

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL
ET DE LA COHÉSION SOCIALE
*Le ministre délégué
au logement et à la ville*

*La ministre déléguée à l'intégration,
à l'égalité des chances
et à la lutte contre l'exclusion*

Circulaire n° 2004-58 UHC/IUH 1 du 4 novembre 2004 relative aux nouvelles dispositions concernant les fonds de solidarité pour le logement (FSL) contenues dans la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (art. 65)

NOR : *SOCU0410209C*

Textes sources : loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement modifiée Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (art. 65).

Textes abrogés : points 15 à 75 du commentaire annexé à la lettre-circulaire DGUHC du 7 juin 2001 relative aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et aux fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Textes modifiés : lettre-circulaire du 7 juin 2001 relative aux PDALPD et aux FSL.

N° circulaire : 2004-58 UHC/IUH1.

Mots-clés : FSL - fonds - solidarité - transfert - PDALPD - plan - logement - défavorisé - aide - impayé - locatif - eau - énergie - téléphone - ASLL - AML - médiation - département - conseil général.

Publication : *Bulletin officiel, Journal officiel.*

Le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, le directeur général de l'action sociale à Mesdames et Messieurs les préfets de département (direction départementale de l'équipement, direction départementale de l'action sanitaire et sociale [pour attribution]) ; à Mesdames et Messieurs les préfets de région (direction départementale de l'équipement, direction régionale de l'équipement, DRASS, centre d'études technique de l'équipement, centres interrégionaux de formation professionnelle, conseil général des ponts et chaussées, DPSM [pour information]).

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu le transfert des fonds de solidarité pour le logement sous la compétence des conseils généraux à compter du 1^{er} janvier 2005, et introduit parallèlement des modifications tant au niveau des missions des fonds de solidarité pour le logement qu'au niveau de leur organisation. Cette loi sera précisée sur certains points précis par un décret en cours d'élaboration relatif au fonctionnement du FSL.

Nous souhaitons par la présente circulaire attirer votre attention sur les actions qu'il vous appartient de conduire afin de préparer dans les meilleures conditions ce transfert en concertation avec le président du conseil général.

I. - LES NOUVELLES MISSIONS DES FSL

I.1. Elargissement des missions des FSL au paiement des factures d'eau, d'énergie et de téléphone

A partir du 1^{er} janvier 2005, la compétence des FSL est élargie à l'octroi d'aides pour le paiement des factures d'eau, d'énergie et de téléphone.

Les fonds spécifiques eau, énergie et le dispositif d'aide aux impayés de téléphone, lorsqu'ils existent, seront supprimés et le FSL constituera un fonds unique avec un seul règlement intérieur général et des crédits entièrement fongibilisés, ce qui n'empêche pas un suivi statistique et comptable détaillé des différents types d'intervention.

L'octroi des aides pour le paiement des factures d'eau, d'énergie et de téléphone devra être prévu par tous les FSL, indépendamment de l'existence antérieure ou non de fonds eau, énergie ou de dispositif d'aide aux impayés de téléphone dans le département.

Les crédits des fonds eau et énergie existant seront transférés au 1^{er} janvier 2005 au FSL qui reprendra l'actif et le passif de ces fonds. Les crédits consacrés par l'Etat à ces fonds feront également l'objet d'une compensation financière dans les conditions de droit commun.

Vous voudrez donc bien mettre fin pour le 31 décembre 2004 aux conventions en cours avec des organismes contributeurs à ces fonds et avec ceux à qui vous en avez confié la gestion. Vous aurez soin au préalable d'établir avec ces derniers un bilan et un état de la situation de ces fonds dans votre département et de transmettre ces documents au

président du conseil général, en vue du transfert, à son profit, des droits et obligations qui y sont attachés.

Il convient en outre d'attirer l'attention de ce dernier sur la convention qu'il lui revient désormais de conclure avec les représentants d'Electricité de France, Gaz de France et chaque distributeur d'énergie ou d'eau afin de définir le montant et les modalités de leur concours financier au FSL.

I.2. Elargissement des missions des FSL au financement d'aide aux dépenses de gestion des associations et organismes

A partir du 1^{er} janvier 2005, la compétence du FSL est élargie à l'octroi d'une aide au financement des suppléments de dépenses de gestion locative des associations et autres organismes.

Cette aide se substituera à l'aide à la médiation locative (AML) créée par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, avec un champ plus étendu. En effet, le FSL pourra financer, comme l'AML, les associations, CCAS et autres organismes à but non lucratif assurant de la médiation locative (sous-location, gestion immobilière) mais le FSL pourra également financer, sur la base de critères financiers et sociaux arrêtés par le règlement intérieur du fonds, les associations et organismes louant directement aux personnes défavorisées des logements dont ils sont propriétaires. Les bailleurs sociaux pourront également bénéficier de cette aide.

Vous voudrez bien établir un bilan de l'AML et un état récapitulatif des conventions en cours au 31 décembre 2004. Ces informations sont en effet nécessaires au conseil général afin que le FSL soit en mesure, s'il le souhaite, de financer à partir du 1^{er} janvier 2005 les associations et organismes concernés dans les mêmes conditions que celles fixées par les conventions en cours ou selon des modalités éventuellement modifiées. Il convient de préciser à ce titre que le montant des dotations AML sera pris en compte dans les compensations financières liées à la décentralisation qu'il n'y a donc pas d'obstacle financier à ce que les engagements d'AML en cours soient repris.

Nous vous invitons à dénoncer dans les meilleurs délais les conventions signées au titre de l'aide à la médiation locative.

II. - LES RÈGLES ENCADRANT LES FSL

II.1. Des conditions d'aides précisées

La loi du 13 août 2004 maintient les dispositions générales en vigueur encadrant l'octroi des aides et contient de nouvelles dispositions destinées à garantir un socle de droits minimaux pour les ménages demandeurs d'une aide du fonds. Les règlements intérieurs des fonds devront respecter ces dispositions.

La loi pose le principe qu'aucune aide ne peut être subordonnée à un abandon de créance de la part du bailleur, du distributeur d'eau ou d'énergie ou de l'opérateur de services téléphoniques. Il s'agit d'une évolution par rapport à l'ancienne réglementation qui permettait au FSL de refuser son aide si le bailleur n'accordait pas une remise de dettes. L'abandon de créance volontaire reste toutefois possible.

Par ailleurs, la loi apporte une évolution pour la prise en charge par le FSL du règlement des dettes locatives concernant un précédent logement en vue de l'accès à un nouveau logement, intervention qui avait été introduite réglementairement en 1999 dans le champ du FSL. Cette intervention est dorénavant prévue par la loi et cette dernière a supprimé les conditions restrictives de saisine qui figuraient dans le décret du 22 octobre 1999, ce dernier conditionnant l'octroi de cette aide à une saisine préalable du FSL par la SDAPL, un organisme payeur de l'aide à la personne ou le préfet. Ce type d'intervention est ainsi facilité car il s'avère particulièrement utile pour permettre un relogement dans le cadre de la prévention des expulsions locatives.

Cette possibilité de prise en charge de dettes concernant un précédent logement est étendue par la loi aux impayés d'énergie, d'eau et de téléphone, et les conditions restrictives de saisine sont supprimées.

II.2. Des modalités d'urgence obligatoires

Des modalités d'urgence doivent être prévues pour l'octroi et le paiement des aides, dès lors qu'elles conditionnent la signature d'un bail, qu'elles évitent des coupures d'eau, d'énergie ou de services téléphoniques ou qu'elles concernent des personnes et familles assignées aux fins de résiliation de bail.

III. - LE FSL SOUS LA RESPONSABILITÉ DU CONSEIL GÉNÉRAL

III.1. Le pilotage du FSL

A compter du 1^{er} janvier 2005, le FSL est placé sous la seule responsabilité du conseil général qui devient ainsi le seul pilote du fonds.

Il en découle plusieurs conséquences en matière d'organisation.

Le règlement intérieur du FSL sera élaboré et voté par le conseil général, après avis du comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Si à compter du 1^{er} janvier 2005, le règlement intérieur, qui intégrera les conditions d'octroi des aides, ne sera plus en tant que tel une composante du PDALPD, il n'en demeure pas moins que les mesures et les actions qu'il prévoit font partie intégrante des actions du PDALPD qui resteront définies par l'État et le conseil général. En effet, d'une part, l'article 2 de la loi du 31 mai 1990 modifiée précise que « les mesures destinées à permettre aux personnes mentionnées à l'article 1^{er} d'accéder à un

logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques font l'objet, dans chaque département, d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées », et d'autre part, l'article 4 dispose que le plan fixe les objectifs à atteindre pour assurer aux personnes et familles concernées la disposition durable d'un logement, notamment par « la mise en place d'aides financières et, lorsque les difficultés d'insertion sociale les rendent nécessaires, des mesures d'accompagnement social spécifiques. » Une attention particulière devra être accordée à l'articulation des interventions du FSL et des autres actions du PDALPD en ce qui concerne la prévention des expulsions et l'aide à l'accès au logement des ménages défavorisés.

La loi prévoit que le président du conseil général rend compte annuellement du bilan d'activité du fonds au comité responsable du plan.

Les décisions d'aide seront prises par le département et notifiées par le département ou, au nom du département, par le gestionnaire financier et comptable. Le président du conseil général ou son délégataire sera le seul signataire, au nom du FSL, de tous les actes administratifs et juridiques concernant le FSL : convention de gestion, conventions avec les associations et organismes subventionnés (accompagnement social lié au logement, aide à la gestion locative,...), garanties d'associations, décisions d'aides notifiées aux ménages, contrats au titre des prêts et/ou des cautionnements,...

En conséquence, à compter du 1^{er} janvier 2005, les décisions que vous avez cosignées avant cette date avec le président du conseil général cesseront de vous engager juridiquement, dans la mesure où elles étaient signées au nom du FSL dont les droits et obligations sont transférés au département.

III.2. La gestion financière et comptable du FSL

Le département pourra assurer directement la gestion du FSL ou bien choisir de déléguer la gestion financière et comptable à une caisse d'allocations familiales, une caisse de mutualité sociale agricole, une association agréée ou un groupement d'intérêt public. Ce gestionnaire pourra aussi assurer le secrétariat du FSL et l'instruction des aides.

Nous vous invitons donc à attirer l'attention du président du conseil général, sur la nécessité de décider, avant la date de transfert, du mode de gestion du fonds et à engager au plus tôt les négociations avec le gestionnaire envisagé qui peut être le gestionnaire actuel. Dans tous les cas, la passation d'une nouvelle convention de gestion financière et comptable s'impose, d'autant plus que le champ du FSL se trouve désormais élargi.

Au 1^{er} janvier 2005, les droits et obligations des fonds de solidarité pour le logement sont transférés aux départements (art. 65-IV de la loi du 13 août 2004).

Pour le fonds de solidarité constitué en groupement d'intérêt public (GIP), cette disposition de la loi signifie qu'au 1^{er} janvier 2005, le groupement ne dispose plus d'aucun patrimoine actif ou passif. En conséquence, une nouvelle organisation doit être mise en place avant cette date.

Si le conseil général ne prévoit pas de confier la gestion du fonds à un groupement d'intérêt public, le GIP existant doit être dissous de manière anticipée par une décision de l'assemblée générale. L'assemblée générale désignera un liquidateur, la personnalité morale du groupement subsistant pour les besoins de la liquidation. L'ensemble de cette procédure est prévue au titre V de la convention type du groupement. Cette réunion de l'assemblée générale devra donc intervenir avant le 1^{er} janvier 2005.

Le liquidateur devra communiquer au département la liste des droits et obligations du GIP, et notamment signifier aux signataires de contrats passés avec le GIP (contrats de prêts, de cautionnements pour les bénéficiaires des aides, autres contrats de fournitures de services) que désormais le département devient leur créancier ou leur débiteur le cas échéant.

Si le département choisit de maintenir la gestion du FSL dans un groupement d'intérêt public, il peut soit transformer le GIP existant en un GIP de gestion financière et comptable, soit procéder à la dissolution du GIP existant et créer un nouveau GIP chargé de la gestion financière et comptable du fonds.

La loi prévoit que le GIP est chargé de la gestion financière et comptable du FSL, sans pouvoir de décision d'octroi des aides ou d'adoption du budget du fonds.

La composition du nouveau GIP sera différente ; l'État n'assurant plus aucun financement n'en sera plus membre. En revanche, les représentants d'Electricité de France, de Gaz de France et de chaque distributeur d'énergie ou d'eau, les autres collectivités et établissements publics locaux pouvant participer au financement du FSL seraient susceptibles de participer au GIP. La loi du 13 août 2004 ne fixant aucune restriction dans la définition des participants au GIP, il pourrait comprendre des membres non financeurs du FSL.

Conclusion

Afin de permettre au FSL d'être en mesure de remplir au 1^{er} janvier 2005 l'ensemble de ses missions, le conseil général doit au plus tôt élaborer le cadre du nouveau règlement intérieur et prévoir les modalités de gestion du fonds.

Vous apporterez tout le concours nécessaire au conseil général pour qu'il puisse mener à bien dans les meilleures conditions l'ensemble des travaux préalables à la reprise par le département du FSL au 1^{er} janvier 2005.

Vous serez animé du souci d'assurer la continuité du bon fonctionnement du FSL, dans l'intérêt des personnes et familles en difficulté, en veillant à ce que les interventions du FSL se situent dans le prolongement de celles pratiquées en 2004 pour l'ensemble des fonds et dispositifs qu'il intègre, sans rupture marquée entre l'ancien et le nouveau dispositif.

En tant que copilote du PDALPD et garant au nom de l'État de la mise en œuvre du droit au logement, vous conserverez une mission de regard et de suivi sur l'activité du fonds de solidarité pour le logement tant sur le plan du contrôle de la

légalité des actes du fonds que sur l'adéquation de ses actions au regard des objectifs du PDALPD.