

Rapport du Président

Séance publique du
jeudi 8 décembre 2022
N° CD-2022-5-4-1
N° applicatif 4867

4^{ème} Commission

Commission Solidarité, habitat, insertion, économie sociale et solidaire et lutte contre la pauvreté

Service instructeur

Service logement et insertion des jeunes

Service consulté

FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE LOGEMENT : APPROBATION DU NOUVEAU RÈGLEMENT INTÉRIEUR APPLICABLE AU 1ER JUILLET 2023

Résumé : Le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) est un dispositif qui relève de la compétence obligatoire de la Collectivité européenne d'Alsace. Il est destiné à soutenir les ménages éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir. Actuellement, deux dispositifs FSL coexistent au sein de la Collectivité européenne d'Alsace, le FSL du Bas-Rhin et le FSL du Haut-Rhin, disposant respectivement d'un règlement intérieur propre, lesquels sont complétés, depuis la loi NoTRe, par le FSL de l'Eurométropole de Strasbourg (transfert de compétence en 2017).

Le présent rapport a pour objet d'approuver le nouveau règlement intérieur du FSL à l'échelle de la CeA, issu des travaux menés depuis l'automne 2021, en concertation avec l'ensemble des partenaires du Fonds.

A noter que la démarche d'élaboration du nouveau règlement intérieur du FSL CeA a fait l'objet d'une large participation et adhésion des partenaires et financeurs du Fonds. Ces propositions ont été présentées aux Comités responsables des PDALHPD 67 et 68 qui ont émis un avis favorable au document présenté. Le règlement intérieur sera applicable à partir du 1er juillet 2023.

Le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) est un dispositif d'action sociale et d'insertion des populations. Instauré par la loi Besson du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement pour les ménages les plus démunis, il vise à apporter à toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, une aide pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir, et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Il permet de financer des aides financières (sous forme de prêts ou de subventions) ainsi que des actions d'accompagnement social lié au logement.

Inscrit dans le cadre du Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) dont il constitue l'un des outils de mise en œuvre des orientations, le FSL contribue à la lutte contre les exclusions, la prévention des expulsions et de l'endettement des ménages et à la lutte contre la précarité énergétique.

Toutes les aides du FSL, quelle que soit leur nature ou leur objet, ont vocation à permettre aux ménages aidés d'accéder et/ou de se maintenir durablement dans un logement décent adapté à leur situation, dont on sait qu'il est facteur d'inclusion sociale et vecteur de stabilité et d'accès aux droits pour les ménages.

La responsabilité du FSL a été confiée au Département par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et la loi NOTRe a transféré la compétence liée au FSL aux métropoles.

Aussi, sur le territoire alsacien, trois Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) coexistent actuellement :

- les FSL du Bas-Rhin (FSL 67) et du Haut-Rhin (FSL 68) à l'échelle de la Collectivité européenne d'Alsace,
- et, depuis janvier 2017, l'Eurométropole de Strasbourg dispose d'un dispositif propre sur son périmètre géographique.

Chaque Fonds dispose d'un règlement intérieur propre qui définit les conditions et modalités d'octroi des aides proposées ainsi que leurs règles de fonctionnement et de gestion.

Les aides accordées et les conditions d'éligibilité et d'octroi de ces aides sont disparates entre territoires et conduisent, sur le territoire de la CeA, à des inégalités de traitement. Aussi, la convergence des FSL (hors EMS) a été identifiée, dès 2019, comme prioritaire par les élus des deux ex-Départements.

Le présent règlement intérieur a été élaboré en concertation avec l'ensemble des contributeurs du Fonds et des partenaires concernés par les problématiques de logement et de l'insertion. Il s'appliquera dès le 1^{er} juillet 2023, à l'ensemble du territoire de la CeA et se substituera aux règlements intérieurs des FSL 67 et 68 actuels. Le 1^{er} semestre 2023 sera l'occasion de communiquer largement sur le nouveau dispositif auprès de tous les acteurs du FSL (prescripteurs et financeurs).

I. Une démarche de conception partenariale du nouveau règlement intérieur

La spécificité du FSL réside dans son caractère partenarial :

- il constitue le levier financier du PDALHPD, schéma co-piloté par la CeA et les services de l'Etat,
- il est cofinancé par la CeA, la CAF, les fournisseurs d'énergie, les bailleurs sociaux, les collectivités territoriales, et est piloté, à ce titre, par des instances de gouvernance partenariale,
- il s'appuie sur un réseau de prescripteurs divers ainsi que sur un réseau d'opérateurs associatifs pour les actions d'accompagnement social lié au logement.

Dès les premiers travaux de l'élaboration du nouveau RI du FSL CeA, les différents partenaires et financeurs des deux Fonds ont été associés. Cette collaboration a pris les formes suivantes :

- Une quarantaine d'entretiens menés auprès des acteurs internes et externes du dispositif. Ces entretiens ont permis de réaliser un diagnostic initial portant état des deux dispositifs : leurs similitudes, les points de divergence, les forces et les faiblesses de chacun, les points d'attention, les améliorations attendues des partenaires.
- L'organisation de groupes de travail composés chacun de techniciens de la Collectivité européenne d'Alsace (services sociaux, instructeurs FSL, etc.) et des principaux partenaires des Fonds de Solidarité pour le Logement 67 et 68 (EMS, Ville de Mulhouse, CCAS, Etat, associations, bailleurs, énergéticiens, etc.), réunis de novembre 2021 à fin février 2022. Les réflexions des groupes ont pu également s'appuyer sur un benchmark réalisé par MENSIA auprès d'autres collectivités.
Ces groupes de travail ont été suivis, cet été, par deux groupes de relecture du document, à la composition plus restreinte.
- Une gouvernance qui associe les représentants des acteurs du dispositif au sein d'un Comité des partenaires, instance de concertation dédiée aux partenaires pour les informer de l'avancée des travaux et s'assurer d'un consensus au fur et à mesure du projet de nouveau dispositif. Elle est composée des membres des comités techniques des FSL 68 et 67 actuels.

La recherche de cohérence avec le règlement intérieur de l'Eurométropole de Strasbourg a fait l'objet d'une attention particulière tout au long du processus de manière à ne pas générer un décrochage entre les deux dispositifs, alors même que plusieurs acteurs et prescripteurs sont communs, ou de phénomènes d'inéquité entre les résidents de l'EMS et du reste du territoire alsacien.

II. La convergence des règlements intérieurs du FSL

Quatre principes cadres, issus du diagnostic initial et validés par le Comité de pilotage présidé par Mme Fatima JENN, réuni en septembre 2021, ont accompagné toutes les réflexions liées aux travaux de convergence :

- Toucher davantage de publics en difficulté pour mieux répondre à leurs besoins,
- Renforcer les principes de prévention et de responsabilisation des bénéficiaires,
- Mieux articuler le FSL avec les autres leviers du logement des personnes défavorisées,
- Rendre lisible le dispositif et renforcer son efficacité générale.

A) Principales évolutions

Ces principes ont abouti aux principaux points d'évolution suivants :

- **Un élargissement des conditions d'éligibilité au FSL, dans un contexte de crise économique, au regard de la volonté de toucher des ménages jusqu'alors exclus et qui subissent de plein fouet les aléas socio-économiques et sanitaires (ménages modestes et travailleurs pauvres, retraités), au travers :**

- d'une éligibilité basée sur un **Quotient Familial Pondéré (QFP) fixé à 400 € / mois / personne** permettant d'asseoir l'entrée dans le dispositif sur le budget global du ménage (prise en compte des ressources et des charges du ménage), avec une attention spécifique portée aux personnes isolées et familles monoparentales, pour lesquelles la pondération est plus favorable, et à l'intégration de certaines charges jusqu'alors exclues ou de leur réévaluation (crédit à la consommation, crédit voiture, charges de téléphonie/internet) pour prendre en considération la réalité financière des ménages,
 - de **dérogations aux règles d'éligibilité mieux encadrées** dans un souci d'équité territoriale, permettant notamment de prendre en compte des spécificités géographiques (pression immobilière/parc locatif social, absence de parc social sur certains secteurs), un projet résidentiel plus adapté au ménage, ou l'évolution favorable à venir du budget d'un ménage,
 - d'une **ouverture du dispositif**, pour mieux répondre à la diversité des besoins, **à l'ensemble des statuts d'occupation et des modes d'habiter** de manière à étendre certaines aides à l'ensemble du parc locatif (public et privé) et à l'habitat spécifique des gens du voyage sédentarisés.
- **Une philosophie d'intervention basée sur la responsabilisation des ménages et la prévention, au travers de plusieurs leviers :**
- **l'octroi d'aide sous forme de prêts aux ménages les plus solvables** (c'est à dire au-dessus d'un QFP fixé à 250), avec certaines exceptions inhérentes soit au caractère « coup de pouce » de l'aide (jeunes de -26 ans pour les aides à l'accès), soit à certaines situations d'urgence et de mise à l'abri,
 - la mise en place (si possible eu égard à la situation budgétaire) **en amont d'un plan d'apurement de la dette auprès du créancier ou d'une participation (10%) à l'impayé d'énergie par exemple**,
 - la définition de **conditions de récurrence** en matière d'aide au maintien et d'aide aux impayés d'énergie/eau, pour éviter une sollicitation systématique des aides financières du FSL et orienter davantage vers un parcours d'accompagnement,
 - des accompagnements sociaux liés au logement de nature à répondre aux problématiques budgétaires / financières, d'accès aux droits, etc. du ménage, dont certains directement financés par le FSL.
- **Un FSL qui répond mieux aux différents besoins repérés :**
- Toutes les aides prises en charge aujourd'hui par l'un ou l'autre des deux FSL sont maintenues, à l'exception de trois aides peu utilisées jusqu'alors (les frais d'huissier, les frais d'agences immobilières et les dettes d'un contrat d'énergie relevant d'un ancien logement),
 - Les plafonds d'intervention pour chacune de ces aides sont alignées sur le montant « mieux disant », certains ont été actualisés pour répondre à la réalité de l'évolution des prix (ex : aide aux impayés d'énergies, assurance habitation),
 - Les évolutions législatives ont été prises en compte et ont conduit à l'intégration d'une aide aux impayés relatives à une box internet (loi du 7 octobre 2016 « Maintien de la connexion à internet »).

- **Une volonté de fluidifier davantage les parcours vers le logement autonome adapté :**
 - Absence de plafond global d'intervention et de récurrence dans le cadre d'un accès au logement pour permettre une fluidité de parcours résidentiel ou d'adaptation du logement à la situation sociale et/ou financière du ménage,
 - Intervention sous forme d'accord de principe pour une prise en charge de dettes de loyers d'un ancien logement si elles conditionnent le relogement du ménage dans un logement plus adapté.

- **Une instruction des demandes d'aide plus efficiente :**
 - **Une instruction des demandes d'aide sur le flux** permettant de traiter rapidement les demandes ne nécessitant pas d'examen particulier, et de transmettre directement au gestionnaire comptable pour versement de manière à réduire les délais de paiement aux créanciers,
 - **Une commission d'appui technique**, à laquelle sont associés des représentants des partenaires (prescripteurs, CAF, etc), qui examine uniquement les dossiers complexes (dérogations, recours gracieux, changement de situation en cours de prêt, etc), permettant de croiser les expertises et de coordonner le cas échéant la réorientation vers un autre dispositif adapté.

B) Impact budgétaire

Ces propositions pourraient augmenter le nombre de ménages aidés d'environ 34% par rapport à la situation actuelle : 4 100 ménages alsaciens hors EMS aidés contre 3 030 actuellement.

Il est estimé une augmentation annuelle de l'ordre d'un 1 M€ (scénario max), dont une part importante de prêts recouvrables (environ 880 000 €), qui reviendraient « réalimenter » les recettes du FSL (sachant que le taux de recouvrement des CAF 67 et 68 s'élève à plus de 95 %).

Ce montant est à adosser aux trésoreries des deux FSL d'un montant cumulé de 4,5 M€ au 31 décembre 2021. Il est donc « absorbable », le FSL pourrait revenir à un fonds de roulement d'environ 12 mois à l'horizon 2028 (fonctionnement normal), toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire indépendamment des arbitrages qui seront pris concernant la convergence des accompagnements sociaux liés au logement dont le chantier débutera au 1^{er} trimestre 2023.

Il est cependant impératif de conserver des marges de manœuvres financières pour tenir compte également des éléments suivants :

- L'intégration d'une clause d'expérimentation qui pourra conduire à des dépenses exceptionnelles (ex. en réponse à l'augmentation des prix de l'énergie),
- L'existence d'autres postes de dépenses (non chiffrables à ce jour) à prendre en charge par le FSL (plans de sauvegarde qui se multiplient, diagnostics socio-financiers (DSF) pour les publics non connus/objectifs PDALHPD68, etc).

L'année 2023 sera une année de transition qui devra permettre de conforter les projections financières à la réalité du nouveau règlement intérieur.

A noter que ces projections financières ont été réalisées en amont de la crise énergétique que nous connaissons depuis le printemps. Concrètement, nous constatons une légère augmentation du nombre de demandes d'aides à l'énergie au moment de la rédaction du présent rapport. Les impacts devraient cependant se faire sentir plus fortement dès le début de l'année 2023 lorsque les nouvelles modalités du bouclier tarifaire seront applicables (augmentation des prix bloquée à + 15% à la place de + 4 % en 2022).

Le cas échéant, il pourra aussi être envisagé de demander à l'ensemble des partenaires financiers, dont les énergéticiens, de revoir à la hausse le montant de leur participation financière actuelle, et de consulter certaines collectivités (communes, EPCI), énergéticiens et bailleurs privés qui bénéficient in fine du dispositif mais ne contribuent pas au FSL. La CeA pourrait aussi réévaluer le montant de sa contribution au Fonds.

C) Une gouvernance adaptée au territoire alsacien conciliant concertation et prise de décision

A l'instar du Comité stratégique existant déjà dans le 67, il est proposé d'instaurer un Comité stratégique consultatif, composé de représentants des partenaires financiers du FSL, se réunissant annuellement pour avis et force de propositions permettant de favoriser la concertation sur les éléments suivants :

- les orientations du FSL,
- les accompagnements sociaux financés par le FSL,
- le suivi budgétaire du dispositif,
- les adaptations et expérimentations, etc.

Il est composé de représentants des contributeurs au FSL, le nombre de voix étant proportionnel à leur participation (contribution ou compensation financière – voir annexe) au dispositif :

	Nb de représentants	Nb de voix	Part dans le total des voix
CeA	2 représentants dont le Président	10	42%
Services de l'Etat	1 représentant du Préfet 67	2	8%
	1 représentant du Préfet 68	2	8%
CAF 67	1 représentant	3	13%
CAF 68	1 représentant	3	13%
Collège Association des Maires du 67 et du 68, communes EPCI (hors EMS) financeurs	2 représentants	1	4%
Collège AREAL et bailleurs sociaux et privés financeurs	2 représentants	1	4%
Collège Associations et CCAS financeurs (sauf Association des Maires 67 et 68 et AREAL)	2 représentants	1	4%
Collège fournisseurs d'eau, d'énergie et des services téléphoniques financeurs	2 représentants	1	4%
Total	14	24	100%

Afin de permettre à l'EMS de suivre les évolutions du FSL de la CeA, deux représentants de la métropole siègent également au Comité stratégique sans voix délibérative.

In fine, l'Assemblée délibérante de la CeA prend, après avis du Comité stratégique, toute décision relative au FSL, sur proposition du Président de la CeA (sauf décisions individuelles revenant au Président).

III. Modifications des règlements intérieurs actuels du FSL 67 et du FSL 68 pour aider les publics face à la hausse des prix de l'énergie

Le règlement intérieur du FSL à l'échelle de la CeA sera applicable à compter du 1^{er} juillet 2023.

Dans cette attente et dans un contexte de forte inflation en matière alimentaire, énergétique et de mobilité (prix à la pompe), il est proposé de réviser les règlements actuels, applicables jusqu'à cette date, afin d'aider les publics qui rencontrent des problématiques financières liées à la hausse des prix de l'énergie, de manière à mettre en application, de manière anticipée, dès le 1er janvier 2023, les futures mesures relatives :

- A l'énergie :
 - nouveau montant à **750 €** (à la place de 500 € dans le Haut-Rhin et 400 € dans le Bas-Rhin issu de l'expérimentation de 2019)
 - récurrence à **12 mois** (durée de carence entre deux aides) à la place de 24 mois dans le Bas-Rhin et d'une aide par semestre dans la limite max de 500 €/an dans le Haut-Rhin),
- Au maintien locatif : application du nouveau montant **de 2 000 €**, calé sur le montant du Bas-Rhin (contre 1 200 € dans le règlement intérieur du Haut-Rhin) car, pour beaucoup de ménages (notamment ceux chauffés au gaz en collectif), l'énergie est comprise dans les charges locatives. Ces ménages connaîtront certainement une augmentation - sous forme de régularisation- de leurs charges locatives en raison du coût de l'énergie. D'ailleurs certains bailleurs sociaux ont dès à présent pris les devants, comme Habitats de Haute Alsace par exemple, qui a mis en place une provision exceptionnelle de gaz, dès septembre dernier, de 50 € par mois en moyenne pour les locataires de leur parc, afin d'éviter une trop forte régularisation de charges à venir.

L'impact budgétaire de cette anticipation est difficile à quantifier car le contexte économique pourrait pousser des publics, jusqu'alors non demandeur d'aides, à solliciter les dispositifs existants. En prenant en compte le nombre de ménages aidés par le FSL (bas-rhinois et haut-rhinois) au titre de l'énergie et du maintien en 2021, le surcoût lié à ces deux adaptations est estimé à environ 400 000 € (sur l'année).

Ce montant est absorbable par la trésorerie cumulée des deux FSL qui s'élève à près de 4,5 M€.

Les comités responsables des PDALHPD 67 et 68 en date respectivement du 14 novembre 2022 et du 18 octobre 2022 ont émis un avis favorable.

La 4^{ème} Commission Solidarité, habitat, insertion, économie sociale et solidaire et lutte contre la pauvreté a émis un avis favorable au présent rapport lors de la séance du 28 novembre 2022.

Au vu de ce qui précède, je vous propose :

- d'approuver les modifications suivantes des règlements intérieurs en vigueur des Fonds de Solidarité pour le Logement du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, pour une application à partir du 1^{er} janvier 2023 :
 - Augmentation du plafond d'intervention à hauteur de 750 € pour les aides relatives aux énergies et à hauteur de 2 000 € pour les aides relatives au maintien dans le logement,

- Réduction de la récurrence des aides à 12 mois pour les aides relatives aux énergies ;
- d'approuver le règlement intérieur du Fonds de Solidarité pour le Logement de la Collectivité européenne d'Alsace, joint en annexe au présent rapport, applicable au 1^{er} juillet 2023 sur l'ensemble du territoire de la Collectivité européenne d'Alsace (hors Eurométropole).

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

LE PRESIDENT



Frédéric BIERRY