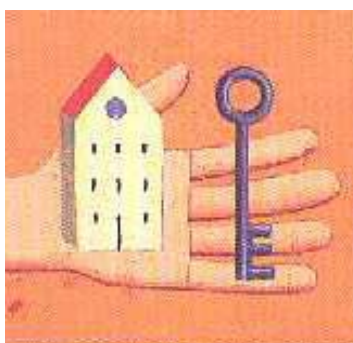




L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

1<sup>er</sup> Congrès National  
des Fonds Solidarité Logement  
Bordeaux  
23-24 avril 2009

Contribution du Mouvement Hlm



Les organismes Hlm, acteurs des politiques locales de l'habitat et de la mise en œuvre du droit au logement, ont vu, ces dernières années, leur vocation sociale se renforcer. Dans les territoires, ils accordent une place prépondérante aux FSL qui sont les outils indispensables pour l'accès au logement des personnes défavorisées.

Le premier congrès des FSL, organisé à Bordeaux, à l'initiative du Conseil général de la Gironde, est l'occasion de réaliser un bilan partagé de leur fonctionnement. Le Mouvement Hlm souhaite apporter sa contribution, issue d'un travail avec les Associations régionales Hlm. Elle a pour objectif de montrer l'apport et l'importance des FSL dans l'activité des organismes et de proposer aux Conseils généraux des pistes de réflexion pour renforcer les coopérations.

L'Union sociale pour l'habitat réaffirme en même temps qu'il est indispensable qu'une politique sociale du logement permette à tous les ménages d'accéder et de se maintenir dans un logement avec un taux d'effort compatible avec ses ressources. Elle appelle à ce qu'un large débat public s'engage sur ce thème.

## L'Union sociale pour l'habitat

L'Union sociale pour l'habitat représente quelque 800 organismes Hlm à travers ses cinq fédérations (la Fédération des Offices publics de l'habitat, les Entreprises sociales pour l'habitat, la Fédération nationale des Sociétés coopératives d'Hlm, l'Union d'économie sociale pour l'accession à la propriété et la Fédération nationale des Associations régionales d'organismes de logement social).

Elle remplit trois missions :

- Un rôle de représentation nationale auprès des pouvoirs publics, des médias, des milieux professionnels et de l'opinion publique,
- Une mission de réflexion, d'analyse et d'étude sur tous les dossiers relatifs à l'habitat et l'élaboration de propositions pour une politique sociale de l'habitat,
- Une fonction d'information, de conseil et d'assistance auprès des organismes afin de faciliter, rationaliser et développer leurs activités et leurs compétences professionnelles.

Les organismes Hlm gèrent 4,2 millions de logement et logent plus de 10 millions de personnes. Animés par quelque 13 000 administrateurs bénévoles, ils emploient 76 000 salariés.

En 2008, l'Union sociale pour l'habitat s'est dotée d'un Projet ambitieux et fédérateur pour l'ensemble du Mouvement Hlm, à travers lequel celui-ci réaffirme avec force la spécificité de ses missions et de ses modes d'intervention.

Pour en savoir plus : [www.union-habitat.org](http://www.union-habitat.org)

Pour connaître le Projet Hlm : [www.projethlm.org](http://www.projethlm.org)

Le groupe de travail qui a préparé cette contribution était composé de :

Juliette FURET USH Paris, Brigitte JALLET USH centre Orléans, Caroline LANDEAU AORIF Paris, Myriam PLOMB FOULGOC USH Pays de la Loire Nantes, Sylvie REGNIER AROSHA Bordeaux, Maryse SYLVESTRE USH Paris, Lorène VENNETIER USH Paris, Louise De VERNEUIL FNAR Paris, Jean-Luc LEMAIRE AR Nord Pas de Calais Lille, François SALZGEBER FNAR Paris.

## **Le FSL : outil essentiel d'aide à l'accès et au maintien dans le logement sur les territoires**

Depuis 1990, année de création des FSL et des Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDLAPD), le contexte économique, social et réglementaire a fortement évolué.

### **Un contexte en forte évolution**

Les mutations sociales se sont accélérées : développement de la pauvreté et de la précarité, vieillissement de la population, problèmes de santé, de pauvreté au travail, d'isolement, phénomènes d'endettement... renforcées par une crise du logement abordable. Cette crise se manifeste par des difficultés d'accès et de maintien dans le logement qui touchent, sur certains territoires, des couches importantes de la population.

En parallèle, les politiques publiques de lutte contre les exclusions se sont renforcées : loi relative à la lutte contre les exclusions en 1998, loi Engagement national pour le logement en 2006, et enfin loi DALO en 2007 qui fait de l'Etat le garant du droit au logement et crée une obligation de résultat vis-à-vis de certaines catégories de demandeurs.

Le mouvement de décentralisation s'est poursuivi : en 2004, la loi relative aux libertés et responsabilités locales confie aux départements un rôle de coordination de l'action sociale ; dans le domaine de l'habitat, elle rend possible la délégation des aides à la pierre aux EPCI et Conseils généraux. Ces transferts de compétences n'ont pas été accompagnés par une clarification des rôles entre les acteurs.

La crise économique majeure que nous connaissons depuis la fin de l'année 2008 accentue les difficultés des ménages les plus fragiles et augmente de façon significative les besoins d'aide à l'accès et au maintien dans le logement.

### **Un renforcement du rôle social du parc Hlm**

Les organismes Hlm ont vu leur rôle dans l'accueil des ménages vulnérables s'accroître à mesure que se réduisait le parc privé à vocation sociale. Dans une société marquée par les ruptures et les précarités sociale, familiale, de l'emploi, le parc social joue un rôle de filet de sécurité pour des publics qui tendent à y rester durablement. Cette évolution renforce le risque de résidualisation du parc social au détriment de la mixité sur les territoires.

Face à ces évolutions, les organismes Hlm se mobilisent activement :

- par le développement d'une gamme diversifiée de logements, d'habitat adapté et de formules d'hébergement,
- par des adaptations de leur gestion sociale et un renforcement des partenariats sur les territoires avec l'ensemble des acteurs des FSL.

En 2008, le Mouvement Hlm a adopté un projet qui renforce cette volonté d'adaptation aux besoins de la société. Il prévoit des engagements de progrès sur la performance des organismes, le renforcement de la transparence des politiques et pratiques d'attribution, la contribution à l'exercice du droit au logement opposable, le développement durable, le renforcement de la synergie des organismes sur les territoires.

### **Des FSL aux missions élargies... qui se banalisent**

En même temps que la responsabilité des FSL était confiée aux conseils généraux, leurs missions se sont élargies. Conçus initialement comme des dispositifs partenariaux d'accompagnement de projets d'insertion, ils se transforment progressivement en banal dispositif d'aide sociale. En parallèle, leurs compétences se sont étendues à de nouveaux publics (résidents de logement-foyer) et à de nouveaux types d'aide (impayés d'énergie, d'eau et de services téléphoniques).

Si les aides à la personne (et en particulier l'APL) constituent le cœur de la solvabilisation des ménages, le FSL est aujourd'hui, pour le Mouvement Hlm, un outil essentiel d'aide à l'accès et au maintien dans le logement par leur adaptation aux réalités des territoires.

# Les attentes du Mouvement Hlm

**Ces constats conduisent le Mouvement Hlm à exprimer des attentes et formuler des propositions pour un partenariat renforcé autour des FSL en faveur du logement des personnes défavorisées. Les organismes d'Hlm sont parties prenantes de la mise en œuvre de ces propositions visant à apporter des réponses aux besoins de logement des ménages en difficulté sur les territoires.**

## Pour une dimension stratégique renforcée

L'amélioration de l'efficacité des aides du FSL, son adaptation à l'évolution du contexte reposent sur leur inscription forte dans les politiques territoriales en faveur du logement des personnes défavorisées. Le FSL, outil financier mais aussi de mobilisation des acteurs locaux, est légitime à influencer sur ces politiques.

Les FSL doivent également mieux prendre en compte la question de l'égalité de traitement entre les territoires.

Le PDALPD définit les objectifs à atteindre pour assurer aux personnes défavorisées la mise à disposition durable d'un logement dans la mixité des villes et des quartiers. Son comité de pilotage associe l'Etat, le Conseil général, les délégataires des aides à la pierre et responsables des politiques locales de l'habitat, les associations et les bailleurs sociaux. L'aggravation de la situation sociale, renforcée par la crise actuelle, se traduit par une augmentation des difficultés de logement qui rend plus que jamais nécessaire la définition d'un cadre partagé entre les acteurs dans les différents champs d'intervention des PDALPD.

L'analyse des besoins et la définition des publics prioritaires sur les territoires sont des axes importants pour ajuster les actions au service des situations. Les PDALPD jouent un rôle dans cette analyse et dans la définition des priorités d'attribution. Le droit au logement opposable révèle, sur certains territoires, des situations de difficultés auxquelles la loi fait obligation d'apporter une réponse principalement dans le parc social. Les interventions des FSL doivent être articulées à ces dispositifs.

Le développement d'une offre d'habitat adapté, de résidences sociales, pensions de famille, résidences-accueil, de formules d'hébergement, est aujourd'hui indispensable pour apporter des réponses à certaines catégories de ménages : ménages en mobilité, ménages ayant des difficultés d'accès à un logement autonome. Ce développement nécessite d'organiser les partenariats sur les territoires pour la production et la gestion de ces formules.

La prévention des expulsions constitue également un axe de travail essentiel pour les ménages et les organismes Hlm. La loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion rend obligatoire la mise en place des commissions de coordination de prévention des expulsions et constitue une première réponse dans la coordination des actions de l'Etat et des Conseils généraux.

La lutte contre l'habitat indigne, la mobilisation du parc privé doivent également permettre de diversifier les réponses proposées aux ménages hors du parc social.

**Les organismes d'Hlm sont impliqués dans la mise en œuvre des actions qui relèvent du champ d'intervention des PDALPD. C'est pourquoi, ils sont attachés à son bon fonctionnement qui garantit la synergie entre les partenaires. Ils souhaitent que les FSL soient des acteurs des politiques locales de l'habitat, qu'ils contribuent à leur impulsion et à leur mise en œuvre. Ceci favorise une meilleure cohérence de leurs financements et des arbitrages partagés par tous.**

**Des FSL mieux articulés aux politiques territoriales et au PDALPD**

## Mieux prendre en compte la question de l'équité sur les territoires

Structurer l'intervention des FSL au regard des politiques partenariales sur les territoires conduit à poser la question de l'équité de traitement entre les départements et à l'intérieur des départements : cette équité a un impact sur les choix résidentiels des ménages et influe donc sur les dispositifs de lutte contre les exclusions mis en place par d'autres acteurs à d'autres échelles.

Ceci pose la question de la régulation et de la comparaison entre les territoires. Quel traitement équitable pour un accès au droit ? Cette notion renvoie à la nécessité de mise en commun de l'information sur le fonctionnement des FSL, à l'amélioration des démarches d'observation et de connaissance des bénéficiaires.

**Les organismes Hlm participent à cette observation. Quelques Associations régionales Hlm réalisent des bilans de l'action des FSL permettant la mise en place de diagnostics partagés.**

## Pour une adaptation des aides aux évolutions de la société

### Un accompagnement social à la carte ?

L'accompagnement social est indispensable pour permettre de loger dans le parc Hlm des personnes ou des familles en situation de grande précarité, d'isolement et d'exclusion sociale. Ces besoins d'accompagnement diversifiés nécessitent souvent des interventions dans la durée, à engager parfois avant l'entrée dans le logement : aide à l'insertion dans le logement, accompagnement de parcours résidentiels, intermédiation locative, aide à la gestion locative.... Se manifestent également des besoins d'accompagnement spécifiques, notamment pour les problèmes de santé mentale et de troubles psycho-sociaux, mais également plus collectifs pour favoriser la cohésion sociale et le bien vivre ensemble.

**Les organismes Hlm adaptent leur gestion sociale à l'évolution des publics qu'ils logent : fonction de veille et d'alerte des partenaires sur les difficultés rencontrées par leurs locataires, gestion de proximité renforcée, formation ou recrutement de nouvelles compétences (conseillers en économie sociale et familiale, médiateurs, personnel de proximité...) et développement de nouveaux métiers (pour répondre aux enjeux d'accompagnement du vieillissement, de parcours résidentiels, de fragilité sociale des demandeurs et des locataires...).**

**Ils ne peuvent faire face, seuls, à l'ensemble des difficultés d'insertion dans le logement de leurs locataires. C'est pourquoi ils renforcent leurs partenariats avec le secteur associatif et les partenaires institutionnels (dans les champs du social mais également du handicap, de la santé etc.). Dans ce contexte, les FSL jouent un rôle particulier : apporter des réponses adaptées à chaque situation, en complément des interventions des institutionnels. Les FSL contribuent au maintien d'un réseau associatif actif et compétent sur le territoire.**

## propositions

***L'élaboration de chartes de l'accompagnement social dans chaque département permet d'inscrire les missions du FSL dans un cadre partenarial.***

***Les aides à l'intermédiation locative ont fait la preuve de leur efficacité. Les formules comme la sous-location avec bail glissant méritent d'être encouragées, ce qui n'est possible que si les associations bénéficient de la garantie du FSL et d'un financement de l'accompagnement social.***

***Diversifier la nature des aides pour une meilleure adaptation aux besoins des ménages : suivi social dans la durée, renouvellement, développement d'actions collectives, aide à la gestion de crise...***

## Des aides financières à conforter

La moindre solvabilisation des ménages par l'APL constatée depuis une dizaine d'années, accentue le décalage entre les capacités contributives des ménages et le coût de leur logement (loyer, charges locatives et d'énergie).

Les difficultés de maintien dans les lieux se traduisent par des impayés malgré l'important travail de prévention réalisé par les organismes d'Hlm. Par ailleurs, le droit au logement opposable provoque un mouvement de report des expulsés du parc privé vers le parc public : les organismes Hlm vont être conduits à reloger des ménages ayant des dettes locatives et à les accompagner.

La loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion supprime les cautions personnelles. Elles sont remplacées, dans le parc privé, par la garantie des risques locatifs. Dans le parc public, le cautionnement ne pourra être demandé que s'il est apporté par un organisme figurant dans une liste fixée par décret : parmi lesquels probablement le LOCAPASS et les FSL. Dans ce cadre, les FSL vont jouer un rôle décisif auprès des ménages pour l'accès et le maintien dans le logement.

**Le projet Hlm comporte l'engagement de renforcer l'accueil dans le parc locatif, par une offre nouvelle de logements et d'hébergements et par une politique adaptée des loyers et des charges.**

**Les organismes Hlm développent une politique volontariste de prévention des expulsions et de traitement social des impayés de loyers (notamment grâce à la présence dans les organismes de conseillers en économie sociale et familiale). Ces actions favorisent le maintien dans le logement de personnes et familles fragiles et permettent de limiter le coût des relogements en hôtel et de l'Aide sociale à l'enfance pour les conseils généraux.**

## propositions

*L'intervention rapide des FSL, dès l'apparition des premiers impayés, en lien avec la politique de prévention conduite par les organismes permet de traiter la situation le plus en amont et constitue le meilleur rempart pour prévenir les expulsions.*

*La mise en place rapide des commissions de coordination de prévention des expulsions répond à la nécessité d'une meilleure articulation des acteurs, et doit permettre une cohérence entre les décisions des FSL et celles relatives au maintien des aides au logement (CDAPL).*

*Les impayés sont souvent liés à des situations de surendettement. Une articulation entre les Commissions de surendettement et les FSL est indispensable.*

*L'intermédiation associative a un rôle important car elle permet le maintien dans le logement des ménages menacés d'expulsion.*

*Les FLS doivent prendre toute leur place dans l'élaboration de chartes de prévention des expulsions conçues en partenariat.*

**Accompagner  
les aides  
concernant les  
fluides  
(électricité gaz,  
chaleur et eau).**

L'augmentation du coût de l'énergie renforce le phénomène de précarité énergétique. Les besoins sont importants si l'on se réfère au nombre élevé de bénéficiaires de ces aides. Les FSL ont un rôle essentiel dans la procédure de traitement des impayés de fluides : leurs décisions conditionnent le maintien de la fourniture de ces fluides par les fournisseurs. Les aides octroyées contribuent également à réduire la charge logement des ménages.

**Les organismes contribuent à la lutte contre la précarité énergétique de longue date : maintenance, installation d'équipements plus performants, comptage des consommations ; sensibilisation/formation des locataires. Dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, une cartographie énergétique du parc va permettre d'identifier les leviers à l'amélioration de la performance énergétique en lien avec la stratégie patrimoniale. La rénovation thermique d'ici 2020 des 800 000 logements les moins performants du patrimoine locatif social constitue un chantier prioritaire pour les organismes Hlm.**

**propositions** propositions

*Les organismes Hlm souhaitent le développement d'actions pédagogiques sur ces questions permettant un discours commun des acteurs (par exemple espace information énergie). Ces actions portent à la fois sur les modes de consommation et sur l'intérêt et les limites des équipements et des différentes sources d'énergie.*

## **Associer les partenaires à la gouvernance des FSL**

Le bon fonctionnement des FSL renvoie à la gouvernance des politiques locales de l'habitat ; leur capacité à répondre aux besoins de tous les ménages et notamment les plus fragiles passe par l'association étroite de tous les acteurs locaux.

Les aides du FSL s'articulent dans une « chaîne » d'interventions et d'intervenants visant à apporter des réponses aux situations de mal logement sur un territoire.

Acteurs des politiques locales de l'habitat, les organismes Hlm souhaitent être partie prenante de cette « chaîne » dans le cadre du pilotage et de la mise en œuvre du FSL : ils souhaitent être associés aux décisions stratégiques concernant la définition des aides du FSL, à l'évaluation et au suivi de leur mise en œuvre.

La valorisation et l'échange des bonnes pratiques, la construction d'une culture commune partagée, l'observation du fonctionnement des FSL mais surtout des besoins des habitants sont également des pistes de travail que les organismes Hlm souhaitent voir se développer.

# contacts

## L'Union sociale pour l'habitat à Paris

Juliette Furet, conseillère technique à la Délégation à l'action professionnelle, [juliette.furet@union-habitat.org](mailto:juliette.furet@union-habitat.org)  
Patrick Kamoun, conseiller à la Direction des relations institutionnelles et du partenariat,  
[patrick.kamoun@union-habitat.org](mailto:patrick.kamoun@union-habitat.org)  
Maryse Sylvestre, expert à la Délégation à l'action professionnelle, [maryse.sylvestre@union-habitat.org](mailto:maryse.sylvestre@union-habitat.org)

## Associations régionales d'organismes Hlm et la FNAR

François Salzgeber, directeur de la Fédération nationale des associations régionales,  
[francois.salzgeber@fnar-habitat.org](mailto:francois.salzgeber@fnar-habitat.org), Louise de Verneuil chargée de mission, [louise.deverneuil@fnar-habitat.org](mailto:louise.deverneuil@fnar-habitat.org)

### AREAL

2, rue Saint Léonard – 67600 SELESTAT  
Tél 03 90 56 11 90 – Fax 03 90 56 11 89  
[www.areal-habitat.org](http://www.areal-habitat.org)

### AROSHA - Association régionale des organismes sociaux pour l'habitat en Aquitaine

Hangar G2  
1 Quai Armand Lalande - 33300 BORDEAUX  
Tel 05 56 69 47 90 – Fax 05 56 69 49 99  
[www.union-habitat.org/espacearosha](http://www.union-habitat.org/espacearosha)

### Association régionale Auvergne de l'Union sociale pour l'habitat

Maison de l'habitat - 129, avenue de la république  
63100 CLERMONT FERRAND  
Tel 04 73 34 01 07 – Fax 04 73 34 95 48  
[www.ar-auvergne-ush.org](http://www.ar-auvergne-ush.org)

### Association régionale pour l'habitat social Basse-Normandie

55 rue des Jacobins - 14000 CAEN  
Tel 02 31 50 08 30 – Fax 02 31 50 08 33

### L'Union sociale pour l'habitat de Bourgogne

30 boulevard de Strasbourg - 21000 DIJON CEDEX  
Tel 03 80 36 44 44 – Fax 03 80 36 48 57

### Association régionale des organismes pour l'habitat en Bretagne

39 rue Jules Lallemand - 35000 RENNES  
Tel 02 99 35 02 75 – Fax 02 99 35 02 28  
[www.arohabitat-bretagne.org](http://www.arohabitat-bretagne.org)

### L'Union sociale pour l'habitat de la région Centre

Maison des Entreprises  
14 boulevard Rocheplatte - 45058 ORLEANS CEDEX 1  
Tel 02 18 84 50 00 – Fax 02 38 68 11 78  
[www.ush-centre.org](http://www.ush-centre.org)

### ARCA - Association régionale pour l'habitat de Champagne-Ardenne

1 rue de l'Arbalète - 51100 REIMS  
Tel 03 26 05 04 14 – Fax 03 26 05 41 52  
[www.arca-hlm.com](http://www.arca-hlm.com)

### L'Union sociale pour l'habitat Franche-Comté

2 H rue Bertrand Russell - 25000 BESANCON  
Tel 03 81 52 21 55 – Fax 03 81 52 96 96  
[www.ushfc-hlm.org](http://www.ushfc-hlm.org)

### L'Union sociale pour l'habitat de Haute-Normandie

30 rue Malherbe - 76100 ROUEN  
Tel 02 32 81 45 50 – Fax 02 32 81 45 51

### AORIF - L'Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France

15 rue Chateaubriand - 75008 PARIS  
Tel 01 40 75 70 15 – Fax 01 40 75 70 16  
[www.aorif.org](http://www.aorif.org)

### URO Habitat - L'Union sociale pour l'habitat Languedoc-Roussillon

261 rue Simone Signoret – CS 20017  
34070 MONTPELLIER  
Tel 04 99 51 25 30 – Fax 04 67 27 74 56  
[www.urohabitat.org](http://www.urohabitat.org)

### AROLIM – L'Union sociale pour l'habitat du Limousin

18 boulevard Gambetta - 87000 LIMOGES  
Tel 05 55 79 97 48 – Fax 05 55 79 19 19  
[www.arolim.com](http://www.arolim.com)

### ARELOR Hlm

28 rue Auguste Prost - BP 50248 - 57006 METZ  
Tel 03 87 69 01 35 – Fax 03 87 69 01 37  
[www.arelor-habitat.org](http://www.arelor-habitat.org)

### AROMIP - Association régionale des organismes d'habitat en Midi-Pyrénées

104 avenue Jean Rieux - 31500 TOULOUSE  
Tel 05 61 36 07 60 – Fax 05 61 36 07 61  
[www.aromip-habitat.org](http://www.aromip-habitat.org)

### Association régionale pour l'habitat social Nord-Pas-de-Calais

1 rue E. Herriot - BP 11 - 59008 LILLE CEDEX  
Tel 03 28 16 07 70 – Fax 03 20 52 18 33  
[www.hlm-nord-pas-de-calais.org](http://www.hlm-nord-pas-de-calais.org)

### Association régionale des organismes HLM de Provence-Alpes-Côte d'Azur & Corse

Immeuble St Georges  
97 avenue de la Corse - 13007 MARSEILLE  
Tel 04 91 13 73 26 – Fax 04 91 52 12 01  
[www.arhlmpacacorse.com](http://www.arhlmpacacorse.com)

### L'Union sociale pour l'habitat des Pays-de-la-Loire

8 avenue Thébaudière  
44800 SAINT HERBLAIN  
Tel 02 40 94 87 59 – Fax 02 40 63 89 74  
[www.ush-pl.org](http://www.ush-pl.org)

### Union régionale pour l'habitat en Picardie

Maison du Logement  
13 bd Maignan-Larivière - 80000 AMIENS  
Tel 03 22 71 84 70 – Fax 03 22 71 84 79  
[www.union-habitat.org/arhlm-picardie](http://www.union-habitat.org/arhlm-picardie)

### AROSH PC - Association régionale des organismes sociaux pour l'habitat en Poitou-Charentes

Porte de Paris  
2 rue du Général Sarrail - 86000 POITIERS  
Tel 05 49 88 71 80 – Fax 01 58 36 57 12  
[www.union-habitat.org/forumpc](http://www.union-habitat.org/forumpc)

### ARRA - L'Union sociale pour l'habitat Rhône-Alpes

4 rue de Narvik - BP 8054 - 69351 LYON CEDEX 08  
Tel 04 78 77 01 07 – Fax 04 78 77 51 79  
[www.arra-habitat.org](http://www.arra-habitat.org)