



Note « statut unique » CHRS

Un amendement adopté dans le cadre de la loi ALUR

Dans le cadre de la discussion de la loi ALUR, les parlementaires ont adopté un amendement ainsi rédigé :

« Avant le 31 décembre 2014, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport présentant les conditions et modalités de mise en œuvre d'un statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement. »

L'exposé des motifs de cet amendement précise que le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté par la CILE du 21 janvier 2013, prévoit d'expertiser *« la possibilité de proposer un statut unique »* pour les établissements et services de l'hébergement et de l'accompagnement afin de rendre le secteur plus lisible pour l'ensemble des acteurs.

« Les objectifs sont d'une part de pérenniser la perspective de financement des opérateurs et d'asseoir en même temps le pouvoir de régulation des pouvoirs publics, et d'autre part de faciliter l'adaptation des réponses aux besoins des personnes et à la situation des territoires ».

Le rapport devra préciser le champ du statut unifié, notamment au regard des établissements relevant du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH) qui s'adressent aux personnes sans domicile et qui pourraient relever du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF), par exemple les pensions de famille, ou encore au regard de la nature de l'activité réalisée. *« Ce serait le cas notamment de l'activité du service intégré d'accueil et d'orientation ou encore l'expérimentation de réponses nouvelles et innovantes aux besoins de la population ou des réponses urgentes à des situations de crise qui justifieraient le recours à la subvention. »* Dans tous les cas où le statut ne s'appliquerait pas, le rapport pourrait préciser *« les modalités d'encadrement par les pouvoirs publics de ces activités. »*

Trois options pourraient être expertisées dans le cadre de ce rapport : « l'extension du statut actuel de CHRS, l'évolution vers un statut spécifique au secteur et l'inscription de l'évolution du statut CHRS dans le cadre général de la réflexion portant sur l'évolution du statut des établissements sociaux et médico-sociaux ».

Deux réunions d'un groupe de travail chargé de l'élaboration du rapport prévu par cet article de la Loi ALUR se sont tenues les 22 avril et le 26 mai 2014 et une troisième est prévue le 27 juin.

La présente note a pour objet de fournir une première réflexion, soumise au débat, issue de la réunion des présidents des Acteurs du Logement d'Insertion du 26 juin 2014, sur les enjeux et conséquences possibles de l'extension du statut CHRS à l'hébergement conventionné et au secteur du logement accompagné.

Vous trouverez, en annexe 1, une présentation du régime d'autorisation contenu dans le CASF qui organise les établissements et les activités des CHRS. Dans une annexe 2, nous rappelons le régime d'agrément issu de la loi de mars 2009 qui organise l'activité des opérateurs du logement accompagné.

Les enjeux de l'extension du régime d'autorisation (CHRS) aux activités d'hébergement conventionnées d'une part, et aux activités relevant du régime d'agrément d'autre part.

La position de l'Etat tout comme celle des promoteurs du statut unique ne nous semblent pas claires sur le choix entre les trois options indiquées dans l'exposé sommaire de l'amendement : « *L'extension du statut actuel de CHRS, l'évolution vers un statut spécifique du secteur et l'inscription de l'évolution du statut CHRS dans le cadre général de la réflexion portant sur l'évolution du statut des établissements sociaux et médico-sociaux.* » Comme le mot d'ordre mis en avant est celui du statut « unique » des CHRS (droit de l'autorisation issu de la loi du 2 janvier 2002), nous considérerons les implications de l'extension du régime CHRS à d'autres établissements ou activités relevant soit de l'hébergement conventionné soit du régime d'agrément.

| Régime | Objet de la régulation | Code législatif et réglementaire | Interlocuteur(s) | Modalité de la contractualisation | Statut des personnes | Régime économique | Droit et Participation des usagers | Evaluation |
|--------------|---------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|--|-------------------------------|--|---|
| Autorisation | Etablissement | CASF | Etat | Appel à projet | Admission à l'aide sociale | Economie administrée (DGF) | Prévus par la loi du 2 janvier 2002. | Evaluations internes et externes obligatoires |
| Agrément | Organismes à titre non lucratif | CCH | Etat et collectivités locales | Initiative associative si capacités | Résidents, sous locataires, locataires | Economie sociale et solidaire | Prévus par le CCH en fonction du statut. | Non obligatoire |

Pour la compréhension de ce tableau cf. les annexes 1 et 2

1. L'extension du régime CHRS aux activités d'hébergement conventionnées

Celui-ci ne pose, en principe, pas d'obstacle majeur puisqu'il s'agit d'activités relevant du CASF et que les cocontractants sont l'Etat d'une part et les associations d'autre part. Cependant plusieurs difficultés demandent cependant à être traitées :

- Celle des **missions** d'un certain nombre d'activités qui ne relèvent pas de l'insertion sociale mais de la seule mise à l'abri.
- La question de la durée **temporaire** d'un certain nombre d'activités. Le régime des CPOM offre une certaine souplesse qui doit être cependant appréciée d'un point de vue opérationnel.
- La question de **l'ALT** : on se heurte ici certainement à une difficulté majeure. L'ALT est inscrite originellement dans le code de la sécurité sociale et a été reprise dans le CASF. On est là indéniablement dans le domaine de l'hébergement, mais cette mesure avait été pensée initialement comme un moyen d'accès au logement de droit commun ou accompagné en permettant d'accueillir en urgence dans des logements des personnes dont la situation, au regard de la CAF, ne permettait pas un accueil direct en logement de droit commun. L'utilisation massive de l'ALT comme moyen de financer l'accueil d'urgence, si elle peut expliquer la volonté d'intégrer cette activité dans le régime d'autorisation, ne doit cependant pas masquer d'une part la fonction originelle de l'ALT en tant que moyen d'accès au logement, notamment pour des personnes ne relevant pas forcément de l'aide sociale au logement, d'autre part la situation d'acteurs qui ne sont pas issus du « monde de l'hébergement » et qui verront une partie de leur activité basculer dans un régime d'autorisation avec toutes les contraintes administratives que cela comporte.

2. L'extension du régime CHRS à des activités relevant du régime d'agrément

Plusieurs activités pourraient ainsi être concernées sans que l'on sache exactement le périmètre visé soit par le législateur soit par les promoteurs d'un statut unique. Cependant comme les **pensions de famille** sont explicitement citées dans l'exposé des motifs, nous prendrons cet exemple pour essayer de peser les conséquences de l'intégration de ces établissements dans un régime d'autorisation.

A. Les pensions de famille, c'est d'abord un logement qui donne aux personnes un « chez-soi » sans être « tout seul » et sans limitation de durée.

Ce statut relève de l'article L633-1 du CCH qui les définit ainsi: « *La résidence sociale dénommée " pension de famille " est un établissement destiné à l'accueil sans condition de durée des personnes dont la situation sociale et psychologique rend difficile leur accès à un logement ordinaire. La " résidence accueil " est une pension de famille dédiée aux personnes ayant un handicap psychique.* »

Etendre le statut des CHRS aux pensions de famille, c'est faire basculer ces établissements dans le champ du CASF, alors que ce sont précisément des établissements destinés notamment à loger des personnes qui peuvent et/ou doivent sortir du champ de prise en charge qui est celui de l'hébergement. Faire des pensions de famille des CHRS, c'est donner aux personnes logées un statut d'admission à l'aide sociale (temporaire par essence) dont elles peuvent et/ou souhaitent sortir grâce à un statut pérenne de résidant. C'est faire peser sur elles un certain nombre de contraintes en termes de suivi social, dont un certain nombre d'entre elles ne veulent pas ou n'ont pas besoin. Enfin, le statut des personnes admises à l'aide sociale au regard de l'APL mériterait d'être précisé.

B. Les pensions de famille sont du logement intégré dans un environnement social

Si des mesures « souples et adéquates » d'accompagnement social sont souvent nécessaires dans ce type d'établissement, elles ne sont pas « internalisées » dans l'établissement, mais mobilisées dans l'environnement dans une logique de dynamique de réseaux. Cela permet d'éviter ainsi les cloisonnements et un retour à l'institutionnalisation d'un accompagnement global des personnes. Cette internalisation du suivi des personnes conduira à faire en sorte que l'environnement social de secteur et de proximité se désengage en estimant que la prise en charge des personnes relève des moyens de l'aide sociale à l'hébergement.

C. Les pensions de famille, c'est une initiative associative

Le développement des pensions de famille relève d'une initiative associative qui n'a pas répondu jusqu'à maintenant à des appels à projet, mais a construit des projets à partir d'opportunités foncières, de partenariats locaux, d'engagement de bénévoles. Passer les pensions de famille sous régime CHRS, c'est donc revenir à un régime d'appel à projet qui n'est pas adapté à la production de réponses immobilières qui demandent une autonomie d'initiative des associations en concertation avec l'Etat.

D. Les pensions de famille, ce sont des projets très divers adaptés à des publics très différents

Une évaluation en cours des pensions de famille montre dans ses premières conclusions, l'extrême diversité des publics et des projets de pension de famille. La robustesse du statut de pension de famille et sa plasticité permettent de répondre de manière adaptée à toutes sortes de situations. Il est fortement à craindre que le passage à un régime d'autorisation ne se traduise par une forme de standardisation des prestations et des activités reconnues dans un régime d'autorisation.

E. Les pensions de famille, c'est une implication très importante, notamment financière, des collectivités locales

Il est à noter le rôle très important du financement à l'investissement des pensions de famille par les collectivités locales. En termes de subvention, cet engagement est bien souvent supérieur à celui de l'Etat. Il est à craindre que le passage des pensions de famille sous un statut de CHRS ne conduise à un désengagement des collectivités locales, celles-ci estimant que le statut de CHRS est, au travers de l'aide sociale à l'hébergement, de la responsabilité de l'Etat dans une période de forte sensibilité sur le partage des responsabilités.

F. Les pensions de famille relèvent de l'économie sociale et solidaire, non d'une économie administrée

Comme dans le secteur du logement, les pensions de famille doivent équilibrer leur budget de manière autonome et la moitié de leurs ressources dépendent des redevances des résidents. Par ailleurs, à l'investissement, les opérateurs mobilisent souvent des fonds propres ou de l'épargne solidaire. Enfin, des bénévoles peuvent intervenir dans la vie quotidienne de l'établissement. Pour toutes ces raisons, les pensions de famille relèvent de l'économie sociale et solidaire et non d'une économie administrée au travers d'un budget global dont le dernier mot revient à l'Etat. Le passage des pensions de famille sous statut CHRS entraverait la dynamique des pensions de famille. Il pourrait entraîner aussi, pour certains gestionnaires, l'application de l'ordonnance de 2005 sur les pouvoirs adjudicateurs.

G. Le passage des pensions de famille dans un régime d'autorisation conduit à juxtaposer deux régimes juridiques différents qui peuvent entraîner des ambiguïtés relatives aux droits des personnes et sont des contraintes complémentaires pour les gestionnaires

Le passage des pensions de famille sous un régime d'autorisation ne supprime pas les contraintes issues du CCH, elle les maintient (statut des résidents, respect de la vie privée, contrats d'occupation, règlement intérieurs, etc.) en juxtaposant les contraintes issues d'un régime d'autorisation (autorisation, admission à l'aide sociale, CPOM, autocontrôle et contrôle externe, droits et obligations des personnes).

Il est à noter, sur le point des droits et devoirs, que la juxtaposition des statuts ne donne pas de droits supplémentaires aux personnes puisque le statut de résident permet aux personnes de demeurer dans le logement autant qu'elles le souhaitent, si elles remplissent leurs droits et obligations. Le respect de la vie privée est assuré et des comités de résidents et conseils de concertation sont prévus dans le cadre du CCH. Par contre, la juxtaposition d'une réglementation issue du CCH risque d'amoindrir les droits des résidents : soit en liant leur statut à celui de bénéficiaire temporaire de l'aide sociale, soit en le liant à des obligations de suivi social en application du projet social issu du CASF, soit en liant le respect de la vie privée des résidents en résidence sociale à des articles du CASF, comme le prévoit la Loi Alur.

En conclusion :

Il nous semble que la demande de « statut unique » en CHRS pour des activités relevant de l'hébergement ou du logement relève d'une mauvaise réponse à de vraies questions :

- le développement d'un hébergement sous statut conventionnel pose le problème des missions, de la qualité et des moyens de celui-ci
- une offre diversifiée dans le domaine du logement pose la question de la sécurisation dans le temps de ses acteurs et celle de la mobilisation effective des moyens d'accompagnement social qui sont nécessaires.

La réponse apportée risque de stériliser l'initiative associative en prétendant la sécuriser, risque d'enfermer les personnes dans un prisme social, alors que l'accès et le maintien dans un logement autonome, abordable, adapté et accompagné en cas de besoin sont une orientation nécessaire pour faire face aux besoins sociaux diversifiés issus de la crise du logement et de l'extension des précarités dans notre société.

En regard de la palette diversifiée d'outils d'accès et de maintien dans le logement qui remplissent des **fonctions** et jouent des **rôles** différents, doivent être associés des **statuts** différents.

Annexe 1

Le régime d'autorisation des CHRS et le développement d'activités d'hébergement conventionnées

Le statut des CHRS est un statut juridique réglementé par l'article L312-1 8^e du code de l'action sociale et des familles (CASF) qui en fait des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS). Les CHRS sont titulaires d'un arrêté d'**autorisation** de 15 ans délivré par le préfet de département après avis, depuis portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST), d'une commission de sélection d'**appel à projet** dans certaines conditions fixées par décret. Cette autorisation vaut habilitation à dispenser des prestations délivrées par l'Etat et à recevoir les bénéficiaires de l'aide sociale. Par ailleurs, pour pouvoir bénéficier de l'aide sociale, les CHRS doivent conclure **une convention d'admission à l'aide sociale** avec le préfet du département décrivant les conditions de mise en œuvre des missions du CHRS (catégorie de public accueilli, nature des actions conduites et capacité d'accueil). Le CASF précise que la conclusion d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) remplace cette convention d'admission à l'aide sociale. Ce régime d'admission a pour effet **un mode de financement particulier** : une dotation globale de financement (DGF) prise sur le budget de l'Etat, avec une possibilité de recours contentieux devant les juridictions administratives spécialisées. Les CHRS, par ailleurs, sont soumis à des **procédures d'évaluation internes et externes** et doivent mettre en œuvre **la participation et le droit des usagers** prévu dans le CASF.

On peut donc résumer ce régime des CHRS avec le tableau suivant :

| Régime | Objet de la régulation | Code législatif et réglementaire | Interlocuteur | Modalité de la contractualisation | Statut des personnes | Régime économique | Droit et Participation des usagers | Evaluation |
|--------------|------------------------|----------------------------------|---------------|-----------------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------------------------|---|
| Autorisation | Etablissement | CASF | Etat | Appel à projet | Admission à l'aide sociale | Economie administrée (DGF) | Prévus par la loi du 2 janvier 2002. | Evaluations internes et externes obligatoires |

Quatre observations par rapport à ce régime d'autorisation :

1. En dehors du statut CHRS, un nombre important d'activités d'hébergement conventionnées se sont développées ces dernières années

Pour faire face au développement de l'urgence, un secteur conventionné de l'hébergement s'est développé ces dernières années en raison de missions particulières ou de son caractère temporaire. En 2013, les capacités ouvertes pour l'hébergement hors CHRS s'élèvent à **25 429 places**¹ (20 000 places d'urgence, 4 199 places de stabilisation, 1 230 places d'hébergement d'insertion), chiffre qui est à mettre en regard des **39 152 places**² au 31 décembre 2012 en CHRS (30 577 places d'hébergement d'insertion, 4 853 places d'hébergement d'urgence, 3 680 places de stabilisation). Ces activités se sont donc développées sous un régime de subventions par l'Etat, selon la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations. Comme ces activités d'hébergement ne sont pas des établissements ou services sociaux ou médico-sociaux au sens du CASF, elles ne relèvent pas de la loi du 2 janvier 2002 (pas de régime d'autorisation, pas d'évaluation obligatoire, pas de régime de tarification à la DGF, pas de droit et de participation des usagers selon loi de 2002-2). Les associations qui les mettent en œuvre sont cependant soumises à des obligations de déclaration de leurs activités d'accueil d'adultes à la puissance publique et les établissements sont soumis aux règles du CASF sur le contrôle et la fermeture des établissements.

¹ RAP de la mission « égalité des territoires, logement et ville », programme 177, p32

² Idem p33

2. La politique de l'orientation prioritaire vers le logement conduit à la transformation de places autorisées en CHRS en résidences sociales, pensions de famille, intermédiation locative et mesures d'AVDL

Dans le cadre de l'orientation prioritaire vers le logement, des besoins locaux, l'Etat peut proposer aux gestionnaires d'établissements soumis à autorisation de transformer des places d'hébergement CHRS en places de résidences sociales, de pensions de famille, d'intermédiation locative. Cette transformation a des effets sur l'autorisation accordée pour l'établissement puisque les résidences sociales, pensions de famille, intermédiation locative relèvent du CCH et non du CASF, d'un régime d'agrément et non d'un régime d'autorisation. Ces transformations ne peuvent avoir lieu qu'avec l'accord du gestionnaire en raison des besoins identifiés sur le territoire. En tout état de cause, si la transformation est mise en œuvre, le régime d'autorisation n'est pas applicable aux nouvelles activités transformées (plus d'autorisation pour 15 ans, plus de DGF, plus d'inconditionnalité de l'hébergement, pas le même régime de droits et d'obligations de la part des personnes logées)

3. Les raisons de l'extension du statut des CHRS au regard des évolutions de l'hébergement ou de la transformation de places autorisées en activités logement

Plusieurs raisons peuvent expliquer la volonté d'étendre le statut des CHRS :

- La volonté de garantir *a minima* une sécurité juridique et financière aux établissements (à travers le mécanisme de l'autorisation pour 15 ans, les CPOM, la procédure de tarification)
- Le souhait de garantir une qualité de prise en charge des personnes accueillies (à travers les obligations d'évaluation, de participation et du droit des usagers).
- L'inconditionnalité de l'accueil prévue pour les personnes relevant de l'aide sociale et qui ne sont pas en situation de régularité administrative sur le territoire.

4. Les rigidités du régime de l'autorisation au regard de l'histoire du secteur social et médico-social

Si un régime de conventionnement de l'hébergement, si de nouvelles formes de logement et d'accès au logement se sont développés, c'est parce que le régime d'autorisation ne permettait pas de le faire, notamment en raison de sa rigidité, de sa dépendance à la commande d'Etat. Ce constat, nombre d'opérateurs l'ont fait et mis en œuvre puisque, au final, ce sont des acteurs gestionnaires d'établissements sous régime CHRS qui ont développé une offre d'hébergement hors statut CHRS et qui ont diversifié leur intervention en développant des résidences sociales ou des pensions de famille. Ce développement et cette diversification se sont réalisés notamment pour retrouver une capacité d'initiative associative en réponse aux besoins sociaux exprimés dans les territoires pour produire une offre adaptée et innovante de logements.

Ce constat a été fait par nombre d'observateurs et d'analystes. Robert Lafore³, par exemple, insiste sur le fait que *« le cantonnement de la puissance publique sur une rationalité se voulant uniquement instrumentale et inscrite dans des règles procédurales (autorizations, agréments, habilitations, tarifications) a produit des effets autrement plus larges que la simple mise en ordre du champ. (...) Les normes techniques d'équipement et de fonctionnement outre les effets de dépendance financière qu'elles génèrent, comportent un volet d'encadrement professionnel des établissements. (...) Prenant en compte les « établissements » et les « services » et non les associations en principe « gestionnaires », la réglementation publique a naturellement conféré à ces entités fonctionnelles une consistance et partant un poids institutionnel dominants, cela au détriment de la personne morale théoriquement responsable de leur fonctionnement. »*

³ « Les associations dans les politiques sociales et médico-sociales » dans « Faire société, les associations par temps de crise » Dunod 2010

Selon cet auteur, la loi du 2 janvier 2002 a constitué un instrument dominant de changement du mode de gouvernance en accroissant les contraintes, notamment financières, qui pèsent sur les structures et comme une machine de reconfiguration de l'offre : *« En voulant développer dans l'action sociale un modèle de « services », on bouscule inéluctablement la logique de représentation de la société et de regroupement intermédiaire que revêt théoriquement l'association pour en faire des entreprises prestataires en charge de satisfaire une demande émanant des pouvoirs publics (cela devient alors une entreprise de services publics), soit des 'usagers' constitués alors en 'clients'. »* Dès lors, pour Robert Lafore, *« la question est de savoir si, entre le client et le régulateur public, il y a place pour la construction d'une demande sociale générant des réponses collectives, qui soient suffisamment à distance des désirs individuels d'un côté, et de la volonté étatique de l'autre, pour revêtir une consistance propre.*

L'enjeu n'est donc non pas celui du statut CHRS (qui a sa logique et sa légitimité) mais son extension et sa prétention à être « unique » au détriment de la capacité des acteurs associatifs à développer de nouvelles initiatives dans le domaine de la production d'une offre adaptée de logements, de l'accompagnement et l'accès au logement dans un contexte d'extension des vulnérabilités, de politiques largement décentralisées et d'une économie sociale et solidaire.

Annexe 2

Le régime d'agrément et la création d'un service public du logement social

Depuis la loi Besson de mai 1990, les associations qui intervenaient dans le secteur du logement étaient soumises à diverses procédures d'agrément. Celles-ci ont été revues dans le cadre de l'article 2 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions du 25 mars 2009. Cette loi définit le service social relatif au logement social (L.365-1) comme des « prestations qui sont effectuées en faveur des personnes et des familles mentionnées au II de l'art. L301-1 », à savoir : « Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir ». « Les prestations qui sont effectuées en faveur [de ces] personnes et [de ces] familles (...), qu'elles soient locataires ou propriétaires occupants, par des organismes qui bénéficient à cette fin d'un financement (...) constituent des **services sociaux relatifs au logement social** au sens du j) du 2 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Europe du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur lorsqu'elles visent à exercer des activités ».

Les procédures d'agrément ont donc été redéfinies en 2009 notamment pour être conformes aux dispositions encadrant les services sociaux d'intérêt général (SSIG).

Il existe depuis cette loi de mars 2009 **trois blocs d'agrément** :

1. **La maîtrise d'ouvrage d'insertion.**
2. **Les activités d'ingénierie sociale, financière et technique.**
3. **Les activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale** détaillées comme suit :
 - a) La location, sous-location de logements à des personnes défavorisées
 - b) La gérance de logements du parc privé ou du parc public
 - c) La gestion de résidences sociales (les organismes agréés pour exercer les activités de maîtrise d'ouvrage sont considérés comme détenteurs de l'agrément pour la gestion des logements dont ils sont propriétaires, preneurs à bail ou attributaires.

On peut donc résumer ce régime d'agrément avec le tableau suivant :

| Régime | Objet de la Régulation | Code législatif et réglementaire | Inter-locuteurs | Modalité de la contractualisation | Statut des personnes | Régime économique | Droit et Participation des usagers | Evaluation |
|----------|-------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|--|-------------------------------|--|-----------------|
| Agrément | Organismes à but non lucratif | CCH | Etat et collectivités locales | Initiative associative si capacités | Résidants, sous locataires, locataires | Economie sociale et solidaire | Prévus par le CCH en fonction du statut. | Non obligatoire |

Trois observations par rapport à ce régime d'agrément :

1. **La constitution d'un champ du logement des défavorisés pour faire face aux nouvelles vulnérabilités**

Un champ d'activité se constitue à partir des années 1990 dans la rencontre entre des orientations politiques et des acteurs qui s'impliquent pour les mettre en œuvre. Un nouveau référentiel d'action publique se met en place à partir de ces années. Celui-ci est caractérisé par l'inflexion des orientations de la politique conduite en matière de logement en direction des publics les plus fragiles (depuis la loi Besson du 31 mai 1990) et la mobilisation d'acteurs pour faire émerger la loi et la mettre en œuvre. Comme le note René Ballain⁴, « La constitution du champ du logement des défavorisés **s'inscrit dans une histoire longue**, celle de la dimension sociale de la politique du logement, celle de l'action publique en direction des plus fragiles, qui s'est

⁴ René Ballain, intervention lors de la journée DGAS le 19 octobre 2012.

successivement organisée autour de la notion de « sans logis » (1950) puis de « mal-logé » (1970) puis de « défavorisé » (1990). Ces notions fixent pour chaque période des priorités d'action et des modalités spécifiques d'intervention ». Cette nouvelle étape présente selon cet auteur quatre caractéristiques majeures :

- elle met en avant les objectifs d'accès et de maintien dans le logement,
- elle vise une diversité de publics (en difficulté de logement, en difficulté sociale, confrontés à la précarité contemporaine),
- elle favorise un rapprochement entre le champ de l'hébergement et celui du logement,
- elle cherche à mobiliser les acteurs locaux et notamment les collectivités locales.

L'intervention de ces acteurs s'est développée depuis les années 90 en raison de l'évolution des prix du logement, qu'il soit privé ou public, du développement de situations de précarité qui touche des populations de plus en plus larges, du cumul de difficultés de certaines personnes qui se traduit par des « vulnérabilités » renforcées (situations de grande exclusion, souffrance psychique, addictions, etc.).

2. Ce sont les organismes qui sont agréés et non les établissements

La loi sur les agréments permet la reconnaissance d'acteurs à but non lucratif et non d'établissements comme c'est le cas dans le régime d'autorisation. Cette reconnaissance d'acteurs porte sur leur capacité à faire. Le champ des activités est très large puisqu'il concerne à la fois la maîtrise d'ouvrage d'insertion, l'ingénierie financière et technique, l'intermédiation locative et la gestion locative très sociale. Ainsi se trouve reconnu un milieu associatif à la fois très ouvert et très différent dans des interventions très diversifiées. On y retrouve à la fois des acteurs issus du foisonnement associatif entraîné par la loi Besson, des associations intervenant traditionnellement dans le domaine du logement insalubre, indigne ou indécent, des associations issues du logement des jeunes ou des foyers de travailleurs migrants, des gestionnaires de CHRS qui souhaitent diversifier leur action. Au-delà de cette diversité, cette reconnaissance du rôle des associations en matière d'accès au logement consacre également la fonction d'acteurs qui mettent en tension leur rôle de **prestataires** de la puissance publique et celui de **médiateur** entre des besoins de publics et le développement de formes nouvelles de réponses logement, dans lequel l'innovation sociale joue un grand rôle.

3. Une offre de logement dans les territoires en lien avec les politiques et dispositifs locaux

Enfin ce régime d'agrément ne vaut pas uniquement pour les relations entre l'Etat et les acteurs associatifs, ce qui est le cas du régime d'autorisation. La reconnaissance des associations par les agréments vaut pour toutes les actions conduites, qu'elles soient financées par l'Etat ou les collectivités locales. Traditionnellement, le secteur de l'hébergement est de la responsabilité de l'Etat au travers de l'aide sociale à l'hébergement. Le secteur du logement social ou très social est, lui, d'une part de la responsabilité de l'Etat au travers des aides à la pierre et à la personne, d'autre part d'une responsabilité de plus en plus décentralisée au travers des délégations d'aide à la pierre, des documents programmatiques tels les PDHLPD, les PLH, PLU, etc. Par ailleurs, une grande partie de l'action sociale est décentralisée au travers des services départementaux ou de dispositifs tel le FSL. Les questions de l'accès au logement des personnes défavorisées se posent donc dans un contexte où l'implication des collectivités locales est déterminante et où le rôle des associations est essentiel dans leur capacité à s'inscrire dans le champ des politiques locales au travers de leur activité de maîtrise d'ouvrage d'insertion, d'ingénierie financière et technique, d'intermédiation locative et de gestion locative très sociale.

Le **statut** d'une institution est toujours référé à des **fonctions** et un **rôle** dans un jeu d'acteurs. Vouloir faire du statut des CHRS un statut **unique** nous semble donc méconnaître la diversité des fonctions et des rôles entraînée par le développement d'acteurs associatifs et la palette des outils permettant l'accès et le maintien dans le logement.