

L'Aide à la Gestion Locative Sociale une dotation indispensable, mais toujours insuffisante et inégalement versée aux acteurs du logement accompagné

Observations et propositions de l'Unafo - septembre 2021

L'Unafo a conduit en 2021, pour la troisième année consécutive une enquête nationale auprès de ses adhérents sur la perception de l'Aide à la Gestion Locative Sociale (AGLS). Cette enquête s'inscrit dans le contexte de la feuille de route du Gouvernement pour le développement des résidences sociales, qui prévoit notamment la réalisation d'un état des lieux, en vue de faire évoluer, le cas échéant, le texte de la circulaire.

Les constats des précédentes éditions demeurent : malgré une légère hausse du montant effectivement versé (18,9 millions d'€ en 2020 contre 18,4 millions d'€ en 2019), 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 publics logés.

L'Unafo présente ici les résultats de cette enquête et réitère une série de propositions afin de pérenniser le soutien à l'action des gestionnaires.



Les principaux chiffres ou constats

- **18,9 millions d'euros** (contre 18,4 millions en 2019) effectivement attribués pour l'AGLS sur une ligne budgétaire de 26 millions d'euros, au lieu des 29 millions nécessaires pour appliquer la circulaire,
- **Un écart de 27%** entre les montants attendus et les montants versés,
- Seuls **25 %** des départements versent la totalité de l'AGLS attendue,
- **15% des résidences sociales n'ont reçu aucune AGLS en 2020**,
- Moins de **40%** des résidences sociales ont reçu le montant de l'AGLS tel que prévu par la circulaire de 2013,
- Les **2/3** des résidences sociales n'avaient pas connaissance du montant 2020 de la subvention au 30 juin 2021,
- 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 la 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 plans 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 moyens humains 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 2020 et une nouvelle fois en partie redeployée

La ligne budgétaire dédiée à l'AGLS dans le Budget du Programme 177 de 2020 a été votée à **26 M€**, comme pour les exercices 2018 et 2019.

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 s'élèverait à **29 M€**, soit 10% de plus que son montant actuel.

En 2020, nous constatons que cette ligne a fait l'objet, comme lors des exercices précédents de « *redéploiements de crédits réalisés par les responsables des BOP régionaux*¹ » à hauteur de **7,1 M€**, soit 27% du montant de l'enveloppe. Seuls **18,9 M€** ont été réellement utilisés au versement de subventions au titre de l'AGLS, soit une progression de 2,5% par rapport à 2019. La situation a très peu évolué de ce point de vue, malgré le rappel fait par Mme la Ministre dans l'instruction AHI du 21/08/2020 et les travaux dans le cadre de la feuille de route du gouvernement pour le développement des résidences sociales.

Les enseignements de notre enquête 2021

Depuis 2019, l'UNAFO réalise chaque année une enquête nationale auprès de ses adhérents, portant sur les montants d'AGLS effectivement perçus pour chacune de leurs résidences.

L'enquête, qui s'est tenue en juin et juillet 2021 a pu recueillir les données de **33** adhérents, représentant **670** résidences sociales, soit **65354** places, réparties sur **58** départements métropolitains.

Nous constatons que la situation n'a malheureusement que très peu évolué par rapport aux années précédentes :

- Près du tiers de la dotation en AGLS n'est pas versé aux gestionnaires de résidences sociales.

L'écart entre le volume total de dotation théorique aux résidences ayant répondu à l'enquête et l'AGLS effectivement versée est de 29% en 2020. Il était de 33% sur notre échantillon de 2019. Cette donnée confirme l'évaluation « macro » que nous réalisons à la lecture du BOP177 : 27% du montant destiné à l'AGLS est affecté à d'autres dépenses.

Comme les années précédentes, 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)*

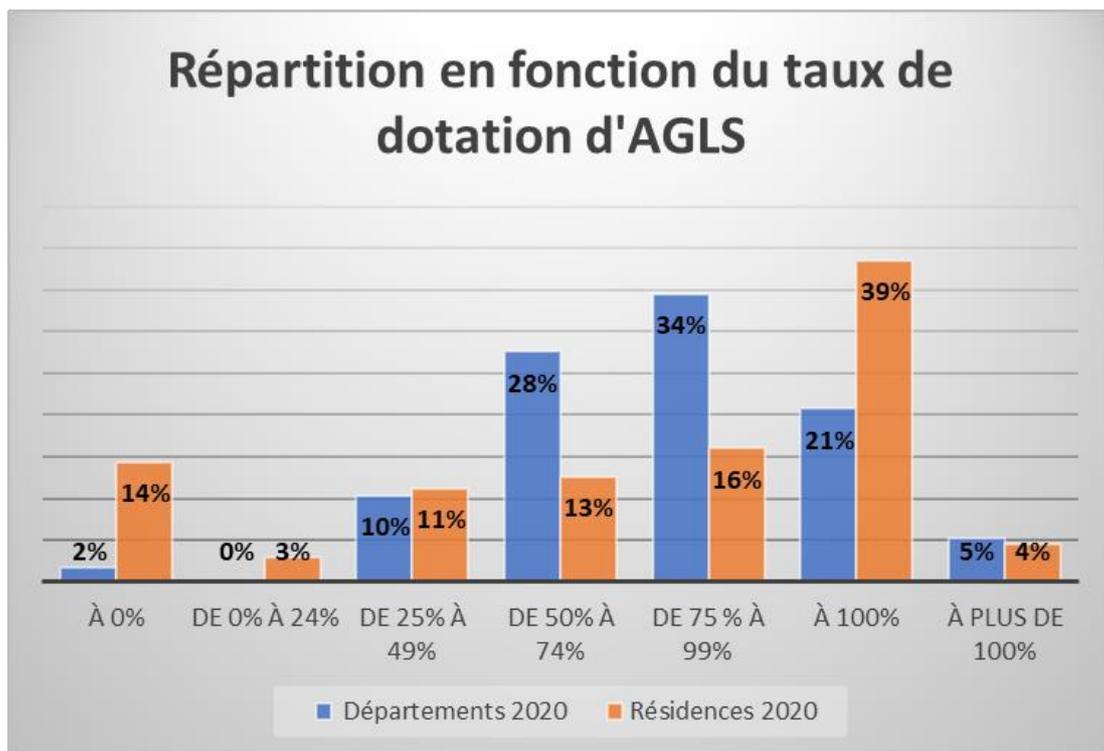
Cette année encore, les écarts sont très variés selon les départements. La moyenne des versements varie de 100% de l'AGLS prévue par la circulaire, à ... 0%. Il n'y a pas de corrélation entre le nombre de résidences sur le territoire et l'écart relevé. La proportion de départements versant en moyenne plus de la moitié de l'AGLS théorique est toutefois à nouveau en légère progression en 2020 (89%) par rapport à 2019 (87%) et 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 depuis 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 15% des résidences sociales de notre enquête n'ont perçu aucune AGLS en 2020, soit une légère amélioration par rapport à 2019 où cette proportion était de 21%.



En orange la répartition des départements en fonction de leur quotité moyenne d'AGLS versée ; en bleu la répartition des résidences en fonction de leur taux de dotation en AGLS.

Le graphique dépeint des situations très différentes :

- Les départements versant en moyenne une AGLS nulle ou très faible sont très minoritaires en nombre (moins de 3% 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.
- 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 28% des résidences touche moins de 50% du montant de la subvention théorique et que près de 15 % des résidences ne touche aucune AGLS. 39% des résidences sociales touche l'AGLS théorique (en amélioration par rapport à 2019 où elles n'étaient que 33%).
- 30 résidences de notre échantillon, réparties sur 15 départements, perçoivent plus de 100% de l'AGLS théorique. Pour une partie 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 100% de l'AGLS aux autres résidences : par exemple, les départements 75, 91 et 92 appliquent des dépassements alors que leurs taux moyens de versement sont respectivement de 40%, 62% et 81%.

LES DEMANDES DE L'UNAFO

1. Transformer l'AGLS en une aide de droit et 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 a minima **29M€ dès la loi de finances de 2022**,
- les crédits votés par le Parlement pour financer l'AGLS puissent être dépensés intégralement et 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** restée sans effet en 2020.
- 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 73 résidences sociales de plus de 200 logements de notre enquête, seules 9 ont touché plus que le plafond.
- **une clause de revalorisation** des montants plafonds soit instituée pour tenir compte de la hausse des coûts,
- **une aide renforcée de 2 euros par jour et par personne** soit créée pour permettre de financer les associations qui exercent des actions plus fortes visant à renforcer l'accès aux droits sociaux et sanitaires.

2. Donner de la visibilité aux gestionnaires par des conventions pluriannuelles

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



L'Unafo, Union professionnelle du logement accompagné

L'Unafo est l'Union professionnelle du logement accompagné. Elle rassemble les initiatives de 159 adhérents, qui gèrent près de 145 000 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.