

N° 10 • mars 1999

*Au 1er janvier 1998,
994 établissements
sociaux hébergeaient
33 500 adultes et enfants
en difficulté.*

Trois types d'établissements coexistent, conventionnés ou non au titre de l'aide sociale. Les 745 centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) qui restent la principale structure d'accueil, offrent essentiellement un hébergement de réinsertion sur plusieurs mois et beaucoup plus rarement un hébergement d'urgence. Comme les 138 établissements mère-enfant, ils ont de plus en plus recours à des logements ordinaires pour héberger les familles accueillies.

Emmanuel WOITRAIN
Ministère de l'emploi et de la solidarité
DREES

Hébergement social :

**environ 35 000
adultes et enfants
sans logement
sont hébergés
en établissement**

Des adultes et des familles ayant perdu leur logement peuvent être aidés ou hébergés dans des établissements sociaux. Souvent appelés "centres d'hébergement d'urgence" ou "centres d'hébergement de longue durée", ceux-ci appartiennent en fait à trois grandes catégories d'établissements sociaux : les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les établissements d'accueil mère-enfant et les centres d'accueil non conventionnés au titre de l'aide sociale. Au 1er janvier 1998, 994 établissements sont en activité et hébergent 33 500 adultes et enfants. Les CHRS jouent un rôle prépondérant, fort de leur nombre, de leur capacité d'accueil et de la diversité des prestations offertes.



745 CHRS FINANCÉS PAR L'ÉTAT AU TITRE DE L'AIDE SOCIALE À L'HÉBERGEMENT

Les CHRS ont aujourd'hui vocation à accueillir, à leur demande et au titre de l'aide sociale à l'hébergement, les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés (économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion), en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie sociale et personnelle. Au 1er janvier 1998, 745 centres sont en activité. Leur financement est assuré principalement par l'Etat. Pour l'année 1998, le montant de la dotation globale qui leur est consacré s'est élevé à 2,412 milliards de francs. Une participation financière peut être demandée aux usagers : 84 % des adultes en hébergement de réinsertion sociale en versent une. La plupart des établissements (90 %) sont gérés par des associations, les autres sont des établissements publics.

138 ÉTABLISSEMENTS D'ACCUEIL MÈRE-ENFANT FINANCÉS PAR LES CONSEILS GÉNÉRAUX AU TITRE DE L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

Pour venir en aide aux femmes enceintes et aux mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans et qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, les Conseils Généraux, compétents en matière d'aide sociale à l'enfance depuis les lois de décentralisation, ont recours aux centres maternels, à des foyers de l'enfance, voire à des maisons d'enfants à caractère social. La loi ne précisant pas la nature du dispositif, certains départements disposent pour remplir cette mission d'un centre maternel qui accueille spécifiquement les mères avec leurs enfants. D'autres utilisent un foyer de l'enfance qui héberge alors des enfants en difficulté sociale, conformément à sa vocation, mais aussi des mères avec leurs enfants. Enfin, certains départements combinent les deux types de structures. Finalement, au 1er janvier 1998, 138 établissements d'accueil mère-enfant sont en activité et regroupent 103 centres maternels, 27 foyers de

l'enfance et 8 maisons d'enfants à caractère social. Leur financement est assuré par le Conseil Général. L'admission se fait au titre de l'aide sociale à l'enfance. Moins de la moitié d'entre eux (46 %) sont gérés par des associations, les autres étant des établissements publics.

111 ÉTABLISSEMENTS NON CONVENTIONNÉS AU TITRE DE L'AIDE SOCIALE

A côté des CHRS et des établissements d'accueil mère-enfant, existent des établissements qui accueillent également des adultes et des familles sans domicile mais dont le financement ne relève ni de l'aide sociale à l'enfance ni de l'aide sociale à l'hébergement. Ces établissements sont qualifiés d'établissements non conventionnés au titre de l'aide sociale. Ils relèvent néanmoins de la loi 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales. Leur financement peut être assuré par une commune, des fonds privés, l'Etat (au titre par exemple des crédits d'intervention du ministère de l'emploi et de la solidarité), le conseil général (mais à un titre autre que l'aide sociale à l'enfance), etc. Au 1er janvier 1998, 111 centres fonctionnent. La plupart (86 %) sont gérés par des associations. Enfin, 88 établissements spécifiques sont prévus pour l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés (encadré 1).

UNE ACTIVITÉ PRINCIPALE : L'HÉBERGEMENT DE RÉINSERTION SOCIALE

Pour venir en aide aux personnes qu'ils accueillent, les CHRS, les établissements d'accueil mère-enfant et les centres d'accueil non conventionnés au titre de l'aide sociale offrent plusieurs prestations (tableau 1). L'hébergement de réinsertion sociale est l'activité principale à la fois des établissements d'accueil mère-enfant et des CHRS. Il vise à réinsérer les adultes et les familles accueillis en mettant en oeuvre avec eux un projet et suppose que des actions soient entreprises pour permettre à la personne prise en charge de retrouver son autonomie. Ces actions peuvent avoir pour objectif d'améliorer la situation ad-

- 1 -

DES ÉTABLISSEMENTS SOCIAUX POUR PERSONNES PRIVÉES DE LOGEMENT

• Les établissements dans le champ de l'étude

L'origine de la création des **centres d'hébergement et de réinsertion sociale** peut se trouver dans la loi du 13 avril 1946. Ce texte décidait en effet la fermeture des maisons de tolérance et tendait au renforcement de la lutte contre le proxénétisme, il prévoyait également l'aménagement d'établissements destinés à accueillir en vue de leur reclassement les personnes se livrant précédemment à la prostitution. Ainsi se développèrent les centres de reclassement féminin dont certains existaient avant la loi d'avril 1946. Leur accès a été ensuite progressivement étendu aux personnes sortant d'hôpital ou libérées de prison. Il s'agissait alors de faciliter la réinsertion de personnes ne disposant pas de relais à leur sortie et d'éviter que l'absence de logement ne compromette leur rétablissement. Puis les vagabonds aptes au reclassement ont été concernés, et, enfin, en 1974, tout adulte ou famille en difficulté sociale.

La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions rappelle que " bénéficient, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale publics ou privés les 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 recouvrer leur autonomie personnelle et sociale ".

Les **centres maternels** se sont substitués en 1981 aux maisons maternelles et aux hôtels maternels. L'institution des maisons maternelles avait été conçue, de façon toute théorique, à l'époque de la révolution de 1789 pour prévenir les abandons d'enfants. Les premières réalisations n'ont cependant vu le jour qu'un siècle plus tard. De plus il a fallu attendre 1938 pour une reconnaissance légale. Les maisons maternelles ont alors pour vocation d'accueillir les femmes enceintes d'au moins sept mois et les mères avec leur nouveau-né. Les hôtels maternels, reconnus par la circulaire du 26 juin 1956, servaient à héberger, pour une durée limitée à trois ans, les femmes et leurs enfants à la sortie des maisons maternelles.

Les **établissements d'accueil non conventionnés au titre de l'aide sociale** relèvent plutôt de l'initiative caritative, paroissiale, communale, etc.

• Les établissements en dehors du champ de l'étude

Les **centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA)** et les **centres provisoires d'hébergement (CPH)** ont pour mission d'accueillir respectivement les demandeurs d'asile et les réfugiés qui en font la demande. Ces établissements sont financés au titre de l'aide sociale à l'hébergement. Jusqu'en 1991, le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés reposait uniquement sur les CPH. La circulaire du 19 décembre 1991 a réorganisé ce dispositif en créant les CADA avec pour mission l'accueil des demandeurs d'asile en attente de statut et en réservant les CPH à l'accueil et l'insertion des réfugiés statutaires. Au 1er janvier 1998, 58 CADA disposaient de 3 470 places et 30 CPH de 1 109 places.

Les **résidences sociales** ont été créées en 1994 pour répondre à la demande de logement de nombreuses personnes défavorisées qui ont difficilement accès aux circuits traditionnels du logement. Ces résidences sont une catégorie de logement-foyer conventionné à l'aide personnalisée au logement.

Enfin, d'autres établissements comme les **foyers de jeunes travailleurs** et les **foyers de travailleurs migrants** n'ont pas pour vocation initiale l'hébergement de personnes ayant perdu leur logement. Néanmoins, ils sont parfois localement sollicités pour consacrer une partie de leurs places à cette activité.

3

T 01 activité au 1er janvier 1998 selon le type de prestations et le type d'établissements

TYPE DE PRESTATIONS	C.H.R.S.		Établissement d'accueil mère-enfant		Établissement non conventionné au titre de l'aide sociale		Total	
	Nombre de places installées	Nombre de personnes présentes	Nombre de places installées	Nombre de personnes présentes	Nombre de places installées	Nombre de personnes présentes	Nombre de places installées	Nombre de personnes présentes
Hébergement de réinsertion sociale (1)	24 247	22 218	4 510	3 871	1 108	1 011	30 045	27 100
Hébergement seul (1)					1 774	1 588	1 774	1 588
Hébergement d'urgence (1)	4 582	3 803			1 229	999	5 811	4 802
TOTAL	28 829	26 021	4 510	3 871	4 111	3 598	37 630	33 490
Activités professionnelles en ateliers ou en centre d'adaptation à la vie active (CAVA) (1)	1749	1618			152	144	1 901	1762
Accueil de jour (2)		5 112		ND		1 907		ND
Accueil orientation territorialisé (2)		3 905		ND		167		ND
Suivi social en dehors de l'établissement (2)		2 720		161		192		3 073

(1) Il s'agit du nombre de places installées et de personnes présentes au 1er janvier 1998

(2) Il s'agit du nombre de personnes prises en charge au cours du mois de décembre 1997

Source : ministère de l'emploi et de la solidarité - DREES

ministrative de la personne (ouverture de droits, obtention de documents administratifs, etc.) mais également sa situation par rapport au logement, à l'emploi, à la santé, etc. Elles s'inscrivent dans une durée de plusieurs mois. Au 1er janvier 1998, sur les 745 CHRS en activité, 655 font de l'hébergement de réinsertion sociale et disposent de 24 500 places. C'est aussi le cas des 138 établissements d'accueil mère-enfant et de 34 centres d'accueil non conventionnés.

L'hébergement seul consiste à fournir le gîte et le couvert aux personnes aidées. Cet hébergement peut durer plusieurs mois mais il n'est pas accompagné d'un véritable projet de réinsertion, ce sont surtout les centres d'accueil non conventionnés qui le proposent.

4

Enfin, l'hébergement d'urgence se définit par une prise en charge immédiate avec une durée d'intervention de quelques jours. Dans cette forme d'hébergement, il n'y a pas de mise en oeuvre d'un projet de réinsertion sociale. Il s'agit plutôt d'une mesure de protection de la personne contre le froid, les agressions, etc. Près de 36 % des CHRS et 55 % des centres d'accueil non conventionnés ont aujourd'hui cette activité.

**PEU D'HÉBERGEMENT D'URGENCE
DANS LES CENTRES SPÉCIALISÉS
EN RÉINSERTION SOCIALE**

Les établissements peuvent proposer une ou plusieurs prestations aux personnes qu'ils accueillent. Toutefois, dans leur grande majorité, les CHRS, les établissements d'accueil mère-enfant et les centres d'accueil non conventionnés n'en offrent qu'une seule. Les établissements sont donc

T
02 répartition du nombre d'établissements selon son activité

TYPE D'ETABLISSEMENTS	C.H.R.S.	Établissement d'accueil mère-enfant	Établissement d'accueil non conventionné au titre de l'aide sociale	TOTAL
Etablissement assurant uniquement de l'hébergement de réinsertion sociale	365	130	24	519
Etablissement assurant uniquement de l'hébergement simple			16	16
Etablissement assurant uniquement de l'hébergement d'urgence	45		39	84
Etablissement assurant de l'hébergement de réinsertion sociale et de l'hébergement d'urgence	133		5	138
Etablissement assurant de l'hébergement de réinsertion sociale et du suivi social	36	8		44
Etablissement assurant de l'hébergement de réinsertion sociale et des activités professionnelles en ateliers	27			27
Etablissement assurant de l'hébergement de réinsertion sociale, de l'hébergement d'urgence et du suivi social	28		1	29
Autres établissements	111		26	137
Total	745	138	111	994

Ligne de lecture : au 1er janvier 1998, parmi les 745 CHRS en activité, 45 font uniquement de l'hébergement d'urgence
Source : ministère de l'emploi et de la solidarité - DREES

bien souvent spécialisés. En ce qui concerne les CHRS, près de la moitié ne font que de l'hébergement de réinsertion sociale, 6 % (45 centres) ne font que de l'hébergement d'urgence et 18 % (133 centres) combinent hébergement d'urgence et hébergement de réinsertion sociale. Les centres d'accueil non conventionnés sont plus orientés vers l'hébergement d'urgence : 35 % ne pratiquent que cette activité (tableau 2).

**UN HÉBERGEMENT
DE PLUS EN PLUS SOUVENT
EN LOGEMENT ORDINAIRE**

Pour héberger les personnes accueillies, les CHRS et les établissements d'accueil mère-enfant ont de plus en plus recours à des logements ordinaires comme les appartements et les studios. C'est le cas pour 37 % des adultes en CHRS et pour 46 % de ceux en établissement d'accueil mère-enfant. Ce re-

cours à des logements ordinaires est notamment privilégié pour l'accueil des familles. De l'extérieur, le logement occupé par une famille au titre de l'aide sociale ne se distingue plus de tel autre loué par des particuliers. Les chambres individuelles ou aménagées pour plusieurs adultes sont les autres formes de logement proposées (graphique 1). En hébergement de réinsertion sociale, les dortoirs (3 %) ont presque disparu au profit des chambres (55 %) et des appartements (37 %) etc.

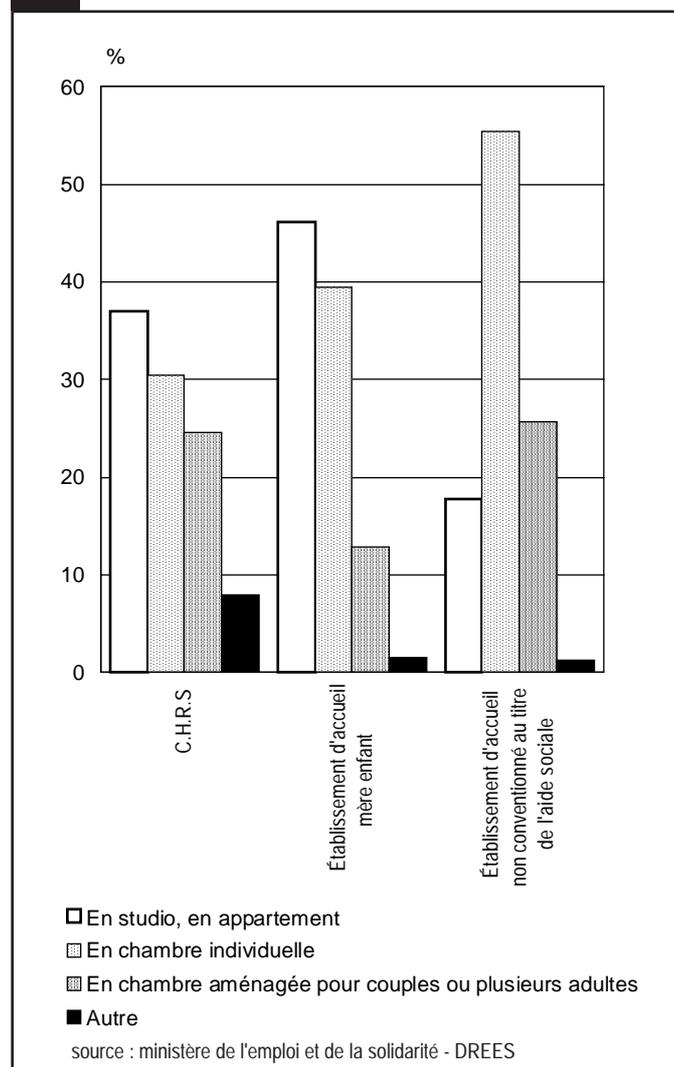
D'AUTRES PRESTATIONS SE DÉVELOPPENT ET OUVRENT L'ÉTABLISSEMENT SUR SON ENVIRONNEMENT

A côté de l'hébergement, certains établissements ont développé d'autres types d'activité. Les activités professionnelles en ateliers ou en centres d'adaptation

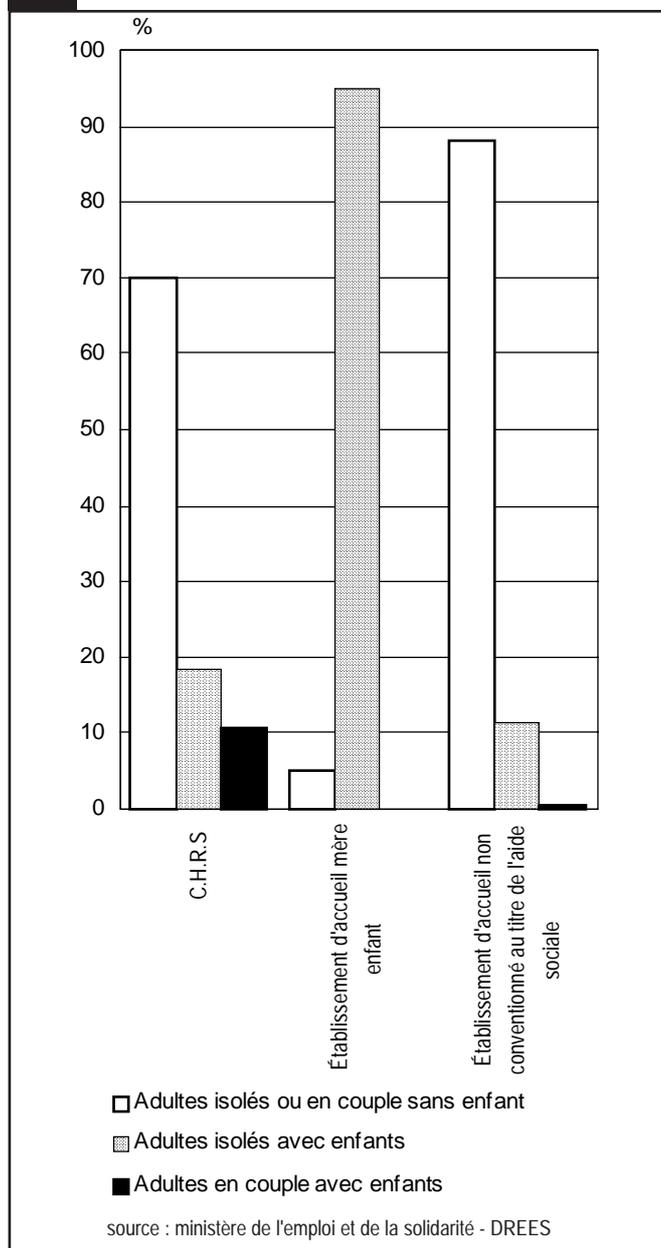
à la vie active donnent lieu à une production marchande. La rémunération des personnes peut être un pécule, une rémunération de stage, un salaire au titre d'un emploi aidé, etc.

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a porté l'accent sur l'accueil de jour, les établissements pouvant donner la possibilité aux personnes en difficulté sociale d'être accueillies mais également de bénéficier d'un service : disposer d'un vestiaire, prendre une douche, avoir un contact avec un travailleur social, etc. Au 1er janvier 1998, 52 CHR font de l'accueil de jour et ont accueilli 5 112 personnes au cours du mois de décembre 1997.

G.01 adultes en hébergement de réinsertion sociale selon l'établissement



G.02 situation familiale des adultes en hébergement de réinsertion sociale selon l'établissement



L'ENQUÊTE

En 1982, l'enquête ES a été mise en place auprès des établissements sociaux, socio-éducatifs et médico-sociaux destinés aux personnes handicapées ou en difficulté sociale. L'enquête ES 97 fournit à la date du 1er janvier 1998 :

- *un inventaire des établissements et des services (activité, localisation, taux d'équipements, etc.),*
- *une connaissance des fonctions exercées par le personnel en place dans ces structures,*
- *une description des enfants, adolescents ou adultes accueillis ou suivis.*

En ce qui concerne les enfants et adolescents en difficulté sociale, le champ de l'enquête comprend les foyers de l'enfance, les maisons d'enfants à caractère social, les villages d'enfants, les clubs et équipes de prévention et les services d'action éducative en milieu ouvert.

En ce qui concerne les adultes en difficulté sociale, le champ de l'enquête comprend les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS), les structures d'accueil mère-enfant, les centres d'accueil non conventionnés au titre de l'aide sociale et les centres d'aide à la vie active.

En ce qui concerne les enfants et adolescents handicapés, le champ de l'enquête comprend les établissements et services d'éducation spéciale, les centres médico-psycho-pédagogiques et les centres d'action médico-sociale précoce.

En ce qui concerne les adultes handicapés, le champ de l'enquête comprend les établissements de travail protégé, les centres de rééducation professionnelle et les établissements d'hébergement pour adultes handicapés.

Champ de l'étude

Il comprend les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les établissements d'accueil mère-enfant et les centres non conventionnés au titre de l'aide sociale. Seuls les adultes et enfants en hébergement de réinsertion sociale sont décrits. En ce qui concerne les CHRS, l'enquête ne repère pas l'ensemble des activités qui peuvent être mises en œuvre comme la domiciliation, l'instruction de dossiers RMI, etc. Par contre, bien que l'enquête ait eu lieu avant la promulgation de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, elle repère les activités d'accueil de jour et d'accompagnement social dont la base légale a été donnée par la loi. En ce qui concerne les établissements d'accueil non conventionnés au titre de l'aide sociale, l'absence de conventionnement et la petite taille de certains établissements rendent parfois difficile leur repérage.

Définitions utilisées

Etablissement : l'enquête ES auprès des établissements et services pour personnes handicapées ou en difficulté sociale utilise le répertoire FINESS (Fichier national des établissements sanitaires et sociaux) pour constituer son fichier de lancement. Dans ce répertoire, deux critères d'immatriculation sont utilisés pour repérer un établissement ou un service : un critère géographique et un critère budgétaire. En simplifiant, la règle est la suivante : à un budget d'établissement correspond une immatriculation si l'établissement n'a qu'une implantation géographique (adresse postale unique) et plusieurs s'il est disséminé en plusieurs endroits (plusieurs adresses postales). Finalement, le nombre d'établissements repérés par cette enquête correspond à un nombre d'implantations géographiques.

Capacité installée : elle correspond au nombre total des places offertes au public, c'est-à-dire physiquement disponibles, y compris les places qui sont temporairement indisponibles, pour cause de travaux par exemple. L'unité de mesure est la place, que celle-ci soit destinée à accueillir un enfant ou un adulte. Les places d'allocation logement temporaire (ALT) sont exclues.

D'autres notions de capacité sont parfois utilisées : capacité autorisée, capacité financée, capacité mobilisable, capacité occupée, etc.

Effectifs présents : l'unité de mesure est la personne, que cette personne soit un enfant ou un adulte. Si c'est une famille qui est prise en charge, on comptera le nombre de personnes qui la composent. Pour les activités d'hébergement et les activités professionnelles en atelier, on appelle " effectifs présents " le nombre de personnes prises en charge à la date de l'enquête, y compris les personnes temporairement absentes, pour hospitalisation par exemple.

Pour les activités d'accueil de jour, d'accueil-orientation territorialisé et de suivi social, on appelle " effectifs présents " le nombre de personnes prises en charge au cours du mois de décembre 1997. Si une personne a bénéficié de plusieurs prises en charge au cours du mois de décembre 1997, il faut la compter une seule fois : on comptabilise les personnes et non le nombre de fois où elles ont reçu une aide.

L'accueil-orientation territorialisé consiste à recevoir des personnes en vue d'un bilan social et d'une orientation. Cette prestation suppose l'existence d'un réseau de structures (CHRS, foyer de jeunes travailleurs, etc.) et d'une gestion centralisée de leurs places disponibles.

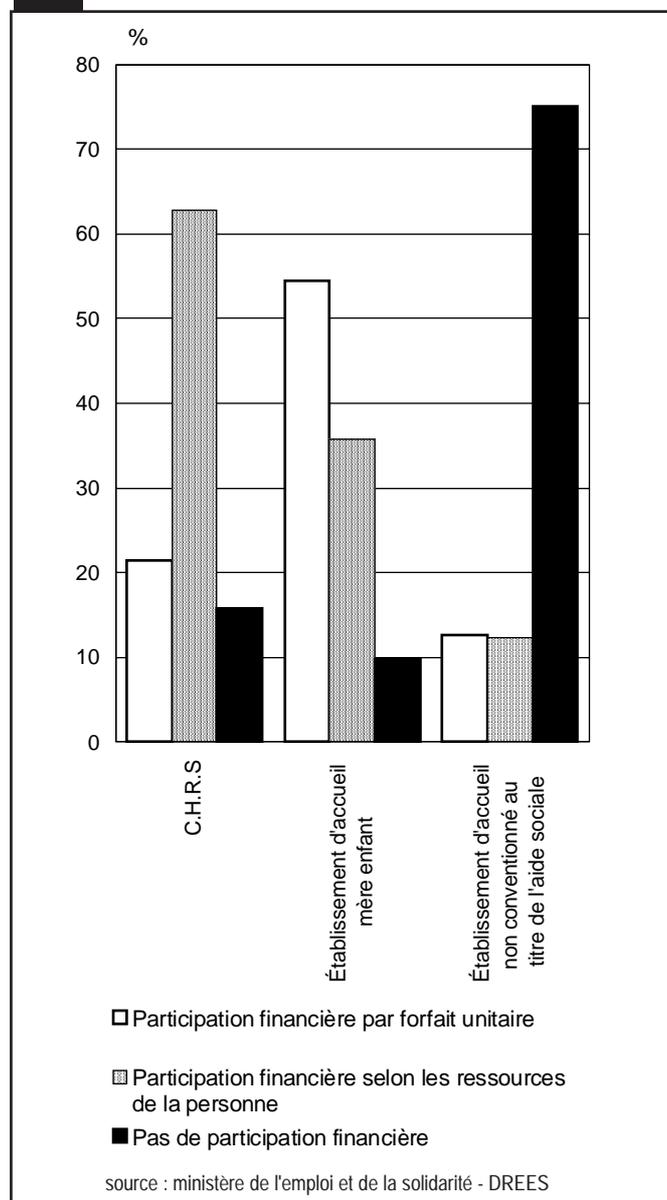
Enfin certains établissements ont une activité de suivi social. Cette prestation de durée limitée s'effectue en dehors de l'établissement. Les personnes suivies peuvent avoir été hébergées auparavant par l'établissement et continuer à bénéficier "en aval" d'une aide des travailleurs sociaux afin de consolider leur insertion. Un suivi social "en amont" peut également éviter une expulsion, par exemple, et donc un hé-

bergement en centre. Au cours du mois de décembre 1997, 105 CHRS ont suivi 2 720 personnes.

DES ADULTES ISOLÉS MAIS AUSSI DES ENFANTS

Les CHRS, les établissements d'accueil mère-enfant et les centres d'accueil non conventionnés pratiquent tous de l'hébergement de réinsertion sociale ; par contre, ils n'hébergent pas les mêmes personnes. Les établissements d'accueil mère-enfant accueillent, conformément à leur vocation, uniquement des femmes isolées avec leurs enfants. Les CHRS prennent en charge des populations plus diversifiées avec une prépondérance pour les adultes isolés et les couples sans enfant puisqu'ils représentent 70 % des adultes accueillis (graphique 2). Dans l'ensemble des établissements sociaux, les femmes sont moins nombreuses que les hommes : 44% contre 56%. A côté des 18 500 adultes, près de 8 600 enfants et adolescents sont également présents et accompagnent leurs parents. Dans les établissements d'accueil mère-enfant, 51 % des places sont occupées par des enfants contre 29 % dans les CHRS. Dans leur grande majorité, les adultes hébergés en réinsertion sociale contribuent financièrement à leur prise en charge. Si cette participation consiste plutôt dans un forfait unitaire en établissement d'accueil mère-enfant (à 55 %), dans les CHRS, elle est calculée en fonction des ressources de la personne (à 63 %). A l'opposé, dans les centres d'accueil non conventionnés, les trois quarts des adultes ne versent aucune contribution (graphique 3).

G.03 participation financière des adultes en hébergement de réinsertion sociale selon l'établissement



BIBLIOGRAPHIE

- *L'aide sociale aujourd'hui après la décentralisation*, Amélie Thévenet, aux éditions ESF.
- *Guide du secteur social et médico-social*, Marcel Jaeger, aux éditions Dunod.
- *Les centres maternels : utopies et réalités éducatives d'hier et d'aujourd'hui*, Mmes Rollet, Mollo, Donati, de Luca, M. Norvez..
- *Hébergement et réadaptation sociale*, sous la direction de M. Alfandéri et Mme Maurel, revue de droit sanitaire et social, aux éditions Sirey.

Ministère de l'emploi et de la solidarité
11, place des Cinq martyrs du Lycée Buffon
75696 Paris cedex 14

Pour toute information sur nos publications récentes, consulter :
Internet : <http://www.sante.gouv.fr/drees>



un quatre pages d'informations :

ÉTUDES et RÉSULTATS

consultable sur Internet
abonnement gratuit à souscrire auprès de la DREES
téléphone : 01 44 36 92 00
télécopie : 01 44 36 91 40

trois revues trimestrielles :

- **REVUE FRANÇAISE DES AFFAIRES SOCIALES**
- **DOSSIERS SOLIDARITÉ et SANTÉ**
- **CAHIERS de RECHERCHE de la MiRe**

des ouvrages annuels

- **ANNUAIRE DES STATISTIQUES SANITAIRES ET SOCIALES**
- **DONNÉES SUR LA SITUATION SANITAIRE ET SOCIALE**
- **LES COMPTES DE LA SANTÉ**
- **LES COMPTES DE LA PROTECTION SOCIALE**

et aussi ...

- **CHIFFRES ET INDICATEURS DÉPARTEMENTAUX, édition 1998**
- **INDICATEURS SOCIOSANITAIRES**
comparaisons internationales - évolution 1980-1994
(Allemagne, Canada, États-Unis, France, Québec, Royaume-Uni)
- **CHIFFRES REPÈRES SUR LA PROTECTION SOCIALE**
DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE (à paraître)
- **STATISS, LES RÉGIONS FRANÇAISES**

Minitel 3614 code STATISS
Résumé des informations disponibles dans les services statistiques des DRASS
consultable sur Internet



les revues et ouvrages sont diffusés par la Documentation Française
29, quai Voltaire - 75344 Paris Cedex 07
tél. : 01 40 15 70 00
Internet : <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>