

SOLIDARITÉS

ACTION SOCIALE

Exclusion

MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

*Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature*

Direction générale de la cohésion sociale

Sous-direction de l'inclusion sociale,
de l'insertion et de la lutte
contre la pauvreté

Bureau urgence sociale et hébergement

*Direction de l'habitat,
de l'urbanisme et des paysages*

Délégation interministérielle
à l'hébergement
et à l'accès au logement

Circulaire DGCS/DIHAL/DHUP n° 2013-219 du 30 mai 2013 relative au soutien et au développement de l'offre de logement accompagné par un renforcement de l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) des résidences sociales

NOR : AFSA1313911C

Date d'application : immédiate.

Examinée par le COMEX le 20 mars 2013.

Catégorie : directives adressées par le ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.

Résumé : renforcement de l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) annoncée par le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté lors du comité interministériel de lutte contre les exclusions.

Mots clés : plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale – aide à la gestion locative sociale – résidences sociales – développement de l'accès au logement.

Références :

Directive nationale d'orientation pour le pilotage et la mise en œuvre au niveau territorial des politiques de cohésion sociale, de la ville, des droits des femmes, des sports, de jeunesse et de vie associative pour 2013 du 25 octobre 2012 ;

Circulaire DGAS-PIA n° 2000-452 du 31 août 2000 relative à l'aide à la gestion locative sociale des résidences sociales ;

Circulaire DGHUC/DGAS n° 2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales ;

Circulaire interministérielle DGCS/SD1/DGALN/DHUP/DIHAL n° 2013-02 du 4 janvier 2013 relative aux premières dispositions pour 2013 issues de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale en faveur de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées et aux projets territoriaux de sortie de l'hiver.

Circulaire abrogée :

Circulaire DGAS/PIA n° 2000-452 du 31 août 2000 relative à l'aide à la gestion locative sociale des résidences sociales.

Annexes :

Annexe I. – Pistes d'analyse.

Annexe II. – Articulations possibles avec d'autres financements.

La ministre de l'égalité des territoires et du logement à Madame et Messieurs les préfets de région (directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ; directions de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale outre-mer ; direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (directions départementales de la cohésion sociale ; directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations).

I. – CONTEXTE

Le Premier ministre a exprimé, en conclusion de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012, la volonté du Gouvernement de « marquer un changement majeur dans l'approche des questions de pauvreté et d'exclusion dans notre pays ». Cette volonté a été déclinée dans un plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, officiellement adopté le 21 janvier 2013 lors du comité interministériel de lutte contre les exclusions.

Le volet « logement » de ce plan traduit la détermination du Gouvernement à apporter une réponse souple, réactive et diversifiée, adaptée aux besoins et aux capacités financières de chacun.

Ainsi, en complément du développement de l'offre de logements ordinaires accessibles, le plan prévoit que sera activé un programme de soutien à la construction de logements adaptés – résidences sociales et résidences d'accueil – et de renforcement de l'aide à la gestion locative sociale (AGLS).

En effet, le secteur qui regroupe les résidences sociales, les pensions de famille, les logements privés en intermédiation locative, que l'on nomme le logement accompagné, offre une palette de solutions et de services qui prennent en compte les besoins réels des personnes en difficulté sociale.

Ce secteur, qui remplit des fonctions de médiation et d'insertion, constitue une offre indispensable pour favoriser l'accès au logement pérenne des personnes qui soit en sont privées, soit éprouvent des difficultés pour y accéder.

Dans ce secteur, les résidences sociales, qu'elles soient issues de la transformation de structures existantes (foyers de travailleurs migrants, foyers de jeunes travailleurs) ou qu'elles aient été créées *ex nihilo*, représentent une capacité d'environ 75 500 places.

L'aide à la gestion locative sociale, créée par la circulaire n° 2000-452 du 31 août 2000, a été conçue dès son origine pour « 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 ». Ces établissements accueillent de plus en 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...). L'aide à la gestion locative sociale doit ainsi permettre aux gestionnaires de résidences sociales de mettre en place des réponses spécifiques adaptées aux besoins des résidents.

Face à cette vulnérabilité croissante des publics accueillis, l'AGLS, dont le montant n'a pas été revalorisé depuis sa création, connaît une érosion régulière de son effet de levier. Par ailleurs, il est constaté que l'attribution de l'AGLS est inégale selon les territoires.

Ce constat justifie aujourd'hui d'en préciser l'objet, les missions et les règles d'attribution, face à une évolution forte du rôle des résidences sociales, comme outil d'insertion et d'accès au logement des ménages connaissant des difficultés sociales lourdes et complexes.

II. – L'AGLS FACE AUX ÉVOLUTIONS DU SECTEUR

L'AGLS est un financement de l'État qui prend en compte la nécessité de mettre en œuvre dans les résidences sociales une gestion locative adaptée (GLA), dénommée gestion locative sociale (GLS) dans les résidences sociales, non couverte par la redevance versée par les résidents, mais rendue nécessaire par les difficultés propres des personnes accueillies.

La GLS permet aux gestionnaires de réguler la vie collective au sein de la résidence, mais aussi les relations avec son environnement.

La GLS est une prestation centrée sur le logement, elle est une forme de gestion rapprochée et attentive qui peut être individuelle et collective, destinée à faciliter pour les résidents l'exercice de leurs obligations et pour le gestionnaire l'organisation de la vie collective.

Les objectifs poursuivis, qui figuraient déjà dans la circulaire de 2000, doivent cependant être redéfinis face aux évolutions du contexte général dans lequel s'inscrivent les résidences sociales :

- évolution des publics caractérisée par une diversification et une aggravation des situations ;
- évolution de l'offre avec notamment le développement de réponses nouvelles telles que les pensions de famille ;
- évolution du cadre réglementaire d'intervention des gestionnaires avec la réforme des agréments ;
- évolution stratégique enfin avec la priorité donnée à l'accès au logement sur les solutions d'hébergement.

Ces évolutions s'inscrivent dans une évolution plus globale de l'organisation du champ de l'accueil, de l'hébergement et du logement accompagné avec la mise en place progressive des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) et la réaffirmation de l'importance des documents de planification.

Elles font des résidences sociales un élément indispensable dans la chaîne de tous les dispositifs existants pour l'accueil des publics en difficulté, depuis les dispositifs d'hébergement jusqu'au logement ordinaire, en proposant à des personnes en difficulté face au logement une solution de logement temporaire, ou à plus long terme, assortie de modalités d'accompagnement dans leur parcours résidentiel. Elles ont pour objectif majeur de favoriser l'accès au logement ordinaire en renforçant l'autonomie des résidents, en favorisant l'accès aux droits sociaux et en accompagnant la réalisation des démarches administratives. Elles constituent ainsi des éléments essentiels dans la palette de solutions qui doivent pouvoir être proposées.

En conséquence, les missions financées par l'AGLS et ses modalités d'attribution doivent être redéfinies par rapport à la circulaire du 31 août 2000, en vue de garantir une plus grande lisibilité de cette aide et une adéquation de son attribution par rapport aux objectifs définis.

III. – LES MISSIONS FINANCÉES PAR L'AGLS

La gestion locative sociale est une mission particulière transversale des résidences sociales regroupant des tâches diversifiées, pouvant être exercées par différents intervenants qualifiés de la structure.

Elle se décline en quatre 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. L'intégration d'un nouveau résident implique également de prendre connaissance de la situation de la personne et de dresser un diagnostic de ses besoins et des problématiques rencontrées. Ces actions peuvent être individuelles ou collectives.
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).

Ces missions ne relèvent pas d'une gestion locative classique. Si la gestion locative classique a pour objet le respect du contrat d'occupation, la GLS favorise une évolution personnelle favorable des résidents en leur proposant une meilleure insertion sociale et en les préparant à une insertion réussie dans un logement ordinaire.

La GLS se distingue de la mesure d'AVDL, qui est attachée à la personne accompagnée indépendamment de son statut locatif, et varie en fonction des besoins spécifiques de la personne dans son intensité et sa durée.

Il convient donc d'être particulièrement vigilant à ne pas recréer en interne un accompagnement social spécifique, mais au contraire à veiller à s'appuyer sur les autres aides et services de droit

commun existants (services sociaux de secteur, FSL, AVDL...) afin de bien positionner les résidences sociales au cœur du logement pour les personnes défavorisées et de mobiliser l'AGLS selon ses finalités propres.

Le référentiel de l'accompagnement vers et dans le logement et de la gestion locative adaptée publié le 30 juin 2011 par la DHUP, la DGCS et la DIHAL¹ peut vous aider à définir plus précisément ces missions dans le cadre du dialogue de gestion que vous menez avec les associations gestionnaires.

L'AGLS a pour vocation de conforter des missions de gestion locative sociale dans des établissements accueillant des publics très divers : jeunes en mobilité, personnes en situation de précarité... Une attention particulière doit être portée à la situation des personnes immigrées âgées fortement représentées dans certaines résidences sociales issues de FTM pour lesquelles une gestion locative sociale doit permettre de détecter les besoins et mobiliser les moyens d'accompagnement adaptés à leur situation.

L'AGLS peut aussi favoriser l'intégration des résidences sociales dans le fonctionnement des SIAO afin de faciliter la mobilisation des contingents de réservation pour l'accueil et l'intégration de personnes dont les caractéristiques sont compatibles avec les projets sociaux des établissements.

IV. – LES NOUVELLES MODALITÉS D'OCTROI DE L'AGLS

a) Principes

Il convient de considérer l'AGLS comme un moyen indispensable de stabilisation et de consolidation de l'action des résidences sociales (traduites dans leurs projets d'établissement) pour l'accès au logement pérenne des personnes en difficulté. L'enveloppe de crédits destinée au financement de l'AGLS a été augmentée en 2013 de 4 M€. L'AGLS doit donc devenir un outil au service d'une stratégie régionale et locale de réponse aux besoins, conformément aux orientations du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Dans le cadre de l'élaboration de la stratégie régionale mise en œuvre pour l'hébergement et l'accès au logement, la fongibilité doit permettre de renforcer les moyens de l'AGLS.

Chaque fois que possible son utilisation doit pouvoir s'articuler avec d'autres aides, particulièrement celles des collectivités locales et celles de l'État, notamment l'AVDL (annexe II).

b) Mise en œuvre

L'augmentation de l'enveloppe de l'AGLS en 2013 et l'objectif réaffirmé de mieux équilibrer les moyens attribués entre le champ de l'hébergement et celui du logement accompagné doivent permettre de procéder aux réajustements nécessaires et d'attribuer une aide aux résidences qui n'en bénéficieraient pas alors que leur projet social et leur action le justifient.

Cela suppose que les modalités d'attribution de cette aide soient clairement définies localement, et de manière partagée avec les acteurs, conformément au cadrage national et à la stratégie régionale. Le montant de l'AGLS attribuée n'est pas uniquement lié au nombre de places.

Dans le cadre d'une stratégie de l'évolution de l'offre de logement accompagné et de la mobilisation de cette aide qui en découle, il appartiendra au niveau départemental de cibler les résidences sociales pouvant bénéficier de cette aide au regard de leur projet social et des orientations stratégiques. Les services seront particulièrement attentifs à la qualité des actions de GLS mises en œuvre par la structure au regard de ces objectifs. Il s'agit de veiller à ce que l'opérateur renforce grâce à cette aide sa gestion locative sociale, notamment en permettant d'identifier des temps de travail dédiés à cette activité et en s'assurant de la qualification des personnes exerçant ces missions, celles-ci pouvant intervenir sur plusieurs résidences.

Par ailleurs, l'octroi de l'AGLS doit s'inscrire en articulation et en complémentarité avec les aides existantes auxquelles l'AGLS n'a pas vocation à se substituer. En ce sens, les pensions de famille, bien qu'étant juridiquement un sous-ensemble des résidences sociales, bénéficient d'un financement spécifique plafonné à 16 € par jour et par place non cumulable avec le versement de l'AGLS.

Pour rappel, l'AGLS a exclusivement vocation à financer des résidences sociales. Les logements-foyers non transformés ou les RHVS, nonobstant d'éventuelles similitudes avec le fonctionnement d'une résidence sociale, ne peuvent prétendre au bénéfice de l'AGLS.

c) Modalités

Le montant de l'AGLS pourra être modulé en fonction des publics accueillis et du projet social

(1) <http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/referentiel-de-l-accompagnement-a1166.html>

de la structure (voir annexe I proposant un questionnaire d'évaluation pour l'attribution de l'AGLS). Elle devra toutefois s'inscrire dans les plafonds suivants en fonction de la taille de la résidence :

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

À titre exceptionnel, pour des établissements d'au moins 200 logements, lorsque les caractéristiques des publics accueillis et le développement des actions de gestion locative sociale réalisées le justifient, ce plafond peut être dépassé dans une limite de 20 % de celui-ci.

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.

Il vous est possible de conventionner avec une association gestionnaire de plusieurs structures sur le territoire, ce qui pourrait permettre de mutualiser un poste. Il vous appartient alors de préciser expressément dans la convention les résidences sociales éligibles au versement de l'AGLS.

Vous veillerez au suivi de l'emploi des crédits, dont l'évaluation pourrait justifier du non-renouvellement de l'aide ou d'une modulation de son montant.

Enfin, il convient de tenir compte dans l'allocation de cette aide de l'ensemble des cofinancements dont bénéficient les résidences sociales et de mener, dans la mesure du possible, une réflexion conjointe des financeurs pour soutenir les résidences sociales de manière cohérente et complémentaire (voir annexe II sur les articulations possibles de l'AGLS avec d'autres financements).

Pour la ministre et par délégation :

*La directrice générale
de la cohésion sociale,*
S. FOURCADE

*Le délégué interministériel
pour l'hébergement
et l'accès au logement,*
A. RÉGNIER

*Le directeur de l'habitat,
de l'urbanisme et des paysages,*
É. CRÉPON

ANNEXE I

PISTES D'ANALYSE

Apprécier le projet social d'une résidence sociale, caractériser le caractère social de la gestion locative, évaluer sa mise en œuvre, son impact et son articulation avec les autres dispositifs.

L'APPRÉCIATION DU PROJET SOCIAL ET DE LA SPÉCIFICITÉ DES PUBLICS ACCUEILLIS	
Points d'attention	Exemple d'indicateurs
Quelles sont les caractéristiques du public accueilli dans la résidence? Quels sont les parcours logements des résidents? Quels sont les besoins des résidents pour se maintenir dans leur logement et l'AGLS est-elle de ce point de vue nécessaire? Quelles sont les spécificités des actions en fonction des publics accueillis? Comment la résidence gère-t-elle la diversité des publics accueillis?	Typologie des résidents (profil et parcours résidentiel) Typologie des besoins de maintien dans le logement Typologie des actions conduites en fonction des publics accueillis
QUALIFIER LE CARACTÈRE SOCIAL DE LA GESTION LOCATIVE	
Points d'attention	Exemple d'indicateurs
Quelles sont les modalités d'attribution des logements (quelle attention portée à l'équilibre de population)? Les tâches réalisées dans ce cadre relèvent-elles de la GLS? Quelles sont les actions de GLS prévues dans le projet social? Quelles sont les actions mises en œuvre au titre de la GLS, notamment pour soutenir l'accès au logement autonome?	Types d'actions de GLS prévus dans le projet social (Types d'actions mises en œuvre, sur la base de l'étude FORs ¹ , notamment des actions collectives) Typologie des actions de GLS mises en œuvre pour faciliter le maintien dans le logement
ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'AGLS	
Points d'attention	Exemple d'indicateurs
Les interventions de GLS et d'accompagnement social sont-elles mises en œuvre de manière distincte? Comment s'articulent-elles? Une personne est-elle dédiée à la GLS ou la fonction est-elle répartie sur plusieurs salariés? Les actions et moyens humains mis en œuvre au titre de l'AGLS sont-ils identifiés ou intégrés comme une aide au fonctionnement global?	ETP et temps de travail affectés à l'AGLS Postes budgétaires d'affectation de l'AGLS Partenariats développés avec des intervenants extérieurs Répartition des fonctions au sein de la résidence Types de partenaires intervenant auprès des résidents et modalités d'intervention
ÉVALUATION DE L'ARTICULATION DE L'AGLS AVEC D'AUTRES DISPOSITIFS	
Points d'attention	Exemple d'indicateurs
Des mesures FSL et AVDL sont-elles mobilisées? D'autres sources de financement sont-elles mobilisées, notamment au titre de la GLS ou de l'accompagnement au logement (CAF, ASLL, État, FONJEP, collectivités...)?	Nature et nombre de mesures mises en œuvre dans la résidence Part et nature des cofinancements

(1) Étude visant à mieux connaître et valoriser le champ du « logement accompagné » – État des lieux d'un « tiers secteur », mai 2012, FORs Recherche sociale.

ANNEXE II

LES ARTICULATIONS POSSIBLES DE L'AGLS AVEC D'AUTRES FINANCEMENTS

Des aides au fonctionnement de la résidence sociale :

- outre le versement de l'AGLS par l'État, les résidences sociales peuvent bénéficier du soutien de conseil généraux ;
- elles peuvent également obtenir le soutien des villes ou des agglomérations ;
- il est à noter que les résidences sociales FJT peuvent bénéficier d'aides spécifiques : les postes FONJEP et la prestation de services attribuée par les CAF.

Des aides individuelles ou collectives aux résidents :

- selon les règlements départementaux et en fonction des évaluations du besoin des personnes, les résidents peuvent bénéficier d'un accompagnement spécifique d'accès au logement, financé par le CG ou par l'État (mesures ASLL, mesures AVDL).