

PROJET DE DELIBERATION DU CONSEIL

MÉTROPOLE

GRAND LYON

n° 2025-2954

Conseil du 29 septembre 2025

Commission pour avis : développement solidaire et action sociale

Commission(s) consultée(s) pour information :

Commune(s) :

Objet : **Fonds de solidarité pour le logement (FSL) - Approbation du nouveau règlement intérieur**

Service : Délégation Solidarités, habitat et éducation - Direction Habitat et logement

Mesdames et messieurs,

Je vous propose d'accepter le projet de délibération qui suit :

I - Contexte

Le FSL est instauré par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi Besson. Son article 1^{er} dispose : *"Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, 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."*

Le règlement intérieur du FSL est prévu par le décret n° 2005-212 du 2 mars 2005 relatif aux fonds de solidarité pour le logement et permet de définir les modalités d'accès aux aides du FSL. Le règlement intérieur du FSL de la Métropole de Lyon a été adopté par délibération du Conseil n° 2016-1362 du 11 juillet 2016, modifiée par la délibération du Conseil n° 2018-3255 du 10 décembre 2018 lors de la reprise en régie de l'activité de l'Association collective pour l'accès au logement, et modifiée une 2^{ème} fois par la délibération du Conseil n° 2024-2412 du 30 septembre 2024 afin d'y intégrer des modalités d'accompagnement des jeunes majeurs suivis par l'aide sociale à l'enfance, en convergence avec le dispositif du revenu solidarité jeunes.

Le FSL est l'outil majeur du plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées. En effet, les différents volets du FSL concourent à l'accès au logement (aides financières aux ménages pour l'entrée dans le logement, accompagnement social lié au logement -ASLL-, aide au financement des suppléments de dépenses de gestion locative), à la prévention des expulsions (aides aux impayés de loyers et charges, ASLL, aide au financement des suppléments de dépenses de gestion locative, diagnostic de prévention des expulsions), à l'enjeu de la solvabilisation des ménages en difficulté fragilisés par le poids des dépenses de logement et d'énergie dans leur budget et à la lutte contre la précarité énergétique (FSL énergie).

Le budget du FSL en 2025 est de 6 205 000 € dont 4 425 000 € consacrés aux aides financières aux ménages (incluant 205 000 € supplémentaires prévus par Eau du Grand Lyon - la Régie pour des aides en abandons de créances).

Le règlement intérieur du FSL détermine les modalités de fonctionnement et de gestion du fonds. Il précise l'organisation des réponses en direction des ménages en situation de précarité, résidant sur le territoire métropolitain, qui éprouvent des difficultés particulières pour accéder ou se maintenir dans un logement ou qui se trouvent dans l'impossibilité de régulariser leurs impayés d'énergie et d'eau. Il indique les modalités de travail partenarial sur le sujet avec les bailleurs, les services sociaux spécialisés ou de droit commun, la caisse d'allocations familiales (CAF), les distributeurs d'eau et d'énergie ainsi que les associations d'insertion par le logement.

Copie pour information à M. le Vice-Président délégué : Renaud Payre

En 2024, la Métropole a lancé des travaux de refonte du FSL à partir d'une évaluation de ses dispositifs. Les enjeux guidant la refonte du FSL visaient à le remettre au cœur de la politique sociale du logement afin :

- de renforcer les partenariats dans le pilotage et la mise en œuvre,
- de travailler sur la dimension préventive des aides, au-delà de l'approche curative,
- d'adapter les aides aux nouvelles conditions économiques des ménages,
- d'améliorer l'équité de traitement des demandes d'aides,
- de lutter contre le non recours aux aides,
- de renforcer l'intégration du FSL dans la politique en faveur du pouvoir d'agir des habitants et des principes du logement d'abord.

Cette refonte a pour objectif de faire du FSL un outil simple et cohérent, ce qui passe par des changements de pratiques professionnelles et des outils numériques adaptés, ainsi que par une amélioration des processus et de l'organisation pour en optimiser la gestion. Elle doit enfin s'attacher à porter l'innovation dans sa mise en œuvre.

La mise en place, dès mai 2024, d'un comité de pilotage partenarial rassemblant la Métropole, les bailleurs privés et sociaux, les associations du domaine du logement, les fournisseurs d'énergie et les partenaires institutionnels, a permis de fixer les principales orientations et évolutions intégrées au nouveau règlement intérieur.

La présente délibération a pour objet de présenter le nouveau règlement intérieur du FSL pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2026.

II - Enjeux de la modification du règlement intérieur

1° - Changements socio-économiques et accroissement des difficultés d'accès au logement

Ces dernières années ont été marquées par les crises économique, sanitaire et immobilière qui ont conduit à l'accroissement des difficultés sociales des ménages. Ainsi, entre 2019 et 2021, le nombre de personnes sous le seuil de pauvreté a augmenté dans la Métropole, passant de 214 000 à 220 500 personnes (1 habitant sur 6). Ces données traduisent une paupérisation des ménages, qui s'accroît encore probablement, en raison de la forte inflation de ces dernières années (entre 0,5 et 1,6 % d'inflation par an entre 2019 et 2021, et autour de 5 % en 2022 et 2023, soit environ 12,7 % en cumulé entre 2019 et 2023).

Cette paupérisation est plus marquée chez les familles monoparentales et les locataires du parc social, qui ont vu leur revenu médian augmenter moins rapidement que la moyenne des autres ménages sur la période 2019 à 2021 : + 3,7 % pour les familles monoparentales et + 3,5 % pour les locataires du parc social contre + 5,5% pour l'ensemble des ménages. Ces ménages sont également les plus vulnérables : alors qu'en 2021, près de 16 % des ménages ont des ressources inférieures au seuil de pauvreté, 30 % des familles monoparentales et 40 % des locataires du parc social sont sous le seuil de pauvreté.

En parallèle, on observe des difficultés d'accès au logement accrues en 2024. Cela se traduit, notamment, par une augmentation de la tension locative du parc social. À la fin de l'année 2019, on dénombrait 71 003 demandeurs pour 9 801 attributions (pression de 7,2), contre 88 751 demandeurs pour 9 125 attributions à la fin de l'année 2024 (pression de 9,7).

2° - Évolution des besoins des ménages

Dans la pratique du travail social, le FSL est historiquement perçu comme un outil au service de l'accompagnement social, comme une aide accompagnée, plutôt qu'une aide directement demandée par les ménages en difficulté. Une enquête menée auprès d'autres collectivités permet de constater que dans un certain nombre de territoires la philosophie du FSL a opéré un tournant. En effet, afin de faciliter le pouvoir d'agir des ménages, il est de plus en plus fréquent que les aides financières du FSL puissent être sollicitées directement par les ménages. Les dossiers de demandes sont allégés et instruits selon une approche administrative, avec une orientation vers un dispositif d'accompagnement si besoin.

Par ailleurs, avec la crise de la Covid 19 et la mise en œuvre de fonds d'urgence successifs, force est de constater que les ménages se précarisent et que les difficultés socio-économiques touchent une population dont les plafonds de ressources sont au-delà des plafonds du FSL actuel. Actuellement, le FSL maintien est mobilisable uniquement lorsque l'impayé (loyer ou charge) est constitué. La constitution du dossier, les rendez-vous à honorer, la mobilisation du ménage sont autant de facteurs qui peuvent se révéler être un frein dans le recours au droit, avec un risque de décrochage et de voir la procédure d'expulsion se poursuivre.

Par ailleurs, il a été constaté un élargissement des inéligibilités lié à la non-réévaluation du quotient familial de référence du FSL qui n'a pas évolué depuis 2019. Or, sur la période 2019-2023, l'inflation était de 12,7 % ; sur la même période le RSA augmentait de 13,6 % et le plafond du prêt locatif aidé d'intégration de 9,8 %. Il semble donc nécessaire de prévoir une augmentation du seuil du quotient familial afin de limiter les refus d'aides pour cause de ressources supérieures aux barèmes du FSL (57 % des refus pour l'accès, 26 % pour l'énergie, 35 % pour le maintien), et pour assurer la cohérence entre les différentes politiques publiques menées par la Métropole.

3° - Un dispositif à rénover

Le rapport d'évaluation réalisé dans le cadre des travaux de refonte du FSL met en avant une perception des acteurs du FSL comme un dispositif historiquement connu, mais contraignant administrativement et complexe à suivre.

Le FSL est piloté par la direction de l'habitat et du logement (DHL) ; l'instruction des aides du FSL est territorialisée au niveau des Maisons de la Métropole de Lyon pour les aides au maintien et à l'énergie, mais centralisée à la DHL pour les aides à l'accès. Les subventions du FSL permettant l'accompagnement social lié au logement (ASLL) et la gestion locative adaptée (GLA) sont elles aussi territorialisées pour les premières et centralisées pour les secondes. Cette gestion en partage peut être perçue comme complexe et hétérogène selon les territoires.

Par ailleurs, le FSL est mobilisé en grande partie (80 %) pour les locataires du parc social mais très faiblement pour les occupants du parc privé. Le parc locatif privé ne mobilise que 3,5 % des aides à l'accès.

4° - Les grandes évolutions budgétaires du FSL depuis la prise de compétence métropolitaine

Depuis le transfert du portage du FSL à la Métropole en 2015, le budget afférent a été régulièrement augmenté : de 4 974 700 € en 2016 à 6 205 000 € en 2025, soit une hausse de 25 % entre 2016 et 2025.

Les augmentations des dépenses et des budgets constatées sur le périmètre de la Métropole sont révélatrices de l'augmentation des difficultés financières éprouvées par les ménages, comme indiqué dans les bilans annuels, et traduisent un effort conséquent de la collectivité sur ce fonds. En effet, le budget global du FSL a essentiellement augmenté du fait de la hausse de la participation de la Métropole.

Les contributeurs du FSL sont la Métropole, les bailleurs sociaux, Eau du Grand Lyon - la Régie (contribution par abandons de créances et contribution financière au budget FSL) et les fournisseurs d'énergie. La part de la contribution de la Métropole a augmenté entre 2020 et 2025 en passant de 70 % à 80 % du budget FSL. Les fournisseurs d'énergie et la régie Eau du Grand Lyon - la Régie sont les 2^{èmes} contributeurs au FSL à hauteur de 12 % en 2025, puis les bailleurs sociaux à hauteur de 8 %.

Concernant les bailleurs sociaux, leur contribution actuelle est fixée à 3 € par logement conventionné et par an pour les logements recensés au répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux.

III - Méthode de travail concertée

La proposition de règlement intérieur 2026 du FSL est le fruit d'un travail collaboratif avec les différentes parties prenantes du FSL. Accompagné par un bureau d'étude, il s'appuie sur la réalisation de 18 entretiens avec les partenaires du FSL ainsi que sur la mise en place d'un atelier à visée évaluative et prospective qui a rassemblé plus de 80 professionnels du territoire. Ces travaux qualitatifs, complétés d'une analyse socio-économique des ménages, ont permis de déboucher sur un rapport d'évaluation et des pistes d'évolutions du FSL à court, moyen et long terme. Priorisées par le comité de pilotage du FSL, ces pistes ont été approfondies en groupes de travail :

- un groupe consacré à l'instruction des aides financières qui a rassemblé une représentation d'acteurs (fournisseurs d'énergie, bailleurs sociaux, CAF, services de l'État, services de la Métropole, associations de locataires, associations du secteur de l'habitat) et qui s'est réuni cinq fois,

- un groupe consacré à l'accompagnement composé de la CAF, des services de l'État, des services de la Métropole et des associations de l'insertion par le logement.

L'ensemble des pistes de travail ont été modélisées afin d'évaluer leurs impacts budgétaires.

Un comité technique, regroupant les services de l'État, la CAF, les bailleurs sociaux, les fournisseurs d'énergie, les associations du secteur de l'habitat et les représentants des différentes directions de la Métropole s'est réuni six fois depuis le lancement des travaux. Il a pu approfondir l'ensemble des axes et veiller à leur bonne articulation avec les dispositifs existants.

IV - Nouveau règlement intérieur du FSL

La refonte du FSL a été menée selon six grands principes :

- faire du FSL un outil de prévention et d'innovation,
- développer un outil équitable et de lutte contre le non recours,
- accompagner l'évolution des pratiques professionnelles dans le travail social,
- remettre le ménage au cœur du dispositif et développer son pouvoir d'agir,
- recentrer l'accompagnement social sur les situations les plus complexes,
- simplifier le dispositif et le mettre en cohérence avec d'autres dispositifs via le développement d'outils numériques adaptés.

1° - Principales évolutions par volet du FSL pour 2026

a) - *Élargir les bénéficiaires éligibles aux aides du FSL selon les niveaux de ressources*

Le dépassement du plafond de ressources est la principale cause de rejet d'une demande d'aide du FSL maintien. Le rattrapage de l'inflation dans la détermination des nouveaux plafonds de ressources est une mesure qui permettra à plus de ménages de prétendre au FSL et qui augmentera ainsi sa mobilisation.

Ainsi, il est proposé une augmentation du quotient familial unique à 1 060 € par unité de consommation, sachant que le quotient familial actuel est fixé à 860 € avec possibilité de déplaçonner jusqu'à 1 000 € (déplaçonnement qui, dans les faits, est quasi systématique). La revalorisation proposée du quotient familial revient donc en pratique à une augmentation de 6 %.

b) - *Faciliter le recours aux aides directes du FSL énergie et eau par les ménages*

Un des objectifs de la refonte du FSL est de faciliter le recours des ménages aux aides et de simplifier l'instruction des dossiers. Pour ce faire, un travail de fond sur les modalités de saisine du FSL est en cours. Une des premières étapes est de rendre possible la saisine en direct par les ménages des demandes FSL énergie eau à la double condition suivante :

- le ménage n'a pas fait de demande de FSL énergie au cours des cinq dernières années,
- le montant de la dette est inférieur à 750 €.

Dans ce cas, l'instruction du dossier se fait sans évaluation sociale préalable et par le biais d'un dossier simplifié.

c) - *Harmoniser les aides du FSL énergie et eau*

Dans le règlement intérieur actuel, l'aide liée au FSL énergie et eau est plafonnée à 500 € pour les clients EDF et Engie et 400 € pour les clients des autres fournisseurs. Il est proposé dans le nouveau règlement intérieur de plafonner l'aide à 500 € pour l'ensemble des bénéficiaires, quel que soit leur fournisseur d'énergie.

d) - *Accroître le recours au FSL maintien pour davantage de ménages en difficulté afin de prévenir des expulsions locatives*

La tension sur le marché locatif et la part toujours plus conséquente du loyer dans le budget des ménages ainsi que l'augmentation significative des régularisations de charges locatives, invitent à permettre la mobilisation chaque année du FSL maintien dans la limite du plafond d'aide de 3 000 €.

Ainsi, il est proposé que le nouveau règlement intérieur permette de recourir au FSL maintien annuellement dans la limite, sur une période de 24 mois glissants, d'un plafond d'aides d'un montant de 3 000 €, y compris pour des petites dettes, de manière préventive afin d'éviter l'aggravation des situations.

e) - *Transformer les pratiques d'accompagnement selon les principes du logement d'abord*

Le rôle des accompagnements et du suivi social spécifique est :

- d'assurer un soutien aux ménages, reposant sur une écoute de leur demande, pour accéder à un logement décent et adapté à leur situation,
- de favoriser l'intégration des ménages dans leur nouveau logement mais également dans leur nouvel environnement,
- de favoriser un maintien dans les lieux en cas d'impayé de loyer et/ou de risque d'expulsion,
- d'assurer, en cas de besoin, une médiation entre le bailleur et le ménage.

Afin de développer le pouvoir d'agir des ménages il est proposé de supprimer la mention obligatoire de signature d'un contrat entre le ménage et la structure dans le nouveau règlement intérieur, il constitue seulement un outil à disposition de l'opérateur dans le travail social et peut être établi si la personne en exprime le besoin.

Récapitulatif des principales évolutions du règlement intérieur du FSL :

	FSL 2016-2025	FSL à partir de 2026
quotient familial	860 € - 1000 €	1 060 €
contribution financière des bailleurs sociaux	3 € par logement	5 € par logement
FSL maintien	une aide financière par période glissante de deux ans d'un montant de 2 000 € (3 000 € par dérogation)	deux aides financières par période glissante de deux ans d'un montant total de 3 000 € sur la période
FSL énergie	une demande qui passe par les travailleurs sociaux une aide de 500 € pour les clients EDF et Engie et 400 € pour les clients des autres fournisseurs	une saisine directe par les ménages des demandes FSL énergie eau à condition que le ménage n'ait pas fait de demande au cours des cinq dernières années et que le montant de la dette soit inférieur à 750 €. une aide de 500 € pour les clients de l'ensemble des fournisseurs d'énergie
ASLL	contractualisation obligatoire de l'accompagnement	contractualisation de l'accompagnement si souhait émis par le ménage

2° - Les impacts budgétaires

L'impact budgétaire estimatif de ces modifications correspond à une hausse de 8 % des aides financières aux ménages. Cette hausse des dépenses sera compensée par une hausse des recettes : la contribution des bailleurs, aujourd'hui à 3 €/logement, passe à 5 €/logement à compter de 2026. Ces estimations sont basées sur une analyse des demandes actuelles, sur les caractéristiques de revenus des ménages logeant dans le parc social et en tenant compte de l'impact des évolutions passées du FSL.

Ainsi, l'impact budgétaire des modifications du règlement intérieur est projeté comme suit :

- une hausse de 5 % liée à l'augmentation du quotient familial,
- une hausse de 1,5 % liée à l'ouverture du FSL maintien à une sollicitation annuelle dans la limite d'un plafond inchangé de 3 000 € sur une période glissante de deux ans,
- une hausse de 1,5 % liée à l'harmonisation du plafond du FSL énergie (quel que soit le fournisseur d'énergie) et à la mise en place d'une saisine directe par les ménages, qui pourra avoir comme impact une augmentation du nombre de demandes.

3° - Une gouvernance clarifiée

a) - Le pilotage du FSL

Si le FSL est un dispositif métropolitain, il s'appuie dans sa mise en œuvre sur un socle solide de partenaires. Il est proposé de pérenniser le comité de pilotage créé pour la révision du FSL, avec les partenaires institutionnels, associatifs, énergéticiens et bailleurs. Le comité de pilotage du FSL, présidé par le Vice-Président en charge du logement, est garant de la cohérence du dispositif et de l'équité de traitement des demandes des usagers sur l'ensemble du territoire de la Métropole. Il se réunira au moins une fois par an et sera en charge de valider la mise en œuvre du FSL. Il proposera également les évolutions nécessaires, qui généreront le cas échéant de nouvelles modifications du règlement intérieur, qui seront soumises aux instances métropolitaines.

b) - L'animation du FSL

Le FSL étant un fond multi partenarial, un plan d'animation permet à la fois de mobiliser les services métropolitains et les partenaires. Les cibles sont :

- les agents administratifs et travailleurs sociaux de la Métropole,
- les référents sociaux (bailleurs, centres communaux d'action sociale, associations du champ de l'habitat),
- les prescripteurs (associations de locataires, associations de lutte contre le non-recours, fournisseurs d'énergie).

Le plan d'animation prévoit :

- de donner aux professionnels les outils pour mener à bien leurs missions liées au FSL (accès aux formulaires de demandes, foire aux questions, annuaires des opérateurs...),
- un guide métier visant à harmoniser les pratiques,
- une veille sur les dispositifs d'aide existants pour travailler à leur articulation avec le FSL,
- des formations aux outils internes (IODAS, PUBLIK),
- des informations sur l'actualité du FSL (webinaire FSL énergie, sensibilisation aux bonnes pratiques).

Un bilan de cette animation sera présenté annuellement au comité de pilotage ;

Vu ledit dossier ;

Ouï l'avis de sa commission développement solidaire et action sociale ;

DELIBERE

1° - Approuve le nouveau règlement intérieur du FSL joint au dossier.

2° - Autorise le Président de la Métropole à prendre toute mesure nécessaire à l'exécution de la présente délibération.

Lyon, le 10 septembre 2025.

Le Président,