€.** Mais ce chiffre national masque de grandes disparités :

- une majorité de départements avec une dépense par habitant comprise entre 3 et 5,25€ par habitant
- inférieure à 3€ par habitant pour 13 départements
- supérieure à 7€ par habitant pour 12 départements

Ces données brutes sont toutefois à **apprécier au regard de la précarité sociale des territoires**. Le calcul de la dépense par habitant sous le seuil de pauvreté permet de moduler l'approche en tenant compte de la demande potentielle. Si, au niveau national, la dépense s'élève à 36,80€ par habitant sous le seuil de pauvreté, on note une dépense inférieure à 25 €/habitant sous le seuil de pauvreté pour 26 départements, et supérieure à 45 €/habitant sous le seuil de pauvreté pour 19 départements.

Au croisement de ces deux indicateurs, on constate que des départements ont une dépense globale par habitant inférieure à la moyenne nationale mais supérieure pour ce qui concerne les habitants sous le seuil de pauvreté, et que des départements ont un montant de dépenses par habitant sous le seuil de pauvreté inférieur à la moyenne malgré une dépense par habitant élevée. Ces disparités sont encore renforcées si l'on prend en compte l'évolution des dépenses.



Source : Enquête nationale FSL, DGALN/DHUP consolidée par enquête Ville et Habitat

### Des évolutions contrastées en fonction des aides concernées

Au delà de ces tendances globales et divergentes, des écarts s'observent aussi sur la part des différentes aides dans le total des dépenses et leurs évolutions. Ainsi, pour certaines aides les mêmes tendances sont observées dans une grande majorité de départements tandis que, pour d'autres, on a des évolutions différentes voire contraires.

A quelques exceptions près, on observe globalement **dans la grande majorité des départements** :

- **Une hausse des aides énergie**

A l'image de la tendance nationale (+ 56%), les aides au paiement des factures d'énergie sont en hausse dans la plupart des départements (69) et font plus que doubler (ou leur niveau était nul en 2005) dans 29 d'entre eux entre 2005 et 2010.

- **Une diminution des aides à l'accès**

Le phénomène observé au niveau national de baisse des aides à l'accès (-21%) se retrouve dans une grande majorité de départements, sans toutefois qu'il s'agisse d'une tendance exclusive. En effet, les aides à l'accès sont en baisse dans 64 départements et, dans 13 d'entre eux, elles diminuent de plus de 50%. A l'opposé de la tendance nationale, les aides augmentent de plus de 10% dans 22 départements dont 9 présentent une hausse de plus de 50%.

Dans le même temps, les dépenses **ont diminué dans la moitié des départements tandis qu'elles ont augmenté dans l'autre** pour :

- **Les aides au maintien**

La tendance nationale de légère baisse (-4%) reflète deux tendances contraires selon les départements : en baisse dans 40 départements dont 11 avec une baisse de plus de 50% ; en hausse de plus de 10% dans 43 départements dont 6 avec une augmentation de plus de 100%.

- **L'accompagnement social lié au logement**

L'évolution départementale des financements d'ASLL est plus difficile à analyser du fait de l'absence de réponse sur cet item d'un certain nombre de départements qui peut relever d'un problème de saisie ou d'une réalité autre comme l'internalisation de l'ASLL. Parmi les 83 départements renseignant les données sur l'ASLL en 2005 et en 2010, les dépenses diminuent dans 31 d'entre eux dont 10 de plus de 40%. Elles augmentent au contraire de plus de 10% dans 47 départements dont 25 présentent une augmentation de plus de 30%. L'évolution nationale de 4% est ainsi le fruit d'une moyenne entre des départements où l'ASLL diminue ou n'est pas renseigné et ceux où il augmente de façon importante.

Soulignons que les baisses et les hausses de tel ou tel type de dépenses affectent les différents départements **sans qu'il soit possible d'identifier des groupes de FSL ayant connu des évolutions conjointes sur plusieurs types d'aides**. S'il est possible d'identifier une tendance commune au regard de l'évolution d'une aide prise isolément, il n'y a pas pour autant d'évolutions similaires sur les autres permettant de dresser une typologie.

### Questionnements soulevés

Les fédérations associatives sollicitées dans le cadre de la présente étude, et en particulier l'UNIOPSS, ont à plusieurs reprises souligné leurs inquiétudes quant aux disparités constatées. Elles

pointent en particulier des **inégalités qui s'accroissent entre les territoires** et interrogent **la place de l'Etat**, garant du droit au logement, dans le dispositif.

De son côté, l'Assemblée des Départements de France rappelle le caractère décentralisé des FSL depuis 2005, et les atouts qui en découlent en termes **d'adaptation des réponses aux besoins locaux** et de **cohérence avec l'ensemble des politiques sociales portées par les Conseils Généraux** avec une exigence **d'égalité de traitement au niveau départemental**. L'ADF souligne également que cette intervention doit se faire dans un contexte de hausse des besoins et de budget tendu qui impacte l'ensemble des actions des Conseils Généraux (en particulier augmentation du nombre de bénéficiaires des minima sociaux).

Plus qu'une remise en cause de la décentralisation des FSL, ces réflexions interrogent le niveau de protection sociale face à des besoins qui augmentent (ce questionnement sera développé plus loin quant aux différentes logiques d'intervention des FSL) mais aussi le périmètre d'action des FSL.

### 1.1.3. Un périmètre d'intervention à géométrie variable

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui a prévu le transfert des FSL sous la compétence des Conseils Généraux, a également introduit des **modifications au niveau du périmètre d'intervention des FSL** : élargissement des missions des FSL, d'une part, au paiement des factures d'eau, d'énergie et de téléphone et, d'autre part, au financement d'aides aux suppléments de dépenses de gestion locative des associations et autres organismes (aide qui se substitue et élargit le champ de l'aide à la médiation locative (AML) créée par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et initialement financée par l'Etat). Ces évolutions sont venues enrichir un périmètre d'intervention des FSL déjà très large entre aides financières directes aux ménages, garanties aux impayés et accompagnement social lié au logement (mesures individuelles et mesures collectives) en vue de l'accès et du maintien dans le logement des personnes en difficulté.

Il en découle **des marges de manœuvre assez importantes** des Départements dans la définition des règlements intérieurs des FSL et leur mise en œuvre. Si une grande partie relève effectivement de priorités définies localement en fonction des réalités locales - en termes de précarité sociale et de marchés du logement mais aussi de partenariat et de ressources financières mobilisables -, d'autres disparités constatées interrogent fondamentalement la notion de « contenu minimum » des FSL. Elles renvoient à des questions de nature très différente entre périmètre des dépenses liées au logement et respect du droit.

#### La définition de la « dépense logement »

L'intégration des « aides énergie » et téléphone aux FSL en 2005 a marqué une évolution importante dans **la prise en compte globale des charges de logement**. La hausse des charges énergie entraînant des contraintes budgétaires fortes pour les ménages a d'ailleurs contribué à démontrer la plus-value de l'aide énergie pour le maintien dans le logement. Toutefois, bien que les FSE aient fusionné avec les FSL, la plupart des départements sont restés dans la juxtaposition d'aides financières distinctes, voire fonctionnent avec des critères et des circuits de traitement des dossiers différenciés.

Ces évolutions interrogent le périmètre des dépenses de logement. Les FSL prennent aujourd'hui en compte le loyer, l'énergie, l'eau, le téléphone, parfois l'assurance habitation et l'équipement, mais d'autres dépenses pourtant fondamentales, comme celles liées à la mobilité (déplacements domicile-travail, etc.), restent dans l'ombre. Autant d'éléments qui interagissent avec des enjeux plus globaux de solvabilisation des ménages pauvres.

### Du téléphone à internet ?

Les aides « téléphone » constituent un poste relativement peu important des FSL : moins de 1% des dépenses des FSL sur la période 2005-2010. Surtout, cette dépense n'a cessé de diminuer : -73% de demandeurs et -81% de bénéficiaires pour un montant moyen d'aides de 36 € qui est resté assez stable.

Les aides au paiement de services téléphoniques apparaissent **de moins en moins adaptées** du fait de l'évolution du secteur de la téléphonie : l'aide porte sur les téléphones fixes et non sur la téléphonie mobile, et concerne France Télécom alors que les opérateurs se sont multipliés. Certains règlements intérieurs ne mentionnent d'ailleurs même pas cette aide.

La question des factures de téléphone nécessiterait sans doute une approche différente prenant en compte l'accès à internet (pour l'accès aux droits, la recherche d'emploi, etc.), dans le cadre de la problématique de la **fracture numérique** en termes d'équipement et de consommation. De nombreux Conseils Généraux sont d'ailleurs engagés dans la lutte contre la fracture numérique sans faire le lien avec le FSL.

Le Conseil Général de La Réunion s'interroge sur la meilleure manière de prendre en compte cette dépense, car d'une part l'usage d'internet pour les démarches du quotidien est croissant, de l'autre son coût, sur l'île, est supérieur à celui de la métropole (50€ par mois). Orange / France télécom qui intervient aujourd'hui en abandon de créance sur la téléphonie de façon résiduelle (un budget de 61 000€ pour 290€ d'aide effective) a proposé au Conseil Général de mettre en place une aide internet. Des interrogations subsistent sur le caractère prioritaire d'une telle aide, ses modalités et le risque de créer un effet d'aubaine ou de bascule dans le choix des ménages en difficulté de payer telle ou telle facture.

### Aide individuelle/aide collective

Les FSL sont orientés vers le **soutien financier et l'accompagnement des ménages**. En ce sens, il s'agit d'aides individuelles tournées vers les personnes. Rares sont les interventions à visée collective même si l'ASLL peut prendre parfois des formes collectives (atelier de recherche logement par exemple, accompagnement de copropriétés dégradées). Surtout, il existe des différences très importantes entre la grande majorité des FSL tournés vers l'aide directe aux personnes (sous forme de soutien financier ou d'ASLL) et quelques FSL qui, de façon complémentaire, ont cherché à inscrire leur action en direction d'un développement soutenu du **secteur du logement accompagné** (à travers en particulier le financement de la gestion locative adaptée). Le positionnement des FSL sur l'aide aux copropriétaires occupants est illustrative de cette ambiguïté de positionnement : l'intervention est tournée vers une approche individuelle alors que l'enjeu est bien souvent dépendant d'une démarche plus globale d'intervention sur la copropriété. Ceci souligne la **richesse**

**des modes d'intervention** des FSL mais interroge aussi la **diversité des « objets » qu'ils sont en mesure de financer.**

### Des périmètres d'« exclusion » interrogeant des éventuelles ruptures d'égalité

L'analyse des bénéficiaires des aides à l'énergie montre des différences notables. Certains FSL ne s'adressent qu'aux locataires et **pas aux propriétaires occupants**. Par exemple, sur 55 règlements intérieurs étudiés, seuls 13 font mention d'aides aux copropriétaires occupants. Par ailleurs, certains FSL limitent leur intervention **aux abonnés des fournisseurs contribuant au FSL** bien que la loi ne le permette pas (cette spécificité n'est pas toujours précisée dans le règlement intérieur mais est connue des partenaires).

## 1.2. L'intervention des FSL entre “secours” et “parcours”

Que ce soit au travers d'aides financières ponctuelles ou d'un appui plus poussé mobilisant en particulier de l'accompagnement social, l'esprit de départ des FSL est bien la résolution de la problématique de logement du ménage dans une perspective de long terme. Dans une logique d'**appui au parcours résidentiel**, l'objectif est d'aider une fois pour toutes, et ce aux différents moments où la difficulté de logement peut intervenir selon les ménages, par exemple en cas d'absence d'épargne pour le dépôt de garantie ou bien encore en cas d'impayés de loyer.

De plus en plus, face à la montée de la précarité sociale, les FSL sont interpellés pour **répondre à des situations d'urgence dans une logique de secours**. Le ménage est aidé ponctuellement sans que la cause de la difficulté de logement ne soit traitée, ou même parfois identifiée. En ce sens, on peut parler du fonctionnement des FSL comme d'un « guichet social ». **Cette tendance qui pré existait à la décentralisation des FSL en 2005 s'est trouvée renforcée dans la période récente par le poids des aides à l'énergie et la crise économique et sociale.**

### 1.2.1. Un ciblage des bénéficiaires en tension

Les bénéficiaires des aides des FSL relèvent globalement de **profils très sociaux** (importance des bénéficiaires des minima sociaux, etc.). Ce constat, **induit par les plafonds de ressources des règlements intérieurs**, est en adéquation avec la vocation des FSL et les compétences sociales des Départements. Il participe de la forte reconnaissance des FSL par les partenaires mais soulève également un certain nombre de questions. La « maturité » du dispositif depuis sa mise en place en 1990 permet en effet d'en apprécier aujourd'hui les contradictions. **Le ciblage très social interroge l'efficacité du dispositif** : Pour un public en grande précarité, les aides - palliatives par rapport aux limites des mécanismes de solidarité nationale - , sont-elles suffisantes pour avoir un réel effet levier, ou alimentent-elles « un puits sans fonds ? Comment répondre aux besoins des publics fragiles « à la limite des plafonds » exclus du bénéfice des aides alors même que l'efficacité pourrait être plus forte pour eux au regard de la possibilité de construire une solution pérenne de logement ? A la convergence de ces questionnements partagés par de nombreux Conseils Généraux, on observe des

évolutions des règlements intérieurs se traduisant par des **phénomènes en dents de scie de l'activité des FSL** (ouverture des plafonds et des niveaux d'aides puis restriction).

### Un ciblage globalement très social des FSL

L'analyse des statistiques des bénéficiaires des aides confirme le ciblage globalement très social des FSL tel qu'il peut être apprécié au travers de l'analyse des règlements intérieurs. Les plafonds de ressources quoiqu'exprimés de manière différente (quotient familial, etc.) et avec des différences de seuil sensibles selon les départements mais aussi selon les années pour un même département reflètent la volonté de cibler les ménages pauvres.

#### - **Le profil des ménages aidés à l'accès**

Parmi les 90 000 ménages aidés à l'accès dont la composition est renseignée en 2010, le poids des personnes seules est dominant (42%) suivi de près par les familles monoparentales (38%). Les personnes seules sont des hommes à 58%, les adultes des familles monoparentales sont des femmes à 94%. Les couples avec ou sans enfants ne représentent que 20% des ménages aidés à l'accès.

Il s'agit de ménages plus jeunes que les ménages aidés au maintien avec 15% de moins de 25 ans et 30% de 25-34 ans.

80% des ménages aidés sont sans emploi (actifs au chômage, inactifs, maladie, retraite...). En lien avec ces statuts d'activités, les ressources des ménages sont issues principalement des minima sociaux et ressources de transfert sans que cette donnée ne soit suffisamment bien renseignée pour faire une exploitation statistique.

Parmi les ménages dont le statut d'occupation est renseigné, les locataires représentent 51%. Les ménages hébergés dans leur famille ou chez des tiers sont 24%. 8% des ménages aidés à l'accès sont en hébergement en structure, résidence sociale ou hôtel.

#### - **Le profil des ménages aidés au maintien (impayés de loyer ou fluides)**

Seuls 19% des ménages aidés au maintien sont en emploi, le reste des situations renseignées se répartit entre : 47% d'inactifs, 29% d'actifs au chômage, 5% de retraités.

En 2010, les aides au maintien ont majoritairement été accordées à des ménages du parc social (54%) contre 25% dans le parc privé et 21% de logements non renseignés. Ne disposant pas de statistiques nationales sur le statut d'occupation (locatif privé, locatif social) des ménages en situation d'expulsion, on ne peut déduire de cette sur-représentation du parc social que les ménages de ce parc sont plus concernés par les impayés de loyer. Par contre, il est évident que les bailleurs sociaux sont plus réactifs et organisés pour solliciter les dispositifs d'aide aux ménages dès les premiers impayés.

### Mais un ciblage en tension

Si l'on considère pour chacun des départements, l'évolution des dépenses des FSL sur plusieurs années, on observe des phénomènes « en dent de scie » rendant compte des **difficultés d'ajustement des aides aux besoins et aux contraintes budgétaires**. Les partenaires rencontrés dans le cadre de l'étude insistent sur cette difficulté d'une intervention qui **s'inscrit beaucoup « en**

**réaction** ». En particulier, le ciblage des bénéficiaires apparaît comme une question centrale dans les arbitrages à réaliser :

- **Plus le public visé cumule des difficultés économiques et sociales, plus le FSL n'est efficace que s'il interagit avec d'autres leviers** ; l'aide financière à elle seule ne constitue qu'un secours de court terme. Dans ce cadre, le ciblage très social qui constitue un atout en tant qu'il met l'accent sur les plus en difficulté peut s'avérer d'une efficacité limitée.
- **A l'inverse, les publics « à la limite des plafonds », notamment les travailleurs précaires, sont souvent exclus du bénéfice des aides des FSL alors même que l'effet levier des aides financières pourrait être plus important** et avoir un rôle préventif fort avant que la situation de ces ménages ne se dégrade.

Le cas du FSL de Gironde est tout à fait illustratif de ces questionnements sur les publics visés. Dans les années 2000, les recettes du fonds (géré sous forme de GIP) étaient supérieures aux dépenses et les partenaires ont souhaité ouvrir le FSL aux « travailleurs pauvres ». Dès 2009 cependant, la croissance des dépenses a été trop importante (critères larges et aggravation de la crise sociale) et le règlement intérieur a été ramené à sa situation antérieure, puis il y a eu un nouveau resserrement du règlement pour maîtriser la dépense. Les critères actuels sont très resserrés et s'adressent à des ménages bénéficiaires des minima sociaux. On retrouve le même type de préoccupation dans le Rhône par exemple. Face à la pression de la demande et à la stabilité des budgets, on constate la nécessité d'un resserrement des critères d'accès au FSL. Les seuils de revenu pour bénéficier du FSL correspondent globalement au seuil de pauvreté : *« La philosophie du FSL est préventive mais vu la nécessité de continuer à répondre aux demandes, on a privilégié une approche extrêmement sociale »* (Conseil Général du Rhône).

A l'inverse, le FSL de Paris se distingue par l'affirmation de la volonté de ne pas être trop excluante en terme de cible de public. *« Le FSL, c'est au départ un dispositif ponctuel et pas une intervention sur des dettes chroniques, c'est la philosophie du dispositif. Notre intervention cherche à conserver cette spécificité, sachant qu'il existe d'autres aides sociales de la Ville de Paris par ailleurs. On ne veut pas s'empêcher d'intervenir sur des ménages en difficulté même s'ils sont au-dessus du montant de ressources »* (DASES Paris). Le FSL de Seine Saint-Denis témoigne de la même préoccupation, d'autant plus forte que l'on se situe dans des territoires où les marchés du logement sont particulièrement tendus (cherté des loyers du privé, déficit d'offre locative sociale, etc.). Malgré les évolutions du règlement intérieur pour contenir les dépenses du FSL (par exemple, en terme de durée exigée de reprise de paiement des loyers pour les aides au maintien), les plafonds de ressources pour bénéficier des aides n'ont pas changé et restent assez élevés (autour de 1200 € pour une personne seule). L'idée est de ne pas positionner le FSL comme *« dernier filet de protection »* mais de l'inscrire dans une logique préventive pour *« éviter le basculement des situations »* pour des ménages qui ne sont pas uniquement les plus précaires. Pour le Conseil Général du Var, le FSL s'adresse à un public assez large. Le bailleur social Var Habitat souligne l'intérêt de l'ouverture du FSL à des plafonds de ressources plus élevés : *« On peut retrouver des salariés pauvres, c'est intéressant. Dès lors qu'on recentre le FSL sur des bénéficiaires du RSA, ils ont des couvertures APL, ce ne sont pas forcément eux qui ont le plus de difficultés à payer, en tout cas, dans le parc public. Pour les travailleurs avec des petits revenus irréguliers, le montant de l'APL chute vite, sans compter les décalages dans le temps en fonction des modifications de revenus... »*.

Le Conseil Général du Morbihan souligne aussi la nécessité face à ces arbitrages et contraintes, tant au niveau des plafonds de ressources que pour les montants des aides, d'éviter les « effets de yoyo ». « *Nous voulons absolument éviter le « stop and go », qui consisterait à distribuer des aides 6 mois de l'année puis plus rien car les crédits auraient été consommés* ».

## L'arbitrage entre les prêts et les subventions

### Des prêts de moins en moins utilisés

L'arbitrage des FSL entre recours aux prêts et/ou subventions ne concerne en réalité que les **aides directes aux ménages** (accès, maintien, aide aux copropriétaires, énergie, eau, téléphone.).

		2005	2010
Aide à l'accès	Subvention	65%	75%
	Prêt	35%	25%
Aide au maintien	Subvention	69%	77%
	Prêt	31%	23%
Aide énergie	Subvention	94%	93%
	Prêt	6%	7%
<b>Total des aides directes dont aide eau, téléphone et PO</b>		<b>Subvention</b>	<b>74%</b>
		<b>Prêt</b>	<b>17%</b>

Source : Enquête nationale FSL, DGALN/DHUP consolidée par enquête Ville et Habitat

Au sein de ces aides, les prêts représentent, en 2010, 17% des dépenses et marquent une **forte baisse** par rapport à 2005 où ils pesaient 26% des dépenses en aides directes. Il apparaît par ailleurs que les prêts sont principalement utilisés pour les aides à l'accès et au maintien, ils ne représentent que 7% des aides énergie.

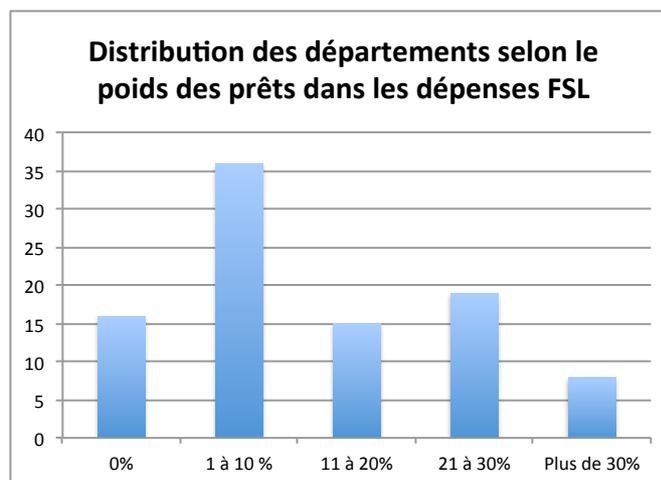
Les principaux arguments avancés par les départements pour expliquer ce recul sont la **complexité et la lourdeur du système** (la gestion du FSL par la CAF est souvent présentée comme un élément permettant de lever ce frein. cf. remboursement par prélèvement sur les prestations familiales) mais aussi **l'insuffisante solvabilité des ménages**.

### Une mobilisation différenciée des prêts selon les départements

Au niveau local, en 2010, seuls 16 départements ne font pas mention de prêt dans leurs dépenses FSL.

Dans 36 départements, les prêts représentent 10% ou moins des dépenses des FSL.

A l'inverse, **dans 18 départements, les prêts représentent plus de 25% des dépenses.**



Source : Enquête nationale FSL, DGALN/DHUP consolidée par enquête Ville et Habitat

Ainsi, malgré la baisse globale de l'usage des prêts, certains départements continuent à en faire une modalité privilégiée pour :

- **participer à la pérennité financière du dispositif**
- **responsabiliser les ménages**

- **élargir le public aidé** par le FSL en accordant des subventions aux ménages les plus modestes et des prêts à partir d'un certain plafond de ressources ; en ce sens, l'arbitrage prêt/subvention fait fortement écho à la question du ciblage des bénéficiaires des FSL entre dispositif social en direction des plus pauvres et dispositif solidaire pour des ménages connaissant une difficulté financière ponctuelle en relation au logement

#### Illustrations

Jusqu'en 2010, le FSL de la Réunion était géré par la CAF ce qui facilitait notamment l'utilisation des prêts comme modalité d'aide. Le Conseil Général a souhaité reprendre en direct la gestion, « *pour avoir un plus grand contrôle et diminuer les frais de gestion* ». Du fait de ce repositionnement, le FSL ne propose plus de prêts, « *trop lourds et complexes à gérer en direct* ».

En Seine-Saint-Denis, les aides financières sont versées sous forme de prêt ou de subvention (en 2011, 30% de prêts et 70% de subventions). Le règlement intérieur affirme « *la primauté des prêts sur les subventions* » avec une possibilité de durée de remboursement portée à 48 mois. Dans les faits, c'est le reste-à-vivre qui guide la répartition prêt/subvention.

Pour le Vice-Président à l'Habitat du Conseil Général du Bas-Rhin, « *le FSL n'est pas un droit* », il met ainsi en avant la notion de « *responsabilisation des ménages* ». L'usage des prêts en est l'une des modalités avec un arbitrage entre prêts et subventions en fonction du revenu des personnes. Le prêt ne doit pas mettre en difficulté le ménage mais doit permettre de le responsabiliser. Par ailleurs, sur un budget total de 6 millions d'€, les prêts représentent une recette annuelle d'environ 600 000 €.

### 1.2.2. Un renforcement global de la logique de « guichet social »

Les FSL jouent plusieurs rôles, souvent non exclusifs l'un de l'autre, le curseur étant plus ou moins marqué selon les territoires, entre secours d'urgence de type « humanitaire », appui à l'action sociale de droit commun autour d'une compétence logement affirmée, et outil de lutte contre le mal logement et construction de réponses adaptées d'habitat.

L'objectif du départ des FSL était de résoudre des situations difficiles mais marginales. Or, ils sont aujourd'hui devenus des dispositifs de masse. **Subsidiaires à l'origine, on attend de plus en plus d'eux qu'ils rattrapent les écarts relatifs à l'augmentation des loyers et au coût de l'énergie tandis que les aides personnelles au logement stagnent et que la pauvreté s'accroît.** Le positionnement actuel des FSL doit ainsi s'analyser au regard des enjeux plus globaux de lutte contre la pauvreté, et plus précisément au regard des atouts et limites des mécanismes de solidarité nationale, tels que les minima sociaux, les APL ou les tarifs sociaux de l'énergie. D'une certaine manière, ces filets de sécurité ne jouent plus leur rôle protecteur, et on observe des effets de report sur le FSL.

Le cas du FSL du Nord est emblématique de cette difficulté à tenir en équilibre deux modalités/temporalités du FSL : l'urgence de l'intervention à court terme (impératif de maintien dans les lieux, de fourniture d'énergie) fondée sur l'aide financière, et la nécessité d'une intervention à moyen terme, en particulier concernant le soutien à des parcours de logement et/ou la prévention de la précarité énergétique. « *Aujourd'hui, le FSL intervient en complément des prestations sociales (aide guichet). Le FSL n'est pas un outil actif, c'est un outil passif, on subit la situation, en apportant un soutien financier de dernier recours. Ce n'est pas sa légitimité ni sa fonction première, et en même temps cela a une efficacité humaine, on tient les personnes à bout de bras. Sur certains territoires du département, on a accepté des taux d'effort jusqu'à 80%, on n'est plus dans le FSL, on est dans du*

*secours ponctuel. Il faut revenir à l'esprit du FSL : soutenir des projets de parcours de logement viables » (Mr VICOT, Vice-Président du Conseil Général du Nord).*

Cette spirale a en particulier été **portée depuis 2005 par l'intégration des aides au paiement des factures d'énergie aux FSL**. Tandis que la prévention des expulsions se gère sur plusieurs mois, les délais de la prévention des coupures d'électricité et de gaz sont de quelques semaines. Ceci impose aux FSL d'aider dans l'urgence, dans un délai de deux mois maximum pour prévenir la coupure<sup>3</sup>. Ainsi, pour beaucoup des partenaires rencontrés, la fusion des FSL et FSE a pour atout une vision plus globale des dépenses de logement mais détourne le fonds de sa philosophie, le risque étant qu'il devienne un guichet pour aider au paiement des factures, plutôt que le lieu d'un accompagnement de projet. En effet, les aides énergie sont devenues le premier poste de dépenses des FSL au détriment parfois d'autres actions. On peut noter le paradoxe de ces aides qui pèsent lourdement dans les FSL mais ne sont pas affichées par les acteurs comme particulièrement stratégiques ou structurantes.

Les FSL répondent de plus en plus à une **problématique budgétaire globale des ménages**, le phénomène étant particulièrement marqué dans les territoires pauvres. « *Le dispositif du FSL est dévoyé. On fait face à la précarité tout court et à des ménages qui font des choix budgétaires* » (Conseil Général du Var). Et même si la situation apparaît insatisfaisante par rapport aux objectifs de départ, « *les FSL en tant que dernier rempart* » (Conseil Général de Seine-Maritime) répondent à de réels besoins sociaux qui ne seraient pas couverts sinon.

### **1.2.3. Evolutions récentes des FSL entre impératifs budgétaires et souci d'une réponse adaptée**

Il apparaît pour la plupart des acteurs rencontrés qu'une transition est à opérer : les FSL, par les pressions multiples qu'ils subissent (institutionnelles, budgétaires, sociales, délais de réponse pour les aides énergie..), sont contraints de **s'adapter et de faire évoluer leur organisation et leur mode d'intervention**. Les FSL cherchent aujourd'hui à contrer « *ce glissement progressif d'un dispositif solidaire vers un dispositif très social* » (GIP FSL de Gironde). « *Sur le curatif, c'est un puits sans fonds. Il va falloir accentuer davantage le préventif et accompagner* » (Conseil Général du Cher). **A la fois poussés par des impératifs budgétaires et avec la volonté d'être plus efficaces**, les Conseils Généraux ont réajusté les règlements intérieurs des FSL et leur mise en œuvre, ou réfléchissent en ce sens. Toutefois, la pression de la demande d'un côté, la pression budgétaire de l'autre laissent **peu de marges de manœuvre** pour engager une réflexion de fond et une réorientation stratégique. La plupart des départements procèdent à des ajustements au coup par coup.

A l'aune des difficultés financières qu'ils rencontrent, de nombreux départements s'interrogent sur l'évolution du fonctionnement du FSL. Dans un contexte de budget déséquilibré, les Conseils Généraux cherchent à être plus efficaces. Bien souvent, ils distinguent les **mesures urgentes à mettre en œuvre pour infléchir l'évolution budgétaire** d'une **réflexion plus soutenue pour réorienter durablement le fonds**.

---

<sup>3</sup> Décret n°2008-780 du 13 août 2008 modifié relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau.

Par exemple, dans le Nord, la hausse des bénéficiaires des minima sociaux pèse sur l'ensemble du budget du département du Nord et limite la capacité d'intervention du FSL. Les préoccupations pour l'avenir du dispositif, largement partagées par les partenaires pour lesquels le FSL constitue un outil indispensable, ont conduit le Conseil Général à augmenter les contributions des financeurs d'une part, et à faire évoluer les critères d'octroi pour limiter les dépenses d'autre part. Par exemple, le FSL a choisi de mettre fin aux dérogations (notamment en ce qui concerne le taux d'effort), de systématiser la réflexion autour de la viabilité du projet. Malgré ces évolutions, les projections montrent que le budget ne sera toujours pas à l'équilibre.

A la Réunion, entre 2005-2008, les aides aux impayés eau/énergie ont pris une place croissante du fait de la prise en charge totale de la facture, ce qui a conduit le département à modifier le règlement intérieur du FSL : demande de participation du ménage, prise en charge par le fonds d'une partie seulement de la facture. Le FSL a aussi souhaité renforcer l'ASLL pour atteindre une répartition entre aides directes (2/3) et aides indirectes (1/3) : *« les ménages demandent une aide financière mais n'intervenir que sur du financier n'enraye pas les autres problèmes, l'intervention du FSL doit garantir une solution de long terme »*. Malgré tout, les aides énergie continuent encore de peser fortement dans l'ensemble des dépenses.

Le Conseil Général de l'Ardèche a décidé, quant à lui, de procéder à la refonte complète de son Fonds Unique Logement afin notamment d'en assurer la pérennité financière : affectation d'enveloppes analytiques pour chaque unité territoriale, recentrage des critères maintien sur les ménages les plus en difficulté et des aides à l'accès sur les besoins prioritaires.

Les demandes au FSL du Bas-Rhin ont fortement augmenté et déstabilisé le financement de ses actions. Différentes stratégies concomitantes ont alors été mises en place pour répondre à cette situation : augmentation des contributions, restriction de certains critères d'accès (plafonds de ressources) ou plafonnement des aides, suppression ou aménagement de certaines démarches volontaristes. Enfin, le département essaie de travailler dans une logique plus préventive sur l'évolution des comportements et l'efficacité réelle des aides accordées : ne plus accorder d'aides automatiques sans travail de fond, sortir de la logique de « guichet ». Cette approche implique la réalisation de diagnostics partagés sur la situation des ménages avec les partenaires.

Certains départements qui avaient fait le choix depuis longtemps d'une maîtrise budgétaire forte sont par ailleurs interpellés par leurs partenaires (en particulier s'ils financent le fonds) quant au décalage éventuel du dispositif par rapport aux besoins. C'est par exemple le cas de la Caf du Morbihan qui s'interroge sur le très faible poids des aides au maintien (4% du total des dépenses).

Pour le collectif hébergement varois (CHV), invité chaque année à partager le bilan financier du FSL du Var, le risque d'une analyse en termes de contraintes budgétaires est que le FSL se cale sur une vision à court terme alors même *« qu'on est sur une problématique qui va durer, de plus en plus de personnes vont être confrontées à la problématique du logement »*. Sur ce point le cas du Calvados est significatif : les restrictions apportées ont permis un exercice bénéficiaire en 2013 qui a conduit le Conseil Général à réduire d'autant sa participation au FSL, ce choix a eu pour conséquence d'entraîner d'autres partenaires (dont la CAF) à vouloir réduire ou supprimer leurs contributions. Le risque est alors d'entrer dans un cercle vicieux rendant le FSL inefficace ou inexistant.

## 2. Les FSL, outils décentralisés d'intervention inscrits dans des partenariats locaux plus ou moins renforcés

Evolution majeure intervenue en 2005, la décentralisation des fonds de solidarité pour le logement **ne s'est pas accompagnée d'une rupture brutale** dans le fonctionnement du dispositif. Il n'y a pas eu de nouveaux choix très affirmés des Conseils Généraux en rupture par rapport à la période précédente durant laquelle les FSL étaient copilotés. Les FSL, à travers leur règlement intérieur et leur mise en œuvre, ont surtout cherché à **s'adapter en continu aux grandes tendances qui les traversaient déjà antérieurement et qui se sont renforcées dans la période actuelle** :

- entre d'une part, renforcement de la « **logique de guichet social** » face à l'augmentation des besoins et aux limites des mécanismes nationaux de solidarité nationale et de lutte contre la pauvreté
- et d'autre part, les **effets de balancier** pour limiter les impacts de cette logique du fait de son coût budgétaire et de sa relative inefficacité par rapport aux objectifs initiaux des FSL en termes de contribution à des solutions pérennes de logement.

Ces questionnements sur le rôle des FSL qui s'inscrivent dans une certaine continuité se sont par contre accompagnés d'une **réelle évolution quant à la place des FSL dans le partenariat local**. Déjà antérieurement à 2005, l'accent avait été mis sur la diversité de contextes partenariaux, en particulier quant à la dynamique des PDALPD et à la place des FSL dans cette dynamique, mais la décentralisation des FSL a véritablement renforcé cet aspect. En tant que dispositifs pilotés exclusivement par les Conseils Généraux, ils n'apparaissent plus comme le lieu des synergies par définition mais comme **un outil parmi d'autres**, dont les articulations doivent être trouvées avec les autres acteurs et dispositifs. Ce constat est apparu d'autant plus fort que dans le même temps, l'Etat a développé ses propres outils (AVDL, intermédiation locative) qui, quoique bien moindres en volume que les actions portées par les FSL, posent d'emblée la question de leur coordination. De la même façon, a également émergé la montée en puissance des politiques locales de l'habitat et de leur volet social.

On assiste finalement à une forme de contradiction, à la recherche d'une voie nouvelle où les FSL seraient à la fois des **outils des Conseils Généraux** et des **outils de mutualisation des initiatives locales**. Cette dernière volonté se traduit notamment sur la question des contributions financières. La « mise au pot commun » des financements de chacun pour développer la capacité d'intervention de tous, partie intégrante de la philosophie des FSL depuis leur création, s'affirme aujourd'hui comme un enjeu majeur.

## 2.1. Des modalités d'organisation et de traitement des demandes adaptées aux contextes locaux

L'analyse du fonctionnement des FSL témoigne d'une **diversité d'organisation**, sous le double aspect du **secrétariat et de la gestion comptable**, mais aussi des **circuits de traitement des demandes**.

### 2.1.1. Les différentes modalités d'organisation des FSL

#### Panorama général

L'organisation des FSL articule deux différentes fonctions : le secrétariat/instruction et la gestion comptable. En 2010<sup>4</sup>, on note ainsi la répartition suivante :

- **32% des FSL sont pleinement gérés par les Conseils généraux (gestion et secrétariat/instruction)**
- **15 % sont pleinement gérés par les CAF (gestion et secrétariat/instruction)**
- **33% des FSL sont partagés entre Conseil Général et CAF**

Ainsi au total, 80% des FSL sont gérés par les Conseils Généraux, les CAF ou les deux à la fois.

Les autres modalités de gestion et de secrétariat sont diverses et ne représentent qu'un faible nombre de départements, elles s'appuient sur des associations, des GIP (Charente, Essonne, Gironde), la MSA (Cher).

Par exemple, dans le Rhône, le volet accès du FSL est confié (c'était déjà le cas avant la décentralisation) à l'Association collective aide au logement (ACAL). Les autres volets du FSL, énergie, maintien et ASLL, sont gérés « en régie » avec une équipe « *peu étoffée* » selon le Conseil Général.

Les réponses au questionnaire envoyé dans le cadre de la présente étude confirment ces grandes tendances. Sur 43 départements, 27 ont fait l'objet d'une délégation de tout ou partie à un tiers. Il s'agit principalement de CAF, mais aussi plus ponctuellement d'associations.

Soulignons également le cas du FSL du Tarn-et-Garonne qui présente la particularité d'être un fonds subdélégué en partie à la communauté d'agglomération du Grand Montauban, et géré par la CAF.

---

<sup>4</sup> Source : Enquête Modal 2010

## La place des CAF

Une enquête réalisée par la CNAF<sup>5</sup> en 2013 fait apparaître le détail suivant concernant l'implication des CAF selon les différentes fonctions concernées :

Missions	Nombre de Caf	En % <sup>4</sup>
La gestion comptable et financière	54	54%
Le secrétariat de la commission	22	22%
L'instruction	41	55%
Les procédures contentieuses	20	20%
Le suivi des organismes agréés pour l'accompagnement social lié au logement (Asll)	9	9%
Le suivi des organismes de gestion locative adaptée	3	3%

**22 CAF (contre 20 en 2009) sont investies de façon cumulative à plusieurs niveaux** : instruction des dossiers, secrétariat des commissions d'attribution, gestion comptable et financière (parfois incluant le suivi du pré contentieux).

**54 CAF sont investies sur la gestion comptable et financière (contre 55 en 2009). Les CAF restent donc toujours les principaux gestionnaires du dispositif.**

La CNAF met en avant dans son rapport des éléments participant de ce constat : « *Les CAF fournissent les éléments d'information concernant les droits des allocataires ; elles apportent aussi leur expertise sociale et leur connaissance des problématiques des territoires. L'expertise des CAF continue à être reconnue par les Conseils Généraux* ». Les études de site ne permettent pas de dégager une tendance nationale quant à l'appréciation des atouts et limites de la gestion par la CAF. On peut par exemple citer le cas d'un département ayant fait le choix de réinternaliser la gestion comptable, le dispositif mobilisant la CAF ayant été jugé trop complexe avec des allers-retours multiples et des délais trop longs. A l'inverse, un autre département ayant également repris en régie direct le FSL note que la gestion des prêts est devenue désormais plus compliquée.

Surtout, il apparaît que la situation des CAF en tant que gestionnaire ou non des FSL est très imbriquée avec d'autres dimensions du partenariat local, dont une partie recouvre la question de la participation financière des CAF au dispositif. La CNAF souligne que la rétribution des services assurés par les CAF<sup>6</sup> ne couvre les frais réels engagés que dans un peu moins de la moitié des cas.

---

<sup>5</sup> Source : CNAF, Etat des lieux sur l'implication des CAF dans le fonds de solidarité pour le logement, Commission d'action sociale du 16 septembre 2014. Cet état des lieux a été établi sur la base d'un questionnaire adressé aux CAF en décembre 2013 ; il porte sur les données 2012 et est axé sur trois points : 1) l'implication des Caf dans les orientations du FSL ; 2) leur contribution au financement du dispositif ; 3) leur participation à son fonctionnement et à sa gestion financière et comptable. 100 CAF ont répondu au questionnaire.

<sup>6</sup> En 2012, on peut estimer à 270 équivalents temps plein, le nombre de salariés des CAF en charge des activités du FSL (contre 250 ETP en 2009). En contrepartie, les CAF se font rétribuer à hauteur de plus de 13 millions d'euros (9 millions d'euros en 2009). Un tiers des CAF perçoit une rétribution sur la base d'un montant par dossier. Dans les autres cas, la rétribution est calculée sur la base d'un pourcentage du budget de fonctionnement du FSL en fonction du nombre d'ETP engagés ou d'une convention de service établissant un forfait annuel fixe pour les coûts de gestion.

## Le cas des GIP, véritable outil partenarial ou facilitateur technique ?

**L'organisation des FSL en Groupement d'Intérêt Public est aujourd'hui quasi exceptionnelle (Gironde, Charente, Essonne)** alors que cette modalité avait connu une montée en puissance avant la décentralisation des FSL<sup>7</sup>. Les GIP fonctionnant actuellement préexistaient à la décentralisation des FSL. « *Le FSL est resté sur des rails posés au préalable, il n'y a pas eu de rupture avec la décentralisation* » (GIP de Gironde). De façon transversale, plusieurs éléments sont mis en avant en termes d'atouts et limites de cette modalité d'organisation :

- Le GIP permet une **meilleure transparence et lisibilité des comptes**. Ceci participe d'une forte vigilance sur l'évolution des dépenses et des risques encourus. Mais il en ressort aussi que la pression qui en découle pour le gestionnaire peut amener à prendre des décisions plus dans des logiques budgétaires que par rapport à la réalité de l'évolution des besoins.
- Le GIP est un **élément facilitateur du partenariat**. Cette logique est particulièrement poussée dans le cas du FSL de Gironde que ce soit en terme de contributions financières, de mise à disposition de personnels et de locaux, ou de mise en cohérence des dispositifs ; on peut parler d'un dispositif partenarial sous un copilotage Conseil Général / CAF. Dans le cas du FSL de l'Essonne, le GIP apparaît avant tout comme un outil du Conseil Général dont le rôle est prépondérant dans le pilotage ; et il permet d'organiser la discussion avec les différents contributeurs comme c'est par exemple le cas dans des instances type comités des financeurs dans d'autres départements.

## Le coût de fonctionnement du dispositif

Le coût de fonctionnement des FSL est un élément **difficile à apprécier**. L'enquête réalisée chaque année par la DHUP apporte des éléments sur les montants versés à des organismes concourant au fonctionnement du FSL (gestion, secrétariat, instruction...). En 2010, l'enquête faisait apparaître un total de 12 589 634 €, en baisse de -39% par rapport à 2005. Cependant, pour apprécier ce chiffre, il faudrait connaître les missions internalisées en tout ou partie par les Départements. Les spécificités locales du fonctionnement de chaque FSL rendent quasiment impossible une comparaison entre territoires.

### 2.1.2. Une diversité de circuits de traitement des demandes

Deux éléments distinguent principalement les circuits de traitement des demandes : d'une part, **l'existence ou non d'un circuit différencié pour les aides énergie et les aides logement** ; et d'autre part, la **centralisation ou la déconcentration des décisions**.

A la convergence de ces éléments, entre traitement administratif et évaluation sociale, on observe des **circuits courts (quasi automaticité de l'aide si respect des critères)** et des **passages en**

---

<sup>7</sup> De 1991 à 1998, 4 FSL ont fonctionné en GIP, puis le nombre de GIP a augmenté pour atteindre 10 en 2003-2004 (départements : 02, 16, 33, 37, 46, 57, 66, 67, 71, 91). En tout, 11 FSL (avec la Seine-Maritime de 1991 à 2002) ont connu des GIP à un moment ou à un autre. D'ailleurs, à partir de 1999, les textes réglementaires ont consacré de nombreux articles aux GIP-FSL, les FSL constitués en GIP étaient présentés comme une norme (non obligatoire).

**commission (analyse de situations plus complexes)**, comme c'est par exemple le cas à Paris.

### Des circuits parfois distincts entre les aides logement (accès, maintien) et les aides énergie

La fusion des FSL avec les fonds énergie, eau, téléphone intervenue en 2005 a généralement été suivie d'une **organisation unique pour le traitement des dossiers (même si les critères d'octroi des aides peuvent différer)**. Quelques départements font cependant exception à ce constat. C'est par exemple le cas de Paris où les aides énergie sont gérées par le CASVP (centre d'action sociale de la Ville de Paris), ou bien encore du Morbihan.

L'existence de circuits distincts entre les aides logement (accès, maintien) et les aides énergie interroge **l'approche globale des dépenses de logement** des ménages. Elle semble par contre contribuer à limiter le phénomène d'augmentation des aides énergie au détriment des autres aides.

#### L'implication des CCAS dans la gestion des aides énergie dans le Morbihan

Le Fonds Energie Eau est confié aux CCAS, sur la base d'enveloppes par territoire annoncées à chaque début d'exercice. Pour le Conseil Général du Morbihan, cette organisation répond au choix de la proximité. Elle repose sur des conventions avec les communes (170 communes conventionnées aujourd'hui). Pour les communes non conventionnées, c'est le Conseil Général qui gère directement le fonds. Les CCAS peuvent également intervenir en complément du FEE.

Le Conseil Général note que de plus en plus de communes tendent à se retirer. Si cette tendance se confirmait, il faudrait complètement reprendre l'organisation du dispositif et en particulier les moyens dédiés pour l'instruction des dossiers au sein du Conseil Général. Ceci s'inscrit dans un « *processus global de désengagement des communes* » vis-à-vis du FSL.

EDF note que les délais de traitement des dossiers peuvent varier d'un CCAS à l'autre : « *Pour les gros CCAS, c'est bien cadré. On a des difficultés parfois avec les petites communes où la commission ne se réunit qu'une fois par trimestre. Il y a aussi sur ces territoires des relations interpersonnelles fortes, et les critères de refus peuvent parfois être assez subjectifs* ».

### Une organisation plus ou moins territorialisée

Certains FSL ont fait le choix d'une **organisation territorialisée** pour le traitement des demandes. Celle-ci répond à un **enjeu de proximité** mais doit faire face au risque de **disparité des pratiques**.

Par exemple, pour une plus grande proximité avec les besoins des usagers, le département des Ardennes a fait le choix de la déconcentration des décisions par la mise en place de quatre commissions locales. Dans le Bas-Rhin, la territorialisation mise en place depuis 2012 dans la plupart des dispositifs du Conseil Général s'est appliquée au FSL (organisation, hors Strasbourg, à l'échelle de 7 circonscriptions d'action sociale). Les aides sont accordées par le responsable d'unité après instruction par les référents techniques FSL. Ce mode de fonctionnement a impliqué une forte montée en compétences des unités territoriales sur la question du logement. En cas de recours, le dossier passe au Comité d'orientation du FSL. Pour les partenaires du FSL, il était important de maintenir une instance centralisée pour assurer l'équité départementale.

### Les commissions communales du FSL de Seine-Saint-Denis

Des conventions ont été signées avec 32 communes du département (sur 40). La convention prévoit la délégation des enveloppes financières du FSL d'une part et les moyens humains et techniques mis à disposition par les communes de l'autre.

L'enveloppe de chaque commune était initialement calculée sur des indicateurs de précarité. En 2014, elle a été revue au regard de la consommation effective du fonds ces 4 dernières années.

Le FSL s'organise ainsi autour de deux commissions communales FSL et FSE et d'une commission départementale en charge des territoires n'ayant pas de convention avec le Conseil Général, des recours contre les décisions locales, des demandes d'aide impayés pour des dettes supérieures à 6 000 €

Les fonctionnements d'une commune à l'autre sont divers, ils s'appuient sur le règlement intérieur du FSL mais aussi sur des règlements locaux qui définissent les modes de fonctionnement propres au territoire. Tout en respectant l'esprit du règlement départemental, les FSL communaux peuvent rajouter des critères spécifiques, par exemple à Aubervilliers la prise en compte d'un reste-à-vivre par jour et par personne.

Le respect d'une cohérence départementale est assuré par la présence du Conseil Général au sein des commissions locales. Cette coordination s'appuie également sur l'organisation de « conférences annuelles » où sont représentées l'ensemble des commissions locales.

Les différents partenaires tirent de ce mode de fonctionnement un bilan mitigé. Pour le Conseil Général de Seine-Saint-Denis, le bilan reste fortement positif.

- Du côté des atouts, on peut retenir : une adaptation du FSL aux besoins locaux, la connaissance fine des territoires (importante notamment dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, thématique majeure sur le département), l'économie budgétaire pour le Conseil Général (la mise à disposition de personnel constitue un apport important au FSL, il faudrait 15 postes au moins au sein du service FSL pour ré internaliser la gestion de l'ensemble du fonds).
- Du côté des limites : un poids politique parfois trop fort du fait de la présence des élus communaux, une certaine lourdeur d'organisation...

Ce mode de fonctionnement est antérieur à la décentralisation du FSL dans un département où les communes sont peu nombreuses et où elles possèdent un poids politique fort. Le FSL n'est pas le seul dispositif départemental à se décliner à une échelle communale (commissions locales expulsion, délégations de gestion du contingent préfectoral, etc.).

Le système fait face aujourd'hui à une incertitude, certaines communes envisageant de rompre les conventions.

### Entre traitement administratif et évaluation sociale

Fondamentalement, les circuits de traitement des demandes interrogent le positionnement des FSL et leurs différentes logiques d'intervention **entre traitement administratif et évaluation sociale**. En relation, est soulevée la question du **rôle joué par le règlement intérieur**. S'agit-il d'un cadre quasi prescriptif (automaticité de l'aide en fonction du respect des critères d'octroi) ou d'un cadre pour une analyse poussée de la situation ?

Le département de l'Ardèche est ainsi entré dans une démarche de réorganisation complète de son FSL. Faisant le constat que le règlement intérieur était devenu trop complexe et que cette complexité l'éloignait de sa finalité préventive et ne garantissait pas la maîtrise budgétaire, le Conseil Général de l'Ardèche a entrepris en 2012 une démarche d'analyse du fonctionnement de son FSL et de refonte du règlement intérieur. Le règlement était devenu difficile à gérer pour les travailleurs sociaux dans leurs relations aux usagers. Il présentait également une complexité pour les secrétaires et le

gestionnaire financier dans le traitement administratif des dossiers. Il ne semblait pas toujours permettre de répondre de manière adaptée aux situations particulières des ménages et le Conseil Général avait noté une dérive, les usagers percevant l'aide du Fonds Unique Logement comme un « droit ».

Le rôle des **travailleurs sociaux**, qui sont à l'origine de plus des trois quarts des demandes d'aides FSL, est ici interrogé. D'abord, quant à l'analyse des taux de refus (28% pour les aides à l'accès et 35% pour les aides au maintien en 2010),, et d'autre part sur l'évaluation sociale des situations.

Détail des modes de saisine (toutes aides confondues)	Année 2010		Evolution 2005-2010
	Montant	%	%
Saisine directe par le ménage	52 829	8%	72%
Saisine par bailleur, distributeur d'eau, d'énergie ou services tél.	17 773	3%	137%
Saisine par intervenant social (services sociaux, associations)	520 675	77%	33%
Saisine autre (CDAPL, préfecture)	15 217	2%	-2%
Mode de saisine inconnue	67 112	10%	-5%
<b>Total des demandes d'aides</b>	<b>673 606</b>	<b>100%</b>	<b>31%</b>

Source : Enquête nationale FSL, DGALN/DHUP, consolidée par l'enquête Ville et Habitat

Les **taux de refus**, parfois très importants, mettent en évidence différents phénomènes qui peuvent parfois se combiner : mauvaise connaissance du fonctionnement du dispositif, complexité des règlements intérieurs qui conduit à de mauvaises interprétations, insistance du ménage pour que le travailleur social dépose une demande, volonté de faire remonter les besoins même si a priori le ménage n'est pas éligible à l'aide, possibilité de déroger aux critères qui conduit à essayer tout de même d'avoir un accord, inadaptation des conditions d'aides à la réalité des situations et des besoins.

En Gironde, pour assurer le lien avec les travailleurs sociaux de polyvalence, les conseillers techniques du FSL sont référents pour la diffusion de l'information et la mise à disposition permanente. « *Il est nécessaire de réexpliquer régulièrement le fonctionnement du FSL et du règlement intérieur du fait de l'important turn over des équipes de travailleurs sociaux* » (GIP FSL de Gironde). Les dossiers simples (aide financière à l'accès, impayé d'énergie/eau sous plafonds) sont traités par les référents administratifs et validés en commission technique sur la base de leur respect des critères de recevabilité. Les dossiers plus complexes (demande de garantie, impayé énergie/eau hors plafond, dette de loyer) doivent être accompagnés d'une évaluation sociale, ils sont traités par les conseillères techniques et discutés en commission. La commission peut demander la réalisation d'un diagnostic approfondi par un travailleur social du FSL.

Parfois, cette question de **l'évaluation sociale** des situations recoupe celle du positionnement du FSL dans l'organigramme du Conseil Général. Par exemple, un département note l'effet pervers de l'inscription du FSL au sein de la Direction Habitat qui n'a pas apporté les effets attendus : « *l'idée de départ était de se rapprocher des besoins via le FSL pour permettre une meilleure adéquation de l'offre d'habitat, mais finalement on est beaucoup sur une instruction administrative et on s'est coupé de l'action sociale* ».

## 2.2. Les FSL dans le partenariat à l'articulation de l'action sociale et des politiques de l'habitat

L'UNIOPSS propose une analyse des FSL selon trois optiques différentes : le FSL comme fonds de secours d'urgence de type « humanitaire » ; le FSL comme fonds d'aide sociale recentré sur les compétences du département pour la protection de l'enfance, l'adaptation des logements au handicap ou au vieillissement des personnes les plus pauvres ; ou le FSL comme fonds de mutualisation des solidarités locales pour lutter ensemble contre le mal logement. Ces trois approches, qui peuvent d'ailleurs se combiner, interrogent le **degré d'intégration des FSL dans les politiques de l'habitat**. A travers, l'étude des FSL, c'est ainsi plus largement la **gouvernance des politiques sociales du logement** qui est posée.

### 2.2.1. Les FSL dans les dynamiques des PDALHPD et des PLH

La question de départ au niveau de la gouvernance du FSL est celle de son articulation au PDALPD, qu'on peut reformuler schématiquement de la façon suivante : « **Le FSL, un outil du Département ou un outil du PDALPD ?** ».

Le positionnement initial des FSL comme principal outil financier des PDALPD a pu évoluer dans le temps vers une coordination plus ou moins accentuée selon les logiques propres d'évolution des différents PDALPD et FSL. Cette question, antérieure même à la décentralisation des FSL, s'est trouvée fortement accentuée à partir du moment où le FSL a été placé sous la responsabilité des seuls Conseils Généraux.

Elle s'est par ailleurs doublée d'une autre question sur l'évolution même des PDALPD. Les PDALPD sont de plus en plus interpellés par la **montée en puissance des politiques locales de l'habitat**, et leur efficacité apparaît de plus en plus liée à leur capacité à se coordonner avec leurs acteurs et dispositifs.

#### Les FSL dans les PDALPD, un acquis historique plus ou moins distendu

Le socle constitué par la loi Besson autour du couple PDALPD/FSL perdure aujourd'hui encore comme un **acquis considérable** : non seulement les textes législatifs et réglementaires organisent cette relation mais aussi le cadre partenarial mis en place a prouvé son efficacité. On notera en particulier la place des aides financières indirectes des FSL qui agit comme un marqueur des outils hybrides à l'articulation de l'habitat et du social.

Pour autant, l'intégration des FSL au PDALPD apparaît **plus ou moins forte selon les contextes**. Il semble qu'elle soit facilitée en particulier :

- **quand le partenariat était déjà très ancré avant la décentralisation du FSL** ; c'est par exemple le cas dans l'Hérault où le socle de travail partenarial a perduré ;
- **quand la taille du département contribue à des échanges réguliers entre acteurs** ; c'est par exemple le cas dans le Cher où la proximité et les relations interpersonnelles jouent un rôle moteur dans la manière dont le dispositif est mis en œuvre : « *Vu la complexité de nos*

situations, on ne peut pas faire l'impasse de se mettre autour d'une table et de réfléchir ensemble » (MSA), le fait que peu de structures interviennent sur le territoire ;

- **quand le Conseil Général lui-même a développé une politique de l'habitat forte** comme c'est le cas dans le Bas-Rhin (déléataire des aides à la pierre depuis 2006, etc.). La volonté du Conseil Général du Bas-Rhin a été d'éviter la dichotomie entre « *le dur d'un côté et le mou de l'autre* » en coordonnant les approches sociales et le financement du logement : inscription du PDALPD dans le service habitat, « du côté des aides à la pierre ». Le FSL reste à ce jour inscrit dans le pôle « aide à la personne » mais partage avec le PDALPD des instances de pilotage communes. A l'inverse, ce dernier point peut constituer un frein y compris au sein des Conseils Généraux. Le Conseil Général du Morbihan note ainsi que la coordination entre le FSL (« *ce sont les usagers* ») et la politique de l'habitat (« *ce sont les aides à la pierre* ») est à renforcer même si de nombreux efforts ont déjà été faits dans ce sens.

D'une façon plus globale, le contexte institué par la décentralisation des FSL joue comme un frein pour un pilotage concerté : même si les relations partenariales sont bonnes, il y a logiquement **une affirmation des Conseils Généraux dans leur autonomie quant à la définition du règlement intérieur du FSL**. Beaucoup de partenaires note qu'on est plus dans le registre de l'information (diffusion de bilans, etc.) que la décision collégiale.

#### Les FSL au défi de la territorialisation de l'action publique

Alors que les PDALPD tendent à être de plus en plus territorialisés (au niveau du diagnostic des besoins et du programme d'actions), de nombreux FSL s'interrogent sur la territorialisation de leur action :

- D'abord, en relation aux démarches de **territorialisation de l'action sociale** des Conseils Généraux, l'enjeu étant de renforcer les liens avec l'organisation locale du travail social.
- Ensuite, en relation aux périmètres des **EPCI qui jouent un rôle de plus en plus important dans la définition et la mise en œuvre des politiques de l'habitat** (Programmes Locaux de l'Habitat, délégation conventionnelle des aides à la pierre, etc.).

Sur cette dernière question, les points de vue sont assez partagés. Si les acteurs s'accordent sur le renforcement des politiques locales de l'habitat (en particulier concernant la production de l'offre), peu considèrent que celles-ci intègrent véritablement son volet social (logement et hébergement des personnes en difficulté). A ce titre, la mise en œuvre des FSL à leur échelle est rarement mise en avant comme un axe de travail prioritaire. Du point de vue des Conseils Généraux, il y a même une certaine méfiance au regard des risques de rupture d'égalité de traitement, c'est bien l'échelle départementale qui doit rester le cadre de référence.

#### L'affirmation d'un nouveau positionnement ?

A la croisée de ces différents constats, il apparaît que le positionnement initial des FSL comme co-substantiel des PDALPD est aujourd'hui bousculé. **Dans un contexte où l'Etat est à l'initiative de nouveaux dispositifs (AVDL, SIAO, etc.) et où les politiques locales de l'habitat s'affirment, les FSL sont désormais des outils parmi d'autres**. Ils doivent trouver leur place dans la gouvernance globale des politiques sociales du logement.

Plus qu'une évolution de la gouvernance des FSL eux-mêmes, s'affirme ainsi la place des **PDALHPD comme lieu de co pilotage et d'articulation d'un ensemble de dispositifs, dont les FSL**. L'efficacité des FSL est ainsi dépendante de la capacité de coordination et d'animation des PDALHPD renforcé dans le cadre de la loi ALUR. A cet égard, plusieurs partenaires interpellent la capacité de l'Etat a assuré un rôle de mise en cohérence globale.

L'enjeu apparaît particulièrement fort quant à la **coordination des différentes modalités d'accompagnement social en relation au logement**. Plusieurs PDALPD ont déjà mené des travaux de remise à plat des dispositifs existants et s'interrogent aujourd'hui sur une véritable coordination des outils. En matière de prévention des expulsions locatives, on soulignera aussi le **rôle de coordination de la CCAPEX** et son lien avec les FSL.

### 2.2.2. Les FSL dans un paysage institutionnel en recomposition

L'ensemble de ces réflexions sur l'articulation des FSL aux PDALHPD et PLH sont en outre fortement impactées par l'évolution du paysage institutionnel portée par la loi MAPTAM (loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles). L'évolution des champs de compétences, dont le FSL, concerne aujourd'hui quelques métropoles. Pour beaucoup, il y a une difficulté à formuler des propositions à court terme sur les FSL tout en intégrant les évolutions de long terme de réforme territoriale et l'articulation des compétences aux différentes échelles de territoire. Les propositions sur le court terme doivent éclairer le long terme à partir de l'identification de principes de positionnement, autour des champs de compétences plutôt que des acteurs.

Au 1er janvier 2015, le Grand Lyon est la première Métropole à prendre les compétences du Conseil Général, dont le FSL. Il s'agit d'un changement majeur dont les conséquences exactes, au moment de la réalisation de l'étude, sont encore difficilement appréhendables pour les partenaires rencontrés. Pour l'instant, les responsables du FSL au sein du Conseil Général (qui eux-mêmes vont prendre d'autres responsabilités au sein de la Métropole) ont surtout travaillé à un niveau technique au « tuilage » du dispositif (démarche pour assurer la continuité de l'instruction des dossiers et des paiements, etc.). Pour les partenaires rencontrés, s'il ne fait pas de doute que le Grand Lyon pourra dégager l'ingénierie nécessaire au bon fonctionnement et à l'émergence d'une stratégie d'intervention adaptée aux besoins du territoire, l'adaptation du FSL au territoire du nouveau département est moins claire. Pour la DDCS du Rhône, il est intéressant qu'une même collectivité ait la maîtrise de l'ensemble des leviers (aide à la pierre, aide à la personne) : *« c'est l'occasion de rapprocher les compétences sociales, du financement du logement et de l'ingénierie, flécher de l'ASLL sur de l'habitat adapté par exemple »*. Sur le Grand Lyon, les associations rencontrées notent tout de même que la collectivité *« n'a pas la culture sociale et que le choc culturel pourra être dur »* pour intégrer les politiques sociales de l'habitat. Surtout, une interrogation émerge sur le reste du territoire départemental hors métropole, déjà relativement moins couvert en termes d'acteurs et de dispositifs.

Concernant les autres métropoles (l'Euro Métropole de Strasbourg par exemple), qui ont la possibilité de prendre les compétences sociales si elles le souhaitent, les **réflexions sont aujourd'hui inabouties** entre volonté de **cohérence des politiques au plus près des territoires** (*« Cela pourrait permettre d'élargir l'approche : par exemple, sur la base d'une demande récurrente d'aide aux impayés d'énergie sur une même adresse, on pourrait déclencher une intervention sur le bâti »*,

Conseil Général du Bas-Rhin) **et risque de rupture d'égalité territoriale** (*Il faut assurer une équité vis-à-vis des citoyens, ne pas saucissonner le FSL (...) La pression sur les opérateurs pour intervenir sur les franges du territoire n'est possible que du fait de l'entrée départementale du FSL . Une partition du FSL à une échelle infra territoriale conduirait à moins bien traiter les territoires non prioritaires », GIP FSL de Gironde).*

Le cadre législatif encore inachevé (projet de loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, en cours d'adoption) pose également la question particulière de la métropole du Grand Paris. Aujourd'hui, à l'échelle de l'Île-de-France, en vertu du caractère décentralisé des FSL, on note des fonctionnements assez disparates des FSL d'un département à l'autre. Quelle pertinence à terme d'un éventuel FSL métropolitain en cohérence avec l'évolution des compétences et la réalité des parcours de logement des ménages ? Pour la DASES de Paris, « *tous les dispositifs d'insertion par le logement doivent se projeter sur une vision métropolitaine, par exemple les relogements en ACD ne se font déjà plus systématiquement à Paris* ». Dans le même temps, des partenaires soulignent qu'il faut aller dans le sens d'une harmonisation sur la métropole mais sans perdre de vue la réalité des territoires. Si la mobilité des ménages entre les départements est assez forte, les spécificités locales demeurent et l'attachement au territoire est important.

### 2.2.3. Pilotage et animation nationale des FSL

A l'aune de ces différents éléments, l'étude a mis en évidence des **attentes fortes des partenaires** en termes de pilotage et d'animation nationale des FSL :

- Du côté des fédérations associatives, des bailleurs sociaux, de l'UNCCASS, etc., les attentes portent principalement sur **davantage d'harmonisation entre les FSL**. Si tous s'accordent sur la décentralisation du dispositif et son adaptation aux réalités locales, ils souhaitent toutefois qu'il soit davantage encadré pour plus de lisibilité. Par exemple, pour l'UNCCAS, une redéfinition des critères fixés pour le montant attribué, des délais de traitement, des critères pour les publics et des seuils plafond de ressources, tout en laissant une certaine souplesse au niveau local afin d'adapter les réponses au contexte territorial.
- Du côté des Conseils Généraux, les attentes sont également importantes mais elles ne portent pas sur davantage d'harmonisation des règlements intérieurs. Deux priorités sont identifiées :
  - **Une réflexion nationale sur l'évolution des financements des différents contributeurs** ; la question d'un encadrement plus fort des contributions des fournisseurs d'énergie est en particulier posée.
  - **Le développement de lieux d'échanges et de bonnes pratiques des FSL** ; les Conseils Généraux se trouvent souvent isolés dans la mise en œuvre de leur FSL d'autant que ceux-ci font face à une hausse des besoins et à des difficultés budgétaires. Il existe en premier lieu un déficit de visibilité globale, un enjeu en termes de connaissance, afin de permettre de positionner les différents FSL les uns par rapport aux autres. De façon complémentaire, sous un copilotage Etat / ADF, des modalités concrètes d'échanges et de valorisation des bonnes pratiques pourraient être proposées, au niveau national et peut-être aussi au niveau régional.

## 2.3. Les contributions financières des partenaires aux FSL, atouts et limites de la logique de mutualisation

Le discours général sur l'explosion des dépenses se heurte dans les faits à une réalité beaucoup moins tranchée. D'une part, les Conseils Généraux sont, pour la plupart, entrés dans une logique gestionnaire visant à **maîtriser les dépenses totales**. On a ainsi pu voir des évolutions croisées des différentes aides. D'autre part, les Conseils Généraux ont cherché à augmenter les recettes des FSL. Le **renforcement des contributions des partenaires** est devenu un axe de travail majeur. Inscrite dans une logique de mutualisation visant à renforcer les synergies, cette tendance interroge toutefois sur ses limites : le risque est de juxtaposer des « publics cibles » au détriment du caractère universel, sous critères, du dispositif.

### 2.3.1. Des disparités importantes selon les contributeurs et selon les territoires

Sur la période 2005-2010, la principale contribution financière aux FSL est celle des **Départements** qui abondent à hauteur de **77% les recettes**. La contribution des Départements est constituée d'une **part reversée par l'Etat d'environ 93,5 M€, soit 41% de la contribution des départements aux FSL**, et d'une contribution en propre du Département.

Contributeurs	Poids total dans les contribution 2005-2010	Evoluation de la contribution 2005-2010
Département	76,6%	4%
Distributeur d'énergie	8,4%	35%
CAF	7,2%	5%
Bailleurs sociaux	3,1%	3%
Communes, EPCI, CCAS, CIAS	2,9%	12%
Distributeur d'eau	0,5%	24%
Autres financeurs	1,3%	-61%
<b>Total financements reçus</b>	<b>100%</b>	<b>5%</b>

Source : Enquête nationale FSL, DGALN/DHUP consolidée par enquête Ville et Habitat

#### La compensation versée par l'Etat

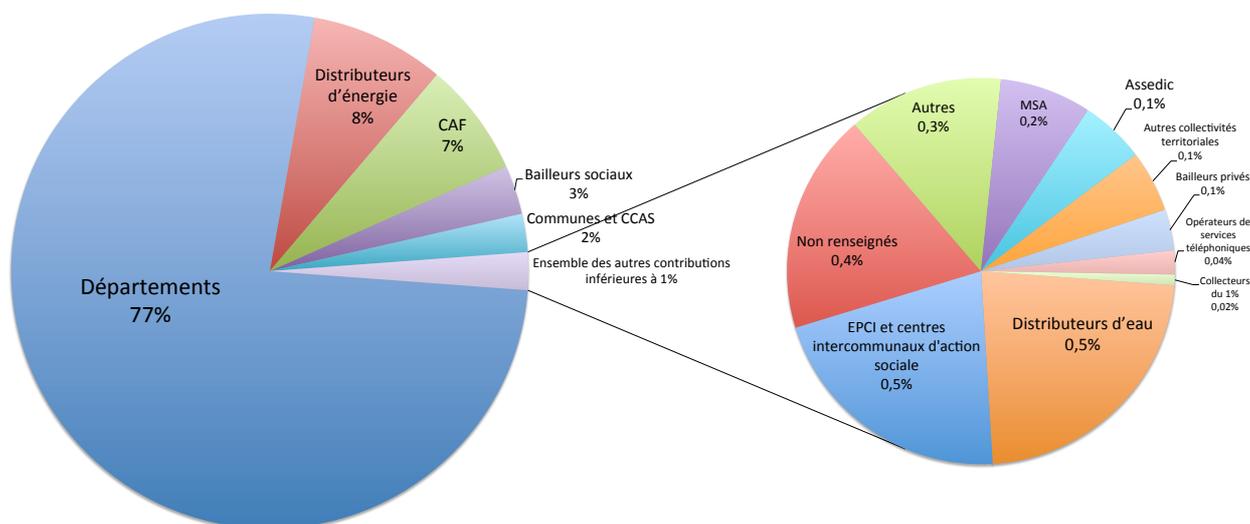
Fixée au moment de la décentralisation des FSL, cette compensation est versée au budget du Conseil Général et elle est libre d'emploi. La contribution des Départements prend donc en compte, de manière invisible et fongible, tout ou partie de cette compensation. Il n'a pas été possible dans le cadre de cette étude d'identifier le montant effectif de la compensation versée par l'Etat et hypothèse a été faite que cette compensation est restée la même depuis 2004 c'est-à-dire au total 93,5 millions d'€ par an.

En termes d'évolution 2005-2010, la contribution des départements a augmenté de 4% mais elle masque en réalité de **grandes disparités** : cette contribution est en baisse dans un tiers des départements, elle a augmenté pour les autres, et ce parfois de façon très significative.

Quatre autres financeurs ont un poids notable : **les distributeurs d'énergie (8,4%)**, **les CAF (7,2%)**, **les bailleurs sociaux (3,1%)** et **les communes et CCAS (2,4%)** auxquels on peut rajouter les EPCI et CIAS (0,5%).

**L'évolution la plus notable est la croissance de la contribution des distributeurs d'énergie : +35%, avec des différences importante selon les départements.** L'enquête dans le cadre de l'étude a cherché à préciser la provenance des contributions des distributeurs d'énergie. Sur les 17 départements ayant répondu à cet item, la contribution des distributeurs d'énergie en 2010 se répartit entre : **74% pour EDF, 20% pour GDF et 6% pour les autres contributeurs.**

### Répartition des financeurs du FSL sur l'ensemble de la période 2005-2010



Source : Enquête nationale FSL, DGALN/DHUP consolidée par enquête Ville et Habitat

### 2.3.2. Une démarche globale pour renforcer les contributions financières, des enjeux particuliers par type d'acteurs

Face aux difficultés financières de nombreux FSL, les Conseils Généraux sont entrés dans une démarche active pour **renforcer les contributions des partenaires**. Certains s'interrogent ainsi sur une forme de parité entre départements, fournisseurs d'énergie et bailleurs. Les contributeurs volontaires ont globalement répondu présents témoignant d'une part de la **reconnaissance du rôle des FSL** en tant qu'outil incontournable et d'autre part du **souhait de renforcer les synergies d'intervention** (limiter les redondances entre différentes aides et éviter les effets de report non maîtrisés). « *On a moins de ressources et plus de besoins, on est condamné à se coordonner pour lutter contre la pauvreté* ».

Cette logique rencontre toutefois des limites importantes. D'abord, **les financeurs font eux-mêmes face à des difficultés financières et à des arbitrages**. Ensuite, les contributeurs sont aujourd'hui de **plus en plus en demande de contreparties**, ou du moins de plus en plus attentifs à ce que les aides concernent « leurs publics ». Cette contrainte supplémentaire apparaît intéressante en termes de partenariat et elle implique sans doute de revisiter la gouvernance des FSL et en particulier du fonctionnement d'instances type comité des financeurs. L'Union Sociale pour l'Habitat note par exemple qu'il serait légitime que les acteurs concernés et contribuant à cette politique aient une place plus importante dans les discussions. Mais cette logique de mutualisation porte aussi le risque d'aller vers une juxtaposition de clientèles au détriment de l'accès au droit dans une logique de service public à caractère universel.

## Les Caisses d'Allocations Familiales

Au niveau national, les CAF sont les deuxièmes contributeurs volontaires, après les fournisseurs d'énergie (7% du total des recettes sur la période 2005-2010).

En 2012, **86% des CAF - soit 88 CAF - ont participé au financement des FSL contre 95% en 2009**<sup>8</sup>. Elles ont ainsi versé au total 23 millions € (contre 18 millions € en 2009). Le montant de la dotation versée par les CAF s'est réparti de la façon suivante en 2012 :

- moins de 100 000 € pour 25 CAF
- entre 100 000 et 500 000 € pour 48 CAF
- plus de 500 000 € pour 15 CAF

Entre 2009 et 2012, 3 CAF **se sont désengagées** du financement du FSL : les raisons invoquées sont une trop grande contrainte budgétaire, une internalisation de la gestion du FSL par le Conseil Général, une redéfinition des politiques respectives. Les études de terrain ont confirmé cette tendance à travers plusieurs CAF qui réfléchissent à un éventuel retrait. Le financement des CAF ne peut intervenir que si elles participent activement à la définition des orientations du règlement intérieur définissant les aides, les critères et conditions d'attribution des aides (extrait note Cas bilan FSL du 16 septembre 2014).

Par ailleurs, la CNAF rappelle que les CAF, sur leur dotation d'action sociale, ont en 2012 attribué 6 582 437 millions d'euros en prêts ou subventions pour des impayés locatifs, d'accession, d'énergie, d'eau et de téléphone. Ces aides, destinées aux familles, sont le plus souvent complémentaires de celles du FSL. En effet, en règle générale, les CAF considèrent que les montants et les conditions d'accès des aides du FSL sont insuffisants, surtout dans un contexte où les besoins des ménages augmentent en raison des difficultés économiques.

## Les communes et les EPCI

La contribution des communes et des EPCI (3% du total des recettes sur la période 2005-2010) représente un poste de recettes très différent d'un FSL à l'autre.

Généralement, le partenariat avec les communes était antérieur à la décentralisation des FSL. C'est par exemple le cas de la Seine-Maritime où la contribution des communes représente un poste de recettes important (820 000 € environ, sur la base de 0,76 €/habitant depuis 2008). Cependant, sur la base du volontariat, cette contribution est peu homogène : certaines communes importantes ne contribuent pas, d'autres n'apportent que la moitié de ce qui est prévu, d'autres encore refusent principalement au motif qu'elles interviennent déjà au travers de leur CCAS.

Dans l'Essonne, le Conseil Général a mis en place une conditionnalité de ses aides dans le cadre d'un contrat annuel pour les subventions d'investissement : le Conseil Général exige à la signature du contrat certaines obligations dont la participation au FSL, sur des montants jugés raisonnables.

---

<sup>8</sup> Source : CNAF, Etat des lieux sur l'implication des CAF dans le fonds de solidarité pour le logement, Commission d'action sociale du 16 septembre 2014.

La diminution du nombre de CAF participant au financement est aussi à lire au regard de la départementalisation des CAF intervenue en 2011 qui a fait évoluer le périmètre de l'enquête.

D'une façon générale, les communes apparaissent toutefois **de plus en plus réticentes** à financer les FSL considérant notamment qu'elles n'ont pas assez d'éléments sur les aides versées sur leur territoire.

Les communes interviennent aussi parfois au titre de leur compétence en matière d'eau et assainissement. C'est d'ailleurs également le cas de quelques EPCI (la communauté urbaine de Bordeaux par exemple), mais globalement la contribution des EPCI au financement des FSL apparaît tout à fait marginale.

### Les bailleurs sociaux

L'ensemble des contributions financières des bailleurs sociaux représente 3% du total des recettes des FSL pour la période 2005-2010. Cette contribution est assise sur un financement dépendant du nombre de logements du bailleur. **Ce financement peut varier de 1 à 4 € du logement selon les départements.**

Dans plusieurs départements, les Conseils Généraux se sont tournés vers les bailleurs sociaux pour qu'ils augmentent leur contribution. Ceux-ci ont généralement répondu positivement témoignant de leur attachement au FSL et partageant les inquiétudes sur leur évolution.

Notons le positionnement des bailleurs sociaux de Gironde qui défendent l'idée que « *ce n'est pas aux locataires de contribuer par solidarité interne aux impayés* » et refusent donc une participation financière. Leur apport au FSL consiste en une mise à disposition des locaux du GIP (dont le coût équivaldrait à environ 1€ par logement).

### Les bailleurs privés

Les bailleurs privés **ne contribuent pas aux FSL**, c'est d'ailleurs un constat qui interroge certains bailleurs sociaux qui s'inquiètent de payer pour l'ensemble des locataires. Le comité des financeurs du Bas-Rhin souhaitait que l'aide aux locataires du parc privé soit conditionnée à une participation des bailleurs (à titre individuel ou collectif). Ont été mis en place une expertise juridique et un groupe de travail sur la question, mais ces travaux ont conclu au caractère illégal de ce type de clauses.

### Les fournisseurs d'énergie

Les fournisseurs d'énergie constituent, après les départements, les premiers contributeurs aux FSL : 8% du total des recettes sur la période 2005-2010. Sur la période, leur contribution est celle qui a connu **la plus forte augmentation** (+35%), les aides énergie étant également celles qui ont le plus augmenté.

Si tous les fournisseurs ont l'obligation d'avoir une convention avec les Conseils Généraux (mais pas d'obligation en matière de contribution financière minimum), **seuls EDF et GDF contribuent aux FSL** dans la pratique. En Seine-Maritime, Direct Energie serait prêt à financer le FSL à hauteur de 10% de ce que reçoivent ses clients, soit 2 700 €, soulignant l'ambiguïté du statut de ces opérateurs qui sont par ailleurs obligés d'appliquer les tarifs sociaux.

EDF est présent dans tous les départements, c'est le premier financeur privé des FSL (23 millions d'euros). Les enveloppes financières sont réparties par région en fonction du nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux électricité, puis un arbitrage est fait au niveau départemental.

Pour certains, « *on est passé d'un contexte de versement d'une subvention au FSL à un contexte de gestion et de calcul de rentabilité de l'opération* ». Cette logique poussée localement par certains fournisseurs d'énergie fait aussi écho au positionnement de Conseils Généraux qui s'inquiètent d'une contribution insuffisante au regard de la hausse des dépenses d'énergie. Par exemple, le Conseil Général du Nord a fait le choix de n'accorder les aides du FSL énergie qu'aux clients des fournisseurs qui contribuent au fonds et s'interrogent pour limiter sa participation en direction des clients de GDF (« *Aujourd'hui, GDF récupère 3 fois plus que sa participation. En l'absence d'augmentation de leur contribution, nous envisageons de ne financer les aides énergie gaz qu'à hauteur de ce que GDF finance* »).

La question de la contribution financière des fournisseurs d'énergie est plus globalement interpellée par **l'évolution en cours des tarifs sociaux et la mise en place des chèques énergie**. Un rapport de l'Ademe soulignait d'ailleurs en 2013 qu'il faudrait réexaminer les modalités de financement des contributions des fournisseurs d'énergie au FSL, celles-ci s'appuyant sur la compensation des tarifs sociaux<sup>9</sup>.

### Les distributeurs d'eau

Les distributeurs d'eau interviennent sous forme d'**abandon de créance**. Cela concerne des sociétés telles que Véolia mais aussi des collectivités locales qui ont la compétence eau/assainissement. C'est par exemple le cas de la Communauté d'Agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe. La CREA mène actuellement une réflexion sur la tarification sociale de l'eau, mais le Conseil Général de Seine-Maritime considère qu'il serait plus pertinent d'abonder plus le FSL que de créer un service social dédié.

---

<sup>9</sup> « L'article L121-8 du code de l'énergie comprend une disposition qui peut surprendre, spécifique au Tarif de Première Nécessité : les fournisseurs d'électricité sont compensés d'un pourcentage supplémentaire, fixé par voie réglementaire à 20 % de toutes les charges TPN, à due concurrence de ce qu'ils versent aux FSL (Fonds de Solidarité pour le Logement). Autrement dit, cela revient à rembourser les subventions versées par les fournisseurs d'électricité aux FSL, dans la limite de 20 % des charges remboursées pour le TPN. À titre d'illustration, EDF prévoit de verser 23,8 M€ aux FSL en 2013. Il sera remboursé de 23,3 M€ (= 20% de 116,5 M€, qui sont les charges du TPN). (...) La compensation supplémentaire de 20 % des coûts TPN mériterait d'être réexaminée. Cette disposition peut en effet être source de suspicion sur le caractère désintéressé de l'implication des fournisseurs d'électricité dans la mise en œuvre des tarifs sociaux. Il serait intéressant d'examiner à la place un financement direct des FSL via la CSPE, voire de l'étendre au gaz via la CTSS car les FSL sont un outil complémentaire aux tarifs sociaux et qui manquent de financements avec l'accroissement de la précarité ». Source : Ademe, Rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie, juillet 2013

### 3. Les FSL, un soutien pour l'accès et le maintien dans le logement efficace dans la complémentarité avec d'autres dispositifs

Les aides des FSL peuvent intervenir à **différents moments des parcours résidentiels** des ménages: accès à un premier logement, résorption de dettes locatives... Il s'agit le plus souvent de permettre une certaine continuité dans des trajectoires émaillées de difficultés voire de ruptures. En ce sens, il n'y a pas de dichotomie entre accès et maintien, qui apparaissent comme les deux faces d'une même réalité dans le parcours résidentiel. Par exemple, un ménage menacé d'expulsion pourra être accompagné vers un relogement plus adapté. La garantie des impayés apparaît emblématique de cette imbrication : figurant dans les aides à l'accès, quand elle est mise en jeu, elle permet à la famille de rester dans son logement.

La plus-value des aides s'analyse au regard des différentes étapes du parcours des ménages. Il apparaît de façon transversale à l'ensemble des aides, qu'il s'agisse des aides financières ou de l'accompagnement, que leur efficacité s'inscrit toujours **en relation au fonctionnement d'autres dispositifs** (relogement des publics prioritaires, prévention des expulsions...).

Nous nous attachons ici au **logement ordinaire**, le parc intermédiaire (sous-location, résidences sociales) faisant l'objet d'une analyse en partie 5.3.

#### 3.1. Un effet levier des aides à l'accès à apprécier selon les contextes locaux

L'accès au logement, au cœur de la mission des FSL, recouvre dans la pratique un ensemble très divers de modes d'intervention, à **l'interface de la sécurisation du ménage et du bailleur** : des aides financières aux ménages, des dispositifs de garantie des impayés, un accompagnement à la recherche de logement ou à l'installation, le développement d'un parc de logements intermédiaires conçu comme une étape vers le logement ordinaire.

Les aides financières à l'accès comptent **parmi les dépenses les plus importantes du FSL** (24% sur la période 2005-2010). Directement en lien avec les dépenses de logement engendrées par l'emménagement, elles apportent aux ménages une aide qui facilite leur installation et peut jouer favorablement dans la stabilisation de leur situation, voire sont une condition pour qu'ils accèdent à un logement (ex. financement du dépôt de garantie pour ceux qui n'ont pas d'épargne). Mais elles sont aussi **les aides qui ont le plus diminué** (-21% entre 2005 et 2010) à la convergence de plusieurs facteurs selon les territoires. Là où les marchés de l'habitat sont très tendus (cherté du parc privé, manque de logements sociaux disponibles...) et/ou le parc de logements dégradés est important, plusieurs FSL ont cherché à **renforcer leur approche préventive en s'assurant de la durabilité de la solution de logement** : respect strict d'un taux d'effort maximal, vérification du Diagnostic de Performance Energétique, etc.

La diminution des aides à l'accès a aussi pu jouer un « **rôle de soupape** » par rapport aux contraintes budgétaires. Dans une logique d'économie financière, des Conseils Généraux ont fait le choix de durcir les règlements intérieurs (baisse des plafonds de ressources et des plafonds d'aides, limitation

de l'aide à l'accès à un premier logement, etc.). Ces restrictions ont touché plus fortement les aides à l'accès du fait de la difficulté d'objectiver la plus-value du dispositif et de leur caractère moins « urgent » face à des risques d'expulsions ou de coupures d'énergie.

**L'appréciation de l'effet levier des aides à l'accès est une réelle difficulté et apparaît très liée à la réalité des marchés locaux de l'habitat mais aussi des partenariats et de la coordination des dispositifs.** Cette interrogation dans l'efficacité de l'aide financière en relation à son contexte se retrouve également pour les accords de cautionnement et les mesures d'accompagnement.

### 3.1.1. Les aides financières à l'accès, un poste majeur de dépenses mais globalement en baisse

#### Une modalité d'intervention à large spectre

« L'aide à l'accès à un logement locatif » recouvre l'ensemble des aides financières, prêts et subventions, versées par les FSL pour aider les ménages à accéder à un logement : logement locatif dans le parc social ou privé, mais parfois également en résidence sociale, accès à une sous-location avec ou sans bail glissant, aire d'accueil des gens du voyage.

Selon les départements, **l'aide peut financer différentes dépenses :**

- Le paiement d'un dépôt de garantie (ce poste de dépenses est parmi les plus importants)
- « Le premier loyer » : compensation du non versement de l'aide au logement dans le premier mois
- Les frais d'agence
- L'assurance
- L'ouverture des compteurs
- Une aide au déménagement
- Une aide pour l'achat de mobilier et d'électroménager
- Le double loyer (notamment pour l'entrée en parc social en cas de préavis dans le parc privé)

#### Chiffres clés

- 24% du total des dépenses sur la période 2005-2010
- -21% entre 2005 et 2010
- 70 millions d'€ en 2010
- Environ 136 000 ménages aidés en 2010
- Aide d'un montant moyen de 515 € en 2010

Aides à l'accès	2005	2010
Subvention	65%	75%
Prêt	35%	25%

**L'aide à l'accès peut également intervenir en règlement de dettes de loyer anciennes, de facture d'énergie d'eau et de téléphone pour faciliter l'accès à un nouveau logement.** Sur 43 départements ayant répondu à l'enquête, 2/3 déclarent contribuer (sur l'aide à l'accès) à régler des dettes de loyer et la moitié à régler des dettes de fluides.

**L'aide à l'accès peut être accordée sous forme d'une garantie aux impayés** (ou accord de cautionnement) constituant alors, non pas une dépense réelle, mais un engagement financier potentiel pour le FSL. En 2010, environ un tiers des ménages aidés à l'accès ont bénéficié à la fois d'une aide financière et d'un accord de cautionnement.

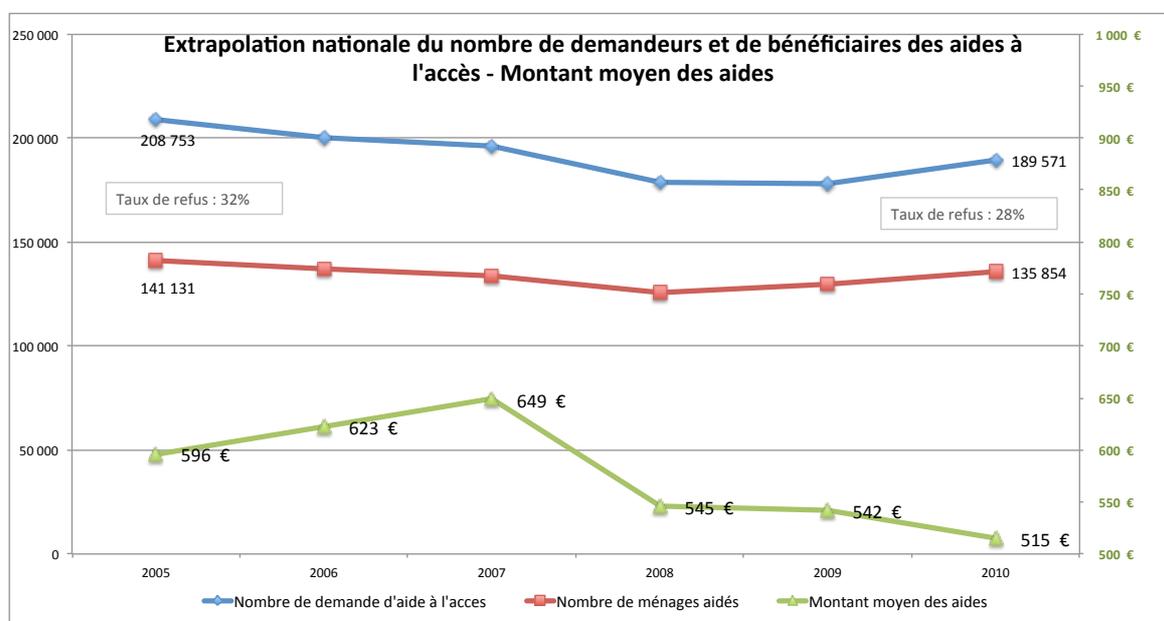
**L'usage des prêts est de moins en moins courant**, passant au niveau national de 35% des aides à l'accès en 2005 à 25% en 2010.

## Une mobilisation en baisse

Au niveau national, les aides à l'accès représentent 24% du total des dépenses des FSL sur la période 2005-2010. **Ces aides, qui constituaient, jusqu'en 2007 le principal poste de dépenses des FSL, ont enregistré la plus forte baisse (-21% de 2005 à 2010).**

Cette tendance, constatée dans les deux tiers des départements, s'explique par un double mouvement : **baisse du nombre de ménages aidés d'un côté, baisse du montant moyen des aides de l'autre.**

On observe en effet une baisse notable du nombre de demandeurs (-9%) et du nombre de ménages bénéficiaires (-4%)<sup>10</sup>. Le taux de refus (autour de 30%) reste relativement stable mais élevé sur la période. En moyenne sur la période, on compte ainsi chaque année 192 000 ménages demandeurs et 134 000 ménages aidés. L'aide moyenne accordée par ménage s'élève sur la période à 581€ mais on note depuis 2007 une diminution de l'aide moyenne passée de 649€ à 515€ en 2010.



Source : Enquête nationale FSL, DGALN/DHUP consolidée par enquête Ville et Habitat

La baisse des dépenses et des demandes d'aide à l'accès est à mettre en relation avec **la recherche d'une utilité réelle de l'aide accordée et les limitations budgétaires**. Tant pour le parc privé que pour le parc social, la viabilité du projet est recherchée. Il n'apparaît pas pertinent d'aider un ménage à accéder à un logement dans lequel il aura des difficultés à se maintenir, à un logement indécemment occupé ou à une situation de sur-occupation. Cette préoccupation se traduit par la fixation de critères d'octroi restrictifs et notamment d'un taux d'effort maximal qui rend l'aide moins facilement mobilisable dans les territoires où les difficultés d'accès au logement se sont durcies : soit les personnes n'accèdent pas au logement, soit quand elles y arrivent elles sont « hors critères ».

<sup>10</sup> Evolution calculée sur la base d'une extrapolation nationale à partir des réponses départementales obtenues.

Enfin, pour conserver un budget FSL équilibré et faire face à la hausse des aides énergie notamment, le contrôle de l'usage des dépenses pour les aides à l'accès s'est opéré dans certains départements par une baisse des montants accordés ainsi que par un durcissement des conditions d'octroi.

### 3.1.2. L'entrée dans le logement : une double sécurisation du ménage et du bailleur

#### La fixation de critères pour évaluer la durabilité du projet

##### Le taux d'effort

D'après l'enquête menée auprès des départements, **le dépassement du taux d'effort est le principal motif de refus d'octroi de l'aide**. Cette approche préventive (ne pas aider un ménage qui serait en difficulté dans son logement) a pour effet de limiter fortement la mobilisation de l'aide à l'accès notamment dans le parc privé et dans les territoires tendus où les taux d'effort des ménages sont nettement supérieurs à ceux du parc social.

Parmi les 58 règlements intérieurs analysés, 20 font mention d'un taux d'effort maximal pour bénéficier d'une aide à l'accès. **Généralement fixé à 30%**, il peut être inférieur (25% à la Réunion) ou supérieur (40% dans le Jura, 50% dans le Nord, jusqu'à 60% dans le Var sous réserve d'étude du dossier), il peut également varier en fonction des revenus du ménages (Côtes d'Armor: 30% entre 600 et 1 100 €, 20% en dessous de 450€) ou de la composition familiale (Dordogne, 50% pour une personne seule, 40% pour les autres ménages). Quelques départements développent la notion de « reste à vivre » : 150€ au minimum par personne et par mois en Corse du Sud, 120€ dans la Seine-Maritime.

Le Conseil Général du Nord a fait le choix de retenir deux taux d'efforts différents selon la situation du ménage : 50% pour les couples et 60% pour les personnes seules. « *On a des taux d'effort élevés car sinon il n'y a pas de solution pour les ménages. On se projette sur le fait de savoir si la solution est tenable dans les 6 mois à venir. Ca pose entièrement la question de l'accès au logement qui est fonction de l'offre. Par exemple, pour les PLS, on doit faire entrer les ménages « au chausse-pied ».* » Le caractère décentralisé des FSL permet de répondre aux situations en prenant en compte les réalités des marchés locaux de l'habitat.

##### Le dépassement des plafonds de ressources

Toujours d'après l'enquête réalisée auprès des départements, le **dépassement des plafonds de ressources fixés** par le règlement intérieur est un motif de rejet du dossier. Les travailleurs sociaux sont informés mais un double phénomène persiste :

- **des pratiques souples**, qui souvent valident des dossiers hors critères et poussent donc les travailleurs sociaux « à essayer » d'obtenir l'aide,
- **des ménages qui insistent pour faire des demandes** même en étant informés que leur dossier ne sera pas accepté. Soulignons que ces demandes permettent de visualiser que les seuils des FSL ne correspondent pas aux situations vécues par les ménages et aux besoins.

##### L'indécence des logements : un critère pertinent mais difficile à vérifier

**Rares sont les départements (9 sur 49 d'après l'enquête) qui vérifient directement et systématiquement la décence des logements**, en organisant notamment des visites de contrôle ou

en mobilisant des moyens tels que l'envoi d'un questionnaire, la production du bail et la déclaration sur l'honneur du bailleur, l'échange téléphonique...

La plupart des Conseils Généraux n'en ont pas les moyens, et éprouvent même des difficultés à croiser leurs propres fichiers (quand ils en ont un, comme pour l'Hérault) avec ceux de la CAF.

Certains territoires font pourtant face à la problématique prégnante de la non décence des logements et de la présence de marchands de sommeil. Ne souhaitant pas appuyer l'accès aux logements dégradés, le département de Seine-Saint-Denis a positionné les aides à l'accès (16% de son budget, 30% des aides directes) au plus proche des services des communes qui connaissent bien le parc et les propriétaires « à risque ». Au fil des années, le FSL local d'Aubervilliers a ainsi développé une connaissance des adresses « sensibles » et, si besoin, ajourne le dossier pour déclencher une visite du service d'hygiène. Toutefois, ce segment du parc est l'une des seules possibilités d'accéder au logement pour une partie des ménages défavorisés du département.

La sensibilisation des locataires « n'acceptez pas n'importe quoi » via une information collective n'apparaît pas suffisante, car le rapport de force n'est pas en leur faveur.

#### **Le panel des aides à l'accès se resserre : le dépôt de garantie reste primordial**

**Le dépôt de garantie et le premier loyer sont les aides les plus demandées** : les sommes engagées pour ces deux postes représentent ainsi 79% des aides à l'accès accordées par le FSL de l'Hérault. Dans le Bas-Rhin, les aides au paiement du dépôt de garantie constituent les 2/3 de l'aide à l'accès.

On observe **un recentrage sur le dépôt de garantie** perçu comme l'aide la plus directement liée à l'accès : les autres aides à l'installation (premier loyer, frais d'agence, assurance locative, cautionnement, frais de déménagement, frais d'ouverture de compte, apurement de la dette locative si elle conditionne l'accès au nouveau logement) étant parfois revues à la baisse. Dans la Marne, le Conseil Général a choisi de ne plus intervenir dans le cadre du premier mois de loyer, estimant que les personnes doivent préparer a minima l'entrée dans les lieux et remarquant que les bailleurs s'arrangeaient pour faire entrer les gens dans la deuxième quinzaine (afin d'obtenir plus rapidement les APL). La Seine-Maritime a, quant à elle, supprimé l'aide au paiement de l'assurance habitation (bien que ce ne soit pas encore mentionné dans le règlement intérieur), considérant que les ménages peuvent la régler par des prélèvements mensuels.

Quand le département fait le choix de se substituer au locataire dans la relation avec le bailleur, la récupération de la caution s'avère plus complexe dans le parc privé que dans le parc public. Par exemple, dans le Bas-Rhin, la relation avec les bailleurs HLM apparaît facile s'appuyant sur les états des lieux d'entrée et de sortie. Cette pratique, intéressante, est toutefois juridiquement fragile : le FSL a aidé le locataire à verser le dépôt de garantie au bailleur lors de l'entrée dans les lieux mais juridiquement le dépôt de garantie est dû par le bailleur au locataire. Le FSL ne peut donc pas le récupérer directement auprès du bailleur sauf, si dans le bail, il est expressément indiqué que le FSL verse le dépôt de garantie et que ce dernier a vocation à être restitué au FSL par le bailleur à l'issue du bail. De plus, on peut considérer que la restitution au FSL n'est pas incitative à un bon entretien des locaux par le locataire.

## Des modalités de mise en œuvre qui impactent le positionnement de l'aide

Les modalités de mise en œuvre des aides à l'accès influencent fortement leur positionnement. Trois points principaux peuvent être identifiés :

### - La mobilisation éventuelle de prêts

Globalement, les prêts sont en recul mais ils constituent tout de même  $\frac{1}{4}$  des aides directes aux ménages à l'accès. Dans certains départements (Calvados par exemple), les prêts et avances récupérables constituent même l'unique modalité de mise en œuvre pour les dépôts de garantie. Ceci permet d'assurer des recettes financières aux FSL. La mise en œuvre peut cependant s'avérer difficile.

### - L'existence ou non d'une médiation vis-à-vis du bailleur

Parfois, l'aide est versée directement au bailleur. Souvent, ce cas de figure est plus difficile à gérer (par exemple, pour récupérer un dépôt de garantie après plusieurs années) mais permet une médiation avec le bailleur qui peut s'avérer être un plus.

### - L'existence ou non d'accord de principe

Pour faciliter l'accès au logement, certains départements ont mis en place un accord de principe. C'est par exemple le cas du Conseil Général du Nord avec des certificats de recevabilité qui permettent d'attester de l'éligibilité du ménage au dispositif pendant leur recherche de logement. Ces certificats, valables un an, donnent de la visibilité sur les aides aux ménages et aux bailleurs. Pour être efficace, un telle organisation implique de pouvoir procéder à une actualisation régulière des situations.

## Public éligible et motifs de la demande

La plupart du temps, la définition des critères d'éligibilité se fait en cohérence avec le PDALPD. Si la question des ressources est toujours présente, elle se double parfois de **critères quant à la situation de non ou de mal logement**. C'est par exemple, le cas dans le Nord où - sauf exception - la mobilisation de l'aide à l'accès n'est possible qu'une fois avec pour objectif de résoudre une fois pour toute la situation. Fondamentalement, sont interrogés les motifs de la demande. Certains départements, en particulier dans les zones non tendues, s'interrogent sur le caractère légitime de la demande (problèmes d'emploi ou de santé, évolution de situation familiale, etc.) ou le choix de déménagements pour convenances personnelles quand l'aide est sollicitée plusieurs fois.

Sur certains départements, les critères ne sont pas convergents entre le FSL et l'accord collectif départemental. Chacun fixe ses critères de façon complètement autonome, même si la coordination semble globalement s'améliorer.

## Le parc mobilisé : des effets leviers dépendants des marchés locaux de l'habitat et des dispositifs partenariaux

En 2010, au niveau national, les aides à l'accès ont concerné à **43% le parc social et à 35% le parc privé (22% de logements non renseignés)**. Cependant, au niveau local, on observe de fortes disparités dans le poids des parcs mobilisés.

D'une façon générale, la mobilisation des aides à l'accès est importante dans le parc social. « *Cette filière est bien organisée contrairement au parc privé, sans doute qu'il y a dans le privé des publics qui pourraient y prétendre qui ne mobilisent pas le FSL* » (un Conseil Général). La mobilisation des aides dans le parc social a le plus souvent un effet levier, mais certains Conseils Généraux s'interrogent sur des situations où les bailleurs sociaux cherchent à se sécuriser au maximum alors que ce n'est pas nécessaire.

L'aide à l'accès peut jouer des rôles différents selon les territoires et les situations :

- **un rôle d'accompagnement quasi automatique** de certains types de ménages en particulier pour l'accès au parc social (facilitation de l'accès dans de bonnes conditions...)
- **un rôle de levier** pour accéder à un parc qui autrement serait resté fermé au ménage aidé (sécurisation du ménage et du bailleur...).

Ces dimensions de l'aide à l'accès s'apprécient à l'aune de deux éléments de contexte fondamentaux pour leur mise en œuvre :

- **La tension ou non des marchés du logement**

En fonction des réalités de marchés de l'habitat et des priorités locales, on note un impact des aides à l'accès plus ou moins accentué selon les types de parc.

Globalement, les aides à l'accès sont plus mobilisées dans le parc social que dans le parc privé. L'accès au logement des ménages en difficulté demeure assez tributaire de la capacité d'accueil du parc social, et est généralement inscrit dans un ensemble plus large de dispositifs (accords collectifs départementaux, etc.).

Plusieurs partenaires soulignent les réticences des bailleurs privés à mobiliser le FSL (« *Dans le parc privé, certains bailleurs refusent les ménages bénéficiaires du FSL* », Conseil Général de la Réunion). Au delà, dans de nombreux territoires, le parc privé est soit inaccessible aux ménages en difficulté soit accessible dans des conditions qui empêchent la mobilisation du FSL (taux d'effort trop importants, logements insalubres, etc.). Certains départements en ont cependant fait un axe de travail prioritaire, mais avec souvent un coût important. Par exemple, dans l'Hérault, ce sont quatre € sur cinq qui sont destinés au parc privé. Les différences de prix de loyer entre les deux parcs, l'absence de frais d'agence et la non prise en charge du deuxième loyer dans le parc public expliquent l'écart entre la moyenne d'un financement dans le parc public et le parc privé.

- **La coordination avec la mobilisation du contingent préfectoral**

L'inscription du FSL dans les politiques partenariales d'accès au logement des personnes défavorisées et son articulation avec les dispositifs d'attribution prioritaires (accords collectifs, mobilisation des contingents) sont un élément clé pour renforcer l'effet levier de l'aide.

Cette coordination s'incarne par exemple dans le fait qu'en Seine-Maritime, près des ¾ des ménages relogés grâce à la mobilisation du contingent préfectoral ont bénéficié d'une aide du FSL (dépôt de garantie, cautionnement, 1er loyer le cas échéant). A Paris, le fait que le secrétariat du FSL soit également en charge de l'accord collectif départemental permet une coordination globale sur les relogements prioritaires.

## L'ASLL accès

Recherche d'un logement, installation dans un logement, accès à un logement temporaire : l'ASLL accès a plusieurs usages (ce qui concerne l'ASLL en logement temporaire est développé dans la partie 5 du rapport).

**L'ASLL est souvent positionné à l'installation dans le logement**, il peut même parfois en être une condition. En termes de contenu, l'accompagnement concerne principalement la **gestion budgétaire** (ouvertures de droits, paiement du loyer, etc.) et le **savoir habiter** (entretien du logement, relations de voisinage, etc.). Certains bailleurs sociaux considèrent d'ailleurs que ces missions sont proches de celles qu'ils ont pu développer en interne. La présence d'un tiers, la pratique des visites à domicile, etc. permettent toutefois un accompagnement souvent plus adapté, mais pas toujours suffisant au regard des difficultés des ménages qui peuvent se révéler après l'entrée dans le logement. Dans l'Hérault, la moitié des aides à l'accès sont couplées avec une mesure ASLL, le Conseil Général s'autorise cette concomitance, dans une optique de prévention.

Alinéa, comité local pour l'accès au logement autonome des jeunes dans le Var, a développé un dispositif appelé le Bail Pass pour faciliter l'accès des jeunes à un logement et leur maintien. Valable un an dans le parc social, et 3 ans dans le parc privé, le dispositif est fondé sur l'engagement de l'association à être présente en cas de problème (une charte d'engagements tripartite est signée). On peut parler d'une « GRL morale ».

L'accompagnement proposé CHV (collectif hébergement varois) est sécurisant pour les bailleurs, le lien qu'il a mis en place avec les ménages perdure longtemps après l'entrée dans le logement. En cas de difficulté (signalée par la famille ou par le bailleur), le travail se fait tout de suite.

Les bilans des ASLL accès sont globalement positifs en terme de stabilisation des situations. Ce que les bailleurs sociaux et les opérateurs interrogent, tant pour la recherche que pour l'installation, c'est la nécessaire **modulation de l'accompagnement social**, rendue difficile voire impossible par les règles de financement des mesures.

### 3.1.3. La recherche de logement par l'accompagnement collectif et individuel, des outils globalement en perte de vitesse

La dimension « recherche de logement » via l'accompagnement collectif et/ou individuel apparaît aujourd'hui globalement en **perte de vitesse**. Ce type de dispositif (ASLL accès en amont ou ateliers de recherche de logement) n'est plus mis en œuvre sur un certain nombre de départements qui considèrent la recherche comme partie intégrante des missions du travail social de secteur ou de l'accompagnement global pour les ménages hébergés. Certains acteurs contestent également l'efficacité de ces mesures qui ne feraient que « réorganiser la file d'attente », à l'exception de la question du logement des jeunes (Cllaj, partenariat avec les missions locales...).

Le recul des différentes formes d'accompagnement à la recherche de logement est à mettre en parallèle avec **l'amélioration des outils déployés pour l'accès au parc social** (système national d'enregistrement, Syplo) de plus en plus formalisés et en cours de coordination avec les FSL.

Sur un certain nombre de territoires, les **mesures AVDL** financées par l'Etat sont venues renforcer les capacités d'accompagnement des ménages à l'accès, par exemple pour les ménages reconnus prioritaires Dalo toujours en attente de solution.

### 3.1.4. Les accords de cautionnement, outil à l'interface de l'accès et du maintien dans le logement, de l'aide financière et de l'accompagnement

Les accords de cautionnement, ou garanties du risque d'impayés ne constituent pas en tant que telles une catégorie d'aide, elles sont des **modalités des aides à l'accès et, de fait, participent au maintien dans le logement.**

Leur fonctionnement est spécifique puisqu'elles représentent pour les départements un engagement, un risque financier, mais pas une dépense réelle a priori, elles peuvent s'étaler sur plusieurs années.

Pour ces raisons, c'est une aide difficile à analyser en terme financier : une garantie accordée est tout d'abord un montant susceptible d'être engagé, puis, si elle est mise en jeu, peut devenir l'année suivante un prêt et finalement, en cas de non remboursement, un abandon de créance (c'est-à-dire une subvention).

#### Une augmentation des accords de cautionnement et des mises en jeu de garantie

L'aide est en **forte hausse** sur la période 2005-2010 :

- Parmi les 36 départements renseignant un engagement annuel en 2005 et en 2010 l'augmentation de l'engagement est de 84%.
- A l'autre bout de la chaîne, parmi les 45 départements renseignant des mises en jeu de cautionnement en 2005 et en 2010, l'augmentation de la dépense est de 123%.

Selon plusieurs départements rencontrés, l'augmentation des demandes de cautionnement est le fait de la contraction d'autres dispositifs (Locapass, GRL) et la conséquence de la loi MLE (interdiction de garant privé dans le parc social qui offrait pourtant, selon les bailleurs sociaux, des avantages en termes de responsabilisation).

Notons que **le taux de mise en jeu des garanties** aux impayés est complexe à mesurer. Pour être exact, il demande un suivi pluriannuel des ménages pour calculer, sur la base d'une même cohorte, le nombre de ménages ayant en fin de période de garantie actionné ou non cette dernière. La forte augmentation des mises en jeu de garantie souligne la fragilité des ménages bénéficiaires. Dans le Nord, en 2013, près de 1 800 garanties ont été mises en jeu, pour un montant total de plus de 900 000 € (contre moins de 200 000 € en 2007). Le taux de mise en jeu de garantie se situe aujourd'hui autour de 23%.

#### Des modalités de couverture variables d'un département à l'autre

**L'impayé couvert par la garantie varie fortement d'un département à l'autre** : de 2 à 18 mois de loyers couverts (6 mois en majorité) sur une période de 1 à 3 ans (un an en majorité). Face à l'explosion des demandes, plusieurs départements ont décidé de réduire la durée des accords. La couverture de l'aide peut-être différente selon les parcs : renforcée dans le parc privé pour inciter à sa mobilisation ou renforcée dans le parc social du fait d'un partenariat privilégié avec les bailleurs sociaux. De façon complémentaire, la garantie couvre parfois les dégradations (par exemple dans le Nord sous réserve de justificatif dans la limite d'un plafond de 2 000 €).

D'une façon générale, la négociation est permanente avec les bailleurs sociaux sur la **nécessité ou non d'une garantie** (des cultures de travail différentes selon les organismes). Avec la loi MOLLE, les

bailleurs sociaux se sont tournés plus systématiquement vers le cautionnement. Il faut par ailleurs rappeler régulièrement aux partenaires le **principe de subsidiarité** de l'intervention du FSL (le FSL n'intervient pas si le locataire a un garant privé ou si d'autres dispositifs type Locapass peuvent être mobilisés).

#### Des réserves sur la pertinence de cette aide

La mise en place de la **garantie universelle des risques locatifs** était apparue comme un enjeu majeur pour les FSL. De fait, en l'absence d'un dispositif national, c'est aux FSL de pallier l'absence de garant des ménages en difficulté. Aussi, plusieurs départements pointent les limites inhérentes au système actuel.

De façon plus spécifique, certains partenaires sur les **effets pervers** du dispositif : des ménages ne paient pas leur loyer dès le premier mois, des bailleurs se retranchent derrière la garantie. D'autres soulignent que **les ménages ne comprennent pas bien** le système et que finalement, ça peut participer d'une dégradation de la situation.

Finalement, la plus-value du dispositif dépend fortement de son **articulation avec l'accompagnement social** : en amont, mise en place du cautionnement sur la base d'un diagnostic social, rencontre préparatoire avec le locataire et contrat tri-partite ; en aval, un accompagnement social au moment du signalement de l'impayé qui permet de résoudre un grand nombre de situations et d'éviter les mises en jeu effectives. Aussi, beaucoup de départements sont aujourd'hui en réflexion pour adosser un accompagnement social spécifique à la mise en jeu de la garantie.

#### L'ACAL du Rhône, une approche sociale et innovante de la mise en jeu de garantie

La garantie proposée par l'ACAL, dans le Rhône, présente deux volets : la couverture financière du risque et l'accompagnement.

Le cautionnement et la mise en jeu de garantie s'appuient sur une approche sociale en termes de sensibilisation et d'accompagnement qui permettent de faire jouer à ce dispositif un rôle réellement préventif.

En amont d'un accord de cautionnement, une partie importante des ménages est reçue par les travailleurs sociaux de l'ACAL afin d'expliquer les engagements liés à cette garantie :

- Dans le parc privé, sont reçus parfois le locataire et le propriétaire, la rencontre avec le ménage est l'occasion de vérifier la mise en place du tiers payant.
- Dans le parc social : l'ACAL reçoit les ménages qui bénéficient du cautionnement et d'une aide financière.

En aval, le signalement d'un impayé déclenche une période de suivi social en interne à l'ACAL ou en externe avec le travailleur social de secteur. Ce suivi permet d'apurer une partie très importante des situations.

### 3.2. La prévention des expulsions : le FSL, un outil parmi d'autres dans la chaîne des dispositifs de prévention

Les aides au maintien dans le logement sont **un des piliers du FSL en termes de positionnement et d'engagement financier des fonds** (les aides directes au maintien représentent 20% des dépenses des FSL et les mises en jeu de garantie 3% sur la période 2005-2010). Elles permettent le paiement d'une partie des dettes de loyers ou de charges des ménages en impayés ainsi que des frais annexes (frais d'assurances, d'huissiers, de justice) via une demande en direct ou via le déclenchement d'une garantie préalable du FSL. L'aide au maintien peut également passer par la mise en place de mesures d'accompagnement social lié au logement.

Malgré une hausse continue des situations d'impayés et d'expulsions, les aides directes au maintien sont, dans de nombreux départements stables, voire en baisse, traduisant un **repositionnement de cette aide** au regard de trois facteurs :

- **La volonté de n'aider que des ménages susceptibles de se maintenir durablement** dans leur logement (taux d'effort maximal, temps exigé de reprise du paiement du loyer).
- **Un resserrement des aides dû essentiellement à des contraintes budgétaires** (baisse des montants maximum d'aide).
- **Une demande en baisse** (-14% de ménages de 2005 à 2010) liée aux deux éléments précédents mais aussi dépendante d'autres facteurs : mobilisation des partenaires et notamment des bailleurs, recours aux procédures de redressement personnel, etc. Par ailleurs, on observe sur plusieurs territoires des fluctuations fortes, et souvent inexplicables, induisant des écarts importants dans les dépenses d'une année sur l'autre.

Si la baisse globale des dépenses ou leur stabilité interroge face à des besoins croissants, on note par ailleurs une hausse des aides directes au maintien dans certains départements.

Enfin, l'une des caractéristiques importantes des aides au maintien est leur **hétérogénéité en terme de distribution entre d'un côté une intervention le plus tôt possible sur des petites dettes et de l'autre la volonté de répondre à des situations complexes et à des endettements importants**. Les positionnements des FSL varient également dans **l'articulation entre aides financières et accompagnement social**, notamment dans le cadre des mises en jeu de garantie.

Quels que soient les choix faits par les FSL, l'efficacité des aides au maintien reste très liée à leur articulation avec les dispositifs partenariaux locaux de lutte contre les expulsions.

### 3.2.1. Les aides au maintien, une activité structurante des FSL mais inégale selon les territoires

Un soutien majeur en matière de prévention des expulsions...

Les aides directes au maintien constituent environ **20% du total des dépenses des FSL** (62 millions d'€ en 2010, parmi les 4 principaux postes budgétaires des FSL).

Elles sont destinées aux ménages en situation **d'impayé de loyer ou de charges**. Elles doivent permettre le paiement des dettes de loyers et de charges ou de frais annexes (frais d'assurance, d'huissier, de justice). Dans les faits, plus de 90% des aides au maintien sont destinées directement au paiement des dettes de loyer et de charges.

Les aides au maintien sont **essentiellement accordées sous forme de subvention** (77% en 2010) et l'usage des prêts est en forte diminution depuis 2005 (de 31 à 23%).

#### Chiffres clés

- 20% du total des dépenses sur la période 2005-2010
- - 4% entre 2005 et 2010
- 62 millions d'€ en 2010
- Environ 59 000 ménages aidés en 2010
- Aide d'un montant moyen de 896 € en 2010

Aides au maintien	2005	2010
Subvention	69%	77%
Prêt	31%	23%

... qui semble suivre de façon inégale l'évolution des besoins

De 2005 à 2010, **ce poste budgétaire a diminué de 4%, alors que, sur cette même période, les contentieux locatifs liés aux impayés de loyer et les procédures d'expulsion ont augmenté de 10% ou plus<sup>11</sup>.**

Cette légère baisse au niveau national s'explique par :

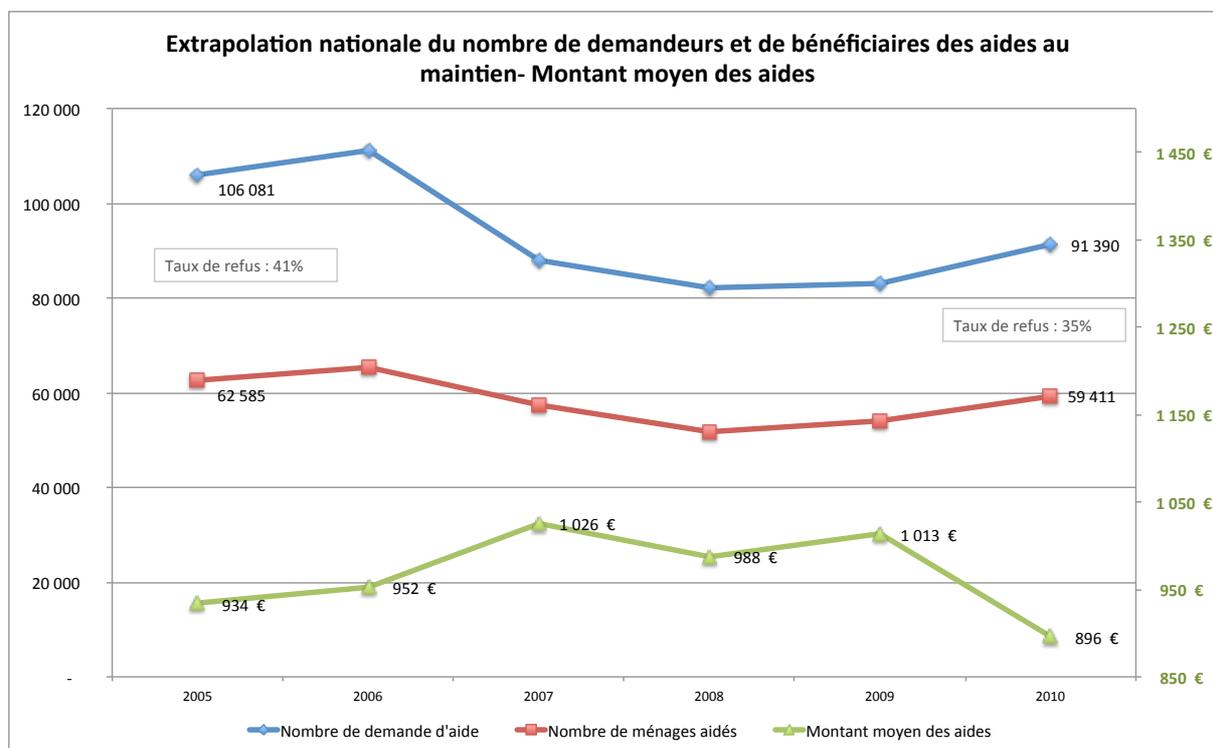
- **la baisse du nombre de ménages aidés** : -14% de demandeurs et -5% de ménages attributaires entre 2005 et 2010. D'après l'extrapolation nationale à partir des départements ayant répondu à l'enquête, en moyenne sur la période ce sont 58 400 ménages aidés pour 93 600 demandeurs. Le taux de refus assez élevé passe de 41 % en 2005 à 35% en 2010 (principalement pour taux d'effort trop important et non reprise de paiement du loyer).
- **la baisse du montant moyen d'aides** : sur la période 2005-2010, la moyenne d'aide accordée par ménage s'élève à 968€ ; elle augmente de 2005 à 2007 jusqu'à 1 026€ pour redescendre ensuite nettement en 2010 à 896€.

Néanmoins la baisse globale des aides au maintien observée sur la période 2005-2010 rend compte de **deux tendances contraires selon les départements : en hausse pour une moitié d'entre eux et en baisse pour l'autre moitié<sup>12</sup>.**

Pour plusieurs partenaires rencontrés, les critères sont en décalage par rapport aux situations réelles : « *le cadre amortisseur du FSL a perdu en efficacité depuis quatre ou cinq ans* » (un représentant associatif).

<sup>11</sup> Rapport mal logement, Fondation Abbé Pierre, d'après le Ministère de la justice et le ministère de l'intérieur

<sup>12</sup> Evolution en baisse dans 40 départements dont 11 avec une baisse de plus de 50% ; en hausse de plus de 10% dans 43 départements dont 6 avec une augmentation de plus de 100%.



*Source : Enquête nationale FSL, DGALN/DHUP consolidée par enquête Ville et Habitat*

### Le resserrement des conditions d'octroi et la volonté d'inscrire les interventions dans une perspective durable

Les partenaires des FSL notent la dégradation de la situation des ménages. De plus en plus de familles sont en grande difficulté pour de multiples raisons : manque de ressources, accidents de la vie, loyers trop élevés, défaut d'autonomie, problèmes de santé, surendettement... De fait, les ménages aidés au maintien sont, au niveau national, des ménages modestes ou très modestes (seuls 19% des ménages aidés sont en emploi).

La relative stabilité des demandes, dans un contexte de hausse des situations d'impayés, laisse penser **qu'une part croissante de ménages semble échapper aux aides au maintien.**

En terme de récurrence, la plupart des départements n'identifient que **peu de ménages aidés de façon récurrente par une aide au maintien** (moins de 10%). Mais cette situation est essentiellement due aux règlements intérieurs des FSL qui limitent la répétition des recours dans le temps.

La restriction de la demande s'explique fortement par le **resserrement des conditions d'accès aux aides**. Au-delà des conditions générales d'éligibilité au FSL qui sont souvent les mêmes que pour les aides à l'accès (c'est-à-dire avec une grande variation entre les départements mais souvent des plafonds de ressources proches des minima sociaux, des taux d'effort maximum entre 30 et 40%, la décence du logement, etc.), des conditions d'octroi directement liées à la dette et à sa gestion sont définies dans les règlements intérieurs :

- **La reprise du paiement du loyer** : les règlements FSL exigent des reprises de paiement de loyer depuis généralement 3 mois pour intervenir. Plusieurs départements modulent la durée de reprise en fonction du montant de la dette : plus la dette est élevée plus la durée exigée de reprise du paiement est élevée. On constate globalement un allongement des périodes de

reprise de paiement exigées. Il s'agit là du motif principal de refus des aides au maintien. La dernière modification du règlement intérieur de Seine St Denis (en 2013) est à cet égard emblématique. Afin d'éviter les situations de ré-endettement rapides, un principe a été posé: plus la durée de l'endettement et le montant de la dette sont élevés plus la durée de reprise des paiements est longue). Cette condition exigée peut toutefois fragiliser des ménages qui conservent un impayé par rapport à leur bailleur.

- **Le montant de la dette** : Les règlements des FSL fixent des montants minimum et maximum de dette pour bénéficier d'une aide, ils varient d'au moins 1 à 10 selon les départements (de 600 € à 6 100€ parmi les règlements intérieurs analysés). Ces plafonds sont souvent indicatifs et peuvent être dépassés au regard de l'analyse des situations des ménages (notamment pour permettre des mutations dans le parc social). Certains départements fixent des planchers de dette: la dette doit être supérieure à une certaine somme ou à 2 ou 3 mois de loyer.
- **L'ancienneté de l'impayé** : généralement prise en compte des sommes dues au cours des 12 derniers mois, parfois moins.
- **La mise en place d'un plan d'apurement** est parfois exigée.
- **La sollicitation préalable des autres dispositifs** visant à la résorption des dettes (intervention subsidiaire du FSL) : prouver une absence de garant ou l'insolvabilité du garant.

D'autres exigences moins courantes sont signalées par les départements : projet de maintien dans les lieux obligatoire, renonciation par le bailleur privé à une partie de sa dette.

Plusieurs départements soulignent que la stabilité des demandes d'aide au maintien n'est pas forcément due à un « durcissement » des conditions d'accès à l'aide. Il y aurait ainsi une forte part de **non recours** qui s'expliquerait notamment par un problème de représentation du travail social qui limite les ménages dans l'expression de la demande.

### Des niveaux d'aide variables d'un département à l'autre

L'aide moyenne au maintien s'élève à 896€ en 2010. Les **montants maximum de l'aide accordée varient fortement d'un département à l'autre**, par exemple : 600€ dans la Haute-Vienne, 800€ dans les Deux-Sèvres, 1000€ dans le Lot-et-Garonne, 2000€ dans l'Ain, 3000€ dans la Sarthe, 3 600 € en Haute-Savoie, 4000€ dans le Calvados, 5000€ dans la Somme, 5400€ dans les Alpes-Maritimes, 6100€ dans l'Essonne. Le plafond d'aide est parfois exprimé en nombre de mois de loyer.

#### Analyse du taux de diffusion des aides au maintien

Différents profils de FSL se dégagent en ce qui concerne l'équilibre entre le nombre de ménages aidés au maintien et le montant moyen des aides :

- 27 départements aident un grand nombre de ménages avec des aides faibles
- 25 font le choix inverse d'un nombre réduit de ménage bénéficiant d'aides plus importantes
- 24 départements accordent des aides réduites à un petit nombre de ménages
- 7 départements accordent des aides importantes à de nombreux ménages

*Source : Enquête nationale FSL, DGALN/DHUP consolidée par enquête Ville et Habitat, Année 2010*

Les aides au maintien interviennent **majoritairement en début de procédure** : commandement de payer et assignation. Les demandes au FSL parviennent majoritairement au moment où la dette est inférieure à 1000€ voire 2000€. Pour les 2/3 des départements ayant répondu à l'enquête, l'apport du FSL apure souvent ou très souvent la dette locative.

De nombreux acteurs déplorent les disparités départementales et le décalage entre les besoins et les aides attribuées. Même si les acquis de la décentralisation permettent une adaptation aux diversités des besoins locaux, plusieurs partenaires dont la Fondation Abbé Pierre pose la question d'un « *socle commun minimal* » à exiger et de « *la sanctuarisation* » des aides au maintien.

### 3.2.2. Une aide plus fortement sollicitée dans le parc social que dans le parc privé

En 2010, les aides au maintien sont majoritairement accordées à des ménages **en parc social (54%) contre 25% dans le parc privé et 21% de logements non renseignés**. Les bailleurs sociaux apparaissent plus réactifs et mieux organisés pour le traitement social des impayés et donc la sollicitation du FSL. « *Le FSL est mieux connu des bailleurs sociaux alors que le parc privé est très éclaté* » (Conseil Général du Nord).

#### Au niveau du parc social

Les **différences d'organisation des bailleurs sociaux** sont assez importantes : réaction plus ou moins rapide, intervention sociale en interne, sollicitation systématique de la garantie ou travail en amont pour mettre en place un apurement, etc.

Par exemple, dans le Rhône, la plupart des bailleurs sociaux ont des équipes sociales et ont développé des procédures d'intervention dès la constitution de l'impayé. L'effet des aides au maintien du FSL est fort notamment pour les ménages qui ne sont pas forcément les plus modestes (par exemple des locataires en PLS non éligibles à l'APL). L'intérêt de la mobilisation du FSL est notamment d'introduire un tiers entre le bailleur et le locataire pour rechercher les solutions.

L'aide au maintien n'a de sens que si elle permet le maintien effectif du ménage ; ce positionnement implique que chacun participe à la prise en compte de la situation du ménage et à la recherche d'une réponse plus adéquate, en particulier prendre en compte du taux d'effort et faciliter les mutations quand c'est possible tout en travaillant sur l'ancienne dette.

#### Au niveau du parc privé

Les bailleurs privés sont souvent **moins enclins à accepter le rétablissement de la situation via le FSL** (de plus en plus souvent, s'amorce un travail de communication avec les CAF vis-à-vis des bailleurs privés). Les taux d'effort constatés dans le privé excluent de fait de nombreux locataires du dispositif. Certains bailleurs privés hésitent à « alerter » la CAF sur le non paiement des loyers de peur de se voir privés du « tiers payant », le risque étant que le FSL ne puisse plus intervenir car la dette est trop élevée.

En ce qui concerne le parc privé, la FNAIM observe que le quart des logements loués dans le parc privé bénéficie d'une GLI (garantie des loyers impayés) et que **l'intervention des assurances privées en cas d'impayé empêche quasiment toute négociation** et mise en place d'une procédure

d'apurement pour permettre le maintien dans les lieux. Certains bailleurs sont d'ailleurs remboursés par leur assurance mais n'en informent pas le juge qui prononce la résiliation du bail. Les administrateurs de biens ont par ailleurs une obligation légale en terme de responsabilité civile afin d'engager le plus rapidement possible une action contre les locataires défaillants, ce qui ne les incite pas à mettre en place des approches préventives.

Toutefois, les petits bailleurs privés peuvent être **favorables à une négociation** avec leurs locataires en situations d'impayés et celle-ci est facilitée par la **médiation d'une association ou d'un travailleur social** pour réinstaurer une relation de confiance. Le département de Paris réfléchit actuellement à un travail dans ce sens au sein de la charte de prévention des expulsions.

#### La nécessité d'obtenir l'accord du propriétaire

Dans les faits, aujourd'hui beaucoup de départements continuent **d'exiger de la part du bailleur un engagement à suspendre la procédure d'expulsion** en cas d'aide du FSL ou l'adoption d'un protocole prévoyant la signature d'un nouveau bail en cas de résiliation. Le FSL reste une aide à destination des locataires, il faut leur permettre de se maintenir dans le logement, même quand leur bailleur ne le souhaite pas. Le département de Paris signale ainsi que l'aide au maintien peut jouer un effet déclencheur: malgré le refus initial du bailleur de négocier, le déclenchement effectif de l'aide permet d'ouvrir une négociation, il peut aussi influencer la décision du juge dans un sens plus favorable au locataire.

La loi ALUR **interdit désormais d'exiger l'accord du bailleur** pour le versement d'une aide FSL. Cette modalité pose la question de la pertinence du FSL si le bailleur n'arrête pas la procédure d'expulsion. Dans l'hypothèse où le locataire a saisi le FSL après la résiliation du bail par décision de justice, le FSL pourrait accorder une aide alors même qu'il n'y aurait pas maintien dans les lieux *in fine* ? L'aide aurait alors vocation à faciliter le relogement en apurant la dette.

### 3.2.3. L'articulation avec l'ensemble des dispositifs locaux de prévention des expulsions

La plus-value du FSL dépend de la qualité des dispositifs partenariaux sur les territoires. En effet, **l'efficacité de l'aide au maintien est à rapporter au fonctionnement des circuits de prévention des expulsions et à leur coordination** dans le cadre des chartes de prévention : Ccapex, commissions locales, pratiques des CAF, formalisation du partenariat avec les bailleurs sociaux... Selon les départements, la prévention des expulsions est plus ou moins formalisée et partenariale, dès lors la plus-value du FSL (au service de cette action) varie fortement d'un département à l'autre. Les acteurs rencontrés insistent sur la notion de « chaîne de traitement des impayés », le FSL n'est qu'un des éléments dans cette chaîne.

#### Importance de l'information et du lien aux ménages

Parmi les éléments primordiaux, est mise en avant la diffusion d'une **information fiable** auprès des locataires et des bailleurs. A ce titre, nombreux sont les partenaires des FSL qui animent des forums, des formations à destination de professionnels (agents immobiliers, huissiers, juges).

Par ailleurs, **l'intervention en amont** demeure une clef de l'efficacité de la prévention : il faut chercher à intervenir le plus tôt possible, dès le premier impayé. La difficulté est souvent une mauvaise connaissance des situations des ménages menacés d'expulsion. Il existe parfois une difficulté à mobiliser les travailleurs sociaux de secteur dans le cadre de leurs missions de droit commun. L'enjeu étant « **d'aller vers** » le ménage, des FSL participent au financement de diagnostics ou enquêtes sociales.

### Coordination avec les Ccapex

Le FSL est perçu comme un outil de prévention des expulsions mais l'articulation avec la Ccapex reste globalement complexe. Les **relations FSL/Ccapex sont plus ou moins poussées** selon le degré de formalisation de la Ccapex et son positionnement (coordination des acteurs ou traitement de dossiers individuels). Certains FSL sont très actifs au sein des Ccapex (analyse préalable des dossiers traités en commission...), d'autres n'y participent pas considérant que la Ccapex intervient trop tard et sur des dossiers trop complexes où le FSL ne peut plus être activé. L'intérêt du croisement réside principalement dans l'alimentation mutuelle de la connaissance sur les situations des ménages et la définition d'objectifs communs.

La loi ALUR donne un **nouveau rôle aux Ccapex** en réponse à la disparité actuelle des pratiques sur les territoires et à la relative inefficacité de certaines d'entre elles. La mission de ces « nouvelles » CCcapex est double : animation et coordination des chartes de prévention d'une part, traitement individuel de l'ensemble des dossiers de l'autre (à des échelles départementales ou plus locales). Dans le fonctionnement actuel du FSL sur de nombreux territoires, le dispositif d'aide au maintien est déjà fortement articulé avec l'intervention des autres partenaires dans le cadre des chartes de prévention : organisation du réseau de signalement, mise en commun des informations sur le ménage. Avec l'évolution des Ccapex, la question de l'échange d'information et du suivi des décisions sera d'autant plus centrale. Le décret à paraître au 1<sup>er</sup> trimestre 2015 précisera ces éléments et un guide méthodologique sera diffusé. Des questions concernant les moyens permettant de traiter les dossiers et de conserver une approche qualitative subsistent.

#### **Le rôle du FSL dans la prévention des expulsions locatives, le point de vue de la CAF du Morbihan**

La CAF du Morbihan, dont le rôle est renforcé sur la gestion des impayés, recherche une corrélation plus forte entre sa contribution financière au FSL et l'impact sur les situations des ménages. Elle a proposé qu'une étude soit menée avec le Conseil Général pour mieux comprendre et agir sur le dispositif FSL selon trois axes : l'accès au dispositif, la traçabilité des décisions, le fléchage de davantage de moyens.

L'analyse à partir d'un échantillon de situations de personnes en impayés a mis en évidence qu'il fallait mieux travailler en amont sur l'accès aux droits légaux. La CAF a constaté que tous les droits des ménages n'étaient pas ouverts. Après activation de ceux-ci, l'augmentation des ressources était d'en moyenne 200 € par mois.

De façon générale, l'enquête souligne que les bailleurs privés sont peu au fait des dispositifs de prévention des impayés et des expulsions (tiers-payant, FSL...).

Il ressort aussi la nécessité de mieux coordonner l'intervention des acteurs et dispositifs, et en particulier entre la CAF et le FSL.

La CAF souligne également que le fait de devoir attendre que l'impayé soit constitué juridiquement n'est pas préventif. Le délai d'intervention est trop long, la dette s'accroît, alors même que le montant octroyé *in fine* par le FSL ne permettra pas de résorber la dette. « *Il faudrait pouvoir intervenir dès 150-200 € d'impayés.* »

*Certes, cela implique une augmentation du nombre de dossiers mais ça éviterait que les situations ne s'enkystent. Que la personne ait repris le paiement du loyer pendant 2 mois, ça aussi c'est contraire à une intervention anticipée. Au titre de la prévention, il faudrait pouvoir prendre en compte des situations en amont de la dette, par exemple en cas de maladie ou licenciement ».*

La CAF note que le fait d'avoir bénéficié du FSL au titre d'une aide à l'accès exclut le ménage du bénéfice d'une aide au maintien pendant 24 mois. *« Le ménage se retrouve seul au risque d'une suspension de l'aide au logement. Il faut lever ce verrou. C'est un paradoxe, les aides à l'accès fragilisent le parcours logement dans la durée ».* Une enquête auprès de 350 travailleurs sociaux du département (avec un taux de réponse de 50%) a fait remonter que les conditions du règlement intérieur étaient jugées trop restrictives, des dossiers ne sont pas constitués car non éligibles.

Ouvrir les critères impliquera une hausse des dépenses. Mais *« le risque sinon c'est de voir disparaître la ligne impayés et d'avoir plus d'expulsions. »*

### 3.2.4. Complémentarité d'intervention entre aides financières et accompagnement social

D'après l'enquête réalisée auprès des départements, quand l'aide au maintien intervient lors de la procédure d'expulsion, c'est majoritairement en début de procédure : commandement de payer et assignation. Les demandes au FSL parviennent majoritairement au moment où la dette est inférieure à 1000€ voire 2000€. Pour les 2/3 des départements ayant répondu, l'apport du FSL apure souvent ou très souvent la dette locative. Dans 21 départements (sur 33), l'apurement de la dette grâce à l'aide du FSL est recherché. Au contraire dans 15 départements (sur 29), c'est de manière volontaire que l'aide du FSL ne doit pas permettre un apurement complet de la dette.

L'efficacité des aides FSL au maintien est donc **très liée au moment de l'intervention et à la situation du ménage** : impayé accidentel ou structurel, parc privé ou parc public... Cette diversité de situations empêche toute automaticité dans la mise en œuvre des aides et rend nécessaire leur articulation avec d'autres types d'interventions. Outil financier qui sert à stabiliser les situations des familles *« qui ont des difficultés à payer une dette mais qui peuvent reprendre le paiement du loyer »*, le FSL est également un outil d'accompagnement social dans une démarche plus globale d'insertion par le logement.

Entre une **logique d'intervention sur des dettes naissantes mobilisant avant tout le levier financier** et une **logique d'intervention sur des dettes importantes articulant aides financières et accompagnement social**, de nombreux FSL ont aujourd'hui des difficultés à assurer un positionnement optimum prenant en compte l'une ou l'autre ou les deux de ces logiques.

#### Intervention sur les dettes naissantes

Pour les dettes naissantes, l'aide financière seule peut avoir un **rôle préventif** important et être suffisante. Le FSL permet d'assainir la situation sur des dettes généralement inférieures à 1 000 €.

Certains départements portent une attention très soutenue aux ménages qui font une première demande d'aide, qui ont réalisé l'ensemble des démarches permettant l'ouverture des aides de droit commun, dont le budget est normalement équilibré et dont les **difficultés de paiement sont passagères**. Le Conseil Général du Cher envisage ainsi le FSL comme *« un coup de pouce »* qui vient soutenir ponctuellement le budget d'un ménage.

Dans l'idée d'intervenir le plus en amont possible, certains FSL (c'est le cas de l'Ardèche par exemple) proposent une aide pour des **dettes non encore constituées** dès lors qu'il y a certitude de l'incapacité du ménage à honorer la créance à venir.

### Intervention sur les dettes importantes

De façon complémentaire à l'aide financière ponctuelle pour éviter le basculement de la situation, certains FSL – dont celui des Ardennes - couple une **aide financière avec un accompagnement social pour des situations plus complexes**. « *Si la famille adhère, le travailleur social analyse la situation avant de signer un contrat d'objectifs, c'est sur cette base que la commission donne son accord. Dans ce cas, on est sur des montants (de dettes et d'aides) beaucoup plus importants* » (Conseil Général des Ardennes).

On retrouve l'articulation de ces deux logiques complémentaires au sein du FSL de Paris :

- **Pour les petites dettes, les décisions sont prises dans le cadre de la procédure d'urgence** (commissions déconcentrées). Cette pratique est mise en avant positivement, permettant de rétablir rapidement des situations plutôt que d'attendre obligatoirement que la dette soit constituée de façon importante.
- **Pour les dettes plus importantes, les décisions sont prises en commission**, ce qui permet à partir d'une analyse de la situation (importance de l'évaluation sociale) de proposer la réponse la plus adaptée : montant de l'aide et arbitrage prêt/subvention, prise en compte des informations de la CAF sur les allocations logement (montant du rappel, etc.), analyse juridique le cas échéant (l'ADIL est beaucoup sollicitée sur des questions relatives à des révisions de loyer et rappels de charges, à des congés, etc.), etc.

D'une façon générale, pour les dettes importantes, les acteurs rencontrés soulignent la nécessaire articulation entre aides financières et accompagnement social lié au logement. Généralement, l'impayé de loyer est la « partie visible de l'iceberg », il faut que les travailleurs sociaux cherchent avec le ménage à **identifier ce qui a généré la dette de loyer**. Malgré ce constat relativement partagé, l'approche est souvent uniquement financière et prend insuffisamment en compte la situation globale du ménage.

Les ménages avec des dettes importantes interrogent également les situations pour lesquelles l'intervention du FSL reste pertinente. « *Quand la dette est très élevée, ce n'est pas au FSL d'y répondre* » (Conseil Général du Calvados). La question est alors celle de la coordination avec la **commission de surendettement** et la mise en œuvre d'une procédure de rétablissement personnel.

### L'ASLL maintien

L'apport des mesures d'ASLL maintien apparaît tout à fait **complémentaire de l'aide financière** pour les ménages en impayés de loyer : « *face à un risque d'expulsion, la plus-value du FSL est dans l'accompagnement social plus que dans l'aide financière* » (Conseil Général de Seine-Saint-Denis), « *il n'y a pas d'intérêt à rembourser une dette pour qu'elle se reconstitue derrière* » (Conseil Général de la Marne).

Toutefois, plusieurs partenaires soulignent que ce n'est pas parce qu'il y a un impayé qu'il y a un besoin automatique d'accompagnement social. A l'inverse, pour certaines situations, l'ASLL ne suffit pas toujours par rapport à la complexité des problématiques. De plus, la difficulté d'adhésion des ménages à l'ASLL est souvent présentée comme un frein.

L'évaluation sociale en amont doit permettre de **préciser le besoin d'accompagnement et l'orientation éventuelle vers d'autres dispositifs** (aide éducative budgétaire, mesure d'accompagnement social personnalisé, etc.). Pour les bailleurs sociaux, ceci interroge plus globalement les modalités d'accompagnement des ménages, parfois même dès l'entrée dans le logement quand une fragilité est repérée.

### 3.3. Le cas des copropriétaires occupants : des difficultés connues mais un faible niveau d'intervention

Quand leur immeuble fait l'objet d'un plan de sauvegarde ou est situé dans un périmètre d'OPAH, les copropriétaires qui éprouvent des difficultés à payer leurs charges (entretiens et travaux, emprunts) peuvent solliciter une aide du FSL. Cette **aide obligatoire depuis 2000** ne figure pourtant pas dans tous les règlements intérieurs.

La question spécifique des PDS et OPAH copropriété ne concerne qu'un certain nombre de territoires et quand le dispositif FSL est mis en place, le nombre d'aides effectives est **souvent très réduit** : lourdeur de l'accompagnement nécessaire pour aboutir à la mobilisation des aides et décalage entre les niveaux de difficulté et les plafonds du FSL ou les exigences de reprise de paiement, etc. Privilégiant une approche individuelle, l'intervention du FSL apparaît en décalage puisque le redressement d'une copropriété nécessite un ensemble d'interventions (gestion, travaux...) à une échelle plus large. **Les enjeux dépassent largement le FSL, très peu articulé aux dispositifs d'amélioration de l'habitat.**

#### 3.3.1. Les aides financières aux copropriétaires occupants

La loi SRU du 13 décembre 2000 a rendu obligatoire l'ouverture du FSL aux propriétaires occupants remplissant les conditions de l'article 1er de la loi du 31 mai 1990 (les plafonds de ressources sont généralement ceux des aides au maintien dans les lieux pour les locataires) et dont la copropriété est inscrite dans un dispositif opérationnel de traitement des copropriétés en difficulté, c'est-à-dire lorsqu'elle fait l'objet d'un "**Plan de Sauvegarde**". Les aides du FSL peuvent également, de façon facultative, être ouvertes dans les copropriétés faisant l'objet d'une "**OPAH Copropriétés**". Enfin, certains règlements intérieurs rendent également éligibles des **copropriétés situées en ZUS**<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Ces règlements intérieurs traduisent ainsi une disposition de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, disposition qui a été ensuite abrogée par la loi SRU du 13 décembre 2000.

Les aides concernées visent à assurer le maintien dans les lieux par la **participation aux paiements des charges collectives et/ou des impayés d'emprunt**.

Soulignons par ailleurs que les (co)propriétaires occupants (toutes copropriétés) peuvent avoir accès à des **mesures d'ASLL** et aux **aides aux fluides** des FSL (en théorie, cela peut même inclure la part « énergie » et « eau » des charges de copropriété).

#### Chiffres clés

- Moins de 1% du total des dépenses sur la période 2005-2010
- +150% entre 2005 et 2010
- Environ 483 000 € en 2010
- 371 ménages aidés en 2010

En 2010, ce sont 18 départements qui ont été concernés (371 ménages aidés), dont plus de la moitié avec moins de 10 aides accordées, pour un montant total de 483 000 €.

Les chiffres, quoique modestes, sont en augmentation (+150% de montant d'aides entre 2005 et 2010) et on peut faire l'hypothèse qu'ils ont encore augmenté jusqu'à aujourd'hui avec le développement des dispositifs opérationnels de traitement des copropriétés en difficulté.

### 3.3.2. Un enjeu qui s'affirme

Malgré les faibles volumes engagés, les partenaires rencontrés **confirment l'enjeu de répondre aux situations des copropriétaires occupants**, dans le cadre des dispositifs opérationnels (plans de sauvegarde, Opah) mais aussi plus largement. Au regard des **contraintes budgétaires** fortes qui pèsent déjà sur les FSL, aucun Conseil Général ne semble cependant prêt à en faire un axe majeur de développement.

#### Des aides peu adaptées à la situation spécifique des copropriétés en difficulté

Le Conseil Général de Seine-Saint-Denis soulève des difficultés structurelles propres à ce type d'aide :

- **Peu de ménages entrent dans les critères** en terme de limitation de la dette et de nombre de mois de reprise du paiement des charges
- **Quand une copropriété est éligible au FSL, le temps d'accompagnement des propriétaires est long** pour l'opérateur avant d'être en position de solliciter le FSL
- **Des difficultés à intégrer l'approche collective** du traitement des copropriétés dans la logique d'intervention du FSL plus « individuelle » et tournée vers les locataires
- **Le manque de lien entre le FSL et le pilotage stratégique des plans de sauvegarde**, et donc l'absence de visibilité sur les effets de l'intervention du FSL

Pour accompagner à la hauteur des besoins le redressement des copropriétés via le FSL, il faudrait fortement repenser le dispositif et l'adapter, en particulier renforcer les articulations avec les autres leviers d'action (travaux, etc.) et l'intervention des opérateurs.

#### Autres situations de propriétaires occupants

Au-delà des copropriétaires concernés par un dispositif opérationnel de rétablissement de copropriétés en difficulté, la question des propriétaires occupants est une préoccupation qui s'affirme. La DASES de Paris s'inquiète ainsi des difficultés des copropriétaires occupants, en

**particulier des personnes âgées avec de petites retraites.** En Seine-Maritime, l'évaluation du PDALPD a mis en évidence l'augmentation du nombre de **propriétaires occupants vivant dans des conditions indignes.**

**L'exemple du Bas-Rhin**

Il y a peu de dispositifs de redressement des copropriétés au sein du département où la question n'est pas majeure. Le FSL intervient néanmoins en lien avec ses obligations légales au sein des plans de sauvegarde en appui au paiement de charges de copropriété. Par ailleurs, comme dans d'autres approches, l'accompagnement social a été privilégié aux aides directes : financement d'un accompagnement social spécifique dans le cadre d'un plan de sauvegarde à Sélestat (24 000 € par an pendant 5 ans). La ville de Strasbourg a demandé au Conseil général d'intervenir sur les copropriétés en secteur de rénovation urbaine mais financièrement une intervention globale n'est pas possible à ce jour. Par ailleurs, les propriétaires contraints de vendre leur logement sont un public prioritaire de l'accord collectif départemental.

## 4. Les FSL face au défi de la lutte contre la précarité énergétique

**Les aides à l'énergie, devenues en 2009 le premier poste de dépenses des FSL au niveau national,** apparaissent comme un enjeu central pour l'avenir du dispositif. Depuis la fusion au 1er janvier 2005 du FSL, des Fonds Energie Eau et des fonds Téléphone, on observe sur la quasi totalité des territoires une hausse des demandes, des aides accordées et des montant moyens d'aides.

Au delà des volumes financiers engagés, ces constats interpellent la logique d'intervention des FSL renforçant son image de « **guichet social** » : dans un contexte de hausse de la précarité et de hausse du coût de l'énergie, les aides au paiement des impayés d'énergie permettent de soutenir à court terme les ménages en difficulté sans toutefois être en capacité d'apporter une réponse viable dans la durée.

**De nombreux FSL se sont trouvés déstabilisés** par ces évolutions et cherchent aujourd'hui à en réduire l'impact en faisant évoluer les conditions et modalités d'octroi des aides et/ou en intervenant dans une logique plus préventive (actions pour la maîtrise des énergies, articulation avec des dispositifs visant à réaliser des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements, etc.).

Il en ressort une **accentuation des écarts** dans le fonctionnement des FSL sur le volet énergie, renforçant le caractère hétérogène des règlements intérieurs et des pratiques, avec des phénomènes importants de report des dispositifs les uns par rapport aux autres (ex. vis-à-vis des aides facultatives des CCAS, des Caf, etc.).

Dans un **contexte d'ouverture des marchés de l'énergie à la concurrence et d'évolutions des tarifs sociaux**, ces constats interrogent également la place des fournisseurs d'énergie dans les FSL. Dans la pratique, seuls les fournisseurs historiques - EDF et GDF - contribuent au financement des FSL, et ce de façon non homogène. Ce questionnement intervient aussi dans le contexte des évolutions proposées par la loi de transition énergétique (évolution ou disparition des tarifs sociaux, mise en place des « chèques énergie »). Comment faire en sorte que le FSL garde son caractère d'aide ponctuelle et exceptionnelle adaptée à la situation d'un ménage, quelle articulation avec les autres dispositifs de type tarifs sociaux ou chèque énergie ?

## 4.1. Des aides inscrites dans une logique de secours financier

### 4.1.1. Les aides au paiement des fournitures d'énergie

Un poste de dépenses en forte augmentation à la convergence d'une hausse des demandes et des montants moyens d'aides

En hausse dans la plupart des départements, les aides au paiement de fourniture d'énergie sont **devenues depuis 2009 le principal poste de dépenses des FSL** (+56% de 2005 à 2010) et représentent en 2010 un quart des dépenses totales.

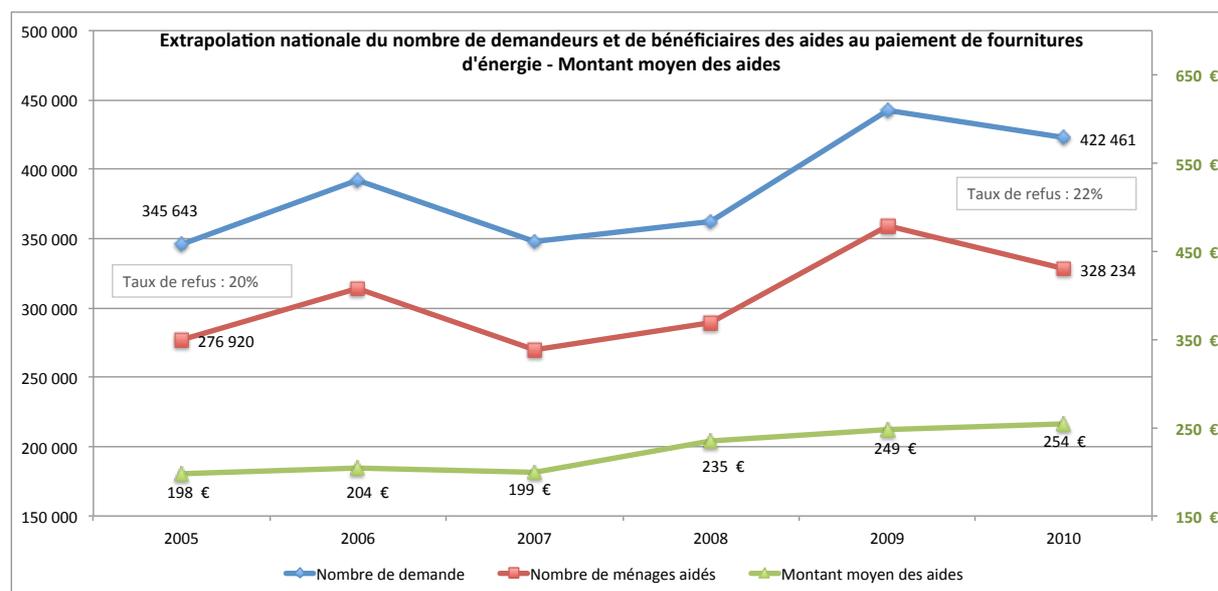
En 2013, pour certains des FSL étudiés, les aides énergie constituent **plus de 30% de l'ensemble des dépenses et plus de 50% du montant total des aides directes aux ménages**.

Sur la période 2005-2010, les **demandes et les aides accordées sont en hausse**: +22% de demandes, et +19% de ménages bénéficiaires. Le taux de refus des aides reste stable autour de 20%.

#### Chiffres clés

- 21% du total des dépenses sur la période 2005-2010
- +56% entre 2005 et 2010
- 83 millions d'€ en 2010
- Environ 328 000 ménages aidés en 2010, soit plus de 50% des ménages aidés financièrement
- Aide d'un montant moyen de 254 € en 2010

La **moyenne d'aide accordée** par ménage s'élève sur la période à 223€. Elle augmente constamment de 2005 à 2010 passant de 198 à 254€ (+28%).



Source : Enquête nationale FSL, DGALN/DHUP consolidée par enquête Ville et Habitat

### Une précarité énergétique aux multiples facteurs

La forte augmentation des aides « énergie » trouve son origine dans les facteurs multiples de la précarité énergétique, à la convergence :

- **de difficultés budgétaires** liées à la forte hausse des dépenses d'énergie dans les budgets des ménages : + 32% entre 2000 et 2010 pour le budget annuel d'électricité et de chauffage

(Source : Institut national de la consommation) ; hausse des coûts de l'énergie entre 2006 et 2012 de +14 à +46 % selon l'énergie considérée (Source : ONPES)

- **et de problématiques énergétiques à proprement parler** : surconsommation, appareils ménagers non performants, logements qui sont des « passoires thermiques », etc.

#### Les interactions entre les aides énergie et les aides logement

L'intégration des « aides énergie » aux FSL en 2005 marque une évolution importante dans la prise en compte globale des problématiques de logement. Dans l'esprit des rédacteurs de la loi du 13 août 2014 qui, à l'occasion du transfert des FSL, a élargi les compétences des FSL à celle des fonds eau, énergie et téléphone, il s'agissait bien de faire « **un guichet unique** ».

Mais, dans la pratique, alors que certains FSL affirment la contribution des « aides énergie » au maintien dans le logement, la plupart sont restés dans la **juxtaposition d'aides financières distinctes**. On constate même parfois des circuits de traitement des dossiers complètement séparés. Par exemple, dans le Morbihan où la gestion des aides énergie est confiée aux CCAS sur la base de conventions avec les communes, ou bien encore à Paris où les aides sont gérées par le Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris.

Globalement, les interactions entre les différentes aides sont toutefois très fortes du fait de **l'impact budgétaire des « aides énergie »** : la forte hausse constatée sur ce poste de dépenses a pu amener à chercher à en limiter le poids (évolutions des règlements intérieurs) mais a pu aussi se traduire par des ré-équilibrages entre les aides au détriment des autres.

#### 4.1.2. Un champ de bénéficiaires qui varie selon les FSL

##### Un ciblage très social

Les FSL font face à un nombre toujours plus important de demandes. De 2005 à 2010, les aides au paiement de fournitures d'énergie ont concerné 306 200 ménages aidés chaque année pour 385 400 demandeurs, d'après l'extrapolation nationale des résultats départementaux. Les plafonds de ressources sont généralement les mêmes que pour les aides au maintien mais sont aussi souvent moindres traduisant une volonté de **ciblage très social de l'aide**. On retrouve par exemple cette situation à Paris et dans le Nord.

##### Des conditions d'octroi assez complexes...

Les conditions d'octroi des aides apparaissent globalement assez complexes et peu homogènes :

- **aides calculées sur la base d'un pourcentage de la facture et/ou montant plafond** ; parfois des plafonds d'aides qui varient suivant le niveau de ressources ou la taille du logement
- **période prise en compte**
- **avec ou non participation du ménage à une certaine hauteur**
- **existence ou non d'une aide préventive** (avant même la constitution de l'impayé)

### ... et qui évoluent

La hausse des dépenses d'énergie est un phénomène largement observé pour la grande majorité des départements. Au delà de la hausse globale sur la période, dans le détail - département par département -, on observe souvent des **évolutions en dents de scie** : généralement, après une forte hausse (subie du fait de la hausse des demandes), une forte baisse, puis un éventuel rééquilibrage. La baisse ne s'explique pas tant par la disparition du besoin que par l'évolution des conditions d'octroi. Face aux risques financiers pour les FSL, les départements ont eu la volonté de contenir les dépenses. Ceci a parfois même eu pour conséquence de faire baisser plus drastiquement les dépenses que prévu (source des demandes tarie, demandes qui se reportent sur d'autres fonds. ex. secours des CCAS, au titre de l'ASE, etc.).

Le cas du FSL de l'Essonne est illustratif de ces évolutions. En 2013, sur 5 358 demandes examinées, 4 560 ont reçu une décision favorable pour un montant total de plus d'un million d'€. Tant le nombre d'aides que leur montant moyen (221 €) sont en augmentation. Cette forte augmentation fait suite à la décision du conseil d'administration du GIP d'assouplir le dispositif au 1er janvier 2013 avec prise en compte du solde de la dette et non de la dernière facture. La période précédente avait au contraire été marquée par une restriction des critères pour maintenir les dépenses mais qui avait généré une insatisfaction des travailleurs sociaux et des partenaires dans un contexte de hausse de la précarité énergétique.

### Des ménages exclus du bénéfice de l'aide

Selon les FSL, les bénéficiaires n'ont pas le même profil : certains FSL ne s'adressent **qu'aux locataires** et pas aux propriétaires occupants, d'autres FSL limitent leur intervention **aux abonnés des fournisseurs contribuant au FSL**, bien que cela ne soit pas légal. Ces choix sont principalement portés par des impératifs budgétaires et/ou la volonté d'inscrire l'aide financière dans un partenariat.

### Les sources d'énergies éligibles

Le fonctionnement des FSL pose également la question des différentes énergies éligibles : de nombreux FSL n'interviennent **que sur l'électricité et le gaz et pas sur l'ensemble des énergies** (bois, fioul...). Cette difficulté concerne plus largement les tarifs sociaux de l'énergie qui ne s'adressent qu'aux ménages disposant d'un abonnement. Il s'agit d'ailleurs d'un des éléments ayant participé au projet en cours de transformation des tarifs sociaux en chèques énergie.

### Des complémentarités à organiser

L'enquête précarité énergétique publiée par l'UNCCAS montre que les aides des CCAS viennent en complément des aides FSL (puisque le périmètre du FSL est restrictif et écarte un certain public), soit parce que les personnes ont déjà eu recours au FSL, soit parce que le fonds est épuisé... Les aides énergie constituent **30% des aides facultatives des CCAS** (augmentation en volume et en ménages aidés).

Les CCAS souhaitent continuer à intervenir à titre subsidiaire et mais renforcer davantage les liens avec les FSL : implication des CCAS dans les conventions CG/fournisseurs, harmonisation des FSL

(lisibilité et équité territoriale via les montants d'aides, les délais de traitement).

**Certaines CAF octroient des financements liés à la précarité énergétique** (c'est le cas de la CAF du Nord) et cherchent à développer la complémentarité avec le FSL (à la fois sur la solvabilisation et l'action sociale/accompagnement).

#### 4.1.3. Une interrogation partagée concernant l'impact des aides énergie sur la situation des ménages

##### Une massification du traitement des aides

L'intervention financière apparaît efficace quand l'impayé est la résultante d'un « accident de parcours », c'est-à-dire quand il est ponctuel (par exemple à la suite d'une régularisation de facture). Mais globalement, l'ensemble des partenaires rencontrés souligne que **l'effet levier de l'aide financière est limité**. Beaucoup de Conseils Généraux parlent de « *coups d'épée dans l'eau* » ou de « *puits sans fond* ». A la convergence de la faiblesse des ressources et de la hausse des coûts de l'énergie mais aussi des autres dépenses de logement, les budgets des ménages sont très contraints et l'aide financière s'inscrit dans une logique « de guichet ».

Par exemple, à Paris où les aides énergie sont gérées par le CASVP, « *comme la philosophie du FSL est d'intervenir sur du ponctuel, on se pose la question de la récurrence. Quand le ménage revient, on parle d'endettement persistant et on n'intervient plus. Mais, globalement, aujourd'hui, le CASVP fait une instruction administrative très circonscrite. Si on devait analyser les causes de l'impayé sur 17 000 situations par an, ça serait trop difficile. L'instruction ne peut pas être plus poussée pour des aides d'environ 200 €, il faut équilibrer entre les moyens mis dans l'instruction et l'aide* » (DASES de Paris).

De la même façon, pour le Conseil Général de Seine-Saint-Denis, les aides énergies sont aujourd'hui un dispositif « *qui a perdu son sens* ». Le poids des demandes explique cette évolution avec plus de 18 000 demandes et 15 000 ménages aidés en 2013. L'aide est accordée de façon assez automatique sans la dimension de prévention que l'on retrouve autour du maintien.

##### Enjeux de solvabilisation et de protection des ménages pauvres

De façon transversale, l'efficacité de l'aide est très dépendante des mesures devant faciliter l'accès de tous à l'énergie. **Le recours aux tarifs sociaux** vise à être de plus en plus systématique, mais de nombreux ménages y échappent encore. Par ailleurs, les lois Brottes et Cambon ont élargi les **mesures de protection des ménages en impayés** (d'octobre à mars, les fournisseurs ne peuvent plus procéder à l'interruption de la fourniture d'énergie pour non-paiement des factures). Cette réelle avancée pour les ménages vulnérables peut cependant avoir pour effet pervers une augmentation de la dette qui sera plus difficile à résorber.

Ces différents constats portent plusieurs interrogations pour l'avenir des FSL :

- **les modalités de mobilisation des tarifs sociaux de l'énergie, et l'impact de leurs évolutions futures (chèque énergie) ;**
- **les articulations avec les lois Brottes et Cambon, et les mesures de protection des ménages**

(coordination des acteurs pour empêcher les coupures et éviter que la dette ne s'accroisse) ;

- la prise en compte des cas complexes appelant une évaluation sociale et technique de la situation.

#### Des stratégies d'intervention différenciées

L'appui à la solvabilisation des ménages apparaît souvent insuffisant et interroge les acteurs sur les moyens de l'optimiser malgré tout. Schématiquement, deux types de stratégie d'intervention peuvent être mis en évidence :

- **Aider moins plus de ménages**, privilégier des aides annuelles quitte à encourager la récurrence des demandes, etc. Dans le cadre d'un traitement assez administratif des dossiers, il s'agit surtout de garder le lien avec les ménages, de faire jouer les aides (en interaction avec d'autres – ex. aides des CCAS) pour éviter un réel décrochage de la situation. Mais, cette logique exclut de fait la réponse à des situations d'endettement important. Et, l'efficacité de ce mode d'intervention, tout à fait palliatif, est de plus en plus remis en question dans un contexte de réduction budgétaire.
- **Aider mieux un nombre moins important de ménages**, proposer la mobilisation d'un montant d'aide plus important sur une période plus longue mais limiter très fortement voire interdire la récurrence, coordination avec une mesure d'accompagnement, etc. Il s'agit de privilégier une solution de long terme. Mais souvent, cette volonté demeure insuffisante au regard du déséquilibre structurel du budget des ménages pauvres et elles ne permettent pas toujours non plus de traiter les situations les plus difficiles.

#### L'exemple du Nord

La mobilisation des aides énergie dans le cadre du FSL du Nord est tout à fait illustrative des lignes de tension qui traversent le dispositif entre réponse ponctuelle à la précarité sociale et à l'urgence des situations d'une part, et volonté d'une intervention plus structurelle de lutte contre la précarité énergétique d'autre part.

Soulignons d'abord l'acuité de la problématique de la précarité énergétique dans le département. Et le constat sur lequel les partenaires rencontrés s'accordent d'une problématique globale du logement intégrant l'énergie. Si au départ, de 2005 à 2007, le Conseil Général a simplement repris les 4 règlements intérieurs pré existants en l'état, il s'est véritablement engagé dans une démarche de fonds unique à partir de 2007.

En relation à l'augmentation des dépenses énergie, le Conseil Général note que le nombre de demandes est relativement stable (en 2013, 15 103 ménages demandeurs et 6 597 ménages aidés), mais que le problème, c'est l'augmentation du montant moyen d'aides (pour l'électricité, montant moyen d'aide de 533 € en 2013 contre 368 € en 2008).

Le Conseil Général a fait le choix d'aider un nombre plus restreint de ménages mais avec des difficultés plus importantes (ciblage très social et volonté d'assurer le maintien dans le temps, ce qui se traduit par un taux de refus très important de l'ordre de 40% en 2013). Les montants d'aide sont importants (1200 € sur 5 ans au lieu antérieurement de 400 € sur 2 ans), « *si les personnes reviennent c'est qu'il y a autre chose* ». EDF souligne que le FSL du Nord est assez atypique du point de vue des montants moyens d'aides bien plus élevés que la moyenne nationale (220 €). Le fonctionnement du règlement intérieur limite de fait la récurrence, contrairement à des départements où l'on peut demander une aide chaque année.

Pour EDF, cette logique d'intervention (« *j'aide beaucoup et j'éponge* ») se heurte à la réalité des différents types de ménages et de stratégies, en particulier « *des familles qui connaissent très bien les circuits et savent*

*actionner les différentes aides » et des « familles qui de toute façon n'ont pas assez de ressources et/ou une mauvaise gestion ». Particulièrement dans la période actuelle, à partir du moment où des ménages rencontrent des difficultés chroniques dans le paiement des factures, l'important est plutôt de « pouvoir garder le contact au travers de l'aide financière, et éventuellement d'intervenir en complément sur des diagnostics énergie et des travaux. Certes, cela nécessite des moyens d'accompagnement » (EDF).*

## 4.2. Des FSL de plus en plus mobilisés sur des actions visant à réduire les dépenses énergétiques des ménages

Conscients des limites des aides financières aux ménages, de plus en plus de Conseils Généraux cherchent à **inscrire davantage les FSL dans un appui à la réduction des factures énergétiques, que ce soit au niveau des usages ou de la performance thermique du bâti**. Les FSL cherchent ainsi leur voie en matière de lutte contre la précarité énergétique entre une aide à la solvabilisation des ménages et un appui à la réduction des factures énergétiques. Tout comme les FSL ne sont pas capables à eux-seuls de pallier les faiblesses des dispositifs de solidarité nationale (minima sociaux, aides personnelles au logement, tarifs sociaux de l'énergie, etc.), les FSL s'attaquent à **un enjeu qui dépasse le champ de leurs seuls bénéficiaires** quand il s'agit de lutter contre la précarité énergétique. Pour autant, il existe une voie médiane mise en avant par plusieurs acteurs : **la fonction de repérage et d'identification des causes de la précarité énergétique des ménages sollicitant les FSL en vue de réponses adaptées mobilisant d'autres dispositifs**. Dans la pratique, les volontés affichées se heurtent cependant à plusieurs difficultés, en particulier :

- les conditions même de nombreux règlements intérieurs **limitent la récurrence des aides et donc l'identification des ménages** en situation récurrente d'impayés d'énergie ;
- les passerelles et articulations avec les autres dispositifs de lutte contre la précarité énergétique impliquent des **moyens d'ingénierie et d'intervention qui ne sont pas toujours assez développés** ;
- il existe souvent des « **maillons manquants** » (**petits travaux, équipements ménagers plus performants au niveau énergétique, etc.**) qui ne relèvent pas des outils traditionnels de l'amélioration de l'habitat.

Fondamentalement, est également interrogée la **place des travailleurs sociaux** dans la prise en compte des questions liées à l'habitat. Traditionnellement, peu enclins ou peu formés à se positionner sur la détection des pathologies liées au bâti, on note aujourd'hui un mouvement général d'appropriation plus forte de ces questions au regard de leur acuité.

### 4.2.1. Un accompagnement renforcé pour la maîtrise des énergies

Les actions mises en place par les Départements en matière de contribution des FSL à la lutte contre la précarité énergétique concernent principalement **l'accompagnement à la maîtrise des énergies**, notamment à travers des actions collectives (c'est le cas pour les 2/3 des départements ayant répondu à l'enquête).

De plus en plus, la maîtrise des énergies est **intégrée dans l'accompagnement social lié au logement** (le Bas-Rhin a y compris mis en place un ASLL spécifique sur l'énergie). De façon générale, les **travailleurs sociaux sont de plus en plus sensibilisés et formés** à cette question (par exemple, dans le Var et l'Hérault, le partenariat avec EDF intègre un volet de formation à destination des travailleurs sociaux).

Il existe aussi des interventions en direct des FSL sur des actions préventives : **financements de kits énergie, appartements pédagogiques ou éco appartements** (Var, Hérault, Morbihan, Marne..), etc.

Enfin, l'action des FSL s'inscrit **dans un partenariat plus large, notamment avec les CCAS** également interpellés sur cette problématique. Par exemple, dans le Var, le CCAS de Toulon anime un atelier sur la maîtrise des énergies ouvert au public FSL. Dans le Nord, les CCAS, qui instruisent les demandes FSL aux côtés des UTPAS (unités territoriales de prévention et d'action sociale), partagent cette volonté de tendre vers la prévention. L'UDCCAS du Nord note la multiplication dans les CCAS des ateliers collectifs portant sur la maîtrise des énergies (en partenariat avec EDF, avec CRESUS, etc.). Par ailleurs, les CCAS des grosses communes (Dunkerque, Lille, Villeneuve d'Ascq...) réalisent de plus en plus de visites à domicile permettant de constater l'état du logement (fuites, besoin de travaux...) et d'orienter le cas échéant vers des partenaires tels que les Pact.

Si pour les partenaires rencontrés, ces actions s'avèrent très utiles, il est toutefois très **difficile d'en mesurer les effets**, à moins de s'inscrire dans un suivi individualisé de long terme. Surtout, les FSL ont du mal à trouver leur place et leur plus-value spécifique dans un champ couvert par de nombreux acteurs (agences locales de l'énergie, etc.) et qui dépasse les seuls publics visés par les règlements intérieurs des FSL.

#### **L'exemple du Bas-Rhin**

Face à l'augmentation des aides énergie et à la perception d'une aide financière peu utile (aide au paiement mais qui ne règle en rien la situation), le choix a été fait de limiter fortement l'aide directe aux impayés d'énergie : délai de 24 mois entre deux aides, passage du plafond de l'aide de 500 à 250€.

Tout en limitant ce type d'aide, une approche préventive forte et innovante a été mise en place :

- ASLL précarité énergétique : dispositif mis en place il y a deux ans via des formations à destination des travailleurs sociaux. Il s'agit pour le travailleur social qui accompagne le ménage de comprendre l'origine des problèmes d'impayés (comportements, bâti...), d'accompagner le ménage dans une mensualisation, une demande d'aide financière énergie, de travailler avec le propriétaire, d'activer une demande de relogement, etc.
- Distribution d'un « kit précarité énergétique » financé par le FSL à destination des travailleurs sociaux et des ménages (des fiches, des économiseurs d'eau, des prises avec interrupteur, etc.)
- Aide à la mensualisation : paiement jusqu'à 50 % des factures mensualisées sur une période de deux ans dans un plafond de 250 € par an.

Ces approches ne rencontrent cependant qu'un succès mitigé :

- Aucune demande d'aide à la mensualisation reçue : les travailleurs sociaux estiment que 250 € sont insuffisants et que le dispositif est difficile à mettre en place (mensualisations difficiles dans le budget des ménages, relations tendues avec les fournisseurs d'énergie).
- Très peu de mise en place d'ASLL précarité énergétique : les ménages ne se saisissent pas de l'accompagnement proposé alors que l'expérimentation préalable à la mise en œuvre de ce dispositif avait donné des résultats très positifs (sur 15 familles accompagnées, 7 en ont tiré d'importants bénéfices en terme de baisse des consommations et 3 ont déménagé suite au diagnostic d'un logement trop peu performant énergétiquement).

L'une des raisons des difficultés de ces approches préventives pourrait être la multiplication des interventions et intervenants dans le domaine de la précarité énergétique. « *Les ménages sont sur sollicités par des professionnels de la précarité énergétique ou des entreprises du bâtiment... Ils s'y perdent. Dans ce domaine, on a sans doute surestimé les capacités d'adhésion des familles* » (Conseil Général du Bas-Rhin). Par ailleurs, l'articulation des interventions des professionnels du social et de l'habitat reste à construire.

#### **L'exemple de la Seine-Maritime**

De façon complémentaire à l'aide au paiement des factures, le Conseil Général s'est engagé dans des actions volontaristes : une soixantaine de travailleurs sociaux du département ont été formés sur la précarité énergétique pour mener des actions collectives (mallette pédagogique, etc.). Il existe aussi un fonds de travaux sur les petites dépenses locatives (joint, vitre cassée...), mais très peu sollicité, notamment car la liste des travaux finançables est restreinte et que les travailleurs sociaux ne s'en sont pas saisis. Des diagnostics de précarité énergétique ont également été mis en place mais avec un succès mitigé. L'objectif est aujourd'hui de mobiliser sur la problématique les travailleurs sociaux de l'ASLL en liant maintien et précarité énergétique : « *on prévoit d'avoir un temps dans l'accompagnement consacré à la précarité énergétique ; les actions collectives, c'est bien pour sensibiliser, mais après il faut aller au domicile, voir les ménages dans leur chez soi ; les travailleurs sociaux de secteur n'ont pas le temps, EDF n'a pas le droit, c'est donc à nous de le faire, c'est un apport nécessaire du FSL* » (Conseil Général de Seine-Maritime).

#### **4.2.2. L'amélioration de l'habitat**

Par ailleurs, il existe d'autres initiatives, plus rares, cherchant à inscrire le FSL dans le champ de l'amélioration de l'habitat sous l'angle soit du **repérage et de l'orientation vers les dispositifs d'amélioration de l'habitat** soit du **financement de petits travaux**, généralement en complément d'autres aides.

##### **Repérage et orientation vers les dispositifs d'amélioration de l'habitat**

De plus en plus, les travailleurs sociaux cherchent à repérer les causes de la précarité énergétique et à orienter vers les dispositifs ad hoc (Habiter Mieux, FATMEE<sup>14</sup>...). Toutefois, les FSL consacrent peu de moyens financiers sur **les diagnostics**. Certains FSL financent des bilans énergétiques (par exemple, l'Aveyron avec l'Adil, ou bien encore l'Eure-et-Loir). Dans les Pyrénées-Atlantiques, le Bureau d'Aide au Logement peut faire une visite technique sur la demande du travailleur social, de la commission FSL ou via l'instance d'observation et de suivi du PDALPD.

---

<sup>14</sup> Il s'est créé des Fonds d'Aides aux Travaux de Maîtrise de l'Énergie et d'Eau (FATMEE) dans environ une quinzaine de départements. Ces fonds destinés aux familles en situation d'impayés d'énergie et d'eau permettent de réaliser des travaux d'amélioration de la performance énergétique dans leurs logements. Concrètement, le travailleur social identifie le ménage en impayés et en informe les responsables du fonds. Un technicien réalise un diagnostic énergétique du logement pour connaître les postes présentant un potentiel de réduction des consommations d'énergie et établit des recommandations de travaux. En fonction de ces recommandations et de l'enveloppe budgétaire disponible, le comité du fonds prend en charge une partie ou la totalité des travaux. Les travaux pris en charge par ces fonds peuvent aller du remplacement de lampe à incandescence par des lampes basses consommations, au remplacement de fenêtres à simple vitrage par du double vitrage, des travaux d'isolation, etc. Source : Réseau RAPPEL (Réseau des Acteurs de la Pauvreté et de la Précarité Énergétique dans le Logement)

### L'exemple de l'Essonne

A la lumière du constat que les impayés d'énergie touchent principalement des ménages précaires pour lesquels se posent un problème de ressources financières mais concernent aussi d'autres dimensions (gestion budgétaire, usage, équipements et état du logement...), le Conseil Général a fait le choix de positionner plus fortement le FSL dans le champ de la lutte contre la précarité énergétique et du traitement de ses causes.

Cette volonté s'inscrit dans une démarche plus large de faire de la rénovation énergétique de l'habitat une priorité. Pour cela, le Conseil Général prévoit la mise en place d'un pack adossé, en plus des aides à la pierre de droit commun, sur un site d'information « Rénover malin » (renseignements, simplification des démarches, outils tels que autodiagnostic, calculateur de charges, etc.), un « Coach renov », un chèque énergie pour financer des travaux qui couplés avec d'autres aides permettent d'atteindre 25% de gain énergétique.

Dans cet ensemble, le FSL pourrait contribuer dans une logique préventive au repérage des situations et au renforcement de la prise en compte de la dimension énergie dans les mesures d'ASLL. L'idée d'un financement de petits travaux par le FSL n'a pas été retenue, « *on n'est pas sur le volet travaux, il ne faut pas brouiller les cartes* ». Une telle initiative devrait par ailleurs être prise par le Conseil Régional Ile-de-France.

### Financement de travaux

Quelques rares FSL ont ainsi fait le choix de **financer directement des travaux généralement en complément d'autres aides** comme celles mobilisables dans le programme Habiter Mieux. Ces aides portent généralement sur des petits travaux pouvant participer de la baisse des factures d'énergie, non finançables par d'autres dispositifs.

#### Le dispositif « Nord Energie Solidarité »

Un dispositif original « Nord Energie Solidarité » fondé sur une articulation des politiques d'intervention du Département au titre des aides à la pierre et des aides à la personne. Le dispositif comporte trois volets :

- Volet 1 : compléter les dispositifs d'aides existants (ANAH, Région, etc.) permettant un gain énergétique de 25%.
- Volet 2 : réponse médiane « maîtrise des dépenses énergétiques et amélioration des conditions de vie » pour réaliser des travaux de rénovation énergétique. L'aide du Département permettra de couvrir des travaux intermédiaires pour les ménages ne pouvant pas bénéficier du programme « Habiter Mieux » pour des questions d'insolvabilité, d'impossibilité technique ou de cumul de difficultés sociales.
- Volet 3 : réponse « de solidarité » via le fonds FSL pour la réalisation des travaux d'urgence ou petits travaux de nature locative. Ce volet mobilisable en dernier ressort permettra aux occupants de maîtriser leurs charges.

### Un axe de travail à conforter

Toutefois, cette orientation stratégique n'est encore que partiellement mise en œuvre. Les **capacités de repérage** des logements devant faire l'objet de travaux d'énergie via le FSL sont assez limitées (expression des demandes très liées au règlement intérieur, etc.). Le réseau RAPPEL souligne que « *la seule solution pour savoir si le problème vient d'une situation de grande pauvreté, d'une mauvaise utilisation de l'énergie, ou d'un problème lié au bâti, c'est d'aller dans la famille. La prévention commence par l'établissement d'un diagnostic : il faudrait une enveloppe fléchée FSL pour pouvoir faire des visites chez les gens et approfondir le diagnostic et qualifier la situation* ».

Et le plus souvent, le lien du FSL avec les politiques locales de l'habitat et leurs outils en matière d'aides à l'habitat est très faible. Face à un enjeu global de lutte contre la précarité énergétique qui dépasse les seuls bénéficiaires des FSL, **quelle coordination des différentes initiatives** en matière de maîtrise des énergies ? Quelle participation des FSL au financement de diagnostics et de certains travaux ?

### 4.3. La place des fournisseurs d'énergie dans le dispositif

#### La contribution financière des fournisseurs d'énergie au FSL

Sur la période 2005-2010, après les départements qui abondent à hauteur de 77% les FSL, les distributeurs d'énergie sont **les premiers « contributeurs volontaires »** : ils financent à hauteur de 8% le budget des FSL, avant les CAF (7%), les bailleurs sociaux (3%) et les communes et CCAS (2%). En termes d'évolution des contributions, celle des fournisseurs d'énergie est la plus notable : +35% entre 2005 et 2010.

La passation de conventions entre les Conseils Généraux et EDF/GDF, mais aussi avec l'ensemble des fournisseurs d'énergie, est obligatoire. Toutefois, le montant de l'enveloppe financière allouée est basé sur le volontariat et aucune sanction n'est prévue en cas de non respect. Dans la pratique, les fournisseurs alternatifs ne contribuent pas au FSL (ambivalence entre ouverture à la concurrence et mission de service public) mais en bénéficient en retour.

Du côté d'EDF et de GDF, on note une augmentation globale des contributions mais peu de vision d'ensemble des **arbitrages dans la répartition des enveloppes nationales** en direction des différents FSL. De plus en plus, la notion de « taux de retour » (rapport entre l'enveloppe financière octroyée et les aides reçues par les ménages qui permettent de résorber les dettes en fonction des différents partenaires) est mise en avant, soit du côté des Conseils Généraux pour demander une augmentation de l'enveloppe (et en limitant parfois le bénéfice du FSL aux seuls clients des contributeurs), soit du côté des fournisseurs pour privilégier les FSL offrant un meilleur retour.

La contribution financière des fournisseurs d'énergie s'appuie sur une compensation financière dans le cadre de la **mise en œuvre des tarifs sociaux**. La loi de transition énergétique et la mise en place des chèques énergie pourraient donc contribuer à faire évoluer leur positionnement dans les FSL.

#### La stratégie des fournisseurs vis-à-vis des clients vulnérables

Pour EDF et GDF, au niveau national et selon les territoires, cette logique financière s'inscrit le plus souvent dans une stratégie globale - commerciale (recouvrement de l'impayé), sociale et pédagogique - de traitement différencié des clients vulnérables. Le FSL permet d'établir ou de **maintenir un lien avec des clients en difficulté** dans une relation de proximité (dont vérification de la mobilisation des tarifs sociaux). Une partie des financements FSL est explicitement dédiée à des actions plus préventives.

Dés 1985, EDF a structuré progressivement un service « clients solidarité » avec une gestion différenciée pour ceux qui bénéficient d'une aide FSL (environ 80%), d'un tarif social ou d'une autre aide (CCAS, secours..). La France est découpée en 8 régions Solidarités qui appartiennent à la branche EDF commerce.

Le budget annuel EDF alloué aux FSL est d'environ 23 millions, les montants restent relativement stables d'une année sur l'autre. La répartition par département se fait sur « *une vision la plus objective possible de la précarité* ». Elle prend en compte à la fois un « indicateur objectif » (nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux) et la situation spécifique de chaque département et des actions menées en partenariat avec chaque FSL .

Ainsi, dans le Morbihan, la mise en œuvre des aides énergie s'inscrit dans le cadre d'un partenariat actif avec les fournisseurs d'énergie, en particulier EDF. Ceci se traduit au niveau de la contribution financière mais aussi par un certain nombre d'actions d'information et de prévention de la précarité énergétique et de maîtrise des consommations domestiques. Par exemple, les kits énergie sont diffusés via les FSL. Il existe par ailleurs une action originale de mobilisation des aides énergies : « *Dans le cadre de l'aide à la mensualisation, on n'est pas obligé d'avoir une dette pour bénéficier d'une aide. Sur un an, le FSL verse la différence par rapport à ce que le ménage peut payer, on se met d'accord avec la famille et le travailleur social* » (EDF). Malgré un retour d'expériences très positif (environ 100-150 clients concernés sur le département), il n'apparaît pas possible de généraliser le système pour un problème d'outil informatique.

Ces actions s'inscrivent généralement dans une stratégie plus globale. Par exemple, les deux principaux fournisseurs d'énergie soutiennent également des structures de **médiation sociale** (Point Information Médiation Multi Services, etc.) pour accompagner des ménages en difficulté de paiement dans le processus de recouvrement d'impayés et les sensibiliser à la maîtrise des énergies.

Il y a une certaine convergence entre cette politique des fournisseurs d'énergie et la volonté des Conseils Généraux d'aller vers plus de prévention pour limiter la hausse des dépenses. EDF note que celle-ci est d'autant plus portée par Conseils Généraux qu'ils sont fortement contraints financièrement.

## Les aides au paiement des factures d'eau

### Un poste de dépenses peu important en volume mais en forte augmentation

Les aides au paiement de l'eau constituent un poste de dépenses **peu important au niveau global** (3% sur la période 2005-2010) mais qui connaît une forte augmentation (+71%).

Cette hausse s'explique principalement par une **hausse des demandes** (+60%) et des bénéficiaires (46%), tandis que le montant moyen d'aides est resté assez stable : 151 € en moyenne sur la période 2005-2010.

#### Chiffres clés

- 3% du total des dépenses sur la période 2005-2010
- +71% entre 2005 et 2010
- Environ 15 millions € en 2010

*Source : Enquête nationale FSL, DGALN/DHUP, consolidée par l'enquête Ville et Habitat*

Aides « eau »	Moyenne sur la période 2005-2010	Evolution 2005-2010
<b>Demandeurs</b>	68 862	+60%
<b>Bénéficiaires</b>	58 658	+46%
<b>Montant des aides</b>	151 €	+9%

### Des fonctionnements assez différenciés selon les départements

Les aides au paiement de l'eau augmentent dans 74 départements et font plus que doubler dans 19 d'entre eux. Toutefois, elles sont en baisse dans 18 départements avec une baisse supérieure à 50% dans 5 d'entre eux. Généralement, les plafonds de ressources sont les mêmes que pour les aides au maintien. Dans certains règlements intérieurs, les propriétaires occupants sont explicitement cités comme pouvant bénéficier de l'aide au paiement des factures d'eau.

Globalement, les **règles apparaissent assez complexes et peu homogènes** concernant les conditions d'octroi des aides :

- aides calculées sur la base d'un pourcentage de la facture d'eau et/ou montant plafond
- période prise en compte
- aides sous forme de subvention et/ou prêt, avec ou non abandon de créance du fournisseur d'eau
- mention explicite ou pas que l'aide ne peut intervenir que si le ménage a un contrat d'abonnement avec un fournisseur qui contribue au fonds

Cependant, certains départements – plutôt rares – semblent avoir engagé une réelle démarche autour de la mobilisation de cette aide : prise en compte des consommations du ménage, etc.

L'intervention des fournisseurs d'eau se fait sous la forme **d'abandons de créance**, dont le montant global est généralement défini sur la base du nombre de clients. Par exemple, en Seine-Maritime, Véolia a un engagement annuel de 0,20 € par client et intervient de façon complémentaire sous forme de chèques eau via les CCAS. Au niveau de la gestion de l'enveloppe, c'est le Conseil Général qui donne son accord pour l'aide et Véolia impute les montants au fur et à mesure. Par ailleurs, Véolia annule automatiquement les pénalités de retard.

Certains départements n'ont pas mis en œuvre les volets « eau » du FSL, ce qui questionne l'universalité du dispositif.

## 5. Les FSL au cœur des atouts et contradictions de l'accompagnement social des ménages

L'accompagnement social lié au logement constitue « **un cœur de métier** » des FSL. Outil hybride au service de l'action sociale et du droit au logement, sa spécificité d'intervention est reconnue et a été fortement renforcée ces dernières années (charte, référentiel, etc.). Dans la mesure où l'ASLL vient compléter et/ou prendre le relais du suivi social global des travailleurs sociaux, la question de leur articulation est essentielle pour éviter des cumuls ou des ruptures de suivi. Par ailleurs, l'ASLL est une modalité d'intervention complémentaire des dispositifs de gestion locative adaptée, ou d'intermédiation locative, dont il peut parfois constituer une dimension essentielle.

L'équilibre demeure cependant **fragile au niveau du financement** des associations œuvrant dans ce domaine **mais aussi des partenariats** nécessaires à la mise en œuvre des mesures d'ASLL (coordination avec la polyvalence de secteur et autres accompagnements spécialisés).

En particulier, l'objectif des mesures mais surtout leur cadre d'intervention (en logements ordinaires, en sous-location, en résidences sociales) interpellent les pratiques des FSL dans le contexte des nouvelles articulations hébergement/logement. En la matière, l'écart est important entre les FSL selon qu'ils sont fortement positionnés ou non sur le **développement de l'offre de logement accompagné**.

### 5.1. Les aides indirectes, une spécificité d'intervention des FSL

Parmi les dépenses des FSL, on distingue les aides financières directes aux ménages, quelque soit leur objet (accès, maintien, énergie...) et leur forme (prêt, subvention, mise en jeu de garantie) et les **aides indirectes qui relèvent d'un financement à des opérateurs**, principalement pour de l'accompagnement social lié au logement et des suppléments de dépenses de gestion.

Il arrive que des aides indirectes (une mesure ASLL par exemple) viennent compléter une aide financière directe (aide aux impayés de loyer par exemple). Le sens de l'aide indirecte recouvre deux aspects centraux :

- L'intervention d'un tiers : les aides indirectes sont des subventions à des opérateurs qui contribuent à l'amélioration de la situation des ménages, leur spécificité d'intervention et leur positionnement doit jouer comme un atout.
- **La mesure du temps et de l'évolution des situations** : l'accompagnement doit s'ajuster à la réalité des situations des ménages et ses résultats s'apprécient sur le long terme.

### 5.1.1. Le poids global des aides indirectes les dépenses des FSL

En 2010, les aides indirectes représentent **29% des dépenses des FSL, avec un poids et une évolution qui varient fortement selon les départements.**

On relève ainsi une variété de profils de FSL quant au poids des aides indirectes : en 2010, si dans une majorité des cas (65), les aides financières indirectes aux ménages sont inférieures à 29%, le poids des aides indirectes est supérieur à 40% pour 11 départements. Notons que dans 12 départements, ce pourcentage est inférieur à 10%, dont 5 départements qui consacrent l'ensemble de leurs dépenses à des aides directes.

Toutefois, ces données, en particulier sur les cas extrêmes, doivent être lues avec une très grande précaution :

- d'une part, les informations relatives aux aides indirectes sont souvent partiellement renseignées,
- d'autre part, l'accompagnement social lié au logement peut être en tout ou partie internalisé, les chiffres cités ici ne rendant qu'imparfaitement compte de la réalité des services rendus aux ménages si ce travail n'est pas valorisé monétairement dans les dépenses du FSL.

### 5.1.2. L'accompagnement social lié au logement

#### Chiffres clés

- 21% du total des dépenses sur la période 2005-2010
- +4% entre 2005 et 2010
- Environ 60 millions d'€ en 2010 (53 millions € pour l'ASLL individuel – environ 57 000 mesures – et 7 millions € pour l'ASLL collectif)



L'ASLL constitue un « cœur de métier » des FSL, **poste de dépenses important** (21% des dépenses sur la période 2005-2010) et bénéficiant d'une reconnaissance par l'ensemble des partenaires. A quelques rares exceptions, c'est un poste de dépenses présent dans l'ensemble des FSL.

L'ASLL est mis en œuvre par **plus de 600 organismes financés**, principalement des associations mais aussi quelques CCAS, bailleurs sociaux, etc.

En termes d'évolutions budgétaires, l'ASLL se maintient globalement sur la période (+4% entre 2005 et 2010), avec cependant des **évolutions différenciées selon les départements** : les dépenses sont en hausse dans environ une moitié des départements et en baisse dans l'autre moitié.

On observe des écarts sur les niveaux d'engagements financiers entre les FSL mais surtout sur les modalités et contextes d'intervention :

- **Des mesures individuelles à l'installation et surtout au maintien, principale modalité de mise en œuvre** ; les FSL interviennent également sur le financement d'enquêtes sociales dans le cadre de la prévention des expulsions ;

- Des mesures, individuelles et collectives, pour la recherche de logement, plutôt rares et en perte de vitesse ;
- Des mesures mises en œuvre en relation à un parc de logements temporaires identifiés (sous-location, résidences sociales, ALT), véritable ligne de partage entre les FSL fortement ou peu investis sur ce champ.

### 5.1.3. L'aide aux suppléments de dépenses de gestion

#### Chiffres clés

- 4% du total des dépenses sur la période 2005-2010
- +78% entre 2005 et 2010
- Environ 14 millions d'€ en 2010

L'aide aux suppléments de dépenses de gestion est une modalité d'intervention issue de l'AML (aide à la médiation locative) initialement financée par l'Etat et intégrée aux FSL en 2005.

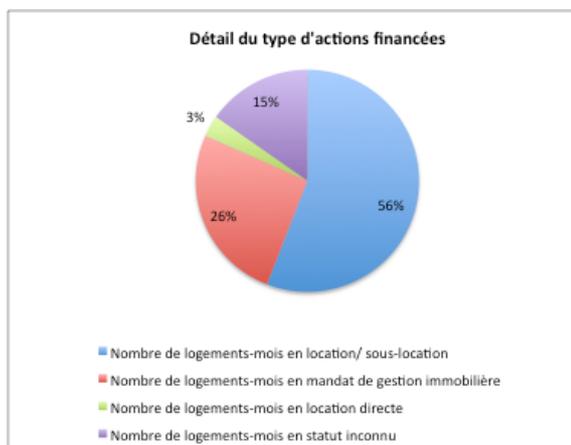
En 2010, l'aide aux suppléments de dépenses de gestion représentait 4% du total des dépenses et 17% des aides indirectes financées par les FSL. Ce poste de dépenses, quoique peu important, est en forte augmentation (+78% entre 2005 et 2010), cette dernière étant portée par quelques départements – en particulier Paris – qui en ont fait un axe majeur de travail.

En 2010, environ 350 organismes ont été financés pour 150 000 mois-logements.

Différentes modalités d'intervention sont possibles : en sous-location avec ou sans bail glissant, gestion locative adaptée en logement ordinaire avec ou sans mandat de gestion. L'enquête réalisée par Ville et Habitat fait apparaître les résultats suivants :

- **Mobilisation dans le cadre de la sous-location hors bail glissant** : dans 26 départements sur 43 ayant répondu à l'enquête
- **Mobilisation dans le cadre de la sous-location avec bail glissant** : dans 23 départements sur 43
- **Mobilisation dans le cadre du mandat de gestion** : dans 14 départements sur 43
- **Mobilisation au titre de la gestion locative adaptée hors sous-location et mandat de gestion** : dans 11 départements sur 43

Là où les suppléments de dépenses de gestion sont financés, la fonction de gestion locative à laquelle ils contribuent est clairement identifiée comme distincte de l'ASLL. Ils permettent de développer un parc de logements adaptés pour les ménages en difficulté, dans le cadre du logement temporaire et/ou pérenne. On est sur **une approche au logement et non au ménage, même si des mesures d'ASLL peuvent être mobilisées de façon complémentaire pour les ménages logés**. En particulier, dans le cadre de la sous-location, on a souvent une articulation forte entre gestion locative adaptée et accompagnement social lié au logement, avec un « package » de financements ASLL et suppléments de dépenses de gestion.



Depuis 2009<sup>15</sup>, l'Etat finance de nouveau directement de **l'intermédiation locative**. Quelques FSL interviennent avec un financement d'ASLL pour l'accompagnement des personnes logées dans le cadre de ce dispositif.

#### 5.1.4. Autres dépenses

On note également l'existence d'autres financements (subventions aux fonds associatifs, autres subventions et autres prêts). Bien qu'il s'agisse globalement de montants relativement faibles (3% des dépenses des FSL en 2010), ils soulignent la **richesse d'intervention** des FSL et la capacité d'appui à des initiatives locales (généralement en articulation avec d'autres financements). On citera par exemple le financement de Comités Locaux pour l'Accès au Logement Autonome des Jeunes ou bien encore l'auto réhabilitation accompagnée.

Face aux difficultés budgétaires des FSL, les départements cherchent aujourd'hui à **limiter ces financements qualifiés de « non obligatoires »**. En particulier, plusieurs départements se sont retirés du financement des pensions de famille considérant que la subvention octroyée par l'Etat devait suffire au fonctionnement.

## 5.2. Plus-value et fragilités de l'accompagnement social lié au logement

Le champ du logement est complexe et nécessite une expertise que les travailleurs sociaux de secteur n'ont pas toujours le temps d'acquérir ou de mettre au profit des ménages étant donné leur charge de travail. L'ASLL permet que soit développée une **compétence sociale en relation au logement qui vienne compléter l'accompagnement généraliste, et parfois même prendre le relais**. Le contenu des prestations varie d'un département à l'autre, et parfois même d'un contexte d'intervention à l'autre. Schématiquement, on retrouve deux modes d'action :

- **Dans les cas d'impayés, avant tout un accompagnement budgétaire au domicile** que ne peuvent réaliser les travailleurs sociaux de secteur du fait de leur organisation et de leur quantité de travail (relais ponctuel par rapport au droit commun).
- **Dans le cadre de la sous-location, un accompagnement global** - au moins au départ – prenant en compte l'ensemble des problématiques du ménage (insertion par le logement).

La collectivité confie à des opérateurs le soin d'accompagner les ménages en leur reconnaissant des compétences spécifiques ; elle ne cesse de s'interroger sur le **contenu des mesures d'accompagnement, leur intensité, la coordination avec les autres modalités d'accompagnement social, ou avec d'autres secteurs comme ceux de l'insertion professionnelle, de la santé, etc.** La pression budgétaire que connaissent les FSL risque d'occasionner des remaniements à la baisse des financements octroyés aux opérateurs, alors même que la plus value de leur action est reconnue.

---

<sup>15</sup> Un objectif de 5000 logements captés fin 2009 à l'échelle nationale, dont plus de la moitié en Ile-de-France (hors département de Paris qui bénéficie d'un dispositif analogue mis en place par la Ville), est assigné au dispositif dès son lancement.

### 5.2.1. Plus-value de la compétence sociale en relation au logement, parfois complexe à articuler à l'accompagnement global

#### Reconnaissance de la plus-value d'une spécificité d'intervention sociale en relation au logement

Dans un contexte de restrictions budgétaires, la plupart des départements étudiés ont fait **le choix de ne pas impacter les aides indirectes**, considérant que cette spécificité d'intervention est intéressante d'autant plus que le champ du logement se complexifie (qualité du logement, rapports locatifs... De plus en plus, la maîtrise des énergies est intégrée dans l'ASLL) et que les réponses à apporter aux problématiques nécessitent toujours plus d'innovations (par exemple, intégration des questions de santé mentale).

L'ASLL doit **s'articuler avec l'accompagnement social généraliste** : il peut arriver que l'accompagnement social spécialisé logement soit le seul auprès d'un ménage (si la question du logement est la seule problématique de ce ménage) mais dès qu'il y a d'autres questions sociales à travailler, le travailleur social de polyvalence est censé garder la vision globale de la situation.

Par exemple, pour le département du Cher, qui a confié l'ASLL à la MSA (400 000 € pour 1 657 mesures), cet accompagnement pour aider les familles à accéder à un logement ou s'y maintenir est central dans le dispositif FSL. Dès lors que la problématique liée au logement du ménage présente un caractère prépondérant, une mesure individuelle d'ASLL peut être sollicitée à la demande du ménage ou du travailleur social ; elle ne se substitue pas à l'accompagnement social de droit commun, aux autres mesures de suivi, de soins, d'éducation ou de protection. Les CESF de la MSA sont des expertes sur le logement (connaissance des partenaires, parcs de logements, caractéristiques des territoires...), elles doivent faire face à une augmentation de 30% d'activité (liste d'attente).

Pour le Conseil Général de Seine-Maritime (financement de 49 ETP pour de l'ASLL), l'ASLL permet *« une continuité dans l'action, avec des travailleurs sociaux qui sont des hyper techniciens du logement »*.

L'évaluation qualitative des effets de l'ASLL (indicateurs fournis par les opérateurs lors des bilans annuels, etc.) fait ressortir les **apports très positifs de l'accompagnement** : ouverture de droits, stabilisation de situation, ménages qui ne sollicitent plus d'autres dispositifs d'aide...

L'idée est globalement partagée par les partenaires du FSL d'une plus grande efficacité, pour les situations complexes, de l'accompagnement que des aides directes, ou alors de l'intérêt de coupler aide financière/ASLL. Pour le Conseil Général du Bas-Rhin *« une subvention sans accompagnement est inefficace... Les bailleurs, publics et privés, se sentent plus sécurisés par ces mesures que par des aides financières »*.

#### Des départements engagés sur l'écriture de chartes ou référentiels

De nombreux départements ont engagé avec les opérateurs un travail pour préciser les objectifs et le contenu des mesures ASLL, au travers de **référentiels ou de chartes**.

Le Conseil Général de l'Essonne a fait le choix de maintenir un niveau important d'activité concernant l'ASLL et a tenté de répondre aux inquiétudes et difficultés des 14 associations agréées qui se sentait fragilisées par le montant et les modalités de financement des mesures. Le travail sur le

référentiel des mesures d'ASLL s'est accompagné d'une démarche sur l'amélioration des pratiques (Contrat d'Accompagnement Social Partagé...).

Dans certains cas, la Charte de l'ASLL est un **outil du PDALPD** qui se consolide au fil des années : il s'agit d'y décrire ce qui est attendu des organismes et de calibrer leur intervention. La charte du Bas-Rhin précise les différents types d'accompagnement en fonction de différents types de difficultés et des différents parcs concernés. L'approche ne se fait pas seulement par public mais aussi au regard de l'intensité nécessaire de l'accompagnement évaluée par le prescripteur et le prestataire. L'ASLL s'appuie ainsi sur un bilan diagnostique réalisé au démarrage des actions pour qualifier l'outil et l'intensité de l'accompagnement en mobilisant l'une ou l'autre des formes d'accompagnement.

Sur le calibrage et le rôle de l'ASLL, le débat entre opérateurs ASLL et travailleurs sociaux du Conseil Général peut être intense, comme c'est le cas dans le Rhône. L'accompagnement social lié au logement doit-il concerner des ménages en grande difficulté sociale (vision du Conseil Général) ou plus largement des ménages avec une simple difficulté de logement sachant qu'en répondant à cette problématique logement on évite l'apparition et l'aggravation d'autres difficultés sociales (vision « préventive » des opérateurs) ?

#### **Un contenu des prestations, défini en amont ou de fait, qui varie selon les contextes d'intervention**

Ce sont souvent des CESF (conseillères en économie sociale et familiale) qui accompagnent ponctuellement les ménages dans leur parcours logement (relais par rapport au droit commun). Ce qu'on retrouve dans différents départements (liste non exhaustive) :

- **accompagnement à la recherche d'un logement**
- **accompagnement à l'appropriation d'un logement**
- **mesures spécifiques en cas de difficulté de maintien pour de l'accompagnement budgétaire ou des visites techniques**

Hormis pour la recherche de logement, les travailleurs sociaux se rendent **souvent au domicile** des ménages pour rassembler les documents, informer et ouvrir les droits, etc.

**Dans le cadre de la sous-location**, l'ASLL peut prendre la forme d'un accompagnement global - au moins au départ – prenant en compte l'ensemble des problématiques du ménage économiques, familiales, sociales, de santé... Dans une démarche d'insertion par le logement, pour des ménages parfois en rupture par rapport aux formes traditionnelles du travail social, l'ASLL joue un rôle clé.

Ce qu'on retrouve dans tous les cas, c'est l'apport **d'expertise sociale et technique** des travailleurs sociaux spécialisés sur le logement.

Certains acteurs notent un décalage entre ce que le travailleur social prescrit par rapport à son analyse de la situation, et la réalité de la situation. Par exemple, une mesure peut être déclenchée en raison d'impayés et être très axée sur la gestion budgétaire, et le travailleur social découvre qu'il y a en fait aussi un problème d'addiction. « *On peut s'en tenir au suivi budgétaire, on est certes dans le respect de la mesure, mais il n'y aura pas d'évolution positive de la situation sur le fond* » note ainsi une association du Morbihan en charge des mesures ASLL.

### **L'autoréhabilitation accompagnée, l'exemple du Morbihan**

L'exemple de l'auto réhabilitation met en évidence la richesse d'intervention auprès des ménages en difficulté articulant des dimensions sociales et des dimensions techniques.

Les actions des Compagnons Bâisseurs Bretagne ont commencé dans le Morbihan en 2005 à la demande de la commune de Lanester. Pendant 5 ans, cette action, conduite dans le cadre de la politique de la ville, a concerné les locataires du parc social. En 2009, la ville de Lorient a également sollicité les Compagnons Bâisseurs pour la même action. L'action a été lancée fin 2010 avec deux équipes sociales et techniques. Ici, d'emblée, le comité de pilotage a souhaité élargir l'action au locatif privé et aux propriétaires occupants. En 2011, l'action sur Lanester a également été ouverte aux locataires du parc privé puis, en 2013, aux propriétaires occupants mais seulement pour des petits travaux (chantier de 3 semaines maximum et sur une typologie de travaux non pris en compte dans d'autres cadres). Ce sont en tout 60 chantiers qui sont réalisés par an. Une réflexion est aujourd'hui en cours pour élargir l'action à d'autres communes de l'agglomération de Lorient, voire à l'ensemble du département.

Les ARA bénéficient de cofinancements (communes, agglo), dont le FSL. En 2013, le FSL a financé pour 27 270 € l'action sur Lorient (soit 15% du total) et 15 682 € sur Lanester (soit 5% du total).

En parallèle, il existe également une action « ARA Propriétaires occupants » (pour des gros travaux de lutte contre l'habitat indigne) à l'échelle du département, co financée par le service habitat du Conseil Général du Morbihan (35 000 - 40 000 €).

*« Ce qu'on fait n'est pas fait autrement. On apporte un souffle nouveau pour des situations bloquées, où il n'y a parfois plus de dialogue. On joue sur les deux leviers : la réhabilitation (des travaux à réaliser) et l'accompagnement social. Le lien social est fort dans nos actions : les habitants participent, il y a des volontaires et des bénévoles, etc. » (Compagnons Bâisseurs).*

### **L'effet levier de l'accompagnement à l'accès**

Longtemps, l'accompagnement à l'accès a renvoyé à **l'accompagnement à la recherche**, aujourd'hui en perte de vitesse et en reconfiguration. En dehors du champ des logements temporaires (mesures d'ASLL en résidences sociales ou sous-location par exemple), de plus en plus d'acteurs expérimentent des mesures ASLL accès visant **l'appropriation du logement**.

Du fait de la fragilisation d'une partie des ménages, le renforcement des mesures d'accompagnement à l'accès apparaît essentiel aux yeux de certains acteurs. Les bailleurs sociaux soulignent l'intérêt de l'ASLL au regard de l'injonction d'accueil d'un public précaire, loin de l'autonomie. Certains sont d'ailleurs financés directement pour réaliser de l'ASLL. D'autres soulignent que le contenu de l'ASLL accès est finalement assez proche du travail réalisé par les bailleurs dans le cadre ordinaire (appui aux démarches administratives notamment), même si l'esprit est d'aller au-delà.

### **L'ASLL dans le cadre du maintien**

Les mesures d'ASLL sont **très fortement mobilisées sur le maintien dans le logement**. Pour des ménages en impayés de loyer, l'ASLL participe de la résolution de la situation – sous réserve de l'adhésion du ménage – en complément parfois des aides financières. Le besoin d'ASLL peut être identifié dans une relation directe avec le travailleur social de secteur (parfois au moment de la demande de l'aide financière) ou au travers d'instances, en particulier la Ccapex. L'objectif est de travailler sur l'identification et le traitement des causes de l'impayé (problème de gestion budgétaire

par exemple). Mais, **dans les cas les plus complexes, les mesures ASLL apparaissent insuffisantes.** Pour beaucoup, il manque un maillon pour un suivi renforcé et plus adapté.

### Questionnements sur les durées d'accompagnement

La **dégradation des situations** et **l'allongement de la durée** qui semble nécessaire pour accompagner convenablement un ménage apparaissent comme une constante dans les réflexions des acteurs locaux.

Le Conseil Général de Seine-Saint-Denis observe une explosion de la demande et une aggravation des situations avec des cumuls de problématiques (gestion du budget, rupture des droits, santé, difficultés familiales...) qui entraînent un allongement de la durée des mesures. Au croisement de ces constats, et alors que le nombre de mesures annuelles reste stable, la liste d'attente pour bénéficier d'un ASLL ne fait que s'allonger.

La MSA du Cher, en charge des mesures ASLL, met en avant que les durées d'intervention ont tendance à s'allonger (durée maximum de 18 mois, parfois renouvelable 6 mois) : les situations sont de plus en plus complexes et dégradées, et demandent beaucoup d'investissement, du temps pendant les entretiens et après les entretiens pour faire les démarches.

Pour certains départements, en dehors du coût que représente l'allongement des durées d'accompagnement, l'intérêt de suivre si longtemps une famille est limité : « *C'est qu'il faut revoir ou mieux évaluer le besoin* » (Conseil Général de la Marne).

### Une complémentarité avec d'autres types de suivi à renforcer

De nombreux Conseil Généraux insistent sur le fait qu'ils ont une **palette d'outils** à disposition : suivi des travailleurs sociaux, ASLL individuelles, ASLL collectives, Aide Educative Budgétaire<sup>16</sup>, MASP (mesure d'accompagnement social personnalisé)<sup>17</sup>.

L'un des enjeux actuels de l'ASLL reste **l'articulation des interventions sociales**. Certaines familles sont « *sur accompagnées* » par une multitude d'intervenants et l'ASLL joue souvent un rôle de « *coordination de fait de l'action sociale* ». La question se pose également autour du travail social de polyvalence avec des travailleurs sociaux débordés qui interviennent de moins en moins sur le champ du logement et qui pourraient avoir ce rôle de coordinateur/chef d'orchestre.

Certains acteurs mettent en relation « l'engouement » pour les mesures d'ASLL avec le fait que les travailleurs sociaux de secteur n'ont plus beaucoup d'autres solutions d'accompagnement. L'AEB (aide éducative budgétaire), il y en a peu et il faut des enfants pour l'activer. « *Finalement, l'ASLL c'est ce qui reste. D'autant qu'on n'a pas le même fonctionnement, par exemple si les personnes ne*

---

<sup>16</sup> L'Aide Educative Budgétaire propose un soutien et un accompagnement aux familles ayant des difficultés liées à la gestion de leur budget, le but étant de les conseiller pour qu'elles puissent dépasser ces difficultés et retrouver à terme toute leur autonomie dans leur gestion budgétaire.

<sup>17</sup> La mesure d'accompagnement social personnalisé consiste à aider une personne majeure dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve, à gérer ses ressources et ses prestations sociales. La mesure prend la forme d'un contrat d'accompagnement social personnalisé, susceptible d'être modifié, qui contient des engagements réciproques entre le département et la personne concernée. Ce contrat prévoit des actions en faveur de l'insertion sociale de la personne.

viennent pas au rendez-vous, on fait une visite à domicile. Ça permet la triangulation, on est un tiers, une association qui vient aider, c'est un angle d'approche que les gens apprécient, un plus pour l'adhésion » (Sauvegarde 56).

L'Union Sociale pour l'Habitat note que le principal enjeu est celui de **l'émergence de nouveaux besoins**. Les publics sont au croisement de différents dispositifs et la question est celle de l'adéquation de ces dispositifs par rapport aux problématiques des ménages, par exemple en matière de santé. Ce constat explique l'engouement rencontré par les appels à projet initiés par l'USH sur le logement accompagné de la part des associations et des bailleurs sociaux.

#### **Spécificité de l'ASLL en Seine-Saint-Denis**

L'ASLL en Seine-Saint-Denis présente un mode de fonctionnement spécifique : le suivi ASLL prend le pas sur le suivi social généraliste le temps de la mesure (le travailleur social en charge de l'ASLL reprend le dossier du ménage dans son ensemble et fait le relais en début et fin de mesure avec le travailleur social de secteur). La logique derrière ce positionnement est double :

- d'une part, l'idée que derrière un objectif d'accès ou de maintien il faut travailler tout un ensemble de dimension bien au-delà du paiement du loyer ;
- d'autre part, la volonté de s'adapter aux besoins des ménages et de ne pas leur imposer à eux de s'adapter au découpage des dispositifs.

Pour Aurore, association prestataire de mesures d'ASLL, cette approche est positive mais ne résout pas la question de la coordination entre les services sociaux et sa réussite reste dépendante des pratiques des responsables de circonscription, « *l'accompagnement par une association reste spécifique, il faut conserver une démarche de service public et, de toute façon, un lien devra être refait après les 6 mois de la mesure. Il ne faut pas opposer référent unique et coordination des services* ». Aurore observe que par ailleurs « *même quand l'ASLL est positionné uniquement sur du logement, le travailleur social a une approche globale* ». L'ASLL permet d'établir une relation particulière avec le ménage grâce à un suivi plus poussé qu'avec un suivi social traditionnel : plus de rendez-vous, plus de visites à domicile...

#### **Des logiques de plate-forme, d'orientation et de qualification**

Quelques départements ont mis en place (Pyrénées-Atlantiques) ou cherchent à mettre en place (Essonne) des **logiques de plateforme** (animation d'une instance de coordination partenariale) afin d'organiser la complémentarité entre acteurs locaux et l'articulation entre prestataires/dispositifs. L'efficacité de ce type de dispositif dépend évidemment de la mobilisation effective de l'ensemble des partenaires.

L'UNIOPSS propose la mise en place de plateformes coopératives d'acteurs sociaux sur des territoires avec la désignation d'un chef de file mandataire commun. En fonction du diagnostic des besoins et de la situation on fixe des objectifs, on définit qui prend en charge la ou les personnes et, on établit un protocole d'évaluation dans la durée de la mission. Les pouvoirs publics financeraient ces plateformes et non plus dispositif par dispositif. Cette proposition fait écho à des enjeux territoriaux, à la capacité à intervenir sur un territoire à partir de besoins de ménages qui évoluent dans le temps.

Elle fait également écho à la question du **référént unique** qui jusqu'à présent n'a pas vraiment réussi à se mettre en place. Des partenaires suggèrent que le SIAO soit le support de l'organisation de l'accompagnement. On peut imaginer que le SIAO étant en aval des dispositifs d'accueil, pourrait être le support de l'organisation en amont d'un accompagnement social plus global, comme une

mission d'intérêt général modulée dans la durée, adaptée aux besoins et situations des personnes accompagnées. La question des SIAO est aussi celle de leur périmètre exact d'intervention : Jusqu'où vont les orientations des SIAO en lien avec la connaissance de l'offre avec le fichier unique des demandes de logement social ou logement accompagné ? Quelle coordination SIAO avec les commissions d'attribution des bailleurs ? Quelle coordination SIAO avec les commissions de recours DALO ? Quelle coordination SIAO avec les Ccapex ? Etc. Pour d'autres, cette proposition semble prématurée, les SIAO étant déjà en train d'intégrer de nombreux champs (hébergement, accès au logement...).

#### **La plus-value et la limite d'une coordination logement : le cas de l'IOS des Pyrénées-Atlantiques**

L'ASLL (près de 800 000 €, 16% du budget), entièrement externalisé, est confié au bureau d'accès au logement (BAL) des deux PACT du département. Des CESF accompagnent les personnes dans leur parcours logement : 6 mois (renouvelables) sur la recherche d'un logement, 3 mois sur l'appropriation du logement (installation) et des mesures spécifiques en cas de difficulté (maintien) pour de l'accompagnement budgétaire et/ou des visites techniques, du conseil juridique. Les décisions prises en commission FSL concernant les mesures ASLL transitent par l'instance d'observation et de suivi du PDALPD (IOS), qui fait le lien avec les opérateurs.

Chaque accompagnement est contractualisé (tripartite) avec un point tous les deux à trois mois, entre les conseillères des deux BAL, l'animatrice de l'IOS et les travailleurs sociaux du Conseil Général. *« Le recours au FSL permet de solvabiliser les ménages dans l'accès au logement, avec un travail de fond autour de la stabilisation. Le travail demandé au BAL est de construire avec le ménage un projet de logement durable (parfois des problèmes de santé viennent compliquer les démarches) Sur les mesures d'accompagnement à l'accès (3 mois), l'objectif est de débloquer les aides avant, de reprendre la situation financière et mettre en place le nouveau budget logement »* (IOS).

Bien que le système fonctionne correctement, la DDCS des Pyrénées-Atlantiques regrette que les travailleurs sociaux ne soient pas en mesure de traiter la problématique logement, renvoyant automatiquement les ménages vers l'Instance d'observation et de suivi du PDALPD (autrefois le BAL). En matière d'accompagnement social, l'équilibre entrée globale/entrée spécialisée doit rester subtile, et le droit commun demeurer le cadre à prioriser. Les mesures d'accompagnement social vers le logement remplacent parfois le travail social tel qu'il devrait se réaliser. *« Lors des Etats généraux sur le travail social, on a pu observer une aspiration forte de revenir vers des modalités plus globales (et donc pluri-thématiques) du traitement de la demande et du suivi des ménages. L'IOS renforce l'abandon des travailleurs sociaux d'une compétence en matière de logement. L'IOS diagnostique la demande et oriente vers le traitement le plus adapté. On peut penser qu'à moyen terme, ça impliquera les travailleurs sociaux mais, pour le moment, ça accentue le fait que les demandes ne sont plus traitées par les travailleurs sociaux mais transférées vers l'IOS. On est arrivé à une organisation telle qu'on ne peut plus se passer de ce service (ASLL/AVDL). On empile, on voit des situations d'empilement des accompagnements. Les choses sont traitées de manière spécialisée, on a des familles qui se retrouvent avec de multiples référents, même si ce n'est vrai que ponctuellement, il peut y avoir besoin d'un accompagnement renforcé. On est loin du référent unique »*.

### 5.2.2. Un dispositif de plus en plus en tensions budgétaires

L'ensemble de l'activité ASLL est difficile à appréhender au niveau économique : **certaines mesures sont par exemple, totalement ou en partie internalisées**. Pour les associations conventionnées au titre de l'ASLL, les contraintes budgétaires sont de plus en plus fortes : le **montant des subventions** a rarement été revalorisé alors que le suivi reste exigeant et nécessite de plus en plus de travail administratif. Même si jusqu'à présent, les départements n'ont pas massivement fait le choix de réduire les dépenses d'ASLL, cette posture n'est peut être plus tenable par les départements, vu les contraintes budgétaires.

Rares sont les départements qui internalisent complètement l'ASLL : c'est le cas du Tarn-et-Garonne qui ne fait figurer aucune aide indirecte dans le règlement intérieur du FSL et qui travaille avec ses travailleurs sociaux pour suivre des ménages aidés par le FSL.

Pour ceux qui externalisent l'ASLL, ils contractualisent avec les opérateurs. Sur certains territoires, notamment les départements ruraux, il y a très peu d'opérateurs, voire un seul. Dans la Marne, l'UDAF est le principal opérateur (80% des mesures), les autres mesures sont assurées par huit petits opérateurs. Dans les Pyrénées-Atlantiques, l'ASLL est confié au bureau d'accès au logement des deux PACT du département : le BAL est l'opérateur pivot du Plan, il constitue l'interface entre Plan et ménages. Dans le Rhône, l'ASLL s'appuie sur 24 opérateurs et des pratiques très différentes mobilisant des mesures individuelles et collectives.

Les cadres contractuels montrent des différences importantes d'un département à l'autre : **conventions annuelles ou pluri-annuelles, budget par mois mesure ou par ETP, comptabilisant ou non le temps de travail administratif et les frais de structure**, etc.

Le renouvellement des conventions annuelles ou pluri-annuelles est l'occasion de négociations sur le montant et les modalités de financement des mesures.

Le cas du Morbihan est à ce titre illustratif des points de tensions qui traversent les différents FSL. Considéré comme satisfaisant (conventions triennales ; pour 1 ETP de travailleur social, 20% d'administratif ; et sur l'ensemble du financement, 15% pour les frais de structures), le cadre contractuel a soulevé des interrogations au moment du renouvellement des conventions concernant :

- la nouvelle façon de comptabiliser les mois-mesures (désormais on compte les mesures terminées alors qu'auparavant on était sur le stock) entraînant des écarts, une difficile visibilité, un décalage par rapport aux années civiles
- la possibilité d'ajuster les effectifs, pour répondre à la demande, à l'activité réelle (« sur activité »). Ces dernières années, la « sur activité » – se traduisant par un coût supplémentaire pour le FSL – a été importante. *« Maintenant, on nous le reproche. Il y a une suspicion sur le fait qu'on s'auto-alimenterait (ex. en sorties de CHRS) et surtout qu'on demanderait trop de renouvellements. En fait, on répond aux besoins des publics et des travailleurs sociaux pour lesquels on est bien repéré pour accompagner les personnes en difficulté de logement, particulièrement sur les aspects budgétaires ».*

Le caractère le plus fréquemment annuel des conventions contribue à **fragiliser le milieu associatif**, le Collectif Hébergement Varois souligne l'importance de stabiliser les associations avec lesquelles les

Conseils Généraux travaillent. Certes, le fait de subventionner de plus en plus les associations par projets participe à leur dynamisme et innovation mais ce système les fragilise aussi.

Pour la FAPIL, le financement à la prestation est une réelle difficulté. Dans le travail au quotidien, l'intervention des associations est liée à leurs métiers et aux projets associatifs, et non pas aux financements afférents en fonction du partenaire ayant orienté la personne. Il faudrait sortir des financements à la prestation qui n'ont aucun sens par rapport au quotidien des personnes et des intervenants, d'autant que le temps passé en travail administratif est disproportionné. L'enjeu est aussi de maintenir une capacité d'évaluation des résultats.

### 5.2.3. Articulation avec l'AVDL et l'intervention de l'Etat

L'intervention de l'Etat au titre de l'AVDL a permis de confirmer et renouveler le sens et le contenu même des interventions visant à accompagner les ménages rencontrant une difficulté de logement. A ce titre, le travail sur le **référentiel AVDL** s'est nourri et a nourri en retour les différents travaux menés pour définir le contenu de l'AVDL.

Mais en pratique, sur le terrain, l'AVDL est surtout **une mesure nouvelle à intégrer à un panorama déjà complexe**, ce que regrette de nombreux Conseils Généraux et parfois même les services de l'Etat. Le fait que les mesures ASLL et AVDL soient généralement mis en œuvre par les mêmes opérateurs a par ailleurs créé une suspicion sur d'éventuels doublons.

Au final, la volonté d'articuler les mesures ASLL et les mesures AVDL (plus ou moins marquée selon les territoires) n'a pas toujours suffi à rendre lisible ces coordinations. Le risque de ces logiques pragmatiques est le « saupoudrage » engendrant des incompréhensions chez les travailleurs sociaux et l'ensemble des partenaires. Dans la pratique, les coordinations portent surtout sur les points suivants :

- **vérification qu'un même ménage n'est pas suivi au titre des deux dispositifs**
- **affirmation d'un principe de subsidiarité** : le FSL, c'est le droit commun et l'AVDL intervient avec un ciblage plus fort (Ccapex, Comed, sorties d'hébergement)
- **affirmation d'un caractère de souplesse de l'AVDL par rapport à l'ASLL** (par exemple, AVDL mobilisé quand la mesure d'ASLL ne peut plus être prolongée ou quand son déclenchement est trop long)

## 5.3. La contribution des FSL au développement d'une offre de logements intermédiaires

La mobilisation des FSL sur le logement accompagné, à savoir l'offre intermédiaire hébergement/logement, n'est pas homogène. A côté d'une aide à la personne, directe ou indirecte, certains FSL développent **une approche au logement** en choisissant de participer au **développement d'un parc intermédiaire de logements temporaires ou alternatifs**, considérant cet investissement comme stratégique pour aider les ménages dans leur parcours résidentiel. Sur certains territoires

tendus en particulier, des FSL se sont impliqués dans le développement du logement accompagné perçu comme un maillon indispensable de l'offre. Atout des territoires dans la réponse aux besoins, ces modalités d'intervention interpellent les partenaires en termes de coordination des interventions et de moyens financiers dédiés, en particulier entre les Conseils Généraux et l'Etat, **dans un contexte de redéfinition des frontières entre les secteurs de l'hébergement et du logement.**

### 5.3.1. La mobilisation des FSL dans le cadre de l'intermédiation locative

L'aide à la médiation locative a été intégrée aux FSL en 2005. Globalement, peu développée à quelques exceptions près, elle appuie différentes formes d'intervention : sous-location avec ou sans bail glissant, gestion locative adaptée en logement ordinaire avec ou sans mandat de gestion.

Soulignons que la terminologie « aides aux suppléments de dépenses de gestion » retenue dans les textes officiels n'est jamais utilisée par les départements qui parlent le plus souvent de gestion locative adaptée ou de médiation locative.

#### Une gestion adaptée dans le cadre du droit commun

L'introduction d'un **tiers dans la relation bailleur / ménage** peut faciliter l'accès au logement de ménages en difficulté. Le développement d'un parc, en maîtrise d'ouvrage d'insertion ou par captation de logements du parc privé, présentant des garanties en termes de gestion locative adaptée permet d'élargir l'offre disponible. Des Conseils Généraux soutiennent ainsi au travers du FSL l'activité d'agences immobilières à vocation sociale (pour la captation et la gestion), souvent avec des cofinancements de l'Etat, des collectivités locales ou même des Conseils Généraux eux-mêmes sur d'autres lignes budgétaires.

#### Sous location (avec ou sans bail glissant)

La sous-location est la modalité d'intervention la plus répandue quand il s'agit d'appuyer le parcours résidentiel des ménages en difficulté au travers d'une médiation locative. **Dans la perspective d'un glissement de bail, ou d'un accueil dans le logement pour une durée limitée**, la sous-location permet de sécuriser le ménage et le bailleur en reportant le risque locatif sur un tiers. Le FSL intervient pour financer le **coût de cette intermédiation locative**. De façon complémentaire, des aides peuvent également être dédiées aux impayés, à la vacance, aux dégradations locatives. Globalement, ce champ d'activité demeure restreint. En particulier, les opérateurs peuvent être réticents à s'impliquer sur un volume d'activité important, les risques n'étant pas assez couverts.

Les financements pour la gestion locative adaptée et ceux permettant de couvrir les risques pris par les opérateurs (vacance, impayés, dégradation) sont **parfois couplés à des financements ASLL** pour les ménages en sous-location. Le caractère automatique ou non du lien entre les deux financements est fonction des cultures locales. Par exemple, dans le Rhône, seuls les baux glissants font exception à la règle de non automaticité de l'ASLL.

On est ici sur un accompagnement renforcé dont le niveau de financement est souvent considéré comme insuffisant par les opérateurs. *« Au départ, on est dans une phase de découverte, d'appréciation, de diagnostic. Dans cette phase, on est forcément sur un accompagnement global, il*

*faut s'occuper de tout assez rapidement et mettre le doigt sur les bonnes problématiques si on veut ensuite pouvoir orienter vers des accompagnements adaptés. En plus, on est souvent les seuls interlocuteurs au départ, les personnes refusent les travailleurs sociaux, elles travaillent avec nous car on a le logement et le lien de confiance s'établit progressivement » (Fapil Ile-de-France).*

Par ailleurs, depuis quelques années, l'Etat intervient de nouveau en direct sur ce domaine d'action à travers ses **appels à projet sur l'intermédiation locative**, dans le parc privé. Des coordinations ont alors été recherchées avec le FSL. Pour des associations, « *le niveau de financement de l'intermédiation locative a souligné le sous-financement de la GLA* ». Des mesures d'ASLL ont également pu intervenir en cofinancement de l'intermédiation locative Etat (dans le Bas-Rhin par exemple) mais de plus en plus les Conseils Généraux tendent à se retirer préférant se recentrer sur leurs propres dispositifs.

#### **Le schéma de médiation locative de Gironde**

Le FSL de Gironde a été fortement orienté sur le développement de la sous-location au travers de la mise en place d'un schéma de médiation locative. Celui-ci sert une logique territoriale, il est notamment utilisé pour inciter les associations à s'investir sur des territoires peu couverts. De ce fait, sur les territoires déficitaires en offre d'hébergement, la sous-location est parfois utilisée sans glissement de bail comme réponse d'urgence ou pour accueillir des publics en grande difficulté (Libournais) ou des publics jeunes (Haute-Gironde).

Dans le cadre de ce schéma, le FSL finance l'accompagnement social, la gestion locative adaptée, la garantie impayés et/ou dégradation.

On note la volonté d'inscrire la médiation locative dans une coordination opérationnelle : complémentarité avec l'intermédiation locative Etat (positionnée sur le parc privé alors que la médiation locative mobilise à 75% le parc social en Gironde), intégration au SIAO, etc.

La médiation locative a fait l'objet d'une évaluation interne en 2011 : elle conclut à un dispositif peu coûteux et efficace dans la mesure où les orientations se font de façon pertinente et non pas à défaut de places en hébergement d'insertion. A contrario, certains partenaires notent que, parfois, les ménages ne présentent pas un degré de difficulté qui justifie pleinement l'entrée en sous-location, ils y sont orientés faute de mesures d'accompagnement à l'accès.

#### **Le FSL de Paris, une action volontariste sur l'intermédiation locative via « Louez Solidaire »**

Le dispositif « Louez Solidaire » (expérimentation débutée en juin 2007) : 748 logements gérés, 5,472 M € décaissés en 2012

Le FSL finance le dispositif Louez solidaire qui connaît une forte montée en charge et combine financements d'aide à la médiation sociative et ASLL. Soulignons que c'est l'augmentation de l'AML mobilisée dans le cadre de Louez Solidaire sur Paris qui porte l'évolution fortement positive de cette aide au niveau national depuis quelques années.

Le dispositif Louez solidaire permet à des familles à l'hôtel prises en charge au titre de l'ASE d'être orientées vers des logements captés dans le parc privé à titre temporaire. Il s'adresse à des ménages en insertion professionnelle, pour une période de 18 mois maximum. Les relogements se font principalement au travers de l'ACD mais on constate des durées de séjour de plus en plus longues (cf. précarisation de certains publics, perte d'emploi, effet de décompensation, etc.)

### 5.3.2. La mobilisation des FSL dans le cadre de l'ALT

La question de l'articulation entre dépenses liées au logement (volet locatif) et dépenses liées à l'accompagnement (volet social) concerne également l'**ALT (allocation de logement temporaire)**. Cette prestation, cofinancée par l'Etat et les CAF, permet de solvabiliser – pour tout ou partie – les dépenses de logement pour des ménages hébergés de façon temporaire. Quand l'ALT est mobilisée dans une logique de logement transitoire pour des ménages peu éloignés de l'accès au logement, quelques FSL financent au titre de l'ASLL l'**accompagnement des ménages hébergés dans ce cadre**. Mais beaucoup, comme la Seine-Maritime par exemple, s'interrogent sur la poursuite de cette intervention au regard de son coût et des répartitions de compétences Etat/Conseil Général. En cas de retrait des Conseils Généraux, quid du financement de cet accompagnement social pourtant jugé nécessaire ?

#### L'exemple du Morbihan

Dans le Morbihan, les ménages hébergés en ALT bénéficient d'un accompagnement social financé par le FSL.

Le financement de cet ASR (accompagnement social renforcé) est majoré de 20% par rapport à celui de l'ASLL pour tenir compte de la gestion locative adaptée et de l'entretien des logements.

Ce dispositif s'adresse à des personnes qui n'ont pas besoin de l'accompagnement global du CHRS, dont on pense qu'elles vont pouvoir rebondir vers le logement dans un délai de 6 à 8 mois.

Les conditions du SIAO pour une orientation en ALT :

- ressources minimum de 300 €
- avec un dépôt de garantie
- des droits ouverts
- une demande de logement social déposée et validée
- accepter l'accompagnement social et contractualiser
- avoir un projet d'insertion élaboré
- autonomie quotidienne

La DDCS souligne que « l'ALT, c'est bien de l'hébergement, les personnes ne sont pas locataires, la durée est limitée. Si le Conseil Général se retirait, ça remettrait en cause le dispositif ALT ; il n'est pas envisageable d'avoir des personnes en ALT sans accompagnement ». « L'ALT sans accompagnement social, on ne voit pas trop à quel public ça pourrait répondre » (Sauvegarde 56).

### 5.3.3. La mobilisation des FSL dans le cadre des résidences sociales

La mobilisation de **mesures individuelles ASLL** est généralement possible pour les résidents de résidences sociales. Mais de façon plus structurelle, quelques FSL subventionnent aussi le **fonctionnement des résidences ou des mesures ASLL pour tous les résidents** (intervention globale sur la résidence sociale). Du fait des difficultés d'accès au logement sur certains territoires, des FSL sont fortement positionnés sur l'accès en résidence sociale qui peut constituer une étape essentielle dans les parcours d'insertion.

Si la plus-value de cette intervention est reconnue au regard des besoins d'accompagnement en résidences sociales, cette modalité semble **de plus en plus remise en question par les financeurs** dans un contexte de restrictions budgétaires : les Conseils Généraux considèrent de plus en plus que l'accompagnement social doit être réalisé par les services de secteur et que la gestion locative adaptée développée par les gestionnaires doit suffire pour les résidents, ou au moins une partie d'entre eux ; ou bien proposent qu'il soit financé par l'AVDL. De l'avis de plusieurs gestionnaires et

de leurs partenaires, ceci **remet en cause le projet social** même des résidences si on veut pouvoir assurer un accès effectif au logement et une rotation.

#### **L'exemple de Paris**

Le FSL de Paris intervient en finançant massivement des mesures d'ASLL pour des personnes logées en résidence sociale. Jusqu'à ce que la DASES priorise les résidences où la Ville et l'Etat sont réservataires, tous les résidents bénéficiaient d'une mesure. Les mesures d'ASLL sont confiées à des associations qui interviennent de façon complémentaire à l'action des gestionnaires de résidences sociales. Il arrive aussi que l'accompagnement soit directement assuré par le gestionnaire. Ainsi, des mesures ASLL confiées au PACT Paris Hauts de Seine et au CASP sont financées sur la totalité des résidences sociales que gère Lerichemont (en dehors de celles destinées à des travailleurs migrants et aux agents du CASVP et de la Ville de Paris et des dernières résidences ouvertes, notamment résidences jeunes actifs).

*« Nous avons choisi de ne pas assurer l'accompagnement social nous-mêmes, mais on s'assure qu'il est bien mis en place, on n'imagine pas faire sans. Sans ASLL, il y aurait remise en cause du modèle. En théorie, il faudrait « écrémer vers le haut » les attributions, ce qui est impossible au regard du jeu des réservations. L'ASLL est un enjeu pour les publics si on veut que ce soit une étape dans un parcours d'insertion, et on ferait s'écrouler le taux de rotation ». Lerichemont souligne que pour les résidences sociales qui ne bénéficient pas d'un ASLL pour l'ensemble des résidents (résidences jeunes actifs, dont « le public n'est en fait pas si autonome »), les taux de rotation sont plus faibles : « on n'a que le discours du résident sur le fait qu'il a engagé des démarches, mais il n'y a pas de réel suivi ». Lerichemont souligne qu'il « s'agit bien d'un accompagnement logement qui ne remplace pas l'accompagnement sur les autres problématiques. Il permet, en coordination avec notre action sur la gestion locative, de travailler sur l'accès au logement ordinaire, sur l'appropriation du logement, le respect des parties communes, les questions budgétaires, etc. ».*

Pour le Centre d'Action Sociale Protestant qui intervient en gestion locative et en accompagnement, « il faut que tout le monde en résidence sociale bénéficie des mêmes prestations, sinon on a un fonctionnement à deux vitesses, d'autant que souvent les difficultés apparaissent au fur et à mesure, les personnes n'ayant pas toujours été suivies au préalable dans un lieu de vie. En l'absence d'accompagnement, il y a beaucoup de résistances à la sortie, le contrat d'accompagnement social pose un cadre ».

L'ensemble des partenaires rencontrés s'accorde pour distinguer les spécificités et la complémentarité des fonctions de gestion locative adaptée et d'accompagnement social lié au logement. Ils s'inquiètent d'une limitation des financements ASLL en résidences sociales, d'autant que le financement actuel de la mesure ASLL apparaît insuffisant. cf. niveaux d'intervention parfois intensifs, nécessité d'une coordination avec le gestionnaire, animation du partenariat, etc.

#### **L'exemple de la Seine-Saint-Denis**

Le FSL de Seine-Saint-Denis est très impliqué sur la question des résidences sociales au regard de la pertinence de cette offre dans le parcours des ménages défavorisés : « beaucoup de personnes du département sont en hébergement précaire ou en hôtel, la résidence sociale constitue alors un carrefour avant l'accès au logement autonome, un point stratégique où peut s'apprendre le savoir-être locataire ».

Le dispositif se base d'une part sur le financement aux gestionnaires d'un accompagnement social global, dont l'objectif est l'accès au logement autonome en sortie de résidence, et de l'autre sur une labellisation par le Conseil Général des ménages éligibles au dispositif (ORS – Orientation en résidence sociale). Le ménage doit avoir un projet d'insertion et n'avoir jamais été locataire. 85% des ménages sortants du dispositif vont vers le parc public.

Pour l'association Aurore, prestataire de mesures d'ASLL au sein de ses résidences sociales, la gestion de ce type d'offre n'est pertinente qu'avec un financement d'accompagnement social qui permet d'accueillir des familles en cumul de problématiques, « il n'est pas normal que les résidences sociales accueillent des personnes uniquement en attente de logement ».

## **Annexe. Fiches de présentation des départements ayant fait l'objet des études de terrain**

- **Ardèche (07)**
- **Ardennes (08)**
- **Calvados (14)**
- **Cher (18)**
- **Gironde (33)**
- **Hérault (34)**
- **Marne (51)**
- **Morbihan (56)**
- **Nord (59)**
- **Pyrénées-Atlantiques (64)**
- **Bas-Rhin (67)**
- **Paris (75)**
- **Seine-Maritime (76)**
- **Tarn-et-Garonne (82)**
- **Var (83)**
- **Essonne (91)**
- **Seine-Saint-Denis (93)**
- **La Réunion (974)**

Eu égard aux évolutions intervenues depuis la création de la métropole lyonnaise au 01/01/15, le Département du Rhône n'a pas souhaité que les éléments sur le FSL figurent en annexe du rapport d'étude.

---

NB. Les études de site départementales constituent des outils de travail dans le cadre d'une étude nationale. Elles visent à alimenter la connaissance des fonctionnements et pratiques à partir d'une diversité de FSL et à en dégager des enjeux globaux d'analyse. Mais elles ne sauraient constituer un audit des FSL concernés. Ni la méthode de travail ni les moyens mobilisés ne permettent d'en dégager des conclusions quant aux points forts et faiblesses ainsi qu'aux perspectives d'évolution de ces FSL.





## Règlement intérieur du FSL

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides
<b>Aides à l'accès</b>	<p>QF = Ensemble des ressources de toutes les personnes du foyer sur les 3 derniers mois/nombre de parts 1 pers seule = 1,5 part QF mini = 153€ et QF maxi = 666€ 3 traitements en fonction du QF T1 = 153€ &lt; QF &lt; 325€ T2 = 325€ &lt; QF &lt; 496€ T3 = 496€ &lt; QF &lt; 666€</p> <p>Taux d'effort 30% Une aide annuelle</p>	<p>Enveloppe maximum = 1500€ ou 1800€ si aide au mobilier pour une personne seule</p> <p>T1 = subvention majoritaire (selon type d'aide sauf DG toujours en prêt) T2 = Prêt majoritaire (selon type d'aide) T3 = Prêt (et &gt;T3=rejet)</p> <p>100% du dépôt de garantie 50% du 1er loyer assurance habitation (110 €) mobilier de 1<sup>ère</sup> nécessité (400€) frais de déménagement (150 €) 50% frais d'agence 50% caution cuve à gaz</p>
<b>dont garanties des risques locatifs</b>		<p>900€ sur 3 ans maximum dans le parc public si QF &lt; ou = à 666€ 2000€ si Parc public + demande de logement prioritaire niveau 2 mise en œuvre sous réserve de l'échec du plan amiable</p> <p>Aide accordée au ménage en prêt, versée directement au bailleur 2 mois d'impayé de loyer ou charges 3 mois de reprise du loyer résiduel + au moins 3 mois de règlement de plan d'apurement sur 4 mois pour parc public</p>
<b>Aides aux impayés de loyer</b>		<p>Enveloppe globale max = 1000 € Loyers et charges (800 €) Assurance habitation (110 €) Traitement 1 = 2*35%, subvention Traitement 2 = 2*25%, subvention Traitement 3 = 20% subvention</p>
<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde)</b>	sans objet	sans objet
<b>Aides aux impayés d'énergie</b>	<p>Même calcul pour le QF Taux d'effort 20% Présentation du DPE Une aide annuelle</p>	<p>300 € pour une personne seule dette portant sur la facture en cours intégrant un report ou dont l'échéance est dépassée impayés liés à des incidents de prélèvement automatique + 1<sup>er</sup> versement sur la facture (exigence d'un 2<sup>ème</sup> versement suspendu)</p>
<b>Aides aux impayés d'eau</b>		<p>impayés liés à la consommation et l'abonnement uniquement et après sollicitation d'un dégrèvement auprès du fournisseur si facture exceptionnelle liée à une fuite (dans la terre) + 1<sup>er</sup> versement sur la facture (exigence d'un 2<sup>ème</sup> versement suspendu)</p>

### **Modalités d'organisation**

Le Fonds Unique Logement est géré par le Service Action Sociale Logement appartenant à la Direction de l'Action Sociale et de l'Insertion.

### **Synthèse des éléments clés :**

- Le département a entrepris une démarche de réorganisation complète du Fonds Unique Logement afin d'alléger les procédures, de le recentrer vers une finalité préventive et de maîtriser le budget.

Le processus de refonte du règlement intérieur a été entamé en 2012 et sera finalisé à la fin de l'année 2014. Nous avons souhaité mettre en avant dans cette monographie les éléments qui guident la réflexion du Conseil Général.

## Zoom sur le FSL du département des Ardennes

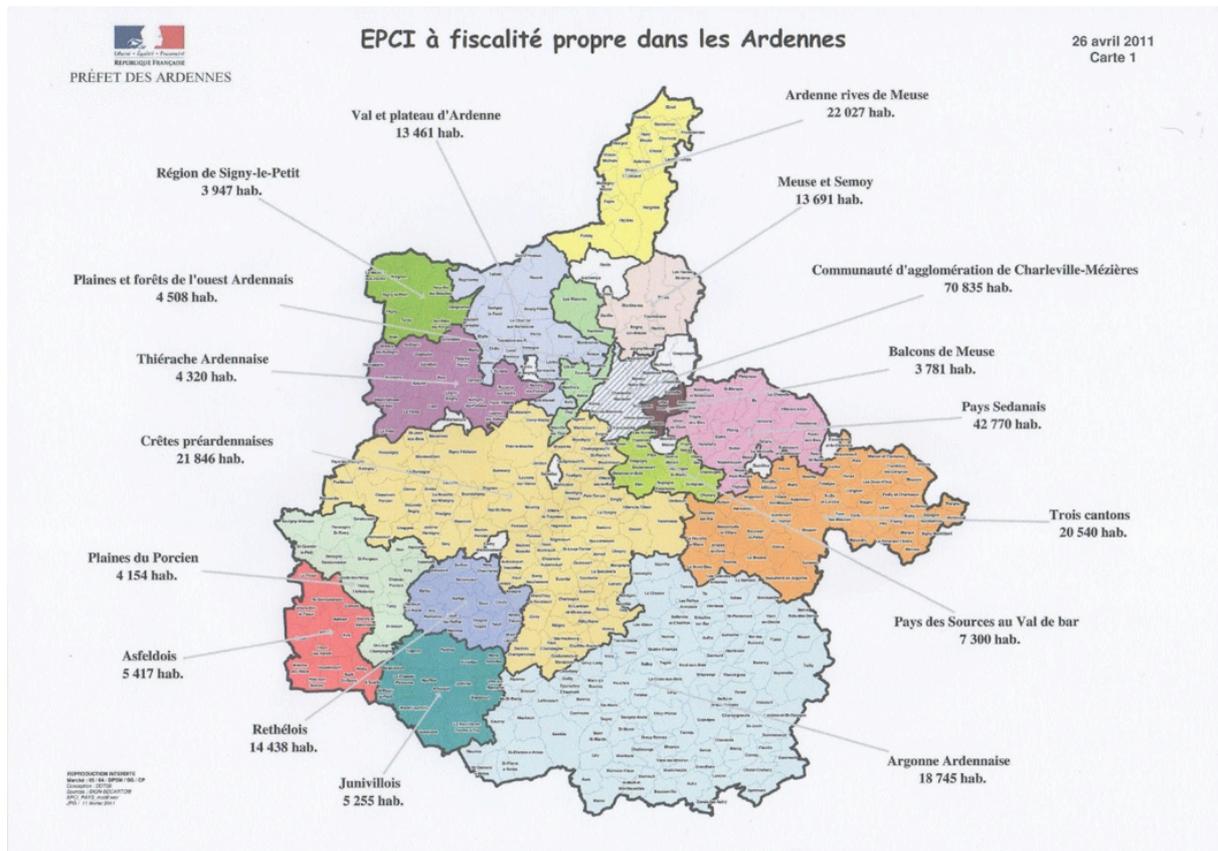
Population (2011) : 283 110 habitants

Taux de pauvreté (2011) : 19,2 % (moyenne nationale : 14,3%)

Taux de logements sociaux (Insee 2011) : 18,5 %

Stock des demandes de logement social actives (au 31/12/13) : 4 842 demandes dont 2 509 hors mutation

Recours Daloz « logement » (année 2013) 18 recours dont 14 reconnus prioritaires et urgents



### En 2013, le FSL des Ardennes, c'est :

- Un montant total de dépenses d'environ 1,5 million €
- 4 272 aides accordées
- 2 938 aides pour les fluides dont 661 sur l'eau (43% des aides financières directes aux ménages)
- 1 113 sur l'accès (42% des aides directes)
- 220 sur le maintien (15% des aides directes) avec un montant moyen d'aide autour de 926 €
- 989 000 € pour les aides financières, 511 000 euros pour les actions collectives
- 7 Conseillères en Economie Sociale et Familiale du département sur des mesures ASLL + 6 associations conventionnées (323 285 €)


**Règlement intérieur du FSL**

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides
<b>Aides à l'accès</b>		Subvention pour le dépôt de garantie (barème maximum et modulable) 150 € pour un F1, 200 € pour une F2, 300 € pour un F3, +50 € par pièce) Idem pour 1 <sup>er</sup> loyer si rupture de versement de l'AL/APL Dérogations possibles en fonction du RAV Pour les contrats jeunes majeurs : 100% du dépôt de garantie et du 1 <sup>er</sup> loyer
<b>dont garanties des risques locatifs</b>	Etre en dessous du quotient familial plafond Taux d'effort < 30%	Garantie en cas de dégradation (750 euros maximum)
<b>Aides aux impayés de loyer</b>	Ne pas avoir bénéficié d'une aide FSL au cours des 2 dernières années Pour l'accès remplir une des 4 conditions spécifiques (voir RI page 9/14) Pour le maintien, appréciation du quotient familial et du RAV	La demande de FSL doit être faite dans les 6 à 12 mois, suivant la saisine de la Ccapex, de la CAF ou de la MSA. Dette prise en compte à partir des éléments inhérents au loyer (frais de dossiers, de rejets... non pris en compte) Subvention égale au plus à 80% de la dette dans la limite de 1000 € Si protocole Borloo signé, subvention pouvant aller jusqu'à 80% de la dette dans la limite de 2000 € (4 versements conditionnées par le respect du plan d'apurement) Possibilité d'une intervention annuelle du FSL quand la dette est constituée du montant des charges et que le demandeur n'est pas titulaire du contrat relatif à la fourniture d'énergie ou d'eau
<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde)</b>	sans objet	sans objet
<b>Aides aux impayés d'énergie</b>	Etre en dessous du QF plafond Etre titulaire du contrat	Factures de moins de 6 mois Participation de la famille à hauteur de 20% du montant de la dette (dont 10% au moment de la constitution du dossier) Une demande « Energie » annuelle qui peut concerner une dette d'électricité et une dette de gaz : les deux peuvent être prises en considération selon le barème mais dans la limite globale de 400 € Barème maximum et modulable : de 130 € maxi pour un F1/F2 à 265 € maxi pour un F6
<b>Aides aux impayés d'eau</b>		Factures de moins de 12 mois Une demande annuelle dans la limite de 150 € et pour un montant maximum égal à la consommation pour un trimestre Barème maximum et modulable : de 30€ maximum pour une pers. à 150 € max pour 7 pers et +

### **Modalités d'organisation**

Le Conseil Général des Ardennes assure la gestion du FSL, rattaché à la Direction des Solidarités.

Les quatre commissions techniques locales gèrent directement leur enveloppe (sur les aides directes).

Le comité directeur se réunit une fois par trimestre (répartition des enveloppes, bilan financier et d'activités du FSL, sur les aides directes et les actions collectives, octroi des subventions dans le cadre des actions collectives).

### **Synthèse des éléments clés :**

- ➔ Examen des demandes au sein de 4 commissions territoriales pour une plus grande proximité avec les besoins des usagers
- ➔ De faibles montants d'aides, pertinents pour le rétablissement d'une situation fragile mais qui nécessiteraient des montages financiers en cas de dettes importantes
- ➔ Un accompagnement individualisé couplé à l'aide financière pour les personnes en grandes difficultés
- ➔ En matière de prévention, des dispositifs qui fonctionnent bien sur le terrain mais qui sont peu portés au niveau institutionnel

NB sur le FSL des Ardennes : La fédération départementale des énergies des Ardennes (dont les élus sont administrateurs et qui s'occupe de l'extension et de la mise en conformité des réseaux d'énergie) contribue à hauteur de 50 000 €.

## Zoom sur le FSL du département du Calvados

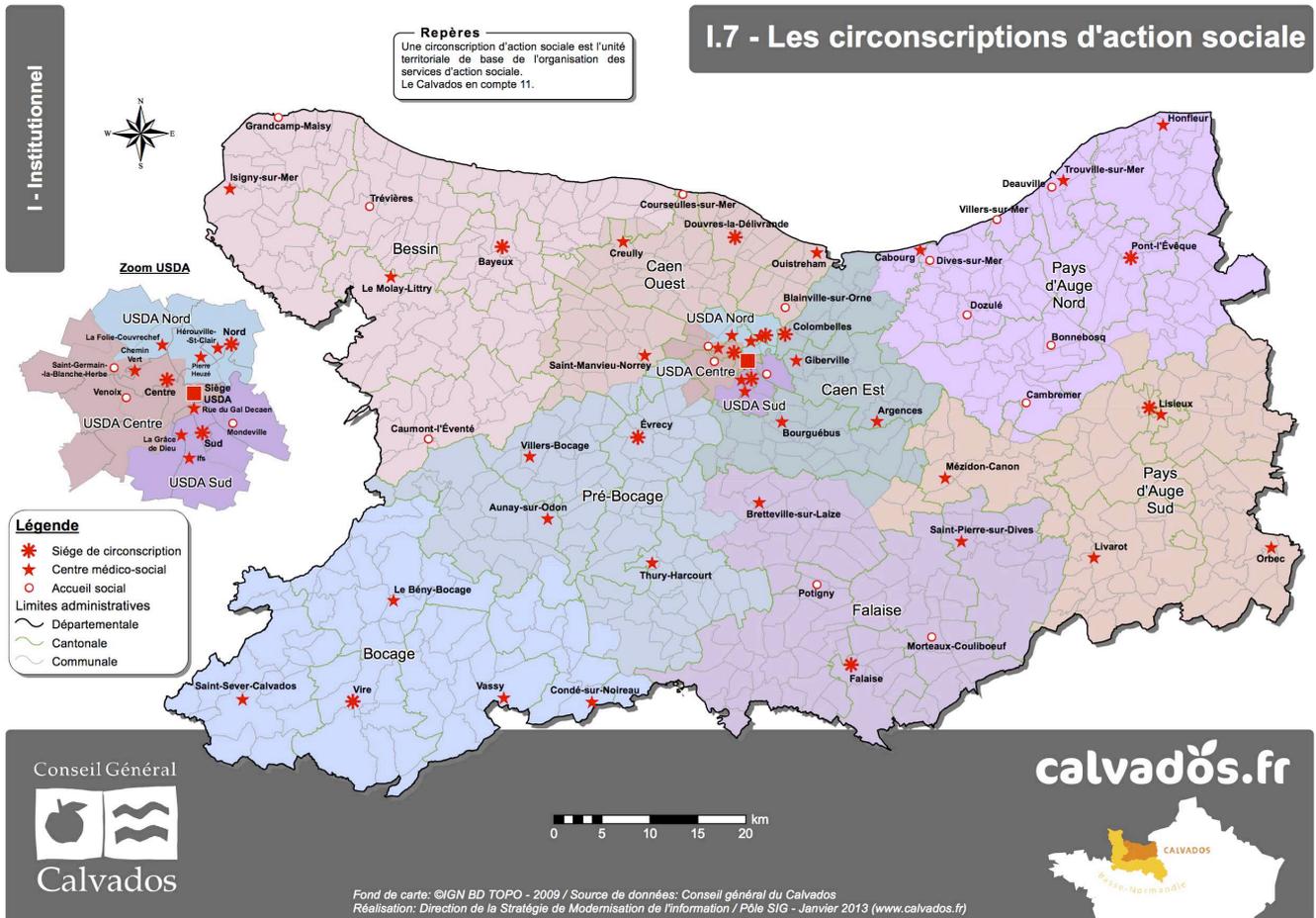
Population (2011) : 685 262 habitants

Taux de pauvreté (2011) : 13,2% (moyenne nationale : 14,3%)

Taux de logements sociaux (Insee 2011) : 16,5 %

Stock des demandes de logement social actives (au 31/12/13) : 23 052 demandes – dont 14 173 hors mutation

Recours Dalo « logement » (année 2013) : 177 recours dont 52 reconnus prioritaires et urgents



### En 2013, le FSL du Calvados, c'est :

- Un montant total de dépenses d'environ 3 millions €
- 7 900 demandes et 6 700 aides financières accordées (2 millions €) dont :
  - 2064 aides à l'accès (917 000 €)
  - 211 aides pour des impayés de loyer (351 000 €)
  - 3 279 aides pour des impayés d'énergie (683 000 €) et 1 127 aides pour des impayés d'eau (71 000 €)
- 9 opérateurs financés pour accompagner 420 ménages (640 000 €)



## Règlement intérieur du FSL

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides
<b>Aides à l'accès</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- QF &lt; 795€ pour une personne</li> <li>QF &lt; 568€ pour les familles</li> <li>- Demandes via un travailleur social ou par le demandeur, à déposer avant l'entrée dans les lieux</li> <li>- Conditions de décence et d'adaptation de la taille du logement</li> <li>- Reste à vivre supérieur à 152€ par mois et par personne</li> <li>- Une seule aide sur une période de 3 ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aides attribuées uniquement sous forme de prêts (échéances remboursement pas inférieures à 30€/mois)</li> <li>- Intervention à hauteur de 80% des sommes demandées</li> <li>- Dépôt de garantie, frais d'agence (un mois de loyer)</li> <li>- Aide partielle au premier loyer</li> <li>- Frais d'assurance (primo-accédant au logement), prime d'assurance non mensualisée</li> </ul>
<b>dont garanties des risques locatifs</b>	Pour la garantie : <ul style="list-style-type: none"> <li>- taux d'effort compris entre 10 et 35%</li> <li>- Diagnostic énergie en-deçà de E</li> <li>- signalement obligatoire dès 2 échéances non payées</li> </ul>	Montant maximum de 6 mois de loyers résiduels sur une durée d'un an
<b>Aides aux impayés de loyer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mêmes critères que les aides à l'accès en termes de ressources et d'adaptation du logement</li> <li>- Reprise du paiement du loyer : 3 mois consécutifs</li> <li>- Une seule aide sur une période de 3 ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plafond de prise en charge : 1 an de loyer résiduel plafonné à 4000€</li> <li>- 100% de la dette dans le parc public</li> <li>- 90% dans le parc privé (10 % à la charge du bailleur ou du locataire)</li> <li>- Aide sous forme de mix prêt / subvention ou uniquement prêt en fonction du QF</li> </ul>
<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde)</b>	Pas de mention dans le RI	Pas de mention dans le RI
<b>Aides aux impayés d'énergie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abonnés directement aux fournisseurs</li> <li>- Plafond de ressource : RSA +50%</li> <li>- Intervention une à plusieurs fois par année civile en fonction du plafond de ressources mais limitée à 320 € maximum</li> </ul>	maximum = 80% de la facture ; aide en fonction du revenu : de RSA (320€) à RSA +50% (64€)
<b>Aides aux impayés d'eau</b>		Maximum = 80% de la facture ; aide en fonction du revenu : de RSA (100€) à RSA +40% (25€)

### **Modalités d'organisation**

Deux modes d'organisation séparés entre FSL et FSE.

#### **Le FSL**

Sous la direction du Conseil Départemental (approbation du règlement intérieur, vote des crédits) :

- Comité de pilotage partenarial : suivi du fonctionnement du fonds
- Commission technique (CG, CAF, bailleurs sociaux, communes concernées) : attribution des aides
- Secrétariat du FSL : coordination du dispositif, instruction des dossiers

La gestion comptable et financière du FSL est assurée par la CAF.

#### **Le FSE**

Sous la direction du Conseil Départemental (approbation du règlement intérieur, vote des crédits) :

- Comité de pilotage associant le département, la CAF, les fournisseurs d'électricité et de gaz (EDF, GDF, SDEC énergie, SIGAZ) et les fournisseurs d'eau signataires
- Une instruction des dossiers à l'échelle des circonscriptions d'action sociale

### **Synthèse des éléments clés :**

- Un FSL fortement porté par le Conseil Départemental soumis aujourd'hui à une réduction : ajustement des engagements budgétaires du Conseil Départemental qui a entraîné la CAF dans les mêmes proportions.
- Un fonctionnement distinct des FSL et FSE qui limite une vision stratégique et un pilotage global du dispositif
- Une baisse importante des demandes d'aide au maintien qui s'explique en partie par le recours aux dossiers de surendettement
- La recherche d'une participation des bailleurs privés au financement du FSL maintien
- Des aides énergie inscrites essentiellement dans une logique de « guichet » mais qui ont maintenu un volet préventif de financement de travaux de l'habitation en vue d'économies d'énergie
- Un investissement fort sur l'accompagnement social et la gestion locative adaptée qui s'inscrit dans une logique plus préventive

## Zoom sur le FSL du département du Cher

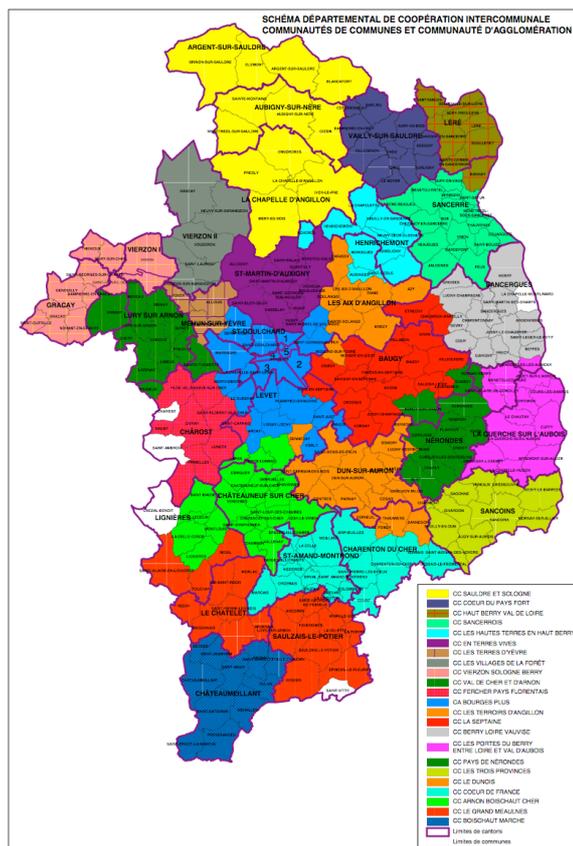
Population (2011) : 311 694 habitants

Taux de pauvreté (2011) : 14,3% (moyenne nationale : 14,3%)

Taux de logements sociaux (Insee 2011) : 13,1%

Stock des demandes de logement social actives (au 31/12/13) : 4 725 demandes – dont 2 760 hors mutation

Recours Dalo « logement » (année 2013) : 54 recours dont 18 reconnus prioritaires et urgents



### En 2013, le FSL du Cher, c'est :

- Un montant total de dépenses de 2,8 millions €
- 10 893 dossiers (représentant 9 278 ménages aidés), soit une augmentation de 55% par rapport à 2005 (7 028 dossiers)
- Concernant les aides financières aux ménages, des dépenses en énergie qui s'élèvent à 1 106 261 € pour 956 774 € en logement. En volume, l'énergie a rattrapé le logement et a fini par le dépasser
- 1 seul opérateur (la MSA) pour les mesures ASLL, soit 1657 mesures pour 273 ménages, pour un coût de 400 000 €
- De faibles montants d'aides accordées aux opérateurs associatifs : 68 500 € en 2014 et 50 220 € en 2013 (AIVS)
- Un étroit partenariat avec la CAF qui contribue à hauteur de 525 000 € (19% du budget) et est très impliquée sur les dispositifs départementaux

## Règlement intérieur du FSL

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides
<b>Aides à l'accès*</b>	si QF<450 € Quotient familial: Ressources mensuelles - loyers et charges résiduels/nombre de personnes au foyer (Une personne seule compte pour 1,5)	Plafond fixé à 862 € (sans enfant) et 1076 € (avec enfants) Aide calculée sur la base de : - dépôt de garantie (max 484 € sous forme de provision ou prêt) - 1 <sup>er</sup> mois de loyer (60% si 341<QF<450 et 100%<341 €) - frais d'agence (max 64 €) - assurance habitation (92 €si pas d'enfant, 118 € si 1 ou 2 enfants, 157 euros avec 3 enfants) - mobilier 1 <sup>ère</sup> nécessité (plafond 431 €) Sous forme de subvention ou prêt
<i>dont garanties des risques locatifs</i>	Taux d'effort 30%	6 mois de loyers résiduels impayés, charges locatives comprises, montant plafonné à 539 €, sous forme de cautionnement avec le bailleur
<b>Aides aux impayés de loyer</b>		Aide plafonnée à 1000€ si QF<340 € à 500 € si 341<QF<450 € Dettes ne devant pas être antérieures à 24 mois Subvention et/ou prêt
<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde)</b>	sans objet	sans objet
<b>Aides aux impayés d'énergie</b>	cf. infra	si QF<340 €, montant plafonné à 295 € (sans enfant), à 343 € (avec enfant) si 340€ <QF<450€, montant plafonné à 148€ (sans enfant), à 172€ (avec enfant) Subvention par versement direct aux fournisseurs d'énergie
<b>Aides aux impayés d'eau</b>		si QF<340 €, montant plafonné à 107 € (sans enfant), à 162 € (avec enfant) si 340€ <QF<450€, montant plafonné à 54€ (sans enfant), à 81 € (avec enfant) Sous forme de subvention ou abandon de créance

### Modalités d'organisation

La gestion administrative, comptable et financière est assurée en régie par le Service de l'action sociale par le logement

- Comité technique (orientation générale du FSL)
- Commission consultative mensuelle (attribution des aides)
- Comité de pilotage de l'ASLL 3 fois par an (bilan des mesures mises en œuvre)

### Synthèse des éléments clés :

- ➔ Un FSL qui bénéficie (et nourrit en retour) d'une dynamique partenariale forte, facilitée par l'échelle du département
  - Forte inscription du FSL dans le PDALPD
  - Coordination des dispositifs et interventions des partenaires (une préoccupation forte)
  - Souci de lier aides financières et accompagnement des ménages
  - Importance de la contribution financière des partenaires : un niveau d'exigence plus fort en matière de concertation?
- ➔ Prévention des expulsions : un circuit qui fonctionne bien mais dont le volet prévention pourrait être amélioré
- ➔ Des demandes en hausse, des ménages de plus en plus précarisés... qui contribuent à renforcer l'orientation « secours » du FSL et interpellent aujourd'hui
  - Des réflexions pour avoir un FSL davantage préventif en termes de ciblage des bénéficiaires
  - Une volonté de renforcement des politiques sociales et habitat, en particulier concernant la lutte contre la précarité énergétique

## Zoom sur le FSL du département de la Gironde

Population (2011) : 1 463 662 habitants

Taux de pauvreté (2011) : 12,6 % (moyenne nationale : 14,3%)

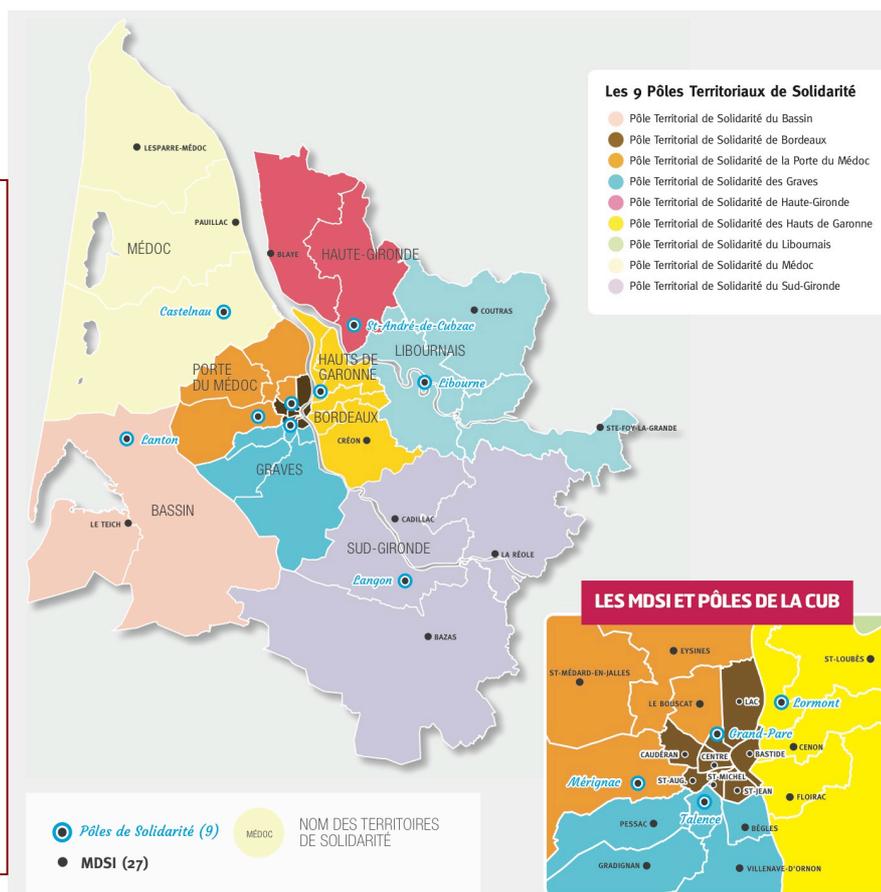
Taux de logements sociaux (Insee 2011) : 11,6%

Stock des demandes de logement social actives (au 31/12/13) : 42 941 demandes dont 32 305 hors mutation

Recours Dalo « logement » (année 2013) 1 110 recours dont 380 reconnus prioritaires et urgents

### En 2013, le FSL de la Gironde, c'est :

- Un montant total de dépenses d'environ 9 millions € (dont 1 million de frais de fonctionnement)
- 28 228 demandes traitées, 16 296 aides accordées (6,6 millions €) dont :
  - 1 596 aides financières à l'accès, dont 956 avec garantie (847 000 €) et 1 396 garanties seules (6 807 garanties en cours au 31/12/2013)
  - 1 452 mises en jeu de garantie (1,1 million €)
  - 1 275 aides pour des impayés de loyer (1 million €)
  - 10 643 aides pour des impayés énergie et eau (3,3 millions € pour l'énergie et 402 000€ pour l'eau)



- En interne au FSL : 640 diagnostics et 355 ménages accompagnés en ASLL, 43 actions collectives (555 personnes)
- 18 associations et 7 CCAS en convention pour de l'accompagnement social (1,7 millions d'€) dont:
  - 300 logements co-financés en ALT (423 000€)
  - 460 logements en médiation locative / sous-location (846 000€)
  - 600 logements en gestion locative adaptée (315 000€)
  - 63 places co-financés en Maison-Relais (120 000€)



## Règlement intérieur du FSL

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides
<b>Aides à l'accès</b>	<p>Critère de ressource : bénéficiaires des minima sociaux, temps partiel ou CDD, QF inférieur à 500€ pour un isolé, 400€ pour un couple sans enfants ou un couple avec 2 enfants.</p> <p>Logement adéquat en taille et de coût :            - taux d'effort (loyer résiduel) 30% pour demandeurs RSA, 35% pour les autres            - Loyer non excessif au regard des loyers moyens du secteur            - DPE ou diagnostic technique obligatoire dans le parc privé</p> <p>Décision doit être rendue avant l'entrée dans les lieux, demande pas plus de 3 mois avant l'aménagement.</p> <p>Pour demande de garantie, évaluation sociale obligatoire</p>	<p>Aide au paiement du dépôt de garantie (primo-accédant) : plafond de 350€ pour un T1 à 580€ pour un T5</p> <p>Aide au paiement des autres frais (1<sup>er</sup> loyer, assurance, déménagement...) : plafond de 620€ pour un T1 à 760€ pour un T6</p> <p>Répartition prêt/subvention selon ressources du ménage</p>
<b>dont garanties des risques locatifs</b>		<p>Parc public : 12 mois de loyer sur 36 mois (charges comprises)</p> <p>Parc privé : 18 mois de loyer sur 36 mois (charges comprises)</p> <p>Frais de remise en état : équivalent à 4 mois de loyer, charges comprises (6 mois en PST)</p>
<b>Aides aux impayés de loyer</b>	<p>Critère de ressource : idem accès</p> <p>Reprise du paiement depuis 1 mois, plus la dette augmente plus la durée de reprise exigée est longue</p> <p>Loyer non excessif et compatible avec budget du demandeur (sauf mutation prévue dans le parc social)</p> <p>Evaluation sociale obligatoire</p> <p>Pas d'aide du FSL maintien dans les 2 années précédentes</p>	<p>Aide plafonnée à 12 mois de loyers résiduels de 1800€ pour une personne isolée ou un couple à 2400€ pour un ménage de 3 enfants et plus (exception prévues par le RI « si la situation le justifie »)</p> <p>Répartition prêt/subvention selon ressources du ménage, recherche d'une participation du ménage sous forme de plan d'apurement.</p> <p>En cas de dossier de sur endettement, le FSL statue au vu de la décision judiciaire</p>
<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde)</b>	Ne figure pas au RI	Ne figure pas au RI
<b>Aides aux impayés d'énergie</b>	<p>Plafonds de ressources :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En demande directe : RSA + 20%</li> <li>- Via un TS : QF idem accès /maintien</li> </ul> <p>Montant maximum de la facture (en saisine directe) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- énergie, 500€ pour une personne à 800€ pour 5 personnes</li> <li>- eau, 300€ pour une personne à 700€ pour 5 personnes</li> </ul>	<p>Volet curatif : Montant plafonné de 250€ pour 1 personne à 400€ pour 5 personnes (aide max de 500€, 2 aides max en saisine directe sur une année civile).</p> <p>Volet prévention (sans plafonds de ressource) : prise en charge partielle de la facture, achat de matériel, accompagnement social, co-financement bâti (exceptionnellement)</p>
<b>Aides aux impayés d'eau</b>	<p>Pas d'aide si FSL énergie dans les 3 années précédentes sans mise en place de la mensualisation</p> <p>Intervention sur les 12 derniers mois de consommation</p> <p>Participation des ménages : 20% au moins du montant de la facture en aide curative, respect de la mensualisation en aide préventive</p>	<p>Montant plafonné de 150€ pour 1 personne à 350€ pour 5 personnes (aide max de 500€, 2 aides max en saisine directe sur une année civile).</p> <p>Volet prévention : idem énergie</p>

### **Modalités d'organisation**

Organisation en GIP sous la présidence du Conseil Général (présidence déléguée à un Vice-Président du Conseil Général)

Gestion financière assurée par le GIP et gestion comptable par l'agent comptable de la CAF (travaillant au sein du GIP)

Traitement des dossiers au sein de 3 types de commissions :

- Commission logement centralisée
- Commission logement déconcentrée : 4 commissions sur la Communauté Urbaine de Bordeaux
- Commission énergie – eau – téléphone

### **Synthèse des éléments clés :**

- ➔ Les atouts du fonctionnement en GIP : partenariat et transparence
  - Un fonctionnement partenarial poussé dans un cadre qui reste celui des politiques habitat et insertion du Conseil général
- ➔ Une pression de la demande qui oblige à des repositionnements constants
  - Fort impact de la hausse des aides énergie et des mises en jeu de garantie
  - Un budget et des critères d'accès en dent de scie : un FSL aujourd'hui « très social » qui limite parfois la volonté de se repositionner sur une approche préventive et d'aide durable (importance des diagnostics sociaux et énergie réalisés en interne)
- ➔ Une approche spécifique de l'accompagnement logement
  - Appuyé sur les travailleurs sociaux de secteur pour ce qui relève de l'accès
  - Internalisés au FSL pour l'ASLL maintien et précarité énergétique
- ➔ Une orientation forte sur la médiation locative et l'offre temporaire
  - Portage, animation et financement d'un « Schéma de la médiation locative » pour structurer une offre en sous-location avec bail glissant
  - Co-financement de l'ALT





## Règlement intérieur du FSL

Depuis le 01 02 2015 : il n'y a plus en accès d'aide pour 80% du 2<sup>ème</sup> loyer et les frais d'ouverture de compteur. Pour les fluides, l'aide est progressive en fonction de la composition familiale et les aides sont plafonnées. L'intervention se fait toujours sous forme de subvention et ou de prêt.

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides
<b>Aides à l'accès</b>	Quotient social : ¼ SMIC multiplié par un coefficient qui tient compte de la composition familiale	tout ou partie des frais (pas de plafonds) Frais d'accès pris en charge: <ul style="list-style-type: none"> <li>- dépôt de garantie</li> <li>- frais d'agence</li> <li>- 1<sup>er</sup> loyer (sauf si mutation chez même bailleur)</li> <li>- 80% du 2<sup>ème</sup> loyer</li> <li>- forfait assurance habitation</li> <li>- forfait ouverture des compteurs</li> </ul> Un accord de principe peut être délivré dans la phase de recherche de logement
<i>dont garanties des risques locatifs</i>		12 mois d'impayé de loyer ou de charges mensuelles
<b>Aides aux impayés de loyer</b>	Pas de % taux d'effort mentionné	Aide plafonnée à 2 300 € (dérogation possible pour des montants supérieurs si le FSL solde la dette ou participe à un plan d'apurement négocié) <ul style="list-style-type: none"> <li>- délai rétroactif de 2 ans pour les impayés de loyer mais constitution de dettes jusqu'à 5 ans pour les régularisations de charges locatives.</li> <li>- reprise du loyer depuis deux mois</li> <li>- saisie préalable de la CAF</li> <li>- n'intervient pas si plan d'apurement négocié avec la CAF ou en cas de cautionnement</li> </ul>
<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde)</b>	sans objet	sans objet
<b>Aides aux impayés d'énergie</b>	cf infra	Montant plafonné à 1 200 € <ul style="list-style-type: none"> <li>- si montant de la facture &gt; 250 euros, évaluation sociale obligatoire (aide sous forme de subvention et prêt)</li> </ul> une aide/an versement direct au fournisseur
<b>Aides aux impayés d'eau</b>		idem

### Modalités d'organisation

Instruction par la Direction de l'Espace Logement du Conseil Départemental de l'Hérault.

Délégation de la gestion financière et comptable à la CAF.

### Synthèse des éléments clés :

- Un FSL qui s'inscrit dans une politique départementale volontariste en matière de logement
  - Conseil Général très impliqué dans le PDALPD, a mis en œuvre un PDH
  - Développement d'une offre adaptée pour fluidifier les parcours
  - Une coopération étroite avec les dispositifs de l'Etat : Ccapex, DALO, AVDL
  
- Un FSL qui s'éloigne de son positionnement initial avec la montée en puissance des aides à l'énergie
  
- La réaffirmation des actions d'accompagnement et de prévention
  - Vers un conditionnement de l'aide ?
  - Les actions territorialisées logement : un budget de 4, 455 millions d'euros

## Zoom sur le FSL du département de la Marne

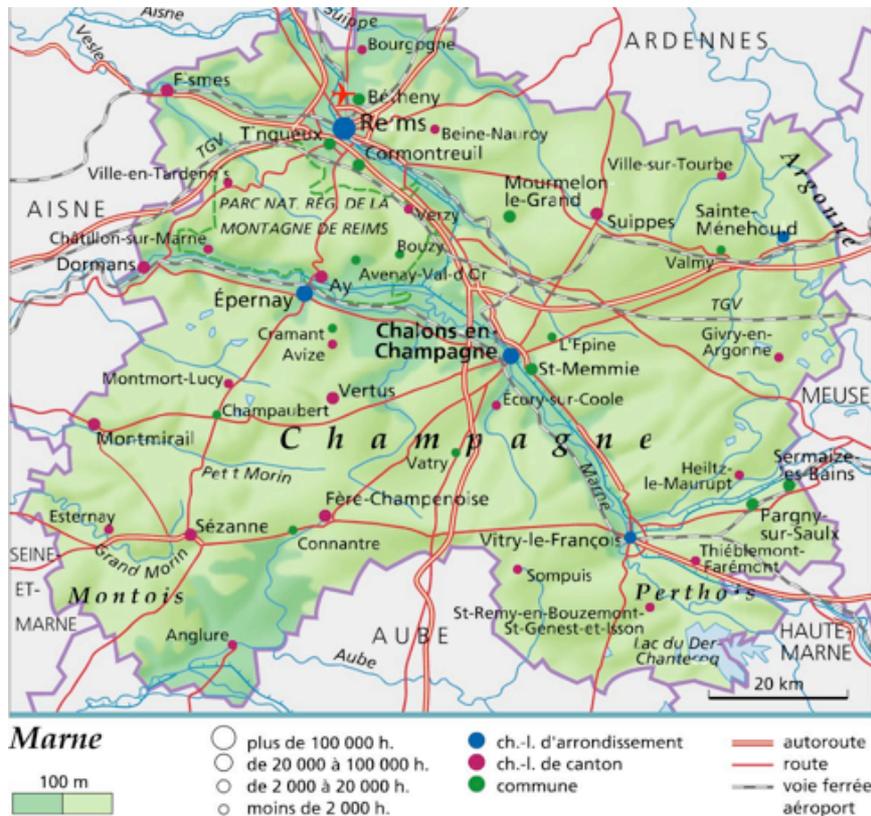
Population (2011) : 566 571 habitants

Taux de pauvreté (2011) : 13,5 % (moyenne nationale : 14,3%)

Taux de logements sociaux (Insee 2011) : 25,4 %

Stock des demandes de logement social actives (au 31/12/13) : 14 610 demandes dont 8133 hors mutation

Recours Dalo « logement » (année 2013) 78 recours dont 41 reconnus prioritaires et urgents



### En 2013, le FSL de la Marne, c'est :

- Un montant total de dépenses d'environ 1 million €
- 76 % aides directes, 24 % aides indirectes
- 33 % aides à l'accès, 35 % aides aux fluides, 32 % aides au maintien
- 235 ménages accompagnés (80% des mesures ASLL sont gérées par l'UDAF) sur un montant de 157 935 €

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides
<b>Aides à l'accès</b>	RAV < 300 euros RAV = (Ressources-charges)/nbre de personnes vivant au foyer valeur indicative du RAV à prendre en compte avec la situation générale du demandeur	tout ou partie des frais (pas de plafonds) - dépôt de garantie - accès à l'énergie et ouverture compteurs d'eau - assurance habitation (max 155 €) - frais d'agence (max 155 €) - 1 <sup>er</sup> loyer (sauf si mutation chez même bailleur) - mobilité de première nécessité (max 500 €) - frais de déménagement dans cas exceptionnel (max 300 €) dépôt de garantie & frais d'accès à l'énergie, aides versées directement aux bailleurs et fournisseurs
<b>dont garanties des risques locatifs</b>		9 mois de loyers résiduels sur 2 ans
<b>Aides aux impayés de loyer</b>		Aide totale ou partielle sur le loyer, les charges locatives et les frais de procédure - Pas de plafond
<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde)</b>	sans objet	sans objet
<b>Aides aux impayés d'énergie</b>	cf infra	Sous forme de prêt ou subvention - faire apparaître la participation du demandeur/le montant des acomptes versés/l'échéancier versement direct au fournisseur
<b>Aides aux impayés d'eau</b>		Abandon de créance ou subvention

### Modalités d'organisation

Instruction et gestion financière au sein de la Direction Insertion et Logement social

### Synthèse des éléments clés :

- Un outil fortement piloté par le département...
- ... qui concentre son activité sur la gestion et la prévention des impayés (de loyers et d'énergie)
- Une aide (partielle et complétée par d'autres outils) qui se veut pédagogique
- La volonté d'utiliser au mieux les mesures ASLL individuelles et collectives/ AEB (aide éducative budgétaire) / MASP2 (mesure d'accompagnement social personnalisé) / Suivi des travailleurs sociaux

## Zoom sur le FSL du département du Morbihan

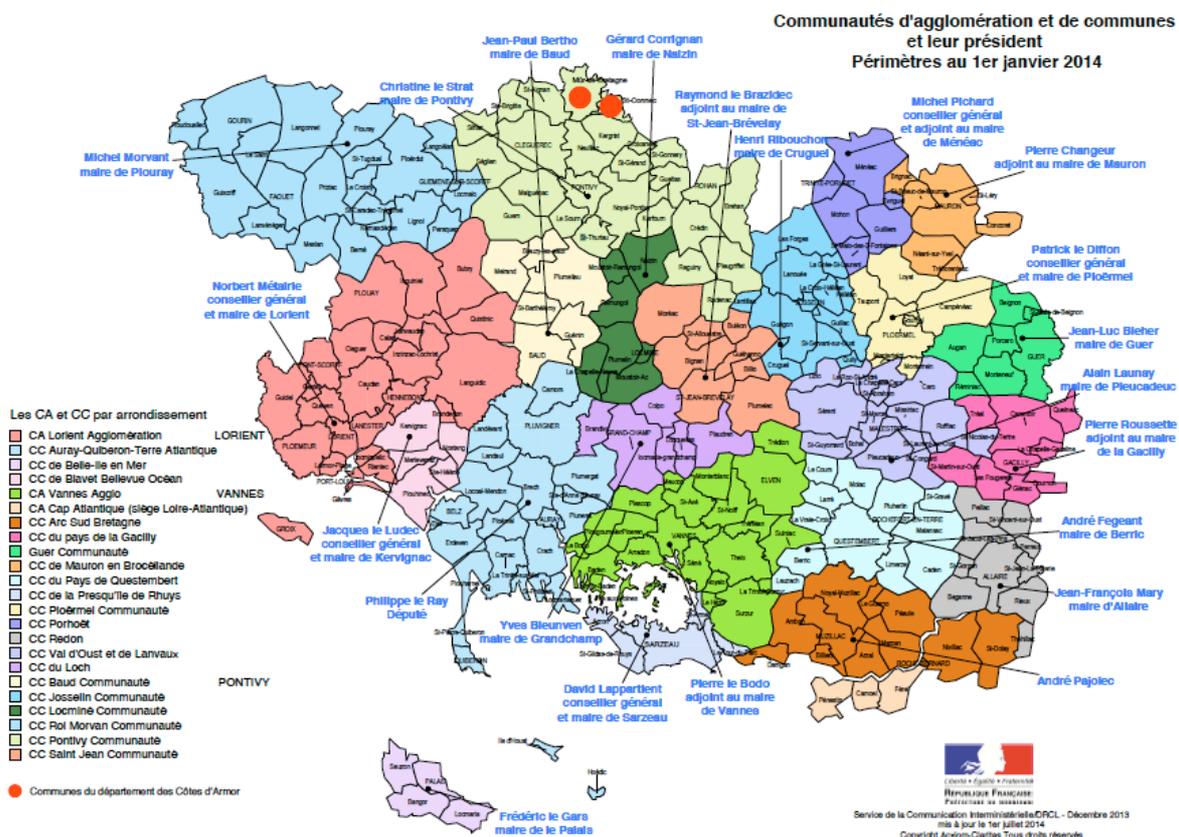
Population (2011) : 727 083 habitants

Taux de pauvreté (2011) : 11,8% (moyenne nationale : 14,3%)

Taux de logements sociaux (Insee 2011) : 9,5%

Stock des demandes de logement social actives (au 31/12/13) : 11 619 demandes – dont 7 483 hors mutation

Recours Dalo « logement » (année 2013) : 70 recours dont 40 reconnus prioritaires et urgents



### En 2013, le FSL du Morbihan, c'est :

- Un montant total de dépenses de 3 245 781 € (dont 258 906 € pour les frais de gestion MSA), soit 2 986 875 € pour les aides financières aux ménages et les aides indirectes aux associations
- 2 073 accords pour les aides financières accès/maintien, dont 733 230 € pour l'accès (+110% par rapport à 2009) et 113 179 € pour le maintien (-15% par rapport à 2009)
- 9 548 accords, représentant 5 618 ménages (+28% par rapport à 2011), pour les aides énergie-eau, pour un montant total de 1,3 million €
- 865 000 € pour les actions dédiées à l'accompagnement social général (ASLL, gestion locative adaptée et auto-réhabilitation accompagnée...)
- 947 dossiers traités pour des mesures d'ASLL qui progressent en 2013 de plus de 10%



## Règlement intérieur du FSL

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides
<b>Aides à l'accès</b>	<p>Ressources inférieures à 67% des plafonds de ressources HLM pour les prêts et 51% pour les subventions            1er février 2014 : 1 personne = 1242 € (plafond à 67%) et 945 € (plafond à 51%) / 3 personnes = 1994 € (plafond à 67%) et 1518 € (plafond à 51%)</p> <p>Taux d'effort maxi de 30% (dérogations possibles si entre 30 et 40%)</p> <p>Pas recevable si aide accordée dans les 24 mois précédents</p>	<p>Sous forme de prêt : montant maxi de 1800 €            Sous forme de subvention : plafond de 500 € pour une pers. isolée ; 650 € pour un ménage de 2 pers. ou plus ; 850 € pour une situation exceptionnelle</p> <p>Prêt et subvention cumulables dans la limite du plafond de 1800 €</p> <p>Plafonné à 75% du montant des frais d'accès concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- avance du dépôt de garantie</li> <li>- premier loyer</li> <li>- frais d'agence</li> <li>- ouverture de compteur et assurance locative (sur la base de forfaits)</li> </ul>
<b>dont garanties des risques locatifs</b>		<p>Parc privé exclusivement</p> <p>Le nb de mois garantis, la période couverte et le montant maximum de la GPL sont déterminés au regard de la situation sociale, économique et budgétaire du locataire.</p> <p>(maxi 12 mensualités de loyer résiduel sur une période de 3 ans, montant limité à 1500€)</p>
<b>Aides aux impayés de loyer</b>		<p>Sous forme de prêt : montant maxi de 1800 €            Sous forme de subvention : plafond de 700 € pour une pers. isolée ; 850 € pour un ménage de 2 pers. ou plus ; 850 € pour une pers. isolée et 1000 € pour un ménage si situation exceptionnelle</p> <p>Prêt et subvention cumulables dans la limite du plafond de 1800 €</p> <p>Plafonné à 75% de la dette totale du loyer résiduel, sauf exception</p>
<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde)</b>	sans objet	sans objet
<b>Aides aux impayés d'énergie</b>	<p>Ressources moyennes mensuelles des trois mois de référence inférieures à 45% du montant des plafonds des ressources HLM            1 er février 2014 (plafond à 45%) : 1 personne = 834 € ; 3 personnes = 1339 €</p>	<p>Sous forme de subventions</p> <p>Plafond d'intervention cumulé pour les impayés d'énergie et d'eau, sur l'année civile, de 75% des impayés constatés</p> <p>Dans la limite de 350 € pour une pers. seule et de 450€ pour un ménage comprenant 2 pers. ou plus</p>
<b>Aides aux impayés d'eau</b>		

### Modalités d'organisation

Un circuit spécifique de traitement des demandes pour les aides énergie s'appuyant sur les CCAS  
 Délégation du secrétariat et de la gestion comptable à la MSA

### Synthèse des éléments clés :

- Un FSL soucieux de sa bonne gestion mais au risque d'un décalage par rapport aux besoins et aux attentes des partenaires
- Les aides énergie-eau, un volet majeur du FSL reposant sur un fonctionnement spécifique mobilisant les CCAS et un partenariat actif avec les fournisseurs d'énergie
- Une interrogation collective sur le rôle du FSL dans la prévention des expulsions locatives  
Alors que l'on constate une hausse du contentieux locatif, très faible part du FSL consommée sur les aides au maintien

Constat qui interpelle en particulier la CAF en tant que 2ème contributeur au FSL après le Conseil Général

Réflexions en cours sur : l'accès au dispositif, la traçabilité des décisions, le fléchage vers davantage de moyens (évolutions du règlement intérieur et des pratiques des travailleurs sociaux)

- L'accompagnement social au cœur du fonctionnement du FSL  
Outre la priorité accordée aux mesures individuelles d'ASLL, des dispositifs « originaux » :
  - Accompagnement social renforcé en faveur des logements temporaires (ALT)
  - Une gestion locative adaptée qui favorise l'accès au logement du parc privé et sécurise les relations locataires/bailleurs
  - L'auto réhabilitation accompagnée, une action innovante à conforter

## Zoom sur le FSL du département du Nord

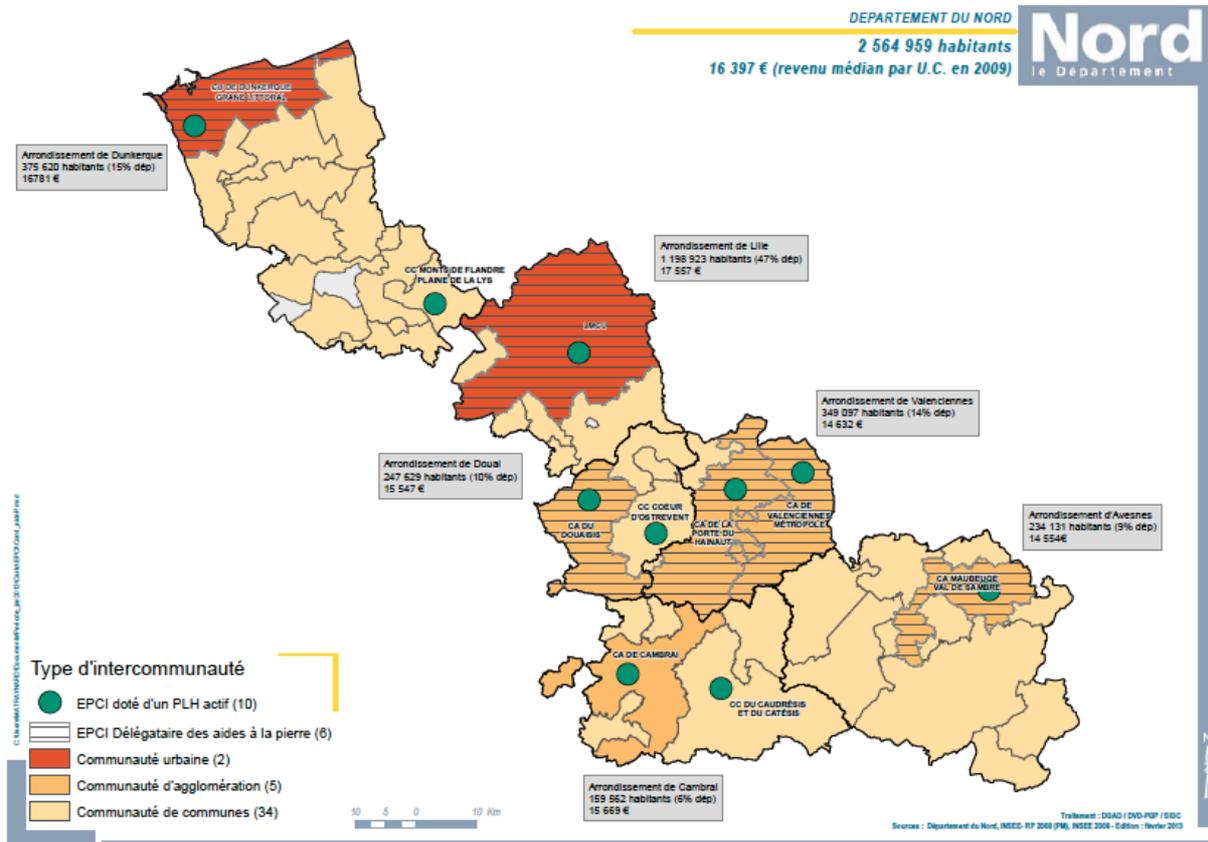
Population (2011) : 2 579 208 habitants

Taux de pauvreté (2011) : 19,2% (moyenne nationale : 14,3%)

Taux de logements sociaux (Insee 2011) : 20,1%

Stock des demandes de logement social actives (au 31/12/13) : 89 075 demandes – dont 54 026 hors mutation

Recours Dalo « logement » (année 2013) : 2 212 recours dont 639 reconnus prioritaires et urgents



### En 2013, le FSL du Nord, c'est :

- Un montant total de dépenses d'environ 18,5 millions d'euros
- 29 160 aides financières accordées (12,3 millions €) dont :
  - 8 407 aides à l'accès (3,6 millions €) et 5 117 certificats de recevabilité
  - 1 791 mises en jeu de garantie (926 348 €)
  - 4 442 aides pour des impayés de loyer (3,1 millions €)
  - 9 403 aides pour des impayés de fluides (4 millions € pour l'énergie et 731 388 € pour l'eau)
- 38 opérateurs financés pour accompagner plus de 8 500 ménages (7 434 mesures pour un montant de 5,7 millions €)
- 589 525 € pour la gestion locative adaptée



## Règlement intérieur du FSL - Nouveau règlement intérieur depuis le 1er octobre 2014

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides
<b>Aides à l'accès*</b>	<p>Plafonds de ressources : 2 fois le montant forfaitaire au titre du RSA (exemples au 1er janvier 2012 : 950 € pour un isolé, 1710 € pour un isolé avec 2 enfants)</p> <p>Taux d'effort logement** &lt; 50 % pour les couples avec ou sans enfant, 60 % pour les personnes isolées avec ou sans enfant</p>	<p>Plafond fixé à 876 € pour le parc locatif social et 1 100 € pour le parc locatif privé****</p> <p>Aide calculée sur la base de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 mois de loyer charges comprises pour les primo locataires</li> <li>- 1 forfait assurance habitation de 70€</li> <li>- dépôt de garantie (1 mois de loyer hors charges)</li> </ul> <p>Sous forme de subvention</p>
<b>dont garanties des risques locatifs</b>	<p>Critères liés à la situation vis-à-vis du logement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sans domicile propre (sans abri, squat, abri de fortune)</li> <li>- hébergés dans les dispositifs institutionnels (foyer, CHR, hébergement d'urgence, établissement relevant de l'ASE, centre maternel...)</li> <li>- détenteurs d'un bail précaire</li> <li>- vivant en situation de surpeuplement extrême dans le parc privé</li> <li>- vivant dans un logement déclaré insalubre (interdiction d'habiter)</li> <li>- couple, parent isolé ou allocataire du montant forfaitaire défini au titre du RSA vivant chez un tiers</li> <li>- en situation de perte irrémédiable de logement</li> <li>- en situation de maintien non durable, le coût du logement n'étant pas compatible avec les ressources</li> </ul>	<p>18 mensualités de loyer déduction faite de l'aide au logement, sur 3 ans</p> <p>Prend également en charge les dégradations locatives sous réserve de justificatif dans la limite d'un plafond de 2 000 €</p>
<b>Aides aux impayés de loyer</b>	<p>Plafonds de ressources : 2 fois le montant forfaitaire au titre du RSA (exemples au 1er janvier 2012 : 950 € pour un isolé, 1710 € pour un isolé avec 2 enfants)</p> <p>Taux d'effort loyer*** &lt; 33 % et taux d'effort logement &lt; 50 % pour les couples avec ou sans enfant, 60 % pour les personnes isolées avec ou sans enfant</p>	<p>Aide plafonnée à 2 000 €</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Primo dettes naissantes (impayés faisant l'objet d'une 1ère demande d'aide, limités à 2 accidents de paiement consécutif ou non)</li> </ul> <p>Avoir repris le paiement intégral du loyer courant</p> <p>Aide sous forme de subvention</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dettes constituées (impayés signalés à la CAF) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans le parc social</li> </ul> </li> </ul> <p>Mise en place d'un plan d'apurement (sur 24 mois maxi)</p> <p>Engagement à reprendre le paiement du loyer courant</p> <p>Aide sous forme de subvention</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans le parc privé</li> </ul> <p>Sous forme de prêt et/ou de subvention</p> <p>Pour les dettes constituées, la répartition plan d'apurement ou prêt / subvention est faite en fonction du niveau de ressources et du RAV</p>

<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde)</b>	sans objet	sans objet
<b>Aides aux impayés d'énergie</b>	Plafonds de ressources : 1,5 fois le montant forfaitaire au titre du RSA (exemples au 1er janvier 2012 : 712 € pour un isolé, 1282 € pour un isolé avec 2 enfants) Taux d'effort entre 30 et 50% Reste-à-vivre de 6 €/j/pers. NB. le FSL n'intervient que si le ménage dispose d'un abonnement chez un fournisseur qui contribue au fonds	Montant plafonné à 1 200 € Sous forme de subvention
<b>Aides aux impayés d'eau</b>		Montant plafonné à 920 € Sous forme de subvention Porté au crédit du compte du ménage soit par versement direct au distributeur soit par abandon de créance

\* Les aides à l'accès peuvent être accordées lorsque le logement est identifié, ou en amont pour faciliter la recherche d'un logement, sous forme de certificat de recevabilité.

\*\* calcul du taux d'effort logement =  $[(\text{loyer} - \text{AL ou APL} + \text{charges locatives}) * 100] / \text{ressources du ménage}$  (les charges locatives correspondent à un barème de charges actualisé annuellement selon les indices des prix à la consommation INSEE du mois de janvier de l'année n-1)

\*\*\* en calcul du taux d'effort loyer =  $[(\text{loyer} - \text{AL ou APL})/100] / \text{ressources du ménage}$

\*\*\*\* Cas particuliers des foyers et résidences sociales : Une aide financière à l'installation est prévue à la fois à l'entrée et à la sortie du foyer en relogement. L'aide intervient sous forme d'une subvention attribuée en deux temps : à l'entrée (300 €) et à la sortie (576 € dans le parc locatif social et 800 € dans le parc locatif privé).

### Modalités d'organisation

Délégation de la gestion comptable et financière à la CAF du Nord

### Synthèse des éléments clés :

- ➔ Une préoccupation majeure : l'augmentation des dépenses en lien avec l'augmentation de la précarité, des budgets non équilibrés
  - +28% entre 2007 et 2013
  - l'augmentation des contributions financières, un axe de travail prioritaire
- ➔ Limiter les dépenses en recentrant le FSL sur les solutions durables de logement, un défi face à l'urgence sociale
  - La lutte contre la précarité énergétique illustrative des tensions et enjeux d'évolution du FSL

## Zoom sur le FSL du département des Pyrénées Atlantiques

Population (2011) : 656 608 habitants

Taux de pauvreté (2011) : 12,1 % (moyenne nationale : 14,3%)

Taux de logements sociaux (Insee 2011) : 25,4 %

Stock des demandes de logement social actives (au 31/12/13) : 14 759 demandes dont 10 894 hors mutation

Recours Dalo « logement » (année 2013) 466 recours dont 133 reconnus prioritaires et urgents



### En 2013, le FSL des Pyrénées Atlantiques, c'est :

- Un montant total de dépenses de 4,9 millions €
- 12500 demandes/9500 accords
- 71% sont affectés à des aides directes et 29% financent des actions d'accompagnement. Cette répartition est stable depuis 2010.
- L'énergie est le premier poste de dépenses : 1,5 million d'euros. Plusieurs aides peuvent être demandées par période de 12 mois : l'aide maximale est de 900 euros.
- Environ 1 million € consacré aux aides à l'accès, dont les 2/3 aux dépôts de garantie
- Environ 1 million € consacré aux aides au maintien, dont 98% portent sur les dettes locatives
- Deux BAL (bureaux d'aide au logement) gérés par les PACT, conventionnés sur les mesures ASLL
- Deux organismes de gestion locative (le Pact du Pays basque et Toit pour tous) qui gèrent 161 logements ; elles bénéficient également du fonds de garantie du FSL

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides
<b>Aides à l'accès</b>	ressources mensuelles moyennes devant être, dans les deux mois précédant la demande, inférieures au <u>seuil de pauvreté (977 euros)</u> . L'appréciation des demandes se fait en fonction du <u>Reste à vivre</u> , du diagnostic et l'avis du référent social, de l'approche globale de la situation de la personne ou du ménage, de la fréquence des aides déjà obtenues.	Subvention ou prêt suivant le RAV Si RAV<minimum, 3 natures d'aides au max Si RAV>minimum, 1 nature d'aide sous forme de prêt Frais d'accès pris en charge: - dépôt de garantie (sous forme d'avance récupérable, une aide par 24 mois) - 1 <sup>er</sup> mois de loyer (égal au montant des APL) - double loyer - frais de déménagement (max 600€) - mobilier de première nécessité (max 350 €) Accords de principe envoyés au bailleur (valable 4 mois)
<b>dont garanties des risques locatifs (exclusivement en direction des associations)</b>	Tableau avec montant du RAV à prendre en compte pour l'octroi de prêts  Taux d'effort exigé < à 30% dans le Béarn, à 40% dans le Pays Basque.	Pour les associations pratiquant la sous location - les réparations nécessaires à la remise en état dans un montant maximum équivalent à 6 mois de loyer avec des dérogations possibles si la situation le justifie. - Vacance < 3 mois impayés de loyer (si FSL saisi dès le 1er mois de loyer) et frais de procédure
<b>Aides aux impayés de loyer</b>		Maximum 3000 euros par période de 12 mois - si RAV<minimum, possibilité d'aller jusqu'à 100% de la dette sous forme de subvention - Uniquement si logement occupé au moment de la demande. - Période probatoire de 4 mois de reprise de loyer (accord de principe envoyé au bailleur)
<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde)</b>	sans objet	sans objet
<b>Aides relatives au cadre de l'habitat (énergie, téléphone, assurance...)</b>	cf infra	maximum 900 euros/an  80 % à 100 % du montant de la facture lors de la 1ère demande 60 % à 80 % du montant de la facture lors de la 2ème demande. Pour les personnes dont le reste à vivre est < minimum une 3ème aide est possible de 40 % à 60 % du montant de la facture  pour les personnes dont le reste à vivre est > au minimum, le prêt reste la priorité. Des dérogations sont possibles si un plan d'apurement est en parallèle est mis en place avec le bailleur.

### **Modalités d'organisation**

Les demandes inférieures à 350€ sont instruites et décidées par les responsables des Maisons de la solidarité départementales

Les demandes supérieures à 350 € sont instruites et décidées par une commission partenariale territorialisée (il y en a 6) et présidée par un conseiller général

Une commission appel et ad hoc, présidée par un élu du Conseil départemental étudie tous les appels et les demandes dérogatoires

### **Synthèse des éléments clés :**

- Le choix de modifier la nature des aides (retour du prêt et accords sous réserve) et des rejets plus nombreux
- La place centrale de l'évaluation sociale dans le dispositif
- Le rôle clé du PACT : BAL, ASLL, sous location, visites techniques

## Zoom sur le FSL du département du Bas-Rhin

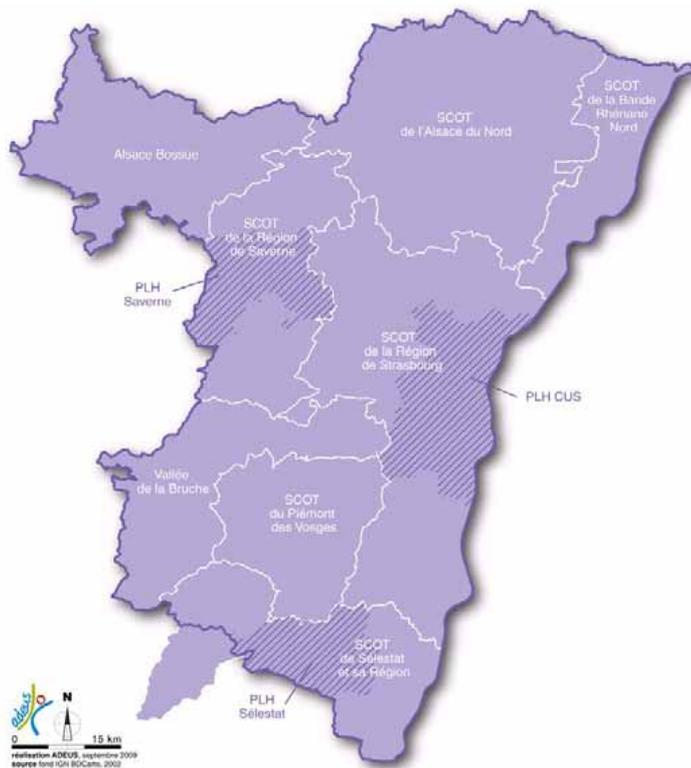
Population (2011) : 1 099 269 habitants

Taux de pauvreté (2011) : 12,3% (moyenne nationale : 14,3%)

Taux de logements sociaux (Insee 2011) : 11,2%

Stock des demandes de logement social actives (au 31/12/13) : 27 180 demandes – dont 17 346 hors mutation

Recours Dalo « logement » (année 2013) : 552 recours dont 141 reconnus prioritaires et urgents



### En 2013, le FSL du Bas-Rhin, c'est :

- un total de dépenses d'environ 6 millions d'euros
- 11 677 demandes annuelles et 7 120 aides financières accordées (2,7 millions €) dont :
  - 5 009 aides à l'accès (1,3 millions €)
  - 1 093 mises en jeu de garantie (675 000€)
  - 1 018 aides pour des impayés de loyer et énergie (453 000 € pour le maintien, 293 000€ pour l'énergie)
- 12 associations et 1 CCAS financés pour accompagner plus de 1 595 ménages (mesures pour un montant de 2,2 millions €)
- 378 000€ pour la gestion locative adaptée



## Règlement intérieur du FSL

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides
<b>Aides à l'accès</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plafond de ressource : 850€ personne seule, 1165€ 3 personnes</li> <li>- Reste à vivre : supérieur à 5€/personne/jour</li> <li>- Taux d'effort 33%</li> <li>- Typologie du logement par rapport à la composition familiale</li> <li>- Intervention passé du FSL</li> </ul>	Aide au paiement du dépôt de garantie, participation au premier loyer, frais d'agence Paiement de l'assurance habitation, frais de déménagement, frais d'installation Répartition prêt/subvention selon ressources du ménage
<b>dont garanties des risques locatifs</b>		Cautionnement pour une période de 36 mois pour un montant correspondant à 3 mois de loyer dans le parc privé, 9 mois dans le parc social, 12 mois en sous-location et IL
<b>Aides aux impayés de loyer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Même critère que pour les aides à l'accès (taux d'effort 40%)</li> <li>- Intervention si l'aide solde la dette</li> <li>- Reprise du paiement du loyer pendant 3 mois</li> </ul>	Aide comprise entre 150 et 2000€  Dérogation possible dans un cadre partenarial jusqu'à 3 500€
<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Copropriétés en Plan de sauvegarde</li> <li>- Ménages répondant aux critères du PDALPD</li> <li>- Reprise du paiement des appels de charge depuis 3 mois</li> </ul>	Prêt ou subvention pour règlement des dettes de charge  Aide jusqu'à 2000€  Remboursement exigé en cas de mutation dans les 10 ans suivant l'obtention de l'aide
<b>Aides aux impayés d'énergie</b>	Même critère que pour les aides à l'accès (taux d'effort 40%)  Délai d'au moins 24 mois entre 2 aides	Facture globale maximum entre 150 et 250€ (même plafond pour le fioul, le bois, le charbon) Aide préventive : soutien à la mensualisation pour un reductible une fois. 50% de la mensualisation entre 150 et 240€ par an
<b>Aides aux impayés d'eau</b>		Facture globale maximum entre 150 et 250€

### Modalités d'organisation

Sous la responsabilité du Conseil Général, pilotage au sein du service insertion et lutte contre les exclusions.

Instance partenariale de pilotage : Comité d'orientation

Gestion comptable et financière par la CAF

Traitement des dossiers:

- Comité d'orientation du FSL : demande de recours, dossiers complexes, et dossiers ville de Strasbourg
- A l'échelle des UTAMS (Unité territoriale d'action médico-sociale) pour le reste du territoire et les dossiers « courants »

### Synthèse des éléments clés :

- Une politique habitat du Conseil Général volontariste qui influence fortement le FSL
- Un positionnement très partenarial dans le cadre du PDALPD : outil de mutualisation des solidarités, outil d'expérimentation (prévention et accompagnement, action vers le public jeune)
- Une pression budgétaire qui a conduit à des resserrements
  - Baisse des plafonds de ressources et ciblage d'un public plus social
  - Division par deux des aides énergie par la baisse des plafonds de dette pris en charge
- Des outils préventifs énergie développés mais insuffisamment mobilisés
- Une priorité politique sur l'ASLL par rapport aux aides directes
  - Efficacité de l'approche par l'accompagnement appuyée sur un diagnostic individuel
  - Responsabilisation des ménages

## Zoom sur le FSL de Paris

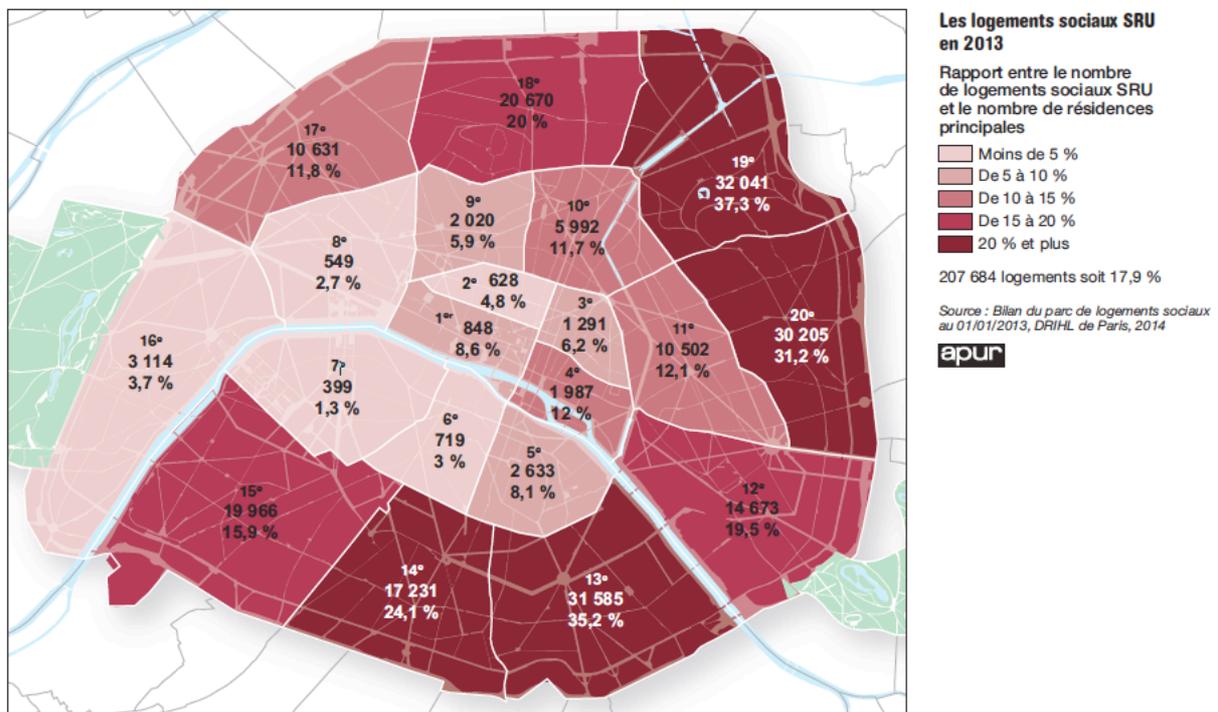
Population (2011) : 2 249 975 habitants

Taux de pauvreté (2011) : 14,4% (moyenne nationale : 14,3%)

Taux de logements sociaux (Insee 2011) : 17,2%

Stock des demandes de logement social actives (au 31/12/13) : 151 195 demandes – dont 114 653 hors mutation

Recours Dalo « logement » (année 2013) : 10 357 recours dont 6 009 reconnus prioritaires et urgents



### En 2012, le FSL de Paris, c'est :

- 24,7 millions € engagés dont 56% pour des aides directes et 44% pour des aides indirectes
- 2 474 aides à l'accès (2,3 millions €), 4 661 aides au maintien (8,2 millions €), 16 373 aides à l'énergie (3,3 millions €)
- Accompagnement social lié au logement : 4 903 mesures mises en œuvre (5,5 millions €), une part importante des mesures en direction de ménages logés à titre temporaire (résidences sociales, dispositif Louez solidaire)
- Intermédiation locative, un poste de dépenses en forte hausse (5,9 millions €) porté principalement par la montée en charge du dispositif Louez solidaire (748 logements)



## Règlement intérieur du FSL

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides
<b>Aides à l'accès</b>	Plafond de ressources : revenu mensuel par UC inférieur ou égal au plafond du 4ème décile parisien de revenu fiscal (soit 1 390 €)  Taux d'effort maximum de 50%	Dépôt de garantie, chevauchement de deux loyers, 1er mois de loyer, frais d'agence, frais de déménagement (310€ maxi), frais d'installation (280 € maxi), frais d'équipement (465 € ou 770 € selon situation antérieure. ex. hôtel) Prêt et/ou subvention selon la capacité de remboursement du ménage
<b>dont garanties des risques locatifs</b>	Plafonds de loyer indicatifs	6 mois de loyers et de charges sur une période de 12 mois
<b>Aides aux impayés de loyer</b>	Sont exclus les ménages en logement temporaire, sauf exception	Jusqu'à présent conditionné à l'engagement écrit préalable du bailleur Plafonné à 11 000 € Prêt et/ou subvention selon la capacité de remboursement du ménage
<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde)</b>	Plafond de ressources par UC : 1 390 € Copropriété faisant l'objet d'un PDS ou située dans un périmètre d'OPAH, et labélisée « copropriété en difficulté » par l'ANAH	Dettes de charges courantes d'entretien et de travaux Plafonné à 11 000 €
<b>Aides aux impayés d'énergie</b>	Plafond de ressources par UC : 650 € mensuels	Electricité et gaz Volet préventif, avant même l'existence d'un impayé (122 € maxi) Volet curatif (200 € maxi)
<b>Aides aux impayés d'eau</b>	Plafond de ressources par UC : 1 390 €	Plafond de 400 € par période de 12 mois

### Modalités d'organisation

Le Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris (CASVP) est chargé de l'instruction, de la gestion et de la mise en œuvre des décisions du FSL Énergie

Deux circuits d'examen des aides logement (FSL Urgence déconcentré et FSL Habitat centralisé)

La CAF assure la gestion financière du FSL pour le compte du Département de Paris

### Synthèse des éléments clés :

- ➔ Un FSL soucieux d'intervenir pour rétablir les situations de façon durable : des niveaux d'aides importants, articulation avec d'autres dispositifs (ACD, prévention des expulsions...)
- ➔ Faibles interactions entre les aides logement et les aides énergie gérées par le CASVP
- ➔ Importance des aides indirectes, à noter en particulier
  - les mesures d'accompagnement social lié au logement pour les ménages en logement temporaire et notamment en résidences sociales (sur les réservations Ville et Etat)
  - le dispositif Louez solidaire
- ➔ Identification d'un enjeu sur les copropriétaires en difficulté, aujourd'hui peu pris en compte par le FSL

## Zoom sur le FSL du département de Seine-Maritime

Population (2011) : 1 251 282 habitants

Taux de pauvreté (2011) : 14,5% (moyenne nationale : 14,3%)

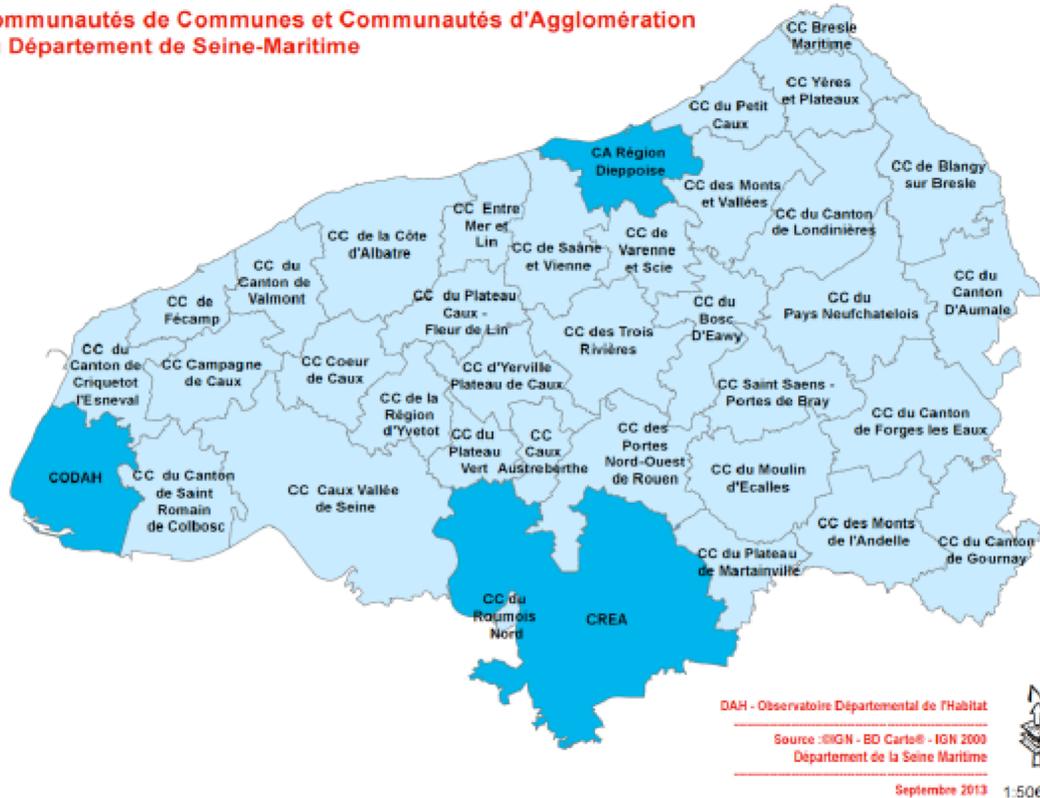
Taux de logements sociaux (Insee 2011) : 22,7%

Stock des demandes de logement social actives (au 31/12/13) : 35 850 demandes – dont 20 868 hors mutation

Recours Dalo « logement » (année 2013) : 406 recours dont 124 reconnus prioritaires et urgents



### Communautés de Communes et Communautés d'Agglomération du Département de Seine-Maritime



#### En 2013, le FSL de Seine-Maritime, c'est :

- Un montant total de dépenses de 7,9 millions
- 3 864 ménages aidés à l'accès (1,4 million €) (92% pour un cautionnement, 55% pour un 1er loyer, 59% pour un dépôt de garantie), en forte augmentation
- 3,5 millions € pour l'ensemble des aides au maintien (loyer, énergie, eau)
  - 1 132 ménages aidés pour un impayé de loyer (30% au titre des aides aux dettes locatives et 70% au titre des mises en jeu de cautionnement)
  - 4 599 ménages aidés pour un impayé d'énergie
  - 2 854 ménages aidés pour un impayé d'eau
- Accompagnement social lié au logement (ASLL) et aide à la gestion locative de proximité (AGLP) mis en œuvre par 26 associations (3 millions €)



## Règlement intérieur du FSL

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides																																			
<b>Aides à l'accès</b>	<p><b>Plafonds de ressources/Composition familiale</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Nombre de personnes par ménage</th> <th>Mensuel</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1 et/ou 2</td> <td>1 000</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>1 200</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>1 400</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>1 600</td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>1 800</td> </tr> <tr> <td>Par personne supplémentaire</td> <td>+ 200</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>- locataires, sous-locataires, résidents de logements-foyers</li> <li>- propriétaires occupants si plan de sauvegarde ou OPAH copro</li> <li>- gens du voyage bénéficiaires d'un contrat d'occupation sur un terrain agréé et ceux domiciliés dans une association agréée</li> </ul>	Nombre de personnes par ménage	Mensuel	1 et/ou 2	1 000	3	1 200	4	1 400	5	1 600	6	1 800	Par personne supplémentaire	+ 200	<p>subvention/prêt en fonction des ressources</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- cautionnement des loyers</li> <li>- dépôt de garantie</li> <li>- 1er mois de loyer</li> <li>- frais annexes : assurance habitation, ouverture des compteurs</li> <li>- dettes liées à l'ancien logement</li> </ul>																					
Nombre de personnes par ménage	Mensuel																																				
1 et/ou 2	1 000																																				
3	1 200																																				
4	1 400																																				
5	1 600																																				
6	1 800																																				
Par personne supplémentaire	+ 200																																				
<b>dont garanties des risques locatifs</b>		9 mois de loyer résiduel sur une période de 36 mois																																			
<b>Aides aux impayés de loyer</b>	Taux d'effort de 35% pour les aides à l'accès et de 40% pour le maintien	subvention/prêt en fonction des ressources 2 mois de reprise de loyer dans la limite de 3100 €, sur une période de 3 ans à compter de la 1ère demande																																			
<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde)</b>	Pour les aides à l'accès, si le taux d'effort est incorrect, reste-à-vivre qui doit être supérieur ou égal à 120 € par personne	Remboursement d'emprunts ou charges collectives																																			
<b>Aides aux impayés d'énergie</b>		<p><b>Plafonds annuels des aides Eau/Energie (un seul plafond d'énergie par type de logement)</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Nombre de personne(s) au foyer</th> <th>EAU</th> <th colspan="2">ENERGIE</th> </tr> <tr> <th>Plafond aide/eau</th> <th>Type de logement</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>100,00 €</td> <td>T1</td> <td>439 €</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>157,00 €</td> <td>T2</td> <td>567 €</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>229,00 €</td> <td>T3</td> <td>695 €</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>301,00 €</td> <td>T4</td> <td>823 €</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>373,00 €</td> <td>T5</td> <td>951 €</td> </tr> <tr> <td>6+</td> <td>445,00 €</td> <td>T6 et +</td> <td>979 €</td> </tr> <tr> <td>Pour un emplacement en aire d'accueil gens du voyage</td> <td>288,00 €</td> <td></td> <td>650 €</td> </tr> </tbody> </table>	Nombre de personne(s) au foyer	EAU	ENERGIE		Plafond aide/eau	Type de logement		1	100,00 €	T1	439 €	2	157,00 €	T2	567 €	3	229,00 €	T3	695 €	4	301,00 €	T4	823 €	5	373,00 €	T5	951 €	6+	445,00 €	T6 et +	979 €	Pour un emplacement en aire d'accueil gens du voyage	288,00 €		650 €
Nombre de personne(s) au foyer	EAU	ENERGIE																																			
	Plafond aide/eau	Type de logement																																			
1	100,00 €	T1	439 €																																		
2	157,00 €	T2	567 €																																		
3	229,00 €	T3	695 €																																		
4	301,00 €	T4	823 €																																		
5	373,00 €	T5	951 €																																		
6+	445,00 €	T6 et +	979 €																																		
Pour un emplacement en aire d'accueil gens du voyage	288,00 €		650 €																																		
<b>Aides aux impayés d'eau</b>	Taux d'effort de 40% Si le taux d'effort est incorrect, reste-à-vivre qui doit être inférieur ou égal à 120 € par personne	<p>Dettes d'un montant minimum de 100 €</p> <p>Pour les formes d'énergie nécessitant livraison ou règlement préalable (bois, charbon, gaz en cuve ou en bouteille...), le FSL remet un bon d'échange au ménage</p> <p>Délai de 12 mois entre 2 aides</p> <p>Les impayés intervenus après un refus par le Département d'une aide à l'accès pour taux d'effort trop important ne peuvent donner lieu à une aide FSL pour le même logement</p>																																			

### Modalités d'organisation

Rattachement du FSL à la Direction de l'Aménagement et de l'Habitat

Gestion en direct par le Conseil Général

### **Synthèse des éléments clés :**

- ➔ Un FSL soucieux de ne pas être dans une logique de guichet qui se traduit par l'attention portée à l'accompagnement social lié au logement
- ➔ Mais qui se heurte à une évolution des dépenses et aux marges de manœuvre financières possibles : importance des aides énergies, augmentation des mises en jeu de garanties, etc.





## Règlement intérieur du FSL

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides
<b>Aides à l'accès</b>	Les ressources doivent être inférieures ou égales au plafond retenu pour l'ouverture de droit à la Couverture Maladie Universelle, sauf situation exceptionnelle.	Frais d'accès pris en charge : - dépôt de garantie (prêt) - équivalent de l'APL du 1 <sup>er</sup> mois de loyer
<b>dont garanties des risques locatifs</b>		Sans objet
<b>Aides aux impayés de loyer</b>	Une aide par nature et par bénéficiaire/an, sauf situation exceptionnelle  Montant minimum de l'échéance mensuelle du prêt = 7 €  Pas de taux d'effort indiqué : « le loyer résiduel doit être supportable. »	Contribution maximale sous forme de prêt et/ou de secours fixée à 762€ par dossier. Subvention privilégiée quand quotient familial < 300 € En cas de menace d'expulsion, possibilité de monter à 1524 € Saisine de l'organisme payeur (CAF ou MSA) obligatoire
<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde)</b>	sans objet	Sans objet
<b>Aide aux impayés d'énergie</b>	cf infra	Saisine d'EDF ou GDF obligatoire 20% de la dette doit être payée (justificatif joint à la demande d'aide) Aide forfaitaire : - 200 € pour un couple ou personne seule sans enfant à charge ; - 300 € pour un couple ou personne seule avec un enfant ; - 400 € pour une famille avec plusieurs enfants. Prioritairement sous forme de secours
<b>Aides aux impayés de tel fixe</b>		abandon de créance par France Telecom en totalité si dette < 70 € dans la limite de 150 € si 70 € < dette < 200 € abandon forfaitaire dans la limite de 250 € si dette > 200 €

### Modalités d'organisation

Les décisions d'attribution relèvent soit de la CAF, soit de la commission plénière du Conseil Général, soit de la commission plénière du Grand Montauban.

La gestion technique, financière et comptable du fonds est confiée à la CAF.

### Synthèse des éléments clés :

- La particularité d'un fonds subdélégué en partie à la communauté d'agglomération du Grand Montauban, et géré par la CAF
- Un FSL très orienté vers les aides financières directes aux ménages, sous forme de prêts et secours
- En matière de prévention et d'accompagnement, l'action partenariale peut être améliorée

## Zoom sur le FSL du département du Var

Population (2011) : 1 012 735 habitants

Taux de pauvreté (2011) : 14,9% (moyenne nationale : 14,3%)

Taux de logements sociaux (Insee 2011) : 7,8 %

Stock des demandes de logement social actives (au 31/12/13) : 27 600 demandes – dont 21 700 hors mutation

Recours Dalo « logement » (année 2013) : 3170 recours dont 1639 reconnus prioritaires et urgents



### En 2013, le FSL du Var, c'est :

- Un montant total de dépenses de 5,9 millions € au titre de l'ensemble des dépenses du FSL, dont 1,9 million € au titre du volet « fluides », appelé ici « FSE »
- 82% aides directes
- 11 000 aides/an, un FSL très ouvert avec un montant d'aide sous forme de prêt et de subvention
- 2499 accords d'aides à l'accès (pour 3021 demandes) : depuis 2009 le nombre de demandes au titre des aides à l'accès augmente (1621 accords/2295 demandes en 2009) et le montant moyen des aides baisse, passant de 1016 € en 2009 à 800 € en 2013
- 51 accords d'aides au maintien en 2013 : depuis 2009, le nombre d'aides accordées a diminué (1 012 en 2009) mais le montant reste stable (autour de 1075 € en moyenne).
- 5 544 accords d'aide sur l'énergie en 2013 (5 338 en 2009) : montant moyen = 284 € en 2013 (stable depuis 2009)
- 12 opérateurs conventionnés en 2013 (soit 693 mesures) ayant accompagné 2 479 ménages

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides
<b>Aides à l'accès</b>	<p>Le quotient social ne doit pas être supérieur à 1 000 €</p> <p>Taux d'effort locatif maximum de 50% (avis de la commission pour taux d'effort entre 50 et 60%)</p>	<p>Plafond fixé à 2000 € (sans enfant) et 2250 € (avec deux enfants)</p> <p>Frais d'accès pris en charge partiellement : dépôt de garantie ; 1<sup>er</sup> mois de loyer ; frais d'agence (limités à un mois de loyer) ; frais d'ouverture des compteurs (max 80€ pour électricité et gaz, 50 € pour l'eau) ; assurance habitation (minimum pour un T1 80 € max 120 € si T5) ; frais de déménagement si la CAF ne prend pas en charge (225 € pour une famille) ; mobilier 1<sup>ère</sup> nécessité (max 225 € pour une famille)</p> <p>Sous forme d'aide partielle</p> <p>90 % pour QS &lt; 500 €</p> <p>500 € &lt; 80% &lt; 600€</p> <p>600 € &lt; 70% &lt; 900€</p> <p>800 € &lt; 60% &lt; 900€</p> <p>900 € &lt; 50% &lt; 1000€</p> <p>refus d'aide si QS &gt; 1000 euros</p> <p>Possibilité de verser l'aide au demandeur, au bailleur, au mandataire, à l'association</p>
<b>Pas de garantie des risques locatifs</b>		
<b>Aides aux impayés de loyer</b>	<p>Le quotient social ne doit pas être supérieur à 1 200 €</p> <p>Taux d'effort locatif maximum de 50% (avis de la commission pour taux d'effort entre 50 et 60%)</p> <p>Ancienneté de la dette de loyers, de charges ou d'assurance &lt; 12 mois</p> <p>Plan d'apurement activé et respecté</p> <p>Sollicitation de la caution solidaire</p> <p>Reprise du paiement du loyer depuis au moins deux mois consécutifs</p> <p>Délai de 24 mois entre chaque aide du FSL maintien</p>	<p>Subvention et/ou prêt dans la limite de 4000€</p> <p>De 100% à 10% sous forme de prêt selon le quotient social</p>
<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde)</b>		charges locatives
<b>Aides aux impayés d'énergie</b>	<p>Le quotient social ne doit pas être supérieur 600 €</p> <p>Dettes antérieures à 12 mois</p> <p>Allègement partiel des factures impayées versé directement aux fournisseurs d'énergie</p> <p>Une aide par an et par organisme peut être accordée au demandeur</p>	<p>Aide maximale annuelle de 700 € pour 1 personne + 100 € par membre du foyer supplémentaire avec un plafond d'aide à 1000 €</p> <p>Pourcentage de l'impayé pris en compte, sous forme de subvention, de 90% à 60% selon quotient social</p>
<b>Aides aux impayés d'eau</b>		Aide financière
<b>Aides aux impayés de tel fixe</b>		Allègement de facture ou abandon de créance pour le téléphone

## Calcul du Quotient Social

Le quotient social correspond à l'ensemble des ressources, divisé par le nombre d'unités de consommation composant le foyer. Les personnes du foyer sont comptabilisées en tant qu'unité de consommation de la manière suivante :

Les ressources prises en compte comprennent l'ensemble des revenus, de quelque nature qu'ils soient, perçus le mois précédent la demande\* de toutes les personnes composant le foyer, à l'exception :

- Des allocations pour le logement,
- De l'Allocation de Rentrée Scolaire,
- De l'Allocation d'Education de l'Enfant Handicapé,
- De la Prestation de Compensation du Handicap, de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie,
- Des aides, allocations et compléments, dont le montant ou la périodicité n'a pas de caractère régulier.

Unité(s) de consommation		
Configuration	Personne isolée ou famille monoparentale	Couple (couple = 2 adultes)
Familiale ⇨	1	1,5
Personne(s) supplémentaire(s)	⇨	⇨
+1	1,5	1,8
+2	1,8	2,1
+3	2,2	2,5
+4	2,6	2,9
Au-delà rajouter 0.4 par personne supplémentaire		

## Modalités d'organisation

L'instruction est assurée par le Service Solidarités Logement du Conseil Général.

La gestion financière est confiée à la CAF.

## Synthèse des éléments clés :

- En 2011, une étude comparative a mis en évidence que le montant moyen des aides attribuées dans le Var était supérieur à celui de l'ensemble des autres Départements de la Région et de la plupart des Départements de France.
- La nécessité de maîtriser les dépenses et la volonté de maintenir un niveau d'aide au moins égal ou supérieur aux aides moyennes Régionales et Nationales ont orienté les nouvelles orientations :
  - 1/ Un recentrage du dispositif vers les publics les plus défavorisés,
  - 2/ Une volonté de mobiliser le dispositif FSL sur la thématique des aides au « Maintien dans le logement »,
  - 3/ Des aides plus favorables pour les publics en cumul de difficultés : parcours d'insertion, handicaps, travailleurs « pauvres », familles nombreuses...
  - 4/ Une responsabilisation augmentée des bénéficiaires par une participation financière minimale et des obligations nouvelles.

## Zoom sur le FSL du département de l'Essonne

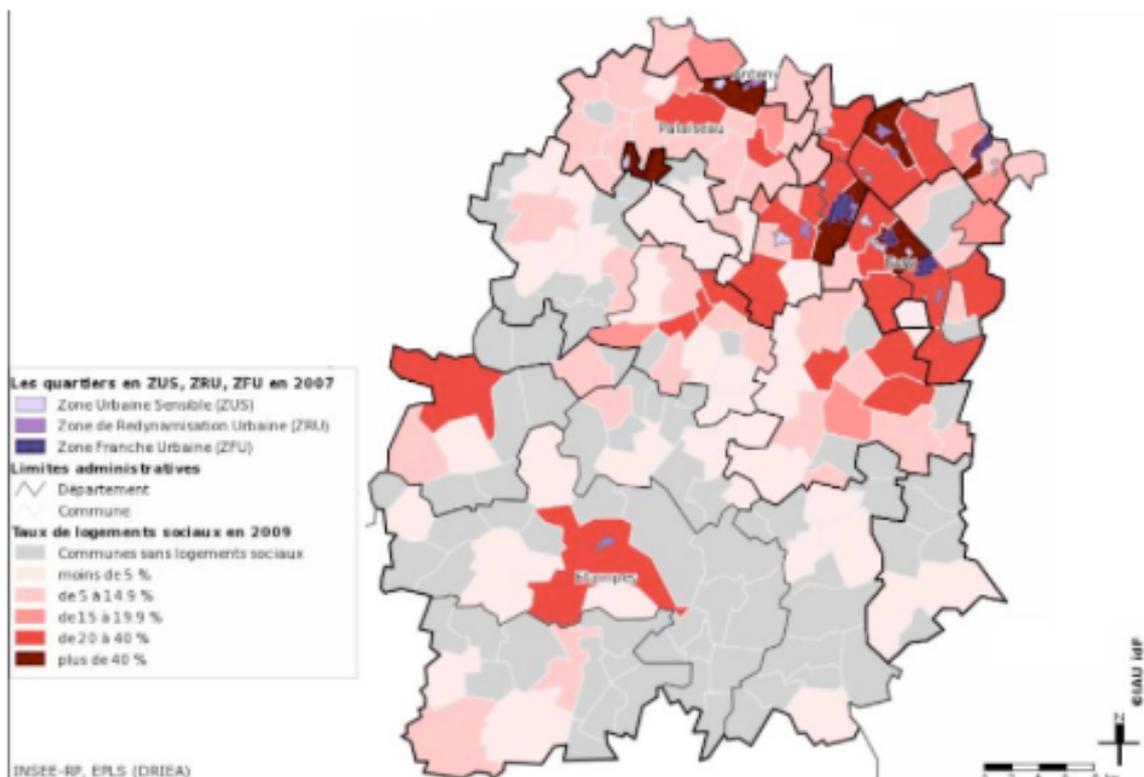
Population (2011) : 1 225 191 habitants

Taux de pauvreté (2011) : 10,5% (moyenne nationale : 14,3%)

Taux de logements sociaux (Insee 2011) : 19,5%

Stock des demandes de logement social actives (au 31/12/13) : 38 370 demandes – dont 26 642 hors mutation

Recours Dalo « logement » (année 2013) : 3 101 recours dont 1 352 reconnus prioritaires et urgents



### En 2013, le FSL de l'Essonne, c'est :

- Un montant total de dépenses de plus de 6,5 millions €
- 1 633 aides à l'accès; un engagement financier total, y compris mise en œuvre du cautionnement, a été de 1 046 816 € dont 926 677 € d'aides financières directes (567 € d'aide moyenne)
- 971 aides au maintien ; un engagement financier de 2 130 897 € pour les dettes locatives (2 194 € d'aide moyenne) et 11 615 € pour les copropriétaires en difficulté
- 4 560 aides énergie ; un engagement financier de 1 009 827 € (221 € d'aide moyenne)
- 14 associations financées pour de l'ASLL (1 708 830 €) et 8 associations financées pour de l'AGLI (278 074 €)



## Règlement intérieur du FSL

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides								
<b>Aides à l'accès</b>	1 668 € pour une personne seule  Taux d'effort maximum de 30% pour l'accès	Plafond d'intervention total (subvention et/ou prêt) : 2 000 € sur une période de 3 ans Aides principales : dépôt de garantie, 1er loyer, frais d'agence Aides complémentaires facultatives : frais de déménagement, équipement mobilier et électroménager  Peut accorder une aide de 6 100 € maxi si la dette de loyer bloque le relogement								
<i>dont garanties des risques locatifs</i>		6 loyers résiduels sur une période de 1 an 12 ou 18 mois de loyers résiduels si ménages Dalou ou ACD								
<b>Aides aux impayés de loyer</b>		Plafond d'intervention de 6 100 € Impayés lourds : montage financier avec d'autres partenaires et abandon de créance du bailleur ; possibilité d'intervention pour une dette jusqu'à 12 000 € ; aide FSL de 6 100 € majorée de 50% Impayés naissants ; dès le premier impayé et pour 2 loyers impayés maximum ; aide plafonnée à 1 000 €								
<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde, Opah)</b>		Plafond d'intervention de 6 100 €								
<b>Aides aux impayés d'énergie</b>		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Tranche du quotient social</th> <th>Taux de l'impayé pris en charge</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>de 0 € à 500 €</td> <td>90%</td> </tr> <tr> <td>+ de 500 € à 700 €</td> <td>60%</td> </tr> <tr> <td>+ de 700 € à 900 €</td> <td>30%</td> </tr> </tbody> </table>	Tranche du quotient social	Taux de l'impayé pris en charge	de 0 € à 500 €	90%	+ de 500 € à 700 €	60%	+ de 700 € à 900 €	30%
Tranche du quotient social	Taux de l'impayé pris en charge									
de 0 € à 500 €	90%									
+ de 500 € à 700 €	60%									
+ de 700 € à 900 €	30%									
<b>Aides aux impayés d'eau</b>		Montant maximum de 150 € par an et par ménage								

### Modalités d'organisation

Groupement d'intérêt public, avec personnel (17,3 ETP) et locaux mis à disposition par le Conseil Général de l'Essonne

### **Synthèse des éléments clés :**

- **La particularité d'un fonctionnement en GIP, entre outil technique et gouvernance politique**
- **Les aides financières à l'accès, un outil indispensable mais dont l'effet est limité au regard de la pénurie de logements économiquement accessibles aux plus démunis**
- **Les aides au maintien, un poste de dépenses majeur dont l'efficacité doit être renforcée avec l'amélioration globale du dispositif de prévention des expulsions**
- **Les aides aux impayés d'énergie, un dispositif à la recherche d'une meilleure efficacité dans une perspective de lutte contre la précarité énergétique**
- **Un questionnement sur le repositionnement de l'ASLL**

## Zoom sur le FSL du département du Seine-Saint-Denis

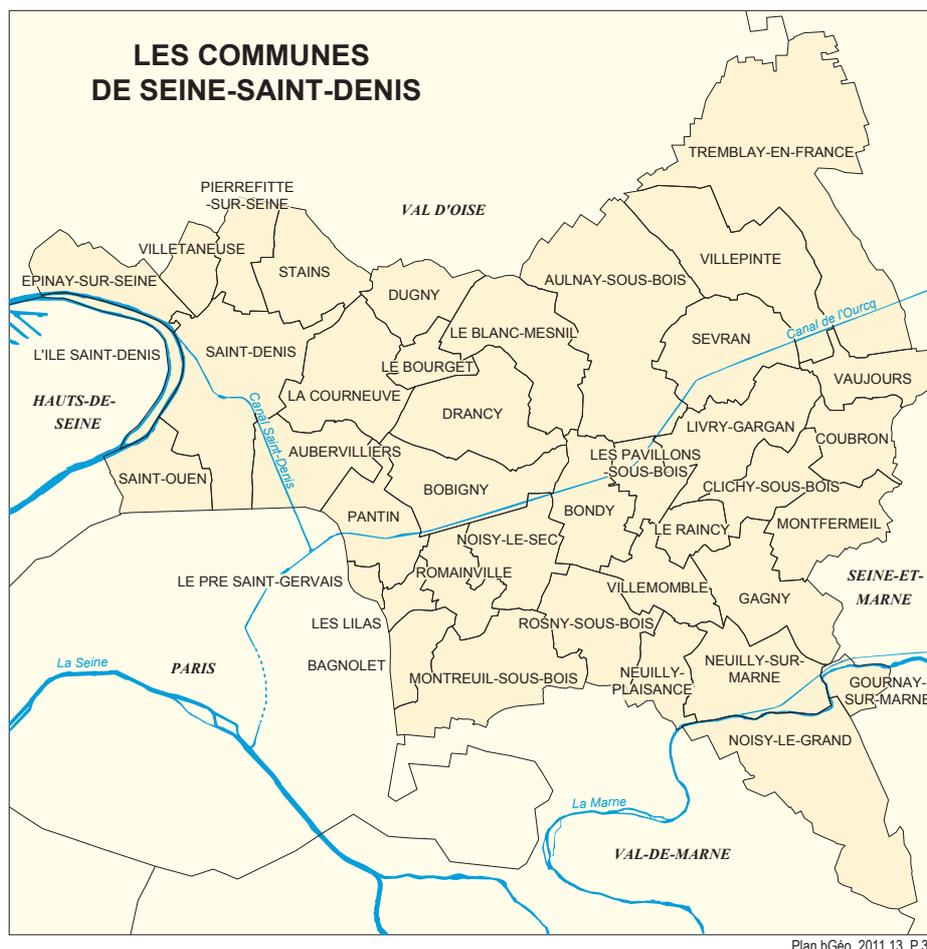
Population (2011) : 1 529 928 habitants

Taux de pauvreté (2011) : 24,8% (moyenne nationale : 14,3%)

Taux de logements sociaux (Insee 2011) : 32,4%

Stock des demandes de logement social actives (au 31/12/13) : 86 466 demandes – dont 60 308 hors mutation

Recours Dalo « logement » (année 2013) : 9 469 recours dont 4 201 reconnus prioritaires et urgents



### En 2013, le FSL de Seine-Saint-Denis, c'est :

- Un montant total de dépenses d'environ 10,5 millions d'euros
- 25 358 demandes et 18 424 aides financières accordées (5,9 millions €) dont :
  - 1 718 aides à l'accès (1,67 millions €)
  - 752 aides pour des impayés de loyer (2,14 millions €)
  - 15 731 aides pour des impayés d'énergie (2,08 millions € pour l'énergie)
- 5,4 M€ englobent les dépenses totales d'accompagnement social lié au logement généraliste et en résidences sociales
  - 13 opérateurs financés pour réaliser des mesures d'accompagnement social lié au logement généraliste
  - Financement d'accompagnement social pour 603 logements en résidence sociale



## Règlement intérieur du FSL

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides
<b>Aides à l'accès</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plafond de ressource : 1200€ personne seule, 2564€ 3 personnes</li> <li>- Reste à vivre : 159€ pour une personne, 382€ pour 3 personnes</li> <li>- Evaluation sociale (sauf demande de prêt à l'accès)</li> <li>- Loyer et charges compatibles avec les ressources</li> <li>- Logement décent et adapté à la composition familiale</li> <li>- Demande avant signature du bail pour la garantie ou avec accord préalable dans le parc social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paiement du dépôt de garantie</li> <li>- Participation au premier loyer</li> <li>- Frais d'agence</li> <li>- Frais de déménagement (600€ max)</li> <li>- Frais de mobilier quand non éligible à l'aide CAF (plafond de 1000€ pour 1 personne, 1500€ pour 3 personnes)</li> <li>- Assurance habitation (150€ max)</li> <li>Répartition prêt/subvention selon ressources du ménage</li> </ul>
<b>dont garanties des risques locatifs</b>		Cautionnement pour une période de 3 ans pour un montant correspondant à 6 mois de loyer
<b>Aides aux impayés de loyer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mêmes critères que les aides à l'accès par rapport aux ressources, au logement, à l'évaluation sociale</li> <li>- Intervention du FSL pour solder la totalité de la dette</li> <li>- Reprise du paiement de loyer en fonction du montant de la dette et du nombre de mois de loyer résiduel impayés : de 3 mois pour une dette inférieure à 3000€ et moins de 12 mois d'impayés, à 10 mois pour une dette supérieure à 6000€ et 24 mois d'impayés</li> <li>- Aide une fois sur 5 ans</li> </ul>	<p>Dettes de loyer et de charges locatives, frais d'huissier et de justice</p> <p>Plafond : 12 mois de loyer plein</p>
<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Copropriétés en Plan de sauvegarde</li> <li>- Sur décision de la commission FSL : copropriétés en OPAH ou en périmètre de renouvellement urbain</li> <li>- Ménages répondant aux critères de ressources des aides à l'accès</li> <li>- Reprise du paiement des appels de charge de 2 trimestres pour les dettes inférieures à 2500€, de 4 trimestres pour les dettes supérieures à 2500€.</li> </ul>	Aide jusqu'à 7000€
<b>Aides aux impayés d'énergie</b>	Mêmes critères que pour les aides à l'accès	Aide maximale de 200€ par ménage et par an
<b>Aides aux impayés d'eau</b>		Prise en charge de 75% d'une facture de consommation courante au regard de la composition du ménage

### **Modalités d'organisation**

Pilotage par le Conseil des partenaires du FSL, sous la présidence du Conseil Général de Seine-Saint-Denis

Gestion comptable et financière par la CAF

Organisation du FSL en 4 commissions :

- Commissions locales du FSL (dans les communes ayant passé une convention avec le Conseil Général), sous la présidence du maire : aide à l'accès et au maintien, accord préalable, ASLL généraliste, remise de prêt
- Commission départementale d'attribution des aides et des recours : recours contre la décision d'une commission locale, suivi des mises en jeu de garantie, aide au maintien pour un impayé supérieur à 6000€, ASLL en bail glissant ou prolongation de mesure généraliste au-delà de 18 mois, aides copropriétaires, aides eau
- Commissions énergie des CCAS : aides énergie
- Commission des impayés de prêt : impayés de prêts en phase contentieuse

### **Synthèse des éléments clés :**

- Un FSL qui fonctionne à partir de commissions communales, gage de proximité et de connaissance locale fine mais source d'une grande diversité des modes d'organisation
- Un budget stable, des demandes stables ou en baisse du fait des évolutions du règlement intérieur
- Des aides accès et maintien fortement tournées vers le parc social
- Des aides énergies qui peinent à sortir d'une logique de « guichet » face à la pression de la demande
- Un investissement fort sur l'accompagnement social
  - L'ASLL se substitue à l'accompagnement généraliste le temps du suivi
  - Un ASLL en résidence sociale en lien avec un dispositif de labellisation pour l'accès

## Zoom sur le FSL du département de la Réunion

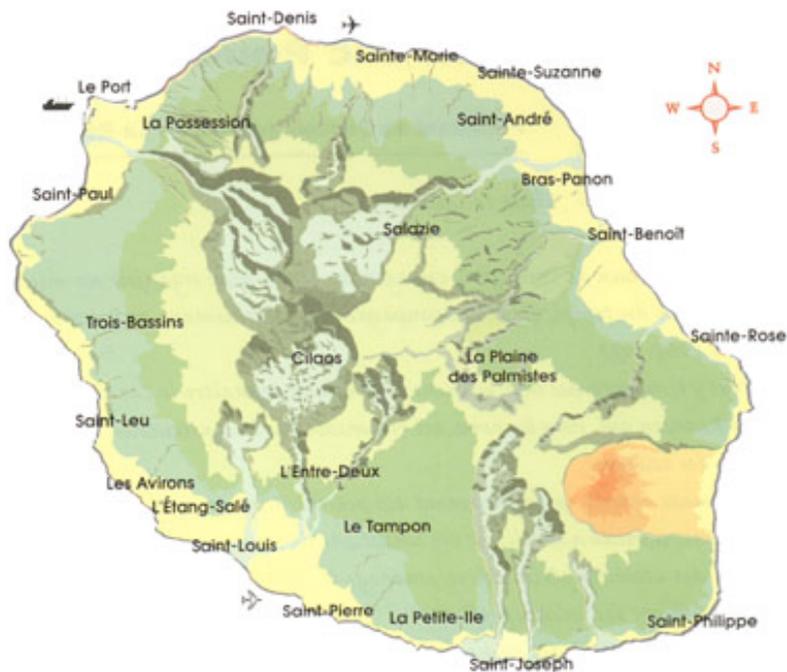
Population (2011) : 828 581 habitants

Taux de pauvreté (2009) : 42% (moyenne nationale : 14,3%)

Taux de logements sociaux (Insee 2011) : 14%

Stock des demandes de logement social actives (au 31/12/13) : 29 803 demandes – dont 21 557 hors mutation

Recours Dalo « logement » (année 2013) : 738 recours dont 350 reconnus prioritaires et urgents



### En 2013, le FSL de la Réunion, c'est :

- Un montant total de dépenses d'environ 2 millions d'euros
- 6 090 aides financières accordées (1,3 millions €) dont :
  - 1 878 aides à l'accès (457 000 €)
  - 98 aides pour des impayés de loyer (156 200 €)
  - 4 114 aides pour des impayés de fluides (672 700 €)
- 13 opérateurs financés pour accompagner 556 familles (640 400 €)



## Règlement intérieur du FSL

Aides financières aux ménages	Conditions d'octroi des aides	Nature et montant des aides
<b>Aides à l'accès</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saisine par un travailleur social</li> <li>- Taux d'effort max. de 25%</li> <li>- Délai de 36 mois entre 2 aides</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépôt de garantie</li> <li>- Premier loyer</li> <li>- Frais d'agence, frais d'assurance, ouverture de compteur, (50% du coût réel, 350€ max)</li> <li>- Achat de mobilier pour une sortie d'insalubrité, d'une situation sans logement ou victime de violence (500€ max pour 1 pers, 800€ pour 2)</li> <li>- Trois premiers mois de loyers pour les personnes victimes de violence</li> </ul> Aide sous forme de subvention
<i>dont garanties des risques locatifs</i>		Uniquement pour les associations en sous-location
<b>Aides aux impayés de loyer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reprise du paiement depuis 3 mois</li> <li>- Loyer adapté aux ressources du ménage</li> <li>- Nécessité d'une participation du ménage</li> <li>- Délai de 36 mois entre 2 aides</li> </ul>	Aide sous forme de subvention plafonnée à 12 fois le montant du loyer CC.
<b>Aides aux copropriétaires en difficulté (Plans de sauvegarde)</b>	<i>Pas de mention dans le RI</i>	<i>Pas de mention dans le RI</i>
<b>Aides aux impayés d'énergie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Souscription d'un tarif social de l'énergie</li> <li>- Avoir été mis en demeure par son fournisseur</li> </ul>	Aide sous forme de subvention plafonnée à 80% du montant de la dernière facture - Aide max pour 1 UC 153€, pour 2 UC 306€...
<b>Aides aux impayés d'eau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nécessité d'une participation du ménage (20%)</li> </ul>	
<b>Aide aux impayés de téléphonie fixe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 aides maximum sur une période de 36 mois</li> </ul>	

### Modalités d'organisation

Des demandes d'aides qui doivent obligatoirement transitées par des travailleurs sociaux puis un traitement et une instruction des dossiers par la Direction Habitat du Conseil Général.

Examen des dossiers :

- En commission technique :
  - Les aides accès supérieures à 1000 €
  - Toutes les aides impayés de loyer
  - Les aides impayés énergie, eau et téléphonie fixe supérieures à 800 €
  - Les dossiers complexes
- En délégation (proposition de décision par l'instructeur) : tous les autres dossiers

La gestion administrative et financière se fait en direct par le Conseil Général.

### Synthèse des éléments clés :

- ➔ Un FSL assez lié au PDALPD mais qui est très centré autour du Conseil Général en terme de gestion et de sollicitation des aides (place des travailleurs sociaux du Conseil Général)  
Des questions autour du ciblage du public concerné par le FSL dans un département où le poids de la précarité est très fort
- ➔ Des aides aux impayés de loyer très fortement sous-dimensionnées qui révèlent les insuffisances de l'organisation partenariale en matière de lutte contre les expulsions
- ➔ Des aides fluides (énergie et eau) dont la demande est en forte hausse malgré des révisions du règlement intérieur
- ➔ La volonté de s'inscrire dans une politique de l'habitat plus globale et dans une vision de la lutte contre la précarité énergétique mieux adaptée aux réalités locales
- ➔ Une montée en puissance récente des aides indirectes  
Forte augmentation de l'ASLL, volonté de développer l'intermédiation locative