



Études et Résultats

N° 670 • novembre 2008

Les fonds de solidarité pour le logement : l'aide des départements au logement des personnes défavorisées

Début 2005, les départements se sont vu confier la gestion et le financement des fonds de solidarité pour le logement (FSL). Le FSL permet de répondre à des besoins spécifiques de ménages en difficulté. Il constitue ainsi un dispositif important d'aide au logement : environ 226 millions d'euros de prêts ou de subventions ont été attribués en 2006 et près de 588 000 ménages ont été aidés financièrement. Parmi ceux-ci, 137 000 ont bénéficié d'une aide à l'accès au logement, 68 000 d'une aide au maintien dans le logement et 382 000 ont reçu une aide au paiement de l'énergie, de l'eau ou du téléphone. Il s'agit le plus souvent d'une aide financière non remboursable. Le montant moyen des aides au maintien s'élève à 946 euros, contre 635 pour les aides à l'accès et 200 euros pour les aides aux fluides. Au-delà de la diversité des FSL, six profils types des fonds départementaux se dégagent de la typologie réalisée en fonction de leurs configurations.

Cette étude constitue une première exploitation des données relatives aux fonds de solidarité pour le logement. Celle-ci sera complétée par une analyse coécrite par la DHUP et la DREES avec des éléments de mise en perspective et d'interprétation au regard des politiques publiques de logement et de leur mise en œuvre.

Éric RENARD*

Sur la base des éléments fournis par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) – Dominique GALLICHER

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)*
Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité
Ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative
Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

LES FONDS DE SOLIDARITÉ pour le logement (FSL) ont été instaurés par la loi relative à la mise en œuvre du droit au logement de 1990, dite loi «Besson». Ils servent à aider ponctuellement des ménages rencontrant des difficultés particulières de logement. Auparavant cogérés par l'État et les départements, les FSL ont été intégralement décentralisés en janvier 2005. À travers les règlements intérieurs, les conseils généraux établissent les règles d'attribution des aides.

Au-delà des disparités locales, les départements financent la majeure partie des FSL. En 2006, ils assurent 76% du financement. Les distributeurs d'énergie et les caisses d'allocations familiales financent respectivement 8% et 7% des fonds. Les contributions des bailleurs sociaux, des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des distributeurs d'eau sont plus modestes¹.

Moins connu que les aides personnelles au logement gérées par les CAF (14 milliards d'euros attribués en 2006 et 5,7 millions d'allocataires en fin d'année), le FSL (226 millions d'euros d'aides attribuées en 2006 et environ 588 000 ménages aidés) s'en distingue dans son principe : il est sollicité de façon ponctuelle et « en dernier recours », pour répondre à un besoin spécifique exprimé par un ménage en difficulté. L'aide du FSL est attribuée après une décision administrative.

588 000 ménages aidés par les FSL en 2006

Les difficultés de logement prises en charge par les FSL peuvent relever de l'accès au logement, du maintien dans le logement ou de certains postes connexes (énergie, eau, téléphone). Dans chacun de ces trois domaines, l'aide du FSL peut être financière ou prendre la forme d'un accompagnement social des ménages en difficulté (encadré 1).

Le volet « accès » au logement du FSL vise à aider les ménages qui connaissent des difficultés au moment de leur entrée dans un logement locatif. Les aides financières, versées sous forme de subventions ou de prêts, peuvent dans ce cas permettre le paiement

du dépôt de garantie, celui du premier mois de loyer, contribuer aux frais d'installation (mobilier...), couvrir les frais de l'assurance habitation ou encore constituer une garantie face à d'éventuels impayés de loyer. En 2006, pour l'ensemble des départements, un peu plus de 137 000 ménages ont été aidés au titre de l'accès (tableau 1) et le montant total des prêts et subventions attribués a atteint près de 85 millions d'euros.

Le FSL intervient également au titre du « maintien » dans le logement lorsque les ménages rencontrent des difficultés pour payer leur loyer ou en cas de dettes locatives. Il peut alors aider à résorber ces difficultés ou cette dette en attribuant un prêt ou une subvention. Cette aide financière peut être directement versée au propriétaire du logement. Le nombre de ménages aidés au titre du maintien est nettement inférieur à celui des bénéficiaires d'une aide à l'accès. En 2006, près de 68 000 ménages ont reçu une aide au maintien et environ 65 millions d'euros de prêts ou de subventions ont été attribués à ce titre.

Depuis 2005, les fonds d'aides aux impayés d'énergie, d'eau et de services téléphoniques, souvent qualifiés d'aides aux impayés de « fluides », ont été progressivement intégrés aux FSL. Le volet « fluides » du FSL est destiné à faire face à des difficultés de paiement des factures d'énergie, d'eau ou de téléphone². Le nombre important de bénéficiaires illustre sans doute l'étendue du besoin d'aide des ménages pour couvrir ces dépenses : en 2006, 382 000 ménages ont reçu une aide aux fluides, avec 76 millions d'euros attribués.

Moins de ménages aidés en 2006 pour l'accès au logement mais une reprise de l'aide au maintien

Bien que diversement anticipée par les départements (Ballain et Sauvayre, 2008), la décentralisation du dispositif en 2005 ne semble pas avoir provoqué de rupture dans l'activité des FSL. Le nombre de bénéficiaires des aides à l'accès est passé de 165 000 en 2000 à 137 000 en 2006, soit une diminution de 17% (graphique 1). En nette diminution entre 2000 et 2002, il est ensuite

1. Les contributions prenant la forme d'abandon de créances ne sont pas comptabilisées ici.

2. Depuis l'exercice 2005, les remontées statistiques sur le FSL établies par la DHUP (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) intègrent ces aides.

■ ENCADRÉ 1

L'accompagnement social lié au logement

Au-delà des aides financières aux ménages qui constituent l'essentiel de cette étude, les FSL financent d'autres types d'action en faveur du logement des personnes défavorisées. Ainsi, en 2006, 10,1 millions d'euros ont été dépensés au titre des aides aux suppléments de dépenses de gestion qui succèdent à l'ancienne « aide à la médiation locative (AML) » et 61,2 millions d'euros ont été consacrés au financement des mesures d'accompagnement social lié au logement (ASLL).

Si les mesures d'ASLL sont financées par le FSL, leur réalisation est le plus souvent confiée à des prestataires : associations, CAF, bailleurs ou centres communaux d'action sociale.

Ces mesures d'ASLL peuvent être ou non assorties d'une aide financière du FSL. Les thématiques de l'ASLL recouvrent celles des aides financières du FSL : accès, maintien, énergie, eau et téléphone...

13 % des ménages aidés financièrement à l'accès ont bénéficié d'une prestation d'accompagnement. Cette proportion est de 3 % parmi les ménages dont l'aide financière concernait le maintien ou les fluides.

Au cours de l'année 2006, près de 52 000 ménages ont bénéficié d'une mesure d'accompagnement individuel (données sur 89 départements). Dans les 47 départements où ce chiffre est exploitable, 80 % des ménages dont la situation a été examinée ont effectivement bénéficié d'un accompagnement.

Sur les 52 000 ménages accompagnés, 37 % l'ont été au titre de l'accès et 20 % au titre du maintien, l'objet de l'accompagnement étant inconnu pour les autres.

■ TABLEAU 1

Les aides financières des FSL aux ménages en 2006

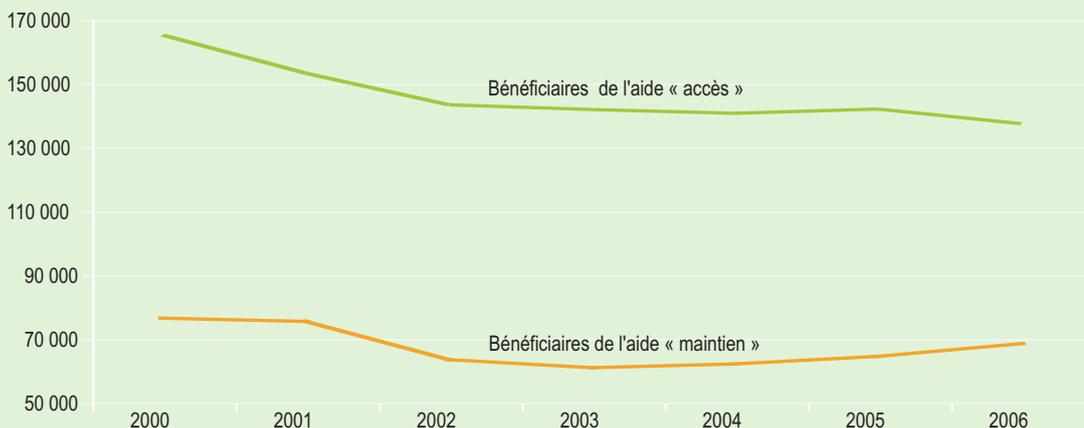
	Aides à l'accès	Aides au maintien	Aides aux fluides
Nombre de ménages aidés financièrement (par prêt et/ou subvention et/ou cautionnement)	137 200	68 200	382 200
Montant moyen du prêt ou de la subvention	635 euros	946 euros	198 euros
Proportion du montant des aides accordé sous la forme de subvention	65 %	71 %	90 %
Part des ménages aidés ayant bénéficié concomitamment d'un accompagnement social(*)	13 %	3 %	
Taux d'attribution des aides (proportion des demandes ayant donné lieu à une aide)	65 %	58 %	79 %

(*) Estimation a minima.

Sources • DHUP, calculs DREES.

■ GRAPHIQUE 1

Estimations nationales des bénéficiaires des aides à l'accès et au maintien



Sources • DHUP, calculs DREES.

resté quasiment stable jusqu'en 2005 et s'est à nouveau orienté à la baisse en 2006. Ceci peut notamment s'expliquer par la montée en charge du dispositif LOCA-PASS³. Le volet « maintien » du FSL connaît quant à lui une évolution plus contrastée. Entre 2000 et 2003, le nombre de ménages bénéficiaires a également diminué, passant de 76 000 à un peu moins de 61 000, mais depuis lors, le nombre de ménages aidés croît très progressivement pour atteindre 68 000 en 2006.

Le nombre de ménages bénéficiaires des aides aux impayés de fluides passe de 300 000 ménages en 2005 à 382 000 en 2006. Si leur nombre est nettement orienté à la hausse, il apparaît difficile de distinguer ce qui relève d'une montée en charge de ces aides, de la création de volets fluides dans les FSL ou encore de l'intégration aux FSL de fonds pré-existants⁴. Toutefois, divers acteurs du FSL s'accordent à dire que s'ils s'attendaient à une sollicitation importante du volet fluides, ils ont été surpris par l'ampleur de la demande.

Les aides financières à l'accès au logement représentent en moyenne 635 euros par ménage

Pour 97 % des ménages bénéficiaires, l'aide du FSL à l'accès s'est concrétisée par le versement d'une subvention ou d'un prêt, le reste étant constitué par des accords de cautionnement. Les montants sont majoritairement attribués sous la forme de subventions (65 %) plutôt que de prêts (35 %). La part des subventions pour l'accès au logement a d'ailleurs augmenté de cinq points depuis le début de la décennie. 63 % des départements y consacrent ainsi plus de la moitié de leur budget, 31 % plus de 80 % et 9 % recourent exclusivement aux subventions. À l'inverse, une minorité de départements font un usage privilégié des prêts : pour 7 % des départements, les prêts représentent plus des trois quarts du budget consacré aux aides à l'accès.

Le montant moyen de l'aide à l'accès s'élève à 635 euros par ménage bénéficiaire⁵, mais il peut varier de façon importante d'un département à l'autre (graphique 2).

Après avoir augmenté de façon sensible entre 2000 et 2002 (de près de 50 euros par an), le montant moyen des aides à l'accès est stable depuis lors⁶.

Les aides peuvent aussi prendre d'autres formes et, éventuellement, se cumuler avec un prêt ou une subvention. Ainsi, en 2006, 23 % des ménages aidés financièrement par le FSL dans leur accès à un logement ont bénéficié d'un accord de cautionnement dont 3 % sans cumuler cet accord avec le versement d'un prêt ou d'une subvention.

Un taux d'attribution des aides à l'accès plutôt orienté à la baisse

Le rapport entre le nombre d'aides attribuées et le nombre de demandes déposées fait apparaître un taux d'attribution moyen de 65 %. Selon les départements, ce taux varie de 34 % à 96 %. Ces écarts observés entre les départements peuvent difficilement être interprétés en termes de pression de la demande sur les FSL en fonction de difficultés locales de logement plus ou moins fortes. Ces différences peuvent plutôt s'expliquer par des pratiques administratives diverses (selon que les dossiers doivent être systématiquement instruits au préalable par un intervenant social ou qu'ils puissent être déposés directement par les ménages). En revanche, dans un même département, des différences apparaissent suivant le parc locatif concerné lors de l'accès au logement. Dans les 64 départements pour lesquels cette distinction est possible, le taux d'attribution des aides est sensiblement plus important pour les ménages souhaitant accéder au parc social : 79 %, contre 66 % pour l'accès au parc privé. Les raisons peuvent là encore être liées aux procédures d'instruction des dossiers mais aussi aux profils des postulants à un logement en habitat à loyer modéré (HLM), qui sont certainement plus homogènes que ceux des demandeurs dans le secteur privé du fait des critères de sélection en vigueur pour l'accès au parc social.

Au niveau national, le taux d'attribution moyen est en diminution de

11 points par rapport à 2000. Si le niveau du taux d'attribution ne constitue pas directement un indicateur de difficultés de logement, la baisse de celui-ci peut être le signe d'un certain accroissement des tensions dans ce domaine, à moins d'un changement de politique des responsables des fonds. Sur 77 départements où cette donnée est disponible, deux tiers d'entre eux déclarent une baisse de leur taux d'attribution entre 2000 et 2006 et un tiers signale à l'inverse une hausse de ce taux.

Des aides à l'accès recentrées sur les familles

En 2006, les ménages bénéficiaires des aides à l'accès sont en premier lieu des personnes seules (dans 41 % des cas) et des familles monoparentales (37 %). Viennent ensuite les couples avec enfant(s) puis ceux sans enfant (tableau 2). Par rapport à l'année 2000, le profil des ménages a évolué au profit des familles avec enfant(s) (+7 points), et plus particulièrement des familles monoparentales (+5 points).

Dans les deux tiers des cas, la personne de référence du ménage est âgée de 25 à 49 ans. Depuis 2000, on observe une tendance au vieillissement des ménages bénéficiaires : +9 points pour les 35 à 49 ans et +6 points pour les 50 ans et plus.

Dans la moitié des ménages aidés à l'accès, la personne de référence est classée parmi les autres inactifs (hors étudiant et retraité). L'autre moitié se répartit entre les actifs en emploi et les actifs au chômage.

En 2006, 23 % des ménages aidés à l'accès sont bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), 9 % de l'allocation de parent isolé (API) et 4 % de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), un peu moins de 6 % sont bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). La part des allocataires de minima sociaux aidés semble par ailleurs avoir augmenté : les bénéficiaires du RMI, de l'API ou de l'AAH représentaient respectivement 12 %, 6 % et 1 % des ménages aidés en 2000.

Sur des données partielles, seule la moitié des ménages aidés à l'accès disposait déjà de son propre logement. Les autres étaient hébergés par

3. Gérée par les organismes du 1 % logement, l'avance LOCA-PASS est un prêt gratuit du dépôt de garantie demandé par le propriétaire quand le locataire signe son contrat de location.

4. L'évolution observée sur le seul champ des départements ayant répondu à la fois en 2005 et en 2006, soit 81 départements, reste orientée à la hausse, avec un taux de croissance global de 8,6 %. L'effectif de ménages aidés progresse en effet dans les deux tiers de ces départements mais diminue dans un tiers d'entre eux.

5. Ce montant moyen recouvre l'ensemble des montants attribués, remboursables ou non. Les statistiques disponibles au niveau national ne permettent pas, en effet, une déclinéation des subventions et des prêts.

6. Les montants indiqués dans cette étude sont en euros constants 2006, c'est-à-dire ramenés au prix de cette année-là.

leur famille, chez un tiers ou dans une structure d'hébergement...

Moins de bénéficiaires d'aide au maintien mais pour des montants plus élevés

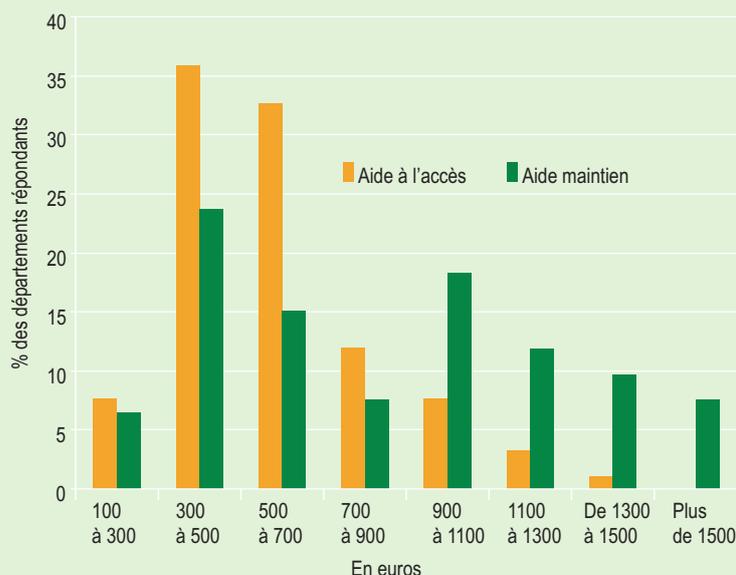
Comme pour les aides à l'accès, les aides au maintien se concrétisent essentiellement par le versement d'un prêt ou d'une subvention pour 99 % des ménages aidés en 2006. Elles prennent encore plus souvent la forme de subventions plutôt que de prêts (71 % du montant des aides au maintien attribuées en 2006, contre 65 % pour les aides à l'accès). Cette prégnance des subventions s'est par ailleurs renforcée par rapport à 2000 (+7 points). Certains départements expliquent ce choix du fait des faibles capacités de remboursement des ménages déjà en difficultés de paiement. De plus, les coûts de gestion induits par les procédures de recouvrement lorsque les ménages remboursent difficilement sont importants. En dépit de cette tendance générale, une certaine diversité des pratiques subsiste au sein des départements. 83 % des départements consacrent plus de la moitié du budget aux subventions, 56 % plus de 80 % et 14 % y consacrent l'intégralité. À l'inverse, seuls 3 % des départements utilisent plus des trois quarts de leurs montants d'aide au maintien en prêts.

Avec 946 euros, le montant moyen des aides au maintien est sensiblement supérieur à celui des aides à l'accès (graphique 2). Il avait progressé jusqu'à 1 290 euros en 2003, pour diminuer ensuite jusqu'en 2005 avant d'augmenter de nouveau en 2006. 72 % des départements affichent un montant moyen d'aide au maintien supérieur à celui de l'aide à l'accès. Mais là encore la diversité des montants d'aide est importante.

Enfin, le taux moyen d'attribution des aides au maintien est sensiblement inférieur à celui des aides à l'accès (58 % en 2006), avec de fortes variations selon les départements. De 72 % en 2000, il est progressivement passé à 57 % en 2004. Comme pour les aides à l'accès, le taux d'attribution est plus élevé dans le parc du logement social que dans celui du privé.

GRAPHIQUE 2

Répartition des départements selon les montants moyens des aides à l'accès et au maintien en 2006



Sources • DHUP, calculs DREES.

TABLEAU 2

Profil des ménages bénéficiaires des aides du FSL en 2006

	Bénéficiaires des aides à l'accès	Bénéficiaires des aides au maintien ou aux fluides
Âge		
Moins de 25 ans	16%	8%
De 25 à 34 ans	31%	27%
De 35 à 49 ans	37%	42%
50 ans et plus	17%	23%
<i>Proportion des aides renseignées</i>	<i>70%</i>	<i>43%</i>
Composition familiale		
Personne isolée	41%	32%
Famille monoparentale	37%	37%
Couple sans enfant	6%	7%
Couple avec enfant	16%	24%
<i>Proportion des aides renseignées</i>	<i>70%</i>	<i>48%</i>

Lecture • 37 % des ménages aidés à l'accès en 2006 sont des familles monoparentales (parmi les 70 % des ménages aidés à l'accès pour lesquels cette information est renseignée dans les départements répondants).

Sources • DHUP, calculs DREES.

380 000 ménages aidés pour les impayés de fluides

En 2006, au moins 95 départements ont aidé des ménages au titre du volet fluides de leur FSL ; 69 accordent des aides au paiement de l'eau, 95 pour l'énergie⁷ et 53 pour le téléphone. Mais seuls 44 départements accordent ces trois types d'aides.

Le pan énergie du volet fluides est très majoritaire. 83 % des ménages aidés dans le cadre du volet fluides l'ont été pour le paiement de leurs charges d'énergie, 16 % pour le paiement de leurs factures d'eau et 1 % pour celles de téléphone. En 2005, la répartition des ménages aidés par finalité était similaire.

La majeure partie du montant des aides prend la forme de subventions : respectivement 80 % pour l'eau et 92 % pour l'énergie. Les prêts et les remises de dette pour l'énergie représentent chacun 4 % des montants d'aide. Concernant les impayés d'eau, les prêts et les remises s'élèvent respectivement à 5 % et 15 % des montants d'aide.

Les aides aux impayés de téléphone fonctionnent principalement par le système des remises de dette effectuées par l'opérateur (60 % des montants). Les 40 % restants sont versés par le conseil général sous forme de subventions aux ménages.

Le taux d'acceptation des demandes d'aides aux fluides s'établit autour de huit accords pour dix demandes déposées. Pour les aides à l'énergie, les plus nombreuses, 79 % des demandes formulées ont donné lieu à une aide. Les demandes d'aide aux impayés d'eau, moins fréquentes, sont acceptées dans 80 % des cas et 64 % en moyenne de celles de téléphone.

Les montants accordés sont très variables selon le fluide : de 206 euros en moyenne pour l'énergie à 164 euros pour l'eau et de 86 euros pour les impayés de téléphone (graphique 3).

Par rapport aux aides à l'accès, les aides au maintien ou aux fluides⁸ concernent plus de couples avec enfant (+8 points) et moins de personnes isolées (-9 points). Les ménages sont aussi plus âgés : pour deux tiers des ménages aidés, la personne de référence a plus de 35 ans.

Dans la moitié des ménages aidés, la personne de référence est inactive (hors étudiant et retraité), les autres étant en emploi ou au chômage. Cette répartition est la même que celles observée pour les bénéficiaires d'aides à l'accès. En cohérence avec la finalité de l'aide au maintien et aux fluides, l'essentiel des bénéficiaires occupent un logement autonome.

Une typologie des FSL en six groupes bien distincts

Cette classification se focalise sur le dispositif FSL. Le résultat obtenu ne peut en aucun cas s'interpréter comme une évaluation de la réponse globale apportée par le département aux difficultés de logement. En effet, le FSL ne constitue qu'un outil parmi d'autres de la politique sociale du logement. De plus, les départements sont confrontés à des besoins de nature et de dimensions différentes appelant des réponses elles-mêmes diversifiées.

88 départements ont été classés en six groupes relativement homogènes en fonction des caractéristiques de fonctionnement des FSL. Cette typologie apparaît comme le résultat du croisement de situations de terrain très diverses et de choix politiques locaux sur l'orientation du FSL.

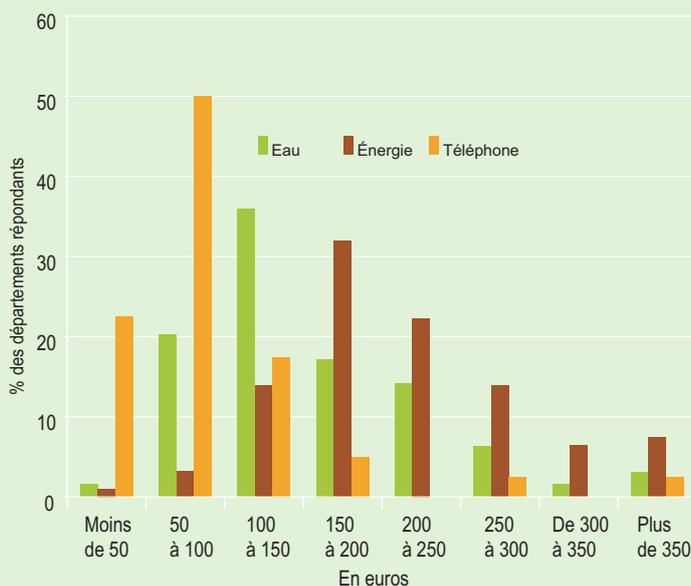
Groupe 1 : Les grands FSL

Le premier groupe rassemble six départements dont les fonds sont de taille très importante au regard du nombre de ménages aidés en 2006. Ces départements sont très peuplés, mais aussi très urbanisés et les problèmes de logement s'y posent sans doute avec une acuité particulière. De plus, les montants des aides du FSL sont plus élevés qu'ailleurs : plus de 1 000 euros en moyenne pour les aides à l'accès et au maintien. Ces départements sont également ceux où les aides aux fluides, en proportion des aides délivrées par le FSL, sont les plus développées. Enfin, ils pratiquent beaucoup plus souvent des mesures d'accompagnement social.

Ce groupe est à la fois le plus spécifique et le plus homogène : spécifique dans le sens où son identité très marquée ne le fait ressembler à aucun autre groupe ; homogène car plus que dans les autres groupes, les départe-

GRAPHIQUE 3

Répartition des départements selon les montants moyens des aides aux fluides en 2006



Sources • DHUP, calculs DREES.

7. Si 95 départements déclarent un certain nombre de bénéficiaires de l'aide aux impayés d'énergie en 2006, d'autres éléments du questionnaire de la DHUP laissent à penser que tous les départements ont mis en place ce volet dans leur FSL.

8. Les données statistiques disponibles ne donnent pas d'information détaillée sur les ménages recevant une aide aux fluides mais informent globalement sur les profils des ménages aidés « au maintien ou aux fluides », sans qu'il soit possible de les distinguer (tableau 2).

ments qui le composent ont un fort degré de ressemblance entre eux.

Groupe 2 : Les FSL donnant une priorité aux fluides

Le deuxième groupe rassemble 15 départements dont les fonds sont de taille moyenne en 2006, au regard du nombre de bénéficiaires, alors qu'ils ne sont pas forcément les moins peuplés ou les moins urbanisés. Tous ces départements présentent un volet « fluides » très important : environ 7 aides sur 10 ont été attribuées à ce titre. Dans ces départements, cette mise en place des

aides aux fluides a souvent été concomitante d'une baisse importante du nombre de ménages aidés à l'accès ou au maintien par rapport à l'année 2000. La proportion du montant des aides attribuées sous forme de subventions y est de ce fait beaucoup plus importante (près de 90 % du montant total). Ces FSL se caractérisent également par un recours significatif aux mesures d'accompagnement social.

La diminution du nombre de ménages aidés entre 2000 et 2006 dans ces départements peut s'expliquer par la montée en charge d'autres

dispositifs d'aide au logement tels que le LOCA-PASS.

Groupe 3 : Les FSL plutôt mesurés

Le troisième groupe rassemble 17 départements dont les fonds sont plutôt de taille moyenne. Le trait saillant de ce groupe est la faiblesse du montant moyen des aides attribuées pour l'accès ou le maintien. De façon générale, les aides prennent très largement la forme de subvention. Cette dernière caractéristique, ainsi que des dimensions de FSL voisines, rapprochent ce groupe de celui des FSL donnant une priorité aux

■ ENCADRÉ 2

Méthodologie à partir de l'enquête FSL

L'enquête FSL de la DHUP

Les conseils généraux répondent à une enquête annuelle de la direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages (DHUP) sur les actions et le fonctionnement de leurs FSL. La présente étude exploite les résultats disponibles de 2000 à 2006. Sur chacun des volets du FSL (accès, maintien, fluides), l'enquête recense le nombre de bénéficiaires « sans double compte » : un ménage ayant bénéficié plusieurs fois dans l'année d'une aide du même type est comptabilisé une seule fois.

L'estimation nationale des ménages aidés à l'accès et au maintien

Pour approcher le nombre national de bénéficiaires des aides du FSL en dépit des non-réponses de certains départements, nous avons réalisé des estimations.

Pour les volets accès et maintien, le nombre de ménages bénéficiaires manquant une année N est estimé à partir des nombres de bénéficiaires aux années N-1 et N+1. La méthode consiste à utiliser la combinaison linéaire moyenne reliant les effectifs aux années N-1, N et N+1 des départements répondants. Lorsqu'on ne connaît les effectifs que pour une des années N-1 ou N+1, on applique le taux d'évolution moyen observé pour les répondants. Enfin, lorsqu'aucun des effectifs N-1 et N+1 n'est disponible, le nombre de bénéficiaires est estimé à partir des montants de prêts et subventions de l'année.

L'estimation nationale des ménages aidés aux fluides

Les données sont disponibles à partir de 2005. Pour estimer les nombres de bénéficiaires manquants en 2006, on applique l'évolution moyenne constatée pour les départements ayant répondu en 2005 et en 2006.

Le fonctionnement du FSL et le profil des bénéficiaires

Les analyses du fonctionnement des FSL et du profil de bénéficiaires portent sur le champ des départements répondants. Cette pratique revient à poser une hypothèse lourde : les non-répondants ont en moyenne les mêmes caractéristiques que l'ensemble des répondants.

La classification des FSL des départements

Les départements sont regroupés en classes selon leur degré de similitude au regard d'un ensemble de variables choisies caractérisant le FSL et présentant peu de non-réponses. 88 départements participent à la classification.

Variables : Nombre de bénéficiaires d'aides du FSL en 2006

Part des bénéficiaires aidés à l'accès

Part des bénéficiaires aidés au maintien

Part des bénéficiaires aidés aux fluides

Montant total des aides financières attribuées en 2006

Part des montants destinée aux aides sous la forme de subvention

Part des montants destinée aux aides sous la forme de prêt

Le montant des subventions finançant l'accompagnement social lié au logement rapporté au montant des subventions et prêts directement versés aux ménages

Évolution du nombre de bénéficiaires accès ou maintien entre 2000 et 2006

Montant moyen des aides à l'accès ou au maintien

Les quatre premiers axes de l'analyse en composantes principales qui synthétisent 80 % de la dispersion, sont utilisés comme variables de la classification ascendante hiérarchique.

fluides mais en retrait sur le logement. Les départements de ce groupe se caractérisent aussi par un recours plutôt moins important que dans d'autres FSL aux mesures d'accompagnement social. Enfin, le volet fluide y est en moyenne un peu moins développé.

Groupe 4 : Les FSL favorisant les prêts

Le quatrième groupe rassemble 14 départements dont les fonds sont de taille moyenne en termes de nombre de ménages aidés en 2006. Leur caractéristique commune est la pratique fréquente d'attribution d'aides sous forme de prêts (de 35 % au minimum et jusqu'à 69 % du montant total des aides attribuées en 2006). Sans doute en lien avec cette dernière caractéristique, les montants d'aide à l'accès ou au maintien sont en moyenne assez élevés. Le groupe se caractérise également par un développement conséquent des aides aux

fluides. Parallèlement, dans beaucoup de ces départements (12 d'entre eux), on note une baisse du nombre de ménages aidés à l'accès ou au maintien entre 2000 et 2006.

Groupe 5 : Les FSL orientés «maintien»

Les 16 départements rassemblés dans ce groupe présentent des fonds de taille moyenne, au regard du nombre de bénéficiaires d'aide. Les aides aux fluides ont été développées, mais elles sont sensiblement moins présentes qu'ailleurs. Il semblerait que la sollicitation massive des volets fluides constatée dans la majorité des départements ait eu ici un impact plus limité. Surtout, ces fonds se caractérisent par une proportion importante des aides consacrées au maintien dans le logement, souvent voisine, et parfois même supérieure, à celle des aides à l'accès. Ces départements ont connu des évolutions assez variables du nombre de bénéficiaires d'aides à

l'accès et au maintien entre 2000 et 2006. En moyenne, ils privilégient les subventions lors de l'attribution des aides.

Groupe 6 : les FSL en croissance

Le sixième groupe rassemble 20 départements dont les fonds ont aidé un nombre de ménages relativement élevé en 2006. Et surtout, à rebours de la tendance générale, 13 d'entre eux ont connu une augmentation du nombre de bénéficiaires des aides à l'accès ou au maintien entre 2000 et 2006. En termes de nombre de ménages aidés, le volet maintien dans le logement est plutôt moins présent qu'ailleurs. De même, le groupe se distingue par une faible pratique des mesures d'accompagnement social.

Le développement observé semble donc s'être fait au profit des volets accès au logement et aides aux fluides, assez fréquemment sous forme de prêts. ■

■ Pour en savoir plus

- Collinet P., Salesses C., Tomasini M., 2008, «Les aides au logement en 2006», *L'e-ssentiel*, CNAF, n° 69, janvier.
- René Ballain (PACTE - UMR CNRS), Anne Sauvayre (FORS-Recherche sociale), 2008, «La place du fonds de solidarité pour le logement (FSL) dans les systèmes départementaux d'aide aux personnes en difficulté suite à sa décentralisation», *Document de travail, Série Études et Recherche, Étude monographique commandée par la DREES*, n° 74, janvier.