



## **L'Aide à la Gestion Locative Sociale : une dotation toujours insuffisante pour couvrir les besoins et inégalement versée aux acteurs du logement accompagné.**

**Observations et propositions de l'Unafo - septembre 2020**

L'Unafo renouvelle en 2020 l'enquête nationale menée en 2019 auprès de ses adhérents sur la perception de l'Aide à la Gestion Locative Social (AGLS).

Cette subvention, à laquelle est éligible chaque résidence sociale, est destinée à financer les moyens mis en œuvre par les acteurs du logement accompagné, afin de proposer aux personnes logées dans leurs résidences sociales une gestion locative sociale (GLS) adaptée à leurs besoins.

Les constats de l'année précédente demeurent : comme en 2019, près d'un tiers des fonds votés pour financer l'AGLS est redéployé pour financer d'autres dispositifs que les résidences sociales. Ainsi, selon les chiffres officiels, 7.5 millions d'euros sur les 26 millions d'euros de la ligne budgétaire votée en loi de finances ont été destinés à d'autres financements.

De plus, l'AGLS reste globalement insuffisante et allouée de façon très variable selon les territoires, dans un contexte de besoin croissant d'actions au bénéfice des public logés.

L'Unafo a noté que la dernière circulaire relative aux orientations pour le secteur « accueil, hébergement et insertion », publiée le 7 septembre, précise clairement que « l'enveloppe des crédits délégués au titre de l'Aide à la Gestion Locative Sociale (AGLS) doit être strictement réservée à ce dispositif et ne saurait être redéployée sur d'autres mesures ou d'autres dispositifs, nonobstant l'existence d'insuffisances par ailleurs sur d'autres dispositifs ».

L'Unafo rendra compte en 2021 de l'impact de cette circulaire. En tout état de cause, elle réitère une série de propositions afin de pérenniser le soutien à l'action des gestionnaires.

### Les principaux chiffres ou constats



- 28.5 millions d'euros : montant théorique de la dotation en fonction des montants fixés dans la circulaire de 2013,
- 26 millions d'euros : montant voté par le Parlement,
- 18,5 millions d'euros : montant effectivement versé en 2019, contre 18 millions en 2018,
- Un écart de 35% entre les montants attendus et les montants versés,
- Une forte inégalité de traitement selon les territoires et au sein des territoires,
- Un tiers des départements verse la totalité de l'AGLS attendue,
- Une résidence sociale sur 5 n'a reçu aucune AGLS en 2019, comme en 2018
- Moins d'1/3 des résidences sociales a reçu le montant de l'AGLS tel que prévu par la circulaire de 2013, Seule une résidence sociale sur 5 de plus de 200 logements a effectivement bénéficié de la possibilité de dépasser le plafond de subvention de 20% ;
- Les 2/3 des résidences sociales n'avaient pas connaissance du montant 2020 de la subvention au 30 juin 2020,
- Aucune convention pluriannuelle n'a été signée.

## RAPPEL : 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 :

- 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

Les missions identifiées par la circulaire de 2013 restent le cœur de métier des gestionnaires de résidences sociales. Ces derniers le constatent au quotidien : d'année en année, la part de personnes vulnérables au sein des résidences va croissante et nécessite de mettre en œuvre plus de moyen humain pour assurer une gestion locative sociale adaptée à leurs besoins.

**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 ligne budgétaire toujours insuffisante en 2019 et une nouvelle fois en partie redéployée

La ligne budgétaire dédiée à l'AGLS dans le Budget du Programme 177 de 2019 s'est vu reconduite au même montant qu'en 2018, à savoir **26 M€**.

Comme nous l'avons indiqué lors de notre précédente enquête, cette enveloppe budgétaire est insuffisante pour couvrir le versement de l'AGLS à chaque résidence sociale existante sur la base des montants de subvention unitaire fixés dans la circulaire de 2013. La ligne budgétaire théoriquement nécessaire pour appliquer la circulaire de 2013 devrait s'élever à **28,6 M€**, soit 10% de plus que son montant actuel.

Dans les faits, en 2019 comme en 2018, cette ligne a fait l'objet de « *redéploiements de crédits qui ont été réalisés sur les lignes dédiées aux dispositifs de l'hébergement d'urgence* <sup>1</sup> » à hauteur de **7,5 M€**, soit près de 30% du montant de l'enveloppe et seuls **18,5 M€**, au lieu de **18 M€ en 2018**, ont été réellement utilisés au versement de subventions au titre de l'AGLS.

## Les enseignements de notre enquête

En 2019, l'UNAFO a réalisé une enquête nationale auprès de ses adhérents, portant sur les montants d'AGLS effectivement perçus pour chacune de leurs résidences. Nous avons réitéré cette enquête en 2020, portant sur l'AGLS perçue en 2018, 2019 et 2020.

L'enquête, qui s'est tenue en juin et juillet 2020 a pu recueillir les données de **37** adhérents, représentant **662** résidences sociales et **60360** places, soit environ la moitié du parc national, réparties sur **55** départements métropolitains.

---

<sup>1</sup> Rapport annuel de performance 2019 du BOP 177, page 34 : à télécharger <https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/5192>

Les constats restent malheureusement similaires à ceux de 2019 :

**- Un tiers de la dotation en AGLS n'est pas affecté aux gestionnaires de résidences sociales.**

L'écart entre la dotation théorique des résidences et l'AGLS effectivement versé est de 33% en 2019. Il était de 35% en 2018. Cette donnée confirme l'évaluation « macro » que nous réalisons à la lecture du BOP177 : 1/3 du montant destiné à l'AGLS n'est pas versé.

Comme en 2019, les chiffres de l'année en cours ne sont pas exploitables car, au 30 juin, une majorité de gestionnaires n'est pas informée de l'AGLS à recevoir sur l'exercice.

**- Des disparités de situation qui restent très marquées entre les territoires**  
(cf graphique ci-après)

Cette année encore, 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. La proportion de départements versant en moyenne plus de la moitié de l'AGLS théorique est toutefois en légère progression en 2019 (87%) par rapport à 2018 (80%)

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

Là encore, le constat réalisé en 2019 est toujours d'actualité : à l'inégalité de situation entre les territoires, s'ajoute l'inégalité de traitement au sein de certains territoires. En effet, si certains départements répartissent l'enveloppe AGLS 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).

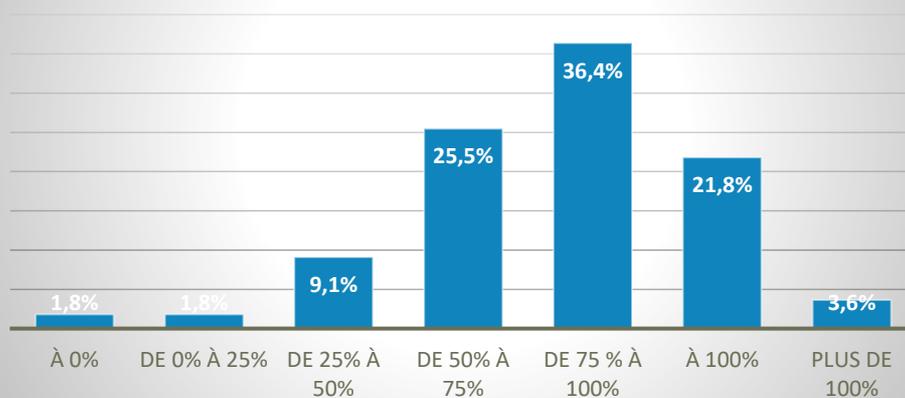
**- Les résidences totalement privées d'AGLS restent nombreuses** (cf graphique ci-après)

Près de 21% des résidences sociales de notre enquête n'ont perçu aucune AGLS en 2019. La proportion était de 20% en 2018.

**- Un manque de visibilité qui demeure pour les gestionnaires :**

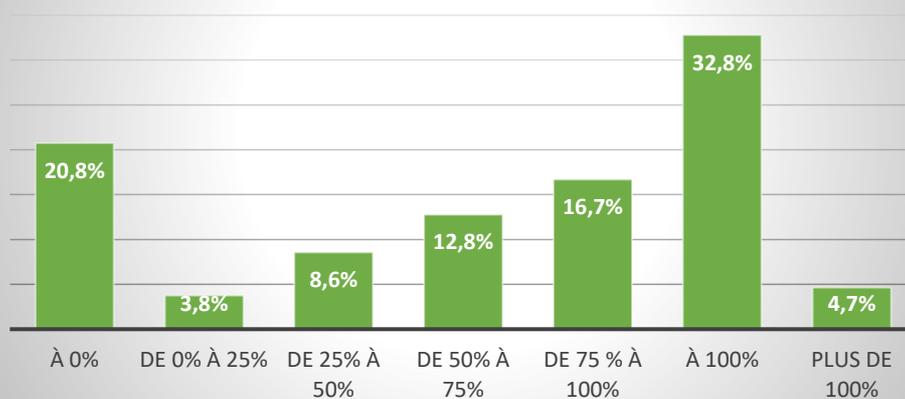
Nous constatons à nouveau en 2020 qu'aucune résidence sociale de l'échantillon ne dispose d'une convention pluri annuelle et ce, depuis 2017, malgré les préconisations fortes de la circulaire de 2013. Il en résulte une grande incertitude pour les gestionnaires. Comme l'année précédente, au 30 juin 2020 moins du tiers des résidences ayant reçu de l'AGLS en 2019 avaient communication d'un montant d'AGLS pour 2020, au risque que les actions menées depuis le 1<sup>er</sup> janvier ne soient finalement pas financées.

### Répartition des départements en fonction du taux de dotation d'AGLS



Les départements versant en moyenne une AGLS nulle ou très faible sont très minoritaires en nombre (moins de 4% des départements de l'enquête versent moins de 25%) et la majorité des départements (60%) verse en moyenne plus de 75% de l'AGLS attendue. Seuls 1/4 des départements versent la totalité -ou plus- de l'AGLS attendue.

### Répartition des résidences en fonction du taux de dotation d'AGLS



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 près de 21 % des résidences ne touchent aucune AGLS. Seules 1/3 des résidences sociales touchent l'AGLS théorique (en légère amélioration par rapport à 2018 où elles n'étaient que 30%).

31 résidences de notre échantillon, réparties sur 12 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 54%, 74% et 68%.

## 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 demande donc que :

- l'enveloppe globale dédiée à l'AGLS fasse l'objet d'une réévaluation pour atteindre **28,6M€**, avant une revalorisation plus substantielle,
- 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, **comme l'a rappelé l'instruction AHI du 21/08/2020**
- 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. Sur les 79 résidences sociales de plus de 200 logements de notre enquête, seules 16 ont touché plus que le plafond.

### 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...) afin de réfléchir à une harmonisation des pratiques.

# LES NOTES DE L'UNAFO