



N° 1432

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE  
LOI *de finances pour 2014*,

TOME I

**ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE**

**PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET  
INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES**

PAR MME DOMINIQUE ORLIAC,

Députée.

---



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 177 POUR 2014</b> .....	7
<b>A. UN EFFORT LOUABLE DE REMISE À NIVEAU DES CRÉDITS GLOBAUX ALLOUÉS AU PROGRAMME</b> .....	7
1. Une longue tradition d’insincérité budgétaire.....	7
2. Un exercice 2013 encore marqué par une insuffisance des crédits initiaux et par des retards dans la délégation des crédits.....	8
3. Une forte augmentation des crédits prévus pour 2014 .....	9
<b>B. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR L’HÉBERGEMENT D’URGENCE ET LE LOGEMENT ADAPTÉ</b> .....	9
1. Une remise à niveau salubre des crédits de l’action 12 « Hébergement et logement adapté » .....	9
a. Les crédits pour la veille sociale en deçà des dépenses constatées en 2012 .....	10
b. Les structures d’hébergement d’urgence : des dépenses en forte croissance pour répondre à l’urgence sociale.....	11
c. Une hausse volontariste des crédits finançant les dispositifs « passerelles » vers le logement.....	12
2. Une contrainte budgétaire accentuée pour les autres actions du programme 177 ..	14
a. L’action 11 « Prévention de l’exclusion » .....	14
b. L’action 14 « Conduite et animation des politiques de l’hébergement et l’inclusion sociale » .....	14

<b>II. LES CENTRES D'HÉBERGEMENT ET DE RÉINSERTION SOCIALE</b> .....	17
<b>A. UN STATUT JURIDIQUE ET FINANCIER PROTECTEUR POUR LES OPÉRATEURS ET LES USAGERS QUI S'AVÈRE PERFORMANT</b> .....	17
1. Le statut juridique des CHRS .....	17
a. Un statut hérité de l'histoire de la prise en charge de l'aide sociale par l'État .....	17
b. Un statut juridique protecteur pour les usagers .....	18
2. Un mode de financement devant assurer la sécurisation financière de l'action des CHRS .....	19
a. Un financement spécifique au sein des structures participant au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans-abri ou mal logées ...	19
b. Une sécurisation des financements encore relative .....	22
3. Un modèle qui a fait la preuve de son efficacité.....	24
<b>B. UN PARC MODERNISÉ ET MIEUX RÉGULÉ, MAIS DES PLACES TOUJOURS INSUFFISANTES</b> .....	25
1. Des places modernisées et mieux régulées .....	25
a. La rénovation des places en CHRS.....	25
b. Des places mieux régulées .....	26
2. Un nombre de places en CHRS insuffisant à faire face aux besoins .....	28
a. Un parc figé.....	28
b. Un parc insuffisant et saturé.....	29
<b>C. LE DÉFI D'UNE MEILLEURE RÉPONSE AUX BESOINS DES USAGERS</b> .....	30
1. La nécessité de mieux connaître les publics et les parcours des personnes accueillies .....	30
a. Une diversification manifeste des publics.....	30
b. Une connaissance encore insuffisante des publics à la rue .....	31
2. Une adaptation permanente nécessaire .....	32
a. Du parc de CHRS .....	32
b. De l'accompagnement social .....	33
c. Des statuts des structures d'hébergement.....	33
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION : EXAMEN DES CRÉDITS</b> .....	35
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE</b> .....	37

## INTRODUCTION

Le programme 177 « Prévention de l'exclusion » est caractérisé depuis de très nombreuses années par une forte insincérité budgétaire en loi de finances initiale. En 2013, un effort de remise à niveau des crédits initiaux a été entamé, mais il est resté partiel.

Le projet de loi de finances pour 2014 fixe les crédits de ce programme à 1,31 milliard d'euros (+ 7,35 %), ce qui semble un niveau réaliste compte tenu des dépenses constatées en 2012. Pour 2014, le périmètre du programme est modifié, puisque l'action « Rapatriés » est transférée à la mission « Anciens combattants ». Ce changement est justifié sur le fond, mais on ne peut que déplorer l'instabilité chronique de l'architecture du programme 177, qui voit son périmètre modifié presque tous les ans, ce qui rend malaisé les comparaisons. En neutralisant le changement de périmètre, les crédits du programme progressent de 9 % par rapport à la loi de finances pour 2013 (+ 108 millions d'euros), ce qui constitue un effort notable dans le cadre des restrictions budgétaires actuelles.

Le programme 177 apparaît de plus en plus centré sur son action 12 « Hébergement et logement adapté » qui représente désormais près de 95% des crédits totaux. Cette action bénéficie de crédits supplémentaires pour couvrir les dépenses nouvelles découlant du Plan de lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale arrêté en janvier 2013 : création de places d'hébergement d'urgence, de logements en pensions de famille ou gérés en intermédiation locative et revalorisation des aides versées aux résidences sociales. Au total, 112,7 millions d'euros de charges nouvelles au titre de ce plan ont été engagées en 2013. Elles seront reconduites en 2014.

Au sein de cette action, les centres d'hébergement d'urgence et de réinsertion sociale (CHRS), auxquels s'intéresse plus précisément la seconde partie du présent rapport, apparaissent dans une situation paradoxale. S'ils restent les premiers hébergeurs en nombre de places (plus de 39 000 places), leur part régresse au profit des centres d'hébergement d'urgence et des hôtels en raison du poids croissant des personnes à la rue qu'il convient de mettre immédiatement à l'abri. Actuellement, les CHRS apparaissent fragilisés par la stagnation du nombre de places d'insertion financées par l'État, ce qui asphyxie les structures existantes et empêche d'autant le désengorgement des centres d'urgence. Cette fragilisation est accentuée par la diminution continue des dotations globales de fonctionnement allouées aux CHRS, sur la base d'une convergence tarifaire tirant l'ensemble des structures vers le bas, sans prendre en compte le service rendu et les performances sociales des centres.

Pourtant, les CHRS sont plus performants en termes d'insertion en raison de leurs statuts qui accordent des droits aux usagers, notamment le droit à un accompagnement social individualisé qui fait souvent défaut dans les structures relevant de l'urgence. C'est le modèle du CHRS qui doit servir de base à l'émergence d'un statut unique des centres d'hébergement, que la plupart des opérateurs appellent de leurs vœux, afin de dépasser la traditionnelle distinction entre l'urgence et l'insertion et faire bénéficier tous les usagers d'un accompagnement social dès leur prise en charge. Néanmoins, le modèle du CHRS doit évoluer pour mieux s'adapter à la diversification du public sans-abri : poids croissant des familles, des femmes seules, des jeunes et des personnes de nationalité étrangère.

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances fixe au 10 octobre la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, **87 %** des réponses étaient parvenues.

## I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 177 POUR 2014

Les crédits du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », qui sont en constante augmentation depuis plusieurs exercices, sont prévus à 1,31 milliard d'euros en 2014, soit l'équivalent de 16 % des crédits de la mission « Égalité des territoires, logement et ville ».

### A. UN EFFORT LOUABLE DE REMISE À NIVEAU DES CRÉDITS GLOBAUX ALLOUÉS AU PROGRAMME

Dans une situation budgétaire contrainte, le programme 177 voit ses crédits progresser dans le projet de loi de finances pour 2014 à 1,31 milliard d'euros (+7,35 %). En neutralisant les changements de périmètre du programme, la hausse des crédits pas rapport à 2013 atteint près de 9 %. Pour la première fois depuis au moins dix ans, les crédits prévus excèdent le montant des dépenses effectivement constatées lors du dernier exercice connu, l'année 2012, ce qui constitue une rupture avec l'insincérité budgétaire qui a longtemps marqué ce programme. Toutefois, compte tenu des nouvelles charges annoncées par le Gouvernement, notamment celles découlant du Plan quinquennal de lutte contre la pauvreté de janvier 2013, le niveau prévisionnel des crédits pourrait demeurer légèrement insuffisant.

#### 1. Une longue tradition d'insincérité budgétaire

Le programme 177 subit depuis de nombreuses années une insuffisance des dotations en loi de finance initiale.

#### CRÉDITS DE PAIEMENT INITIAUX ET CRÉDITS EXÉCUTÉS DU PROGRAMME 177 (2007-2012)

(En millions d'euros)

Programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » Crédits de paiement	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Loi de finances initiale	1 045,41	994,55	1 118,78	1 101,74	1 204,17	1 206,25
Exécution*	1 195,22	1 241,51	1 295,23	1 285,15	1 260,80	1 300,70
Taux d'exécution (%)	114,33	124,83	115,77	116,65	104,70	107,83

(\*) Hors dépenses de « primes de Noël » pour les personnes aux minima sociaux

Source : rapports de performance

Face à cette insuffisance des crédits initiaux, les crédits du programme sont systématiquement abondés en cours et en fin d'exercice pour faire face, dans l'urgence, aux dépenses contraintes d'hébergement d'urgence et d'aide sociale. Dénoncée par tous les opérateurs du secteur ainsi que par de nombreux rapports<sup>(1)</sup>, cette pratique a plusieurs effets pervers.

L'insuffisance des crédits en loi de finances initiale ne permet pas d'avoir une visibilité budgétaire sur l'intégralité des crédits qui seront effectivement alloués pendant l'exercice. Ce manque de visibilité affecte les opérateurs du secteur qui, faute d'assurance sur leurs financements, ne peuvent pas s'engager sur des actions à long terme. Il affecte également les services déconcentrés de l'État qui subissent des délégations de crédits fractionnées ou tardives et qui, par crainte de ne pas pouvoir faire face aux dépenses urgentes en période hivernale, retardent l'engagement effectif des crédits. Ainsi, les associations ont connaissance des crédits qui leur sont accordés, au mieux, à la fin du premier semestre, voire à l'automne, ce qui n'est pas satisfaisant.

Les dispositifs d'insertion de moyen et long terme pâtissent le plus de cette insuffisance de crédits initiaux, car faute de sécurisation des financements, c'est l'urgence, c'est-à-dire la mise à l'abri immédiate, qui continue de primer (centres d'hébergement d'urgence et nuitées d'hôtels).

## **2. Un exercice 2013 encore marqué par une insuffisance des crédits initiaux et par des retards dans la délégation des crédits**

Bien qu'en augmentation sensible (+ 4 % à périmètre constant), les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2013 (1 223,4 millions d'euros) sont très en deçà des dépenses effectivement constatées en 2012 (1 300,7 millions d'euros). Certaines dépenses ont été sorties du programme 177 à compter de 2013 et les crédits consommés en 2012 doivent être retraités pour intégrer ces changements de périmètre. Après retraitement, les charges enregistrées en 2012 s'élèvent à 1 270,2 millions d'euros dans le périmètre du programme de la loi de finances pour 2013. Sur la base de ce résultat, on peut craindre un manque initial de crédits d'environ 50 millions d'euros.

Des mesures nouvelles décidées par le Gouvernement au début de l'exercice 2013 ont accentué le manque de crédits. Le Plan quinquennal de lutte contre la pauvreté présenté par le Premier ministre le 21 janvier 2013 comporte un ensemble de dispositions influant directement sur le coût du programme 177 : création et pérennisation de places d'hébergement d'urgence et de places en logement adapté (pensions de famille, intermédiation locative), appels à projet innovants, revalorisation de l'aide à la gestion locative sociale versée aux résidences sociales, renforcement des moyens des services intégrés d'accueil et d'orientation... La direction générale de la cohésion sociale évalue

---

(1) Voir notamment le rapport au Premier ministre sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement d'Etienne pinte en septembre 2008, le rapport d'évaluation de la politique d'hébergement par la Cour des comptes en décembre 2011 et le rapport du Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale n°4221 de janvier 2012.

à 112,7 millions d'euros le coût du Plan de lutte contre la pauvreté au titre de 2013. Financées pendant le premier semestre 2013 dans le cadre de l'enveloppe initiale des crédits du programme, ces mesures nouvelles ont fait l'objet d'un premier abondement budgétaire par décret d'avance à hauteur de 107 millions d'euros en septembre 2013. Les crédits du programme pourraient être à nouveau abondés en fin d'exercice budgétaire pour couvrir les besoins constatés.

La circulaire budgétaire relative aux crédits du programme 177 pour 2013 accompagnée de la répartition des enveloppes régionales n'a pas été publiée avant le début du mois de mai. Avant cette date, les services préfectoraux n'ont donc pas pu engager les discussions avec les opérateurs du secteur. Les structures bénéficiant d'une dotation globale de fonctionnement (les centres d'hébergement et de réinsertion sociale) pâtissent peu de ces retards car elles perçoivent une avance par douzième, même si la connaissance tardive du niveau de cette dotation nuit à la visibilité budgétaire. En revanche, les structures financées par une subvention ne perçoivent rien tant que la convention annuelle n'est pas signée et sont très affectées par les retards en amont.

### **3. Une forte augmentation des crédits prévus pour 2014**

Les crédits prévus en projet de loi de finances pour 2014 atteignent 1 313,27 millions d'euros (contre 1 223,39 millions en loi de finances pour 2013). Cette hausse est d'autant plus importante qu'à compter de 2014 le programme 177 ne finance plus l'action 15 « Rapatriés », qui est transférée à la mission « Anciens combattants ». À périmètre constant (hors crédits au titre des rapatriés), les crédits progressent de 108,3 millions d'euros (+ 9 %), ce qui constitue une hausse notable dans la situation actuelle des finances publiques.

Toutefois, les dépenses engagées en 2013 au titre du Plan de lutte contre la pauvreté sont reconductibles en 2014. Or, la hausse des crédits envisagée pour 2014 (108,3 millions d'euros) ne couvre pas totalement le coût des mesures nouvelles engagées en 2013 (112,7 millions d'euros). Dans ces conditions, il est à craindre que les sommes allouées globalement au programme 177 en 2014 soient légèrement insuffisantes, surtout si un nouvel abondement de crédits devait intervenir sur 2013 pour pouvoir terminer l'exercice.

## **B. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET LE LOGEMENT ADAPTÉ**

### **1. Une remise à niveau salutaire des crédits de l'action 12 « Hébergement et logement adapté »**

L'action « Hébergement et logement adapté » concentre l'essentiel des crédits du programme 177 (soit 94,6 % des crédits totaux). Les crédits alloués à cette action sont en forte progression (+ 111,05 millions d'euros, + 9,8 %). Cette augmentation découle des mesures nouvelles du Plan de lutte contre la pauvreté

prises en place en 2013 et qui sont reconduites en 2014. Estimées par la direction générale de la cohésion sociale à 112,7 millions d’euros pour le programme 177, ces mesures concernent essentiellement l’action 12 à hauteur de 55 millions pour l’hébergement d’urgence, 49,3 millions pour le logement adapté et l’intermédiation locative et 5,2 millions d’euros au titre de la veille sociale. Ainsi, pour la première fois, le projet de loi de finances 2014 prévoit des crédits d’un montant supérieur aux dépenses effectives du dernier exercice connu.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L’ACTION « HÉBERGEMENT ET LOGEMENT ADAPTÉ »  
(2011-2014)**

*(En millions d’euros)*

Crédits de paiement	LFI 2011	Exécuté 2011	LFI 2012	Exécuté 2012	LFI 2013	PLF 2014
<b>Action 12 « Hébergement et logement adapté »</b>	1 087,15	1 124,85	1 095,67	1 169,89	1 131,26	1 242,31

*Source : rapports et projets de performance*

**a. Les crédits pour la veille sociale en deçà des dépenses constatées en 2012**

La veille sociale comprend, d’une part, les services de proximité assurant le premier échelon de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées. Elle inclut, d’autre part, les services intégrés d’accueil et d’orientation, plateforme centralisée à destination des opérateurs du secteur pour mieux accueillir, orienter et prendre en charge les personnes concernées.

Les services de proximité sont multiformes : services d’accueil et d’orientation, équipes mobiles et Samu sociaux assurant les maraudes, accueils de jours et équipes assurant le service téléphonique gratuit « 115 ». Ils constituent le principal moyen d’accès aux dispositifs d’accueil, d’hébergement et d’insertion des personnes à la rue. Compte tenu de leur rôle primordial pour l’accueil des publics en difficultés, les crédits de ces services doivent être au minimum maintenus au niveau constaté en 2012, soit 74 millions d’euros.

Les services intégrés d’accueil et d’orientation, qui ont été créés en 2010, sont en cours de développement. Ainsi, leur coût est progressivement passé de 5,4 millions d’euros en 2010 à 12,37 millions en 2011, puis à 17,29 millions d’euros en 2012.

Au total, 88,7 millions d’euros sont prévus pour l’ensemble de ces dispositifs en 2014, en progression de 2,8 millions d’euros par rapport à la loi de finances pour 2013. Ces crédits sont toutefois en deçà des sommes effectivement utilisées en 2012 (91,3 millions d’euros). Cette évolution pose question alors que le projet annuel de performance pour 2014 prévoit de renforcer l’ensemble de ces dispositifs dans le cadre du Plan de lutte contre la pauvreté et il est à craindre que la veille sociale soit insuffisamment dotée pour faire face aux besoins.

***b. Les structures d'hébergement d'urgence : des dépenses en forte croissance pour répondre à l'urgence sociale***

Les crédits prévus pour les structures d'hébergement sont en forte progression en raison du Plan de lutte contre la pauvreté qui a prévu la création ou la pérennisation, dès 2013, de 5 000 places d'hébergement d'urgence afin d'éviter les remises à la rue à la sortie de l'hiver. Au total, 944,9 millions d'euros sont prévus en 2014 pour le financement des centres d'hébergement.

- i. Une croissance modérée des crédits finançant les centres d'hébergement et de réinsertion sociale

Les crédits prévus pour financer les dotations globales de fonctionnement versées aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) constituent le principal poste de dépense du programme 177 (47,5 % des crédits totaux). Ils atteignent 623 millions d'euros en 2014, soit une augmentation de 2,1% par rapport à la loi de finances pour 2013 (610 millions d'euros). Les crédits doivent financer les places ouvertes à la fin de l'exercice 2012 (39 142) ainsi que les places d'urgence qui doivent passer sous statut CHRS en 2013, dont le nombre est évalué à 1 400 par la direction générale de la cohésion sociale. Pour mémoire, le coût des dotations globales de fonctionnement versées aux CHRS était de 612,9 millions d'euros en 2012. Les CHRS offrent principalement des places d'insertion et de stabilisation pour un financement prévisionnel de 549,2 millions d'euros, mais ils proposent également des places d'urgence (dont le coût est évalué à 56,2 millions d'euros). Ces structures font l'objet de plus amples développements dans la seconde partie du présent rapport.

- ii. Une forte progression des crédits alloués aux centres d'hébergement d'urgence

Les crédits prévus au titre des centres d'hébergement d'urgence (hors places d'urgence gérées au sein des CHRS) sont évalués à 321,9 millions d'euros (contre 275 millions d'euros en loi de finances pour 2013, + 17 %). Ces crédits subventionnent les centres d'hébergement d'urgence *stricto sensu* (structures collectives fonctionnant essentiellement la nuit pour des séjours de courte durée), mais également des places de stabilisation (ouvertes jour et nuit, pour des durées plus longues avec de l'accompagnement social) et des nuitées d'hôtels (essentiellement en zones tendues à destination des familles). La crise économique, les tensions sur le marché locatif et le poids croissant de la demande d'asile obligent le Gouvernement à renforcer les capacités d'accueil des hébergements d'urgence, même si l'objectif reste l'insertion et la sortie vers le logement. C'est pourquoi, 3 600 places supplémentaires (création ou pérennisation) doivent être créées courant 2013 et maintenues en 2014.

S'il est tout à fait souhaitable que des places soient ouvertes puisqu'il est manifeste que les capacités actuelles sont insuffisantes, on peut s'interroger sur le choix d'augmenter massivement les places relevant de la pure urgence, notamment les nuitées hôtelières, alors qu'il n'est pas prévu d'accroître le nombre de places d'insertion gérées par les centres d'hébergement et de réinsertion sociale. C'est pourtant ce type de places qui est le mieux à même de répondre à l'objectif gouvernemental d'insertion par le logement, même si leur coût est nécessairement plus élevé en raison de la qualité du service rendu.

### ***c. Une hausse volontariste des crédits finançant les dispositifs « passerelles » vers le logement***

- Les sommes prévues au titre de l'*intermédiation locative* sont en forte hausse à 70,1 millions d'euros (37,4 millions d'euros en 2013). L'intermédiation locative permet à des personnes qui ne pourraient pas assumer un loyer au prix du marché de bénéficier d'un « tarif social », via des associations ou des organismes de logement social qui prennent à bail des logements afin de les « sous-louer » à un prix inférieur à celui de marché. Pour équilibrer le financement du dispositif, l'État a mis en place le programme « Solibail », qui prend en charge les frais de prospection immobilière, les charges de gestion locative, l'accompagnement social des occupants et le différentiel de loyer. La forte augmentation des crédits est justifiée par la volonté gouvernementale de subventionner au minimum 6 500 nouveaux logements gérés en intermédiation locative. Cette volonté est à saluer, car l'intermédiation locative est une alternative à l'hébergement particulièrement appropriée aux familles, trop souvent installées dans des hôtels faute de mieux. Les objectifs semblent toutefois difficiles à atteindre dans la mesure, où il faudrait, en une seule année, doubler le nombre de logements gérés dans le cadre de « Solibail ». En effet, au 31 décembre 2012, un peu moins de 6 000 logements relevaient de ce dispositif (pour un coût annuel de 28,4 millions d'euros) et il a fallu quatre années pour parvenir à ce résultat.

- Les crédits alloués au financement des *pensions de famille* sont également en hausse à 80,4 millions d'euros (74,6 millions d'euros en 2013). Ces structures de petite taille permettent à des personnes trop désocialisées pour pouvoir accéder à un logement de droit commun de disposer à la fois d'un logement privatif et d'espaces collectifs, sans limitation de durée. Contrairement aux centres d'hébergement, qui sont financés pratiquement exclusivement par des crédits d'État, les pensions de famille ne sont subventionnées que marginalement par le programme 177. En effet, il s'agit ici de financer l'emploi d'un ou deux « hôtes », chargés d'assurer une présence et d'accompagner socialement les locataires, pour un montant plafonné à 16 euros par jour et par place. Il est prévu de créer 1 000 logements supplémentaires en pensions de famille dans le cadre du Plan de lutte contre la pauvreté. Les crédits devraient suffire dans la mesure où depuis plusieurs années, ce poste est nettement sous-consommé (61,5 millions d'euros en 2012 pour environ 11 500 places). Il serait souhaitable de profiter de cette marge de manœuvre pour actualiser le plafond de 16 euros et surtout pour en faire un minimum garanti. Les opérateurs du secteur estiment en effet qu'en

dessous de ce niveau, la sécurité financière des pensions de famille n'est pas assurée.

- *L'aide « ALTI »*, destinée aux organismes qui logent à titre temporaire des personnes défavorisées, est ajustée au niveau des dépenses constatées en 2012 à 39,21 millions d'euros.

- *L'aide à la gestion locative sociale (AGLS)*, dont l'objet est le financement partiel du projet social des résidences sociales, est en hausse sensible à 15 millions d'euros (contre 11 millions d'euros dans la loi de finances pour 2013). Il s'agit en partie d'un rebasage au niveau des besoins constatés, car ce poste s'avère fortement sous-doté depuis plusieurs exercices. Ainsi en 2012, les dépenses au titre de cette aide ont atteint 12,44 millions d'euros, pour un budget prévisionnel de 11 millions d'euros. La hausse des crédits est également en ligne avec le Plan de lutte contre la pauvreté qui prévoit une revalorisation de cette aide. Il est en effet indispensable de revaloriser le barème de cette aide, qui est resté inchangé depuis la création du dispositif en 2000. L'augmentation des crédits devrait également permettre à plus de résidences sociales de pouvoir bénéficier de l'AGLS. En effet, les gestionnaires de résidences sociales déploieraient depuis plusieurs années que de nombreuses résidences, qui auraient pu prétendre à cette aide, n'en bénéficieraient pas dans les faits, les services déconcentrés ayant des enveloppes trop limitatives.

- Contrairement aux autres dispositifs « passerelles » vers le logement, *l'accompagnement vers et dans le logement* voit ses crédits fortement réduits dans le projet de loi de finances pour 2014 (à 4 millions d'euros), alors que les dépenses enregistrées à ce titre en 2012 atteignaient 15,58 millions d'euros. Il est en effet attendu un transfert de charges de ce dispositif vers le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement. Instauré en juillet 2011, ce fonds est abondé par le produit des astreintes supportées par l'État dans le cadre du droit au logement opposable. Initialement réservé aux personnes prioritaires au titre du droit au logement opposable, ce fonds a été élargi, dans la loi de finances pour 2013, à toutes les personnes éprouvant des difficultés à accéder à un logement. Sa gestion financière est assurée par la caisse de garantie du logement locatif social. L'objectif du fonds, la facilitation de l'accès au logement ou le relogement de personnes qui ont besoin d'un accompagnement ciblé en raison de difficultés financières ou sociales, ne diffère pas de celui des crédits d'accompagnement dans et vers le logement gérés par le programme 177. On peut donc s'interroger sur le maintien d'une dotation de 4 millions d'euros sur le programme 177, qui conduit à mettre en place un double circuit de financement, assez peu lisible, pour des dépenses de même nature.

## **2. Une contrainte budgétaire accentuée pour les autres actions du programme 177**

Deux actions ont été sorties du périmètre du programme 177 sur une période récente : l'aide alimentaire en loi de finances pour 2013 et les actions envers les rapatriés dans le projet de loi de finances pour 2014. Les deux actions restantes, « Prévention de l'exclusion » et « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » représentent moins de 6 % des crédits totaux alloués au programme.

### ***a. L'action 11 « Prévention de l'exclusion »***

Cette action finance, d'une part, l'aide sociale aux personnes âgées et handicapées, et, d'autre part, des actions en faveur des gens du voyage.

- *L'aide sociale aux personnes âgées et handicapées* constitue une dépense obligatoire d'aide sociale. Il s'agit pour l'essentiel de la prise en charge par l'État de frais de séjour en établissement d'hébergement de personnes âgées ou handicapées sans domicile, pour un coût prévisionnel de 37,1 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2014. Sont également financées des allocations pour personnes âgées et handicapées pour une charge prévue de 2,9 millions d'euros en 2014.

Il convient de rappeler que l'État a des dettes antérieures à 2010 pour ces dispositifs, pour un montant estimé à 13,9 millions d'euros au 31 décembre 2012 <sup>(1)</sup>. Le Gouvernement prévoit d'apurer une partie de ces dettes en 2014, sans fixer le montant qu'il entend régulariser, ni préciser le calendrier pour les versements restants à payer. Compte tenu de ces incertitudes, il n'est pas aisé d'estimer si le montant des crédits envisagés permettra de couvrir les besoins.

- Les crédits pour financer les *actions en faveur des gens du voyage* s'établissent à 15,1 millions d'euros pour 2014. Ils couvrent pour l'essentiel la participation au financement de la gestion des aires d'accueil, à parité avec la branche famille de la sécurité sociale. Plus marginalement, des associations de lutte contre l'exclusion à destination des gens du voyage sont également financées sur cette action. La participation aux aires d'accueil doit être réformée en 2014 pour moduler l'aide en fonction du taux d'occupation effectif. Compte tenu de cette réforme, il n'est pas possible de se prononcer sur l'évaluation des dépenses pour l'exercice 2014.

### ***b. L'action 14 « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et l'inclusion sociale »***

Sont financés sur cette action, divers acteurs intervenant dans la lutte contre l'exclusion pour un montant prévisionnel de 15,88 millions d'euros en 2014.

---

(1) Source : note de la direction générale de la cohésion sociale à la Cour des comptes

- Le *soutien financier aux associations « têtes de réseaux »* participant au pilotage et à l'animation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion des personnes sans-abri ou mal logées est évalué à 6,5 millions d'euros pour 2014. À ce titre, doivent être financées une cinquantaine d'associations, ce qui constitue un recul de l'engagement de l'État en faveur des « têtes de réseau ». À titre de comparaison, en 2012, 61 associations avaient été subventionnées, pour un montant total de 7 millions d'euros. Les fédérations locales des centres sociaux sont également financées pour un montant prévisionnel de 0,4 million d'euros.

- Les crédits alloués au *fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire* (FONJEP) sont reconduits à 4,7 millions d'euros, soit le niveau observé en 2012. Il convient néanmoins de rappeler que les crédits en faveur de ce dispositif ont été fortement réduits depuis 2008 (de plus de 60 %). Dans la loi de finances pour 2011, les crédits ont ainsi été diminués de moitié. Or, ces dépenses permettent de financer l'intervention de professionnels qualifiés, afin de renforcer le projet social des structures intervenant dans le secteur de la lutte contre l'exclusion. Cette diminution drastique des crédits est à déplorer car elle a fragilisé les structures (suppression de postes, baisse des subventions unitaires). Ainsi, selon les chiffres fournis par le FONJEP, le nombre de postes financés par le programme 177 est passé de 1 690 en 2008 à 880 en 2012 (- 48 %), tandis que la subvention moyenne par poste est passée de 7 000 euros à 5 200 euros sur la même période. Cette situation est d'autant plus curieuse que le FONJEP est également financé par d'autres programmes qui n'ont pas diminué le montant unitaire des subventions par poste. Ainsi, les crédits pour ce fonds relevant du programme 163 « Jeunesse et vie associative » restent calculés sur la base de 7 000 euros par poste. Compte tenu de l'enjeu budgétaire limité de ce dispositif (4,7 millions d'euros pour un programme de 1,31 milliard d'euros), il serait souhaitable de progressivement augmenter les dotations au FONJEP afin de retrouver les financements qui prévalaient avant 2011.

- Enfin, des actions d'*animation* et d'*évaluation des politiques publiques* en matière de lutte contre l'exclusion ainsi que l'élaboration d'*outils de gouvernance* sont prévues à hauteur de 4,1 millions d'euros.



## II. LES CENTRES D'HÉBERGEMENT ET DE RÉINSERTION SOCIALE

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont des structures généralistes qui ont pour mission d'assurer l'accueil, l'hébergement, l'accompagnement et l'insertion sociale de personnes ou de familles connaissant de graves difficultés en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. Avec plus de 39 000 places offertes, les CHRS sont les principaux hébergeurs de personnes sans-abri sur l'ensemble du territoire. Ces centres bénéficient d'un statut protecteur et offrent un service rendu très supérieur aux autres dispositifs d'hébergement (centres d'hébergement d'urgence et nuitées d'hôtels). Cette qualité a un coût, puisque le montant total des dotations globales de fonctionnement versées aux CHRS en 2012 a atteint 613 millions d'euros, soit près de la moitié des crédits du programme 177.

### A. UN STATUT JURIDIQUE ET FINANCIER PROTECTEUR POUR LES OPÉRATEURS ET LES USAGERS QUI S'AVÈRE PERFORMANT

#### 1. Le statut juridique des CHRS

##### *a. Un statut hérité de l'histoire de la prise en charge de l'aide sociale par l'État*

Le **décret 53-1186 du 29 novembre 1953** définit les procédures et conditions d'admission à l'aide sociale et introduit pour la première fois l'expression « réadaptation sociale » dans la réglementation. Ainsi, il élargit l'aide sociale « aux personnes libérées de prison, sortants d'hôpital et aux personnes en danger de prostitution dans des établissements publics ou privés ».

La **loi 74-955 du 19 novembre 1974** définit pour la première fois le statut des centres d'hébergement et de *réadaptation* sociale en étendant l'aide sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires.

La **loi 75-535 du 30 juin 1975** relative aux institutions sociales et médico-sociales énonce que : « sont des institutions sociales ou médico-sociales tous les organismes publics ou privés qui, à titre principal et d'une manière permanente [...] assurent, avec ou sans hébergement, dans leur cadre ordinaire de vie, l'éducation spéciale, l'adaptation ou la réinsertion sociale et professionnelle, l'aide par le travail ou l'insertion par l'activité économique, au bénéfice des personnes handicapées ou inadaptées, ainsi que des personnes ou des familles en détresse ».

La **loi 98-657 du 29 juillet 1998** d'orientation relative à la lutte contre les exclusions requalifie les CHRS en centres d'hébergement et de *réinsertion* sociale. Désormais, ces établissements ne sont plus seulement des centres d'hébergement mais deviennent des lieux d'accompagnement vers l'insertion.

La loi 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale reprecise le rôle de l'action sociale et médico-sociale qui « tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets ». Par ailleurs, cette loi garantit aux usagers des établissements sociaux et médico-sociaux un ensemble de droits protecteurs.

### ***b. Un statut juridique protecteur pour les usagers***

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale appartiennent à la catégorie des établissements sociaux et médico-sociaux en application du 8° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. Ces établissements sont autorisés pour une durée de quinze ans, ce qui confère une pérennité à leur action. Les CHRS sont pour la plupart gérés par des associations et organisations humanitaires. Les autres CHRS sont gérés par des collectivités publiques locales (les centres communaux d'action sociale essentiellement).

Au même titre que les autres établissements et services sociaux et médico-sociaux, les CHRS sont soumis à un régime d'autorisation qui relève des articles L. 313-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles. Comme tous les services sociaux et médico-sociaux, les CHRS sont ainsi soumis à l'obligation juridique de l'autorisation préfectorale préalable et de l'habilitation à l'aide sociale. La particularité des CHRS tient au fait qu'ils doivent de surcroît conclure avec l'État une convention (article L. 345-3 du même code), qui n'est pas obligatoire pour les autres établissements et services sociaux et médico-sociaux. Cette convention prévoit notamment la nature du public accueilli, les modalités de fonctionnement et le projet social de la structure et soumet les CHRS à un ensemble d'obligations protectrices pour les usagers. Elle peut être annuelle, ou, depuis 2009, prendre la forme d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

Plusieurs types de places cohabitent au sein des CHRS :

– Les places d'urgence assurant la prise en charge immédiate pour mettre à l'abri la personne sans domicile sur une durée de quelques jours seulement (quinze jours maximum), la plupart n'étant ouvertes que la nuit.

– Les places de stabilisation proposant un hébergement de durée légèrement plus longue (un mois environ) à vocation intermédiaire entre l'urgence et l'insertion, s'adressant aux personnes fortement désocialisées.

– Les places d'insertion permettant un hébergement dans la durée (plusieurs mois) et s'adressant à des personnes confrontées à des difficultés sociales. Elles sont associées à des actions permettant aux personnes prises en charge de retrouver leur autonomie grâce à un accompagnement personnalisé (situation administrative, emploi, santé ...).

Sur les 39 142 places en CHRS recensées par la direction de la cohésion sociale au 31 décembre 2012, plus des trois quarts sont des places d'insertion (78 %).

Conformément à l'article L. 311-3 du code de l'action sociale et des familles, les CHRS doivent garantir l'exercice des droits et libertés individuels à toute personne prise en charge : respect de sa dignité, de son intégrité, de sa vie privée, de son intimité et de sa sécurité, confidentialité des informations le concernant et libre accès à celles-ci, sauf dispositions législatives contraires, information obligatoire sur ses droits fondamentaux et les protections particulières dont elle bénéficie. Par ailleurs, le même article confère aux usagers un droit à « l'accompagnement individualisé de qualité » favorisant leur développement, leur autonomie et leur insertion, adapté à leur âge et à leurs besoins, respectant leur consentement éclairé. L'utilisateur doit également pouvoir participer à la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement le concernant. Le statut actuel des CHRS confère donc des droits aux usagers au premier rang desquels figure l'accompagnement social personnalisé, préalable indispensable à la réinsertion et la sortie vers le logement.

## **2. Un mode de financement devant assurer la sécurisation financière de l'action des CHRS**

### ***a. Un financement spécifique au sein des structures participant au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans-abri ou mal logées***

Deux statuts financiers coexistent pour les structures qui participent à la mise en œuvre de la politique publique nationale d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile. Les établissements hors statut CHRS sont liés à l'État par une convention, généralement annuelle, et font l'objet d'un financement par subvention. Les CHRS sont essentiellement financés par une dotation globale de fonctionnement (DGF), qui est versée par douzième tous les mois.

#### **i. La dotation globale de fonctionnement, base du financement des CHRS**

La DGF permet aux CHRS d'être financés dès le début de l'année par report de la dotation allouée l'exercice précédent jusqu'à la date de notification de la dotation pour l'exercice en cours. Cette régularité des versements est un atout précieux pour la sécurisation financière des CHRS qui n'ont pas à attendre la négociation et la signature d'une convention annuelle pour percevoir les financements publics. Par ailleurs, le financement global du fonctionnement du CHRS permet une fongibilité entre les dispositifs, que ne permet pas le régime de la subvention. En effet, les structures hors statut CHRS doivent signer autant de conventions que de dispositifs qu'elles proposent, ce qui est source de lourdeurs administratives et de segmentation des actions en faveur des usagers.

Les propositions budgétaires doivent être transmises aux autorités de tarification avant le 31 octobre précédant l'année ou l'exercice considéré. La décision d'autorisation budgétaire est notifiée à la structure par arrêté. La négociation budgétaire est fondée sur une procédure contradictoire, entraînant, une

fois le budget prévisionnel proposé par l'établissement ou service, une obligation pour l'administration de faire connaître ses propositions de modifications et de les justifier. L'autorité de tarification peut notamment s'appuyer sur des critères de rationalisation (caractère limitatif des enveloppes de crédits, convergence tarifaire...). Le représentant du CHRS peut faire connaître dans un délai de huit jours son désaccord avec la position de l'autorité de tarification. En cas de désaccord persistant, des voies de recours sont possibles contre les arrêtés de tarification : recours administratifs préalables et/ou recours contentieux.

Les enveloppes allouées aux dotations globales de fonctionnement sont déléguées par région. Elles sont strictement limitatives. Les régions les plus « tendues » en terme de logement et d'hébergement (Île-de-France, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais et Provence-Alpes-Côte d'azur) concentrent plus de la moitié des crédits délégués en 2013 (53 %). À elle seule, la région Île-de-France perçoit plus du quart des dotations. Le solde est inégalement réparti entre les autres régions en fonction des besoins identifiés. Au total, sauf abondement éventuel en fin d'année, 610 millions d'euros seront consommés en 2013 au titre des dotations globales de fonctionnement des CHRS. Ces dotations sont portées à 623 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2014, pour financer le passage sous statut CHRS de 1 400 places d'urgence.

#### RÉPARTITION RÉGIONALE DES DOTATIONS GLOBALES DE FONCTIONNEMENT ALLOUÉES AUX CHRS EN 2013

(En euros)

Régions	Montant des dotations régionales limitatives	Régions	Montant des dotations régionales limitatives
Alsace	14 946 101	Lorraine	30 019 889
Aquitaine	21 078 652	Midi-Pyrénées	18 147 710
Auvergne	7 620 503	Nord-Pas-de-Calais	54 686 643
Basse-Normandie	8 574 306	Pays-de-la-Loire	25 336 375
Bourgogne	14 693 202	Picardie	13 442 155
Bretagne	17 992 015	Poitou-Charentes	13 705 500
Centre	16 318 860	Provence-Alpes-Côte d'Azur	52 859 651
Champagne-Ardenne	12 519 955	Rhône-Alpes	59 366 079
Corse	2 712 656	Guadeloupe	3 025 373
Franche-Comté	8 411 293	Guyane	1 612 702
Haute-Normandie	24 068 060	Martinique	2 183 481
Île de France	158 392 214	Réunion	5 196 484
Languedoc-Roussillon	17 596 406	Mayotte	64 746
Limousin	5 239 000	Nouvelle Calédonie	209 989

Source : direction générale de la cohésion sociale

ii. Les ressources complémentaires

La participation financière des usagers disposant de revenus est obligatoire, tandis que d'autres financements facultatifs sont difficiles à appréhender (collectivités locales, bénévoles)

- La participation financière des usagers

En application de l'article R. 345-7 du code de l'action sociale et des familles, les personnes accueillies dans les CHRS sont tenues d'acquitter une participation financière pour couvrir, en partie, leur frais d'hébergement.

Le montant de la participation est fixé par le préfet de région sur la base d'un barème établi par arrêté du ministre chargé de l'action sociale et du budget. Ce barème tient compte notamment des ressources de la personne ou de la famille et des dépenses restant à sa charge pendant l'hébergement. Un minimum de ressources doit être laissé à sa disposition. Les ressources prises en compte pour le calcul de la participation sont constituées de l'ensemble des revenus perçus et des allocations légales.

L'arrêté du 13 mars 2002 relatif aux conditions de fonctionnement et de financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale fixe le barème suivant :

**BARÈME RÉGLEMENTAIRE DE LA PARTICIPATION FINANCIÈRE DES USAGERS**

<b>Situation familiale</b>	<b>Hébergement avec restauration</b>	<b>Hébergement sans restauration</b>
<b>Personne isolée, couple ou personne isolée avec enfant</b>	20 à 40 % des ressources	10 à 15 % des ressources
<b>Personne isolée bénéficiant du RSA</b>	Environ 19 % des ressources	Environ 9 % des ressources
<b>Famille à partir de 3 personnes</b>	20 à 40 % des ressources	10 % des ressources

Aux termes de la circulaire DGAS/1A n° 2002-388 du 11 juillet 2002 relative à la participation des personnes accueillies dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, le principe de la participation financière ne peut être appliqué aux personnes qui seraient totalement démunies de ressources et l'impossibilité pour la personne de s'acquitter de cette participation forfaitaire ne peut pas être un motif de refus d'accueil.

Les opérateurs auditionnés dans le cadre de ce rapport ont indiqué que la participation financière constitue principalement pour eux un outil pédagogique dans l'optique d'une insertion vers le logement. Ils se conforment tous au barème réglementaire et ne conditionnent pas l'accueil à l'existence de revenus. Plusieurs ont toutefois souligné qu'en raison de cette participation financière, accueillir des personnes sans ressources (notamment les jeunes de moins de 25 ans) impose aux structures un effort budgétaire non négligeable. C'est pourquoi il convient de

préserver un certain un équilibre de peuplement afin de ne pas fragiliser les opérateurs du secteur.

Les financements au titre de la participation des usagers sont variables en fonction des CHRS, mais ils peuvent représenter une part non négligeable des ressources dans une période de restrictions budgétaires. Ainsi, Emmaüs solidarités estime que 8 % des recettes de fonctionnement des CHRS qu'elle gère proviennent de la participation des usagers.

- Les autres ressources éventuelles

La participation éventuelle des collectivités locales au financement des CHRS est très mal appréhendée. Le financement direct reste marginal à en croire les associations, sauf pour l'investissement où les financements complémentaires par les collectivités locales est courant. Toutefois, des aides « en nature » provenant des collectivités locales existent (mise à disposition de locaux à tarif préférentiel, dons de denrées ...), mais elles ne sont pas valorisées.

De même, le travail à titre gratuit des bénévoles, dont le nombre est extrêmement variable en fonction des établissements, ne donne pas lieu à valorisation.

Il conviendrait de mieux appréhender ces sources de financement complémentaires afin de mieux adapter aux besoins réels le montant de la dotation globale de fonctionnement allouée à chaque structure et de garantir une égalité de traitement entre établissements.

### ***b. Une sécurisation des financements encore relative***

En dépit du caractère protecteur du financement sous forme de dotation globale de fonctionnement, les opérateurs gestionnaires de CHRS déplorent une diminution globale du montant de la DGF (à nombre de places constant) ainsi qu'une visibilité budgétaire insuffisante.

#### **i. Une baisse préoccupante des dotations allouées aux CHRS**

Depuis plusieurs années le nombre de places en CHRS est stabilisé, voire en légère baisse (- 0,76 % entre le 31 décembre 2009 et le 31 décembre 2012). Sur la même période, les dotations globales de fonctionnement allouées aux CHRS ont régressé de près de 3%, tandis que le coût moyen annuel à la place a été réduit de 2,23 %. Selon les prévisions de la direction de la cohésion sociale, cette tendance devrait être confirmée en 2013. Au total, en prenant en compte l'inflation et le glissement vieillesse technicité, les dotations ont diminué en valeur de plus de 10 % en quatre ans.

## ÉVOLUTION DES DOTATIONS GLOBALES DE FONCTIONNEMENT DES CHRS (2009-2013)

Année	Montant total des DGF versées (en M€)	Nombre de places au 31/12	Coût annuel moyen de la place (en €)
2009	631,63	39 442	16 014,15
2010	629,55	39 540	15 921,85
2011	615,65	39 346	15 647,08
2012	612,88	39 142	15 657,80
2013*	610,00	39 142	15 584,28

\* Estimation

Source : *Rapports de performance et direction générale de la cohésion sociale*

Cette baisse des dotations n'aurait rien d'inquiétant s'il s'agissait de rationaliser l'offre et de faire des économies de gestion sans détériorer le service rendu. Or, les opérateurs auditionnés dans le cadre de ce rapport déplorent de se voir imposer une convergence tarifaire régionale privilégiant systématiquement le moins disant, avec des tarifs à la place qui ne sont pas viables à moyen terme. Ainsi, le projet annuel de performance pour 2014 indique un tarif annuel de 9 000 euros la place pour les 1 400 places d'urgence qui doivent passer sous statut CHRS. Ce montant est sans commune mesure avec les coûts actuels observés, qui ne sont jamais inférieurs à 10 000 euros <sup>(1)</sup>. Les frais d'hébergement étant fixes voire en hausse (notamment pour les fluides), c'est le service rendu aux usagers qui sert de variable d'ajustement : restauration collective, aide médicale, accompagnement social ... Ainsi, l'Association des cités du secours catholique a indiqué avoir été contrainte de supprimer l'antenne médicale qu'elle avait mise en place au sein de son CHRS « Cité Saint-Martin » à Paris car elle ne pouvait plus la financer. La convergence tarifaire appliquée de manière brutale conduit à un nivellement par le bas préjudiciable à l'intérêt des usagers et contreproductif en terme d'insertion.

Plusieurs opérateurs ont d'ores et déjà été contraints de réaliser un plan social pour pouvoir assumer la baisse des dotations de l'État sans mettre en péril l'existence même des structures. Il apparaît indispensable de réactualiser les dotations globales de fonctionnement afin de maintenir un service rendu de qualité. Pour autant, la reconduction pure et simple de dotations globales de fonctionnement réactualisées n'est pas une solution satisfaisante. Il faut impérativement renforcer l'évaluation des structures en termes de service rendu et de résultats, mieux prendre en compte les spécificités locales et davantage individualiser les calculs des dotations en fonction de ces éléments.

## ii. Une visibilité budgétaire insuffisante

Les gestionnaires de CHRS bénéficient du versement par douzième de leur dotation globale de fonctionnement dès le début de l'année civile. Ces versements sont calculés sur la base de la dotation de l'année précédente jusqu'à ce que les

---

(1) Source : UNIOSS

arrêtés fixant celle de l'année en cours aient été publiés. Les opérateurs auditionnés ont tous indiqué que la date de connaissance des dotations pour l'année en cours reste trop tardive pour leur permettre de s'adapter aux restrictions budgétaires subies depuis plusieurs années. Majoritairement en 2012 et 2013, le montant des dotations pour l'exercice en cours n'a été notifié qu'à la fin du premier semestre, ce qui ne permet pas d'anticiper un plan d'économies. La visibilité budgétaire annuelle n'est donc pas assurée.

Au-delà du cadre annuel, il est impératif de développer une perspective pluriannuelle. Les actions d'insertion mises en place au sein des CHRS ne peuvent s'inscrire dans la durée, qu'à la condition que des financements pérennes soient garantis. Il convient donc de relancer les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens qui, en contrepartie d'une sécurisation des financements, poussent les opérateurs à améliorer leurs performances. En dépit de directives ministérielles, le nombre de contrats pluriannuels signés en 2012 est resté très faible (48)<sup>(1)</sup>. Il faut toutefois noter que l'État n'est pas le seul responsable, puisque certaines fédérations avaient demandé à leurs adhérents de refuser de signer les contrats pluriannuels pour protester contre la convergence tarifaire.

### **3. Un modèle qui a fait la preuve de son efficacité**

Le statut CHRS est suffisamment souple pour permettre une diversification des structures. Ainsi, certains sont des établissements spécialisés pour un type de public (femmes enceintes, personnes sortant de prison,...) ; d'autres sont des établissements de droit commun dit « tout public » (jeunes errants, grands exclus, ...). Certains CHRS restent organisés sous la forme de grosses structures centralisées, tandis que d'autres fonctionnent en établissements de petite taille, en hébergements diffus, voire interviennent « hors les murs ».

Les performances des CHRS en termes de sortie vers le logement sont également à souligner dans la situation actuelle de pénurie de logements très sociaux. Ainsi, en 2012 plus de la moitié (52 %) des personnes hébergées en CHRS ont pu accéder à un logement adapté ou à un logement autonome. Il est à noter que 36 % d'entre elles ont pu accéder à un logement autonome<sup>(2)</sup>.

---

(1) Source : Direction générale de la cohésion sociale

(2) Source : Rapport annuel de performance pour 2012

## **B. UN PARC MODERNISÉ ET MIEUX RÉGULÉ, MAIS DES PLACES TOUJOURS INSUFFISANTES**

### **1. Des places modernisées et mieux régulées**

#### *a. La rénovation des places en CHRS*

L'ensemble des structures d'hébergement d'urgence ont pu bénéficier à compter de 2008 d'un plan de rénovation sans précédent. Ce plan visant à humaniser les structures avait pour objectif de les rapprocher au maximum des normes du logement, en terme d'hygiène, d'intimité, de sûreté et de sécurité du bâti. Il souhaitait notamment mettre fin aux dortoirs collectifs au profit de petites chambres, voire de chambres individuelles.

Ce plan pluriannuel a financé sur la période 2008-2012 à la fois des projets de rénovation (261 projets, représentant 8 548 places) et des projets de création de places nouvelles (102 projets représentant 2 752 places) permettant notamment de compenser la disparition progressive des dortoirs. Le parc des CHRS a particulièrement bénéficié de ce plan afin d'offrir des conditions d'hébergement dignes.

Les opérateurs auditionnés dans le cadre de ce rapport ont tous salué l'apport du plan d'humanisation des structures d'hébergement, qui a permis de moderniser un grand nombre d'établissements. Ainsi, Emmaüs solidarité a indiqué avoir pu rénover environ 80 % de son parc grâce aux financements exceptionnels dégagés dans le cadre du plan d'humanisation.

Toutefois, il semblerait qu'après le plan de relance de l'économie de 2009, qui a dégagé des crédits importants en direction de l'humanisation des structures d'hébergement, l'effort financier n'ait pas été prolongé pour permettre la rénovation de tous les centres offrant des conditions d'hébergement insatisfaisantes. La FNARS déplore que de très grosses structures en dortoirs continuent à fonctionner, essentiellement dans les grandes villes, à l'instar de La Madrague à Marseille (plus de 300 places en dortoirs) ou encore du centre d'hébergement d'urgence La Boulangerie à Paris (400 places en dortoirs dans une ancienne caserne).

### **Un exemple réussi d'humanisation d'un CHRS : La Poterne des peupliers**

La Poterne des Peupliers, établissement situé dans le 13<sup>ème</sup> arrondissement de Paris est l'un des CHRS publics gérés par le Centre d'action sociale de la Ville de Paris. Issu de la transformation de l'ancien « asile de nuit » Nicolas Flamel, le CHRS a ouvert ses portes en 1994. La mission d'accueil d'urgence qui lui a été attribuée à l'origine a laissé place à une fonction d'hébergement et de réinsertion sociale.

L'établissement a connu certaines difficultés par le passé, qui ont conduit la DASS à réaliser une inspection ayant donné lieu à deux rapports en 2004 et en 2006. Sous l'impulsion d'une nouvelle direction, un nouveau projet social impliquant une restructuration des locaux a été élaboré en décembre 2008. Le financement de ce chantier a été réalisé dans le cadre du programme d'humanisation des centres d'hébergement. Les travaux ont commencé au cours du dernier trimestre 2011, pour 18 mois nécessitant un relogement temporaire.

Le projet architectural, en s'accordant à la philosophie du projet social, s'est attaché à faire entrer la lumière dans l'établissement et à y créer un centre autour duquel s'organise la vie collective. L'opération de restructuration a mobilisé près de 11 millions d'euros, à hauteur de 41,5 % par l'Agence nationale de rénovation de l'habitat (ANAH), de 27 % par la Ville de Paris, de 18,5 % par la Région Île-de-France et de 13 % par le Centre d'action sociale de la Ville de Paris.

Le CHRS accueille désormais de manière inconditionnelle 155 hommes et femmes âgés de 28 à 65 ans et il peut également accueillir des couples. Les résidents sont hébergés en chambre simple ou double, certaines pouvant accueillir des personnes à mobilité réduite. Les sanitaires sont privatifs. L'établissement propose un service de restauration pour les trois repas quotidiens et une cafétéria. De nombreux espaces collectifs sont également mis à disposition des résidents : une « tisanerie » (salon de détente) à chaque étage, une buanderie, un cyberspace, une bibliothèque, une salle de télévision, une salle multi-activités ...

Le CHRS travaille avec le centre hospitalier Sainte Anne et bénéficie de vacations de médecins psychiatres. L'accompagnement proposé par le CHRS s'articule autour de quatre dimensions : sociale, éducative, culturelle et sanitaire. Les résidents s'expriment librement au sein du Conseil de la vie sociale, instance de vie démocratique de l'établissement.

Le CHRS gère également 50 appartements destinés à accueillir des résidents autonomes du pôle dans l'attente de l'obtention d'un logement. Il offre également aux résidents bénéficiant d'un droit de garde et d'hébergement la possibilité d'accueillir les enfants le week-end ou pendant les vacances scolaires dans deux appartements aménagés à cet effet, les « appartements parent-enfant(s) ».

#### ***b. Des places mieux régulées***

##### ***i. Un contrôle strict du nombre de places***

L'ouverture de places en CHRS est très encadrée. La création de places ou le passage d'un établissement « hors statut » à un statut de CHRS implique aujourd'hui une procédure d'appel à projets lancée sur la base des exigences posées par la planification territoriale des besoins.

La loi « hôpital, patients, santé, territoires », dite « HPST » n° 2009-879 du 21 juillet 2009 a rénové le dispositif d'attribution d'autorisation de tous les établissements sociaux et médico-sociaux, dont font partie les CHRS, en introduisant pour les projets faisant appels aux financements publics, une procédure d'appel à projets conduite par l'autorité compétente.

L'outil de la planification territoriale des places à disposition des préfets est le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI). Ce plan dresse un état des lieux et présente une planification territoriale accompagnée d'objectifs à atteindre en matière d'offre d'hébergement afin de favoriser l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées. Il a pour but d'améliorer la prise en charge et l'accompagnement des publics, de l'accueil jusqu'à la sortie vers le logement. Son élaboration fait l'objet d'une concertation auprès de l'ensemble des acteurs sociaux du département (associations, bailleurs sociaux, caisses d'allocations familiales, collectivités territoriales, services de l'État, agences régionales de santé). Il est établi pour cinq ans.

S'appuyant sur cette planification territoriale, le préfet est seul compétent pour lancer ou non un appel à projet pour l'ouverture de places sous statut CHRS. Dans la pratique, depuis plusieurs années, peu d'appels à projet de ce type ont été lancés, puisque les directives ministérielles invitaient à ne pas ouvrir de nouvelles places en CHRS. On touche là aux limites de ce système, puisque la plupart des PDAHI élaborés en 2010 concluaient à la nécessité d'ouvrir de nouvelles places. L'évaluation locale des besoins se heurte ainsi aux arbitrages nationaux. Plusieurs opérateurs auditionnés dans le cadre de ce rapport ont indiqué que certains centres d'hébergement hors statut CHRS fonctionnaient de fait comme des CHRS, mais ne bénéficiaient pas de la sécurisation financière et juridique de ce statut, faute d'appels à projet.

## ii. La régulation de l'affectation des usagers dans les CHRS

La mise en place des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) a significativement modifié les modalités d'accès aux CHRS. Auparavant, dans la plupart des cas, chaque CHRS gérait « ses » usagers en déterminant les critères d'accès à sa structure. Dans certains départements, des commissions d'admission avaient été mises en place afin de mutualiser et professionnaliser l'accueil et l'orientation.

Les SIAO se voient confier, à compter de 2010, un rôle central au sein du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans-abri ou mal logées afin d'éviter que la segmentation des acteurs ne nuise à la prise en charge des usagers. Ils doivent centraliser l'intégralité des demandes de prise en charge, connaître les places disponibles, procéder à une première évaluation et orienter les personnes sans-abri vers la solution la plus adaptée. L'objectif lors de leur création était d'avoir une plate-forme unique sur l'ensemble du département (ou au niveau régional en Île-de-France) devant couvrir à la fois les structures d'urgence et celles d'insertion, afin de faciliter la fluidité du parcours vers le logement. L'objectif de

la plate-forme unique n'a pas totalement été atteint puisque plus du tiers des départements ont opté pour une pluralité de SIAO soit en séparant les places d'urgence et celles d'insertion, soit en créant des services intégrés à compétence infra-départementale. Par exemple, les départements du Nord et du Pas-de-Calais ont respectivement six et sept SIAO et en Île-de-France il n'a pas été possible d'installer un service intégré unique au niveau régional (14 SIAO ont été mis en place).

Quelle que soit l'organisation retenue, la centralisation des demandes d'hébergement par les SIAO est désormais une réalité, même si elle n'est pas encore complète. Une enquête de la FNARS réalisée en avril 2012 indique qu'à cette date 80 % des admissions dans les structures d'hébergement d'insertion (essentiellement les CHRS) étaient régulées par le SIAO compétent. Les opérateurs auditionnés dans le cadre de ce rapport ont tous indiqué avoir fait le choix du SIAO pour l'admission des usagers, mais ils ont également précisé que ce n'était pas encore le cas de l'intégralité des CHRS. Certains craignent de perdre la maîtrise de leur projet social en déléguant l'admission aux SIAO. Certains opérateurs soulignent qu'en effet l'intervention du SIAO peut parfois nuire à l'équilibre de peuplement entre les différents types de publics au sein des CHRS, ce qui complique la tâche des travailleurs sociaux.

## 2. Un nombre de places en CHRS insuffisant à faire face aux besoins

### a. Un parc figé

Les CHRS n'ont pas profité des différents plans gouvernementaux visant à augmenter les capacités des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans abri ou mal-logées. En effet, alors que le parc généraliste d'hébergement s'est globalement accru de près d'un tiers entre fin 2008 et fin 2012, le nombre de places en CHRS n'a progressé que de 2,6 % sur la même période.

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PLACES PÉRENNES EN STRUCTURES D'HÉBERGEMENT GÉNÉRALISTES, HORS CENTRES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE (2008-2012)

Nombre de places en :	Fin 2008	Fin 2012	2012/2008 (%)
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	38 159	39 142	2,58
Centres d'hébergement d'urgence et centres de stabilisation (hors CHRS)	15 911	22 091	38,84
Hôtels	10 377	20 727	99,74
Pensions de famille	6 249	11 527	84,46
<b>TOTAL</b>	70 696	93 487	32,24

Source : direction générale de la cohésion sociale

Les CHRS ont tout d'abord pâti de la volonté du précédent Gouvernement de promouvoir le « logement d'abord » au détriment des structures d'hébergement. On ne peut que se féliciter de l'augmentation sensible des places ouvertes en pensions de famille, qui offrent un logement adapté en appartement individuel, sans limitation de durée, à des personnes trop désocialisées pour pouvoir accéder à un logement de droit commun (+ 84,5 % de places entre fin 2008 et fin 2012). Mais cette priorité accordée aux pensions de famille a été gagée par une stagnation du nombre de places en CHRS et par une baisse des dotations qui leur sont allouées.

Le poids de l'urgence sociale a également nui aux CHRS. La crise économique de 2008 et l'afflux de demandeurs d'asile ont rendu nécessaire le développement de solutions visant à assurer une mise à l'abri immédiate des personnes à la rue. Ainsi, les centres d'hébergement d'urgence et de stabilisation (hors statut CHRS) ont vu leur parc progresser de 38,8 %. Surtout, le nombre de nuitées en hôtels a explosé (il a doublé entre fin 2008 et fin 2012). Les orientations de l'actuel Gouvernement s'inscrivent dans une logique similaire. Ainsi, les places d'insertion gérées par les CHRS sont exclues du Plan de lutte contre la pauvreté de janvier 2013, qui prévoit la création de places d'hébergement. Les associations constatent que les places créées ou pérennisées sont uniquement des places d'urgence et qu'aucun appel à projets n'a été lancé pour ouvrir de nouvelles places d'insertion ou de stabilisation en CHRS. S'il est impératif de sortir les gens de la rue, il est contre-productif d'héberger les personnes sans domicile dans des centres d'hébergement d'urgence offrant pas, ou peu, d'accompagnement social et au service rendu insuffisant. Les considérations budgétaires et les solutions de court terme visant à mettre à l'abri les personnes priment sur l'objectif d'insertion au détriment des CHRS.

### ***b. Un parc insuffisant et saturé***

Le parc d'hébergement actuel ne permet pas d'absorber toutes les demandes d'hébergement. Les données récentes illustrent une saturation de toutes les structures surtout dans les zones les plus tendues. Le bilan de l'hiver 2012/2013 du « baromètre du 115 », élaboré par la FNARS sur un échantillon de 37 départements, indique ainsi que globalement 58 des demandes d'hébergement n'ont pas pu être satisfaites. Sur l'année entière, la situation est encore plus tendue, puisque le bilan de ce même baromètre pour l'année 2012 précise que près de deux demandes d'hébergement sur trois n'ont pas donné lieu à hébergement.

Le choix de ne pas créer de places en CHRS conduit à ce que des personnes sans domicile qui pourraient entrer rapidement dans un processus d'insertion ne trouvent pas de places et occupent, au mieux, des places d'urgence ou sont hébergées en hôtels, alors qu'ils ne constituent pas les publics ciblés par ces structures. Ainsi en 2012, le SIAO-insertion de Paris n'a pu satisfaire qu'une demande d'hébergement sur dix. Les places manquantes ne relèvent pas uniquement des CHRS, puisque ce SIAO gère également des places en logement adapté, mais ce taux de non-réponse est un indicateur tendant à prouver qu'il

manque des places à tous les niveaux du dispositif. Toutes les personnes hébergées en centres d'hébergement d'urgence ne sont pas capables d'intégrer immédiatement un logement adapté en raison de leur trop forte désocialisation et un nombre insuffisant de places en CHRS est préjudiciable au désengorgement des centres d'urgence et à la fluidité des parcours.

Les CHRS apparaissent actuellement largement saturés. Très variables selon les régions, les structures et les publics, les durées moyennes d'occupation tendent à s'allonger (plus de trente mois pour les CHRS gérés par Emmaüs, dix-huit mois pour ceux gérés par le Centre d'action sociale de la ville de Paris ou par l'Association des cités du secours catholique). Plus préoccupante encore est la situation de certaines personnes qui occupent des places en CHRS pendant plusieurs années faute d'alternative.

### **C. LE DÉFI D'UNE MEILLEURE RÉPONSE AUX BESOINS DES USAGERS**

De l'avis de tous les professionnels, le profil des personnes à la rue s'est fortement diversifié et complexifié. Cette évolution impose aux CHRS de s'adapter pour mieux répondre aux besoins.

#### **1. La nécessité de mieux connaître les publics et les parcours des personnes accueillies**

##### ***a. Une diversification manifeste des publics***

Outre son augmentation, chiffrée par l'INSEE à + 50% par rapport à 2001 <sup>(1)</sup>, la population des personnes sans domicile apparaît de plus en plus diversifiée. En premier lieu, la part des hommes seuls tend à décroître. Selon la même enquête, près de deux sans-domiciles sur cinq sont désormais des femmes. Par ailleurs, les opérateurs constatent que de plus en plus de familles avec enfants font appel aux dispositifs d'hébergement. Elles représentaient ainsi 46 % des appels au 115 en 2012, pour un nombre d'appels en hausse de plus de 30 % par rapport à 2011 <sup>(2)</sup>. De plus, tous les âges de la vie sont désormais concernés avec une montée en puissance des jeunes de 18 à 25 ans (17 % des appels au 115 en 2012) et un poids croissant des personnes âgées dans les structures.

L'origine géographique des demandeurs d'hébergement s'est également diversifiée. Le nombre croissant de demandeurs d'asile (+ 73 % par rapport à 2007), la durée d'instruction des dossiers (20 mois en moyenne en cas de recours) et le manque chronique de places en centres d'accueil dédiés à cette population se répercutent sur le dispositif d'accueil généraliste. Par ailleurs, les déboutés qui ne quittent pas le territoire ainsi que les personnes sans-papiers sont également des publics fragiles pour l'accession au logement. Au total, selon l'INSEE, plus de la moitié (53 %) des personnes sans domicile ne sont pas de nationalité française,

---

(1) Les données INSEE sont issues de l'enquête n°1455 de juillet 2013

(2) Les données relatives au 115 sont issues du rapport annuel du 115 pour l'année 2012, FNARS, octobre 2013

dont un tiers de non francophones. De même, 53 % des demandes d'hébergement faites au 115 en 2012 émanent de personnes qui ne sont pas originaires de l'Union européenne. On estime actuellement à plus de 20 % la part du parc d'hébergement d'urgence occupée par des personnes relevant de la problématique du droit d'asile (demandes en instance et déboutés) <sup>(1)</sup>.

Enfin, les opérateurs du secteur constatent une très forte détérioration de la santé des personnes sans domicile qui vient accentuer leur exclusion (addictologie, troubles psychiatriques, mauvais état sanitaire). Ainsi, selon une enquête réalisée en 2010, 30 % des personnes sans domicile souffrent d'au moins un trouble psychiatrique sévère <sup>(2)</sup>.

### ***b. Une connaissance encore insuffisante des publics à la rue***

Les données sur la population sans-abri ou mal logée restent fragmentaires. La dernière étude exhaustive de l'INSEE sur le sujet date de 2001. Cette connaissance insuffisante nuit à l'adaptation des dispositifs aux besoins et aux arbitrages des crédits entre les territoires. Ainsi, les gestionnaires de CHRS auditionnés dans le cadre de ce rapport ont indiqué ne pas avoir d'information sur le devenir des personnes qu'ils ont hébergées une fois qu'elles ont quitté le centre d'hébergement.

Pour améliorer la connaissance des publics, les SIAO se sont vus confier la mission de créer une base de données, appelée « base d'observation sociale », en agrégeant les éléments recueillis au moment de la prise en charge des personnes à la rue. Ce choix exclut de fait les personnes qui ne font pas appel aux dispositifs d'hébergement, mais il devrait permettre néanmoins d'affiner les données relatives à celles qui y recourent. Pour le moment, les informations collectées par les SIAO ne sont pas toutes centralisées en raison d'incompatibilités informatiques. Le système d'information unique mis en place par l'État à compter de 2010 ne s'est pas imposé dans tous les SIAO, qui lui ont souvent préféré d'autres logiciels jugés plus performants. En 2012 et 2013, un chantier visant à identifier les écarts de fonctionnalités entre les différents logiciels a été lancé dans le but d'améliorer le logiciel fourni par l'État et de pouvoir convaincre tous les SIAO de l'utiliser. La base d'observation sociale nationale n'est donc pas opérationnelle pour le moment.

L'amélioration de la connaissance des besoins doit passer par l'échelon local. C'est l'objectif actuel du Gouvernement qui a prévu dans le Plan de lutte contre la pauvreté, l'établissement dans chaque département de diagnostics territoriaux dits « à 360° ». Cette idée est soutenue par les associations et doit permettre d'établir un état des lieux dynamique, prenant notamment en compte les parcours des publics dans une approche globale allant de la rue au logement et interrogeant l'adéquation de l'offre aux besoins. Ces diagnostics sont en cours

---

(1) *Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, IGAS, septembre 2013*

(2) *Rapport SAMENTA sur la santé mentale et les addictologies chez les personnes sans logement personnel en Île-de-France (Observatoire du Samu social de Paris et Inserm)*

d'élaboration et il est trop tôt pour en faire le bilan, mais l'approche retenue, qui part des contextes locaux, semble pertinente.

Plus largement se pose la question du niveau territorial le plus pertinent pour la prise en charge des questions d'hébergement et de mal-logement. Les opérateurs sont partagés entre le souci de maintenir une solidarité nationale et une égalité entre les territoires et celui d'une meilleure adaptation aux contextes locaux. Pour mieux correspondre aux réalités locales et dialoguer au plus près avec les opérateurs, il paraît souhaitable aujourd'hui de décentraliser la gestion des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion, notamment dans les grandes agglomérations.

## **2. Une adaptation permanente nécessaire**

### ***a. Du parc de CHRS***

En dépit de sa diversification, le parc actuel de CHRS ne tient pas encore suffisamment compte des nouvelles caractéristiques des sans-abri. Ainsi, la majorité des CHRS n'est pas adapté à la prise en charge de familles en raison de la taille des chambres essentiellement conçues pour des personnes seules. En 2012, les familles hébergées en hôtels ont représenté 71 % du total des familles hébergées suite à un appel au 115<sup>(1)</sup>. Pour s'adapter à ce public, il conviendrait de développer l'hébergement en diffus.

La taille des CHRS doit également être adaptée. Les opérateurs constatent que l'équilibre financier d'un CHRS est plus facile à atteindre autour d'une centaine de places grâce aux économies d'échelle. Ils estiment néanmoins que cette taille est trop importante pour parvenir à une véritable individualisation du suivi des usagers. Elle apparaît même inenvisageable pour les publics les plus désocialisés, d'où le choix majoritaire de structures plus petites<sup>(2)</sup>. Or la multiplication de microstructures est très coûteuse et n'est pas viable. La solution pourrait être l'intervention de structures en réseau autour d'un CHRS central « classique ». Le réseau offrirait à la fois des places d'urgence de courte durée, des places de stabilisation et d'insertion avec hébergement, des places en diffus, de l'accompagnement hors les murs ou des pensions de famille pour un hébergement sans limitation de durée, voire des logements gérés en intermédiation locative. Des dispositifs innovants ainsi que des antennes médicales, qui sont difficilement finançables en dessous d'une certaine taille critique, pourraient également être intégrés au réseau.

---

(1) *Rapport annuel du 115 pour l'année 2012, FNARS, octobre 2013*

(2) *Selon les données fournies par la direction générale de la cohésion sociale, le nombre moyen de places en CHRS est de 44 et seulement 28% des CHRS offrent plus de 50 places.*

Enfin, il conviendrait de ne pas trop segmenter le parc en fonction des publics. La diversité des profils hébergés et son évolution rapide et constante contraignent les CHRS à ne pas spécialiser outre mesure leurs établissements, afin d'être à même de répondre à la diversité des besoins. Par ailleurs, la mixité des publics est de nature à favoriser l'insertion dès lors qu'un équilibre de peuplement est maintenu.

### ***b. De l'accompagnement social***

Compte tenu de la diversité des parcours et des publics, l'accompagnement social visant à l'insertion par le logement ne peut pas être dissocié des autres types d'accompagnement. La force des CHRS est de proposer un accompagnement social global qui assure une meilleure performance. Les mesures d'accompagnement dans et vers le logement sont utiles, mais elles ne peuvent pas être déconnectées des autres problématiques d'insertion (emploi, santé et addictions, apprentissage de la langue, aide à la parentalité ...).

Les équipes travaillant pour les CHRS peuvent également assurer un accompagnement global individualisé « en dehors des murs » sans que l'hébergement des ménages accompagnés soit assuré. Cette formule est à développer car elle évite les coûts liés à l'hébergement et peut s'adapter à toutes les situations individuelles.

### ***c. Des statuts des structures d'hébergement***

Historiquement, le statut CHRS était la norme pour les structures d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans-abri ou mal logées. Le développement de structures en dehors de ce statut résulte essentiellement de la volonté de ne pas s'engager à long terme pour des besoins jugés conjoncturels. Or, il apparaît que l'engorgement actuel de l'ensemble du dispositif est un phénomène durable et cet argument ne tient plus. Le choix de contourner le statut CHRS répond également à un souci d'héberger à moindre coût, au détriment du service rendu et de la performance en termes d'insertion.

La distinction traditionnelle entre l'urgence et l'insertion doit désormais être dépassée. Cette distinction contribue à rigidifier les parcours au sein du secteur de l'hébergement. Faute de fluidité, les usagers se trouvent contraints de rester trop longtemps dans des structures d'urgence sans accompagnement social, ce qui constitue une perte de temps dans le parcours d'insertion. Des structures généralistes allant de l'urgence à l'insertion, avec la possibilité d'un accompagnement social dès la prise en charge de l'utilisateur sont à privilégier. Les missions des CHRS, telles que définies par l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, sont suffisamment générales pour être étendues à l'essentiel, voire à la totalité, des activités du secteur. D'ores et déjà des structures sous statut CHRS couvrent l'ensemble de ces activités allant de l'urgence à l'insertion en passant par la stabilisation. Le cadre juridique est certes

contraignant, mais il permet une sécurisation financière des structures et il garantit surtout des droits aux usagers et un accompagnement social de qualité.

Un rapprochement des statuts de l'ensemble des structures du secteur de l'accueil de l'hébergement et de l'insertion est souhaité à la fois par les opérateurs et par le Gouvernement. Il apparaît clairement que c'est le statut CHRS qui doit servir de modèle à ce futur statut unique. De plus, la convergence des structures vers un statut unique simplifierait considérablement la mise en place d'une organisation en réseau autour d'un CHRS « pivot » précédemment évoquée.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### EXAMEN DES CRÉDITS

À l'issue de l'audition, en commission élargie, de Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, et de M. François Lamy ministre délégué chargé de la ville<sup>(1)</sup>, mercredi 30 octobre, la Commission des affaires sociales examine, pour avis, les crédits pour 2014 du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » sur le rapport de **Mme Dominique Orliac**.

**Article 44** : État B – Mission « Égalité des territoires, logement et ville »

**Mme Martine Carrillon-Couvreur, présidente.** Je demande l'avis de la rapporteure pour avis sur les crédits de la mission « Égalité des territoires, logement et ville ».

**Mme Dominique Orliac, rapporteure pour avis.** Je donne un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Égalité des territoires, logement et ville », tels qu'ils figurent à l'état B annexé à l'article 44.*

---

(1) Cf. compte-rendu de la commission élargie du 30 octobre 2013 :  
[http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions\\_elargies/cr/c013.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/cr/c013.asp)



**ANNEXE :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE**

*(par ordre chronologique)*

- **Association des cités du Secours catholique (ACSC) – M. Jean-Louis Loirat**, président, et **Mme Marie-Christine Lorin**, directrice
- **Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) – M. Florent Gueguen**, directeur général, **Mme Ninon Overhoff**, chargée de mission, et **Mme Laura Charrier**, chargée de mission
- **Centre d'action sociale de la ville de Paris – Sous-direction de la Solidarité et de la lutte contre l'exclusion – M. Sylvain Mathieu**, directeur général, et **Mme Vanessa Benoit**, sous-directrice de la solidarité et de la lutte contre l'exclusion
- **Emmaüs solidarité – M. Marc Prévot**, président, et **M. Bruno Morel**, directeur général
- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) – Mme Jeanne Dietrich**, conseillère technique emploi/logement, pôle lutte contre les exclusions, et **M. Claude Chaudières**, animateur du groupe Prévention Hébergement Logement
- **Fédération française des centres sociaux – M. Jean-Marie Laurent**, délégué général, et **M. Jean-Luc Grolleau**, chargé des relations institutionnelles