

L'Aide à la Gestion Locative Sociale : une dotation nécessaire pour les acteurs du logement accompagné

L'Aide à la Gestion Locative Sociale a été mise en place pour soutenir les acteurs du logement accompagné dans l'action qu'ils mènent pour offrir à leurs résidents une gestion locative sociale adaptée à leurs besoins.

Depuis plusieurs années, l'UNAFO souligne la faiblesse des montants plafonds définis par la circulaire, l'absence de revalorisation depuis 2013 et l'insuffisance des dotations budgétaires au regard de l'augmentation du nombre de résidences sociales.

A cette situation qui perdure s'ajoute une absence de visibilité sur l'aide qui sera effectivement attribuée, celle-ci n'étant le plus souvent connue qu'à l'été pour l'année en cours. La gestion par les services déconcentrés de l'État de cette pénurie conduit en outre certains d'entre eux à appliquer des critères d'attribution peu en rapport avec les orientations définies par la circulaire de 2013. La faiblesse des moyens alloués conjuguée à l'incertitude sur l'attribution effective de cette aide met les gestionnaires de résidence sociale en difficulté pour la mise en œuvre des projets sociaux.

L'enquête nationale lancée par l'UNAFO auprès de ses adhérents dont les résultats sont présentés ici confirme ces difficultés et conduit à formuler des propositions pour renforcer dans l'ensemble des résidences sociales la gestion locative sociale, fonction essentielle de celles-ci.



Les principaux chiffres ou constats

- 18 M€ effectivement attribués pour l'AGLS sur une ligne budgétaire de 26 M€ au lieu des 28,5 M€ nécessaires,
- Une résidence sociale sur cinq n'a perçu aucune AGLS en 2018 et moins d'un tiers d'entre elles a perçu le montant défini par la circulaire de 2013,
- Une forte inégalité de traitement selon les territoires et au sein des territoires, seuls 30% des Départements appliquent les montants définis par la circulaire de 2013,
- Pour les deux tiers des résidences sociales, le montant de l'aide accordée pour 2019 n'était pas connu au 30 juin,
- Aucune convention pluriannuelle n'a été signée.

Qu'est ce que l'Aide à la Gestion Locative Sociale (AGLS) ?

L'AGLS a été définie par une circulaire du 31 août 2000 en tant **qu'aide spécifique destinée aux résidences sociales**, prenant en compte « *les contraintes de gestion fortes* » occasionnées par la présence de publics en difficulté dans ces résidences. Elle vise à « *soutenir les résidences sociales recevant des personnes en difficulté d'insertion du fait de leurs conditions de vie économiques et sociales ou de la spécificité de leur parcours résidentiel.* »

Cette circulaire a défini à la fois **une nouvelle aide financière pour les résidences** — *l'aide à la gestion locative sociale (AGLS)*, et un **nouveau concept d'intervention** — *la gestion locative sociale (GLS)*. Le texte de la circulaire reconnaît qu'il existe désormais au sein des résidences sociales une nouvelle « *fonction de gestion locative sociale* », qui, « *à la différence de la gestion locative classique, n'est qu'imparfaitement couverte par la redevance* ».

En 2013, une nouvelle circulaire précise l'objet, les missions et les règles d'attribution de l'AGLS.

La définition de la gestion locative sociale se décline en 4 grandes catégories d'interventions :

1. **La régulation de la vie collective au sein de la résidence** : accueil et intégration des nouveaux résidents, présentation et explicitation du règlement intérieur et du contrat d'occupation, veille et suivi au quotidien, prévention et gestion des incidents.
2. **La prévention et la gestion des impayés** : suivi des dossiers d'aide au logement, suivi rapproché des dettes et plan d'apurement, orientation vers les services sociaux ;
3. **La lutte contre l'isolement** : écoute individuelle, actions favorisant le lien social à l'intérieur de la résidence, inscription de la structure dans la vie sociale locale ;
4. **La médiation vers les services extérieurs mobilisables pour résoudre les difficultés des résidents** : aide aux démarches administratives et aux procédures d'accès au logement, mise en contact des résidents avec les services extérieurs (éducatifs, sanitaires, sociaux, culturels), et médiation renforcée (aide directe et suivi de situations).

La GLS est clairement distinguée des autres aides et services de droit commun existants (services sociaux de secteur, FSL, AVDL ...).

La circulaire réactualise en outre les montants plafonds de subvention en fonction de la taille des résidences, ces montants n'ayant pas été réévalués depuis la création de l'aide en 2000 :

- 12 200€ pour moins de 50 logements
- 20 400€ entre 50 et 100 logements
- 25 000€ au-delà de 100 logements.



Des montants de subvention insuffisants pour faire face aux besoins croissants

La circulaire de 2013 relevait déjà que les résidences sociales accueillent toujours plus de personnes ou de ménages aux parcours très différents et souffrant de vulnérabilités diverses et parfois multiples (isolement social, isolement familial, souffrance psychique, précarité économique, méconnaissance des droits sociaux...)

Ce phénomène ne cesse de s'amplifier que se soit au sein des résidences existantes ou au sein des nouveaux établissements créés.

Les niveaux de subvention fixés par la circulaire de 2013 sont insuffisants pour mettre en œuvre les actions de gestion locative adaptée au sein des résidences, alors même que les besoins de ressources sont croissants.

Mais, en plus, les gestionnaires sont de plus en plus confrontés à des difficultés pour accéder à l'AGLS dont le versement apparaît très variable selon les territoires.

Une insuffisance de financement renforcée par des redéploiements de crédits

Le Budget du Programme 177 de 2018 comprend une ligne budgétaire dédiée à l'AGLS pour **26 M€**.

Sur la base de 1 403 résidences sociales existantes d'une capacité moyenne d'accueil de 88 places (chiffres 2017), donc potentiellement éligible chacune à une subvention de 20 400€, la ligne budgétaire théorique pourrait donc être de **28,6 M€** (1403 x 20,4K€), soit 10% de plus que son montant actuel.

Dans les faits, cette ligne étant fongible, seuls **18 M€** ont été réellement utilisés au versement de subventions au titre de l'AGLS. **8 M€**, soit près de 30% du montant de l'enveloppe, ont fait l'objet de « *redéploiements de crédits qui ont été réalisés sur les lignes dédiées aux dispositifs de l'hébergement d'urgence* ¹ ».

Les enseignements de notre enquête

En amont du débat parlementaire sur la loi de finances, l'UNAFO a lancé une enquête nationale auprès de ses adhérents, portant sur les montants d'AGLS effectivement perçus pour chacune de leurs résidences en 2017, 2018 et 2019.

L'enquête s'est tenue en juin et juillet 2019. Nous avons recueilli les données de **30** adhérents, représentant **618** résidences sociales, soit **61 033** places, réparties sur **54** départements métropolitains.

¹ Rapport annuel de performance du BOP 177, page 26 : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/rap/pdf/DRGP_GMPGM177.pdf PAGE 3

Les constats sont les suivants :

- **Un écart important entre l'AGLS qui aurait dû être versée et l'AGLS effectivement versée**

Cet écart est de 37% en 2017 et de 35% en 2018. Cette statistique confirme l'évaluation globale réalisée à partir du BOP 177. Les chiffres 2019 ne sont pas exploitables car, au 30 juin, de nombreux gestionnaires ne sont pas informés de l'AGLS qu'ils vont recevoir.

- **Des disparités de versements moyens très marquées entre les territoires** (cf graphique ci-après)

Les écarts sont très variés selon les départements. La moyenne des versements varie de 100% de l'AGLS prévue par la circulaire, à ... 0%. Il n'y a pas de corrélation entre le nombre de résidences sur le territoire et l'écart relevé.

- **Des approches très différentes au sein des départements n'attribuant qu'une fraction de l'enveloppe maximale** (cf graphique ci-après)

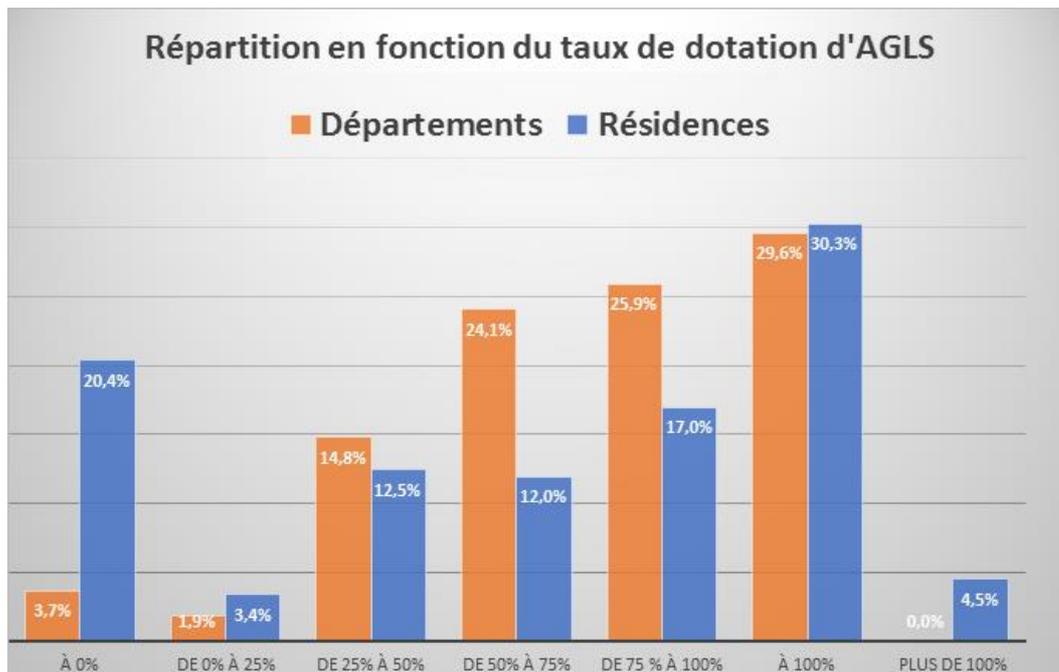
Certains d'entre eux répartissent l'enveloppe de façon homogène ; d'autres attribuent l'intégralité de la subvention à certaines résidences et rien à d'autres (selon l'ancienneté de la résidence, par exemple). L'égalité de traitement n'est donc pas assurée au sein du même territoire.

- **Une part importante de résidences totalement privées d'AGLS** (cf graphique ci-après)

Sur l'échantillon de l'enquête, 22% des résidences en 2017 et 20% en 2018 n'ont reçu aucune subvention au titre de l'AGLS.

- **Une forte incertitude liée à l'absence de convention pluri annuelle**

Aucune résidence sociale de l'échantillon, sur les trois années de référence, ne dispose d'une convention pluri annuelle. Ceci faisait pourtant partie des préconisations fortes de la circulaire de 2013. Il en résulte une grande incertitude pour les gestionnaires. Pour l'année 2019, seules 141 résidences, parmi celles ayant reçu de l'AGLS en 2018, avaient communication au 30 juin 2019 d'un montant d'AGLS pour 2019 (soit 28%).



La situation est très différente si on l'observe depuis la moyenne de versement par département ou depuis la situation de chaque résidence.

Les départements versant en moyenne une AGLS nulle ou très faible sont très minoritaires en nombre (un peu plus de 5% des départements versent moins de 25%) et la majorité des départements (55%) verse en moyenne plus de 75% de l'AGLS attendue. Seuls 30% des départements versent la totalité de l'AGLS attendue.

Toutefois, les politiques locales se traduisent très différemment au niveau de chaque résidence sociale, puisqu'au sein d'un même département, une résidence peut recevoir 100% de la subvention et une autre aucune AGLS. Il en résulte que plus du tiers des résidences touche moins de 50% du montant de la subvention théorique et que 20 % des résidences ne touchent aucune AGLS. Seules 30% des résidences sociales touchent l'AGLS théorique.

28 résidences de notre échantillon, réparties sur 10 départements, perçoivent plus de 100% de l'AGLS théorique. Pour la majorité d'entre-elles il s'agit de résidences de plus de 200 places, qui bénéficient du dépassement de plafond prévu par le décret. Pour autant, ces départements ne versent pas par ailleurs 100% de l'AGLS aux autres résidences : par exemple, les départements 91, 93 et 94 appliquent des dépassements alors que leurs taux moyens de versement sont respectivement de 55%, 68% et 56%.

LES DEMANDES DE L'UNAFO

1. Mettre en adéquation les ressources avec les besoins des gestionnaires

Aujourd'hui nous constatons que les ressources réellement attribuées au titre de l'AGLS sont insuffisantes pour que les gestionnaires mènent leurs actions de gestion locative sociale, pourtant indispensables pour favoriser l'accès au logement pérenne des personnes en difficulté.

L'Unafo souhaite donc que :

- l'enveloppe globale dédiée à l'AGLS fasse l'objet d'une réévaluation pour atteindre **28,6M€**,
- l'ensemble des crédits votés par le Parlement pour financer l'AGLS puissent être dépensés uniquement à cette fin, sans être redéployés pour financer d'autres politiques, aussi légitimes qu'elles soient,
- une clause de revalorisation des montants plafonds soit instituée pour tenir compte de la hausse des coûts,
- la possibilité ouverte par la circulaire de 2013 de dépasser le plafond de subvention de 20% pour les résidences de plus de 200 logements soit rappelée aux financeurs.

2. Donner de la visibilité aux gestionnaires par des conventions pluri-annuelle

Le principe des conventions pluriannuelles a été posé par la circulaire de 2000 : « Afin de garantir au gestionnaire une mise en œuvre cohérente de son projet social, vous veillerez à ce que l'AGLS soit accordée à la structure dans une perspective triennale sur la base d'une convention d'objectifs qui se déclinera par une convention financière annuelle » et rappelé par celle de 2013.

Il importe de mettre en œuvre de manière effective cette orientation.

3. Engager un dialogue avec les territoires les plus en décalage

Au vu des disparités relevées par l'enquête réalisée auprès de ses adhérents, l'UNAFO souhaite rappeler le principe d'égalité de traitement entre et au sein des territoires. l'UNAFO souhaite qu'un dialogue soit engagé, en visant en priorité les Départements sur lesquels les écarts sont les plus marqués (les départements d'Ile de France, le Rhône, la Haute Garonne, le Var...).

L'Unafo, Union professionnelle du logement accompagné

L'Unafo est l'Union professionnelle du logement accompagné. Elle rassemble les initiatives de 133 adhérents, qui gèrent près de 140 000 logements (résidences sociales, pensions de famille, résidences jeunes actifs, foyers de jeunes travailleurs et de travailleurs migrants) et qui permettent aux personnes en situation de précarité d'accéder à un logement et de s'y maintenir.

Le terme de logement accompagné recouvre toutes les solutions de logement très social proposant une gestion locative sociale, un accompagnement adapté selon les situations des personnes et des prestations variées. Pour l'Unafo, celui-ci comprend les résidences sociales, les résidences jeunes actifs, les pensions de famille, les résidences accueil, les foyers de jeunes travailleurs et de travailleurs migrants.