

*Direction générale de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction*

Lettre-circulaire du 7 juin 2001 relative aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement

NOR : EQUU0110117Y

Références :

Loi n° 98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (art. 30 à 39) ;

Décret n° 99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement.

Pièce jointe : commentaire détaillé du décret du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux et au FLS.

*Le secrétaire d'Etat au logement à Madame et Messieurs les préfets de région (directions régionales de l'équipement) ;
Mesdames et Messieurs les préfets de département (directions départementales de l'équipement).*

Je souhaite attirer votre attention par la présente lettre circulaire sur l'importance de votre action pour la mise en œuvre du droit au logement dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Vous trouverez ci joint un commentaire détaillé exposant à l'intention des agents des services de l'Etat, le détail des dispositifs et des procédures utilisables dans le cadre du PDALPD, qui ont été renforcés par la loi n° 98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et le décret du 22 octobre 1999.

J'attire tout particulièrement votre attention sur le rôle essentiel que vous devez jouer pour animer, avec le président du conseil général, le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Le plan départemental doit être l'outil de droit commun pour le logement des personnes et familles défavorisées, il a en effet vocation à rassembler les dispositifs, les procédures, les partenaires, et les initiatives concourant à la mise en œuvre du droit au logement pour les personnes et familles défavorisées.

Vous veillerez donc à ce que le comité de pilotage du plan départemental soit l'instance de décision et d'animation de l'ensemble des dispositifs de mise en œuvre du droit au logement, et à ce que le plan constitue un dispositif reconnu, s'inscrivant dans la durée, et évalué régulièrement.

A ce titre vous réunirez dans ce comité, les services de l'Etat, les représentants du conseil général, les associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion du logement, et les divers partenaires prévus par le décret du 22 octobre 1999.

Vous attacherez une grande importance à la connaissance et à l'évaluation des besoins des publics défavorisés prioritaires du PDALPD, et vous veillerez notamment à bien prendre en compte les besoins en habitat des gens du voyage en voie de sédentarisation, les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage prévus par la loi du 5 juillet 2000 ne concernant que les besoins des gens du voyage itinérants. Vous attacherez également une attention particulière à la prise en compte des besoins d'hébergement ou de relogement des habitants de logements déclarés insalubres, sachant que le législateur a souhaité par l'importante réforme de la procédure d'insalubrité introduite par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, intensifier la lutte contre les conditions de logement indignes.

Les bilans récents de la mise en œuvre des dispositifs de la loi contre les exclusions ont mis en évidence un manque d'articulation entre les dispositifs nouveaux de prévention des expulsions locatives et les interventions du fonds de solidarité pour le logement.

Vous serez attentif à remédier à cette insuffisance, afin que le FSL puisse contribuer efficacement à l'allègement de la dette des personnes en situation de contentieux locatif, ainsi qu'au financement des enquêtes sociales auprès de ces personnes et familles.

Je vous rappelle en outre que la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, contient des dispositions qui ouvrent les interventions du fonds de solidarité du FSL dans les copropriétés, créent l'obligation de délivrer un logement décent, et réforment l'ANAH, notamment pour développer ses interventions à caractère social. Vous prendrez en compte ces nouvelles dispositions.

Enfin, les bilans annuels d'activité des fonds de solidarité font apparaître une certaine difficulté à utiliser les ressources financières nouvelles qui leur ont été attribuées pour mettre en œuvre les dispositifs de la loi contre les exclusions.

Vous veillerez donc tout particulièrement à ce que le fonds de solidarité développe ses interventions en direction de tous les publics en situation d'exclusion du logement, et à un niveau approprié, afin d'éviter, sauf motif légitime, la constitution d'une trésorerie inemployée.

Pour le ministre et par délégation :

Commentaire détaillé du décret n° 99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement

**SOMMAIRE
PRÉSENTATION GÉNÉRALE
RÉSUMÉ DES PRINCIPALES DISPOSITIONS
Le plan départemental d'action pour le logement
des personnes défavorisées**

1. L'objet du plan (art. 1^{er} du décret du 22 octobre 1999)
2. L'établissement du plan (art. 2 à 4 du décret du 22 octobre 1999)
3. Le contenu du plan (art. 5 du décret du 22 octobre 1999)
4. Les besoins (1 et 2 de l'article 5 du décret du 22 octobre 1999)
 - 4.1. L'analyse des besoins
 - 4.2. La connaissance des personnes et des familles prioritaires pour les interventions des dispositifs du plan
 - 4.3. Les publics du plan
 - 4.4. Le rôle des instances locales dans la connaissance des besoins
5. La définition des objectifs (3 de l'article 5 du décret du 22 octobre 1999)
6. Les mesures permettant d'atteindre ces objectifs (4. de l'article 5 du décret du 22 octobre 1999)
 - 6.1. La mise en œuvre de l'accord collectif départemental
 - 6.2. La création de dispositifs de recherche ou d'aide à la recherche de logements adaptés aux besoins des personnes et familles en difficulté et la mobilisation d'une offre supplémentaire de logements dans le parc existant
 - 6.3. La création d'une offre nouvelle
 - 6.4. Les mesures fiscales
 - 6.5. Le rôle des missions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
7. La territorialisation des actions du plan
8. La coordination des différents dispositifs
9. La mise en œuvre du plan (art. 6 du décret du 22 octobre 1999)
10. Le rôle du comité de pilotage et le suivi animation du plan (art. 7 du décret du 22 octobre 1999)
11. Le bilan et l'évaluation du plan (art. 8 et 9 du décret du 22 octobre 1999)
12. La révision du plan (art. 10 du décret du 22 octobre 1999)
13. Les dispositions particulières à la région Ile-de-France (art. 11 du décret du 22 octobre 1999)
14. Les dispositions transitoires concernant les plans en cours de validité

Les aides du fonds de solidarité pour le logement

15. La place du FSL dans le plan (art. 12 du décret du 22 octobre 1999)
16. Le règlement intérieur du FSL (art. 13 du décret du 22 octobre 1999)
17. La confidentialité des dossiers (art. 13 du décret du 22 octobre 1999)
18. L'adresse du FSL (art. 14 du décret du 22 octobre 1999)
19. Les diverses aides du FSL
20. Les aides à l'accès (art. 15 du décret du 22 octobre 1999)
 - 20.1. Le cautionnement
 - 20.2. L'aide au paiement du dépôt de garantie
 - 20.3. Les dettes locatives afférentes à un précédent logement
21. Les aides au maintien (art. 16 du décret du 22 octobre 1999)
 - 21.1. Le règlement des dettes de loyer
 - 21.2. Le cautionnement en cours de bail
22. La généralisation des aides à l'accès et au maintien à toutes les situations de logement (art. 17 du décret du 22 octobre 1999)
23. Les aides aux copropriétaires en difficulté (art. 18 du décret du 22 octobre 1999)
24. Les modalités des prêts et cautionnements
 - 24.1. Le prêt
 - 24.2. Le cautionnement
25. Les critères d'éligibilité des aides (art. 20 du décret du 22 octobre 1999)
 - 25.1. Le principe d'égalité de traitement et les critères d'éligibilité aux aides

- 25-2. La définition des ressources prises en compte
- 26. L'exigence d'un logement salubre (I de l'article 21 du décret du 22 octobre 1999)
- 27. L'adéquation entre les ressources du demandeur et le loyer et les charges (II de l'article 21 du décret du 22 octobre 1999)
- 28. Les solutions alternatives (III de l'article 21 du décret du 22 octobre 1999)
- 29. La condition de l'abandon partiel de créance (IV de l'article 21 du décret du 22 octobre 1999)
- 30. L'illégalité de certaines conditions (art. 22 du décret du 22 octobre 1999)
 - 30.1. La clause de résidence préalable dans le département
 - 30.2. La contribution du bailleur au FSL
 - 30.3. La participation des demandeurs aux frais de dossier et d'instruction
- 31. Le versement en tiers payant des aides à la personne
- 32. Le rôle des fonds locaux et fonds associatifs (art. 23 du décret du 22 octobre 1999)
- 33. La saisine du FSL (art. 24 du décret du 22 octobre 1999)
- 34. Les délais, l'instruction et la motivation des décisions (art. 25 et 26 du 22 octobre 1999)
- 35. L'articulation du FSL avec la SDAPL ou les organismes payeurs de l'allocation de logement
- 36. L'articulation du FSL avec la commission de surendettement des particuliers
- 37. L'articulation du FSL avec l'ensemble des dispositifs de lutte contre l'exclusion
 - 37.1. Dans le cadre des CASU
 - 37.2. Avec les autres dispositifs d'aide à l'accès ou maintien dans le logement
- 38. Les autres interventions du FSL
- 39. L'accompagnement social lié au logement (art. 27 du décret du 22 octobre 1999)
 - 39.1. Le champ des mesures
 - 39.2. Les différentes modalités de l'accompagnement social
 - 39.3. La prescription des mesures d'accompagnement social
 - 39.4. Les prestataires des mesures d'accompagnement social et les conventions d'accompagnement social
 - 39.5. L'évaluation de l'accompagnement social
- 40. Les garanties financières accordées aux associations (art. 28 du décret du 22 octobre 1999)

L'administration du FSL par un groupement d'intérêt public

- 41. L'administration du FSL : groupement d'intérêt public ou comité directeur
- 42. L'objet social du groupement (art. 29 du décret du 22 octobre 1999)
- 43. La convention constitutive type du groupement (art. 29 du décret du 22 octobre 1999)
- 44. Les membres du groupement (art. 7, 8 et 9 de la convention type)
- 45. La durée du groupement
- 46. Le contrôle du groupement (art. 30 du décret du 22 octobre 1999)
- 47. Les apports au groupement (art. 11 de la convention type)
- 48. Les moyens en personnel du groupement (art. 34 du décret du 22 octobre 1999 et articles 13 et 14 de la convention type)
- 49. La représentation des membres au sein du groupement (art. 15 de la convention type)
- 50. L'assemblée générale du groupement (art. 16 à 20 de la convention type)
- 51. Le conseil d'administration du groupement (art. 21 à 28 de la convention type)
- 52. Les attributions du conseil d'administration (art. 29 et 30 de la convention type)
- 53. Les attributions que le conseil d'administration peut déléguer (art. 31 de la convention type)
- 54. Le directeur du groupement
- 55. La nature de la comptabilité et de la gestion du groupement
 - 55.1. Le cas du groupement ayant adopté la comptabilité et la gestion publiques (art. 36 et 37 du décret du 22 octobre 1999)
 - 55.2. Le cas du groupement ayant adopté la comptabilité et la gestion privées (art. 38 du décret du 22 octobre 1999)
 - 55.3. Les documents types comptables et budgétaires
- 56. Le dépôt des fonds du groupement auprès du Trésor (art. 39 du décret du 22 octobre 1999)
- 57. L'interdiction d'emprunter (art. 35 du décret du 22 octobre 1999)
- 58. Les contrats du groupement (art. 40 du décret du 22 octobre 1999)
- 59. Le groupement agissant comme mandataire du plan (art. 29 du décret du 22 octobre 1999)
- 60. La prorogation du terme du groupement
 - 60.1. Les formalités et l'effet de la prorogation (art. 41 du décret du 22 octobre 1999)
 - 60.2. Les conséquences financières de la prorogation (art. 41 de la convention type)
- 61. La fin du groupement
 - 61.1. La liquidation du groupement (art. 42 et 43 du décret du 22 octobre 1999)
 - 61.2. Les conséquences financières de la liquidation (art. 43 alinéa 4 de la convention type)

L'administration du FSL par un comité directeur

62. Les principes régissant l'administration du FSL non constitué en groupement d'intérêt public
63. La composition du comité directeur (art. 45 du décret du 22 octobre 1999)
64. Les attributions du comité directeur (art. 46 du décret du 22 octobre 1999)
65. Les attributions que le comité directeur peut déléguer (art. 47 du décret du 22 octobre 1999)
66. La comptabilité du FSL (art. 48 du décret du 22 octobre 1999)
67. Le gestionnaire comptable et financier (art. 49 du décret du 22 octobre 1999)
68. La mission du gestionnaire comptable et financier (art. 52 du décret du 22 octobre 1999)
69. Le dépôt des fonds du FSL auprès du Trésor (art. 50 du décret du 22 octobre 1999)
70. Les contrats du FSL (art. 51 du décret du 22 octobre 1999)

Les fonds locaux et les fonds associatifs

71. Les fonds locaux (art. 53 du décret du 22 octobre 1999)
72. Les fonds associatifs (art. 54 du décret du 22 octobre 1999)

Le contentieux du FSL

73. Les juridictions compétentes
74. L'intervenant
75. La représentation

PRÉSENTATION GÉNÉRALE RÉSUMÉ DES PRINCIPALES DISPOSITIONS

Les dispositions de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, modifiée par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, ainsi que celles du décret du 22 octobre 1999 pris pour leur application, constituent un cadre renouvelé d'intervention du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et du fonds de solidarité pour le logement.

Les axes forts et les apports principaux du décret du 22 octobre 1999 sont les suivants :

Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, lieu de convergence et d'initiative pour la mise en œuvre du droit au logement.

Le décret affirme le rôle essentiel du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, comme lieu de convergence de l'ensemble des actions en faveur du logement des personnes défavorisées.

Le plan départemental d'action analyse les situations et les besoins de logement des personnes défavorisées, met en place les dispositifs d'accès et de maintien dans un logement adapté, décent et indépendant, de production d'offre, et plus généralement, articule les divers dispositifs départementaux, notamment d'accompagnement social.

La désignation des partenaires du plan départemental et son animation

Un comité de pilotage du plan départemental instance de décision et d'animation de l'ensemble des dispositifs de mise en œuvre du droit au logement doit être mis en place.

C'est une structure souple, dont la composition n'est pas totalement déterminée par le décret. Elle doit traduire la diversité des partenaires et des enjeux locaux. Les associations œuvrant en faveur du logement des personnes défavorisées et/ou celles de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement en font nécessairement partie.

Le plan départemental est établi pour une durée minimale de trois ans, mais la procédure de révision du plan départemental est organisée pour permettre son adaptation dans de bonnes conditions.

Le plan doit constituer un dispositif continu, sans interruption, évalué en temps utile, afin qu'un nouveau plan puisse être arrêté au plus tard au terme du plan en cours.

La loi et le décret rendent obligatoires la constitution d'instances locales du plan, dont les compétences comportent au moins l'identification des besoins, tout au long de la durée du plan.

Ces instances locales peuvent être les conférences intercommunales créées pour traiter des politiques d'attribution de logements locatifs sociaux.

Les publics défavorisés prioritaires du PDALPD

Les familles et les personnes défavorisées qui devront être considérées comme prioritaires, pour bénéficier des dispositifs du plan départemental, sont bien entendu celles sans aucun logement, menacées d'expulsion ou logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune, des copropriétés dégradées, mais également celles qui rencontrent ou sont susceptibles de connaître des difficultés de logement en raison de difficultés financières ou du cumul de difficultés financières et sociales.

Les familles monoparentales à faibles revenus, les femmes victimes de violence, en situation de rupture conjugale (violences conjugales), les jeunes en situation de précarité, certaines personnes et familles immigrées, les habitants des logements déclarés insalubres font partie des publics spécifiques pour lesquels les dispositifs du PDALPD devront être

mobilisés afin de leur procurer une solution de logement adaptée, en vous appuyant sur vos correspondants (Secrétariat d'Etat aux droits des femmes, CILPI, CLLAJ, UFJT,...).

Les besoins en habitat des gens du voyage en voie de sédentarisation seront pris en compte par le plan départemental, qui devra rechercher, pour satisfaire leurs besoins, des formes d'habitat adaptées à leurs modes de vie, le schéma départemental d'implantation des aires d'accueil des gens du voyage devant être pour l'essentiel consacré aux besoins des gens du voyage non sédentaires.

Le plan doit également se fixer l'objectif de parvenir à procurer un logement de droit commun à la grande majorité des personnes et familles dont le statut est temporaire ou précaire (logement d'urgence, hôtel social, résidence sociale, CHRS,...) et articuler les dispositifs destinés à traiter les situations d'urgence avec la recherche de solutions pérennes.

La prévention des expulsions locatives

La loi contre les exclusions a accordé une importance particulière à l'amélioration du dispositif de prévention des expulsions locatives. Les dispositifs du PDALPD ont un rôle important à jouer pour faire prévaloir une logique de connaissance et de prévention des difficultés des locataires en situation d'impayés pouvant conduire à une procédure d'expulsion.

Les dispositions nécessaires devront être prises pour réaliser les enquêtes sociales prévues par le dispositif de prévention des expulsions, les communiquer au juge, organiser la saisine en urgence du fonds de solidarité pour le logement et de la SDAPL, afin de maintenir du début à la fin du contentieux locatif, une action efficace de prévention. Le FSL peut financer ces enquêtes sociales (2^e alinéa de l'art. 27 du décret voir infra).

Le fonds de solidarité pour le logement, outil du plan départemental

Le fonds de solidarité pour le logement constitue le dispositif financier principal du plan départemental, pour l'accès à un logement, le maintien dans le logement, et l'accompagnement social des familles et personnes concernées.

La généralisation des interventions du FSL

L'utilisation du fonds de solidarité ne doit pas être restreinte, comme cela avait pu quelquefois être le cas, aux seules situations de logement locatif de droit commun. Le fonds de solidarité est fondé à intervenir dans toutes les situations de logement (logements foyers, hôtels meublés, résidences sociales,...) au bénéfice des locataires et des sous-locataires, dès lors qu'ils rencontrent des difficultés.

Le FSL est fondé également à intervenir au bénéfice des propriétaires occupants en difficulté dans les copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une OPAH copropriété.

La possibilité de saisine directe du FSL, l'obligation de statuer sur toute demande dans un délai de deux mois, la notification de toutes les décisions du fonds de solidarité et la motivation des refus doivent garantir une meilleure prise en compte des demandes des personnes défavorisées.

La loi et le décret consacrent le caractère obligatoire de certaines aides du fonds de solidarité, au sens où le plan ne peut les exclure, mais doit en prévoir les modalités d'attribution. Ainsi, le cautionnement ou garantie, au bénéfice d'un bailleur ou d'une association, du paiement du loyer et des charges en cas de défaillance du locataire ou du sous-locataire est une aide obligatoire, qui était à ce jour peu pratiquée par certains FSL. Ces aides doivent pouvoir être attribuées à tous les publics en situation d'exclusion du logement, sans écarter des situations particulières, et en prenant uniquement en compte (selon les termes mêmes de la loi contre les exclusions) le niveau des ressources de ces personnes et familles, ainsi que l'importance et la nature des difficultés qu'elles rencontrent, et en particulier sans considération de l'appartenance de leur logement au parc locatif public, ou au parc locatif privé, ou de leur origine géographique.

Sur la base du respect de ces deux principes de généralité, des interventions du fonds de solidarité, et d'accès ouvert, le décret laisse au plan départemental d'importantes possibilités d'adaptation aux situations locales, notamment concernant les critères d'éligibilité et les montants d'aide attribués.

L'organisation du fonds de solidarité pour le logement

Les modalités d'organisation du fonds de solidarité sont précisées par le décret selon les deux possibilités prévues par la loi, la constitution d'un groupement d'intérêt public, doté de la personnalité morale, ou bien la constitution d'un comité directeur du fonds de solidarité pour le logement. Les attributions du conseil d'administration du GIP, ou bien du comité directeur, sont comparables, et comportent toutes les compétences d'administration et de gestion du fonds. Elles sont distinctes de celles du comité de pilotage du plan départemental.

Le GIP dispose en outre de la possibilité de mettre en œuvre, en tant que mandataire, d'autres actions du plan départemental. Le décret précise également les modalités de gestion comptable et financière du fonds de solidarité, et notamment le contenu de la convention de gestion devant obligatoirement être conclue entre le gestionnaire comptable et financier et le plan départemental.

Les dispositions nouvelles introduites par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains modifie les interventions du fonds de solidarité dans les copropriétés, puisqu'elle en a défini le caractère obligatoire pour aider les propriétaires occupants à s'acquitter des charges collectives, si leur logement est situé dans un plan de sauvegarde.

Cette disposition est nouvelle, l'intervention du fonds de solidarité étant jusqu'alors facultative dans les copropriétés. L'article 18 du décret du 22 octobre 1999 relatif à l'intervention du fonds de solidarité dans les copropriétés sera modifié en conséquence par l'un des décrets d'application de la loi SRU.

La loi réforme profondément la lutte contre l'insalubrité et le péril en simplifiant la procédure rendue plus opératoire tout en renforçant les droits des occupants de logements frappés d'un arrêté d'insalubrité. La loi prévoit la transmission de l'arrêté d'insalubrité aux gestionnaires du FSL du département, ce qui devrait permettre de décourager l'activité de marchands de sommeil.

Elle précise les droits des occupants en matière de relogement, ce qui doit conduire le plan départemental à intégrer la problématique de l'insalubrité dans l'évaluation des besoins dans la mesure où l'habitat insalubre est une forme d'exclusion en matière de logement.

La loi SRU contient également des dispositions relatives à l'obligation du bailleur de délivrer un logement décent : la mise en conformité du logement aux normes de décence peut être demandée par le locataire, et imposée par le juge, qui a la faculté de réduire le loyer en cas de non exécution des travaux. Les caractéristiques du logement décent seront précisées par décret.

Dans les logements déclarés insalubres, ou qui s'avèreraient non décents, l'aide à l'accès au logement est refusée.

Le commentaire détaillé ci-dessous a été rédigé en suivant le plan du décret du 22 octobre 1999, dont chacun des articles a été rappelé en tête des commentaires s'y rapportant.

LE PLAN DÉPARTEMENTAL D'ACTION POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

1. L'objet du plan (art. 1^{er} du décret du 22 octobre 1999)

Article 1^{er}. - Dans chaque département, les mesures qui doivent permettre d'aider les personnes et familles à accéder à un logement décent et indépendant ou à s'y maintenir, alors qu'elles éprouvent des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, font l'objet d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

2. L'établissement du plan (art. 2 à 4 du décret du 22 octobre 1999)

Article 2. - Le préfet et le président du conseil général sont chargés d'élaborer le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Sont associés à l'élaboration du plan les collectivités territoriales, les groupements de collectivités et les personnes morales concernées, qui en auront fait la demande au préfet et au président du conseil général au moins trois mois avant le terme du plan en cours, ainsi que celles et ceux que le préfet et le président du conseil général auront désignés. Ces personnes morales sont notamment les associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, les caisses d'allocations familiales, les caisses de mutualité sociale agricole, les bailleurs sociaux, les bailleurs privés, les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, les institutions gestionnaires du régime d'assurance chômage prévues par le code du travail.

Le préfet et le président du conseil général fixent les modalités de cette association qui peut s'exercer par voie de représentation des différentes catégories de personnes morales concernées au sens du 2^e alinéa ci-dessus.

Article 3. - Le préfet et le président du conseil général soumettent, pour avis, le projet de plan :

- 1. Au conseil départemental de l'habitat ;*
- 2. Au conseil départemental d'insertion ou, dans les départements d'outre-mer, à l'agence d'insertion ;*
- 3. En région Ile-de-France, à la section de la conférence régionale du logement social mentionnée à l'article 11.*

Ces avis sont rendus dans le délai d'un mois.

Au vu de ces avis, le préfet et le président du conseil général arrêtent le nouveau plan. Il est publié par le préfet au recueil des actes administratifs de la préfecture et par le président du conseil général au recueil des actes administratifs du département.

Article 4. - Le nouveau plan doit être arrêté au plus tard au terme du plan en cours. A défaut, la durée de validité de ce dernier est prorogée jusqu'à ce que soit arrêté le nouveau plan et au plus pour une durée de six mois.

S'il n'a pas été arrêté à l'expiration du plan prorogé, le nouveau plan est arrêté par décision conjointe des ministres chargés du logement, des affaires sociales et des collectivités territoriales. Il est publié par le préfet au recueil des actes administratifs de la préfecture.

Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées est placé sous l'autorité du préfet et du président du conseil général.

La loi, sans changement sur ce point par rapport à 1990, ouvre un droit très large aux collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi qu'à toutes les personnes morales concernées, à être associées à l'élaboration du plan.

A la différence des dispositions maintenant abrogées du décret du 7 septembre 1990, il n'est pas prévu formellement qu'une commission chargée d'élaborer le plan soit constituée, ce qui ne l'exclut pas, et le décret laisse une plus grande latitude pour définir les modalités d'association des divers partenaires. Elles pourront prendre des formes adaptées à la nature des travaux particuliers d'élaboration qui seront engagés, et le cas échéant s'appuyer sur des instances existantes (conseil départemental de l'habitat), sur des groupes de travail spécifiques.

Le décret du 22 octobre 1999 prévoit que les collectivités territoriales, les groupements de collectivités et les autres personnes morales concernées peuvent demander d'être associées à l'élaboration du plan. Dans beaucoup de départements, le nombre élevé de tous ces partenaires qui chacun pourrait souhaiter être associé à l'élaboration du plan, pourrait conduire à une impossibilité de fonctionnement. C'est pourquoi cette association pourra s'exercer par voie de représentation de ces collectivités et de ces autres personnes morales.

Des personnes morales qui n'auraient pas demandé d'être associées et dont la présence serait jugée nécessaire, notamment celles énumérées au 2^e alinéa de l'article 2 du décret du 22 octobre 1999, pourront être désignées.

Des mesures de publicité suffisantes seront prises afin de porter à la connaissance des partenaires politiques, administratifs et sociaux du département, l'élaboration prochaine d'un nouveau plan, et les modalités selon lesquelles ils ont la possibilité d'y être associés.

La demande de partenaires nouveaux, en particulier les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, qui ont été explicitement ajoutées par la loi à la liste des partenaires associés pour l'élaboration du plan, devra tout particulièrement être prise en compte.

A cet égard, le décret n° 99-236 du 24 mars 1999 relatif à la composition du Conseil national de l'habitat et des conseils départementaux de l'habitat et modifiant le code de la construction et de l'habitation, a modifié la composition de ces instances, au sein desquelles sont désormais présents des représentants des associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement. Les différents modes d'intervention de ces associations, dans le domaine de l'insertion par le logement et / ou de la défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, seront appréciés pour désigner les plus qualifiées d'entre elles.

3. Le contenu du plan (art. 5 du décret du 22 octobre 1999)

Article 5. - Le plan comporte :

- 1. Une analyse des besoins des personnes et familles mentionnées à l'article 1^{er} en distinguant les situations de celles qui éprouvent des difficultés financières et les situations de celles qui éprouvent un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale ;*
- 2. Une évaluation du nombre de ces personnes et familles ;*
- 3. Les objectifs à atteindre pour assurer à ces personnes et familles la disposition durable d'un logement décent et indépendant, déterminés par bassin d'habitat ;*
- 4. Les mesures permettant d'atteindre ces objectifs, notamment par la création de dispositifs de recherche ou d'aide à la recherche de logements adaptés aux besoins des personnes et familles mentionnées à l'article 1^{er}, par la centralisation de leurs demandes de logement, par la création ou la mobilisation d'une offre supplémentaire de logements, par la mise en place d'aides financières et, lorsque les difficultés d'insertion sociale les rendent nécessaires, par des mesures d'accompagnement social spécifiques ;*
- 5. Les conditions dans lesquelles une priorité est accordée aux personnes et familles sans aucun logement, ou menacées d'expulsion sans relogement, ou logées dans des taudis ou des habitations insalubres, précaires ou de fortune, ou hébergées ou logées temporairement, ainsi qu'à celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés ;*
- 6. Les dispositions prévues au chapitre 2 du présent décret en ce qui concerne le fonds de solidarité pour le logement, notamment celles relatives à ses aides et à son administration, son règlement intérieur, la désignation de son gestionnaire comptable et financier ou l'indication qu'il sera constitué un groupement d'intérêt public, les conditions dans lesquelles il est rendu compte par écrit au moins trimestriellement au comité de pilotage du plan et, le cas échéant, la liste des fonds locaux et associations habilités à octroyer ses aides ;*
- 7. En tant que de besoin, les dispositions du plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri prévu à l'article 21 de la loi du 21 juillet 1994 susvisée ;*
- 8. La composition du comité de pilotage du plan ;*
- 9. La désignation des instances locales auxquelles est confiée, pour la durée du plan, la mission d'identifier les besoins des personnes et familles mentionnées à l'article 1^{er}, et la délimitation de leur périmètre. Ces instances locales peuvent être les conférences intercommunales créées en application de l'article L. 441-1-4 du code de la construction et de l'habitation ;*
- 10. En tant que de besoin, les actions du plan dont la mise en œuvre est confiée à ces instances locales ;*
- 11. Les modalités d'information de la commission d'examen des situations de surendettement des particuliers ;*
- 12. La durée de validité du plan, qui ne peut être inférieure à trois ans.*

4. Les besoins (1 et 2 de l'article 5 du décret du 22 octobre 1999)

4.1. L'analyse des besoins

Le bilan évaluatif de la loi du 31 mai 1990 a mis en évidence la faiblesse de la connaissance par les plans des situations des publics et des personnes prioritaires auprès desquelles ils se devaient d'intervenir. La critique généralement formulée a été le constat que cette connaissance était par trop liée aux dispositifs mêmes que les plans avaient mis en place, laissant ainsi se développer un effet de filière, les publics prioritaires n'étant connus qu'au travers des dispositifs sollicités. En effet, une telle dérive a eu pour conséquence de mettre l'accent sur certaines situations ou d'ignorer d'autres situations d'exclusion du logement qui ne sont pas toujours associées à une demande de logement social.

Dans le même temps, les plans ont fait le constat d'une aggravation des situations de précarité. Ces dernières se révèlent cependant difficiles à appréhender car une seule définition en « nombre de familles et personnes prioritaires » n'est pas suffisante compte tenu de l'évolution des situations individuelles. Il s'avère donc nécessaire d'appréhender le « flux ».

Des actions de repérage des situations d'insalubrité ou de copropriétés dégradées peuvent être engagées dans le cadre du plan, sachant que ces logements constituent de fait le lieu d'accueil privilégié des populations fragiles et captives.

Deux dispositions importantes du décret du 22 octobre 1999 prennent la mesure de la difficulté de cette connaissance et s'efforcent d'y apporter une solution.

D'une part, le plan comporte obligatoirement une analyse qualitative et quantitative des besoins, en distinguant la situation des personnes et familles en difficultés financières, et la situation de celles qui cumulent les difficultés financières et d'insertion sociale (1 et 2 de l'article 5 du décret du 22 octobre 1999). D'autre part, le plan doit désigner les instances locales chargées d'identifier les besoins (9 de l'art. 5).

4.2. La connaissance des personnes et des familles prioritaires pour les interventions des dispositifs du plan

Les personnes et les familles dont les ressources sont inadaptées, dont les conditions d'existence ne leur permettent pas l'accès à un logement décent, celles qui sont menacées d'expulsion ou logées dans des taudis, des habitations insalubres, celles qui ont des difficultés financières ou cumulent des difficultés financières et des difficultés d'insertion sociale, sont désignées comme prioritaires pour les interventions du plan par la loi du 31 mai 1990 modifiée par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Le décret du 22 octobre 1999 ajoute à cette énumération les personnes hébergées ou logées temporairement (5 de l'art. 5).

Sont visées par cette disposition les personnes et les familles prises en charge dans les différents dispositifs d'hébergement, mais aussi celles logées en résidences sociales, qui ont également vocation, en règle générale, à accéder à un logement de droit commun.

La DGUHC a réalisé en 1998-1999 un Guide « Connaître les exclusions du logement ». Cet ouvrage est destiné à aider à conduire la démarche nécessaire d'évaluation des besoins. La capitalisation des outils méthodologiques, des démarches de connaissance de tous les départements se fera progressivement pour rendre efficace l'analyse des besoins.

Une fois initialisée, cette démarche devra conserver un caractère permanent afin que les responsables du plan connaissent l'évolution de la situation des personnes et familles visées par le plan, et ne se limitent pas uniquement au constat de cette situation à la date d'entrée en vigueur du plan.

4.3. Les publics du plan

Sans stigmatiser des catégories entières de population, le constat est souvent fait que les jeunes, les personnes immigrées, les familles monoparentales, les gens du voyage comptent une proportion non négligeable d'entre eux qui est particulièrement fragilisée.

Les besoins de ces personnes devront être pris en compte. A ce titre, la circulaire du 8 mars 2000 relative à l'accès au logement des femmes en grande difficulté, signée par la secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle et par le secrétaire d'Etat au logement, met l'accent sur le rôle au sein du plan départemental, des déléguées régionales et des chargées de mission départementales aux droits des femmes, pour la connaissance des besoins des femmes victimes de violences. Pour les jeunes, la connaissance des besoins s'appuiera sur les réseaux des missions locales, des permanences d'accueil d'information et d'orientation (PAIO) et des comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ).

Les correspondants départementaux du délégué général de la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) et les délégations régionales du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FASTIF) pourront apporter leur contribution à la connaissance des besoins des populations immigrées.

A cet égard, le plan devra se préoccuper du relogement dans le parc de droit commun de certains résidents vivant dans des foyers faisant l'objet de restructuration ou de démolition dans le cadre du plan quinquennal de traitement des foyers de travailleurs migrants.

Les besoins en habitat des gens du voyage en voie de sédentarisation seront pris en compte. Ils concernent bien souvent des formes d'habitat dit « adapté » tenant compte des mode de vie de ces populations. Pour connaître ces besoins, des études spécifiques pourront être menées dans le cadre de l'évaluation qualitative et quantitative des besoins en logement des publics du plan et les éléments éventuellement contenus dans les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage sur la situation des gens du voyage en voie de sédentarisation pourront aussi être utilisés.

4.4. Le rôle des instances locales dans la connaissance des besoins

La connaissance fine et approfondie de la situation des personnes en difficulté, de l'évolution de leurs situations et des problèmes spécifiques qu'elles rencontrent, ne peut être réalisée que par les instances locales.

Une analyse des besoins, préalable au futur plan étant nécessaire, les instances locales devront être désignées en amont de la procédure d'élaboration du plan.

Ces instances locales doivent être caractérisées par un périmètre de compétence et une structure partenariale :
Un périmètre de compétence :

Ces instances locales peuvent être les conférences intercommunales créées par les communes constituant les bassins d'habitat qui auront été délimités en application des dispositions de la loi relatives à la réforme du régime des attributions de logements locatifs sociaux.

Il serait souhaitable d'adopter cette disposition proposée par la loi, d'autant plus que les conférences intercommunales jouent un rôle important dans la mise en application de l'accord collectif départemental avec les bailleurs sociaux.

Une structure partenariale :

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions suggère de choisir les conférences intercommunales du logement créées dans le cadre de la réforme des attributions, comme instances locales du plan départemental. Cela est d'autant plus pertinent que la loi SRU complète leur composition par une représentation du Conseil général, ainsi que des structures intercommunales éventuellement compétentes.

Plus généralement, la connaissance des besoins doit être une connaissance partagée par tous les partenaires du plan et doit conduire à fixer des objectifs. Les instances locales devront s'appuyer sur la dynamique partenariale existante au niveau local (programmes locaux de l'habitat, instances locales *ad hoc*, structures de coopération intercommunale dotées de la compétence logement, communautés d'agglomération créées par la loi du 12 juillet 1999).

5. La définition des objectifs (3 de l'art. 5 du décret du 22 octobre 1999)

Les objectifs du plan doivent être la traduction des objectifs généraux visant à mettre en œuvre le droit au logement, tels qu'ils ont été renforcés par la loi contre les exclusions :

- connaître toutes les situations d'exclusion du logement ;
- prendre en compte les situations d'insalubrité ;
- développer et mobiliser une offre de logement qui réponde aux besoins des personnes et familles concernées ;
- assurer en amont et en aval la coordination du fonds de solidarité avec les dispositifs de recherche et de mise à disposition d'offre ;
- prendre en compte par des moyens adaptés les situations d'exclusion du logement, des familles et personnes qui cumulent les difficultés économiques et sociales, afin qu'elles bénéficient d'une véritable priorité ;
- développer et renforcer l'accompagnement social, lorsqu'il est nécessaire, et particulièrement pour les personnes et familles en situation de cumul de difficultés.

La définition des objectifs du plan devra s'appuyer sur les études d'évaluation quantitative et qualitative des besoins, sur la connaissance des situations d'exclusion du logement et des problèmes particuliers existant dans votre département.

6. Les mesures permettant d'atteindre ces objectifs (4 de l'art. 5 du décret du 22 octobre 1999)

6.1. La mise en œuvre de l'accord collectif départemental

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions établit un lien fort entre l'accord collectif départemental et le plan. L'accord collectif participe à la réalisation de certains objectifs du plan à l'égard des bailleurs sociaux (HLM et SEM). Il permet en effet de répondre aux besoins des publics prioritaires définis par le plan, dans la mesure où il définit pour chaque organisme un engagement annuel quantifié d'attribution des logements aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales et visées dans le plan (art. L. 441-1-2 du code de la construction et de l'habitation).

L'accord collectif doit trouver sa légitimité et sa pertinence dans l'analyse des besoins en logements des personnes défavorisées, que le plan doit faire réaliser obligatoirement par les instances locales prévues par la loi contre les exclusions.

Pour que le plan puisse mesurer efficacement la réalisation de ses objectifs, les informations relatives à la mise en œuvre de l'accord collectif départemental, dont le contenu est prévu à l'article L. 441-2-5 du code de la construction et de l'habitation, seront portées à la connaissance du comité de pilotage du plan et des instances locales.

6.2. La création de dispositifs de recherche ou d'aide à la recherche de logements adaptés aux besoins des personnes et familles en difficulté et la mobilisation d'une offre supplémentaire de logements dans le parc existant

Le plan doit se doter de moyens permettant de proposer une offre adaptée aux personnes et familles prioritaires du plan (relogement notamment des occupants d'habitat insalubre), par création d'une offre nouvelle, ou par la mobilisation d'une offre existante dans le parc public et le parc privé. L'importance de ces deux parcs pour le logement des personnes défavorisées, le rythme des relocations dans ces parcs, la situation des marchés du logement devront être analysés de manière à mettre en place les dispositifs ou moyens les plus efficaces pour augmenter l'offre destinée aux personnes et familles prioritaires du plan.

Les dispositifs de recherche ou d'aide à la recherche de logements peuvent reposer sur une intervention des organismes d'insertion par le logement (agences immobilières à vocation sociale, ateliers de recherche de logement, bureaux d'accès au logement) devant s'inscrire dans le cadre d'un cahier des charges défini en application du plan départemental.

A cet égard, les logements mobilisés par ces différentes structures peuvent ouvrir droit à l'aide forfaitaire à la médiation locative (AML) dans les conditions prévues par la circulaire n° 98-105 du 20 novembre 1998 relative aux conditions d'attribution de l'aide forfaitaire par logement aux associations, centres communaux et intercommunaux d'action sociale, autres organismes à but non lucratif et unions d'économie sociale, prévue au chapitre III du titre II du livre VI du code de la construction et de l'habitation.

6.3. *La création d'une offre nouvelle*

La création d'une offre nouvelle dans le parc public bénéficie de conditions de financement assouplies, devant permettre une adaptation facilitée aux objectifs du plan. Le PLAI qui bénéficie de conditions financières privilégiées, est ouvert aux bailleurs sociaux comme aux opérateurs associatifs. La capacité financière de ces derniers à intervenir comme maîtres d'ouvrage devra être vérifiée, en application des dispositions toujours en vigueur de l'annexe 3 de la circulaire n° 93-23 du 11 mars 1993 relative à l'application de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise du droit au logement, relatives à l'agrément des organismes œuvrant dans le domaine de l'insertion par le logement. Par ailleurs, l'offre nouvelle doit également être recherchée dans les logements financés en PLUS, dont 30 % des occupants doivent avoir des ressources inférieures à 60 % des revenus plafonds HLM.

Le plan devra favoriser l'offre de logements dans le parc privé, qui revêt une grande importance, et s'appuyer tout particulièrement sur les actions menées en faveur des personnes défavorisées développées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) depuis la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Les aides offertes dans le cadre de ces actions, tels que les « programmes sociaux thématiques » (PST) ou l'« ANAH social organismes » restent encore insuffisamment mobilisées bien que complémentaires avec les autres actions conduites par l'Etat et les collectivités.

Les PST ont pour objectif d'inciter les propriétaires du parc privé à réhabiliter leur logement afin d'accueillir des personnes défavorisées. Ils doivent devenir un outil privilégié du plan pour développer une offre nouvelle de logements à faible loyer dans le parc privé, à partir notamment de la remise sur le marché des logements vacants dans les centres urbains. Le PST est un bon outil de mixité sociale, pouvant améliorer les conditions d'intégration des ménages par l'implantation diffuse de logements.

L'ANAH octroie, par ailleurs, une subvention (« ANAH social organismes ») pour financer des travaux dans un logement donné en location par son propriétaire à un organisme agréé par le représentant de l'Etat dans le département qui s'engage à le mettre à disposition de personnes défavorisées. La subvention est accordée à celui, propriétaire ou organisme agréé, qui prend en charge les travaux. Elle concerne surtout les logements ne nécessitant que des travaux légers de mise aux normes d'habitabilité.

Sans écarter les formules reposant sur des statuts provisoires (sous location avec ou sans bail glissant) il est souhaitable que les personnes ou ménages défavorisés qui accèdent à ces logements très sociaux du parc public ou du parc privé bénéficient dès leur entrée dans les lieux d'un statut de locataire de droit commun.

La création d'une offre nouvelle peut également être recherchée par la réalisation de résidences sociales, qui constituent un segment de l'offre de logement social, et pour la gestion desquelles la circulaire du 31 août 2000 relative à l'aide à la gestion locative sociale des résidences sociales a créé une aide spécifique, l'aide à la gestion locative sociale. Ceci étant, la résidence sociale n'est pas une réponse définitive à un besoin en logement de droit commun, mais une réponse temporaire face à des difficultés particulières pour accéder à un logement ordinaire.

6.4. *Les mesures fiscales*

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions comprend diverses mesures, fiscales notamment (articles 46 et suivants), destinées à accroître l'offre de logement concernant le parc public et le parc privé. Pour ce dernier, il s'agit de :

- l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de quinze ans pour les logements visés au 4^o de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation (logements conventionnés ANAH) en vue de leur attribution à des personnes défavorisées ;
- la non-prise en compte dans le revenu foncier des propriétaires du revenu représenté par la valeur des travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement réalisés par le preneur d'un bail à réhabilitation.

Par ailleurs, les personnes qui concluent un contrat de location d'un logement, conforme aux normes minimales, avec un organisme sans but lucratif qui met ce logement à la disposition de personnes défavorisées et agréé à cet effet par le représentant de l'Etat dans le département sont exonérées pendant les trois premières années de location de l'impôt sur le revenu pour le produit de cette location, sous réserve qu'il soit inférieur à un plafond fixé par arrêté révisé chaque année. Cette exonération est prorogée par périodes de 3 ans si les conditions prévues ci-dessus sont toujours remplies au début de chaque période. Il en est de même en cas de renouvellement du contrat de location. Pour 2001, le loyer annuel par mètre carré de surface habitable, charges non comprises, ne doit pas excéder 346 F en Ile-de-France et 287 F dans les autres régions (BO Impôts instruction du 23 novembre 2000).

Le plan prévoira une large publicité de ces mesures auprès des propriétaires privés.

6.5. *Le rôle des missions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale*

Les missions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) ont pour finalité de permettre l'accès des ménages

défavorisés à un logement adapté à leurs besoins, tout en intégrant l'accès à ce logement dans un processus global d'insertion. Moyen d'intervention nécessaire à la réalisation des objectifs et des actions du plan, elles en constituent un des outils opérationnels (circulaire UHC/IUH/11 n° 2000-39 du 25 mai 2000 relative à la programmation 2000 des crédits d'études et de suivi-animation en matière d'habitat financés sur l'article 65-48-50).

A cet égard, le décret du 3 octobre 2000 relatif aux subventions de l'Etat pour les projets d'investissement dans le champ de l'urbanisme et du logement (JO du 4 octobre 2000) prévoit, par dérogation aux dispositions de l'article 10 du décret du 16 décembre 1999, que les missions de MOUS pour la réalisation d'actions précisées par le décret, dont certaines relèvent directement du champ d'intervention du plan départemental (hébergement d'urgence, gestion de situations exceptionnelles nécessitant l'accompagnement d'urgence des ménages), peuvent bénéficier jusqu'à 100 % de subventions toutes aides publiques confondues (et non pas 80 % selon la règle commune pour les subventions publiques à des projets d'investissements).

La subvention du ministère chargé du logement reste elle égale à 50 %, sauf en Ile-de-France où elle peut atteindre 100 % pour la mise en œuvre du dispositif d'hébergement d'urgence et l'accueil en résidences sociales.

Ce même décret prévoit également un assouplissement des règles d'octroi d'avances à ces projets, qui peuvent dépasser le montant de droit commun de 5 %.

Dans le cadre des interventions des organismes d'insertion par le logement prévues au 6-2, la création des dispositifs de recherche ou d'aide à la recherche de logements et leurs missions de recherche d'offre de logement peuvent faire appel à des financements de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), en application d'un cahier des charges et selon une prise en charge définis par le plan départemental.

Toutes les fois que la mise en œuvre du relogement de certains résidents vivant dans des foyers nécessitera la mise en place d'une MOUS, un financement sur l'article 1^{er} de la convention Etat-UESL pourra être sollicité auprès de la CILPI.

7. La territorialisation des actions du plan

La territorialisation s'inscrit dans une démarche d'organisation et d'efficacité des dispositifs du plan. Elle concerne en premier lieu, l'évaluation et la connaissance qualitative et quantitative des besoins, dont la loi a explicitement et obligatoirement prévu la réalisation à un niveau infra départemental.

Elle concerne en second lieu les interventions du fonds de solidarité pour le logement, pour lesquelles la loi et le décret prévoient de larges possibilités de délégation à des commissions ou instances contrôlées par les organes de décision du FSL. Enfin, cette territorialisation peut également être étendue à d'autres dispositifs du plan. L'article 6 du décret du 22 octobre 1999 (voir §9 infra) prévoit dans ce sens que des conventions spécifiques pour la mise en œuvre du plan peuvent être passées entre les participants aux instances locales.

8. La coordination des différents dispositifs

Le plan devra s'attacher à assurer la coordination des dispositifs de connaissance existants, qu'il s'agisse du suivi du contingent préfectoral, du ou des fichiers existants de la demande locative sociale, ou d'autres sources d'information, afin d'être en mesure de connaître la situation et les besoins des personnes et familles défavorisées.

En effet, ces situations sont changeantes : les personnes et familles concernées peuvent se trouver à un moment donné connues d'un dispositif ou d'un autre, ou bien ne plus apparaître dans l'un quelconque de ces dispositifs. Il est important que le comité de pilotage du plan soit en mesure d'apprécier les résultats des interventions des dispositifs mis en œuvre, par un suivi précis des situations des personnes et familles en difficulté qui les ont sollicités.

Les dispositions nécessaires devront être prises pour que toute personne en difficulté ait la possibilité de saisir les services gérant l'un ou l'autre des dispositifs existants. L'un de ces dispositifs devrait plus particulièrement avoir une fonction d'accueil et d'orientation des personnes et des familles en situation d'exclusion par le logement.

9. La mise en œuvre du plan (art. 6 du décret du 22 octobre 1999)

Article 6. - Des conventions précisent les modalités de mise en œuvre du plan et définissent annuellement les conditions de financement des dispositifs qu'il prévoit. Ces conventions sont conclues pour la durée du plan. Leurs stipulations financières sont révisées annuellement.

Des conventions spécifiques pour la mise en œuvre du plan peuvent être passées entre les participants aux instances locales mentionnées au 9 de l'article 5.

Ces conventions auront notamment pour objet de décliner à un niveau territorial infradépartemental les démarches contractuelles du plan.

Ces conventions peuvent être conclues entre des partenaires autres que l'Etat et le conseil général dès lors qu'ils financent ou mettent en œuvre une action du plan (CAF, communes, bailleurs publics, collecteurs du 1 %, ANAH, associations...).

10. Le rôle du comité de pilotage et le suivi animation du plan (art. 7 du décret du 22 octobre 1999)

Article 7. - Un comité de pilotage, présidé conjointement par le préfet et le président du conseil général, est chargé de suivre la mise en œuvre du plan.

Il comprend au moins :

- un représentant des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ou la défense des personnes en situation d'exclusion par le logement ;*
- un représentant des bailleurs ;*
- un représentant des organismes payeurs des aides au logement ;*
- un maire ou président d'une structure de coopération intercommunale compétente en matière d'urbanisme et de logement.*

Les membres du comité sont désignés par le préfet et le président du conseil général. Ces derniers fixent les règles de fonctionnement du comité.

La composition du comité de pilotage du plan n'est pas fixée de manière limitative par le décret du 22 octobre 1999, afin que le plan soit le point de convergence et d'animation des dispositifs et des initiatives développés en faveur du logement des personnes défavorisées, qui sont très variés selon les départements. La composition du comité de pilotage devra traduire cette diversité.

Cependant ce décret prévoit au minimum dans le comité de pilotage la présence d'associations dont l'un des objets est l'insertion ou la défense des personnes en situation d'exclusion par le logement et dont le rôle a été renforcé par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. De même, le comité de pilotage devra comprendre un maire ou un président d'une structure de coopération intercommunale, afin de bien marquer l'importance du partenariat avec les collectivités locales. Enfin, il comprendra les partenaires indispensables que constituent les bailleurs sociaux ou privés et les organismes payeurs de l'allocation de logement, en particulier la CAF. Ces partenaires doivent être représentés dans leur diversité et leur rôle. Ainsi, la représentation des bailleurs pourra être complétée par celle des gestionnaires de résidences sociales si le nombre de ces structures dans votre département est significatif.

Les services de l'Etat devront également être représentés dans leur diversité, de manière à ce que tous les aspects de la mise en œuvre du droit au logement soient pris en compte par le plan. A ce titre, les DDASS devront être sollicitées afin qu'une cohérence soit assurée entre le plan d'une part, et les programmes d'hébergement qu'elles pilotent d'autre part, dans le cadre des plans départementaux pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri et des schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion. Par ailleurs, la circulaire du 8 mars 2000 relative à l'accès au logement des femmes en grande difficulté, prévoit d'associer au comité de pilotage du plan les déléguées régionales et les chargées de mission départementales aux droits des femmes. Le chef de projet départemental désigné par le préfet comme correspondant local du délégué général de la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), sera également présent au comité de pilotage. De même, les délégations régionales du fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FASTIF) pourront être associées pour favoriser la prise en compte des problématiques et difficultés rencontrées par les publics immigrés ou issus de l'immigration.

L'effectif du comité de pilotage devra cependant être limité afin qu'il ait la capacité de fonctionner avec efficacité et rapidité pour mettre en œuvre les objectifs du plan.

Un dispositif permanent d'animation et de suivi du plan, constitué par une formation restreinte du comité de pilotage, ou bien une équipe technique, ou un chef de projet du plan désigné pour animer l'ensemble de ses actions pourront être adjoints au comité de pilotage.

Les objectifs et les actions du plan devront être bien identifiés, et les services et personnes responsables de ses actions thématiques seront désignés avec précision.

Le concours d'un prestataire extérieur pourra être sollicité pour compléter le dispositif de suivi animation du plan, à la condition que sa mission n'empiète ni sur les prérogatives et les responsabilités du comité de pilotage du plan sous l'autorité duquel elle sera réalisée, ni sur les compétences du comité directeur du fonds de solidarité pour le logement. Les missions confiées à ce prestataire extérieur devront en conséquence s'inscrire dans le cadre d'intervention des MOUS (circulaire UHC/IUH/11 n° 2000-39 du 25 mai 2000 relative à la programmation 2000 des crédits d'études et de suivi-animation en matière d'habitat financés sur l'article 65-48-50).

En tout état de cause, les décisions et les arbitrages inhérents à la coordination des actions du plan devront demeurer du ressort exclusif des instances auxquelles la loi et le décret les ont confiés.

11. Le bilan et l'évaluation du plan (art. 8 et 9 du décret du 22 octobre 1999)

Article 8. - Le comité de pilotage du plan établit le bilan d'exécution du plan, dans le délai de trois mois suivant la fin de chaque période annuelle d'exécution de ce dernier. Ce bilan analyse les résultats obtenus au regard des objectifs fixés par le plan en termes quantitatifs et qualitatifs. Il comporte un chapitre particulier relatif au fonds de solidarité pour le logement.

Le préfet et le président du conseil général transmettent le bilan au comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions, au conseil départemental de l'habitat et au conseil départemental d'insertion ou, dans les départements d'outre-mer, à l'agence d'insertion. En région Ile-de-France, le bilan est en outre transmis à la section de la conférence régionale du logement social mentionnée à l'article 11.

Si le bilan ne peut être établi dans le délai ci-dessus, le préfet en arrête un qu'il transmet assorti de l'avis du président du conseil général.

Article 9. - Le comité de pilotage du plan établit l'évaluation des effets du plan trois mois au moins avant le terme de ce dernier.

Cette évaluation consiste en une estimation des effets du plan sur l'évolution du nombre et de la situation des personnes et familles mentionnées à l'article 1^{er} et en une appréciation de la pertinence du plan au regard de l'objectif d'accès de ces personnes et familles à un logement décent et indépendant ou de leur maintien dans un tel logement.

Le préfet et le président du conseil général transmettent l'évaluation au comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions, au conseil départemental de l'habitat et au conseil départemental d'insertion ou, dans les départements d'outre-mer, à l'agence d'insertion. En région Ile-de-France, l'évaluation est en outre transmise à la section de la conférence régionale du logement social mentionnée à l'article 11.

Le décret fait la distinction entre le bilan du plan et son évaluation. Si le bilan est essentiellement une comparaison annuelle entre des objectifs et la réalisation de ces objectifs, l'évaluation du plan doit conduire à porter une appréciation sur la pertinence des dispositifs du plan au regard de l'évolution du nombre et de la situation des personnes et familles défavorisées. Le décret prévoit que cette évaluation doit impérativement être conduite à l'échéance du plan en cours dans le cadre de la préparation du plan à venir. Cela étant, pour que cette évaluation trouve sa pleine efficacité, elle doit être conçue comme une démarche dynamique, mettant en perspective en cours de plan, les moyens, les objectifs et l'évolution des situations d'exclusion du logement, qui peut conduire à des réajustements du plan par la procédure de révision.

12. La révision du plan (art. 10 du décret du 22 octobre 1999)

Article 10. - Le plan en cours peut être révisé, sans toutefois que la révision puisse avoir pour effet de porter à plus de cinq ans la durée totale du plan.

La révision est engagée à l'initiative du préfet et du président du conseil général.

Le préfet et le président du conseil général établissent le projet de révision du plan. Ils le soumettent pour avis au comité de pilotage du plan. En région Ile-de-France, ils le soumettent pour avis à la section de la conférence régionale du logement social mentionnée à l'article 11 qui rend son avis dans le délai d'un mois.

Le préfet et le président du conseil général arrêtent le plan révisé qui fait l'objet des mesures de publicité prévues à l'article 3.

La procédure de révision du plan, qui s'applique à toute disposition du plan prévue à l'article 5 du décret du 22 octobre 1999, est simplifiée par rapport à la procédure d'élaboration, de manière à pouvoir être conduite rapidement.

Cette procédure pourra concerner par exemple les dispositions du règlement intérieur du fonds de solidarité pour le logement, qui font partie intégrante du plan (6. de l'article 5), ainsi que des mesures d'adaptation nécessaires des dispositifs. L'objectif poursuivi par les dispositions du décret est de pouvoir adapter le plan en restant dans le cadre d'un contrôle par le comité de pilotage dont il prévoit l'avis à l'exclusion de toute autre procédure. Il est néanmoins possible d'élargir la consultation au CDH et au CDI. Enfin, si la révision avait pour conséquence d'aboutir à une réécriture importante ou à une refonte du plan avant son terme, une consultation large des partenaires, comparable à celle requise pour l'élaboration du plan, devrait être menée à l'initiative de l'Etat et du département.

13. Les dispositions particulières à la région Ile-de-France (art. 11 du décret du 22 octobre 1999)

Article 11. - En région Ile-de-France, une section de la conférence régionale du logement social prévue à l'article L. 441-1-6 du code de la construction et de l'habitation est chargée d'assurer la coordination et l'harmonisation des plans. A cette fin, elle est consultée sur les projets de plan et les projets de révision de plan, reçoit communication des bilans annuels et des évaluations et peut faire toutes propositions utiles pour assurer la coordination des plans départementaux, notamment en demandant au préfet et au président du conseil général la révision d'un plan.

La section est en outre chargée de délimiter les périmètres de compétence des instances locales mentionnées au 9 de l'article 5.

Sous la présidence du préfet de région, la section réunit le président du conseil régional, les préfets de département et les présidents de conseil général.

Compte tenu des difficultés particulières de logement en région Ile-de-France et du fait que cette dernière est constituée d'une agglomération unique, la nécessité d'harmoniser les différents plans départementaux de cette région a conduit à confier cette mission à une section spécifique de la conférence régionale du logement social.

La coordination a pour but dans le respect de l'autonomie de chaque département, de rechercher l'égalité de traitement des demandeurs, quel que soit le département, d'harmoniser les méthodologies et de tendre, à terme, vers un tronc commun des plans et des FSL.

Si cette coordination est prévue dans le décret uniquement en Ile-de-France, il n'y a qu'avantage à ce qu'une certaine harmonisation s'effectue entre départements limitrophes sur le reste du territoire national.

14. Les dispositions transitoires concernant les plans en cours de validité

Un certain nombre de plans étaient en cours de validité lors de la publication de la loi du 22 juillet 1998, d'autres ont été signés entre la publication de la loi et la publication du décret du 22 octobre 1999, et certains ont été signés après la

parution du décret. Certains sont venus à échéance dans l'intervalle de ces divers textes.

Il en résulte pour leur conformité des situations diverses au regard des dispositions du décret du 22 octobre 1999.

Les plans en cours de validité demeurent valides jusqu'à la date d'expiration prévue, mais devront être dès que possible révisés et mis en conformité avec les dispositions nouvelles.

Cette procédure de révision doit permettre d'introduire rapidement dans le plan les règles et les procédures nouvelles, en particulier la désignation des instances locales chargées d'évaluer les besoins, l'adaptation de la composition du comité de pilotage et du comité directeur du FSL, la signature de la convention de gestion du FSL, les critères d'éligibilité à ses aides et les règles de procédure contenues dans son règlement intérieur.

LES AIDES DU FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE LOGEMENT

15. La place du FSL dans le plan (art. 12 du décret du 22 octobre 1999)

Article 12. - Le fonds de solidarité pour le logement intervient sous forme d'aides aux personnes et familles en difficulté mentionnées à l'article 1^{er}, de financement de mesures d'accompagnement social, de garanties financières accordées aux associations.

Le plan fixe les conditions et limites des interventions du fonds de solidarité pour le logement conformément aux dispositions du présent chapitre et dans le respect de la priorité mentionnée au 5 de l'article 5.

Le FSL est l'un des outils financiers du plan dont il dépend étroitement. C'est en effet le plan qui prévoit les modalités d'administration et d'organisation du FSL : constitution éventuelle du fonds de solidarité en GIP ou règles de composition du comité directeur, le cas échéant, listes des fonds locaux et des associations habilités à octroyer les aides du FSL. C'est aussi le plan qui détermine les conditions d'octroi et le niveau des aides du FSL.

16. Le règlement intérieur du FSL (art. 13 du décret du 22 octobre 1999)

Article 13. - Le règlement intérieur du fonds de solidarité pour le logement, mentionné au 6 de l'article 5 du présent décret, détermine les modalités de présentation et de dépôt du dossier de demande d'aide, les conditions d'instruction de la demande, ainsi que les modalités pratiques permettant d'assurer la confidentialité à l'égard des tiers.

Il détermine les conditions dans lesquelles les aides peuvent être versées en tiers payant.

Le règlement intérieur du FSL fait partie intégrante du plan (6. de l'article 5 du décret du 22 octobre 1999) et de ce fait sa modification est soumise à la procédure de révision du plan.

Le règlement intérieur détermine les modalités de présentation et de dépôt des dossiers de demande d'aide, ainsi que les conditions d'instruction de ces demandes.

Il concerne également des sujets importants comme le versement des aides en tiers payant et la confidentialité des décisions. C'est la raison pour laquelle il est intégré dans le plan.

Par contre, les conditions d'éligibilité des aides, c'est-à-dire l'ensemble des critères que doivent respecter les demandeurs pour bénéficier d'une aide, notamment le niveau des ressources, sont déterminées directement par le plan lui-même.

Cette distinction devra être bien marquée, au besoin en établissant deux documents pour faciliter le fonctionnement du FSL. En effet, si les secrétariats du FSL peuvent apprécier le respect des modalités de présentation et de dépôt, par contre seules les instances de décision d'octroi des aides peuvent apprécier le respect des conditions d'éligibilité.

Les aides du FSL peuvent être versées en tiers payant pour favoriser l'efficacité et la rapidité de ses interventions. Le choix de cette modalité sera effectué dans le règlement intérieur avec le souci de préserver l'autonomie et la responsabilité des ménages.

17. La confidentialité des dossiers (art. 13 du décret du 22 octobre 1999)

Les personnes et les familles qui s'adressent au FSL ont droit à la protection de leur vie privée. Dès lors, les informations concernant leur situation familiale, économique et sociale, portées à la connaissance des membres de la commission qui examine leur dossier, doivent demeurer confidentielles à l'égard des tiers non-membres de la commission. Il ne peut bien évidemment être fait état en dehors de la commission du contenu de ses délibérations, notamment de l'avis particulier d'un de ses membres. Les décisions ont un caractère collégial, et les procès verbaux sont confidentiels. La notification de la décision, accompagnée de la motivation du refus éventuel, est destinée au demandeur et au seul ménage concerné.

Les dispositions prises pour garantir cette confidentialité sont portées dans le règlement intérieur.

18. L'adresse du FSL (art. 14 du décret du 22 octobre 1999)

Article 14. - L'adresse à laquelle le fonds de solidarité pour le logement peut être saisi, notamment en application de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée, est publiée par le préfet au recueil des actes administratifs de la préfecture et par le président du conseil général au recueil des actes administratifs du département. Il en va de même, le cas échéant, pour les fonds locaux et associations visés respectivement aux articles 53 et 54 du présent décret.

La publication au recueil des actes administratifs de la préfecture et à celui du département de l'adresse à laquelle le FSL peut être saisi est une mesure de publicité légale. Il est important que cette adresse soit aisément connue, notamment pour faciliter la saisine directe du FSL (voir § 33 infra).

Cette publicité légale devra être complétée par la mention de cette adresse dans les documents destinés à des personnes et familles susceptibles de s'adresser au FSL, ainsi qu'aux intervenants sociaux (dépliants d'information rédigés dans le cadre de la prévention des impayés, documents de l'ADIL, des CASU...).

Dans le domaine de la prévention des expulsions locatives, l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 et l'annexe à la charte pour l'amélioration de la prévention des expulsions, signée le 13 mars 1997 entre le ministère du logement et la Chambre nationale des huissiers de justice, prévoient d'annexer cette adresse aux commandements de payer et aux commandements de quitter les lieux notifiés par les huissiers de justice.

19. Les diverses aides du FSL

Les aides directes sont les aides financières accordées aux ménages. Elles prennent la forme de subventions, de prêts et de cautionnements (articles 15, 16 et 18 du décret du 22 octobre 1999).

Elles se distinguent des autres interventions du fonds de solidarité que sont le financement des mesures d'accompagnement social lié au logement (ASLL) et les garanties accordées aux associations (articles 27 et 28 du décret du 22 octobre 1999), qui peuvent être indépendantes des aides directes.

20. Les aides à l'accès (art. 15 du décret du 22 octobre 1999)

Article 15. - Les aides accordées par le fonds de solidarité pour le logement en vue de permettre aux personnes et familles mentionnées à l'article 1^{er} d'accéder à un logement locatif, sont :

- le cautionnement du paiement du loyer et des charges locatives ;
- les prêts et subventions en vue du paiement du dépôt de garantie, du premier loyer, des frais d'agence, ainsi que d'autres dépenses occasionnées par l'entrée dans un logement telles que les frais de déménagement, d'assurance locative, d'ouverture de compteur, d'achat de mobilier de première nécessité ;
- les prêts et subventions en vue du règlement de dettes locatives dont l'apurement conditionne l'accès à un nouveau logement, lorsque le fonds de solidarité pour le logement a été saisi de ces dettes dans les conditions fixées aux 3 à 5 de l'article 24.

La plus grande partie des aides à l'accès sont obligatoires c'est-à-dire que le plan doit nécessairement les prévoir et en définir les critères d'éligibilité. Ce sont le cautionnement du paiement du loyer et des charges locatives, le paiement du dépôt de garantie, du premier loyer et des frais d'agence, l'aide au règlement de dettes locatives afférentes à un précédent logement.

Un volet des aides à l'accès est par contre facultatif, c'est-à-dire que le plan peut décider de ne pas les prévoir du tout ou d'en prévoir une ou plusieurs. Le décret en donne une liste (autres dépenses occasionnées par l'entrée dans un logement telles que les frais de déménagement, d'assurance locative, d'ouverture de compteur, d'achat de mobilier de première nécessité). Cette liste est cependant indicative et non limitative. Le plan a la possibilité d'en proposer de nouvelles dès lors qu'elles constituent bien des aides à l'accès.

20.1. Le cautionnement

Le cautionnement est important et avait été parfois omis par certains FSL. C'est l'engagement du FSL de se substituer au locataire en cas de défaillance de ce dernier dans le paiement des loyers ou des charges locatives. Il ne doit pas être confondu avec le dépôt de garantie versé à l'entrée dans le logement, parfois improprement désigné par le terme de caution.

Les réparations locatives éventuelles sont couvertes par le dépôt de garantie. Elles n'entrent pas dans le champ du cautionnement.

20.2. L'aide au paiement du dépôt de garantie

Lorsque le FSL aide au paiement du dépôt de garantie, le FSL peut verser l'aide au locataire ou au bailleur, en tiers payant, pour le compte du locataire.

Dans tous les cas, à l'issue du bail, le bailleur n'a pas à rembourser le FSL : en application de l'article 22 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, le bailleur doit restituer directement au locataire le dépôt de garantie, déductions faites des sommes dues au bailleur.

L'aide au paiement du dépôt de garantie est en effet une aide au bénéficiaire du locataire et non du bailleur, que cette aide soit accordée sous forme de subvention ou de prêt.

20.3. Les dettes locatives afférentes à un précédent logement

Les dettes locatives, si elles concernent un précédent logement, et si leur apurement conditionne l'accès à un nouveau

logement, constituent une demande d'intervention obligatoire, dès lors que le fonds de solidarité a été saisi selon l'une des trois modalités prévues aux 3 à 5 de l'article 24 du décret du 22 octobre 1999.

Les réparations locatives, dont le montant excéderait le dépôt de garantie font partie de ces dettes locatives.

21. Les aides au maintien (art. 16 du décret du 22 octobre 1999)

Article 16. - Les aides accordées par le fonds de solidarité pour le logement en vue de permettre aux personnes et familles mentionnées à l'article 1^{er} de se maintenir dans le logement locatif qu'elles occupent alors qu'elles se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer et des charges locatives, sont :

- les prêts et subventions en vue du règlement de dettes de loyer et de charges locatives et en vue du règlement de frais de procédure supportés par la personne ou la famille pour se maintenir dans le logement locatif ;*
- le cautionnement du paiement du loyer et des charges locatives lorsque le fonds de solidarité pour le logement a été saisi dans les conditions fixées aux 3 à 5 de l'article 24.*

Les aides au maintien sont toutes obligatoires, c'est-à-dire qu'elles doivent toutes être prévues par le plan.

21.1. Le règlement des dettes de loyer

Le principe général est que l'aide au maintien en vue du règlement de dettes de loyer et de charges locatives est destinée à prendre en charge une dette existante, ce qui exclut de la part du FSL toute intervention sous forme de complément d'aide à la personne destinée à diminuer le loyer et les charges résiduels.

21.2. Le cautionnement en cours de bail

Le cautionnement en cours de bail du paiement du loyer et des charges locatives n'est possible que si le FSL a été saisi d'une demande d'aide dans le cadre des trois modalités réglementaires de saisine prévues aux 3 à 5 de l'article 24 du décret du 22 octobre 1999. Si le FSL a été saisi d'une demande d'aide dans les conditions prévues aux 1 ou 2 de l'article 24, le préfet pourra néanmoins, s'il l'estime justifié et à la demande du bailleur ou du locataire, susciter une saisine complémentaire dans les conditions des 3 à 5, pour compléter l'aide du FSL par un cautionnement.

22. La généralisation des aides à l'accès et au maintien à toutes les situations de logement (art. 17 du décret du 22 octobre 1999)

Article 17

Les aides prévues aux articles 15 et 16 sont applicables qu'il s'agisse d'une location ou d'une sous-location, meublée ou non meublée, que le bailleur soit une personne physique ou morale.

Elles sont applicables à l'accès à un logement-foyer des personnes et familles remplissant les conditions de l'article 1^{er} et à leur maintien dans un tel logement-foyer, les mots « logement, bailleur, locataire, loyer et charges locatives » étant respectivement remplacés par les mots « logement-foyer, gestionnaire, résident, redevance d'occupation ».

Elles sont applicables dans le cas d'un logement réquisitionné, les mots « bailleur, locataire » étant respectivement remplacés par les mots « attributaire, bénéficiaire ».

Face à des situations de blocage pour l'accès au logement de droit commun, les personnes et familles en difficultés peuvent être contraintes de recourir à des formules de logement temporaire telles que les hôtels meublés, les logements-foyers (en particulier les résidences sociales) et les logements en sous-location. Ces formules peuvent représenter, au même titre que le logement de droit commun, une charge financière lourde pour les personnes et familles concernées. C'est la raison pour laquelle la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et le décret du 22 octobre 1999 ont posé le principe d'une extension des aides du FSL à ces diverses situations.

Le principe général qui peut être mis en application, est que pour toute situation de logement dans laquelle une aide personnelle au logement est susceptible d'être perçue par l'occupant de ce logement, le fonds de solidarité peut intervenir au bénéfice de ce dernier.

Cela étant, l'octroi d'une aide personnelle au logement (APL ou AL) n'est pas nécessaire pour qu'il soit éligible aux aides du fonds, si ses ressources entrent dans les critères d'éligibilité définis par le plan départemental.

Ainsi, l'aide à l'accès et l'aide au maintien ne peuvent être refusées au motif qu'il s'agit d'une situation de location meublée ou non, de sous-location meublée ou non, de résidence dans un logement-foyer ou dans un hôtel meublé, ou de bénéfice d'un logement réquisitionné. Elles ne peuvent non plus être refusées au motif que le bailleur ou gestionnaire est une personne physique. Peuvent donc bénéficier des aides à l'accès et au maintien du FSL, les personnes ou familles logées en résidences sociales, foyers de jeunes travailleurs, foyers pour travailleurs migrants, foyers pour personnes handicapées, foyers pour personnes âgées, résidences universitaires, ...

Pour tous les logements-foyers, la dépense de logement sur laquelle le FSL peut intervenir est la part de la redevance assimilable au loyer et aux charges locatives, à l'exclusion des prestations annexes, et de toutes autres dépenses.

Dans le cas des logements-foyers pour personnes âgées, le FSL ne devra pas intervenir en substitution de l'aide sociale du conseil général.

Pour les personnes hébergées dans des structures destinées à l'accueil d'urgence, en particulier celles bénéficiant de

l'ALT, leur participation au titre de leur hébergement doit être exceptionnelle et compatible avec leurs ressources. En outre, l'accueil dans les dispositifs d'urgence ne peut être que temporaire dans l'attente d'une solution de logement définitif. Dès lors, l'intervention du FSL ne peut être sollicitée pour une aide au maintien ou à l'accès dans ces structures. Par contre, le FSL aura vocation à intervenir pour aider à l'accès de ces ménages à un logement de droit commun.

23. Les aides aux copropriétaires en difficulté (art. 18 du décret du 22 octobre 1999)

Article 18

Le fonds de solidarité pour le logement peut accorder des aides destinées à permettre aux personnes et familles mentionnées à l'article 1^{er} de se maintenir dans le logement dont elles ont la propriété ou la jouissance alors qu'elles se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement des charges collectives ou au remboursement d'emprunts contractés pour l'acquisition de ce logement. Ces aides sont définies par le plan et peuvent être :

- le cautionnement du paiement des charges collectives ;*
- le cautionnement du remboursement des emprunts ;*
- les prêts et subventions en vue du règlement de dettes de charges collectives ;*
- les prêts et subventions en vue du règlement d'échéances d'emprunt impayées à leur terme.*

Peuvent seuls obtenir ces aides les propriétaires occupants au sens du second alinéa de l'article L. 615-4-1 du code de la construction et de l'habitation. Leurs logements doivent être situés dans le périmètre :

- soit d'une zone urbaine sensible mentionnée au 3 de l'article 42 de la loi du 4 février 1995 susvisée ;*
- soit d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat définie à l'article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation, limitée à un groupe d'immeubles bâtis en société d'attribution ou en société coopérative de construction donnant vocation à l'attribution d'un lot ou soumis au régime de la copropriété.*

Quelle que soit la forme de l'aide, son remboursement au fonds de solidarité pour le logement est immédiatement exigible, comme en matière de contributions directes, en cas de mutation de lot de copropriété ou de cession de parts ou d'actions de sociétés intervenant dans les dix ans suivant l'obtention de l'aide.

Les interventions du FSL dans les copropriétés ont été ouvertes par l'article 35 de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, dont le décret du 22 octobre 1999 a repris les dispositions.

L'intervention du FSL dans les copropriétés est destinée, comme les autres aides du FSL, à des personnes et des familles individualisées, et non à la copropriété en général.

L'intervention du FSL concerne deux domaines distincts, celui de la prise en charge des dettes d'emprunts, et celui de la prise en charge des dettes de charges collectives de copropriété.

Le plan doit privilégier les interventions du FSL pour les dettes de charges collectives. En effet, ces dettes peuvent mettre en péril le fonctionnement régulier de la copropriété, lorsqu'elles entraînent des reports de charges sur les copropriétaires solvables.

Les interventions du FSL relatives au remboursement des emprunts devront intervenir après que les autres possibilités d'allègement et de réaménagement d'emprunts auront été utilisées. En tout état de cause, comme pour les aides au maintien dans un logement locatif, le FSL ne peut intervenir que pour les impayés constitués – c'est-à-dire pour le règlement d'échéances impayées à leur terme – ce qui exclut le financement par le FSL de tout dispositif de renégociation de prêt. Par contre, si le plan le décide, le FSL pourra apporter son cautionnement dans le cadre d'une telle renégociation.

Ces aides, selon les dispositions mentionnées ci dessus, ont un caractère facultatif et sont limitées aux logements situés en ZUS et en OPAH « copropriétés » définies dans la circulaire du 7 juillet 1994 relative aux opérations programmées visant à la requalification des ensembles immobiliers en copropriété rencontrant de graves difficultés sur le plan technique, social et financier.

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) vient de modifier le régime d'intervention des FSL dans les copropriétés, et l'article 18 du décret précité sera modifié en conséquence.

Elle prévoit l'intervention obligatoire du FSL pour les dettes de charges collectives des copropriétaires d'ensembles immobiliers faisant l'objet d'un plan de sauvegarde et l'intervention facultative pour les dettes d'emprunts de ces mêmes propriétaires.

Pour les logements situés en OPAH « copropriétés », la loi conserve la possibilité d'intervention facultative du FSL pour les dettes de charges collectives et les dettes d'emprunts.

Ces dispositions nouvelles de la loi SRU sont d'application immédiate, et tout particulièrement l'intervention obligatoire du FSL au bénéfice des ménages copropriétaires occupants en plan de sauvegarde. Le FSL doit donc dès à présent répondre à ces nouvelles demandes.

24. Les modalités des prêts et cautionnements

En dehors de la subvention qui ne pose pas de problème particulier, il est rappelé ci-après un certain nombre de dispositions générales concernant le prêt et le cautionnement.

24.1. Le prêt

Le prêt du FSL ne porte pas intérêt (article 19 du décret du 22 octobre 1999). Sa durée est déterminée par le plan. Elle

peut être variable et modulée en fonction de la situation du ménage bénéficiaire.

Le prêt peut faire l'objet d'un différé de remboursement. C'est notamment le cas pour les aides au paiement du dépôt de garantie : le remboursement du prêt par le locataire peut ainsi être prévu à l'issue du bail.

Le prêt fait l'objet d'un contrat écrit passé avec le ménage bénéficiaire. Si le FSL est constitué en groupement d'intérêt public, ce contrat est conclu au nom du groupement (article 40 du décret du 22 octobre 1999). Si le FSL est administré par un comité directeur, le contrat est conclu au nom de l'Etat et du département agissant conjointement (article 51). Les modèles de contrats sont adoptés par l'organe de décision du FSL.

En cas de difficulté de remboursement du prêt, les conditions de ce dernier devront faire l'objet d'un réexamen. Selon la situation du ménage, le FSL pourra être amené à en revoir les conditions de remboursement, ou à consentir une remise gracieuse (ou une admission en non valeur dans le cas d'un groupement d'intérêt public appliquant les règles de la comptabilité publique).

L'action contentieuse éventuelle pour défaut de remboursement devra être menée à l'encontre de bénéficiaires de prêts du FSL s'il s'avère qu'ils avaient la capacité de rembourser les prêts reçus du FSL (pour les modalités du contentieux, voir paragraphe 73 *infra*).

24.2. *Le cautionnement*

Le contrat de cautionnement est régi par les articles 2011 et suivants du code civil.

Ce contrat doit préciser le montant et la durée de la garantie conférée au bailleur afin que le montant sur lequel elle porte puisse être déterminé sans difficulté. Le contrat devra spécifier que le cautionnement ne couvre pas le montant correspondant aux aides personnelles au logement afin que le FSL ne soit pas amené, en cas de mise en jeu du cautionnement, à payer une deuxième fois l'aide personnelle au logement sur la période prise en compte au titre du cautionnement. Les conditions de mise en jeu de la garantie doivent être rédigées avec précision et sans ambiguïté.

Ce contrat doit conférer au bailleur une garantie effective : il convient donc d'en exclure les clauses léonines ou potestatives (telles la reconnaissance de la bonne foi du ménage ou l'aval du service instructeur préalablement au paiement).

Le cautionnement fait l'objet d'un contrat écrit passé avec le bailleur. Si le FSL est constitué en groupement d'intérêt public, ce contrat est conclu au nom du groupement (article 40 du décret du 22 octobre 1999). Si le FSL est administré par un comité directeur, le contrat est conclu au nom de l'Etat et du département agissant conjointement (article 51). Les modèles de contrats sont adoptés par l'organe de décision du FSL.

La signature du locataire n'est pas en droit nécessaire, mais il est souhaitable de la rechercher car elle permet de parfaire l'information du locataire sur l'étendue du cautionnement.

D'une manière générale, la signature d'un contrat de cautionnement devrait être systématiquement accompagnée de la signature d'une convention entre le locataire et le FSL. Cette convention rappellera au locataire qu'il devient débiteur du FSL pour toutes les sommes versées par le FSL au bailleur au titre du cautionnement. Elle précisera également les modalités de remboursement de cette dette. De plus, le locataire peut par cette convention accepter un accompagnement social.

La mise en jeu par le bailleur du cautionnement consenti par le FSL fait naître une créance du FSL sur le locataire défaillant. Cette créance peut être transformée en prêt, faire l'objet d'une remise gracieuse ou d'une admission en non-valeur. Le plan comptable du FSL permettra de traiter clairement ces divers cas de figure. En particulier, le type d'aide qualifiée de « mise en jeu de garantie sous forme de subvention » n'a plus lieu d'être utilisé car, d'un point de vue comptable, il s'agit d'une remise gracieuse de dette (ou de l'admission en non-valeur d'une créance).

25. **Les critères d'éligibilité des aides** **(article 20 du décret du 22 octobre 1999)**

Article 20

Aucune aide ne peut être octroyée si la personne ou famille ne satisfait pas aux critères d'éligibilité fixés par le plan. Ces critères ne peuvent reposer que sur le niveau des ressources des personnes et familles ou sur l'importance et la nature des difficultés qu'elles rencontrent, notamment en ce qui concerne la situation familiale, les conditions d'existence, la situation financière, le montant de la dette locative ou des frais d'installation.

Pour l'application de ces dispositions, les ressources prises en compte comprennent l'ensemble des ressources, de quelque nature qu'elles soient, de toutes les personnes composant le foyer à l'exception de l'aide personnelle au logement, de l'allocation de logement, de l'allocation de rentrée scolaire, de l'allocation d'éducation spéciale et ses compléments et des aides, allocations et prestations dont le montant ou la périodicité n'ont pas de caractère régulier.

25.1. *Le principe d'égalité de traitement* *et les critères d'éligibilité aux aides*

Tirant les conclusions de l'évaluation de la loi du 31 mai 1990 qui avait mis en évidence des disparités considérables entre les divers FSL, le législateur a mis l'accent sur l'importance du principe d'égalité de traitement des personnes et familles sollicitant une aide du FSL. C'est la raison pour laquelle a été affirmé un principe de généralité des aides qui ne doivent dépendre que du niveau de ressources et de l'importance et de la nature des difficultés rencontrées par les

demandeurs d'aides. L'article 20 du décret du 22 octobre 1999 rappelle ce principe important, qui doit faire l'objet d'une application stricte, en évitant toute disposition restrictive qui irait à son encontre (par exemple limitation des interventions sur le parc privé à des situations d'urgence ou à l'existence d'un contentieux de l'expulsion locative).

Il a été décidé de ne pas établir un barème national pour les interventions du FSL car il n'aurait pas été forcément adapté à la diversité des situations. En outre, l'élaboration d'un tel barème aurait pu aller à l'encontre de la volonté du législateur qui a souhaité que ce soit le plan qui définit les critères d'éligibilité aux aides du FSL.

Cependant, ces critères d'éligibilité peuvent être spécifiques et adaptés à la nature des aides (maintien locatif, accès locatif, aides aux copropriétaires occupants). En ce qui concerne les critères de ressources, il faudra veiller à ce que les barèmes retenus n'aboutissent pas à l'exclusion des aides du FSL des ménages qui malgré un certain niveau de ressources sont cependant confrontés à de graves difficultés pour faire face à leurs dépenses de logement, notamment pour le paiement des charges collectives des copropriétés en difficulté.

Par ailleurs, sans méconnaître le principe de généralité des interventions, les critères d'éligibilité pourraient permettre de réserver certains types d'aides (subventions, cautionnements) aux situations des personnes et familles les plus défavorisées.

25.2. *La définition des ressources prises en compte*

Le 3^e alinéa de l'article 20 du décret du 22 octobre 1999 reprend, pour le calcul des ressources, des dispositions identiques à celles des articles 3 et 8 du décret du 12 décembre 1988 relatif à la détermination du revenu minimum d'insertion et à l'allocation de revenu minimum d'insertion, utilisées pour le calcul des montants de l'allocation de revenu minimum d'insertion.

Cette disposition du décret qui vise à introduire une unité de mesure commune des ressources à prendre en compte pour définir les critères d'éligibilité aux aides du FSL doit être effectivement appliquée.

26. **L'exigence d'un logement salubre** **(I de l'article 21 du décret du 22 octobre 1999)**

Article 21

I. - *Lorsque le logement ne remplit pas les conditions de salubrité prévues à l'article R. 831-13 du code de la sécurité sociale, l'aide à l'accès au logement est refusée et l'octroi de l'aide au maintien dans le logement peut être subordonné à l'engagement du bailleur de procéder aux travaux nécessaires pour respecter ces conditions de salubrité.*

Dans les immeubles faisant l'objet d'un arrêté d'insalubrité en application des articles L. 26, 28, 38 ou 42 du code de la santé publique ou les immeubles frappés d'un arrêté de péril pris en application des articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, l'aide à l'accès est refusée. Dans ces mêmes immeubles, l'aide au maintien est refusée ou subordonnée à l'engagement du bailleur d'effectuer, dans le délai imparti, les travaux qui lui ont été prescrits. A cette fin, les arrêtés d'insalubrité et de péril sont notifiés aux fonds de solidarité pour le logement.

La loi SRU comporte un important volet réformant le dispositif de lutte contre l'insalubrité. La procédure est simplifiée et clarifiée ; la réalisation d'office des travaux est facilitée ; la situation des occupants est améliorée par une obligation d'hébergement ou de relogement à la charge du propriétaire, et la suspension de plein droit du paiement du loyer à compter de la date de l'arrêté d'insalubrité jusqu'à la réalisation des travaux. La loi SRU a également introduit dans le code civil l'obligation pour tout bailleur de délivrer à son locataire un logement décent, et a assorti cette obligation d'une possibilité de recours juridictionnel pour le locataire.

C'est compte tenu de ces éléments nouveaux qu'il convient d'apprécier la possibilité ou non de faire bénéficier les occupants des logements en cause des aides du FSL

S'agissant de l'aide à l'accès, les logements ne répondant pas à des conditions minimales de salubrité fixées à l'article R. 831-13 du code de la sécurité sociale, tout comme les logements situés dans des immeubles déclarés insalubres en application du code de la santé publique, ou frappés d'arrêté de péril, ne pourront faire l'objet d'une intervention du FSL. Par ailleurs, la loi SRU prévoyant que les caractéristiques du logement décent se substitueront, lorsqu'elles seront définies, aux conditions de salubrité mentionnées au R. 831-13 du code de la sécurité sociale, il en résulte que, par parallélisme, dans les logements dont la non-décence serait avérée, l'aide à l'accès doit être logiquement refusée

S'agissant de l'aide au maintien dans les lieux, trois cas de figure doivent être distingués :

– dans les logements déclarés insalubres au titre du code de la santé publique, ou frappés d'arrêté de péril, le décret prévoit que le FSL doit soit refuser son aide, soit subordonner son accord à l'engagement du bailleur d'effectuer, dans le délai imparti, les travaux qui lui ont été prescrits. Dans la pratique, c'est cette dernière solution qui doit être préférée, étant observé qu'en tout état de cause la prescription de travaux a valeur impérative pour le propriétaire et que son non-respect conduit à l'exécution d'office par la puissance publique avec des mécanismes de récupération des frais exposés par celle-ci qui ont été renforcés. Il est rappelé par ailleurs que dans le cas d'un immeuble faisant l'objet d'un arrêté d'insalubrité ou de péril, la loi SRU a prévu la suspension du paiement du seul loyer, et non des charges. Il serait donc paradoxal, et peu conforme à l'intention du législateur, que ces situations ne s'accompagnent pas de la possibilité de bénéficier si nécessaire d'une aide du FSL ;

– dans les logements pour lesquels il y a eu un recours devant le propriétaire pour motif de non-décence, ou jugement de non-décence, il ne paraît pas utile de subordonner l'accord du FSL à l'engagement du bailleur de faire les travaux de remise en état puisque la décision du juge a force impérative, et que son non-respect conduit à la diminution d'office par le juge du

loyer à acquitter. Par ailleurs la loi SRU a prévu le maintien de l'allocation logement, mais sans tiers-payant, quand le logement est non-décent mais qu'une demande de mise en conformité a été faite par le locataire. Il serait donc paradoxal, et là aussi peu conforme à l'intention du législateur, que le locataire d'un logement non-décent ne puisse pas, le cas échéant, bénéficier de l'aide du FSL ;

– enfin, si le logement a été reconnu dans le cadre d'un simple constat, non conforme aux conditions de salubrité définies à l'article R. 831-13 du code de la sécurité sociale, l'aide au maintien peut, en vertu du décret actuel, être subordonnée à l'engagement du bailleur de procéder aux travaux de remise en état nécessaires ; néanmoins dès parution du décret relatif aux caractéristiques de décence, qui se substitueront aux conditions de salubrité, cette situation ramènera au cas de figure précédent.

Les arrêtés préfectoraux d'insalubrité et les arrêtés municipaux de péril doivent être notifiés au FSL, conformément aux articles L. 1331-28-1 du code de la santé publique et L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation.

27. L'adéquation entre les ressources du demandeur et le loyer et les charges (II de l'article 21 du décret du 22 octobre 1999)

Article 21-II. - L'aide peut être refusée lorsque le niveau de loyer et des charges est tel que la part de dépense de logement restant, après déduction de l'aide personnelle au logement ou de l'allocation de logement, à la charge de la personne ou famille est incompatible avec sa situation financière.

Afin que le logement pour lequel une aide à l'accès ou au maintien est demandée puisse être durablement occupé par le ménage ou la famille, le FSL pourra refuser son aide si le paiement du loyer et des charges résiduels conduit à un taux d'effort (loyers + charges - aides à la personne) / (ressources - aides à la personne) que le demandeur ne peut pas supporter. Dans le cas particulier des logements-foyers, seule la partie de la redevance équivalente au montant loyer + charges locatives, sera prise en compte, afin de ne pas surévaluer ce taux d'effort.

Dans le cas d'une aide au maintien, la condition d'éligibilité que constitue la reprise du paiement du loyer courant doit être appréciée avec souplesse.

Cette condition est destinée à écarter du bénéfice d'une aide du FSL, d'une part, les ménages de mauvaise foi qui manifestement ont les moyens d'assurer le paiement du loyer et des charges, d'autre part, les ménages qui n'ont manifestement pas les ressources suffisantes pour payer la charge résiduelle de loyer et charges.

La reprise du paiement du loyer courant doit se limiter à être une condition d'éligibilité de l'aide du FSL et ne peut en aucun cas être un critère de recevabilité du dossier. Le FSL peut toujours décider d'accorder l'aide en la subordonnant à une reprise du paiement du loyer courant et si nécessaire à une mesure d'accompagnement social.

28. Les solutions alternatives (III de l'article 21 du décret du 22 octobre 1999)

Article 21-III. - Lorsque l'aide est refusée en application de l'un des précédents alinéas, la personne ou famille est orientée vers les dispositifs de recherche ou d'aide à la recherche de logements prévus au 4 de l'article 5.

Dès lors qu'une décision de refus d'aide du fonds de solidarité aura été prise en application des I ou II de l'article 21 du décret du 22 octobre 1999, le ménage ou la famille devra être orienté vers les dispositifs d'aide ou de recherche de logements prévus par le plan, en accès comme en maintien.

D'une manière générale, cette orientation doit concerner les personnes et les familles pour lesquelles les demandes d'aide ont été considérées comme irrecevables ou inéligibles.

En conséquence, le fonds de solidarité devra impérativement être articulé avec les outils de production et de mise à disposition de logements (logements d'insertion, logements temporaires, logements d'urgence, logements du contingent préfectoral, ...) et les outils de médiation entre l'offre et la demande. Cette articulation devra être une des préoccupations essentielles du plan. Un suivi des ménages orientés vers les dispositifs de recherche ou d'aide à la recherche de logements devra être mis en place afin de s'assurer qu'une solution a été trouvée.

29. La condition de l'abandon partiel de créance (IV de l'article 21 du décret du 22 octobre 1999)

Article 21-IV. - Lorsque le fonds de solidarité pour le logement a été saisi dans les conditions fixées aux 3 à 5 de l'article 24, l'octroi de l'aide peut être subordonné à l'adoption d'un plan d'apurement de la dette locative comportant au moins un abandon partiel de créance.

La réduction d'une dette locative peut être opérée par le FSL selon deux voies :

– d'une part par une aide directe au ménage ou à la famille (aide à l'accès mentionnée à l'article 15 du décret du 22 octobre 1999 et aide au maintien mentionnée à l'article 16) ;

– d'autre part en subordonnant l'octroi de son aide à l'acceptation par le bailleur (ou l'ancien bailleur) d'un plan d'apurement de la dette pouvant comporter au moins un abandon partiel de créance. Cela ne sera possible que lorsque le FSL aura été saisi dans l'une des conditions prévues aux 3 à 5 de l'article 24 du décret du 22 octobre 1999 (voir § 33 infra). Dans ces cas, le FSL, en considération du montant de la dette, de son ancienneté, de la diligence du bailleur à le saisir dans des délais courts, fixera l'importance de l'abandon partiel de créance demandé au bailleur, public ou privé, en vue d'aboutir à un plan d'apurement de la dette compatible avec les ressources financières du ménage ou de la famille.

30. L'illégalité de certaines conditions (article 22 du décret du 22 octobre 1999)

Article 22. - L'octroi d'une aide à l'accès au logement ne peut être subordonné à une condition de résidence préalable dans le département.

L'octroi d'une aide ne peut être subordonné à une contribution financière du bailleur au fonds de solidarité pour le logement.

Aucune participation aux frais de dossier ou d'instruction ne peut être exigée des personnes ou familles.

30.1. La clause de résidence préalable dans le département

L'application de cette disposition contenue dans la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions rend nulle toute convention ou clause de réciprocité d'intervention entre des départements. Dans le cas particulier de l'apurement de dettes locatives d'un précédent logement, (en application de l'article 15 du décret du 22 octobre 1999), il est recommandé que les dites dettes soient prises en charge par le FSL du département d'origine du ménage demandeur, le FSL du département d'accueil prenant en charge les dépenses d'aide à l'accès.

30.2. La contribution du bailleur au FSL

Le décret du 22 octobre 1999 fait une application stricte du principe de généralité des interventions du fonds de solidarité, en interdisant de subordonner toute intervention du FSL à une contribution du bailleur, public ou privé, au FSL. Cela ne s'oppose pas au principe d'une contribution volontaire des bailleurs, indépendante de tout dossier particulier, qui devra être négociée entre le comité de pilotage du plan et les divers bailleurs et autres partenaires du plan. Les contributions volontaires devront être régies par les conventions annuelles prévues à l'article 6.

30.3. La participation des demandeurs aux frais de dossier et d'instruction

Elle est purement et simplement interdite.

31. Le versement en tiers payant des aides à la personne

Il est souhaitable de subordonner le versement de l'aide du FSL à la signature par le bailleur et le locataire d'un accord pour le versement de l'aide à la personne en tiers payant, dans les cas où cette aide existe et n'est pas déjà versée en tiers payant.

32. Le rôle des fonds locaux et fonds associatifs (article 23 du décret du 22 octobre 1999)

Article 23. - Les aides du fonds de solidarité pour le logement peuvent être accordées, soit directement par le fonds départemental, soit par l'intermédiaire de fonds locaux de solidarité pour le logement ou d'associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement de personnes défavorisées, régis respectivement par les articles 53 et 54 du présent décret.

Les dispositions concernant les fonds locaux et les fonds associatifs sont commentées dans cette circulaire aux § 71 et 72.

33. La saisine du FSL (article 24 du décret du 22 octobre 1999)

Article 24. - Le fonds de solidarité pour le logement, le fonds local ou l'association est saisi :

- 1. par la personne ou la famille en difficulté ;*
- 2. avec l'accord de cette personne ou famille, par toute personne ou organisme y ayant intérêt ou vocation ;*
- 3. par la section des aides publiques au logement du conseil départemental de l'habitat en application de l'article R. 351-30 du code de la construction et de l'habitation ;*
- 4. par l'organisme payeur de l'allocation de logement en application, selon le cas, de l'article D. 542-17, D. 542-22-1, D. 542-22-4, R. 831-11, R. 831-21-1 ou R. 831-21-4 du code de la sécurité sociale ;*
- 5. ou par le préfet qui reçoit notification d'une assignation aux fins de constat de résiliation du bail en application de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 susvisé.*

Le décret du 22 octobre 1999 apporte une innovation importante en prévoyant explicitement la saisine directe du FSL par le ménage ou la famille en difficultés (1. de l'article 24). Cette disposition découle du constat fait dans l'évaluation de la loi du 31 mai 1990 que, pour certaines personnes ou familles inconnues du dispositif, le FSL n'a jamais été sollicité alors qu'elles auraient eu un réel besoin de son intervention.

La saisine directe devra être facilitée en l'organisant matériellement, à la fois par les mesures de publicité mentionnées précédemment, et en donnant toutes précisions dans le règlement intérieur du FSL sur les modalités de constitution du dossier et la nature des renseignements à fournir par la personne ou la famille qui saisit directement le FSL. De même il conviendra de préciser le cas échéant, l'existence d'autres services ou bureaux d'accueil et d'enregistrement de la demande

(par exemple guichet d'accueil polyvalent mis en place par la CASU) susceptibles d'informer le demandeur sur la procédure de saisine directe.

Le décret subordonne la saisine prévue au 2. de l'article 24, qui concerne surtout les bailleurs et les travailleurs sociaux, à l'accord de la personne ou de la famille. Cette disposition correspond au souci de respecter la vie privée des personnes et familles intéressés, et de les responsabiliser et les impliquer même si elles ne saisissent pas directement le FSL.

Les autres modalités de saisine peuvent être le fait de la SDAPL ou de l'organisme payeur de l'allocation de logement, ainsi que celui du préfet dans le cadre du dispositif de prévention des expulsions.

A ce titre, le dispositif de prévention des expulsions devra être organisé de telle façon que le fonds de solidarité puisse être saisi dès que les services de l'Etat sont informés de l'engagement d'une procédure d'expulsion (par la SDAPL, l'organisme payeur de l'allocation de logement ou lors de l'assignation, ...) afin de mettre au maximum à profit les délais prévus.

34. Les délais, l'instruction et la motivation des décisions (articles 25 et 26 du décret du 22 octobre 1999)

Article 25. - Toute demande fait l'objet d'une décision prise conformément aux dispositions du plan et de la présente section.

Article 26. - La décision doit être notifiée au demandeur et, si elle n'est pas le demandeur, à la personne ou famille en difficulté, dans le délai de deux mois à compter du dépôt du dossier de la demande. Ce délai est ramené à un mois en cas de saisine après assignation aux fins de constat de résiliation de bail.

Toute décision de refus doit être motivée.

Toute demande d'aide doit obligatoirement être instruite et faire l'objet d'une décision. A cet égard, il est rappelé la distinction importante (infra § 16) entre les conditions de recevabilité d'un dossier, qui conditionnent l'examen du dossier par l'instance décisionnelle du FSL, et les critères d'éligibilité aux aides qui déterminent l'octroi ou le refus de l'aide. Le refus d'aide pour une demande ne satisfaisant pas aux critères d'éligibilité, ne peut émaner que de l'instance décisionnelle du FSL, qui doit statuer sur le dossier.

Le point de départ du délai à statuer de deux mois sera la date de remise des documents et pièces constitutives du dossier complet de demande. Celui-ci sera réputé complet dès lors qu'il contiendra toutes les pièces que le demandeur est en mesure de fournir lui-même, à l'exclusion de toute pièce d'instruction. Le secrétariat du FSL devra donc délivrer à ce dernier une attestation d'enregistrement de la demande, ou d'accusé de réception de son dossier. L'enquête sociale éventuelle doit être considérée comme une mesure d'instruction du dossier de demande d'aide, et non comme une pièce de constitution de ce dossier.

Le respect de ce délai de 2 mois est un objectif important qui garantit aux ménages en difficultés, une intervention rapide du FSL si ce dernier décide d'octroyer une aide.

Ce délai a été logiquement ramené à un mois, lorsque l'intervention du FSL s'inscrit dans le délai de 2 mois prévu entre l'assignation aux fins de constat de résiliation du bail et l'audience dans le cadre de la procédure des expulsions locatives.

La décision du FSL devra être notifiée à la famille ou à la personne en difficultés, même si elle n'est pas le demandeur, et les décisions de refus motivées. Les notifications devront indiquer les délais et voies de recours.

Le plan devra donc définir avec précision des critères clairs et précis pour l'octroi des aides du FSL, de sorte que les décisions de refus des commissions d'attribution puissent s'y référer aisément. Cela facilitera en outre le contrôle du juge et l'élaboration d'une jurisprudence qui permettra de limiter à terme le recours au contentieux.

35. L'articulation du FSL avec la SDAPL ou les organismes payeurs de l'allocation de logement

Dès lors qu'une aide personnelle au logement est perçue, l'intervention du FSL est subordonnée à la saisine préalable de la SDAPL ou de l'organisme payeur de l'allocation de logement lorsque l'impayé est constitué dans les conditions prévues respectivement au code de la construction et de l'habitation ou au code de la sécurité sociale. En l'absence de cette saisine préalable, tout dossier de demande d'aide sera irrecevable par le FSL, qui devra l'orienter vers la SDAPL ou l'organisme payeur de l'allocation de logement. La saisine préalable le plus tôt possible permet d'éviter l'aggravation de la situation du ménage.

En outre, la saisine du FSL par la SDAPL ou par l'organisme payeur de l'allocation de logement autorise le FSL à subordonner son aide à l'établissement d'un plan d'apurement, s'il n'a pas été encore envisagé, pouvant comporter au moins un abandon partiel de créance.

36. L'articulation du FSL avec la commission de surendettement des particuliers

Le plan doit comporter les modalités d'information de la commission de surendettement des particuliers (11 de l'art. 5 du décret du 22 octobre 1999). Il est en effet important que cette commission soit informée de l'existence de décisions du FSL et de la SDAPL se traduisant par un plan d'apurement des dettes locatives, si ce plan concerne un ménage surendetté. Inversement, un plan amiable de redressement proposé par la commission de surendettement, accepté par le débiteur et ses créanciers et incluant les dettes locatives, doit être porté à la connaissance du FSL, de la SDAPL ou de l'organisme

payeur de l'allocation de logement. En effet, même si le FSL et la commission de surendettement décident séparément, ils doivent cependant tenir compte de leurs possibilités respectives d'intervention, et le cas échéant subordonner leur décision à l'accord ou l'avis de l'autre dispositif. Cela concerne notamment le respect du minimum légal de ressources disponibles pour la personne ou la famille ayant accepté un plan amiable de redressement, et qui ne doit pas être inférieur au RMI. Ainsi, si les ressources résiduelles d'un ménage ne dépassent pas ce niveau, le FSL ne pourra intervenir que par des subventions.

Le décret n° 99-65 du 1^{er} février 1999 relatif à la procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers, et la circulaire du 24 mars 1999 relative à la procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers (JO du 13 avril 1999 page 5424) apportent toutes précisions utiles sur l'application des dispositions du code de la consommation relatives à la procédure de surendettement, notamment sur le rôle que la commission de l'action sociale d'urgence (CASU) doit jouer pour coordonner les dispositifs susceptibles d'allouer les aides.

Les modalités d'échanges d'informations entre le FSL, la SDAPL et la commission de surendettement (transmission de procès verbaux, de fiches navettes...) seront organisées de manière à bien articuler ces dispositifs intervenant dans la mise en œuvre du droit au logement.

37. L'articulation du FSL avec l'ensemble des dispositifs de lutte contre l'exclusion

37.1. Dans le cadre des CASU

Les FSL font partie intégrante des dispositifs ayant vocation à être coordonnés dans la CASU. La commission de l'action sociale d'urgence (CASU) a été créée par l'article 154 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et ses objectifs précisés par la circulaire du Ministère de l'emploi et de la solidarité du 30 juillet 1998.

Dans ce cadre, les modalités mises en place par le FSL, pour l'accueil et le traitement des demandes, devront être cohérentes avec les procédures mises en place par la CASU, de simplification des démarches, d'utilisation d'imprimés communs, de recours à des référents uniques, de traitement global de la situation des personnes et familles en difficulté.

Cette coordination avec le FSL devra concerner tout particulièrement les fonds permettant le maintien et l'accès aux services directement liés au logement (fonds eau, énergie, téléphone).

37.2. Avec les autres dispositifs d'aide à l'accès ou au maintien dans le logement

Les aides du FSL peuvent être attribuées à des personnes et des familles défavorisées qui peuvent par ailleurs recourir à l'intervention d'autres dispositifs (CAF, CCAS, 1 % logement, ...). Le FSL vérifiera que ces dispositifs, s'ils développent une intervention spécifique et adaptée à certains publics ou certaines situations, ont bien été sollicités antérieurement ou concomitamment.

C'est notamment le cas pour les jeunes de moins de trente ans, en situation ou en recherche de premier emploi, qui peuvent être éligibles aux aides instaurées par la convention quinquennale relative à la modernisation du 1 % logement du 3 août 1998, signée entre l'Etat et l'UESL.

Il conviendra d'articuler le FSL (volet des dettes de charges des copropriétaires en plan de sauvegarde ou OPAH copropriétés) et les FAAD (dettes d'emprunts). Un développement de ces FAAD est à l'étude.

L'aide du FSL pourra éventuellement intervenir en complément de l'aide accordée par ces dispositifs.

38. Les autres interventions du FSL

Outre les aides directes aux ménages, le FSL finance aussi l'accompagnement social lié au logement (ASLL), qui doit être obligatoirement prévu par le plan. Il peut en outre apporter une garantie financière aux associations, cette aide étant cependant facultative.

Depuis la création de l'aide à la médiation locative (art. 40 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions), le FSL ne doit plus financer la gestion locative adaptée, comme le permettait la circulaire du 28 juin 1995 relative au programme exceptionnel de logements d'extrême urgence.

Plus généralement, le FSL n'a pas vocation à financer des actions du plan, même si elles sont complémentaires des interventions du FSL en permettant d'agir sur l'offre de logements (AIVS, référents logements, fichier des logements...). Ces actions peuvent être le plus souvent prises en charge par des financements de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS).

39. L'accompagnement social lié au logement (art. 27 du décret du 22 octobre 1999)

Article 27. - Le fonds de solidarité pour le logement finance des mesures d'accompagnement social lorsqu'elles sont nécessaires à l'installation ou au maintien dans un logement ou logement-foyer des personnes et familles remplissant les conditions de l'article 1^{er}, qu'elles soient locataires, sous-locataires, bénéficiaires d'un logement réquisitionné, résidentes d'un logement-foyer, propriétaires de leur logement ou à la recherche d'un logement ou logement-foyer.

Ces mesures comprennent notamment l'accompagnement des ménages dans la recherche d'un logement et l'enquête sociale sur les ménages menacés d'expulsion.

Ces mesures donnent lieu à l'établissement de conventions conclues avec les organismes ou associations qui les mettent en œuvre. Les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent être partie à ces conventions.

Ces conventions précisent le caractère individuel ou collectif des mesures, prévoient leurs conditions d'évaluation et les modalités selon lesquelles le bailleur dont des locataires ont bénéficié de ces mesures est associé à cette évaluation.

39.1. Le champ des mesures

L'accompagnement social lié au logement peut concerner toute personne ou famille relevant du plan. Les mesures d'accompagnement social lié au logement ne sont pas nécessairement liées à l'octroi d'une aide financière directe du FSL. Environ 50 % des personnes ou familles faisant l'objet d'une mesure d'ASLL sont aidées financièrement par le FSL.

39.2. Les différentes modalités de l'accompagnement social

L'accompagnement social lié au logement recouvre tout ou partie des tâches suivantes :

- l'aide à la définition d'un projet-logement (analyse de la situation sociale des ménages, en particulier de leurs besoins en logement, recherche de la ou des solutions-logements possibles : localisation, coût, statut, information réciproque des bailleurs et des ménages...);
- l'aide à l'installation dans un logement (pour l'ouverture des aides personnelles, l'obtention de garanties) ;
- le conseil pour l'entretien et la bonne utilisation du logement et des parties communes ;
- l'aide à la gestion du budget-logement, médiation avec le bailleur, en particulier pour le paiement régulier des loyers ;
- l'aide à l'intégration dans l'immeuble, le quartier, la ville (rencontre avec le voisinage, accès aux services et équipements collectifs, interface avec les travailleurs sociaux...);
- le conseil pour résorber les dettes locatives, le suivi du respect du plan d'apurement.

Ces actions recouvrent un ensemble de tâches spécifiques qui ne se confondent ni avec le travail social généraliste, ni avec les obligations des bailleurs en matière de gestion locative.

L'accompagnement social peut être individuel ou collectif.

L'accompagnement social collectif s'adresse à un groupe de familles ou personnes, liées par une situation commune, par exemple la recherche d'un logement ou les difficultés d'insertion dans un logement situé dans un même quartier ou un même immeuble ou un logement-foyer et qui sont susceptibles d'être appréciées et résolues au moins en partie collectivement.

L'accompagnement social, individuel ou collectif, peut être mis en œuvre dans le cadre des dispositifs de recherche ou d'aide à la recherche de logements. Le plan devra faire la distinction entre ce qui relève du financement par le FSL des mesures d'ASLL et le financement des missions de recherche d'offre de logement qui peuvent être pris en charge par les MOUS évoquées ci-dessus.

Les enquêtes sociales prévues dans le cadre de la prévention des expulsions locatives (article 114 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions) sont assimilées à des mesures d'ASLL individuel et à ce titre peuvent être financées par le FSL (art. 27, paragraphe 2, du décret).

39.3. La prescription des mesures d'accompagnement social

La loi et le décret rappellent que l'accompagnement social ne doit être décidé que lorsqu'il est nécessaire.

L'accompagnement social est réservé en priorité aux situations de cumul de difficultés financières et d'insertion sociale. En ce sens, il ne doit pas exister de lien automatique entre la mesure d'accompagnement social et l'attribution d'une aide financière du fonds de solidarité.

C'est l'instance de décision du FSL qui accorde le bénéfice des mesures d'accompagnement social, en désignant nominativement les bénéficiaires de ces mesures, sur proposition éventuellement du prestataire des mesures, et ce quelles que soient les modalités de financement (financement de mesures ou de postes de travailleurs sociaux...).

En effet, le FSL peut financer des mesures individualisées ou un ensemble de mesures donnant lieu à un droit de tirage par mesure, ou des postes de travailleurs sociaux, afin de faire bénéficier le prestataire d'une plus grande sécurité financière.

39.4. Les prestataires des mesures d'accompagnement social et les conventions d'accompagnement social

Les prestataires des mesures d'accompagnement social sont des organismes tels que les CAF ou CMSA, les CCAS, ainsi que des associations et organismes d'insertion par le logement qui peuvent justifier de compétences et de savoir-faire dans le domaine de l'action sociale. A défaut d'un prestataire indépendant, les organismes d'habitation à loyer modéré (et également les SEM car cette disposition vise tous les bailleurs sociaux) peuvent bénéficier exceptionnellement d'un financement de l'accompagnement social réalisé en régie, dans des situations très précises, validées par le comité de pilotage du plan, pour lesquelles l'intervention directe du bailleur public, au-delà de sa mission locative sociale traditionnelle, se justifie.

39.5. L'évaluation de l'accompagnement social

La validation de la méthode d'évaluation du résultat des mesures d'accompagnement social incombe au comité de pilotage du plan, afin de disposer d'une méthode homogène d'évaluation reconnue par tous les partenaires, et qui associe les bailleurs publics ou privés.

Dans l'hypothèse où les bailleurs seraient associés à l'évaluation, ils seraient astreints aux mêmes règles de confidentialité des informations relatives aux personnes et familles que les membres des instances de décision.

40. Les garanties financières accordées aux associations (art. 28 du décret du 22 octobre 1999)

Article 28. - Le fonds de solidarité pour le logement peut accorder une garantie financière aux associations qui mettent un logement à la disposition des personnes et familles mentionnées à l'article 1^{er} ou qui leur accordent une garantie.

La garantie financière que le FSL peut apporter aux associations est une aide facultative.

Cette garantie ne constitue pas une subvention d'exploitation. Elle ne peut pas en effet être une garantie générale portant sur l'activité de l'association, mais elle doit être reliée directement à la mise à disposition de logements à des personnes et familles défavorisées. Elle constitue une forme de cautionnement, dont le montant, la durée et les modalités doivent avoir été fixées de manière contractuelle entre le FSL et l'association garantie. Il peut s'agir par exemple d'une garantie pour l'absence de versement d'une redevance ou d'une participation, par une personne ou une famille habitant dans un logement géré par l'association.

L'administration du FSL
par un groupement d'intérêt public

41. L'administration du FSL : groupement d'intérêt public ou comité directeur

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions apporte une innovation importante en permettant la constitution du FSL en un groupement d'intérêt public.

Avant cette loi, le décret du 7 septembre 1990 ne confiait au groupement d'intérêt public que la gestion financière et comptable du FSL. Ce type de groupement avait été rattaché aux groupements d'intérêt public constitués dans le domaine de l'action sanitaire et sociale. Il n'avait d'ailleurs pas connu un grand développement, puisque seulement quatre groupements avaient été constitués, dont un ayant fait le choix de la gestion publique.

Le groupement d'intérêt public de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions rassemble les compétences d'instruction et de décision en matière d'aides du FSL, et de gestion comptable et financière. Le fait de constituer le FSL en GIP confère au FSL la personnalité morale.

La constitution d'un FSL en un groupement d'intérêt public n'est pas cependant une obligation. Un FSL peut toujours être organisé sans personnalité morale. Il est alors administré par un comité directeur et dispose d'un gestionnaire comptable et financier.

42. L'objet social du groupement (art. 29 du décret du 22 octobre 1999)

Article 29. - Lorsque le plan le prévoit, il peut être constitué, pour une durée déterminée, un groupement d'intérêt public auquel sont applicables les dispositions de la présente section.

Le groupement a exclusivement pour objet :

- d'administrer le fonds de solidarité pour le logement ;
- et, uniquement en tant que mandataire, de mettre en œuvre d'autres mesures du plan déterminées par ce dernier.

La convention portant constitution du groupement doit être conforme à un modèle fixé par arrêté conjoint du ministre chargé du logement, du ministre chargé du budget, du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé des affaires sociales. Elle est approuvée par le préfet.

La convention prend effet et le groupement jouit de la personnalité morale à compter de la publication de l'arrêté d'approbation de la convention au recueil des actes administratifs de la préfecture.

Cette publication mentionne en outre :

- la dénomination et l'objet du groupement ;
- l'identité de ses membres ;
- son siège social ;
- l'indication que le groupement est géré selon les règles de la comptabilité publique ou selon celles du droit privé ;
- le terme du groupement.

Le groupement d'intérêt public ne peut être créé que si le plan l'a expressément prévu. Son objet social est limité à l'administration du FSL et à la mise en œuvre, exclusivement en tant que mandataire, de mesures du plan que ce dernier a expressément prévu de confier au groupement.

43. La convention constitutive type du groupement (article 29 du décret du 22 octobre 1999)

Le groupement est régi par les dispositions des articles 29 à 43 du décret du 22 octobre 1999 et par celles de l'arrêté du

22 octobre 1999 fixant le modèle de convention constitutive d'un groupement d'intérêt public ayant pour objet d'administrer le fonds de solidarité pour le logement et le modèle de convention portant prorogation du terme d'un tel groupement.

La convention constitutive du groupement doit être conforme à la convention type annexée à l'arrêté du 22 octobre 1999. Il en est de même de la convention prorogeant le terme du groupement. L'application stricte de ces conventions types est obligatoire.

44. Les membres du groupement (art. 7, 8 et 9 de la convention type)

Article 7 de la convention type. - Tout signataire de la présente convention est membre du groupement.

Article 8 de la convention type. - Les personnes morales participant au financement du fonds de solidarité pour le logement sont admises sur leur demande comme membre du groupement au cours de l'existence de ce dernier.

L'adhésion fait l'objet d'un avenant à la présente convention conclu entre les membres du groupement et le nouveau membre.

L'avenant fixe l'apport au groupement du nouveau membre et le nombre de voix dont disposera chacun des membres du groupement à l'assemblée générale. Le cas échéant, l'avenant désigne le nouveau membre comme administrateur du groupement et fixe le nombre de voix dont disposera chaque administrateur au conseil d'administration.

L'avenant prend effet à la date de publication de l'arrêté qui l'approuve.

Article 9 de la convention type. - Les membres du groupement conservent cette qualité jusqu'au terme du groupement tel qu'il est fixé à l'article 2.

Les membres du groupement sont les signataires de la convention constitutive (art. 7 de la convention type). Ces membres ne peuvent être que des personnes morales, à l'exclusion de toutes personnes physiques. Ils doivent obligatoirement effectuer un apport au groupement (voir paragraphe 47 infra). L'Etat et le département sont nécessairement membres du groupement.

Postérieurement à la constitution du groupement, d'autres personnes morales qui s'engagent à effectuer un apport au groupement, peuvent être admises comme membres de ce dernier (art. 8 de la convention type). L'adhésion fait l'objet d'un avenant à la convention constitutive du groupement. En raison des incidences financières de l'adhésion au groupement (voir paragraphe 60-2 et 61-2 infra), l'avenant requiert la signature de tous les membres du groupement sans exception.

L'adhésion au groupement est définitive : tout membre du groupement conserve cette qualité jusqu'au terme du groupement tel qu'il est mentionné dans la convention constitutive, sans démission possible avant ce terme.

45. La durée du groupement

Par nature, un groupement d'intérêt public est une structure temporaire dont le terme est fixé dès sa constitution par les membres fondateurs dont l'engagement contractuel ne peut être que limité dans le temps.

Dans la mesure où le choix de constituer le FSL en groupement d'intérêt public est de la compétence du plan, il est recommandé que le terme du groupement n'excède pas le 31 décembre de l'année d'achèvement du plan, de sorte que le plan suivant puisse conserver sa liberté de choix.

46. Le contrôle du groupement (art. 30 du décret du 22 octobre 1999)

Article 30. - Le groupement est soumis au contrôle économique et financier de l'Etat qui s'exerce dans les conditions fixées par le titre II du décret du 26 mai 1955 susvisé.

Qu'il soit géré selon les règles du droit public ou du droit privé, le groupement est soumis au contrôle économique et financier de l'Etat dans les conditions prévues par le titre II du décret n° 55-733 du 26 mai 1955. Ce contrôle a notamment pour objet d'identifier et de prévenir les risques économiques et financiers courus par le groupement. A cette fin, le contrôleur d'Etat a accès aux séances des organes délibérants et de tous comités, commissions ou instances consultatives constitués en son sein. Il a tous pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place.

Dès la publication de l'arrêté portant approbation de la convention constitutive, le préfet devra saisir le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, service du contrôle d'Etat (139, rue de Bercy, 75572 Paris Cedex 12) aux fins de désignation du contrôleur d'Etat.

Le groupement est en outre soumis au contrôle de la Cour des comptes ainsi qu'au contrôle des comptables supérieurs du Trésor.

L'ensemble de ce dispositif garantit un contrôle important de l'encaissement et de l'utilisation des fonds du FSL constitué en groupement d'intérêt public.

47. Les apports au groupement (art. 11 de la convention type)

Article 11 de la convention type. - L'Etat apporte au groupement les financements prévus à l'article 7 de la loi du 31 mai 1990 susmentionnée. En sus, il s'engage à apporter au groupement [phrase facultative] :....

Le département apporte au groupement les financements prévus à l'article 7 de la loi du 31 mai 1990 susmentionnée. En sus, il s'engage à apporter au groupement [phrase facultative] :....

L'apport au groupement de chacun des autres membres est fixé comme suit :

Tout membre du groupement est tenu de lui apporter une contribution.

Les apports obligatoires de l'Etat et du département sont ceux fixés par l'article 7 de la loi du 31 mai 1990. Un apport complémentaire est possible.

Les engagements d'apport des autres membres jusqu'au terme du groupement sont énumérés dans la convention constitutive du groupement. Ils peuvent prendre la forme :

- de financements acquis au groupement ;
- de mise à disposition de locaux, d'équipements, de matériels ou de biens demeurant la propriété du membre du groupement ;
- de mise à disposition de personnels ;
- de prestations de service ;
- ou toute autre forme.

Lorsque l'apport n'est pas versé en argent, il convient de mentionner sa contre-valeur dans la convention constitutive.

Le montant de l'apport demandé à un partenaire associatif devra tenir compte de sa capacité financière.

48. Les moyens en personnel du groupement (art. 34 du décret du 22 octobre 1999 et art. 13 et 14 de la convention type)

Article 34. - Le groupement ne peut recruter de personnel propre. Ces dispositions ne font, toutefois, pas obstacle à la reprise, par le groupement, des contrats de travail des personnels propres du groupement qui avait été chargé, dans le même département, d'assurer la gestion financière et comptable du fonds de solidarité pour le logement en application de l'article 6 du décret n° 90-794 du 7 septembre 1990 portant application, en ce qui concerne les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Article 13 de la convention type. - Les personnels mis à disposition du groupement par ses membres conservent leur statut d'origine. Leur employeur d'origine garde à sa charge leurs rémunérations et prestations annexes, leurs assurances professionnelles et la responsabilité de leur avancement.

... [Préciser en tant que de besoin les obligations des personnels mis à la disposition du groupement].

Ces personnels sont remis à la disposition de leur organisme d'origine avec un préavis fixé par convention entre le groupement et l'organisme d'origine, à leur demande, à la demande de l'organisme d'origine ou de celle du directeur du groupement.

La mise à disposition cesse de plein droit au terme du groupement tel qu'il est fixé à l'article 2.

Article 14 de la convention type. - Des agents de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics peuvent être détachés auprès du groupement, conformément à leurs statuts et aux règles de la fonction publique.

L'article 34 du décret du 22 octobre 1999 interdit au groupement le recrutement de personnel propre.

La seule exception est une disposition transitoire applicable aux seuls personnels propres des quatre groupements constitués pour la gestion du FSL et existants en octobre 1999. Si l'un de ces quatre groupements se reconstitue à la fin de se mettre en conformité avec les dispositions du décret du 22 octobre 1999 et de la convention type, le nouveau groupement pourra reprendre les contrats de travail des personnels du groupement auquel il succède. Il ne pourra, en revanche, pourvoir au remplacement de ces personnels, ce qui constituerait un nouveau recrutement prohibé par l'article 34 du décret du 22 octobre 1999.

Sauf l'exception ci-dessus, le groupement fonctionnera exclusivement avec du personnel mis à disposition (art. 13 de la convention type) ou du personnel détaché (art. 14 de la convention type), c'est-à-dire avec du personnel qui, au terme du groupement, sera susceptible de réintégrer son organisme d'origine sans constituer une lourde charge d'indemnités de licenciement pour le groupement dont les fonds doivent être prioritairement destinés à l'aide aux personnes en difficulté.

La mise à disposition de personnels peut être le fait de tous les membres du groupement et s'opère selon les règles propres à chacun d'eux (Etat, département, autres collectivités, caisses d'allocations familiales, organismes d'HLM, Assedic, associations, etc.). Une convention de mise à disposition devra être conclue dans chaque cas.

Le membre du groupement qui met du personnel à disposition garde à sa charge les rémunérations et prestations annexes des personnels concernés. Il continue donc à rémunérer le salarié et assume toutes les obligations relatives à son statut ou à son contrat de travail. Cela n'exclut pas de prévoir le remboursement par le groupement des coûts des personnels mis à disposition (prévu par exemple par le décret du 16 septembre 1985 pour les fonctionnaires de l'Etat). Cela étant, s'agissant d'un groupement dont les membres doivent faire un apport au FSL, il est très souhaitable que la mise à disposition soit, en totalité ou en partie, intégrée dans cet apport, ce qui permettra de limiter les dépenses de fonctionnement du FSL.

Le détachement ne peut être le fait que de l'Etat, des collectivités territoriales et établissements publics membres du groupement et s'opère selon les règles propres à chacun d'eux.

49. La représentation des membres au sein du groupement (art. 15 de la convention type)

Article 15 de la convention type. - L'Etat est représenté au sein du groupement par le préfet ou son délégué.

Le département y est représenté par le président du conseil général ou son délégué.

Chaque autre membre du groupement désigne un représentant personne physique pour le représenter au sein du groupement. Il procède au remplacement de son représentant à chaque fois qu'il le juge utile.

La souplesse de ces dispositions devrait permettre d'obtenir une présence assidue aux instances du groupement. Pour cette raison, il n'est pas prévu de suppléants.

50. L'assemblée générale du groupement (art. 16 à 20 de la convention type)

Article 16 de la convention type. - L'assemblée générale regroupe l'ensemble des membres du groupement. Elle est présidée par le président du conseil d'administration.

Article 17 de la convention type. - L'assemblée générale se réunit au moins une fois par an, et au plus tard dans les six mois de la clôture de l'exercice. Elle se réunit de droit à la demande du tiers de ses membres sur un ordre du jour que ceux-ci déterminent.

L'assemblée générale se réunit dans tous les cas sur convocation du président du conseil d'administration. Elle est convoquée au moins quinze jours à l'avance. La convocation mentionne les lieux, date et heure de la réunion, comporte l'ordre du jour et est accompagnée des documents utiles.

Article 18 de la convention type. - L'assemblée générale ne délibère valablement que lorsque la moitié des membres du groupement y est représentée.

Article 19 de la convention type. - Chaque membre du groupement dispose à l'assemblée générale d'un nombre de voix fixé comme suit :

- ... voix sont attribuées à l'Etat [L'Etat et le département détiennent ensemble au moins la majorité des voix] ;
- ... voix sont attribuées au département [L'Etat et le département détiennent ensemble au moins la majorité des voix] ;
- ... voix sont attribuées à ...

Article 20 de la convention type. - L'assemblée générale entend le rapport annuel du président du conseil d'administration sur la situation morale et financière du groupement.

Elle fixe les règles de constitution des provisions, approuve les comptes annuels et adopte le règlement intérieur à la majorité des voix des membres représentés.

Elle prononce la dissolution anticipée du groupement à la majorité des deux tiers des voix des membres du groupement.

En cas de liquidation du groupement, elle exerce les attributions prévues à l'article 43 à la majorité des voix des membres représentés.

La convention constitutive du groupement doit obligatoirement mentionner le nombre de voix dont dispose chaque membre du groupement à l'assemblée générale (art. 19 de la convention type).

L'Etat et le département disposent ensemble de la majorité des voix à l'assemblée générale. Sous cette réserve, la répartition des voix entre les autres membres est librement fixée par la convention constitutive.

Les règles de liquidation du groupement à son terme imposant un partage des pertes éventuelles à proportion des apports (voir paragraphes 60-2 et 61-2 *infra*), il est recommandé de répartir les voix en ne s'écartant pas trop de la proportionnalité avec l'importance des apports de chacun, tels qu'ils figurent à l'article 11 de la convention constitutive.

51. Le conseil d'administration du groupement (art. 21 à 28 de la convention type)

Article 21 de la convention type. - Le conseil d'administration se compose de l'Etat et du département, administrateurs de droit, et de... administrateurs.

Ces derniers administrateurs sont, jusqu'au terme du groupement tel qu'il est fixé à l'article 2 :

... [Faire figurer la liste des personnes morales membres du groupement désignées en tant qu'administrateurs].

En cas de démission, ces administrateurs sont remplacés par l'assemblée générale selon les modalités suivantes :

... [Préciser les modalités de l'élection].

Article 22 de la convention type. - Le mandat d'administrateur est exercé gratuitement.

Article 23 de la convention type. - Chaque administrateur est représenté au conseil d'administration par son représentant prévu à l'article 15.

Article 24 de la convention type :

Première option : la présidence du conseil d'administration est exercée les années paires par le préfet et les années impaires par le président du conseil général.

Seconde option : La présidence du conseil d'administration est exercée les années paires par le président du conseil général et les années impaires par le préfet.

Article 25 de la convention type. - Le conseil d'administration se réunit sur convocation de son président. Il se réunit de droit à la demande du tiers des administrateurs sur un ordre du jour que ceux-ci déterminent.

Sauf urgence, le conseil d'administration est convoqué au moins quinze jours à l'avance. La convocation mentionne les lieux, date et heure de la réunion, comporte l'ordre du jour et est accompagnée des documents utiles.

Article 26 de la convention type. - Le conseil d'administration ne délibère valablement que lorsque la moitié des administrateurs y sont représentés.

Article 27 de la convention type. - Chaque administrateur dispose au conseil d'administration d'un nombre de voix fixé comme suit :

- ... voix sont attribuées à l'Etat (L'Etat et le département détiennent ensemble au moins la majorité des voix) ;
- ... voix sont attribuées au département (L'Etat et le département détiennent ensemble au moins la majorité des voix) ;
- ... voix sont attribuées à

Article 28 de la convention type. - Le conseil d'administration prend ses décisions à la majorité des voix des administrateurs représentés. En cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante.

La convention constitutive désigne les administrateurs du groupement. L'Etat et le département sont de plein droit administrateurs.

L'Etat et le département disposent ensemble de la majorité des voix au conseil d'administration (l de l'art. 31 du décret du 22 octobre 1999). Sous cette réserve, la répartition des voix entre les autres administrateurs est librement fixée par la convention constitutive (art. 27 de la convention type).

La présidence du conseil d'administration est exercée alternativement par le préfet et par le président du conseil général (art. 24 de la convention type).

52. Les attributions du conseil d'administration (art. 29 et 30 de la convention type)

Article 29 de la convention type. - Le conseil d'administration prépare l'ordre du jour de l'assemblée générale.

Il présente les comptes annuels à l'approbation de l'assemblée générale.

Il adopte les comptes rendus d'activité du groupement prévus à l'article 31 du décret relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement susmentionné.

Il nomme le directeur du groupement et met fin à ses fonctions.

Il autorise la signature de la convention portant acceptation de mandat de mise en œuvre des mesures du plan que ce dernier détermine.

Il autorise la signature de la convention de mandat portant délégation de gestion à une caisse d'allocations familiales ou désigne le commissaire aux comptes et son suppléant (uniquement lorsque la comptabilité du groupement est tenue et sa gestion est assurée selon les règles du droit privé).

Article 30 de la convention type. - Le conseil d'administration administre le fonds de solidarité pour le logement conformément aux dispositions du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et du décret relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement susmentionné.

A cette fin, il est notamment compétent pour :

- 1. Statuer sur les demandes d'aide du fonds de solidarité pour le logement après les avoir instruites ;*
- 2. Prendre les décisions en matière d'accompagnement social lié au logement et de garantie financière des associations ;*
- 3. Prendre toutes décisions afférentes à l'exécution des contrats auxquels donnent lieu les aides du fonds de solidarité pour le logement, notamment l'octroi de délais, la remise gracieuse et l'action en justice ;*
- 4. Adopter les modèles de contrats auxquels donnent lieu les aides du fonds de solidarité pour le logement ;*
- 5. En tenant compte de la priorité mentionnée au 5 de l'article 5 du décret relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement susmentionné, répartir les disponibilités financières du fonds de solidarité pour le logement en fonction des emplois prévus par le plan ;*
- 6. Le cas échéant, fixer les dotations attribuées aux fonds locaux habilités par le plan à octroyer tout ou partie des aides du fonds de solidarité pour le logement, fixer la composition des instances compétentes au sein de ces fonds locaux pour statuer sur les demandes d'aide après les avoir instruites, et fixer les conditions dans lesquelles les personnes responsables des fonds locaux lui rendent compte, au moins trimestriellement, de l'instruction des demandes d'aide et des décisions prises ;*
- 7. Le cas échéant, fixer les dotations attribuées aux associations habilitées par le plan à octroyer tout ou partie des aides du fonds de solidarité pour le logement, fixer la composition des instances compétentes au sein de ces associations pour statuer sur les demandes d'aide après les avoir instruites, fixer les conditions dans lesquelles les associations lui rendent compte, au moins trimestriellement, de l'instruction des demandes d'aide et des décisions prises, et fixer le modèle des documents financiers et comptables mensuels qu'elles sont tenues de lui transmettre ;*
- 8. Adopter le budget.*

Les attributions du conseil d'administration sont fixées aux articles 29 et 30 de la convention type. Le conseil d'administration est investi d'une large compétence d'administration du FSL dans le respect des règles fixées par le plan, notamment les règles d'attribution des aides.

53. Les attributions que le conseil d'administration peut déléguer (art. 31 de la convention type)

Article 31 de la convention type. - Le conseil d'administration peut déléguer tout ou partie des attributions mentionnées aux 1 à 3 de l'article 30 à des commissions départementales ou locales. Il peut déléguer tout ou partie de ces mêmes attributions à la personne ou à l'autorité qu'il désigne afin de statuer dans les cas d'urgence, notamment lorsque la demande concerne une personne ou famille sans aucun logement ou logée dans un taudis ou une habitation insalubre, précaire ou de fortune.

Le conseil d'administration peut déléguer tout ou partie de l'instruction des demandes aux commissions, organismes ou services qu'il désigne.

Le conseil d'administration peut déléguer l'instruction des demandes d'aides du FSL et les décisions correspondantes, les décisions en matière d'accompagnement social lié au logement et de garantie financière des associations, et les décisions afférentes à l'exécution des contrats auxquels donnent lieu les aides du FSL, notamment l'octroi de délais de remboursement, la remise gracieuse de dette (groupement relevant du droit privé) ou l'admission de créance en non valeur (groupement relevant du droit public), et la décision d'agir en justice (art. 31 de la convention type). Aucune autre délégation n'est possible.

Ces délégations peuvent être consenties à une ou plusieurs commissions départementales ou locales, dans lesquelles seront représentées les associations et les collectivités locales. Par souci d'efficacité, ces commissions peuvent être communes avec celles d'autres dispositifs d'aide, en conformité avec les modalités de coordination impulsées et mises en place dans le cadre des CASU.

Ces mêmes délégations peuvent être consenties à une personne ou à une autorité désignée pour statuer dans les cas d'urgence. La mise en place d'une procédure d'urgence, permettant de statuer sans délai sur les demandes d'aide des personnes ou familles sans logement ou logées dans un taudis ou une habitation insalubre, précaire ou de fortune, devra être réalisée par le plan.

L'instruction des demandes (mais pas la décision) peut en outre être déléguée à des organismes ou des services administratifs.

54. Le directeur du groupement (art. 32 de la convention type)

Article 32 de la convention type. - Le directeur assure le fonctionnement du groupement sous l'autorité du conseil d'administration.

Il exécute les décisions de l'assemblée générale.

Il prépare et exécute les décisions du conseil d'administration ou prises par délégation de ce dernier.

Il a autorité sur le personnel.

Il passe les contrats.

Il représente le groupement en justice et dans les actes de la vie civile.

D'une manière générale, le directeur engage dans les rapports avec les tiers le groupement pour tout acte entrant dans son objet.

Le directeur du groupement est nommé par le conseil d'administration (art. 29 de la convention type). Il a autorité fonctionnelle sur le personnel du groupement. Il est le seul à pouvoir engager juridiquement le groupement.

55. La nature de la comptabilité et de la gestion du groupement

La comptabilité du groupement est tenue et sa gestion est assurée soit selon les règles du droit privé, soit selon les règles du droit public. Cette option est mentionnée dans la convention constitutive du groupement (art. 35 de la convention type).

55.1. Le cas du groupement ayant adopté la comptabilité et la gestion publiques (art. 36 et 37 du décret du 22 octobre 1999)

Article 36. - Les dispositions du présent article sont applicables lorsque les parties contractantes du groupement ont fait le choix de la gestion publique ou lorsque le groupement n'est constitué que de personnes morales de droit public.

La comptabilité du groupement est tenue et sa gestion est assurée selon les dispositions du décret du 29 décembre 1962 susvisé applicables aux établissements publics à caractère industriel et commercial dotés d'un agent comptable. Le plan comptable du groupement, conforme au plan comptable général, est approuvé par arrêté conjoint du ministre chargé du budget, du ministre chargé du logement, du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé des affaires sociales, après avis du conseil national de la comptabilité.

Les comptes annuels du groupement comprennent le bilan, le compte de résultat et une annexe. Un état des cautionnements et garanties consentis est annexé au bilan. L'arrêté interministériel prévu au précédent alinéa fixe le classement des éléments du bilan et du compte de résultat ainsi que les mentions à faire figurer dans l'annexe.

Le résultat de l'exercice est inscrit en report à nouveau.

L'agent comptable du groupement est nommé par arrêté du ministre chargé du budget.

Le directeur du groupement est l'ordonnateur des dépenses et recettes du groupement. Il tient une comptabilité d'engagement des dépenses.

Les dispositions du décret du 20 juillet 1992 modifié relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics sont applicables au groupement.

Article 37. - Dans les cas mentionnés à l'article 36, le budget du groupement est divisé en chapitres et articles dans des conditions qui sont déterminées par arrêté conjoint des ministres mentionnés au 2^e alinéa de cet article. Le budget est voté par chapitre ou, si le conseil d'administration en décide ainsi, par article.

L'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile.

Dans le cas où le budget du groupement n'a pas été adopté avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique, le

directeur est en droit avec l'accord du contrôleur d'Etat, jusqu'à l'adoption de ce budget et au plus tard jusqu'au 30 avril, de mettre en recouvrement les recettes et d'engager, de liquider et de mandater les dépenses dans la limite du tiers de celles inscrites au budget de l'année précédente. L'agent comptable est en droit de recouvrer ces recettes et de payer ces dépenses. Les crédits correspondants sont inscrits au budget lors de son adoption.

La comptabilité du groupement est tenue et sa gestion est assurée selon les règles du droit public lorsque le groupement n'est constitué que de personnes morales de droit public. Le recours au droit public est facultatif lorsque le groupement comporte une ou plusieurs personnes morales de droit privé.

Lorsqu'il relève du droit public, le groupement est doté d'un agent comptable désigné par arrêté du ministre chargé du budget, sur proposition du trésorier-payeur général du département. L'agent comptable étant seul habilité à détenir et à manier les deniers du groupement, la gestion comptable et financière du groupement ne peut être déléguée. Les fonctions de comptable et d'ordonnateur sont séparées : le directeur du groupement en est l'ordonnateur.

55.2. Le cas du groupement ayant adopté la comptabilité et la gestion privées (art. 38 du décret du 22 octobre 1999)

Article 38. - Les dispositions du présent article sont applicables dans les cas autres que ceux mentionnés à l'article 36. La comptabilité du groupement est tenue et sa gestion est assurée selon les règles du droit privé. Le plan comptable du groupement, conforme au plan comptable général, est homologué par arrêté interministériel dans les conditions fixées par les articles 3 et 5 de la loi du 6 avril 1998 susvisée.

Les comptes annuels du groupement comprennent le bilan, le compte de résultat et une annexe. Un état des cautionnements et garanties consentis est annexé au bilan. L'arrêté interministériel prévu au précédent alinéa fixe le classement des éléments du bilan et du compte de résultat ainsi que les mentions à faire figurer dans l'annexe.

L'exercice comptable coïncide avec l'année civile.

Le résultat de l'exercice est inscrit en report à nouveau.

Le groupement ne peut déléguer sa gestion comptable et financière qu'à une caisse d'allocations familiales, et par une convention de mandat dont le contenu est fixé à l'article 52.

Lorsqu'il n'a pas délégué sa gestion comptable et financière, le groupement désigne au moins un commissaire aux comptes et un suppléant selon les modalités fixées à l'article 27 de la loi du 1^{er} mars 1984 susvisée. Le commissaire aux comptes exerce ses fonctions dans les conditions prévues au dit article.

Le groupement ne peut recourir aux règles du droit privé pour sa comptabilité et sa gestion que s'il comporte au moins une personne morale de droit privé.

Le groupement relevant du droit privé peut déléguer sa gestion comptable et financière, mais seulement à une caisse d'allocations familiales. Il est alors conclue une convention dont le contenu est fixé à l'article 52 du décret du 22 octobre 1999 et dont on trouvera le commentaire au paragraphe 68. La signature de cette convention doit être autorisée par le conseil d'administration du groupement (article 29 de la convention type).

Lorsqu'il ne délègue pas sa gestion comptable et financière à une caisse d'allocations familiales, le groupement doit se doter d'un commissaire aux comptes et d'un suppléant, désignés par le conseil d'administration.

55.3. Les documents types comptables et budgétaires

Les arrêtés interministériels relatifs aux comptes annuels du FSL constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt public ont été publiés :

– GIP en comptabilité publique : arrêté du 26 septembre 2000 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels (JO du 4 octobre et BO du MELTT du 25 octobre) ;

– GIP en comptabilité privée : arrêté du 10 novembre 2000 portant homologation du règlement 2000-01 du 4 juillet 2000 du Comité de la réglementation comptable et relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels (JO du 11/12 décembre 2000).

Ces arrêtés interministériels comprennent le plan comptable de ces GIP et les documents types constituant l'annexe aux comptes annuels.

Par ailleurs, le GIP en comptabilité publique fait l'objet d'un arrêté portant définition des chapitres et articles du budget : arrêté du 26 septembre 2000 (JO du 4 octobre et BO du MELTT du 25 octobre). L'adoption de ce cadre par les groupements relevant du droit privé est recommandée.

56. Le dépôt des fonds du groupement auprès du Trésor (art. 39 du décret du 22 octobre 1999)

Article 39

Le groupement reçoit les financements de l'Etat et du département et les participations volontaires.

Le groupement ouvre un compte au Trésor où il dépose tous ses fonds. Les excédents de trésorerie du groupement ne peuvent être placés qu'en valeurs du Trésor ou en valeurs garanties par l'Etat. Les produits financiers sont inscrits en recettes du groupement.

Cette obligation de dépôt des fonds auprès du Trésor s'impose tant au groupement relevant du droit public qu'à celui relevant du droit privé. Elle s'applique à l'intégralité des fonds du groupement, y compris ceux reçus en vue de l'exécution

d'un mandat. Tout autre mode de dépôts des fonds serait susceptible de constituer une gestion de fait.

Les excédents de trésorerie du groupement ne peuvent être placés qu'en valeurs du Trésor (BTF, BTAN, OAT) ou en valeurs garanties par l'Etat (OPCVM composées uniquement de valeurs d'Etat).

57. L'interdiction d'emprunter
(art. 35 du décret du 22 octobre 1999)
Article 35

Le groupement ne peut emprunter.

Cette interdiction de recourir à l'emprunt s'applique tant au groupement relevant du droit public ou qu'à celui relevant du droit privé.

58. Les contrats du groupement
(art. 40 du décret du 22 octobre 1999)
Article 40

Les contrats auxquels donnent lieu les aides du fonds de solidarité pour le logement sont conclus au nom du groupement. Toutefois, les conventions relatives aux mesures d'accompagnement social sont conclues aux noms du groupement, de l'Etat et du département.

Les contrats auxquels donnent lieu les aides du FSL (prêt, cautionnement) sont naturellement conclus au nom du groupement car ce dernier est dotée de la personnalité morale. Toutefois, en application des dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article 6 de la loi du 31 mai 1990 dans sa rédaction issue de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, les conventions relatives aux mesures d'accompagnement social sont conclues aux noms du groupement, de l'Etat et du département.

59. Le groupement agissant comme mandataire du plan
(art. 29 du décret du 22 octobre 1999)

Le plan peut prévoir que certaines de ses actions (autres que le FSL) seront mises en œuvre par le groupement. Cela peut, par exemple, concerner la gestion d'un FAAD ou d'un fonds énergie, eau ou téléphone.

Le groupement agit alors exclusivement en tant que mandataire, avec des financements spécifiques et distincts de ceux du FSL. Une quote-part de ces financements spécifiques doit être affectée au remboursement des frais de fonctionnement exposés par le groupement.

La signature de la convention de mandat doit être autorisée par le conseil d'administration du groupement (art. 29 de la convention type).

60. La prorogation du terme du groupement

60.1. *Les formalités et l'effet de la prorogation*
(art. 41 du décret du 22 octobre 1999)

Article 41

Toute prorogation du terme du groupement ne peut intervenir que par la conclusion d'une convention de prorogation qui doit être conforme à un modèle fixé par arrêté conjoint du ministre chargé du logement, du ministre chargé du budget, du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé des affaires sociales. Elle est approuvée par arrêté du préfet.

La convention de prorogation ne prend effet que si l'arrêté qui l'approuve est publié au recueil des actes administratifs de la préfecture antérieurement au terme du groupement. A ce terme, les personnes non signataires de la convention de prorogation cessent d'être membres du groupement.

Cette publication mentionne en outre :

- la dénomination et l'objet du groupement ;
- l'identité de ses membres ;
- son siège social ;
- l'indication que le groupement est géré selon les règles de la comptabilité publique ou selon celles du droit privé ;
- le nouveau terme du groupement.

La prorogation du terme du groupement ne peut en aucun cas intervenir par une clause de tacite reconduction qui, par nature, ne pourrait prévoir les engagements d'apport de chacun des membres du groupement et qui serait d'ailleurs contraire tant aux dispositions du décret du 22 octobre 1999 qu'à celles de la convention type. La prorogation ne peut résulter que de la conclusion d'une convention conforme au modèle type annexé à l'arrêté du 22 octobre 1999 fixant le modèle de convention constitutive d'un groupement d'intérêt public ayant pour objet d'administrer le fonds de solidarité pour le logement et le modèle de convention portant prorogation du terme d'un tel groupement. Le modèle type de convention de prorogation est similaire à celui de la convention constitutive type.

L'article 41 du décret du 22 octobre 1999 rappelle que les mesures de publicité de la prorogation doivent impérativement intervenir avant le terme du groupement. Une prorogation effectuée tardivement serait de nul effet, car on ne saurait proroger le terme d'un groupement qui n'existerait plus.

Les signataires de la convention de prorogation sont d'une part l'Etat et le département, d'autre part les autres personnes

morales qui souhaitent être membres du groupement prorogé, qu'elles aient été ou non membres du groupement d'origine. Les membres du groupement d'origine qui ne signent pas la convention de prorogation cessent de plein droit d'être membres du groupement d'origine au terme de ce dernier.

60.2. Les conséquences financières de la prorogation
(art. 41 de la convention type)
Article 41 de la convention type

En cas de prorogation du terme du groupement, si le bilan du groupement à son terme fixé à l'article 2 fait apparaître un actif net positif, celui-ci reste acquis au groupement.

Si cet actif net est négatif, il est procédé au calcul de sa répartition entre chacun des membres du groupement en proportion de ses apports au groupement depuis qu'il en est membre. Les non-signataires de la convention de prorogation sont tenus de verser au groupement une somme égale à leur part d'actif net négatif dans un délai de...

Cette disposition ne met pas les membres du groupement en situation de devoir assumer à son terme des pertes importantes dès lors que le groupement ne peut emprunter et que les précautions nécessaires auront été prises en matière de constitution de provisions destinées à couvrir les impayés de remboursement de prêts et les mises en jeu de garanties. Afin que chaque membre du groupement soit mis à même de prendre ses responsabilités en la matière, l'assemblée générale du groupement est compétente pour fixer les règles de constitution des provisions et, lors de l'approbation des comptes, pour s'assurer que l'évolution des provisions constituées est compatible avec celle des engagements du groupement.

61. La fin du groupement

61.1. La liquidation du groupement
(art. 42 et 43 du décret du 22 octobre 1999)
Article 42

Le groupement prend fin :

- par l'échéance de son terme, le cas échéant prorogé conformément aux dispositions de l'article 41 ;*
- par la dissolution anticipée décidée par l'assemblée générale.*

Le groupement qui a pris fin est mis en liquidation. La personnalité morale du groupement subsiste pour les besoins de la liquidation, jusqu'à la publication de la clôture de celle-ci au recueil des actes administratifs de la préfecture.

L'assemblée générale nomme le liquidateur.

Mention de la mise en liquidation et du nom du liquidateur est publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture.

Le liquidateur représente le groupement en liquidation. Il est investi des pouvoirs les plus étendus pour réaliser l'actif et payer les créanciers.

Article 43

Si un nouveau groupement doté de la personnalité morale n'a pas été constitué lorsque le groupement constituant le fonds de solidarité pour le logement prend fin, le fonds de solidarité pour le logement est administré conformément aux dispositions de la section 4 sous réserve des dispositions suivantes.

Le préfet et le président du conseil général exercent les attributions du comité directeur prévu à l'article 45 jusqu'à ce que ce comité soit installé.

L'Etat et le département exercent les attributions du gestionnaire comptable et financier du fonds de solidarité pour le logement jusqu'à ce que la convention prévue à l'article 52 soit conclue.

Sur demande du préfet et du président du conseil général, le liquidateur du groupement qui a pris fin peut consentir une avance remboursable de trésorerie au fonds de solidarité pour le logement.

61.2. Les conséquences financières de la liquidation
(art. 43 alinéa 4 de la convention type)

Article 43 alinéa 4 de la convention type. - Si le compte définitif de liquidation fait apparaître un boni, ce dernier est attribué au fonds de solidarité pour le logement. Si le compte fait apparaître un déficit, chaque membre du groupement est tenu des dettes en proportion de ses apports au groupement depuis qu'il en est membre.

Le commentaire est identique à celui du paragraphe 60.2.

L'administration du FSL par un comité directeur

**62. Les principes régissant l'administration du FSL
non constitué en groupement d'intérêt public**

S'il n'est pas constitué en un groupement d'intérêt public, le FSL n'est pas doté de la personnalité morale. Les engagements juridiques du FSL seront alors pris au nom de l'Etat et du département agissant conjointement. L'organe d'administration du FSL est le comité directeur.

63. La composition du comité directeur (art. 45 du décret du 22 octobre 1999)

Article 45. - Le plan fixe les règles de composition du comité directeur du fonds de solidarité pour le logement. Ce comité comprend au maximum quinze membres, dont au moins le préfet, le président du conseil général, un maire et un représentant des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ou la défense des personnes en situation d'exclusion par le logement. Le préfet et le président du conseil général désignent les membres du comité directeur.

Sauf disposition contraire du plan, le comité directeur est présidé par le préfet et le président du conseil général.

La désignation des membres du comité directeur est faite par le préfet et le président du conseil général, selon les règles de composition contenues dans le plan.

L'effectif du comité directeur est plafonné à quinze pour des raisons d'efficacité. Si tous les partenaires du plan finançant le FSL ne pourront être membres du comité directeur, ils pourront prendre part à l'administration du FSL en étant présents dans les commissions et organismes ayant reçu délégation du comité directeur.

Les partenaires les plus actifs dans le fonds de solidarité pour le logement, notamment les CAF, seront invités à faire partie du comité directeur.

64. Les attributions du comité directeur (art. 46 du décret du 22 octobre 1999)

Article 46. - Le comité directeur administre le fonds de solidarité pour le logement conformément aux dispositions du plan et du présent chapitre.

A cette fin, il est notamment compétent pour :

- 1. Statuer sur les demandes d'aide du fonds de solidarité pour le logement après les avoir instruites ;*
- 2. Prendre les décisions en matière d'accompagnement social lié au logement et de garantie financière des associations ;*
- 3. Prendre toutes décisions afférentes à l'exécution des contrats auxquels donnent lieu les aides du fonds de solidarité pour le logement, notamment l'octroi de délais, la remise gracieuse et l'action en justice ;*
- 4. Adopter les modèles de contrats auxquels donnent lieu les aides du fonds de solidarité pour le logement ;*
- 5. En tenant compte de la priorité mentionnée au 5 de l'article 5, répartir les disponibilités financières du fonds de solidarité pour le logement en fonction des emplois prévus par le plan ;*
- 6. Le cas échéant, fixer les dotations attribuées aux fonds locaux habilités par le plan à octroyer tout ou partie des aides du fonds de solidarité pour le logement, fixer la composition des instances compétentes au sein de ces fonds locaux pour statuer sur les demandes d'aide après les avoir instruites, et fixer les conditions dans lesquelles les personnes responsables des fonds locaux lui rendent compte, au moins trimestriellement, de l'instruction des demandes d'aide et des décisions prises ;*
- 7. Le cas échéant, fixer les dotations attribuées aux associations habilitées par le plan à octroyer tout ou partie des aides du fonds de solidarité pour le logement, fixer la composition des instances compétentes au sein de ces associations pour statuer sur les demandes d'aide après les avoir instruites, fixer les conditions dans lesquelles les associations lui rendent compte, au moins trimestriellement, de l'instruction des demandes d'aide et des décisions prises, et fixer le modèle des documents financiers et comptables mensuels qu'elles sont tenues de lui transmettre ;*
- 8. Adopter le budget ;*
- 9. Fixer les règles de constitution des provisions et approuver les comptes annuels.*

Le comité directeur rend compte par écrit au moins trimestriellement des activités du fonds de solidarité pour le logement au comité de pilotage du plan.

Le comité directeur est investi d'une compétence très large d'administration du FSL dans le respect des règles fixées par le plan, notamment les règles d'attribution des aides du FSL.

Le comité directeur est responsable de la gestion du FSL. Il adopte le budget, approuve les comptes et fixe les règles de constitution des provisions. Ce dernier point revêt une grande importance car une gestion financière saine du FSL ne saurait se limiter à la seule maîtrise des questions de trésorerie mais doit tenir compte des risques (impayés de remboursement de prêts) et des engagements à terme (mises en jeu de cautionnements) du FSL, qui doivent être couverts en permanence par des provisions à un niveau convenable.

65. Les attributions que le comité directeur peut déléguer (art. 47 du décret du 22 octobre 1999)

Article 47. - Le comité directeur peut déléguer tout ou partie des attributions mentionnées aux 1 à 3 de l'article 46 à des commissions départementales ou locales dont il fixe la composition et le périmètre. Ces commissions peuvent être les instances locales mentionnées au 9 de l'article 5. Il peut déléguer tout ou partie de ces mêmes attributions à la personne ou à l'autorité qu'il désigne afin de statuer dans les cas d'urgence, notamment lorsque la demande concerne une personne ou famille sans aucun logement ou logée dans un taudis ou une habitation insalubre, précaire ou de fortune.

Le comité directeur peut déléguer tout ou partie de l'instruction des demandes aux commissions, organismes ou services qu'il désigne.

Le comité directeur peut déléguer l'instruction des demandes d'aides du FSL et les décisions correspondantes, les décisions en matière d'accompagnement social lié au logement et de garantie financière des associations, et les décisions afférentes à l'exécution des contrats auxquels donnent lieu les aides du FSL, notamment l'octroi de délais de remboursement, la remise gracieuse de dettes et la décision d'agir en justice. Aucune autre délégation n'est possible.

Ces délégations peuvent être consenties à une ou plusieurs commissions départementales ou locales, dans lesquelles seront représentées les associations et les collectivités locales. Par souci d'efficacité, ces commissions peuvent être communes avec celles d'autres dispositifs d'aide, en conformité avec les modalités de coordination impulsées et mises en place dans le cadre des CASU.

Ces mêmes délégations peuvent être consenties à une personne ou à une autorité désignée pour statuer dans les cas d'urgence. Il est donc très important que soit mise en place une organisation apte à statuer sans délai sur les demandes d'aide des personnes ou familles sans logement ou logées dans un taudis ou une habitation insalubre, précaire ou de fortune.

L'instruction des demandes (mais pas la décision) peut en outre être déléguée à des organismes ou des services administratifs.

66. La comptabilité du FSL (art. 48 du décret du 22 octobre 1999)

Article 48. - La comptabilité des opérations du fonds de solidarité pour le logement est tenue et sa gestion est assurée selon les règles du droit privé et selon le plan comptable approuvé par arrêté conjoint du ministre chargé du logement, du ministre chargé du budget, du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé des affaires sociales, après avis du conseil national de la comptabilité.

Les comptes annuels comprennent le bilan, le compte de résultat et une annexe. Un état des cautionnements et garanties consentis est annexé au bilan. L'arrêté ministériel prévu au précédent alinéa fixe le classement des éléments du bilan et du compte de résultat ainsi que les mentions à faire figurer dans l'annexe.

L'exercice comptable coïncide avec l'année civile.

Le résultat de l'exercice est inscrit en report à nouveau.

La comptabilité des opérations du fonds de solidarité pour le logement est tenue par le gestionnaire comptable et financier et est distincte de celle de ce dernier.

La comptabilité du FSL est tenue et sa gestion est assurée selon les règles du droit privé.

L'arrêté interministériel relatif aux comptes annuels du FSL non constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt public a été publié : arrêté du 26 septembre 2000 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels (JO du 4 octobre et BO du MELTT du 25 octobre).

Il comprend le plan comptable et les documents types constituant l'annexe aux comptes annuels.

67. Le gestionnaire comptable et financier (art. 49 du décret du 22 octobre 1999)

Article 49. - Le plan désigne la personne morale chargée d'assurer la gestion comptable et financière du fonds de solidarité pour le logement.

Le gestionnaire comptable et financier est soit une caisse d'allocations familiales, soit une association agréée.

L'agrément est accordé par le préfet en raison de la compétence particulière en matière comptable et financière et des moyens techniques et humains de l'association. Il ne peut être délivré qu'à une association qui établit chaque année un bilan, un compte de résultat et une annexe selon les modalités prévues à l'article 29 bis de la loi du 1^{er} mars 1984 susvisée, et qui a désigné au moins un commissaire aux comptes et un suppléant selon les modalités fixées au même article. Le commissaire aux comptes exerce ses fonctions dans les conditions prévues au dit article. Sa mission s'étend aux comptes et à la gestion du fonds de solidarité pour le logement tenus par l'association.

Le choix d'une association pour exercer la gestion comptable et financière de deniers publics doit être entouré d'un minimum de précautions quant aux moyens dont dispose l'association pour exercer cette mission et quant au sérieux de la tenue de ses comptes. C'est la raison pour laquelle, si le choix du gestionnaire relève du plan, ce choix ne peut porter sur une association que si elle a été reconnue apte à cette mission par un agrément que le préfet délivre après avoir procédé aux vérifications nécessaires.

Une fois l'agrément accordé, un suivi de l'association sera effectué au moins annuellement par le préfet afin de s'assurer qu'elle continue à présenter les garanties indispensables. Le rapport du commissaire aux comptes de l'association devra être communiqué au préfet. Cette responsabilité de surveillance permanente est rigoureusement incompatible avec l'adhésion à cette association d'agents de l'Etat exerçant dans le département et, *a fortiori*, avec la présidence de l'association ou la participation à l'administration ou à la gestion de cette dernière par ces agents.

Que le gestionnaire soit une caisse d'allocations familiales ou une association, il importe qu'il ne soit pas assimilé au FSL et qu'il n'apparaisse que comme le mandataire de l'Etat et du département. Les documents émis par le gestionnaire devront être précis afin d'éviter toute confusion quant à l'étendue de sa mission et de ses responsabilités.

A cet égard, une présentation normalisée des chèquiers utilisés par les gestionnaires a été élaborée avec la direction de la comptabilité publique (bureau 7 C). Cette présentation mentionnera distinctement les rubriques suivantes :

Fonds de solidarité logement n° du département.
Gestionnaire nom du gestionnaire.
Adresse du gestionnaire (du titulaire du compte).

68. La mission du gestionnaire comptable et financier (art. 52 du décret du 22 octobre 1999)

Article 52. - L'Etat et le département passent une convention de mandat avec la personne morale désignée par le plan comme gestionnaire comptable et financier du fonds de solidarité pour le logement.

Cette convention fixe la mission et la rémunération du gestionnaire, les délais d'exécution des tâches confiées, la durée et les conditions de reconduction et de résiliation de la convention.

La mission du gestionnaire porte sur les opérations du fonds de solidarité pour le logement que ce dernier réalise directement ou par l'intermédiaire d'un fonds local. Elle ne peut porter sur les opérations du fonds de solidarité pour le logement réalisées par l'intermédiaire d'une association.

Cette mission comporte au moins :

- 1. L'ouverture d'un compte au Trésor ;*
- 2. L'encaissement des financements de l'Etat et du département et des participations volontaires ;*
- 3. Le recouvrement de toutes créances du fonds de solidarité pour le logement, à l'exception de celles prévues au dernier alinéa de l'article 18, et la saisine pour décision du comité directeur en cas de difficultés persistantes de recouvrement ;*
- 4. Les paiements afférents aux aides et activités du fonds de solidarité pour le logement, dans la limite des fonds en caisse ;*
- 5. La gestion des contrats de prêts et de cautionnement, y compris le signalement des impayés, des mises en jeu de caution et de tous incidents apparaissant lors de la gestion des contrats, et la saisine pour décision du comité directeur en cas de difficultés persistantes ;*
- 6. Le placement des fonds ;*
- 7. La tenue de la comptabilité ;*
- 8. La production de documents financiers et comptables mensuels selon le modèle déterminé par la convention.*

Cette mission peut en outre comporter notamment le concours du gestionnaire à l'établissement du budget, l'établissement des contrats auxquels donnent lieu les aides du fonds de solidarité pour le logement, la signature de ces contrats par délégation du préfet et du président du conseil général, l'assistance à l'Etat et au département en matière contentieuse.

La convention doit prévoir les cas dans lesquels les paiements sont faits en urgence.

La mission du gestionnaire porte sur les opérations réalisées par le FSL directement ou par l'intermédiaire de fonds locaux (dont la définition est donnée au § 71 *infra*). Elle ne porte en aucun cas sur les opérations réalisées par l'intermédiaire d'une association (voir § 72 *infra*).

Cette mission est déterminée par une convention de mandat. Elle comporte nécessairement les points 1 à 8 ci-dessus, dont sont exclus l'octroi de délais de remboursement, la remise gracieuse de dette et l'action en justice, qui sont de la compétence du comité directeur. Il sera par ailleurs nécessaire d'insérer dans la convention des clauses de délais de paiement des aides du FSL, notamment dans les situations d'urgence.

La mission peut aussi s'étendre, si le préfet, le président du conseil général et le gestionnaire en conviennent ainsi, à tout ou partie des matières énumérées au dernier alinéa de l'article 52 du décret du 22 octobre 1999, à savoir :

- le concours du gestionnaire à l'établissement du budget du FSL (mais l'adoption du budget demeure de la compétence du comité directeur) ;
- l'établissement matériel des projets de contrats auxquels donnent lieu les aides du FSL, selon les modèles arrêtés par le comité directeur ;
- la signature de ces contrats par délégation du préfet et du président du conseil général (à défaut d'une telle délégation, le gestionnaire n'est pas habilité à signer ces contrats) ;
- l'assistance à l'Etat et au département en matière contentieuse (dont sont exclues la décision d'ester en justice et la représentation de l'Etat et du département devant les tribunaux).

Par ailleurs, si le gestionnaire du FSL assure la gestion d'autres fonds (FAAD, fonds énergie, eau, téléphone...), les comptabilités des différents fonds doivent être bien distinctes, les fonds doivent être déposés sur des comptes séparés et leurs frais de fonctionnement doivent être supportés respectivement par chacun des fonds.

69. Le dépôt des fonds du FSL auprès du Trésor (art. 50 du décret du 22 octobre 1999)

Article 50. - Le gestionnaire comptable et financier reçoit les financements de l'Etat et du département et les participations volontaires.

Il ouvre un compte au Trésor au nom du fonds de solidarité pour le logement où il dépose tous les fonds de ce dernier. Les excédents de trésorerie ne peuvent être placés qu'en valeurs du Trésor ou en valeurs garanties par l'Etat. Les produits financiers sont inscrits en recettes du fonds de solidarité pour le logement.

Cette obligation de dépôt des fonds auprès du Trésor s'impose tant au gestionnaire caisse d'allocations familiales qu'au gestionnaire associatif. Elle s'applique à l'intégralité des fonds du FSL. Tout autre mode de dépôts des fonds serait

susceptible de constituer une gestion de fait.

Les excédents de trésorerie du FSL ne peuvent être placés qu'en valeurs du Trésor (BTF, BTAN, OAT) ou en valeurs garanties par l'Etat (OPCVM composées uniquement de valeurs d'Etat).

70. Les contrats du FSL (art. 51 du décret du 22 octobre 1999)

Article 51. - Les contrats auxquels donnent lieu les aides du fonds de solidarité pour le logement sont conclus au nom de l'Etat et du département agissant conjointement.

En raison de l'absence de personnalité morale du FSL administré par un comité directeur, les contrats auxquels donnent lieu ses aides sont conclus au nom de l'Etat et du département agissant conjointement.

LES FONDS LOCAUX ET LES FONDS ASSOCIATIFS

71. Les fonds locaux (art. 53 du décret du 22 octobre 1999)

Article 53. - Le plan arrête la liste des fonds locaux qu'il habilite à octroyer tout ou partie des aides du fonds de solidarité pour le logement.

Le comité directeur du fonds de solidarité pour le logement ou le conseil d'administration du groupement fixe la composition des instances compétentes au sein de ces fonds locaux pour statuer sur les demandes d'aide après les avoir instruites. Ces instances peuvent être les instances locales mentionnées au 9 de l'article 5.

La comptabilité des opérations du fonds de solidarité pour le logement réalisées par l'intermédiaire d'un fonds local est tenue, selon le cas, par le gestionnaire comptable et financier du fonds de solidarité pour le logement ou par le groupement d'intérêt public.

Beaucoup de plans ont adopté une organisation déconcentrée du FSL : les dotations des différents financeurs étant fongibilisées, l'enveloppe financière du fonds de solidarité est répartie selon des territoires d'intervention (instances locales, CLH, arrondissements) et est affectée aux instances ou commissions déconcentrées correspondant à ces territoires.

Le plan peut également habiliter un fonds local à accorder tout ou partie des aides du FSL. Le fonds local est créé à l'initiative d'une ou plusieurs collectivités locales, il a vocation à intervenir uniquement sur le territoire correspondant.

Dans le cas d'un fonds local, la collectivité qui a souhaité mettre en place un tel fonds local abonde directement le budget de ce fonds local qui bénéficie également de crédits provenant de l'enveloppe départementale du FSL. Les dotations des communes ne sont pas fongibilisées dans le FSL au niveau du département, mais dans ce cas abondent directement le fonds local, dont l'intervention est limitée aux communes de son périmètre.

Lorsqu'il accorde une aide du FSL, le fonds local fait application des mêmes critères et règles d'intervention que le FSL.

Les personnes responsables des fonds locaux rendent compte au comité directeur (ou au conseil d'administration du groupement), au moins trimestriellement, de l'instruction des demandes d'aide et des décisions prises au titre du FSL (II-6 de l'article 31 et 6. de l'article 46 du décret du 22 octobre 1999).

La gestion financière et comptable des opérations du FSL réalisées par l'intermédiaire d'un fonds local demeure de la compétence exclusive du gestionnaire du FSL (ou du groupement).

72. Les fonds associatifs (art. 54 du décret du 22 octobre 1999)

Article 54. - Le plan arrête la liste des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, qu'il habilite à octroyer tout ou partie des aides du fonds de solidarité pour le logement.

Le gestionnaire comptable et financier du fonds de solidarité pour le logement ne peut en faire partie.

Le comité directeur du fonds de solidarité pour le logement ou le conseil d'administration du groupement fixe la composition des instances compétentes au sein de ces associations pour statuer sur les demandes d'aide après les avoir instruites.

La comptabilité des opérations du fonds de solidarité pour le logement réalisées par l'intermédiaire d'une association est tenue par cette association selon les règles et le plan comptable prévus à l'article 48. Cette comptabilité est distincte de celle de l'association. L'association établit en outre les comptes annuels prévus au même article.

Le plan peut habiliter une association à accorder tout ou partie des aides du FSL, dans la limite des dotations attribuées par le comité directeur (7 de l'article 46 du décret du 22 octobre 1999) ou le conseil d'administration du groupement d'intérêt public (II-7 de l'article 31). Le gestionnaire comptable et financier ne peut pas lui même être un fonds associatif.

Lorsqu'elle accorde une aide du FSL, l'association fait application des mêmes critères et règles d'intervention que le FSL.

L'association rend compte au comité directeur (ou au conseil d'administration du groupement), au moins trimestriellement, de l'instruction des demandes d'aide et des décisions prises au titre du FSL (II-7 de l'article 31 et 7 de l'article 46 du décret du 22 octobre 1999).

La gestion financière et comptable des opérations du FSL réalisées par l'intermédiaire d'une association est de la compétence exclusive de cette association. L'association tient une comptabilité séparée de ces opérations et conforme aux règles applicables à la comptabilité du FSL.

L'association reçoit les financements nécessaires. Elle ouvre un compte auprès du Trésor et y dépose les fonds du FSL.

Elle procède aux paiements.

LE CONTENTIEUX DU FSL

73. Les juridictions compétentes

Selon leur nature, les actes du FSL relèvent soit du contentieux administratif, soit du contentieux judiciaire :

- relèvent du contentieux administratif les décisions statuant sur une demande d'aide. A ce titre, les règles générales relatives au contentieux des décisions administratives s'appliquent, en particulier l'existence d'une décision implicite de rejet après un silence gardé du FSL pendant deux mois ;
- relèvent aussi du contentieux administratif les contrats du FSL faisant participer le contractant à l'exécution du service public (par exemple la convention de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale prévue à l'article 27 du décret du 22 octobre 1999, la convention passée avec le gestionnaire du FSL prévue à l'article 52 de ce décret) ;
- relèvent du contentieux judiciaire les contrats de prêt du FSL à un ménage en difficulté et les contrats de cautionnement conclus par le FSL avec un bailleur. En effet, ces contrats ne font pas participer le contractant à l'exécution du service public (le contractant est en l'espèce un usager du service public), ne comportent pas de clauses exorbitantes (il n'y a aucune raison particulière qu'ils en comportent), et ne sont l'accessoire d'aucun contrat administratif. On pourra se reporter aux jurisprudences suivantes : pour un contrat de prêt, tribunal des conflits 24 juin 1996 Mme Colonna ; pour un contrat de cautionnement, Conseil d'Etat 29 décembre 1995 société anonyme Natio Energie, Cour de cassation, première chambre civile 25 mars 1997 commune des Orres. Le contentieux de ces contrats sera porté en général devant le tribunal d'instance (et dans certains cas devant le tribunal de grande instance). Il ne sera jamais porté devant le tribunal des affaires de sécurité sociale dont la compétence, fixée à l'article L. 142-2 du code de la sécurité sociale, ne comporte pas cette matière.

74. L'intervenant

Si le FSL est constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt public, il est doté de la personnalité morale et intervient devant les tribunaux administratifs ou judiciaires, tant en demande qu'en défense.

Si le FSL n'est pas constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt public, il ne dispose pas de la personnalité morale : les actes du FSL sont alors pris au nom de l'Etat et du département agissant conjointement. Ce sont donc l'Etat et le département agissant conjointement qui interviendront devant les tribunaux administratifs ou judiciaires, tant en demande qu'en défense.

75. La représentation

La représentation des parties devant les tribunaux administratifs (art. R. 107 à R. 117 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel) et devant les tribunaux judiciaires (notamment l'article 828 du nouveau code de procédure civile) est soumise à des conditions strictes. Le gestionnaire comptable et financier du FSL ne peut en aucun cas représenter l'Etat et le département.