



Centre Régional
d'Etudes et d'Actions
sur les Inadaptations
et les handicaps

A propos de ...

N°13 - septembre 2005

Accueil, hébergement, insertion : Etat des lieux de dispositifs en Bretagne

Malgré une augmentation des places installées, l'offre bretonne en Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) reste inférieure à la moyenne nationale.

A l'inverse, la Bretagne enregistre un taux d'équipement en Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) plus fort que la moyenne nationale.

L'Ille-et-Vilaine se distingue des autres départements bretons par des taux d'équipement en CHRS et en CADA supérieurs à la moyenne régionale.

A l'inverse, le Finistère semble « compenser » son retard par une offre en logement ALT (logement temporaire) plus conséquente.

La diversification de l'offre se traduit notamment par le développement de résidences sociales et de maisons-relais, dispositifs inégalement répartis sur le territoire.

*Rachelle LE DUFF,
Conseillère technique
CREAI de Bretagne*

Entre les places en institutions ou autres dispositifs et le logement « ordinaire » se sont développées des réponses qui offrent à la fois un toit et différents services : Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), Centres d'Accueil pour Demandeurs d'asile (CADA), logements temporaires (ALT), Foyers Jeunes Travailleurs (FJT), résidences sociales et maisons-relais. Un état des lieux de ces dispositifs, de leur évolution et de leur répartition territoriale vous est ici proposé.

I – L'offre bretonne en CHRS reste inférieure à la moyenne nationale.

4 places de CHRS bretons sur 10 sont localisées en Ille-et-Vilaine

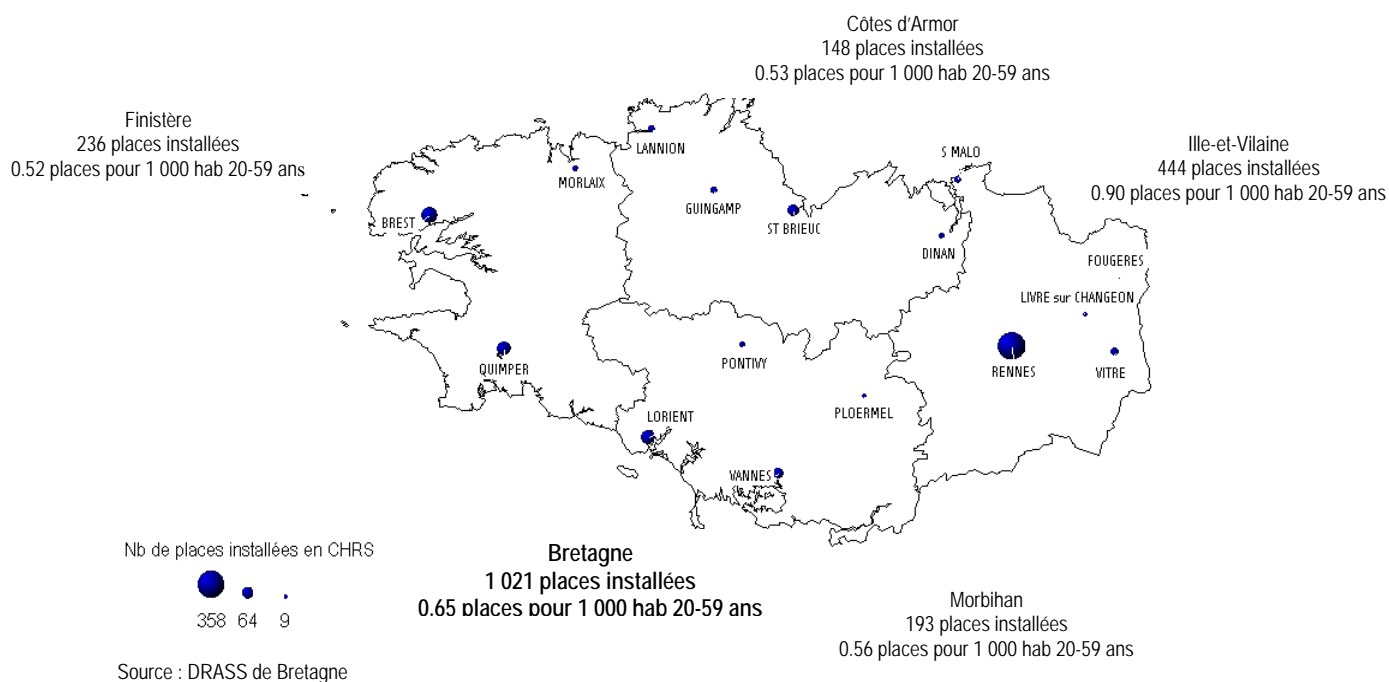
Les Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont des structures et services qui accueillent, avec ou sans hébergement, des personnes en grande difficulté sociale. Ils hébergent pour une durée limitée (6 mois renouvelable), des personnes se livrant à la prostitution ou en danger de prostitution, les personnes sans logement et sans ressources sortant d'établissements hospitaliers ou reclassables et les ex-détenus, et depuis le décret et la circulaire du 15 juillet 1976, des inculpés placés sous contrôle judiciaire, des condamnés soumis au sursis avec mise à l'épreuve, des handicapés sortant de foyers, des personnes ou familles privées momentanément de logement (expulsés, sinistrés, femmes battues, ...), des personnes ou familles sans logement réfugiées ou rapatriées de l'étranger, ainsi que des jeunes très désocialisés et des toxicomanes depuis 2000.

La loi d'orientation relative à la Lutte Contre les Exclusions du 29 juillet 1998 a conforté les CHRS dans leur rôle d'accueil de « *personnes et familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à retrouver leur autonomie personnelle et sociale* ». Les CHRS sont reconnus comme institutions sociales (lois du 30 juin 1975 et du 2 janvier 2002). Des schémas départementaux pour les CHRS sont prévus.

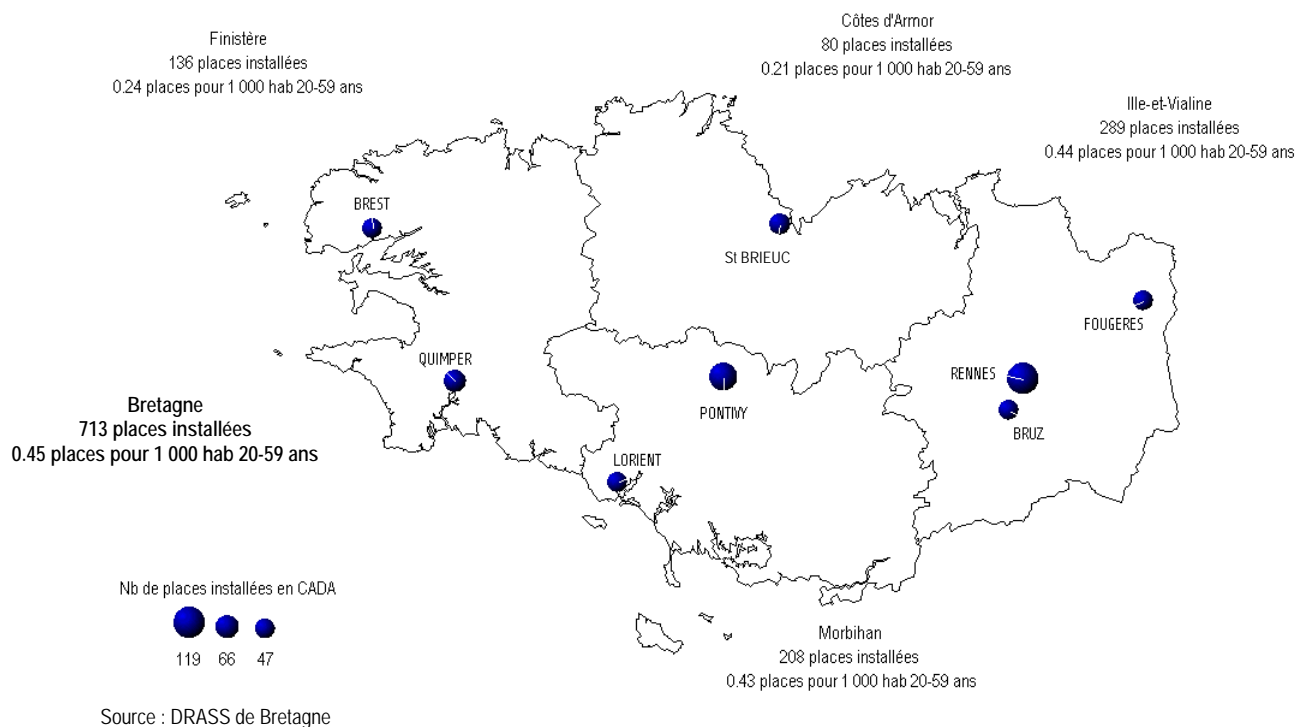
L'entrée en CHRS est généralement le résultat d'un parcours complexe, avec des ruptures successives (perte d'emploi, perte de logement, problèmes de santé, difficultés familiales) qui conduit dans une spirale d'exclusion. L'idée de la reconstruction personnelle est au cœur de l'action des CHRS, parallèlement à celle de la réinsertion sociale et professionnelle.

Les CHRS proposent une palette variée de prestations : accueil et orientation, logement et hébergement, soutien et accompagnement, accès aux soins, formation, activité d'insertion sociale et professionnelle. Leur objectif est d'aider ces populations à retrouver une autonomie personnelle et sociale. Le décret n°2001-576 conforte les CHRS dans leur mission « *d'adaptation à la vie active* ».

Localisation, capacités installées et taux d'équipement en CHRS en 2004



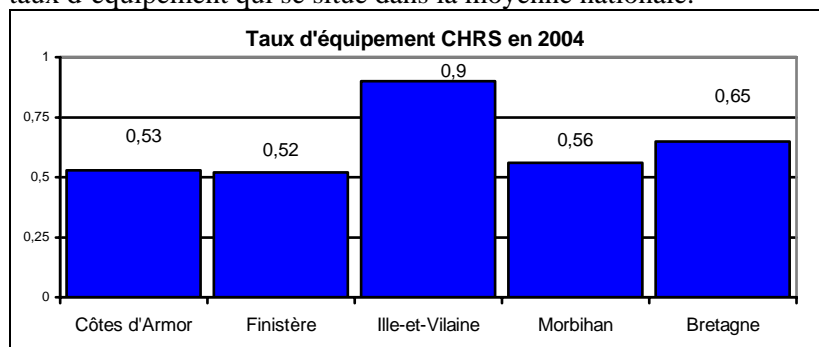
Localisation, capacités installées et taux d'équipement en CADA en 2005



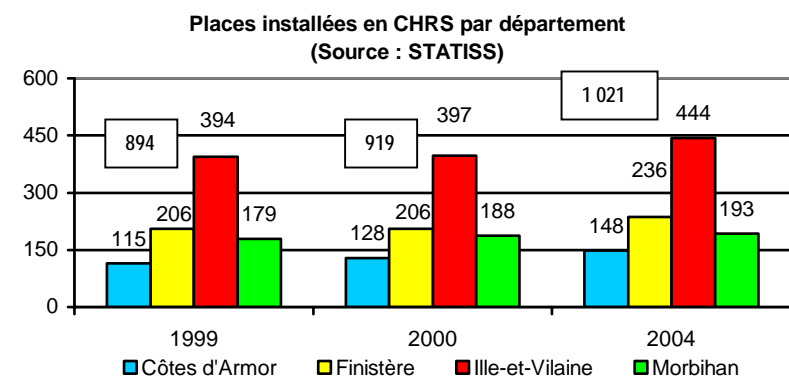
Restés de sa compétence, les CHRS sont financés essentiellement par l'Etat, sous forme d'une dotation globale attribuée par la DDASS, s'ils ont obtenu l'habilitation nécessaire. Ils offrent aujourd'hui un ensemble de services et de prestations qui dépassent le cadre strict des murs d'un établissement. Ils se sont en effet largement diversifiés dans leur fonctionnement.

En 2004, la Bretagne enregistrait **1 021 places installées en CHRS**, soit **0.65 places pour 1 000 adultes âgés de 20 à 59 ans**, contre 894 en 1999, soit 0.59 places pour 1 000. Malgré cette progression, le taux d'équipement en CHRS en Bretagne reste inférieur à la moyenne nationale (0.94 places).

L'Ille-et-Vilaine se distingue des autres départements bretons avec un taux d'équipement qui se situe dans la moyenne nationale.



L'augmentation se vérifie dans les quatre départements bretons, mais elle est plus forte en Ille-et-Vilaine.

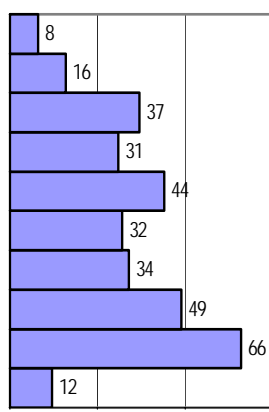
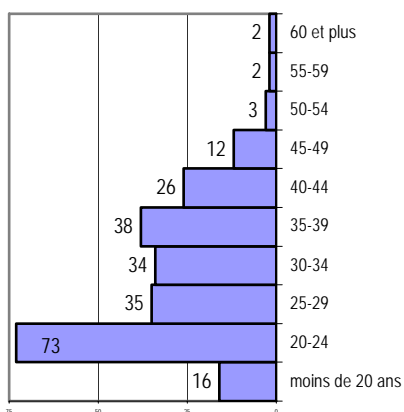


L'enquête nationale ES97 effectuée auprès des CHRS recense 807 personnes présentes au 31 décembre 1997 en Bretagne, dont 570 réellement suivies et renseignées. Sont en effet exclues les informations des effectifs présents en hébergement d'urgence, accueil, suivi social.

Population présente dans les CHRS de Bretagne au 31.12.97

FEMMES (42 %)

HOMMES (58%)

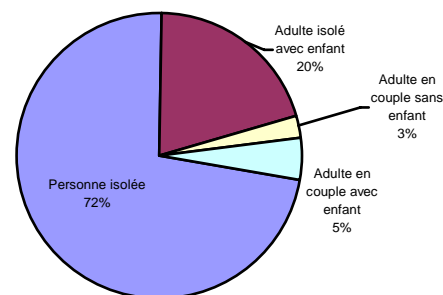


La population accueillie en CHRS se caractérise par :

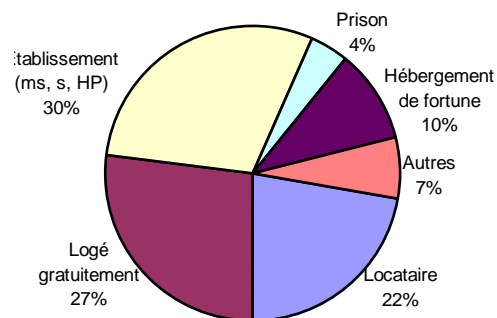
- ☞ une forte proportion de moins de 30 ans (45%) et un **rajeunissement des usagers** : la part des 20-24 ans représente 24.5% des usagers en 1997, contre 13.6% en 1993 ;
- ☞ une prédominance des hommes (58%), bien que **la population se féminise** ;
- ☞ une prépondérance des adultes isolés sans enfant (73%), toutefois, l'accueil d'adultes avec enfant(s) augmente (20%).

Caractéristiques de la population en CHRS au 31.12.97 (Source : ES 97)

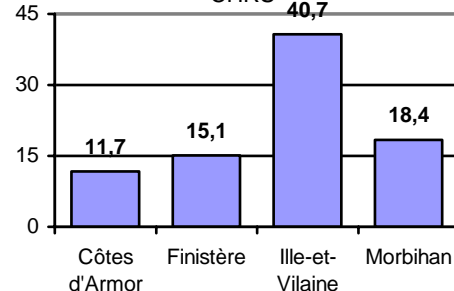
Situation familiale



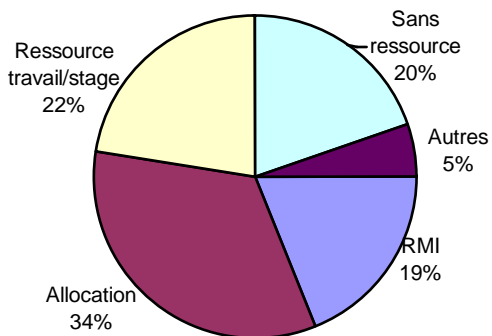
Hébergement antérieur



Part des usagers originaires du département d'implantation du CHRS

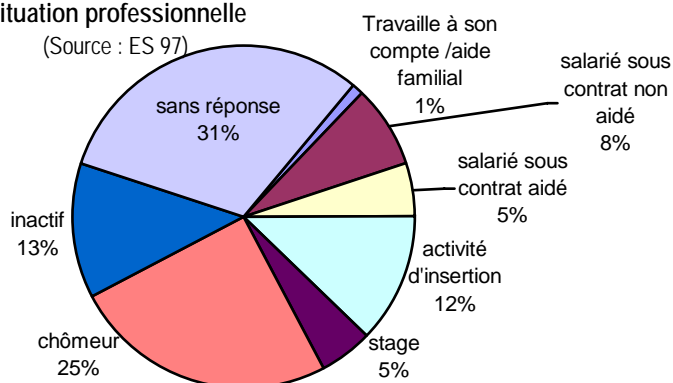


Ressources principales (Source : ES 97)



Situation professionnelle

(Source : ES 97)



L'évolution de la population accueillie dans les CHRS

L'évolution de la population accueillie dans les CHRS montre celle de la précarité : une population de **plus jeune, féminisée, un nombre croissant de femmes avec des enfants**. Cependant, toutes ces personnes ne sont pas en situation de grande désocialisation. Certaines, notamment les familles monoparentales, sont accueillies principalement en raison des difficultés d'accès au logement. La population soignée temporairement en psychiatrie en recherche de logement fait partie également des publics des CHRS.

L'évolution des missions des CHRS. Les CHRS sont devenus des pôles de ressources pour l'accueil, le logement, l'insertion, etc. dans une réponse territoriale organisée par les DDASS et les DRASS.

Le financement. Face à l'augmentation et à l'évolution des publics accueillis, les CHRS font appel à d'autres financeurs (collectivités locales, CAF, CPAM, etc.).

La pression de l'urgence : les CHRS doivent conjuguer l'objectif d'insertion et l'obligation d'accueil en urgence, deux missions qui renvoient à des logiques d'intervention sociale différentes, qui peuvent paraître difficiles à mettre en œuvre pour les travailleurs sociaux et les gestionnaires.

II - Une capacité d'accueil en CADA plus importante en Bretagne que la moyenne nationale.

Les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA) assurent l'hébergement et un accompagnement social des personnes accueillies pendant toute la durée de la procédure d'examen de leur demande, recours éventuel compris. En outre, une assistance est fournie aux demandeurs d'asile dans leur démarche auprès de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) et auprès de la commission des recours des réfugiés.

Ces structures sont déchargées des missions d'insertion dévolues aux centres provisoires d'hébergement (CPH). Dans le cas où une personne hébergée se voit reconnaître la qualité de réfugiée, elle peut demander son admission en CPH.

Lors de la présentation de son Plan de Cohésion Sociale en juin 2004, le Ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale, promettait l'ouverture d'ici à la fin 2004, de 3 000 places dans les CADA. La circulaire du 6 août 2004 confirme que les CADA, « en qualité de CHRS spécialisé », relèvent de l'offre sociale et médico-sociale visée par l'article L 312-4 du Code de l'action sociale et des familles. Les projets de création, extension ou transformation de places de CADA sont donc soumis à la procédure d'autorisation par le préfet.

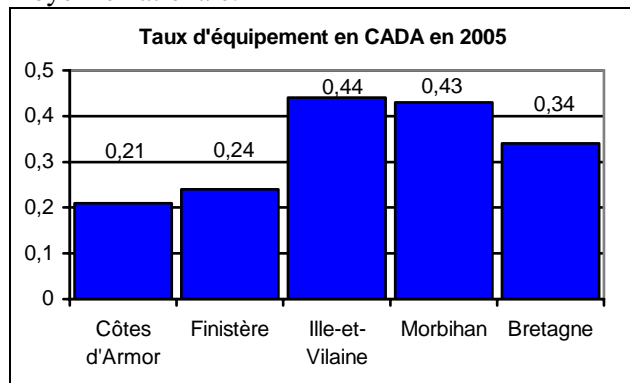
Le nombre de places en CADA continue sa progression avec **713 places installées en Bretagne en 2005¹, soit 0.45 places pour 1 000 personnes âgées de 20 à 59 ans**, contre 529 en 2004 (taux d'équipement de 0.34) et 492 en 2003 (taux d'équipement de 0.31).

La Bretagne enregistre un taux d'équipement supérieur à la moyenne nationale (0.25 places pour 1 000 personnes âgées de 20 à 59 ans en 2004).

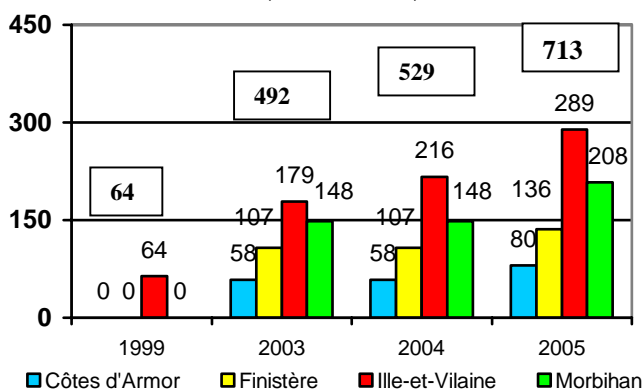
4 A propos de ...
n°13 - Septembre 2005.

¹ Source : DRASS de Bretagne et STATISS

Comme précédemment, l'Ille-et-Vilaine se distingue avec un taux d'équipement supérieur à la moyenne régionale. Le Morbihan se situe au niveau de l'Ille-et-Vilaine, c'est-à-dire avec un taux d'équipement deux fois plus élevé que celui des Côtes d'Armor et du Finistère et que la moyenne nationale.



Places installées en CADA par département
(Source : STATISS)



III - Un taux d'équipement important en logement ALT dans le Finistère.

L'Aide au logement temporaire (ALT) a été créée en 1991 dans le cadre de la dynamique instaurée par la loi du 31 mai 1990, mais n'est entrée en vigueur qu'en mars 1993.

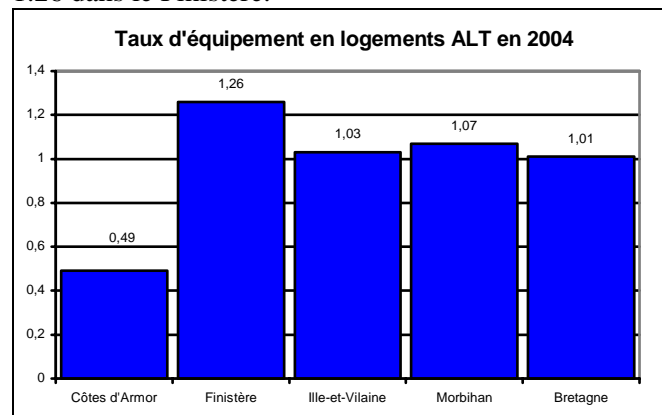
Cette aide forfaitaire attribuée pour la mobilisation de locaux d'habitation est destinée aux associations et, depuis la loi LCE du 29 juillet 1998, aux CCAS, logeant des personnes défavorisées, en situation d'urgence, pour des durées de séjour limitées dans le temps, ne permettant pas l'ouverture du droit aux aides personnelles ordinaires (APL, AL).

En 2004, 1 583 places sont enregistrées en Bretagne², ce qui représente un taux d'équipement de 1.07 places pour 1 000 personnes de 20 à 59 ans. Les logements ALT sont passés de 866 places en 2000 à 1 583 places en 2004.

² Source : DRASS de Bretagne

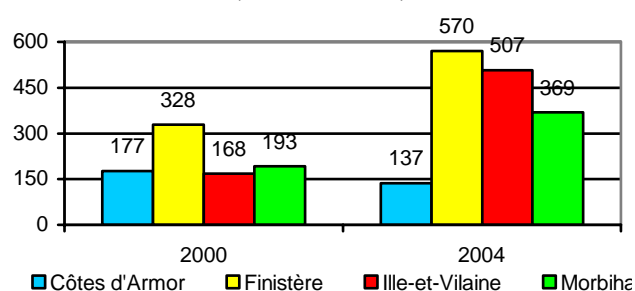
⁵ A propos de ...
n°13 - Septembre 2005.

Le taux d'équipement régional masque des disparités départementales, avec un minimum de 0.49 dans les Côtes d'Armor et un maximum de 1.26 dans le Finistère.



En 2000, le Finistère connaissait déjà un taux d'équipement supérieur à la moyenne régionale.

Places ALT par département
(Source : DRASS)



IV - Une offre d'accueil en FJT inégalement répartie sur le territoire.

La circulaire du 17 décembre 1996 définit les Foyers Jeunes Travailleurs comme des « institutions à but non lucratif qui mettent à disposition des jeunes qui vivent hors de leur famille, un ensemble d'installations matérielles pour leur hébergement et leur restauration ainsi que des moyens qui permettent directement ou indirectement de favoriser leur insertion dans la vie sociale. Un projet, formalisé par le contrat du résident, doit être mis en place.

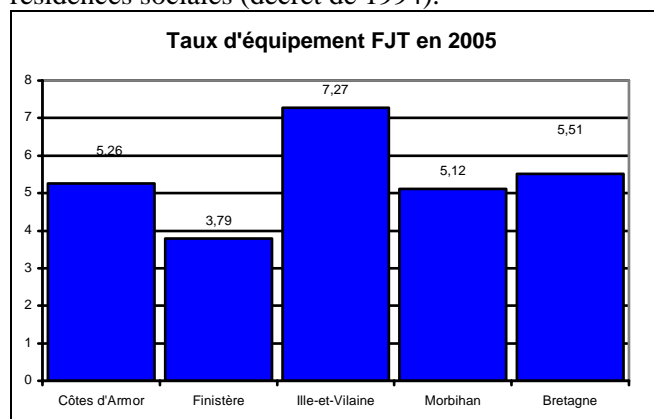
L'essor des FJT se situe après 1945 sous la double impulsion du militantisme chrétien et du mouvement de l'éducation populaire. De nombreux foyers sont créés à partir des années 50-60 dans un contexte de crise aiguë du logement. Destinés à l'origine aux jeunes venus des campagnes pour travailler en ville, les FJT ont vu peu à peu leur mission se modifier. Dans les années 80, ils sont confrontés aux questions liées à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes et à leur santé.

Les FJT connaissent une diversification de leur public (jeunes travailleurs, jeunes demandeurs d'emploi, jeunes en situation de décohabitation ou de mobilité, jeunes en formation, jeunes couples, familles monoparentales de moins de 30 ans, étudiants en rupture sociale et familiale) et une diversification des modes d'habitat et des services (immeuble offrant des chambres meublées et des espaces collectifs destinés aux loisirs et à la restauration, appartements extérieurs).

Des conventions spécifiques permettent aux FJT de recevoir des jeunes en grande difficulté sociale (convention avec l'Aide sociale à l'enfance), des étudiants, des jeunes au-delà de 25 ans ou des personnes en accueil d'urgence (places réservées par le biais de l'ALT).

Les FJT sont gérés majoritairement par des associations, mais aussi par des CCAS ou des organismes HLM. La majorité des FJT a signé une convention avec l'Etat ouvrant droit à l'APL (accueil de personnes dont les revenus sont inférieurs à un plafond indiqué). Ils peuvent recevoir des financements complémentaires de la CAF, de l'Etat, du Fonds d'Action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille, du Conseil général ou encore des municipalités.

En 2005 en Bretagne, 27 FJT offrent 2 988 places³, soit 5.51 places pour 1 000 personnes âgées de 16 à 30 ans. De nombreux FJT (correspondant à 1 023 places) ont le statut de résidences sociales (décret de 1994).



La diversification des publics et des modes d'accueil pose la question de l'identité des FJT : les actions périphériques qui se développent à partir du logement, notamment leur participation à la mise en place de CLAJ (comité local pour le logement des jeunes), constituent-elles le prolongement des missions initiales des FJT ?

La loi 2002-2 relative aux établissements et services sociaux et médico-sociaux, qui met l'accent sur le projet individuel, l'évaluation externe, la participation des usagers, s'applique aux FJT.

V - Les résidences sociales surtout développées dans le Finistère et le Morbihan, inexistantes dans les Côtes d'Armor.

Pour répondre à la demande d'autres personnes défavorisées, souvent isolées, qui avaient difficilement accès aux circuits traditionnels du logement, il a été décidé dès 1994 de modifier la réglementation relative aux logements-foyers et de créer les résidences sociales.

Selon le décret du 23 Décembre 1994 et la circulaire du 19 Avril 1995, une résidence sociale est un logement foyer conventionné à l'APL destiné à héberger les personnes en difficulté de logement qui ont besoin d'une solution transitoire (1 an en moyenne) en terme de logement. Les ménages pourront trouver dans une résidence sociale :

- une solution de logement temporaire,
- une aide à l'insertion vers le logement,
- éventuellement l'accès à des services collectifs et des prestations annexes au logement.

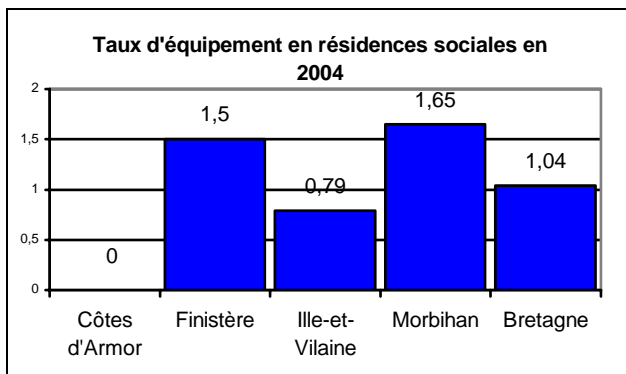
La loi impose les Foyers de Travailleurs Migrants (FTM) et les Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT) à se transformer en résidence sociale, à l'occasion d'un programme de réhabilitation d'un bâtiment. **En Bretagne, 12 FJT et 3 FTM ont le statut de résidences sociales, ce qui correspond respectivement à 1 023 places et 147 places.**

En 2004, la Bretagne disposait de 22 résidences sociales, soit 1 467 logements correspondant à 1 637 places, soit 1.04 places pour 1 000 personnes de 20 à 59 ans.

Le nombre de places en résidences sociales hors FJT et FTM est de 297 places (1 467 - 1 023 - 147).

Seul le département des Côtes d'Armor ne dispose d'aucune résidence sociale sur son territoire. Contrairement aux CHRS et CADA, le taux d'équipement des résidences sociales en Ille-et-Vilaine est inférieure à la moyenne régionale.

³ Source : DRASS de Bretagne



VI – Une place sur deux de maisons-relais en Ille-et-Vilaine.

En 1997, un programme expérimental de « pensions de familles » avait été lancé. Son évaluation positive a conduit en 2002 la secrétaire d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion à annoncer la création sur l'ensemble du territoire d'environ 200 maisons-relais, soit un total de 5 000 places.

La maison-relais, définie par la Circulaire DGAS/SDA n° 2002-595 du 10 décembre 2002 est destinée à l'accueil de personnes à faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, et dont la situation sociale et psychologique, voire psychiatrique, rend impossible à échéance prévisible leur accès à un logement ordinaire. Les maisons-relais s'adressent de manière privilégiée aux personnes fréquentant ou ayant fréquenté de façon répétitive les structures d'hébergement provisoire et qui ne relèvent pas des structures d'insertion de type CHRS ni d'un logement autonome.

La maison-relais ne s'inscrit pas dans une logique de logement temporaire mais bien d'habitat durable, sans limitation de durée, et offrant un cadre semi collectif valorisant la convivialité et l'intégration dans l'environnement social.

Elle constitue une modalité particulière de résidence sociale, régie par les articles R.353 et suivants du code de la construction et de l'habitat et la circulaire n° 965733 du 17 décembre 1996. Elle ouvre droit au bénéfice de l'allocation personnalisée au logement (APL).

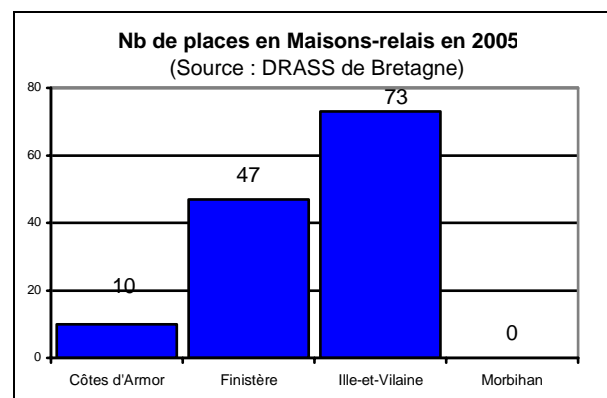
Elle constitue une réponse possible aux besoins locaux recensés par les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Il s'agit de structures de taille réduite (de 10 à 25 logements), équipés pour permettre aux pensionnaires d'avoir un minimum d'autonomie, associant logements privatifs et espaces collectifs, favorisant les relations de la vie quotidienne entre les résidents et avec les hôtes salariés du gestionnaire.

L'animation et la régulation de la vie quotidienne dans la maison-relais sont assurées par un hôte ou un couple d'hôtes dont les missions sont l'organisation de la vie collective, l'animation des espaces et des temps communs, le maintien du contact avec les services qui ont orienté le pensionnaire vers la structure, l'organisation des liens avec l'environnement local de la maison, etc.

La participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement (financement de l'hôte essentiellement) est plafonnée à 12 €/par jour et par place en 2005. L'intervention de co-financeurs doit être recherchée.

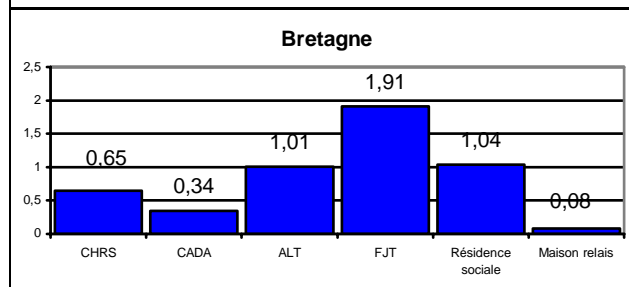
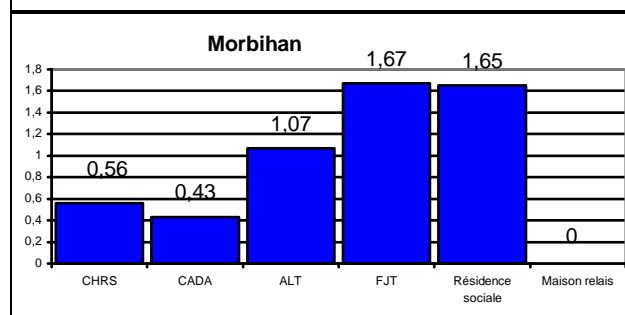
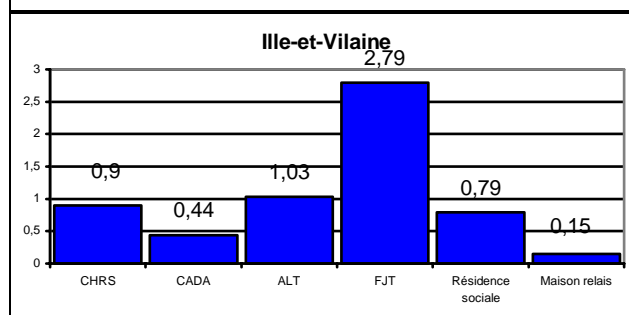
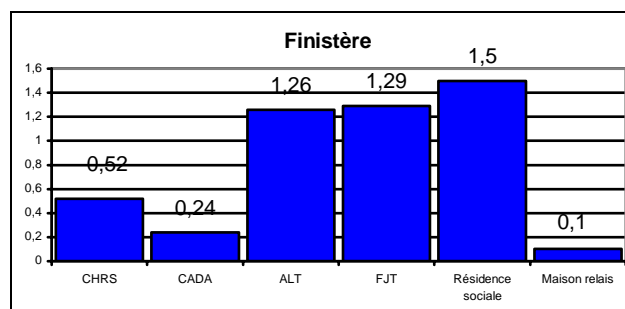
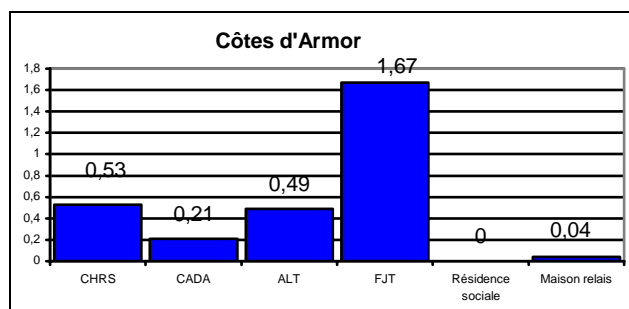
En 2005, la Bretagne compte 41 places supplémentaires aux 89 places enregistrées en 2004, soit 130 places⁴.



Les maisons-relais viennent compléter la palette de services auprès des plus démunis entre l'hébergement temporaire et l'accompagnement social en logement autonome. Elles apportent également une réponse aux personnes sortant d'hôpital psychiatrique. Toutefois, la circulaire précise que les publics accueillis « *devront présenter, autant que possible, des profils et des parcours suffisamment variés pour dynamiser la vie sociale interne à l'établissement et favoriser son ouverture sur l'extérieur* ».

⁴ Source : DRASS de Bretagne

Synthèse des taux d'équipement au 31.12.2004 : nombre de places pour 1 000 adultes âgés de 20 à 59 ans



Ces disparités départementales se compensent-elles ? Le déficit de l'offre d'un dispositif est-il compensé par le développement d'alternatives ? Le Finistère semble ainsi compenser son faible taux d'équipement en CHRS par une offre en ALT et en résidences sociales plus conséquente. Ce phénomène de compensation signifierait que la définition administrative des publics et de parcours type de structure ne correspond pas à la réalité de terrain bien plus complexe.

Perspectives

L'hébergement « social » est marqué par une **diversification de l'offre** tant en termes d'organisation des dispositifs (logements éclatés de CHRS par exemple) que de nouvelles réponses telles que les résidences sociales et les maisons-relais. La **mise en cohérence des dispositifs** est nécessaire : c'est un des enjeux des schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion.

Ces dispositifs sont également marqués par une évolution de la population accueillie sur le plan social, professionnel et sanitaire. Ils sont ainsi amenés à proposer un **accompagnement global** au-delà de la mission d'hébergement. Le suivi et l'accompagnement de ces publics nécessitent par conséquent une évolution permanente des compétences des professionnels.

Ces évolutions interrogent les pratiques professionnelles : comment répondre à l'objectif d'accès à l'autonomie lorsque les séjours sont brefs et répétitifs ? La démarche de projet individuel est-elle pertinente pour tous ?

Ces dispositifs sont à mettre en perspective avec les marchés locaux de l'habitat. Avec la pression actuelle sur les marchés locatifs en Bretagne, particulièrement dans les villes et sur le littoral, les structures se heurtent au manque de logements ordinaires pour permettre la sortie de résidents.

Pour en savoir plus ...

Un hébergement entre logements ordinaires et institutions : réalité ou utopie ? Actes de la journée d'étude du 22 juin 2004, St Jacut de la Mer. CREAI de Bretagne



A propos de ...
N°13-Septembre 2005

CREAI de Bretagne - CS 60615- 35706 RENNES cedex 7
Tél. 02.99.38.04.14 - Fax. 02.99.63.41.87 - Email : creai Bretagne@cegetel.net
Supplément à VRAC INFO N°05-07 - ISSN 0298-4032

