
Aide sociale CHRS - Logement - Veille sociale

Projet de loi de finances 2009 : mission "Ville et logement"

Budgets logement, hébergement et veille sociale

Ce projet de loi de finances intervient dans un contexte économique et social dégradé, où la crise du logement, tendanciellement, s'accroît, et alors que :

- une étape importante dans la mise en œuvre du droit au logement opposable arrive, à compter du 1^{er} décembre 2008, avec la possibilité pour les personnes prioritaires de saisir la justice, rappelant ainsi le rôle fondamental de l'Etat en tant que garant du droit au logement et plus largement de la solidarité nationale,
- l'hébergement et le logement des personnes sans abri et mal logées ont été déclarés chantier national prioritaires jusqu'en 2012.

La mise en œuvre de ce chantier et les deux rapports d'Etienne Pinte reposent sur la logique de mise en œuvre d'une politique publique sur le long terme visant à sortir les personnes « par le haut », c'est-à-dire vers le logement, et sur celle de la prévention. Il s'agit aussi de développer des logiques de prise en charge de qualité des personnes en situation de précarité et d'exclusion.

Le projet de loi de finances pour 2009 ne traduit pas ces orientations politiques.

Un désengagement dangereux de l'Etat sur les politiques du logement

Ainsi, alors que le logement devrait être une priorité du Gouvernement, le budget consacré à cette politique diminue fortement. Le programme « Développement et amélioration de l'offre de logements » (n° 135) - programme qui finance notamment la construction de logements locatifs sociaux et la lutte contre l'habitat indigne - diminue de 48,6 % en autorisation d'engagement, et de 30 % en crédits de paiement ». Sur 3 années (2009 à 2011), le projet de loi prévoit une baisse supplémentaire de 27 %.

Compte tenu de ce budget, le projet de loi prévoit pour 2009 le financement de 120 000 logements locatifs sociaux (dont 58 000 Prêts locatifs à usage social [PLUS]) alors que la loi Droit au logement opposable (DALO) prévoit la construction de 142 000 logements locatifs sociaux (dont 80 000 PLUS). L'objectif de 20 000 Prêts locatifs d'intégration (PLAI) est certes maintenu ; cependant, une partie des financements sera utilisée non pas pour construire du logement très social mais pour financer des places en maisons relais, en résidences sociales et désormais en CHRS.

Parallèlement, l'Etat se désengage du financement de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) qui a notamment pour vocation à développer une offre de logements à loyers maîtrisés dans le parc privé et à réhabiliter les logements indignes et insalubres. L'Etat fait désormais appel aux fonds du 1 % pour financer cela.

Parallèlement, le programme « Aide à l'accès au logement » (n° 109) enregistre une diminution d'environ 1 %. Ce programme porte essentiellement sur la contribution de l'Etat au financement des aides personnelles au logement. Cette contribution diminue donc, prenant l'hypothèse d'une hausse de 4 % de la masse salariale, ce qui se traduirait par une augmentation des cotisations versées par les employeurs au Fonds national d'aide au logement (FNAL). Cette hypothèse est erronée. Dans le contexte actuel de crise, la masse salariale n'augmentera pas et le chômage va connaître vraisemblablement une progression engendrant une hausse des expulsions.

Ce programme porte également sur des financements visant à accompagner des publics en difficulté, ce qui concerne essentiellement les Associations départementales d'information sur le logement (ADIL). Si les moyens consacrés à cette action augmente sensiblement (3,75 %), il est regrettable de constater qu'ils ne visent pas l'effectivité du DALO en renforçant les moyens des commissions de médiation, en engageant des actions visant à faire connaître ce droit au plus grand nombre et en donnant les moyens supplé-

mentaires aux acteurs pour accompagner les ménages dans les saisines des commissions.

Enfin, aucun financement ne vise à abonder le fonds sur la garantie des risques locatifs, pour permettre aux personnes non ressortissantes du 1 % de bénéficier de cette garantie et d'accéder ainsi plus facilement au logement.

En définitive, c'est un véritable désengagement de l'Etat qui s'opère sur le logement. Ceci est en totale contradiction avec son rôle de garant du droit au logement et surtout la nécessité d'investir pour développer une offre de logements à loyers économiquement accessibles, et contribuer ainsi à enrayer la progression des phénomènes de précarité et d'exclusion. C'est un choix dangereux dans une vision de court terme. Dans ces conditions, quelles perspectives peuvent avoir les associations quant à leur rôle d'insertion et au regard de l'évolution des moyens qui sont accordés au secteur de la lutte contre les exclusions et des orientations qui les sous-tendent ?

Nombre de logements financés

Type de logement	2007 (réalisés)	2009 (Prévision)
PLUS	47 200	58 000
PLAI	13 737	20 000
PLS	38 106	42 000
Total	99 043	120 000

Vous pouvez également télécharger sur *Intranet-adhérents* une analyse plus détaillée du budget Logement.

Une politique de l'hébergement peu compréhensible qui ne favorisera pas l'insertion

Au sein du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » (n° 177), le budget consacré aux **actions envers les plus vulnérables** (action n° 2) - qui finance la veille sociale, l'hébergement d'urgence, les CHRS, l'Aide au logement temporaire (ALT), les maisons relais... - progresse de **9 %** (contre + 14,8 % en 2008, en autorisation d'engagement). Il est difficile de percevoir les logiques qui sous-tendent les évolutions des différents postes de dépenses de ces actions et leur cohérence d'ensemble.

Les crédits progressent de la façon suivante entre 2008 et 2009 :

Dispositif	En €	En %
Veille sociale	+ 2,3 M€	+ 5,6 %
Hébergement d'urgence	+ 35,5 M€	+ 18 %
CHRS	+ 32,1 M€	+ 5,9 %
Maisons relais	+ 17,8 M€	+ 49 %

Ce sont les crédits dédiés au dispositif d'urgence qui progressent le plus. Celui-ci occupe donc une place importante dans le dispositif. Alors que le Plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (PARSA) visait à ramener le nombre de places d'hébergement d'urgence à 3 000, le projet de loi de finances prévoit d'en financer 9 045 et prend en compte l'orientation du rapport Pinte visant à financer un accompagnement social pour 20 places. Dans le document budgétaire retraçant les crédits effectivement dépensés pour l'année 2007, on peut lire que « En dépit des nombreuses transformations de places d'urgence, le parc de places en centres d'hébergement d'urgence généraliste n'a pas diminué en proportion, notamment, en raison d'un report de publics demandeurs d'asile et de l'intervention de l'article 4 de la loi DALO. Il était de 13 138 places en septembre 2006 ; il est de 10 267 places au 31 décembre 2007. ».

En revanche, le projet de loi prévoit une diminution du nombre de places de stabilisation hors CHRS en raison de la transformation de 600 d'entreselles en places de résidences sociales ou maisons relais. On peut s'interroger sur l'objectif recherché alors qu'une telle évolution n'a fait l'objet d'aucune concertation avec les associations et qu'il était au contraire prévu que ces places de stabilisation bénéficieraient à terme du statut CHRS. Le concept même de stabilisation est-il en définitive "dépassé" ? S'orientent-on vers des formules plus proches du logement de droit commun avec un accompagnement social ? Dans les années à venir, qui financera cet accompagnement social : l'Etat ou les conseils généraux ? Va-t-on vers une décentralisation de l'accompagnement social, celui-ci n'étant plus assuré que par les travailleurs sociaux

de secteur ou par des mesures d'Accompagnement social lié au logement (ASLL) financées sur les Fonds de solidarité logement (FSL) ?

Le nombre de nuitées d'hôtel reste élevé (9 152) même si le projet de loi prévoit de réorienter une partie des financements qui leur était consacré vers le développement d'un dispositif d'intermédiation locative : perspective de mobilisation de 300 logements en 2009 en lieu et place de 650 nuitées d'hôtel pour un budget de 2 562 300 €. C'est bien peu au regard des situations vécues par de nombreux ménages dans les hôtels.

Vous pouvez également télécharger sur *l'intranet adhérent* une analyse plus détaillée du budget Veille sociale et hébergement.

Une évolution inquiétante du budget des CHRS

Les plus grandes interrogations et inquiétudes proviennent du budget alloué aux CHRS. Si celui-ci progresse, il reste insuffisant pour financer en année pleine les 37 894 places CHRS existantes. En conséquence, le coût moyen à la place s'établit à 15 195 € pour 2009 (contre 15 457 € en 2008), soit une **diminution de 1,7 %** par rapport à 2008. Dans ces conditions, et contrairement aux années précédentes, le projet de loi de finances pour 2009 n'affiche aucune prise en compte de l'augmentation des coûts des CHRS au titre de l'actualisation des dépenses de personnel (évolution des conventions collective...) et de la revalorisation des dépenses de fonctionnement et de structure (alors que l'inflation pour 2009 est estimée à 2,6 %). Rien n'est dit non plus quant à l'impact sur le budget de fonctionnement des CHRS du coût lié aux travaux d'humanisation (il faut rembourser les emprunts). Cette diminution du coût à la place traduit un niveau de budget qui ne permet pas de rattraper les retards et de rebaser. Il faudrait également tenir compte de la nécessaire compensation du manque à gagner lié à la suppression par les Caisses d'allocations familiales (CAF) des aides personnelles au logement accordées à des ménages hébergés en CHRS.

Une telle évolution relève-t-elle de la logique de l'article 74 du projet de loi de finances qui vise à instaurer pour les CHRS un **tarif plafond** ? Une telle proposition n'a fait l'objet d'aucune concertation avec les acteurs associatifs. L'exposé des motifs stipule que les différences de coûts entre les CHRS ne sont pas acceptables et que ces disparités de coûts s'expliqueraient par le fait que les CHRS sont financés à partir de leurs charges

et non en fonction de leurs ressources. C'est oublier qu'il existe déjà des outils pour comparer les coûts des CHRS, éclairer le dialogue budgétaire et réduire les coûts entre les structures, via les indicateurs CHRS. Dès lors, quelle est la corrélation entre ce tarif plafond, les indicateurs CHRS et l'annonce d'un référentiel national des coûts des prestations auquel les associations sont prêtes à contribuer ? Ajoutons que la convergence tarifaire ne peut reposer uniquement sur une logique de calcul comptable. Elle doit tenir compte notamment des types de prestations qu'offrent les CHRS et de la diversité des réponses à mettre en œuvre pour répondre à l'hétérogénéité des besoins.

Ce taux d'évolution négatif du coût à la place, qui s'apparente à un débasage, aura des répercussions sur les CHRS : fermeture de places, diminution de la qualité du service rendu aux usagers (certains CHRS par exemple renoncent à maintenir des services de restauration), licenciements, report de projets...

Une telle évolution risque fort de porter atteinte au continuum de la prise en charge (parcours d'insertion) des personnes en situation de précarité et d'exclusion. En effet, des niveaux de financement insuffisants des CHRS au regard des besoins conduiront à réduire le nombre de places et l'activité de certains établissements qui dès lors ne pourront plus prendre en charge les personnes hébergées en places d'urgence ou dans les hôtels. Dans la mesure où la construction de logements locatifs très sociaux est aujourd'hui bloquée, le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion va connaître une embolisation accrue. Les personnes

qui connaissent la rue ne parviendront pas à accéder aux centres d'hébergement pour des prises en charge adaptées. Certes, le projet de loi prévoit de renforcer les moyens pour créer 25 équipes mobiles supplémentaires, ce qui va dans le bon sens, à condition qu'elles soient pluridisciplinaires. Mais encore faut-il qu'elles puissent trouver des relais et des places disponibles dans les centres d'hébergement.

Certes, le projet de loi prévoit une progression du nombre de places en maisons relais. Néanmoins, ce dispositif ne peut assurer des prises en charge de qualité que s'il est adossé à des CHRS qui ont les moyens d'apporter un accompagnement de qualité.

Vous pouvez également télécharger sur *Intranet-adhérents* une analyse plus détaillée du budget CHRS.

Conclusion

En conclusion, les choix budgétaires effectués conduisent à maintenir **des logiques à la fois de mise à l'abri, de court terme et donc de "portes tournantes" comme l'indique le rapport de la Conférence de consensus**. Il conviendrait :

- de maintenir l'effort de construction pour produire des logements à loyers économiquement accessibles,
- de réorienter des financements sur les CHRS,
- de développer des actions de prévention,

- d'intégrer les activités du secteur (avec ou sans hébergement) sous un statut unique,
- de créer un référentiel national coût / qualité. A cet égard, la FNARS ne peut qu'inciter ses adhérents à travailler ensemble sur les écarts de coûts entre CHRS ; un travail de fond doit être engagé pour déterminer l'ensemble des critères pouvant justifier une dispersion des coûts, ces critères dépendant également des spécificités locales.

Nombre de places d'hébergement financées

Type de places	Au 31 décembre 2007	Dans le cadre du PLFI 2009
Hébergement d'urgence	10 267	9 045
Stabilisation	4 298	3 698
Places hivernales	6 773	5 000
Nuits d'hôtels	9 800	9 152
CHRS	37 220 dont 36 793 (Métropole) 427 (DOM)	37 894 dont 37 467 (Métropole) 427 (DOM)
Maisons relais	5 787	12 000
Total 1 (hors maisons relais)	68 358	64 789
Total 2 (avec maisons relais)	74 145	76 789