

Direction de la recherche, des études,
de l'évaluation et des statistiques
DREES

SERIE
ÉTUDES

**DOCUMENT
DE
TRAVAIL**

La place du Fonds de solidarité logement (FSL)
dans les systèmes départementaux d'aide
aux personnes en difficulté suite à sa décentralisation

René BALLAIN, Anne SAUVAYRE

n° 74 – janvier 2008

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ
MINISTÈRE DE LA SANTÉ, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS
MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

*Avec la collaboration de : Y. ENCINAS et M. URHY (PACTE), C. FOULTIER, J.
LEPLAIDEUR, D. VANONI (FORS)*

Cette publication n'engage que ses auteurs

Sommaire

Introduction.....	5
I - La dimension institutionnelle et organisationnelle des FSL	9
1 - Le modèle de fonctionnement avant la décentralisation	9
1.1. La décentralisation, des logiques d'acteurs nouvelles qui peuvent entrer en opposition avec l'organisation en place.....	10
1.2. La décentralisation, confirmation de repositionnements institutionnels déjà engagés	11
2 - L'articulation entre PDALPD et FSL : d'un modèle intégré à une autonomie plus ou moins grande	12
2.1. Le calendrier de la décentralisation s'impose face à celui des dispositifs contractuels	12
2.2. Quelles conséquences de la recomposition des instances des plans et des FSL ?	13
3 - La place des FSL dans les organigrammes des Conseils généraux	14
4 - La question de l'organisation territoriale des FSL	15
5 - A propos du système d'information	17
II - Le fonctionnement de la sphère du FSL	19
1 - Les ressources consacrées aux FSL	19
2 - Les moyens humains affectés au FSL	22
2.1. Ratio dépenses / nombre de ménages : quelle lecture ?.....	22
2.2. Des niveaux d'implication contrastés	23
3 - Les aides du FSL.....	24
3.1. La répartition des aides : toujours une priorité de l'aide à l'accès au logement	24
3.2. La politique d'attribution : prioritairement des secours.....	26
3.3. L'accompagnement social : une rubrique qui déploie une grande diversité d'interventions	26
4 - Les critères d'aide pour mesurer le périmètre de la population aidée et identifier les ménages prioritaires	28
5 - Les filières d'accès aux aides et le traitement des demandes	30
III - L'articulation avec les autres dispositifs de la politique du logement ou de l'action sociale	31
1 - Une tendance à l'autonomisation institutionnelle des FSL par rapport aux plans départementaux en faveur du logement des personnes défavorisées	31
2 - L'articulation des approches logement et hébergement	32
3 - Le FSL dans la panoplie des dispositifs maîtrisés par le Conseil général	33
4 - L'articulation problématique des FSL avec les politiques locales de l'habitat	35
5 - Un nouvel élan pour l'action en faveur du logement des personnes en difficulté ?	36
Annexe - Présentation synthétique des FSL étudiés.....	37

Introduction

La commande de la DREES est d'analyser la place des FSL dans les systèmes départementaux d'aide aux personnes en difficulté, à partir d'une approche monographique menée auprès de six FSL. L'objectif de la mission était double :

- il s'agissait d'une part de produire une grille d'analyse synthétique permettant d'appréhender la place du FSL dans les systèmes départementaux d'aide aux personnes en difficulté. La description de l'organisation institutionnelle et du fonctionnement de six FSL permet ainsi de repérer les grands axes d'une grille d'interprétation du sens donné à l'outil FSL par les départements. Des tableaux récapitulant les principaux indicateurs quantitatifs révélateurs du fonctionnement des fonds et permettant une comparaison rapide des 6 départements investigués complètent ce descriptif.
- d'autre part, l'analyse conduite devait permettre d'apprécier les évolutions amenées par les lois de décentralisation et d'analyser et qualifier le positionnement des FSL désormais pilotés par les conseils généraux. En quoi celui-ci a-t-il été renouvelé par la décentralisation, quels glissements sont-ils repérables dans les systèmes d'action qui s'étaient organisés dans les années 90 avec la mise en œuvre des lois Besson ?

Chaque FSL a fait l'objet d'une monographie, restituée mi 2007 à la DREES. La synthèse produite dans ce document propose des éléments d'analyse transversale des six monographies, permettant de faire une lecture problématisée de ces dispositifs d'aide et des évolutions apportées par la décentralisation, tout en maintenant l'anonymat des départements étudiés.

Trois dimensions ont été explorées pour tenter de cerner les positionnements possibles des FSL :

- la dimension organisationnelle et institutionnelle, sur laquelle la décentralisation a eu un impact direct, en transformant les règles de pilotage et la place du FSL au sein du dispositif d'aide au logement des défavorisés.
- la dimension du fonctionnement des FSL : l'enquête de terrain montre que ce sont avant tout les moyens financiers affectés au fonds qui évoluent, à la fois sous un effet de contexte national de précarisation et de crise du logement qui ne permet plus la solvabilité des ménages précaires, et sous l'effet de la création des fonds uniques, l'intégration des fonds énergie ayant un impact considérable sur l'activité et les moyens des FSL.
- la dimension stratégique et partenariale des FSL au sein des autres dispositifs de la politique du logement ainsi que de l'action sociale. Là, nous nous trouvons face à des processus initiés par la décentralisation en train de se mettre en place, mais il nous a semblé possible de dégager les premières tendances et pistes de réflexion sur le sens du dispositif FSL au cœur des politiques sociales et de l'habitat.

- Présentation succincte des six FSL investigués

Dans le département A, les évolutions amenées par le transfert de la compétence du FSL aux départements ont été gérées avec la volonté de maintenir des dynamiques positives en place, notamment la qualité et la richesse du partenariat. Le FSL a peu changé depuis la décentralisation : la réintégration du fonds dans les services du conseil général s'est faite avec la volonté de maintenir l'organisation et les services existants, et l'organisation existante (une équipe, pas de territorialisation) a facilité cette solution de continuité, aussi bien en termes de pilotage stratégique que technique. La place importante prise par le conseil général dans le pilotage du PDALPD permet de maintenir une très forte cohérence avec le FSL, conçu comme l'outil financier de la politique du département en faveur du logement des défavorisés.

Dans le département B, le PDALPD se définissait depuis son origine par son caractère intégré et territorialisé. La décentralisation, par la redistribution des rôles qui s'opère avec le transfert du FSL au département, amène de profondes transformations. Du point de vue de la mise en œuvre, le FSL et le Plan renvoient désormais à des découpages territoriaux distincts : ceux des territoires d'action sociale du conseil général pour le FSL et ceux des PLH pour le PDALPD. L'investissement du conseil général a permis une réorganisation rapide du FSL, pendant que le PDALPD peinait, de son côté, à être renouvelé.

Le département C fait partie des 7 départements français qui expérimentaient déjà un fonds unique intégrant les charges liées à l'énergie, l'eau, le téléphone avant la décentralisation. Il a la particularité d'avoir mis en place un système d'observation poussé, qui fait office d'outil de pilotage. Le PDALD et le FSL sont là fortement intégrés, avec une même territorialisation et un même pilotage technique et stratégique, fortement autonomisés de la politique départementale. Cette architecture est interrogée par la décentralisation et le décroisement des compétences qu'elle sous-tend, mais toujours en place à la fin de l'enquête.

Le département D se caractérise par un très fort leadership historique du conseil général dans le pilotage des dispositifs d'aide au logement des défavorisés : il gère notamment depuis près de 10 ans le FSL, territorialisé ainsi que le PDALPD au niveau des territoires d'action sociale, qui disposent chacun d'un travailleur social référent en matière de logement. Il est le seul département de notre échantillon à ne pas avoir abondé le fonds après la décentralisation, ce qui l'a amené à restreindre les critères d'éligibilité. Les fonds eau et téléphone ne sont pas encore intégrés au moment de l'enquête.

Historiquement, **le département E** est marqué par un partenariat riche et inventif, avec un investissement fort de l'ensemble des acteurs dans le pilotage et le suivi des dispositifs d'aide au logement des défavorisés. Les lois de décentralisation semblent mettre à mal le partenariat traditionnel ainsi que leur articulation. La capacité d'innovation fait place à la gestion (critiquée) de dispositifs en place. Le FSL a connu peu d'évolutions les deux années suivantes la décentralisation, si ce n'est dans le transfert de la gestion des commissions locales, passée de l'État aux services du conseil général. Celui-ci a maintenu les principales règles d'octroi des aides individuelles. Cependant, le fonds s'est trouvé fortement confronté à l'inflation des

demandes d'aide entraînée par l'absorption du volet eau, énergie et téléphone, ce qui amène le conseil général à engager une réflexion sur son fonctionnement.

Dans le **département F**, la politique en faveur du logement des personnes défavorisées était traditionnellement conduite par l'État, qui avait choisi pour le FSL une distribution centralisée des aides, mais avec une gestion administrative et comptable des aides réparties entre divers partenaires. Le conseil général est longtemps demeuré en retrait de la gestion du FSL, même si une évolution était notable depuis la loi contre les exclusions de 1998. Son investissement est fort depuis 2004, ce qui l'amène à réintégrer en interne la gestion des aides du FSL, stratégie déjà amorcée avant la décentralisation. Cependant, le souhait a été, pour la période post-décentralisation, de maintenir les principales règles d'octroi du FSL, afin de ne pas déstabiliser les partenaires locaux. Des chantiers sont aujourd'hui en cours, qui annoncent que la configuration du dispositif FSL et ses règles de fonctionnement ne sont pas encore totalement stabilisées.

I - La dimension institutionnelle et organisationnelle des FSL

L'approche institutionnelle et organisationnelle permet de donner sens aux évolutions nécessitées par le transfert de responsabilité aux conseils généraux : jusqu'à quel point la décentralisation a-t-elle représenté une rupture par rapport au fonctionnement antérieur ou vient-elle accompagner des logiques d'action et d'acteurs déjà anticipées localement ?

Pour répondre à cette interrogation, nous proposons une lecture de leur évolution organisationnelle prenant en compte cinq dimensions différentes : le rôle de l'histoire des dispositifs, l'articulation entre PDALPD et FSL, l'organisation centrale et l'organisation territoriale des FSL, le rôle des systèmes d'information dans le pilotage stratégique du dispositif.

En ce qui concerne le fonctionnement des FSL, il convient de noter au préalable qu'au moment du transfert de responsabilité, **a primé la volonté de ne pas générer d'interruption dans la distribution des aides. Ce qui a, dans tous les sites, entraîné des évolutions qui se sont plutôt faites par ajustements progressifs**, et trois départements sur six n'ont pas encore, à la fin du premier trimestre 2007, affirmé définitivement leur nouvelle configuration, en particulier dans les articulations avec les PDALPD.

Les évolutions immédiates des FSL ont concerné avant tout la fabrication d'un fonds unique, la réécriture des règlements, la modification des instances de pilotage... Elles ont donc été opérationnelles avant tout (faire vivre le dispositif, et l'améliorer dans son fonctionnement quotidien si possible), et organisationnelles, plus que stratégiques, en tout cas dans un premier temps.

1 - Le modèle de fonctionnement avant la décentralisation

Les monographies confirment que l'histoire structure très fortement la situation actuelle des fonds. En fonction du type de dispositif mis en place, de leur histoire, de la qualité du partenariat (ou des relations inter-personnelles entre les principaux acteurs de ces dispositifs), du rôle respectif joué par l'État et le département dans le système antérieur, la décentralisation a un impact sensiblement différent sur le fonctionnement, jouant à la marge ou représentant un bouleversement important des logiques d'acteurs, au point de déstabiliser le dispositif.

À ce jour, le fonctionnement du dispositif FSL est resté sensiblement le même depuis la décentralisation, en tout cas si l'on restreint le fonctionnement aux modalités de distribution des aides. Celles-ci ont peu évolué (voir partie 2), et dans notre échantillon, seul un département a dû faire face à des transformations organisationnelles conséquentes : le dispositif de distribution des aides, territorialisé au niveau des arrondissements et co-géré au quotidien par des représentants de l'État, s'est transformé en adoptant la géographie des territoires d'action sociale – et en devenant un service du conseil général.

Un autre département a fait évoluer son système de distribution des aides, mais le mouvement avait là été anticipé bien avant la décentralisation, le conseil général reprenant depuis plusieurs années la gestion d'un dispositif qu'il n'a investi que très tardivement et qui était géré par de nombreux acteurs.

En fait, **notre échantillon apparaît coupé en deux** : pour la moitié des départements, la loi du 13 août 2004 a introduit une véritable rupture dans les logiques qui précisaient jusque-là au fonctionnement du dispositif alors que pour l'autre moitié, elle a pu être vue comme le prolongement de tendances présidant déjà au fonctionnement du dispositif. **Lorsque le conseil général n'avait pas encore une place prépondérante dans le fonctionnement (voire même le pilotage stratégique) du FSL, mais surtout lorsque le FSL et le PDALPD étaient fortement intégrés, la décentralisation a introduit une rupture manifeste. Dès lors que les logiques d'acteurs existantes sont en quelque sorte confirmées par les lois de décentralisation, on peut parler de continuité plus que de rupture.**

1.1. La décentralisation, des logiques d'acteurs nouvelles qui peuvent entrer en opposition avec l'organisation en place

Les départements B,C,E de notre échantillon ont vu leur dispositif antérieur bousculé – à des niveaux divers – par la décentralisation. Les FSL étaient là totalement ou fortement intégrés au fonctionnement du Plan départemental et la décentralisation du FSL transforme *de facto* la logique du dispositif global d'aide au logement des défavorisés.

C'est dans le département C que le dispositif PDALPD/ FSL est le plus intégré : les comités techniques du FSL font partie de l'organigramme du PDALPD, il n'existe pas de comité de pilotage du FSL, dont la fonction a toujours été assumée par le Comité responsable du plan... L'architecture du plan donne une place centrale au FSL : animation par du personnel dédié, l'animateur du PDALPD étant également celui du FSL, territorialisation du FSL dans des instances qui se superposent à celles du plan. Par ailleurs, la position du conseil général par rapport au PDALPD et au FSL, reste particulièrement originale, puisque le département « héberge » et finance le chef de projet, mais sans que celui-ci trouve une place dans son organigramme. La décentralisation, là, va à l'encontre du dispositif tel qu'il a été conçu.

Dans le Département B, c'est en quelque sorte le lien hiérarchique entre le PDALPD et le FSL qui a été rompu par le transfert du FSL. Avant la décentralisation, le comité de pilotage du PDALPD adoptait le budget du FSL et statuait sur son fonctionnement et ses modalités d'action. Aujourd'hui, la cellule technique du PDALPD a été internalisée par le conseil général et sa composition a été modifiée, puisqu'elle ne comprend plus que des salariés du conseil général, alors qu'elle a joué pendant des années le rôle d'un véritable lieu d'échange et de garant de la cohérence de l'action en faveur du logement des défavorisés.

Dans le département E, le comité technique du FSL concilie l'attribution de certaines aides (regard sur les dossiers complexes, mesures d'ASLL...), le rôle d'interface entre

l'offre et la demande de logements très sociaux (décision d'attribution des PLA-I), la mission d'articulation avec d'autres dispositifs intervenant dans l'attribution d'aides au logement (CDAPL, CAF, commission de surendettement), et il a longtemps fait office de pilotage technique du Plan. Son fonctionnement est aujourd'hui fortement remis en cause, notamment par le conseil général qui souhaiterait le recentrer sur la gestion du FSL.

Dans ces trois départements, un sentiment d'obsolescence du dispositif avait pu se faire sentir avant même le transfert de compétences, notamment du fait d'un retrait de certains représentants locaux de l'État sur leurs prérogatives propres (les DDASS sur l'hébergement, les préfetures sur la prévention des expulsions...) avant 2004. Les lois de décentralisation ont donc accentué le mouvement.

1.2. La décentralisation, confirmation de repositionnements institutionnels déjà engagés

Dans les trois autres départements, la décentralisation rencontre ou accompagne la logique existante sur le territoire quoique de manière très différente selon les sites.

Elle la confirme dans le département D où le conseil général occupe depuis des années la position d'animateur et gestionnaire du FSL, tout en exerçant également un réel leadership sur les choix stratégiques du plan départemental et son animation territoriale. La décentralisation n'apporte donc aucun changement dans le fonctionnement existant, si ce n'est par la création d'un fonds unique par intégration du fonds « énergie ».

La décentralisation donne plutôt une impulsion nouvelle, ou confirme les choix plus récents faits dans le département F (reprise en main du dispositif par le conseil général), où le fonctionnement des instances de gestion et de pilotage était déjà en train d'être revu avant les lois de décentralisation. Mais le processus de recomposition reste lent : les nouvelles instances de pilotage du FSL n'ont pas encore été créées début 2007.

Dans le département A, le poids prépondérant du conseil général dans l'animation du PDALPD s'accompagne d'un partenariat historique et riche que la décentralisation n'a pas à ce jour trop fortement ébranlé. Le rôle du FSL n'a pas pour l'instant évolué, l'épisode de sa gestion par un GIP entre 2002 et 2004 faisant plutôt l'effet d'une parenthèse, puisqu'avant comme après, il est géré au sein d'un service du conseil général. Le changement de statut – passage du statut de GIP à celui de service du conseil général – ne se traduit par aucun changement dans le fonctionnement : seules les instances de pilotage du FSL ont évolué, mais avec le souci de reproduire le plus possible celles qui pilotaient le GIP.

2 - L'articulation entre PDALPD et FSL : d'un modèle intégré à une autonomie plus ou moins grande

Ainsi qu'on vient de le voir, la décentralisation des FSL marque le passage d'un mode d'articulation intégré entre ceux-ci et les plans départementaux à une situation nouvelle de plus ou moins grande autonomie marquée, sinon par la séparation, du moins par un « décroisement » des compétences.

La décentralisation a opéré ce décroisement à plusieurs niveaux, et notamment en faisant dépendre les deux dispositifs de calendriers et d'instances de pilotage et de gestion distincts.

2.1. Le calendrier de la décentralisation s'impose face à celui des dispositifs contractuels

Les FSL ont dû adopter un nouveau règlement intérieur dès le transfert de compétence opéré, c'est-à-dire en 2005, et cela indifféremment du calendrier des PDALPD. D'emblée, la logique du dispositif d'action en faveur du logement des défavorisés est remise en cause : le FSL, conçu comme l'outil financier au service d'un outil stratégique qu'est le Plan, peut modifier son règlement intérieur et ses priorités, à peu près comme il l'entend – puisque la validation par le plan départemental prévue par les textes est purement formelle.

Trois départements ont bénéficié d'une conjonction entre la réécriture programmée de leur PDALPD et les lois de décentralisation. Cette coïncidence a permis indéniablement d'affirmer une cohérence d'action entre FSL et plan.

Dans le département A, la volonté du conseil général est clairement de maintenir le partenariat existant avec un très grand nombre d'acteurs du logement. L'articulation entre le PDALPD et le FSL est claire : c'est au niveau du service du conseil général chargé du PDALPD qu'est élaboré le budget du FSL, les choix stratégiques des missions du FSL sont donc prises au niveau du Plan, en collaboration avec l'équipe du FSL.

Le département F a profité de cette conjonction pour préciser la contribution du FSL aux actions du Plan, sous la forme de fiches actions.

Le département D a adopté en 2006 un nouveau Plan, celui-ci étant quasiment inchangé par rapport au précédent. Dans ce département, le FSL a une forte autonomie vis-à-vis du Plan, car l'État est relativement en retrait du fait du leadership du conseil général. De ce fait, l'articulation entre le Plan et le FSL est organisée depuis des années : elle se fait essentiellement au niveau des secrétariats techniques du plan (installés au niveau des territoires d'action sociale), où les référents logement du FSL sont également les référents du plan. La décentralisation ne change pas le contexte de réalisation du PDALPD, qui était déjà peu actif.

Dans les départements où le FSL et le PDALPD étaient plus intégrés dans le fonctionnement au quotidien comme dans le pilotage stratégique, la décentralisation a marqué une autonomisation des FSL, s'accompagnant (momentanément ?) d'une certaine perte de consistance des plans. C'est le cas assez nettement dans les départements B et E, où les Plans départementaux ont connu, entre 2005 et 2007, une phase de transition dont ils tentaient de sortir au moment de cette étude : en attente d'appréciation plus fine sur les conséquences de la décentralisation, les deux Plans ont fonctionné avec des avenants jusqu'à ce jour. Le retrait de l'État et la reprise en main du conseil général déséquilibre les partenariats en place et l'articulation des dispositifs.

Cependant, dans ces deux départements, la volonté du conseil général est de préserver la logique d'action antérieure (un FSL outil financier d'une politique en faveur du logement des défavorisés programmée par le Plan). Au cours de la deuxième partie de l'année 2007, le fonctionnement du FSL devait prendre une forme plus pérenne, après avoir pris en compte les évolutions stratégiques en cours.

Le département C reste un modèle à part, le positionnement peu affirmé du conseil général en matière de politique du logement permettant de conserver une relative autonomie au dispositif FSL / PDALPD, très intégré, avec un pilotage commun.

2.2. Quelles conséquences de la recomposition des instances des plans et des FSL ?

Les instances des PDALPD et FSL se séparent partout *de facto*, sauf dans le département C, où le Plan organise et mutualise l'ensemble des dispositifs d'aide au logement des défavorisés (hors la prévention des expulsions).

Mais les instances d'animation du FSL et du PDALPD étaient déjà séparées dans 4 départements sur 6. La nécessaire modification des instances de pilotage du FSL s'est cependant traduite, la plupart du temps, par une volonté de maintenir le plus possible les partenariats existants, en se contentant de les élargir aux distributeurs d'énergie - comme prévu par la loi de décentralisation.

Les partenaires présents dans les instances du FSL n'ont qu'une voix consultative, puisque seul le conseil général peut désormais décider (le département B distingue les financeurs, qui ont voix délibérative et les autres membres ayant voix consultative, c'est le seul semble-t-il à opérer cette distinction). **Dans la pratique, le suivi au sein des commissions du FSL continue de se faire dans des conditions proches de celles existantes avant la décentralisation.** Dans les départements de notre échantillon, les conseils généraux continuent même à inviter les représentants de l'État dans les instances de pilotage technique dès lors que les thématiques les concernent (pour les dossiers d'aide au maintien dans le département A, par exemple)¹.

¹ Les 6 départements ne sont sans doute pas particulièrement représentatifs à ce sujet : une exploration sur 20 FSL en 2006 a montré que dans près de la moitié, les représentants de l'État n'étaient plus du tout présents dans les instances. Cf « Les dispositifs d'aide au logement des défavorisés face à la décentralisation », étude réalisée pour l'Union sociale pour l'Habitat par FORS-Recherche sociale, 2006.

Un des éléments de continuité repérables relève du fait que dans la plupart des départements - même si les instances des PDALPD et des FSL sont désormais distinctes - les personnes qui font vivre ces deux instances sont généralement les mêmes – le partenariat au sein des PDALPD pouvant être un peu plus large, intégrant par exemple davantage selon les cas les associations ou les EPCI. Dans 4 départements sur 6, l'animateur du FSL a également en charge le PDALPD pour le compte du conseil général. De fait, la plupart des départements organisent les passerelles entre les deux dispositifs :

Dans le département E, une personne du service départemental du logement est chargée de la coordination avec les partenaires du PDALPD.

Dans le département C, le chef de projet PDALPD gère également le FSL : s'il est hébergé (et financé principalement) par le conseil général, le chef de projet s'exprime au nom du Plan et sa hiérarchie est le comité responsable du Plan.

Les référents logement du conseil général du département D agissent dans le cadre du FSL et du PDALPD.

Malgré ces recherches d'articulation et de continuité, la décentralisation des FSL se traduit clairement par un renforcement clair du positionnement des conseils généraux au sein des Plans départementaux. Les représentants de l'État ont tendance à se replier sur leurs prérogatives, et ils n'ont pour la plupart pas encore trouvé les moyens d'assumer leurs nouvelles missions de suivi et de contrôle des FSL et de leur adéquation aux objectifs des PDALPD.

Par ailleurs, le secrétariat des PDALPD est de plus en plus souvent assuré par les conseils généraux, pour des questions de moyens, renforçant ainsi le pouvoir de la collectivité territoriale : dans le département B par exemple, la cellule technique du PDALPD a été internalisée dans les services du conseil général, et l'État n'y est plus présent. **Dans les faits, la cohérence et l'articulation des deux dispositifs se réalisent essentiellement au travers de l'affirmation du leadership politique et technique des conseils généraux.**

3 - La place des FSL dans les organigrammes des conseils généraux

La lecture des organigrammes des six conseils généraux montre que **le FSL a quitté les services « aménagement du territoire » pour intégrer les directions qui gèrent également le service social départemental et la plupart du temps l'insertion.** Il s'agit là d'une évolution claire qui accentue la dimension d'outil de l'action sociale dévolue au FSL.

Les dénominations de ces services reflètent bien le rôle donné au FSL : « droit au logement », « prévention », « vie sociale », « insertion »... **Le FSL est un outil de l'aide aux personnes, il se distingue de l'aide à la pierre, comme de l'aspect opérationnel du logement, davantage porté par les Plans qui sont encore parfois gérés par les services d'aménagement.**

Dans le département A, qui est le seul département de notre échantillon à gérer la délégation des aides à la pierre², le PDALPD dépend du service Habitat du Pôle « Aménagement » ; l'appellation « hébergement social » a été choisie dans le département B pour se distinguer du service Logement porté par la Direction de l'Aménagement. Seul le département F conserve l'appellation « habitat » pour le service en charge de la gestion du FSL, mais cela se justifie par le fait que ce service gère également les aides complémentaires à la création de logement et au fonctionnement de structures d'hébergement.

L'organisation du FSL

	Services rattachement FSL	Services de rattachement PDALPD	Avant la décentralisation
Département A	Pôle Aide à la personne . Direction de l'Enfance et de l'insertion sociale . Service Action sociale pour le logement	Pôle Aménagement du territoire Service Habitat et logement aidé (PDALPD + budget FSL + aides à la pierre)	FSL rattaché au service Insertion logement
Département B	DGA Vie sociale . Direction du développement social . Service hébergement social	Direction de l'aménagement et du territoire	Pilotage adm et budg par la Dir. de l'aménagement et du territoire / Suivi opérationnel par la Dir. du dev. soc
Département C	- Délégation à la Vie Sociale	- Idem que FSL Chef de projet unique PDALPD-FSL	Inchangé
Département D	. Direction de l'action sociale . Service insertion et prévention des exclusions (insertion, prév. des expulsions, droit au logement)	Idem	Inchangé
Département E	. Direction du développement social . Service départemental du logement	Idem que FSL	FSL rattaché à la DGA Voirie- Transport
Département F	. DGA Solidarité . Direction Insertion & habitat, . Service habitat (FSL + aides compl logement)	Idem que FSL	Inchangé

4 - La question de l'organisation territoriale des FSL

De manière cohérente avec la logique d'outil d'aide à la personne, **les FSL s'inscrivent désormais dans la géographie de l'action sociale départementale** : les deux FSL (départements B et E) dont les commissions déconcentrées étaient en 2004 encore organisées au niveau des arrondissements ont vu leur territorialisation modifiée pour s'aligner sur celle de l'action sociale.

Pour le département B, cela représente une séparation entre les territoires du PADLPD (19 Comités Locaux de l'Habitat) et les territoires du FSL, où les 13 territoires d'action sociale ont un service chargé d'assurer le traitement administratif et décisionnel des demandes. Les 19 CLH existent dans le département B depuis la fin des années 80 : ils recouvrent les territoires des structures intercommunales et sont pilotés par elles. Les CLH sont dotés d'un observatoire qui permet de recenser la demande de logement de personnes en difficulté et d'une commission sociale qui procède aux attributions (dans

² Le département E en a fait la demande pour 2008.

des logements PLA-I et PST et sur le contingent préfectoral portant sur la construction neuve).

Dans le département E, l'évolution géographique n'a pas joué sur les missions des commissions locales du FSL, qui sont toujours chargées, en plus de l'attribution d'aides individuelles, de décider de l'éligibilité d'un ménage à un logement en PLA-I et de faire des propositions de relogement dans le cadre des PST. Cette fonction des commissions FSL est cependant remise en cause par certains acteurs (notamment le conseil général) pour sa lourdeur, et il est envisagé que les commissions du FSL se replient sur leurs missions propres.

Dans le département D, le leadership de longue date du conseil général sur les dispositifs très sociaux du logement se manifestait déjà par l'alignement des instances déconcentrées du PDALPD sur les territoires d'action médico-sociale (TAMS). Les secrétariats techniques du Plan tenus au niveau des TAMS sont chargés des attributions très sociales sur le parc de PLA-I et PST. La décentralisation n'a apporté aucune modification sur ce point.

Seul le FSL du département C conserve une géographie spécifique, celle du PDALPD, organisée autour de bassins d'habitat. Les 5 Commissions Logement qui gèrent le FSL, se superposent aux territoires des Commissions Logement territorialisés gérant à la fois l'accès au parc social réservé au contingent préfectoral et les logements privés conventionnés gérés par les associations.

Dans les départements A et F, la gestion du FSL n'est pas territorialisée. Dans le département F ont été créées dans le cadre du plan départemental 4 commissions Locales de concertation (CLC) sur le territoire des arrondissements, chargées de la gestion des attributions et des mutations des PLA-I. Dans le département A, la territorialisation du PDALPD fait partie de ses objectifs, mais n'est pas à ce jour mise en place.

En matière d'organisation territoriale, **le FSL et le PDALPD fonctionnent désormais pour l'essentiel selon des géographies distinctes dans notre échantillon**. Deux départements seulement superposent à ce jour les territoires d'intervention des deux dispositifs : dans le département C, c'est la conséquence de très grande autonomie du dispositif PDALPD (rendue possible par la faible implication stratégique du département), dans le département D au contraire par la suprématie de longue date du conseil général dans le pilotage du FSL comme du PDALPD.

Les logiques repérées dans l'évolution des dispositifs - le FSL étant davantage dans l'aide aux personnes et l'accompagnement, le Plan dans la mise en œuvre opérationnelle d'outils de lutte contre le mal logement – font envisager le décrochage des territoires d'intervention comme un cas de figure « normal » à terme.

5 - A propos du système d'information

À ce jour, les systèmes d'information des FSL restent notoirement insuffisants pour permettre d'alimenter les réflexions stratégiques des acteurs locaux, et certains peuvent même rester assez artisanaux. L'informatisation des FSL est la plupart du temps considérée comme très en retard par rapport aux besoins de connaissance et à la complexité du système d'aide. Les logiciels utilisés, souvent anciens, permettent d'assurer une connaissance des profils des publics aidés et des types d'aides distribuées. Cependant, ils n'autorisent que peu de croisements de données : par exemple, la part de ménages aidés financièrement qui bénéficient également d'un accompagnement social n'est généralement pas connue, il n'est pas possible, pour toutes les aides, de distinguer entre ménages du parc privé et du parc social... Le suivi informatique des mesures d'accompagnement social lié au logement est considéré globalement comme insuffisant, et il arrive que le logiciel du FSL ne permette pas de le réaliser.

Les différentes aides font encore parfois l'objet d'un suivi informatique à l'aide de logiciels distincts : c'est le cas la plupart du temps des aides « énergie », puisque les anciens fonds n'étaient pas gérés par les FSL. Mais c'est aussi le cas dans le département F pour toutes les aides financières (accès, maintien, énergie), qui ont longtemps eu des gestionnaires distincts et donc des suivis distincts. Actuellement, des liens commencent à être faits entre les fichiers CAF et les fichiers FSL, afin de mieux prendre en compte les problèmes d'accès aux droits.

L'aspect limité des informations recueillis, corrélé aux faibles moyens des équipes pour réaliser des suivis et évaluations en continu du fonds, fait qu'à l'exception du département C, qui a mis en place un véritable outil de pilotage informatique, les données existantes sont peu utilisées comme support d'une réflexion stratégique.

Tous les départements sont en cours de réflexion sur l'évolution du système informatique, l'enjeu majeur, affiché dans le département A comme dans département E, étant la création d'outils informatiques permettant le suivi de l'ensemble de l'action sociale.

La production d'informations utilisée comme un outil de transparence, mais aussi d'aide à la décision – le cas du département C

La culture de l'information est ancrée de longue date dans le PDALPD et elle a sans doute été renforcée par la nomination d'un chef de projet sociologue de formation, qui a encore accentué le souci de pertinence des items, de qualité méthodologique, d'interrogation de la fonction social des renseignements recherchés, etc. Les animateurs ont déployé d'importants efforts pour se doter d'outils d'analyse de la performance sociale du dispositif, qui expérimente dès 2002 le principe du fonds unique. Sont par exemple analysés la structure économique et sociale des demandeurs, mais aussi à travers des analyses ponctuelles, l'impact à long terme des aides (qui est encore en difficulté l'année suivant l'octroi d'une aide), ou les fondements structurels de la sollicitation du Fonds Logement (qui sont les ménages sollicitant plusieurs fois le FSL, quelles sont leurs difficultés ?).

L'harmonisation de la lecture du revenu des ménages à partir du Revenu par Unité de Consommation (RUC) permet désormais d'objectiver et de comparer les données entre différents dépositaires d'information, mais aussi d'afficher des grilles d'éligibilité claires et autant que faire se peut, équitables.

Toutes ces analyses sont détaillées au niveau des Commissions Logement, pour servir d'outils de mobilisation du partenariat local.

La production d'informations est donc perçue comme un outil stratégique et d'animation en temps réel du FSL. Plusieurs bilans intermédiaires et un bilan annuel particulièrement détaillés sont réalisés, qui servent à réajuster en permanence le fonctionnement du FSL.

II - Le fonctionnement de la sphère du FSL

Pour analyser et comparer les FSL départementaux, la lecture des monographies nous permet de relever quelques points déterminants : le niveau des ressources, aussi bien en affectation budgétaires qu'en affectation de moyens humains, est une clé importante d'appréciation de l'effort réalisé sur ce dispositif. L'analyse de la répartition des aides permet également de cerner le sens donné aux FSL par leurs nouveaux pilotes : outil du droit au logement, outil d'aide sociale...

Rappelons que contrairement à ce que l'on pourrait penser *a priori*, la décentralisation des FSL n'a pour l'instant que peu d'impact sur l'attribution des aides (type et montant d'aide accordée, définition des publics prioritaires...). En revanche, elle s'est accompagnée presque systématiquement d'une augmentation budgétaire et a exercé une forte sollicitation financière sur les budgets départementaux qui, pour l'instant (et à une exception près dans notre échantillon), ont suivi la demande.

1 - Les ressources consacrées aux FSL

La décentralisation s'est accompagnée d'une augmentation générale des budgets du FSL, comme le montre le tableau ci-dessous. **L'augmentation a été particulièrement sensible dans les départements A et F (près de 60 % d'augmentation entre 2004 et 2006), dont nous verrons qu'ils sont les départements qui faisaient le moins d'effort financier avant la décentralisation.**

Évolution des recettes

	2004 en M€	2005 en M€	2006 en M€
Département A ³	2,1	3	3,5
Département B	5,6	6,3	6,8
Département C		2,7	2,7
Département D	3,8	4,2	4,1
Département E	8	10,5	11
Département F	2,9	4,7	stabilisation

L'augmentation est due principalement à deux facteurs :

- l'augmentation des demandes (récurrente depuis des années)

- l'introduction du fonds énergie. Il semble que son intégration dans le FSL ait permis un recours facilité aux ménages, comme aux travailleurs sociaux prescripteurs, qui a pesé fortement sur les nouveaux fonds uniques.

Devant l'accroissement de l'activité des FSL, la plupart des conseils généraux ont choisi d'abonder le fonds dès 2005. L'effort des conseils généraux continue de s'accroître en 2006 : tous les budgets prévisionnels qui nous ont été fournis le montrent, mais les prévisions 2007 tablent à ce jour sur une relative stabilisation des dépenses.

³ Dans le département A, aucun document ne nous a été fourni concernant l'année 2004, l'année de référence est donc 2003.

Seul un département (le D) a choisi de ne pas abonder le fonds, mais sans remettre en cause sa contribution, traditionnellement élevée : la légère baisse de son budget entre 2005 et 2006 tient pour partie à l'intégration des frais de gestion administrative sur le budget général du conseil général et non plus sur le budget du FSL. Ce choix s'accompagne d'un véritable effort est fait pour contenir les dérives possibles du fonds. Cette orientation avait été prise avant la décentralisation (2003), lorsque l'État avait réduit sa part considérant que le département était trop doté au regard de ses besoins.

Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, **presque tous les départements abondaient le fonds au-delà de la subvention de l'État avant la décentralisation**, sauf les départements A et F.

Répartition de l'effort budgétaire État / conseil général

	Dotations État 2004		Dotation CG 2004		Part État + CG 2004 en %	Dotation CG 2005	
	en €	en % des recettes	en €	en % des recettes		en €	en % des recettes
Département A ¹	801 K€	38 %	829 K€	39 %	77 %	2.448 K€	81 % ⁴
Département B	1.180 K€	20,9 %	2.100 K€	39,8 %	60,7 %	3.254 K€	53,7 %
Département C						1.766 K€	63,8 %
Département D	1.185 K€	30,7 %	1.500 K€	38,9 %	69,6 %	3.298 K€	77,6 %
Département E	2.640 K€	33 %	3.528 K€	44 %	77 %	7.931 K€	74,9 %
Département F	722 K€	24 %	722 K€	24 %	48 %	3.050 K€	64 %

La subvention de l'État représentait en moyenne 30 % des recettes des FSL une année avant la décentralisation (rappelons que les dotations de l'État avaient baissé en 2003 pour l'ensemble des départements). La lecture du tableau doit cependant être faite avec certaines précautions : les bilans qui nous ont été fournis ne prennent pas toujours en compte les mêmes items, ne permettant pas une comparaison terme à terme. Tout particulièrement, le fonds énergie n'est généralement pas comptabilisé, il n'est donc pas possible de lire avec une réelle précision les efforts budgétaires réalisés par les départements.

Cependant, nous pouvons voir que trois départements avaient l'habitude d'abonder le fonds de manière très conséquente : départements B, D et E.

Dans les départements B et E, **la part « conseil général + État » a plutôt eu tendance, à baisser depuis la décentralisation, alors que l'effort financier brut est conséquent : il s'agit là de départements qui ont un partenariat financier plus important que d'autres**, avec un nombre important de contributeurs au fonds. Le département D, lui, n'a d'autres contributeurs que les bailleurs et les fournisseurs d'énergie, la part du conseil général dans les recettes est nécessairement élevée.

⁴ Le calcul ne comprend pas les remboursements de prêts, contrairement aux autres départements, ce qui contribue à augmenter la part du conseil général.

Origine des ressources en %

	Dotations CG 2005	Dotations EDF-GDF 2005	Dotations CAF 2005	Autres contri- buteurs	Retours de prêts	Autres ressources
Département A	81 %	-	6 %	13 % (dont EDF)	NC	-
Département B	63,8 %	4 %	1,1 %	1,9 %	18,6 %	11,2 %
Département C	63,8 %	7,1 %	7,2 %	5,1 %	16,8 %	-
Département D	77,6 %	6,6 %	-	2,5 % (bailleurs)	13,3 %	-
Département E	75,5 %	7,5 %	7 %	4,5 %	3,4 %	2,1 %
Département F	64 %	*	-	8 %	28 %	-

* La dotation EDF /GDF n'a pas encore été intégrée en 2005

Les conseils généraux contribuent en 2005 pour plus des deux tiers (69 % en moyenne sur notre échantillon) aux fonds.

Les principaux contributeurs sont sensiblement les mêmes dans l'ensemble des départements, si nous mettons à part le département D, qui refuse les dotations, sauf celle des bailleurs et celle, obligatoire, des fournisseurs d'énergie.

En ce qui concerne les contributeurs « autres », des stratégies différentes sont notables d'un département à l'autre. Si les ASSEDIC se retirent dans tous les départements, conformément à leurs orientations nationales, ils sont cependant toujours présents en 2005 dans le département E, ce qui est plutôt exceptionnel. Les bailleurs sociaux participent au financement du FSL dans tous les départements, sauf dans le département C, ce qui peut s'expliquer par le fait qu'historiquement, la place des bailleurs au sein du PDALPD de ce département a tardé à s'affirmer.

Les CAF adoptent des politiques d'investissement diversifiées, qui tiennent compte avant tout de leur stratégie locale – mais aussi peuvent s'adapter à celles des pilotes du FSL. Ainsi, dans un des départements, une des CAF a choisi de diminuer sa contribution au FSL, pendant qu'une autre maintenait son effort. Dans le département F, la CAF ne contribue pas au financement du FSL, ayant toujours souhaité pouvoir s'adapter à son gré aux problématiques de ses allocataires ; en revanche, ses aides financières pour le logement sont distribuées dans les commissions accès et maintien du FSL. Dans le département D, la CAF ne contribue pas au FSL, suivant en cela la volonté du conseil général, elle dispose d'aides financières spécifiques en matière d'impayés.

EDF et GDF ont généralement augmenté sensiblement leur contribution au fonds après la décentralisation, suivant localement les orientations nationales signées fin 2005 (le contrat de service public d'EDF fait passer de 17 millions d'euros à 20 millions d'euros l'effort de participation au FSL).

Les EPCI et communes ne sont présents que de manière marginale dans le financement du FSL, même s'ils abondent le fonds dans la majorité des départements de l'échantillon (4 sur 6).

2. Les moyens humains affectés au FSL

L'appréciation des moyens humains affectés au dispositif est indispensable pour cerner l'investissement des départements dans le dispositif d'aide. Ils ne sont cependant pas toujours aisés à apprécier et surtout à comparer, au vu de la diversité des organisations mises en place.

Le tableau de la page suivante présente ces moyens destinés à faire vivre le FSL. Il importe cependant de préciser qu'une grande partie du travail réalisé au titre du FSL n'est pas comptabilisé en tant que tel, puisqu'il fait partie des missions professionnelles : temps de travail des travailleurs sociaux prescripteurs, des membres des commissions...

2.1. Ratio dépenses / nombre de ménages : quelle lecture ?

Pour calculer l'effort des départements en termes de moyens humains, peuvent être donc isolés les postes dédiés (chef de projet, animateur, référent, agent administratif des secrétariats FSL...), au niveau central du conseil général comme sur les territoires. Il faudrait ajouter dans le tableau le financement des gestionnaires comptables et financiers, mais les données recueillies ne sont pas homogènes sur les 6 départements.

Par ailleurs, l'affectation des moyens humains ne peut se lire qu'en rapport avec l'affectation des moyens financiers. C'est pourquoi, dans le tableau ci-dessous, une colonne présente les dépenses 2005, afin de permettre des correspondances entre les moyens humains et financiers.

À également été produit un ratio, présenté dans la dernière colonne, pour tenter d'apprécier l'effort produit par le FSL : les dépenses de 2005 y sont rapportées au nombre de résidences principales (et donc de ménages) du département.

Les résultats montrent que **l'affectation des moyens financiers rapportée au nombre de ménages varie du simple au double**, voire plus, selon les départements, puisque nos calculs donnent un ratio de 7,2 euros par ménages dans le département A, à 19,6 euros par ménage dans le département E, la moyenne se plaçant à 12 euros par ménage (10,5 euros par ménage si l'on retire le département E, qui tire la moyenne vers le haut).

Sans surprise, nous observons que **les départements dont l'effort budgétaire par ménage est supérieur à la moyenne sont ceux où le conseil général a traditionnellement renchéri sur la dotation de l'État.**

Les moyens humains affectés au FSL

	Les moyens humains centralisés	Moyens humains repérés dans les services territorialisés (hors prescription des mesures par les travailleurs sociaux)	Dépenses 2005	Ratio dépenses 2005/ nb de résidences principales
Département A Service Action sociale pour le logement	11,4 ETP en personnel CG + 1 ETP détaché de la DDASS (énergie) 3 agents comptables (gestion)	FSL non territorialisé	2,9 M€	7,2
Département B Service hébergement social	5 ETP	13 territoires d'action sociale, chacun a un service chargé d'assurer le traitement administratif et décisionnel des demandes	6,2 M€	12,8
Département C Délégation à la Vie Sociale	1 chef de projet (1 ETP)	8 ETP de travailleurs sociaux instructeurs sur 5 CLU + animateurs de CLU + agents administratifs	2,9 M€	9,1 ⁵
Département D Service insertion et prévention des expulsions	? ETP (chef de service et secrétariat) 1,5 ETP (énergie) 3,5 ETP (gestion comptable)	12 ETP sur les 6 territoires d'action médico-sociale (référénts logement + agent administratifs)	3,5 M€	13,7
Département E Service départemental du logement	15 ETP (FSL + animation et secrétariat du PDALPD)	Estimation de 64 personnes <i>dans les 9 commissions locales FSL</i> : 4,5 ETP de chef de service social ou coordinateur (9 pers) 27 ETP d'agents adminis-tratifs (27 pers) 9 techniciens logement (CESF/AS) + 14 CESF en appui sur les dossiers énergie 4 contrats d'avenir	9,5 M€	19,6
Département F Service habitat	7 ETP (9 ETP en 2007 prévus après transfert du secrétariat accès)	FSL non territorialisé	4 M€	9,9

2.2. Des niveaux d'implication contrastés

Tous les départements ne donnent pas d'estimations de moyens pour l'ensemble des postes, rendant impossible une comparaison terme à terme, mais quelques constats peuvent être faits :

- le département F est celui qui consacre le moins de moyens humains à la gestion du FSL. Cela reste cohérent dans la logique de ce territoire, où le conseil général a pris en charge tardivement les dispositifs d'aide au logement des défavorisés, et est encore en train d'organiser cette prise en charge. C'est aussi cohérent avec un ratio dépenses / population plutôt en dessous de la moyenne de l'échantillon ; ce ratio s'expliquant dans le contexte économique favorable du département (le plus favorable de tout notre échantillon, voir le tableau en annexe).

⁵ Notre mode de calcul (dépenses 2005 / nb de résidences principales en 2005) nous amène à présenter un ratio différent de celui calculé par le FSL du département C et proposé dans la monographie.

- les départements A et C gèrent un niveau de dépenses similaire (un peu moins de 3 millions d'euros) : le département C semble mobiliser des moyens humains sensiblement proches de ceux du département A, un peu renchérissés cependant par l'existence de commissions décentralisées. En revanche, le département C a un ratio dépenses / population plus important - les dépenses du FSL représentent en 2005 l'équivalent de 9,1 euros par ménage pour 7,2 dans le département A. Là aussi, le contexte économique, bien plus favorable dans le département A, peut expliquer ces résultats.
- le département E apparaît nettement à part dans notre échantillon. Il se caractérise par le budget le plus important, une affectation de moyens humains très conséquents et qui se sont renforcés depuis la décentralisation (14 CESF et 4 contrats d'avenir mobilisés pour faire face à l'explosion des dossiers due à l'intégration du fonds énergie). Le ratio dépenses / population est très supérieur à la moyenne, et il l'est probablement depuis longtemps, puisque par tradition, le conseil général renchérissait de manière importante la dotation de l'État au FSL. Cette mobilisation en faveur de l'aide au logement est le résultat de choix politiques affirmés, et aussi la réponse à une situation sociale qui est de loin la plus défavorable de notre échantillon.
- Les départements B et D offrent des formules intermédiaires, avec un ratio dépenses / population un peu supérieur à la moyenne de l'échantillon : l'essentiel de l'effort humain est ici réparti sur les territoires déconcentrés, pour le traitement des dossiers.

3 - Les aides du FSL

Ainsi que nous le disions plus bas, les règlements intérieurs ont peu évolué après la décentralisation : dans un premier temps, les départements ont mis le document en conformité avec le cadre légal et se sont consacrés à la réorganisation du Fonds (instauration d'un fonds unique, réintégration dans les services des conseils généraux...). Relevons d'ailleurs qu'à ce jour, tous les FSL n'ont pas intégré les fonds eau : il n'est pas encore en place dans les départements D et F.

Les critères d'attribution des aides ont rarement été modifiés et lorsqu'ils l'ont été, cela a plutôt été avec le souhait de ne pas pénaliser les publics. Seul le département D a revu ses critères d'attribution de manière restrictive, afin de ne pas avoir à abonder le fonds.

3.1. La répartition des aides : toujours une priorité de l'aide à l'accès au logement

Traditionnellement, les FSL ont privilégié les aides financières à l'accès dans le logement, et la tableau ci-dessous montre que cette priorité est maintenue, les aides financières directes à l'accès représentant autour de 37 % du montant des aides. Seul le département F fait exception, avec un premier poste d'aides financières consacré au maintien dans les lieux.

Répartition des montants des aides – 2005

	% aides accès	% aides maintien	% ASLL	% aides énergie	% aides eau	% aides tel
Département A (2003)	40 %	16,1 %	34,2 %	9,3 %	0,3 %	0,1 %
Département B (hors énergie)	65 %	22 %	13 %	-	-	-
Département C	39,7 %	10,2 %	18,7 %	24 %	7,2 %	0,2 %
Département D	29 %	9,9 %	34,6 %	26,5 %	-	-
Département E	34,1 %	14,3 %	30,1 %	16,8 %	4,1 %	0,6 %
Département F	37,6 %	46,6 %	15,7 %	*		

* pas intégré en 2005

Des discussions ont parfois eu lieu localement sur la pertinence de faire évoluer le FSL maintien vers une mission plus préventive, en prenant en compte des petites dettes très tôt. Les départements de notre échantillon n'ont pas poursuivi en ce sens, jugeant que le contexte de renchérissement des frais d'entrée dans un logement rendait prioritaire un soutien à l'accès au logement aux familles précaires qui ne peuvent assumer ces frais.

En matière d'aides à l'accès, les départements de l'échantillon proposent l'ensemble des aides prévues par la loi : cautionnement, dépôt de garantie, frais de déménagement, frais d'agence, assurance habitation, frais d'ouverture des compteurs... Le département D a cependant cessé depuis quelques années de financer des aides pour le mobilier et l'électroménager de première nécessité : proposées sous forme de prêts, leur recouvrement était difficile.

Pour les aides au maintien, sont pris en compte les impayés loyer + charges, ainsi que les frais de procédure, dans les limites d'un plafond, variable selon les départements. Le département C a instauré une pratique différente des autres départements en n'imposant pas de critères rigides d'accès à l'aide au maintien : c'est le seul à ne pas conditionner l'aide à la reprise du paiement du loyer courant pendant 2 ou 3 mois et à ne pas fixer de plafonds au montant de l'aide.

L'octroi d'une aide au maintien par les FSL fait généralement l'objet d'une procédure assez longue et lourde, qui « teste » la bonne foi des ménages et le projet de maintien dans le logement ; elle se distingue de ce fait des aides ponctuelles pour de petits impayés occasionnels que distribuent sous forme de subvention les CCAS, voire les travailleurs sociaux du conseil général.

Dans le département B, l'instruction des aides au maintien demande parfois une dizaine de rendez-vous et peut se dérouler sur une période de 3 à 6 mois.

Dans le département A, l'octroi d'une aide au maintien est presque systématiquement précédé par une mesure d'accompagnement social lié au logement.

3.2. La politique d'attribution : prioritairement des secours

La plupart des départements ont élaboré **des critères leur permettant de définir les aides qui seront attribuées sous forme de secours ou de prêts**. Ces critères sont basés généralement sur des restes à vivre ou des moyennes économiques. Le tableau en annexe présente, sous la rubrique « structure des aides financières », la répartition des aides entre prêts et subvention dans 4 départements : **la proportion de subventions est plus importante**. Pourtant, le thème de l'aspect éducatif de l'aide, qui induit la participation des ménages, est souvent présent dans les propos des personnes qui gèrent au quotidien les fonds, et parfois aussi dans les règlements intérieurs. Mais il semble bien que les FSL sont devenus des outils de la solvabilisation dans le logement des ménages pauvres plus que des outils d'un projet d'insertion.

Les politiques de prêts et de subvention présentent certaines caractéristiques bien marquées selon les départements :

- le département E (qui réalise l'effort financier le plus lourd dans notre échantillon) est le département le plus « donneur ». Presque toutes ses aides à l'accès sont accordées sous forme de subventions, c'est le cas également pour les trois quarts des aides au maintien. Ce qui est un signe de la grande précarité de ses bénéficiaires : sur ses 3 plafonds de ressources, seul le troisième (le niveau le plus élevé) ne permet que des aides sous forme de prêts.
- certains départements font une différence nette entre le maintien et l'accès. Le département F subventionne la moitié des aides à l'accès, mais dans le cas du maintien, n'accorde quasiment que des prêts ; il s'agit par ailleurs du seul département qui donne clairement une priorité aux aides au maintien, ce qui explique peut-être ce choix. *A contrario*, le département D accorde 73 % de ses aides à l'accès sous forme de prêt alors que 86 % de ses aides au maintien sont des subventions.

3.3. L'accompagnement social : une rubrique qui déploie une grande diversité d'interventions

Depuis plusieurs années, l'accompagnement social lié au logement devient un des postes les plus importants des FSL et nos départements ne font pas exception : **la part qui y est consacrée représente environ le tiers du montant des aides**.

La rubrique budgétaire « accompagnement social lié au logement » recouvre des prestations diversifiées.

- Le **poste le plus important reste affecté à l'accompagnement social lié au logement individuel délégué par convention aux associations d'insertion par le logement** (ASLL que l'on peut qualifier de « traditionnel »). Trois départements (départements B, E et F) financent de l'accompagnement social réalisé par les services sociaux des organismes HLM.

Tous les départements n'ont pas fourni le coût d'une mesure d'ASLL (sachant qu'il existe plusieurs types de financement de la mesure : en ETP, en nombre de mesures, en mois – mesure...) : les coûts recueillis dans 4 départements s'échelonnent de 1.600 euros à 1858 euros pour une mesure de 12 mois. Un département prend en compte le renchérissement de la prestation en milieu rural du fait des déplacements.

D'autres prestations sont également financées, qui prennent davantage la forme de prestation de médiation faites par différents opérateurs :

- les enquêtes sociales expulsion : le FSL les finance dans la moitié des départements de l'échantillon ;
- les ASLL auprès de résidents en logements foyer : tous les départements financent des postes auprès de résidences sociales, foyers de travailleurs migrants, maison-relais...
- des ASLL à destination de publics spécifiques, qui généralement font l'objet d'un cahier des charges particulier, de financements adaptés à la prestation. Ces accompagnements peuvent être financés dans le cadre de MOUS, ou directement à des associations spécialisées. Les publics concernés, dans notre échantillon, sont les suivants : nomades sédentarisés ou en voie de sédentarisation, jeunes, handicapés, réfugiés ;
- autres types de prestations : le département E finance de l'ASLL collectif sous la forme d'Ateliers de recherche logement. Le département D finance des associations pour des actions d'auto-réhabilitation accompagnée (accompagnement social + monitorat technique) ; il finançait un poste de prospecteur logement pour le compte du PDALPD, mais cette subvention sort en 2007 du FSL pour être réintégré dans le budget logement du conseil général.

Outre l'aspect « accompagnement », la plupart des départements ont intégré (en tout cas en 2005) dans la ligne « ASLL » les anciennes prestations financées par l'ancienne allocation de médiation locative (AML) et parfois aussi par les FSL, comme la gestion locative adaptée (GLA). L'AML, aide d'État supprimée par la loi du 13 août 2004 a été remplacée par une aide facultative destinée à financer les suppléments de gestion des dépenses de gestion locative.

Les 6 départements ont conservé les aides financées par l'AML. Ces aides financent les prestations suivantes :

- sous-location, sous-location/bail glissant : dans les 5 départements sauf le D, où la sous-location a été abandonnée depuis des années, car considérée comme trop risquée, des associations sont financées pour la sous-location ;

- mandat de gestion, gestion locative adaptée : pour des associations ou des agences immobilières à vocation sociale.

La comparaison des 6 départements montre **des disparités importantes de financements**, alors même que les prestations demandées aux associations restent à ce jour assez indifférenciées, peu de départements ayant entamé le travail de définition des prestations professionnelles dans le cadre de la sous-location et bail glissant, ou du mandat de gestion. Dans notre échantillon, les tarifs 2005 de l'ex-AML s'échelonnent entre 360 € par logement et par an pour du suivi en bail glissant dans le département C à 500 € par logement et par an dans le département E ; ils s'échelonnent de 470 € pour le mandat de gestion (département C) à 556 € dans le département F et 775 € pour les mandats de gestion de l'AIVS dans le département D.

4 - Les critères d'aide pour mesurer le périmètre de la population aidée et identifier les ménages prioritaires

Une analyse fine des critères pris en compte pour l'attribution des aides du FSL permet de traiter de deux questions essentielles :

- le périmètre des populations aidées : les définitions sont fluctuantes puisque selon les départements, le FSL concentrera les aides sur des catégories de population, ou sur des ménages identifiés à partir de leur niveau de revenu ;
- la priorisation des publics aidés, le ciblage sur des catégories spécifiques particulièrement vulnérables.

Les **règlements intérieurs se contentent généralement de préciser que les publics du FSL sont ceux du plan départemental, reprenant les termes de la loi** : sont donc publics prioritaires les publics cumulant des conditions de ressources très faibles et des conditions de logement indignes ou précaires (hébergement...).

Les **conditions d'éligibilité des demandes prennent en compte des critères de revenus, qui élargissent plus ou moins la cible selon leur mode de calcul**. Des départements prennent le RMI comme référence, c'est le cas du département D, et il s'agit là du critère le plus restrictif de notre échantillon. Les autres départements prennent comme base de calcul les plafonds HLM, PLA-I ou PLUS.

Critères financiers d'accès aux FSL

Département A	Département B	Département C	Département D	Département E	Département F
Calé sur le barème PLA-I 1 pers : 850 €	<u>Accès/maintien</u> : 1 pers : 1.225 € <u>Énergie/eau</u> : 1,25 X <u>RMI (532€ pour 1 pers)</u>	RUC ≤ 900 €	RMI + 160 €, soit 600€ pour 1 pers. Énergie : pour bénéficiaires TPN ⁶	3 plafonds calé sur barème HLM PLUS - pour 1 pers, va de 583 à 969 €	- plafonds de ressources HLM PLUS - énergie : plafond du QS à 520 €

Le département B se caractérise par le plafond de ressources le plus élevé de tout l'échantillon, choix « historique » du département, notamment pour les aides à l'accès. Mais un plafond « aides subsistance » détermine l'éligibilité aux aides « énergie/eau », ainsi qu'aux subventions des aides accès et maintien.

Le département C utilise le critère du Revenu par unité de consommation (RUC), qui doit être égal ou inférieur à 900 euros.

Les services instructeurs calculent également le reste à vivre après le paiement du loyer et des charges, afin d'évaluer la viabilité du projet logement. En outre, la règle d'un coût du logement qui ne dépasse pas un tiers de l'ensemble des ressources reste valable, même si elle semble souffrir de plus en plus d'exceptions, au regard de la hausse du coût du logement. **Le calcul du RUC (ou éventuellement du reste à vivre) est généralement considéré comme le « critère objectif » le plus pertinent, car il permet de mieux prendre en compte l'effort réalisé par le ménage pour se loger, et il permet également de prendre en compte les demandes de travailleurs modestes en particulier ceux logés dans le privé.**

À l'exception du D, les départements de notre échantillon annoncent leur intention de prendre en compte la catégorie « travailleurs pauvres », ce qui est rendu possible par un calcul des critères d'accès basé sur les plafonds HLM, le RUC ou des restes à vivre. Mais cette catégorie n'est jamais prioritaire.

Une lecture des prestations financées sous l'intitulé « accompagnement social lié au logement » permet de repérer des publics que les FSL soutiennent de manière spécifique, non pas financièrement (même si cette possibilité est ouverte du moment que les personnes entrent dans les critères), mais par l'intermédiaire d'un accompagnement social lié au logement ou d'actions de médiation destinés à améliorer leurs conditions de logement. Les publics ainsi ciblés sont principalement :

- les hébergés dans des établissements de la chaîne d'insertion par le logement : tous les départements de l'échantillon financent des postes de travailleurs sociaux en résidence sociale ou foyer, voire en centre d'hébergement d'urgence (département E).
- les jeunes : au moins 4 départements les ciblent comme bénéficiaires d'une prestation dédiée.

⁶ Tarif 1^{ère} nécessité.

- les gens du voyage, les réfugiés statutaires sont pris en compte de manière spécifique dans plusieurs départements également.

5 - Les filières d'accès aux aides et le traitement des demandes

Ce qui est en jeu ici, c'est l'identification du processus qui mène du dépôt d'une demande à l'attribution d'une aide : nature des intervenants (services sociaux, associations...), les processus de qualification de la demande, les modalités d'instruction et de prise de décision.

Dans la très grande majorité des cas, l'instruction est assistée. Les départements prévoient certes (puisque cela est obligatoire) une possibilité de saisine directe, mais celle-ci reste souvent relativement restreinte du fait de ses conditions d'exercice :

- dans le département A comme dans le département F, toute demande doit être « visée » par un travailleur social pour être éligible. Les personnes qui s'adressent directement au FSL sont donc orientées vers un travailleur social.
- dans le département B, les saisines directes pour les aides au maintien ne sont possibles que pour les demandes de subvention.

À notre connaissance, les FSL ne font pas de statistiques sur les taux d'acceptation des dossiers par saisine directe (en tout état de cause très marginaux) et les autres. Les instructeurs rencontrés considèrent cependant que l'appui d'un travailleur social reste une médiation plus que favorable au ménage.

III - L'articulation avec les autres dispositifs de la politique du logement ou de l'action sociale

Dans cette partie, nous sortons de « la sphère FSL » à proprement parler pour nous intéresser à l'inscription du FSL dans l'ensemble des dispositifs qui traitent de la question du logement des personnes défavorisées ou qui relèvent de l'action sociale conduite par les départements. L'hypothèse que nous faisons est que la place du FSL dans l'architecture de ces différents dispositifs d'action concernant le logement des défavorisés ou l'action sociale contribue à lui donner sens et oriente ses finalités et son action.

Toutefois le processus initié par la décentralisation est toujours en cours et bien loin d'être achevé. S'il est difficile de livrer des conclusions définitives, il est possible d'analyser les processus en cours et de dégager quelques tendances. Derrière l'autonomie institutionnelle des FSL qui se dessine, de leur inscription dans les logiques d'action sociale des départements, c'est aussi **la question de la mobilisation de la sphère du logement et de ses acteurs autour de la problématique de l'insertion qui est interrogée**. Il se pourrait bien alors que l'affaiblissement de sa valeur paradigmatique conduise au découplage des actions sociales et des interventions sur l'offre au risque de voir remise en question la nécessité de financer des logements d'insertion par exemple (voir la faiblesse de la production de PLAI dans certains départements hormis pour la production de structures collectives).

1 - Une tendance à l'autonomisation institutionnelle des FSL par rapport aux plans départementaux en faveur du logement des personnes défavorisées

La question de l'articulation entre FSL et plan départemental a déjà été traitée dans la première partie. Nous la reprenons ici car du lien entre les deux dispositifs dépend pour une large part le positionnement général du FSL : **encore fortement articulé au plan départemental il est mobilisé dans l'action en faveur du logement des personnes défavorisées, faiblement arrimée au plan départemental, il est « disponible » pour s'inscrire dans d'autres logiques d'action**. La question ne se pose pas de façon aussi radicale dans les départements analysés, mais partout l'écart se creuse entre les deux dispositifs et même là où ils étaient fortement intégrés, souvent à une échelle infra-départementale, la décentralisation a ébranlé les modes de fonctionnement antérieurs et impulsé de nouvelles dynamiques.

C'est ainsi que **d'une façon générale, les FSL qui étaient jusqu'à la décentralisation, l'outil des plans départementaux tendent à devenir des dispositifs d'action au service des politiques départementales d'action sociale**. Ils demeurent évidemment centrés que la problématique du logement et l'articulation avec les plans départementaux est affirmée mais les liens qui ne sont plus de nature institutionnelle (autonomie budgétaire et des processus de décision) mais formels (présentation du règlement, du budget et des bilans), dépendent en fait le plus souvent de relations personnelles entre techniciens forgés dans la période antérieure à la décentralisation. Cette situation est fragile et dépend des trajectoires professionnelles des personnes qui assurent la coordination (par exemple, fragilisation de l'action dans le

département F suite au départ d'une personne de la DDE). Avec la décentralisation, le rapport entre FSL et plan départemental change de nature et la distance entre les deux dispositifs tend à s'accroître même si le FSL continue à financer les actions du plan. Dans le département B, le démantèlement de la cellule technique qui assurait l'interface entre FSL et plan comme l'absence de recouvrement des territoires d'intervention à l'échelle infra-départementale (20 comités locaux de l'habitat d'un côté, 13 territoires d'action sociale d'un autre) contribuent à accroître cette distance. L'autonomisation institutionnelle des FSL pourrait être renforcée par la création de structures autonomes dotées d'une existence juridique (création d'un GIP envisagée dans le département C par exemple).

Par contre, **quand le département fait le choix de s'impliquer fortement dans l'élaboration et la gestion du plan départemental dans un souci de mise en cohérence des deux dispositifs, l'articulation des objectifs et des moyens semble maintenue.** Dans le département A, il est même affirmé que « les objectifs principaux du FSL sont définis par le plan départemental d'action pour les personnes défavorisées ». Tel est aussi le cas dans le département D, où l'implication du Conseil général maintient une cohérence entre l'outil stratégique que constitue le plan et l'outil financier qu'est le FSL : celui-ci apparaît ainsi comme le dispositif quasi-unique d'aides départementales en faveur du logement des plus démunis qu'il s'agisse des aides directes aux ménages ou du financement de mesures destinées à des publics du plan départemental ou qu'il s'agisse des postes de travailleurs sociaux dans les résidences sociales, de la gestion locative adaptée assurée par une agence immobilière à vocation sociale, de l'accompagnement à la réhabilitation, de postes de prospecteur logement ou encore de la participation à la lutte contre le logement indécemment. Une telle situation s'explique par l'implication ancienne du Conseil général dans l'élaboration et la gestion du plan départemental qui apparaît ainsi comme le véritable chef de file de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées.

Enfin, **l'articulation entre FSL et plan dépend étroitement de l'implication du conseil général dans la conduite du plan. Là où elle est moindre l'éloignement des deux dispositifs est plus marquée et la cohérence de l'action plus difficile à assurer.**

2 - L'articulation des approches logement et hébergement

Si à l'origine, les structures d'hébergement mises en place par les pouvoirs publics s'inscrivent dans une approche sectorielle des problèmes sociaux, largement pilotée par l'État, la situation évolue considérablement à partir des années 1990. Le secteur de l'hébergement est alors doté de nouveaux moyens (ligne 100 millions, création de l'ALT, des résidences sociales) qui contribuent à l'augmentation et à la diversification de l'offre. Les plans départementaux ont souvent servi de matrice pour un rapprochement entre le champ de l'hébergement et celui du logement des personnes défavorisées contribuant aussi à un brouillage des fonctions sociales des différents types de structures et à une certaine porosité entre elles. Toutefois la situation est très inégale selon les départements, certains ont maintenu la question de l'hébergement en marge de l'approche concernant le logement des personnes défavorisées, d'autres l'ont intégrée, les plans et les FSL lui consacrant alors des moyens

spécifiques (aide à la gestion des structures, soutien à l'accompagnement pour l'accès au logement).

Dans un département comme le D, le FSL contribue largement au financement de l'accompagnement en résidence sociale (FTM et FJT) comme à celui de la gestion locative adaptée assurée par une agence immobilière à vocation sociale.

Dans le département B, plus de 6 000 places d'hébergement (toutes structures confondues) accueillent des publics divers, mais sont très concentrées sur l'agglomération principale. Les formules nouvelles tendent à se développer sur l'ensemble du territoire départemental et font l'objet d'une implication forte et de financements de la part des collectivités territoriales et notamment du Conseil général qui abonde via le PDI et le FSL. En effet, alors que certains Départements ont une approche par les publics du champ de l'hébergement et renvoient vers l'État la responsabilité des populations qui selon eux ne relèvent pas de leur compétence (les demandeurs d'asile par exemple), **d'autres comme ce département ont fait prévaloir une compétence générale en matière d'insertion et d'accompagnement et se sont fortement impliqués**. Pour autant, le pilotage de l'ensemble de ce secteur demeure incertain. En témoigne par exemple la difficulté à se mettre en place que rencontre le schéma d'accueil et d'hébergement. La démarche, qui doit être impulsée par le conseil général seul (et non plus en collaboration avec l'État), a déjà pris deux années de retard. Dans le domaine de l'hébergement, la décentralisation apparaît ainsi inachevée. Dans un contexte où un certain nombre de moyens sont restés du côté de l'État, il apparaît difficile de demander au Conseil général de piloter.

3 - Le FSL dans la panoplie des dispositifs maîtrisés par le Conseil général

L'articulation des FSL avec les autres dispositifs d'action maîtrisés par le Conseil général est évidemment une question sensible. Plusieurs évolutions peuvent déjà être notées. Les unes concernent le repositionnement du FSL dans l'ensemble des dispositifs d'intervention maîtrisés par les conseils généraux, les autres, l'intégration des FSL et de leurs moyens dans la conduite de l'action sociale. Partout semble **se dessiner une tendance forte qui consiste à faire du FSL le fonds spécialisé unique des aides au logement des départements qu'il s'agisse des aides aux personnes ou aux structures qui interviennent en faveur du logement des défavorisés** (associations et organismes HLM). Cette tendance se trouvant renforcée avec le désengagement d'acteurs importants comme la CAF ou la DDASS comme on peut l'observer dans certains départements.

D'une façon générale, le transfert total des FSL aux départements leur a permis d'introduire encore plus de cohérence entre les différents dispositifs et une plus grande complémentarité entre les différentes aides. Cela leur a notamment permis de **clarifier le système des aides et de rattacher certaines dépenses relevant d'autres dispositifs au FSL**. Cet effort de rationalisation est particulièrement perceptible dans un des départements de l'échantillon (D) : toute demande d'aide en faveur du logement passe désormais par le FSL, le Fonds d'aide aux

jeunes (FAJ) comme le Plan départemental d'insertion (PDI) ne disposant plus de volet logement.

La décentralisation à peine engagée, le conseil général du département B a opéré des réajustements entre les budgets du FSL et du plan départemental d'insertion (PDI), ce qui a conduit à réduire la part des dépenses consacrée au logement dans ce dernier (notamment pour ce qui concerne les dépenses d'accompagnement social désormais prises en charge par le FSL) et à le recentrer sur le soutien aux actions d'insertion par l'emploi. La plus grande cohérence qui en résulte du point de vue du Conseil général s'est ainsi traduite par une diminution des moyens affectés au logement.

Dans le département E, le conseil général a rapidement lancé après la décentralisation, une réflexion pour assurer une meilleure complémentarité des aides (FSL, PDI, FAJ logement, secours d'urgence) et une plus grande subsidiarité des dispositifs par rapport aux mécanismes de droit commun.

Outre **cet effort de rationalisation, le transfert des FSL aux départements est parfois l'occasion d'expérimenter de nouveaux modes d'intervention.** Cela est le cas dans le département F où le conseil général cherche à mettre en œuvre des conventions globales avec les bailleurs sociaux comme avec les associations sur des objectifs contractuels mais aussi pour rendre visibles (et maîtriser ?) l'ensemble des aides qui leur sont accordées.

L'intégration des FSL dans la politique d'intervention des conseils généraux est variable d'un département à l'autre et dépend aussi de l'organisation des services et des formes d'intervention sociale. Des différences sensibles peuvent être repérées selon que l'action des conseils généraux est sectorisée ou au contraire fortement intégrée et territorialisée. Alors que certains départements sont allés vers une très forte spécialisation des services sociaux, dans d'autres, l'action sociale départementale est profondément ancrée sur la polyvalence de secteur.

C'est le cas dans le département B où l'assistante sociale de secteur est en quelque sorte la «*clé de voûte*» de ce système, elle a pour rôle de faire un diagnostic social et d'actionner l'un ou l'autre des dispositifs, ceux du conseil général (ASE, FSL, FAJ), comme ceux de la CAF, du CCAS, de la CPAM ou d'autres acteurs. À ce titre, elle remplit un dossier unique de demande financière. Un tel choix contribue évidemment à intégrer le FSL dans une logique d'action sociale.

Une même logique est repérable dans les départements A et D où le renvoi systématique des demandeurs d'aide vers l'assistant social de secteur conduit à considérer le FSL comme une solution parmi d'autres, notamment pour les ménages surendettés. Il constitue toutefois une aide subsidiaire de dernier recours qui intervient une fois qu'ont été sollicités tous les dispositifs de droit commun (aides au logement, plan d'apurement, assurances, Loca-pass).

Si le FSL constitue désormais un levier majeur de l'intervention sociale des départements, ceux-ci tendent à prendre de nouvelles responsabilités en matière d'habitat. Le processus qui s'adosse sur l'élaboration de programmes départementaux de l'habitat et sur la délégation de compétence des aides à la pierre pour les départements qui en font la demande (ce sera le cas pour un des départements de l'échantillon en 2008), **tend à en faire des acteurs importants de la politique de l'habitat et à ne pas les mobiliser en la matière qu'au nom de leurs compétences sociales. Il y a là, un processus qui pourrait être de nature à mieux arrimer le FSL aux politiques du logement, qu'il conviendra de suivre avec attention ces prochaines années.**

4 - L'articulation problématique des FSL avec les politiques locales de l'habitat

Cette interrogation concerne les rapports entre FSL et les dispositifs qui servent d'appui au développement des politiques territoriales de l'habitat, qu'il s'agisse des politiques locales de l'habitat (programmes locaux de l'habitat) des EPCI ou des politiques départementales (programme départemental de l'habitat). Il s'agit là d'une question nouvelle, dans la mesure où les EPCI ont été dotés de nouvelles responsabilités par la loi de décentralisation de 2004 qui a prévu le transfert de compétence des FSL aux conseils généraux (notamment la possibilité de recevoir délégation de la part de l'État des aides à la construction sociale) et que c'est la loi ENL (août 2005) qui a prévu l'élaboration de programmes départementaux de l'habitat sous la responsabilité conjointe de l'État et des départements pour doter ces derniers d'un document de référence leur permettant une approche globale de la question du logement à l'échelle de leur territoire (notamment pour coordonner l'action des EPCI et servir de support à la délégation de compétence des aides à la pierre pour les départements qui la demandent). **Cette dynamique nouvelle de prise en charge de la question de l'habitat par les collectivités locales ne permet pas encore d'identifier précisément l'impact sur le FSL.**

Toutefois, il apparaît clairement que les programmes locaux de l'habitat orientés sur la production d'une offre nouvelle de logement et sur la réhabilitation du parc existant, prennent (encore) faiblement en compte les problématiques sociales. Ce qui explique sans doute que les EPCI ne revendiquent pas la possibilité de gérer le FSL sur leur territoire. D'une façon générale, les PLH semblent peu ou pas articulés aux dispositifs d'orientation ou de traitement des problèmes des défavorisés. Les articulations avec les schémas départementaux du handicap, de l'accueil et de l'hébergement, des gens du voyage, sont ténues ou mêmes inexistantes.

La remarque vaut plus précisément pour le département B dans lequel trois EPCI ont désormais la délégation de compétence pour les aides à la pierre. Leur action en matière d'habitat demeure centrée sur la construction ou la rénovation et aucun n'a vu l'intérêt à prendre en charge avec le FSL un domaine d'intervention en prise directe avec les ménages qui renvoie à une autre culture. Par contre, les EPCI du département sont associés aux instances de pilotage du PDALPD. Un même mouvement est en cours dans le département E

où les quatre EPCI délégataires des aides à la pierre, qui étaient jusqu'alors en retrait du plan départemental devraient désormais y être associés plus largement sans pour autant chercher à construire une même relation avec le FSL.

5 - Un nouvel élan pour l'action en faveur du logement des personnes en difficulté ?

Cette cohérence ne se construit que très partiellement dans le cadre du FSL mais davantage dans celui du plan départemental. Dans le département A, c'est ainsi le plan qui assure la mise en cohérence de l'action conduite dans le cadre des diverses procédures qui concernent les personnes en difficulté de logement qu'il s'agisse du Schéma départemental d'accueil des gens du voyage, du Schéma accueil, hébergement insertion des opérations programmées d'amélioration de l'habitat ou du volet « renouvellement urbain » de la politique de la ville.

Plus fondamentalement, la loi Besson comme la loi de lutte contre les exclusions avaient fait de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées un axe central d'intervention qui mettaient des moyens spécifiques au service des plans départementaux pour en faciliter la mise en œuvre. Désormais cette priorité s'efface et est concurrencée par d'autres (renouvellement urbain, développement et diversification de l'offre, lutte contre l'habitat indigne par exemple). La politique en faveur du logement des personnes défavorisées avait également contribué à acclimater les acteurs du logement aux problématiques de l'insertion et de l'action sociale. **Il se pourrait bien que la décentralisation des FSL, et les mesures qui l'accompagnent signent la fin de ce processus en autonomisant à nouveau les interventions sociales et celles portant sur le logement, celles concernant le traitement des personnes et celles visant à promouvoir des offres nouvelles d'habitat.**

Mais une telle logique pourrait être infléchie par la mise en œuvre de la loi sur le droit au logement opposable qui peut contribuer au réagencement des nombreux dispositifs (accords collectifs, contingent préfectoral, etc.) créés depuis plus de quinze ans pour aider les personnes en difficulté à accéder à un logement et à s'y maintenir. Ces dispositifs parfois orphelins pourraient retrouver ainsi sens et être mis en cohérence au nom de la mise en œuvre du droit au logement... ce qui était finalement l'ambition de la loi du 31 mai 1990 « visant à mettre en œuvre le droit au logement ».

Annexe - Présentation synthétique des FSL étudiées

	Département A	Département B	Département C	Département D	Département E	Département F
Organisation et gestion						
Gestion comptable	CAF	CAF	CAF	CAL	CAF	CIL
Direction de rattachement du FSL	Pôle Aide à la personne, Dir de l'enfance et de l'insertion sociale	DGA Vie sociale Direction développement social	Délégation à la vie sociale	Direction de l'action sociale	Direction du développement social	DGA Solidarité, direction de l'insertion et de l'habitat
Nom du service gestionnaire au CG	Service Action Sociale Logement	Service Hébergement social	Délégation à la vie sociale	Service insertion et prévention des exclusions	Service départemental du logement	Service Habitat
Commission déconcentrée	non	oui	oui	Oui	oui	non
Les ressources consacrées au FSL						
Dotations 2005	3 M€	6,3M€	2,8 M€	4,2 M€	10,5	4,7
Dotations prév. 2006	3,6 M€	6,8M€	2,7 M€	4,6 M€	9,8	NC
Dépenses FSL 2005	2,9 M€	6,2M€	2,9 M€	4,2 M€	10,5	4,5 M€
Dép FSL prév. 2006	4 M€	6,8M€	3 M€	4 M€	9,4 M€	NC
Ratio dépenses 2005 / nb de résidences principales	7,2	12,8	9,1	13,7	19,6	9,9
Répartition des ressources						
Dotation CG 2005	82 %	63,8 %	63,8 %	77,6 %	75,5 %	64%
Dot. EDF-GDF 2005	NC	4 %	7,1 %	6,6 %	7,5 %	?
Dotation CAF 2005	6 %	1,1 %	7,2 %	-	7 %	-
Autres contributeurs	13 %	1,9 %	5,1 %	2,5 % (bailleurs)	4,5 %	8 %
Rembt prêts	NC	18,6 %	16,8 %	13,3 %	3,4 %	28%
Autres ressources	7	11,2 %	-	-	2,1	-
Activité du fonds						
Nb de demandes 2005	8.372	5.909 (hors ASLL)	8.675 (hors ASLL)	8366	21 005	5 058 (hors énergie)
Nb d'accords 2005	73 %	83,5 %	71 %	2/3	78,8 %	83,8 % (hors énergie)
Critères d'accès au fonds						
Plafond de ressources	Calé sur barème PLA-I 1 pers : 850 € 2 pers : 1050 € 3 pers : 1250 € 4 pers : 1.510 € 5 pers : 1.750 € 6 pers : 2.000 € par pers suppl : 220 €	Accès/maintien : 1 pers : 1.225€ couple : 1.630€ 2+1 à charge : 1.965€ Énergie / eau = 1,25 X RMI, soit 1 pers : 532€	RUC ≤ 900 €	RMI + 160€ Énergie : réservé aux ayants droits au « Tarif Première Nécessité »	Barème définissant 3 plafonds en fonction du type de famille et de la moyenne économique (calé sur barème HLM): - Plafonds 1 = 583 € - Plafonds 2 = 700 € - Plafonds 3 = 816 €	Maintien : plafonds de ressources HLM PLUS Énergie : plafond du quotient social à 520 €

	Département A	Département B	Département C	Département D	Département E	Département F
Niveau des aides financières						
Plafond aide accès	Variable selon les aides, et cumulable (pas de plafond pour le cumul)				Variable en fonction de la composition familiale et de la moyenne économique journalière	secours plafonné à 600 €, total des aides plafonné à 1525 €
Plafond aide maintien	Entre 150 et 3000 €		Pas de plafond	Secours : 2.600 € Prêt : 2000 €	Variable en fonction de la composition familiale et de la moyenne économique journalière	subvention : 600 € prêt : 4.575 €
Plafond aide énergie / eau / tel	Entre 150 et 500 €			300 €	720 € pour l'eau et l'énergie - 60 € max pour les dettes téléphoniques	Plafond en fonction du quotient familial : 520 €
Structure des aides financières						
Critères subventions / prêts / sub-prêts	<u>Reste à vivre :</u> 150 à 300 € = Subv 300/350 € = Prêt				- Plafonds n°1 = subv. - Plafonds n°2 = subv+prêt - Plafonds n°3 = prêt	<u>Moy jour/ pers pr</u> <u>Accès/maintien :</u> ≤ 6,66€ = subv 6,66/12,2€ = prêt, sub énergie : subv
% subvention / prêts	<u>accès :</u> 35 % prêts, 65 % subventions <u>maintien :</u> 25 % prêts, 75 % subventions			<u>Accès :</u> 73 % prêts <u>Maintien :</u> 86 % subv.	<u>Accès :</u> 93,8 % subv <u>Maintien :</u> 76,7 % subv	<u>Accès :</u> 51 % subv <u>Maintien :</u> 6,7 % subv
Répartition des aides (montant) en 2005						
% aides accès	40 %	46 %	39,7 %	29 %	34,1 %	37,6 %
% aides maintien	16,1 %	25 %	10,2 %	9,9 %	14,3 %	46,6 %
% aides énergie	9,3 %	10 %	24 %	26,5 %	16,8 %	% pas intégré en 2005
% aides eau	0,3 %	1 %	7,2 %	-	4,1 %	-
% aides tel	0,1 %		0,2 %	-	0,6 %	-
% ASLL	34,2 %	17 % ⁷	18,7	34,6 % ⁸	30,1 % ⁹	15,7 %
Poids financier ASLL et ex AML (2005)						
ASLL	895 K€		414 K€	1.300 K€	1.760 K€	1.414 K€
Ex AML	104 K€		220 K€	182 K€	420 K€	258 K€

⁷ Accompagnement individuel et bail glissant seulement, donc hors GLA et autres mesures spécifiques

⁸ Intègre la gestion locative adapté

⁹ Intègre les différentes formes d'accompagnement social (Diagnostics expulsion, etc)

	Département A	Département B	Département C	Département D	Département E	Département F
Accompagnement social lié au logement individuel						
Mode de paiement des mesures ASLL « traditionnel »	ASLL individuel : 137,7€/mois en aggro, 173,4€/mois hors aggro			1.800€ par mesure (une mesure = 12 mois de suivi)	1 mesure d'1 an : 1.858,72€	1 mesure de 6 mois = 800€
Nb organismes agréés ASLL	18	7	8 (dt 3 pr bx glissants)	6	27	34
Types d'organismes agréés	16 associations, 2 CCAS		7 associations, un gestionnaire de foyer /résidence sociale	6 associations d'insertion par le logement dont 3 gérant un CHRS	24 association d'insertion par log, 3 bailleurs, 1 club de prévention	29 associations 5 bailleurs
Nb de mesures annuelles (2005)	4.646 mois financés	457 mesures	695 ménages suivis	300 (+6,5 ETP en résidences sociales)	1514 mesures	. 921 mesures
Durée réglementaire d'un ASLL	. diagnostic : 4 à 6 semaines . ASLL : 6 mois renouvelables 2 fois	Six mois renouvelable 2 fois	6 mois renouvelables	De 3 à 24 mois	1 an renouvelable 1 fois	6 mois, renouvelable 1 fois
Durée moyenne estimée d'un ASLL	7,5 mois (2003)	<6 mois : 19 % =6 mois : 47 % >6 mois : 33 %	Accès : 9,9 mois Maintien : 8,7 mois	11,9 mois (2004)	NC	6,8 mois (1 organisme)
Ex AML – Gestion locative adapté, suppléments de gestion						
Montant aide à gestion locative	510€/an/log		Mandat de gestion : 470€/an/log Bail glissant : 360€	775€/an/logt	500,86€ an/log	556 €/an/logt
Nb de logements concernés	190 log		595 log	320 log	1054 log	447 log
Actions spécifiques financées par le FSL						
Enquêtes sociales expulsions	Oui	Oui		non	oui	Non
Struct héb, log urgence, insertion	Oui, ASLL spécifique	régulation sociale en résidences et maison relais	Oui, ASLL en foyer	ASLL dans des résidences ex FTM (5,5 ETP)	Oui, en logement d'urgence et hébergement	Oui
Autres	ASLL spécifiques : - nomades sédentarisés, - publics PDALPD dans cadre MOUS, accords collectifs	Volet accompagnement - jeunes - demandeurs d'asile régularisés - actions de prévention conso énergie /eau	ASLL pour asso avec publics spécifique : (handicapés, réfugiés...)	Autoréhabilitation accompagnée Prospecteur logement (jusqu'en 2007)	- Accompagnement de publics spécifiques (Jeunes, GDV) - Ateliers recherche logement	ASLL spécifiques : - publics PDALPD dans cadre MOUS et Plan de sauvegarde