



**Etude sur l'aide à la gestion locative sociale  
dans les résidences sociales**

**\*\*\***

***Préconisations***

octobre 2009



## **Rappel des principales conclusions de l'étude**

### **1. Les résidences sociales**

Les résidences sociales ont été instaurées par les décrets du 23 décembre 1994, parallèlement à une modification de la réglementation sur les logements-foyers. Elles avaient pour objet d'offrir une nouvelle forme de logement temporaire à des publics diversifiés rencontrant des difficultés d'accès au logement ordinaire, soit par la création de structures *ex-nihilo*, soit par la transformation des foyers de jeunes travailleurs et des foyers de travailleurs migrants.

Avec 71 033 logements répertoriés fin 2008<sup>1</sup> pour 958 structures, les résidences sociales jouent désormais un rôle indispensable dans la chaîne de tous les dispositifs existants pour l'accueil des publics en difficulté, depuis les dispositifs d'hébergement (urgence, CHRS, CADA) jusqu'au logement social « ordinaire », comme cela a été rappelé dans la circulaire du 4 juillet 2006<sup>2</sup>. Quantitativement, puisque les résidences sociales représentent plus de 35% des places<sup>3</sup> proposées au sein du secteur de l'hébergement et du logement temporaire ; qualitativement, en proposant à des personnes en difficulté face au logement une solution temporaire assortie de modalités d'accompagnement dans leur parcours résidentiel.

### **2. L'AGLS**

Une circulaire du 31 août 2000 prenant en compte « *les contraintes de gestion fortes* » occasionnées par la présence de publics en difficulté dans les résidences sociales, il a été créé une aide spécifique à destination de celles-ci : **l'aide à la gestion locative sociale**. 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. Cela concerne en premier lieu des personnes en danger d'exclusion sociale et/ou professionnelle, sortant de structures d'hébergement provisoire, jeunes en difficulté, travailleurs immigrés vieillissants, etc.* ».

---

<sup>1</sup> Source : Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), novembre 2008.

<sup>2</sup> La circulaire du 4 juillet 2006 abroge et remplace la circulaire du 19 avril 1995 relative à la création des résidences sociales en intégrant les évolutions des contextes technique, politique et financier. Elle recommande notamment que les résidences sociales soient davantage utilisées comme outils privilégiés des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et prises en compte dans les programmes locaux de l'habitat (PLH). Elle précise, par ailleurs, un certain nombre d'attendus relatifs à l'élaboration et au contenu du projet social, aux financements à l'investissement, au fonctionnement et à la gestion, aux caractéristiques du bâti...

<sup>3</sup> Cour des Comptes, *Rapport public thématique sur les personnes sans domicile*, avril 2007. Selon ce rapport, le secteur de l'hébergement et du logement temporaire représentait plus de 200 000 places fin 2005.

Cette circulaire constitue ainsi un double fondement puisqu'elle définit 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* ». La gestion locative sociale y est définie comme permettant « *d'assurer sur le site l'accueil, la médiation, la liaison avec le comité de résidents..., de garantir l'accès des résidents à l'ensemble des services et dispositifs sociaux auxquels ils ont droit et de favoriser les relations des résidents avec les bailleurs publics ou privés* ».

### 3. La gestion locative sociale et l'AGLS

L'étude réalisée à la demande de l'Unafop, et qui a concerné 159 résidences et 15 299 logements, fait apparaître l'importance de la gestion locative sociale comme pratique professionnelle :

- la gestion locative sociale est devenue une partie intégrante du cœur de métier de gestionnaire de résidence sociale ; elle est une des conditions de mise en œuvre de la mission d'insertion par le logement ;
- malgré une professionnalisation croissante des personnels et un travail réalisé par les gestionnaires pour définir les missions relevant de la GLS, cette pratique reste encore peu comprise à l'extérieur, dans son contenu comme dans son impact.

En ce qui concerne les difficultés sociales que doivent accompagner les gestionnaires :

- les résidences sociales sont de plus en plus confrontées à l'accueil de populations en grandes difficultés d'insertion sociale, mission qui nécessite un accompagnement plus complexe et diversifié qu'il peut être décrit dans la circulaire du 31 août 2000 ;
- des problématiques très spécifiques sont concentrées dans les résidences sociales, qui exigent, pour répondre aux enjeux sociaux posés, des moyens – en personnel mais aussi en compétences professionnelles – se situant clairement au-delà de ce qui est aujourd'hui alloué au fonctionnement des résidences sociales : publics en situation de précarité, vieillissement, sur-occupation.

En ce qui concerne l'AGLS comme soutien à la mise en œuvre d'une mission d'insertion par le logement :

- l'AGLS a joué son rôle dans le développement des pratiques de GLS. Pour autant, depuis sa création, l'aide n'a jamais totalement suivi ni l'évolution numérique des résidences sociales ni l'évolution de leurs missions ;
- une aide non revalorisée depuis la circulaire de 2000, marquée par une relative incertitude, dont les fondements restent fragiles et qui a subi récemment des remises en cause : une ligne de crédit fongible, des conventions pluriannuelles rares, des refus d'attribution, qui ne sont pas fonction du projet social, mais des contraintes ou priorités financières...

- La consommation des crédits est très supérieure aux autorisations d'engagement<sup>4</sup>. Les montants de l'AGLS versés restent cependant très en deçà des attentes exprimées vis-à-vis de la GLS et des résidences sociales. Les montants actuels permettent de financer en moyenne 0,5 ETP / résidence, ce qui limite les champs d'intervention possibles. Remplir l'ensemble des missions de la GLS, en ayant la capacité de renforcer les moyens en cas de problématiques particulières, nécessiterait de doubler, voire tripler les moyens actuellement octroyés.

---

<sup>4</sup> En 2007, la consommation au titre de l'AGLS était de 9 326 203 €, soit un montant supérieur de 63% aux crédits ouverts

## **Présentation synthétique des préconisations**

Les préconisations s'organisent autour de deux axes.

<b>AXE I DES VOIES DE PROGRES EN MATIERE DE PRATIQUE PROFESSIONNELLE</b>	
<b>Objectifs stratégiques</b>	<b>Pistes d'action</b>
<b>1 – Renforcer localement l'inscription des résidences sociales dans la chaîne du logement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mieux inscrire les résidences sociales dans les PDALPD en instituant un temps de débat à partir des bilans (populations accueillies, parcours résidentiels ...) et perspectives des résidences sociales dans le département.</li> <li>- Promouvoir le modèle du « comité de pilotage de département »</li> <li>- Valoriser les formes possibles de partenariats locaux : participation à des espaces locaux de relogement, régularité du « comité de suivi » de résidence...</li> </ul>
<b>2 – Clarifier et diffuser le contenu de la pratique professionnelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Créer un référentiel métier dédié à la gestion locative sociale</li> <li>- Développer les moments d'échanges de pratiques entre personnels en charge de la GLS</li> <li>- Développer les formations sur les missions et les bonnes pratiques en matière de GLS (formation continue, diplôme « Responsable de résidence sociale »)</li> </ul>
<b>3 – Améliorer les outils de suivi et d'évaluation des résidences sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poser les fondements d'un système national d'information unifié</li> <li>- Elaborer un rapport unifié d'activité incluant la mesure des résultats.</li> </ul>

<b>AXE 2</b> <b>SECURISER DAVANTAGE LE SOUTIEN AU FONCTIONNEMENT</b>	
<b>1 – Sécuriser les fondements juridiques de l'AGLS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcer les fondements juridiques de l'AGLS (inscription dans la loi et décret).</li> <li>- Envisager une réécriture de la circulaire d'août 2000, afin de mieux prendre en compte l'évolution des missions et la précarisation des publics.</li> </ul>
<b>2 – Sécuriser les fondements budgétaires de l'AGLS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Re-basage budgétaire de l'AGLS</li> <li>- Evolution de la dotation. Prévoir un système d'évolution de la dotation budgétaire (loi de finances) en fonction de : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la revalorisation de la dotation par établissement</li> <li>▪ du nombre d'établissements transformés en résidences sociales</li> <li>▪ du nombre de nouvelles résidences sociales</li> <li>▪ de l'évolution des publics et des missions</li> </ul> </li> </ul>
<b>3 – Sécuriser dans la durée l'allocation de la dotation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promouvoir les conventions pluriannuelles pour l'attribution de l'AGLS</li> <li>- Notification des dotations en début d'année</li> <li>- Favoriser des espaces locaux de discussion (évaluation et allocation des moyens) sur l'AGLS entre gestionnaires et DDASS</li> </ul>

## **Préconisations détaillées**

### **AXE I – DES VOIES DE PROGRES EN MATIERE DE PRATIQUE PROFESSIONNELLE**

---

#### **1 – RENFORCER LOCALEMENT L'INSCRIPTION DES RESIDENCES SOCIALES DANS LA CHAINE DU LOGEMENT**

Constats : *Les résidences sociales remplissent une fonction d'accueil de populations très diversifiées, les établissements sont très différents selon leur histoire... Tout ceci explique en partie le sentiment de ne pas être toujours bien compris dans ses objectifs, missions, pratiques.*

*Localement, le temps très important consacré à l'orientation et au suivi des résidants limite encore parfois le travail nécessaire pour améliorer le taux de relogement. Ce travail passe en particulier par un renforcement des partenariats avec les acteurs du logement et du logement des défavorisés.*

*De manière générale, les résidences sociales sont plutôt mal prises en compte dans les PDALPD, et leurs rôle et positionnement dans les politiques locales du logement des personnes défavorisées sont insuffisamment affirmés – en particulier si l'on compare avec un produit logement comme la maison relais/pension de famille, bien mieux repéré et identifié dans ses fonctions.*

#### Pistes d'action :

- Mieux inscrire les résidences sociales dans les PDALPD en instituant un temps de débat à partir des bilans (populations accueillies, parcours résidentiels ...) et perspectives des résidences sociales dans le département
- Promouvoir le modèle du « comité de pilotage de département » (type Bouches-du-Rhône...)
- Insister sur toutes les formes possibles de partenariat : avec les organismes HLM et/ou CCAS, la participation à des espaces locaux de relogement, faire en sorte que le « comité de pilotage » de résidence se réunisse régulièrement...

#### **2 - CLARIFIER ET DIFFUSER LE CONTENU DE LA PRATIQUE PROFESSIONNELLE POUR MIEUX VALORISER LE ROLE DES RESIDENCES SOCIALES**

#### Constats :

*Aux niveaux local et national, l'Etat, financeur de l'AGLS, semble encore avoir du mal à percevoir clairement ce qu'est la GLS et ce qui est vraiment fait dans les résidences sociales.*



*Localement, il semble également que la GLS soit souvent confondue avec l'accompagnement social réalisé par des travailleurs sociaux ; l'AGLS est aussi parfois présentée comme un soutien au fonctionnement des résidences sociales, justifiant le refus ou le retrait de financements complémentaires en matière d'accompagnement social.*

Pistes d'action :

- Créer un référentiel métier dédié à la gestion locative sociale, décrivant les gestes professionnels pour chacune des missions et intégrant des modèles de « bonnes pratiques »
- Développer les moments d'échange de pratique entre personnels en charge de la GLS (formation, séminaire, groupe de travail...), pour répondre à une demande émanant du terrain
- Développer les formations sur les missions et les bonnes pratiques en matière de GLS (formation continue, diplôme « Responsable de résidence sociale »)

### **3 - AMELIORER LES OUTILS DE SUIVI ET D'EVALUATION DES RESIDENCES SOCIALES**

Constats :

*Hétérogénéité des documents, quasi-impossibilité d'une exploitation d'ensemble pour apprécier l'impact global de cette forme de logement... Il manque actuellement des outils de suivi permettant une meilleure connaissance des résidences sociales et de leurs fonctions, aussi bien au niveau national que local. Par ailleurs, nombre de gestionnaires se disent insatisfaits de leurs bilans (notamment AGLS), avec le sentiment qu'ils rendent mal compte des réalisations comme de l'impact de l'action menée.*

Pistes d'action :

- Poser les fondements d'un système d'information unifié sur les résidences sociales – et éventuellement d'autres formes de logement accompagné
- Travailler à produire un rapport unifié d'activité (intégrant notamment une partie de bilan qualitatif sur la GLS)

## **AXE II – SECURISER DAVANTAGE LE SOUTIEN AU FONCTIONNEMENT DES RESIDENCES SOCIALES**

---

### **1 – SECURISER LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'AGLS POUR AFFIRMER SA FONCTION**

Constats : *Le régime juridique de la circulaire qui régit l'AGLS est moins sécurisant pour les gestionnaires, puisqu'il est moins engageant pour l'Etat – contrairement au régime dont bénéficient les maisons – relais, qui sont pourtant une déclinaison particulière de résidence sociale.*

*La circulaire de 2000 ne prend qu'imparfaitement en compte l'évolution des missions des gestionnaires, en particulier sous l'effet de la diversification des établissements, de la précarisation des ménages accueillis, du nouvel environnement juridique (loi DALO) et de l'enjeu de la fluidité des parcours résidentiels. Par exemple, la fonction de veille et de suivi, hors travail social, prend beaucoup plus de temps qu'initialement prévu ; dans la circulaire, l'aide au relogement est présentée comme une simple aide à remplir des dossiers de demande de logement, alors qu'elle va très au-delà pour avoir quelque efficacité et exige un travail important de réseau et de partenariat, comme de soutien aux personnes.*

Pistes d'action :

- **Renforcer les fondements juridiques de l'AGLS**, par voie de loi ou décret. Non pas pour lui donner un caractère systématique – le lien entre projet social et aide est à conserver (voir plus loin) - mais pour reconnaître la spécificité et la complexité de la mission d'insertion par le logement.
- **Envisager une réécriture de la circulaire d'août 2000**, afin de mieux prendre en compte les évolutions, en matière notamment de complexification et diversification des missions, et la précarisation des publics.

## **2 – SECURISER LES FONDEMENTS BUDGETAIRES DE L'AGLS**

Constats :

*Les résidences sociales sont aujourd'hui une offre indispensable en complément des autres dispositifs comme les maisons relais ou les logements dans le diffus. Il est nécessaire dans certains bassins d'habitat de développer une offre de résidences sociales pour des publics très diversifiés (personnes en situation de vulnérabilité, jeunes, travailleurs précaires, etc.). Par ailleurs, la fluidité des parcours résidentiels reste un objectif auquel les résidences sociales peuvent contribuer. La sécurisation de la dotation de l'AGLS est de nature à renforcer l'engagement de propriétaire et de gestionnaire à produire une offre nouvelle.*

*Par ailleurs, de nombreux établissements (ex FTM ou ex FJT) ne sont pas encore passés sous statut de résidences sociales indépendamment du plan de traitement des FTM. La sécurisation de l'AGLS est une mesure incitative pour la transformation de ces établissements.*

*Il a été noté à plusieurs reprises l'écart entre les montants inscrits en loi de finances et les consommations réelles au titre de l'AGLS. Il est donc essentiel aujourd'hui de re-baser l'AGLS.*

*Si l'on veut pouvoir sécuriser les moyens alloués, il est nécessaire d'instituer des modalités d'évolution de la dotation budgétaire en fonction d'un certain nombre de critères :*

1. *Les montants d'AGLS par résidence en fonction de la taille n'ont pas été revus depuis la circulaire de 2000. Il est important de revaloriser significativement le montant de la dotation selon la taille des établissements en prévoyant une tranche nouvelle pour les établissements de grande taille*
2. *L'évolution du nombre d'établissements transformés en résidences sociales*

3. *L'évolution du nombre de nouvelles résidences sociales*

4. *L'évolution des publics et des missions :*

*L'accueil de publics fortement précarisés et ses conséquences sur le fonctionnement des établissements, l'inscription des établissements dans la DALO, la prise en compte des parcours résidentiels des résidents signifient un renforcement des missions de gestion locative sociale pour participer et développer des réseaux locaux, pour assurer le suivi des personnes.*

*Le vieillissement des anciens travailleurs migrants est un des enjeux essentiels des FTM convertis en résidences sociales pour les années à venir. Il s'agit là de procurer un cadre et des conditions de vie décentes à des personnes isolées et précaires, à l'autonomie physique pas toujours assurée. Cela représente, pour les gestionnaires, le développement de compétences nouvelles allant de la capacité à mettre en place les conditions d'un maintien à domicile à l'accompagnement en fin de vie, en passant par la mobilisation d'un réseau de partenaires spécialisés.*

*La sur-occupation – même si le phénomène concerne surtout des FTM sans statut de résidence sociale – reste un enjeu difficile à surmonter pour les gestionnaires, qui nécessite des moyens importants pour assurer une régulation de la vie collective et des relations entre résidents.*

#### Pistes d'action :

- Re-basage budgétaire de l'AGLS

- Evolution de la dotation. Prévoir un système d'évolution de la dotation budgétaire (loi de finances) en fonction de :

- la revalorisation de la dotation par établissement
- du nombre d'établissements transformés en résidences sociales
- du nombre de nouvelles résidences sociales
- de l'évolution des publics et des missions.

### **3 – SECURISER DANS LA DUREE L'ALLOCATION DE LA DOTATION**

#### Constats :

*Les pratiques d'attribution de l'aide ne suivent que dans une certaine mesure les recommandations des textes. L'AGLS fait rarement l'objet de conventions pluriannuelles, contrairement aux recommandations de la circulaire AGLS de 2000 confirmées par la circulaire résidences sociales de juin 2006, rendant plus difficile un engagement sur le moyen terme de moyens affectés à la gestion locative sociale, à la qualification des personnels...*

*Par ailleurs, les notifications tardives rendent difficile l'engagement des actions dans le cours de l'année et introduisent des risques certains pour les gestionnaires concernés.*

*Enfin, le lien affirmé par la circulaire d'août 2000 entre le projet social, les problématiques des publics et l'aide à la gestion locative sociale est beaucoup moins assuré dans la pratique (il est souvent très difficile de savoir pourquoi une résidence sociale bénéficie de l'AGLS et pas une autre, très proche). Cette incertitude et ces ambiguïtés s'accompagnent pourtant d'une très forte exigence – légitime – des représentants de l'Etat envers les gestionnaires, en termes d'ambition du projet social, de moyens mis en œuvre, de résultats (relogements), de capacité à rendre compte de l'impact de son action (évaluation). Le fait d'instituer des espaces de discussion (évaluation et allocation de ressources) est de nature à renforcer une dynamique de collaboration à l'échelon d'un département.*

Pistes d'action :

- Promouvoir les conventions pluriannuelles pour l'attribution de l'AGLS
- Notification des dotations en début d'année
- Favoriser des espaces locaux de discussion (évaluation et allocation des moyens) sur l'AGLS entre gestionnaires et DDASS.