

La domiciliation administrative des Franciliens sans domicile fixe



Grâce à un travail auprès des structures franciliennes qui domicilient les sans domicile fixe, un décompte et une analyse des conditions de logement de ces populations ont été réalisés par l'IAU îdF en 2009. Une première dans la région.

En raison d'accidents de la vie, de moyens financiers trop faibles, d'un mode de vie itinérant (gens du voyage) ou d'un exil (demandeurs d'asile, étrangers sans papiers), certaines personnes ne bénéficient pas ou plus d'un domicile ou d'un endroit permanent pour vivre. Faute d'un lieu de vie à soi, ces personnes connaissent des conditions de vie difficiles, voire très précaires, et ne sont pas en mesure de consulter leur cour-

rier de façon régulière. Ce dernier point les empêche de faire valoir leurs différents droits sociaux : revenu minimum d'insertion, couverture maladie universelle, aide médicale de l'État, carte d'identité, de résident, demande de logement social, etc.

Un point d'ancrage social

Afin de bénéficier d'une adresse fixe, ces personnes sans domicile fixe recourent à la procédure dite « d'élection de domicile », appelée aussi domiciliation adminis-

trative⁽¹⁾. Elle est attribuée par des associations (caritatives ou non) ou par les centres communaux d'action sociale (CCAS).

L'absence de domicile fixe peut être momentanée et/ou découler de causes relativement « simples » (difficultés financières, problèmes d'emploi, demande d'asile) ou être durable et/ou consécutive à des causes plus complexes (individus en errance, grands marginaux, femmes victimes de violences, gens du voyage ou étrangers sans papiers). Ne pas avoir de domicile fixe résulte presque toujours d'un processus d'exclusion

(1) L'élection de domicile ou domiciliation est une attestation certifiant que le bénéficiaire dispose d'une adresse stable lui permettant de recevoir son courrier et d'accéder ainsi à ses différents droits sociaux.

L'enquête de l'IAU îdF

Pour disposer d'informations sur le nombre de sans domicile fixe domiciliés et sur leurs conditions de logement, l'IAU îdF a mené une enquête auprès des structures domiciliaires franciliennes (associations et CCAS) entre octobre 2007 et juin 2009.

Les associations ont été rencontrées en face à face à partir de listes transmises par les DDASS et par le monde associatif lui-même, au fur et à mesure de l'avancement de l'enquête.

L'enquête auprès des CCAS a été réalisée par téléphone et n'a concerné que les communes d'Île-de-France de 5 000 habitants ou plus⁽¹⁾.

Les données recueillies ont été validées par les responsables des structures. Il s'agit de domiciliations actives, hors doubles comptes et hors doubles domiciliations. L'information sur les conditions de logement des sans domicile fixe, distinguant les situations les plus précaires (errance, squats, hébergements très courts dont le terme n'est pas anticipé et le nouvel hébergement non prévu) des moins douloureuses (hébergés chez des tiers ou à l'hôtel), a été obtenue à partir de deux méthodes : le « dire d'expert » et l'enquête auprès d'un échantillon de domiciliés⁽²⁾.

(1) Les communes de 5 000 habitants ou plus regroupent 92 % des habitants de la région.

(2) Pour plus de détails sur la méthodologie, voir GUILLOUET J.-J. et PAUQUET Ph., *La domiciliation administrative des personnes sans domicile fixe en Île-de-France en 2009*, IAU îdF, janvier 2010.

Nombre de personnes bénéficiant d'une domiciliation administrative en Île-de-France en 2009^(a)

Localisation	Paris	92	93	94	Petite couronne	77	78	91	95	Grande couronne	Total
Domiciliés hors gens du voyage											
Effectif	41 000	3 100	8 700	11 100	22 800	3 700	4 000	2 800	3 600	14 000	77 900
% ligne	52,7	4,0	11,1	14,2	29,3	4,7	5,2	3,6	4,6	18,0	100,0
% colonne	98,6	64,7	85,8	98,3	87,3	84,5	84,7	67,2	76,0	78,3	90,9
Gens du voyage domiciliés											
Effectif	600	1 700	1 400	200	3 300	700	700	1 400	1 100	3 900	7 800
% ligne	7,5	21,9	18,4	2,5	42,8	8,7	9,3	17,4	14,4	49,8	100,0
% colonne	1,4	35,3	14,2	1,7	12,7	15,5	15,3	32,8	24,0	21,7	9,1
Ensemble des domiciliés											
Effectif	41 600	4 800	10 100	11 300	26 200	4 400	4 700	4 100	4 700	17 900	85 700
% ligne	48,6	5,6	11,8	13,1	30,6	5,1	5,5	4,8	5,5	20,9	100,0
% colonne	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) En raison des arrondis, les sommes des effectifs et les sous-totaux ou totaux arrondis des deux tableaux peuvent présenter des écarts d'une centaine. Tous les pourcentages sont quant à eux calculés sur les valeurs non arrondies.

sociale complexe duquel on ne sort pas aisément sans aide. La mission des structures domiciliaires ne consiste donc pas à fournir seulement une adresse, elles ont également pour objectif d'aider les personnes sans domicile fixe à avoir ou retrouver un minimum de vie sociale et les droits qui y sont attachés. Ces structures constituent d'ailleurs pour les plus désocialisés d'entre eux un ultime pont avec la société.

Un public bien « repéré »

Grâce au nombre important de structures domiciliaires (près de 400 associations ou CCAS) et à leur répartition homogène sur l'ensemble du territoire régional, grâce aussi au bouche à oreille entre personnes partageant la même infortune mais également à une bonne connaissance du terrain (notamment par le biais des maraudes), les sans domicile fixe sont dans l'ensemble bien repérés. L'ensemble des structures domiciliaires voient sans aucun doute arriver chez elles la quasi-totalité des ménages précaires en difficulté de logement, y compris les sans papiers, sauf cas très minoritaires des personnes démunies de tout réflexe de survie (problèmes psychiques importants) ou en fuite pour échapper à des créanciers ou à la police. Très impliquées en termes

d'écoute, de conseil ou d'ouverture de droits, d'accompagnement administratif, social ou juridique, les structures domiciliaires sont ainsi en capacité de connaître assez précisément le nombre de « leurs » sans domicile fixe, leurs conditions de logement ainsi que leur degré de désocialisation. Elles peuvent de ce fait fournir des éléments statistiques relativement fiables tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

85 700 personnes domiciliées en Île-de-France

En juin 2009, l'Île-de-France compte 85 700 sans domicile fixe bénéficiaires d'une élection de domicile (ou domiciliation administrative), soit 1,8 % des ménages franciliens⁽²⁾. Parmi ces derniers, figurent 7 800 gens du voyage, pour lesquels la notion de sans domicile fixe n'est pas de même nature que celle des autres domiciliés. À la notion de « sans domicile fixe » se substitue celle de « sans terrain fixe ».

Une très grande partie de la population domiciliée est composée d'hommes et souvent seuls. Les profils sont disparates : on trouve aussi bien des personnes fortement désocialisées, des travailleurs ou des retraités pauvres, mais aussi des demandeurs d'asile, des anciens détenus, des personnes malades exclues du système de santé ou encore des femmes victimes de

violences conjugales, d'anciennes personnes prostituées, etc.

Contrairement aux autres personnes domiciliées, les gens du voyage sont accompagnés de familles. Si l'on comptabilise les enfants de moins de 16 ans, voire le conjoint, les effectifs des gens du voyage doublent, passant de 7 800 à près de 15 000.

53 % des domiciliés enregistrés à Paris

Les domiciliés n'appartenant pas à la communauté des gens du voyage représentent 77 900 personnes. Dans le panorama régional, Paris se distingue par un nombre très important de sans domicile fixe domiciliés sur son territoire, notamment dans les arrondissements nord-est de la capitale (alors que cette ville ne représente que 23 % des ménages franciliens, 53 % des domiciliations franciliennes hors gens du voyage y sont réalisées). Près de 30 % (soit 23 000) le sont en petite couronne, principalement dans le Val-de-Marne (11 100) et la Seine-Saint-Denis (8 700), et 18 % (soit 14 000) en grande couronne, avec des effectifs oscillant entre 3 000 et 4 000 par département.

Parmi les 7 800 gens du voyage ayant besoin d'une adresse fixe en Île-de-France, près des trois quarts sont domiciliés dans les quatre départements des Hauts-

de-Seine (1 700), de la Seine-Saint-Denis (1 400), de l'Essonne (1 400), et du Val-d'Oise (1 100). Le nombre important de domiciliés dans ces départements s'explique essentiellement par l'histoire de l'installation de ces populations dans la région.

Près de 400 structures domiciliaires en Île-de-France

L'étude repose sur une enquête menée auprès de 400 structures, à savoir 118 associations et 270 CCAS⁽³⁾. L'analyse de la répartition des structures domiciliaires montre que cette dernière est relativement homogène : de 35 à 44 structures dans les départements de Paris et de la petite couronne, entre 50 et 66 dans ceux de la grande couronne.

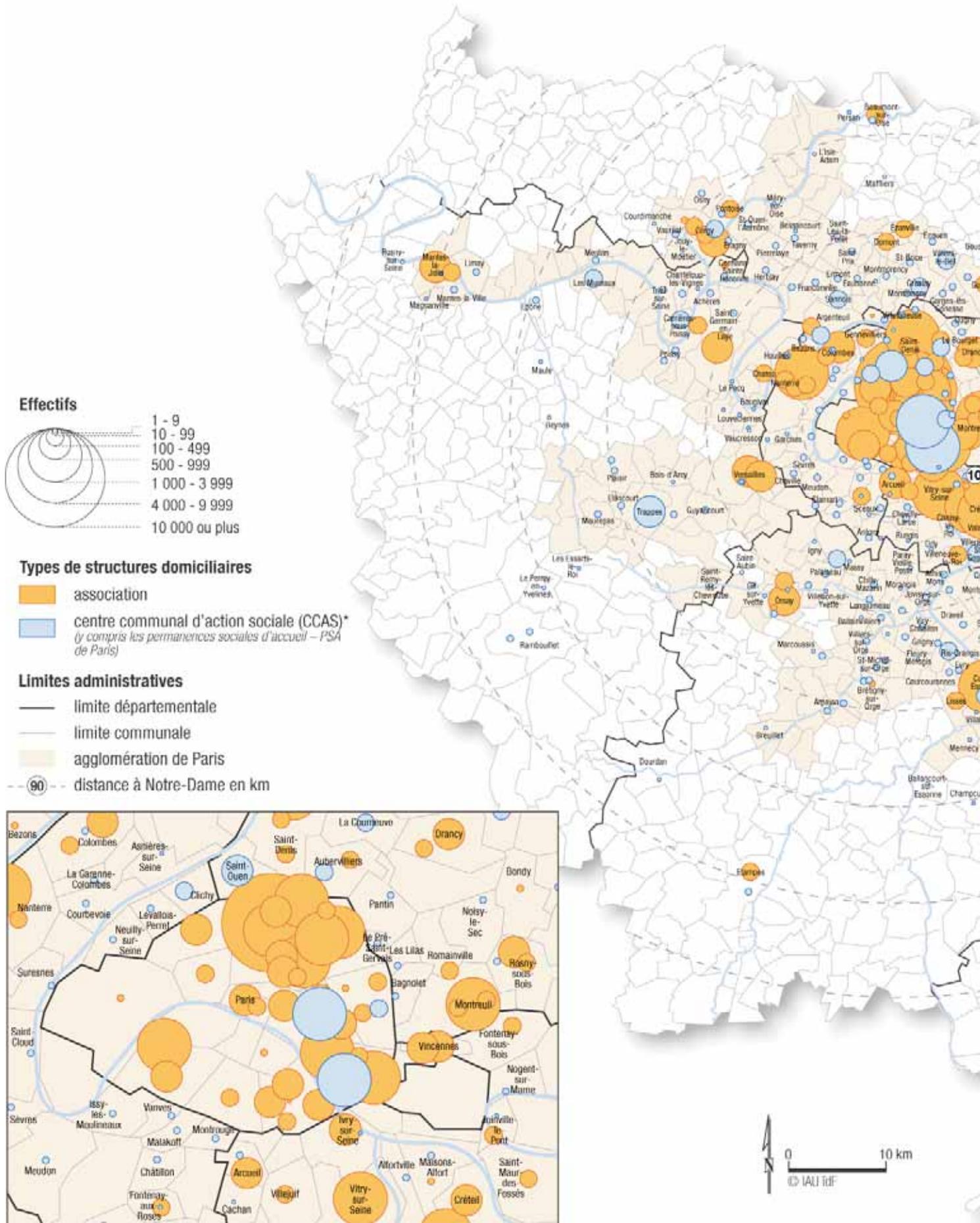
83 % de la domiciliation portée par les associations...

Les associations réalisent plus de 71 000 domiciliations, principalement localisées dans la zone dense de la région (Paris et petite couronne), et notamment à Paris. Les modes d'organisation, d'action et de fonctionnement des

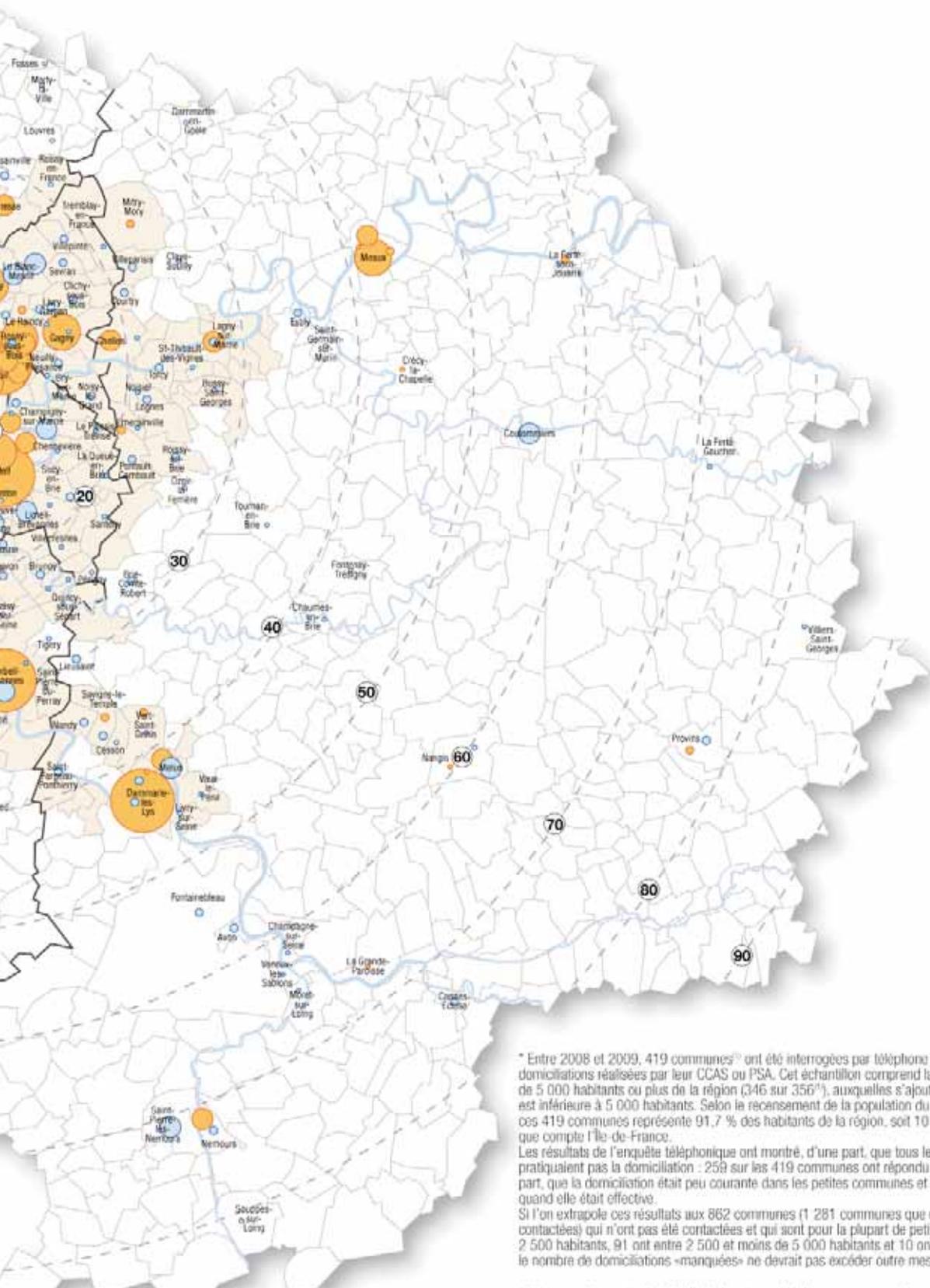
(2) Selon le dernier recensement de la population du 1^{er} janvier 2006, le nombre de ménages franciliens s'élève à 4 829 000.

(3) Par convention, le vocable CCAS regroupe 253 CCAS proprement-dits, 3 PSA (permanence sociale d'accueil) de Paris et 14 structures départementales, à savoir 4 MDS (maisons départementales des solidarités) de l'Essonne et 10 ET (établissements territoriaux) des Yvelines.

Les sans domicile fixe et leur lieu de domiciliation



ation administrative en Île-de-France en 2009



* Entre 2008 et 2009, 419 communes⁽¹⁾ ont été interrogées par téléphone pour connaître le nombre de domiciliations réalisées par leur CCAS ou PSA. Cet échantillon comprend la quasi-totalité des communes de 5 000 habitants ou plus de la région (346 sur 356⁽¹⁾), auxquelles s'ajoutent 73 communes dont la population est inférieure à 5 000 habitants. Selon le recensement de la population du 1^{er} janvier 2006, la population de ces 419 communes représente 91,7 % des habitants de la région, soit 10 568 857 sur les 11 528 560 que compte l'Île-de-France.

Les résultats de l'enquête téléphonique ont montré, d'une part, que tous les CCAS des communes ne pratiquaient pas la domiciliation : 259 sur les 419 communes ont répondu effectivement en réalisant et, d'autre part, que la domiciliation était peu courante dans les petites communes et ne concernait que peu de personnes quand elle était effective.

Si l'on extrapole ces résultats aux 862 communes (1 281 communes que compte la région moins les 419 contactées) qui n'ont pas été contactées et qui sont pour la plupart de petite taille (761 comptent moins de 2 500 habitants, 91 ont entre 2 500 et moins de 5 000 habitants et 10 ont entre 5 000 et 6 297 habitants), le nombre de domiciliations «manquées» ne devrait pas excéder outre mesure les 1 600 à 2 000.

(1) Dans ce décompte, la ville de Paris est considérée comme une seule commune.

associations expliquent sans aucun doute leur prédominance dans l'assistance auprès des personnes sans domicile fixe. Ces structures, financées essentiellement par l'État, sont en effet en mesure d'essaimer ou de s'étoffer là où il y a une demande. Cette réactivité du monde associatif repose sur une bonne connaissance du terrain, un professionnalisme reconnu, une capacité à mobiliser de nombreux bénévoles pour animer et gérer leur structure, un volontarisme peu contraint par la hiérarchie mais aussi par une intervention modérée de l'État (via les directions départementales des Affaires sanitaires et sociales - DDASS) dans le pilotage de ce dispositif.

... 17 % par les centres communaux d'action sociale

Les CCAS jouent un rôle mineur dans la domiciliation régionale, en ne réalisant que 17 % des domiciliations franciliennes (14 300).

Cette situation s'explique en grande partie par le lien obliga-

toire qui doit être établi entre un sans domicile fixe et la commune qui le domicilie. À ceci s'ajoute la nécessité d'être titulaire de papiers en règle.

Toutefois, les structures municipales domiciliataires sont plus présentes dans les zones les moins peuplées de la région. Plus d'un tiers des domiciliations de grande couronne sont en effet réalisées dans des CCAS, contre 10 % à Paris et 14 % en petite couronne.

Ces structures communales, souvent de petite taille pour l'activité domiciliaire (90 % d'entre elles domicilient moins de 100 sans domicile fixe), gérées par des édiles plus proches de leurs concitoyens, jouent effectivement un rôle non négligeable dans la domiciliation des sans domicile fixe de leur commune.

Cette action complémentaire est notamment perceptible dans la domiciliation des gens du voyage, puisque les CCAS franciliens assurent le tiers des domiciliations franciliennes réalisées pour ce public (2 600 sur 7 800).

Des conditions de vie inégales

Les personnes sans domicile fixe connaissent des conditions de vie très inégales selon qu'elles sont logées chez un tiers, à l'hôtel ou sur un terrain aménagé (pour les gens du voyage), ou qu'elles connaissent l'errance, les squats, des hébergements très courts et instables, ou vivent sur un terrain squatté (pour les gens du voyage).

70 % des domiciliés disposent d'un toit pour dormir et se laver

Au sein de la population des sans domicile fixe (hors gens du voyage), une fraction importante (70 %) dispose malgré tout d'un toit, d'un lit pour dormir ou d'un lieu pour se laver : 42 % sont logés chez des tiers (famille, ami, compatriote, que cet hébergement soit à titre gratuit ou onéreux⁽⁴⁾)

(4) La notion d'hébergement « chez un tiers » est appliquée aux domiciliés logés chez une personne physique (famille, ami, compatriote), soit pendant des périodes de plusieurs mois, soit pendant des périodes plus courtes (deux à trois semaines minimum), mais dont le terme a été anticipé et le nouvel hébergement prévu.

Les gens du voyage en Île-de-France : historique d'une installation

Si les gens du voyage se sont installés dans la région dès le ^{xv} siècle, les premières concentrations importantes ont eu lieu à partir du milieu du ^{xix} siècle autour de Paris et surtout en Seine-Saint-Denis. Les emplois créés par l'essor industriel y attirent alors de nombreux « Roms », nouvellement affranchis à la suite de l'abolition de l'esclavage en Europe de l'Est. Une deuxième vague importante se déploie plutôt dans les Hauts-de-Seine vers la fin des années 1940, à la suite de la seconde guerre mondiale.

L'urbanisation de la petite couronne, où ils étaient traditionnellement installés, a petit à petit repoussé les populations itinérantes vers les départements périphériques : parmi les 7 800 gens du voyage domiciliés en Île-de-France, la moitié l'est aujourd'hui en grande couronne.

Nombre de personnes domiciliées (hors gens du voyage) selon leurs conditions de logement^(a)

Localisation	Paris	92	93	94	Petite couronne	77	78	91	95	Grande couronne	Total
Domiciliés connaissant des conditions de vie très précaires*											
Effectif	13 900	900	2 100	2 100	5 100	900	1 300	1 000	1 000	4 200	23 200
% ligne	60,0	3,7	9,1	9,1	21,9	3,9	5,8	4,3	4,2	18,1	100,0
% colonne	34,0	27,5	24,4	19,2	22,3	24,7	33,4	35,6	27,4	30,0	29,8
Domiciliés logés chez des tiers, à l'hôtel** ou en structure d'hébergement***											
Dont logés chez des tiers	13 300	1 500	5 500	5 500	12 500	2 100	2 000	1 100	2 000	7 300	33 000
% ligne	40,2	4,5	16,6	16,7	37,8	6,3	6,0	3,5	6,2	22,0	100,0
% colonne	32,3	47,2	63,2	49,7	54,5	56,5	49,5	41,2	57,5	51,7	42,3
Dont logés à l'hôtel ou dans une structure d'hébergement	13 800	800	1 100	3 400	5 300	700	700	600	500	2 600	21 700
% ligne	63,8	3,6	5,0	15,8	24,4	3,2	3,2	3,0	2,5	11,8	100,0
% colonne	33,7	25,2	12,4	31,0	23,2	18,8	17,2	23,2	15,1	18,3	27,8
Ensemble	27 100	2 300	6 500	8 900	17 700	2 800	2 700	1 800	2 600	9 800	54 700
% ligne	49,6	4,1	12,0	16,4	32,5	5,1	4,9	3,3	4,7	18,0	100,0
% colonne	66,0	72,5	75,6	80,8	77,7	75,3	66,6	64,4	72,6	70,0	70,2
Ensemble des domiciliés hors gens du voyage											
Effectif	41 000	3 100	8 700	11 100	22 800	3 700	4 000	2 800	3 600	14 000	77 900
% ligne	52,7	4,0	11,2	14,2	29,3	4,7	5,2	3,6	4,6	18,0	100,0
% colonne	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Cf. supra pour les écarts dus aux arrondis et les calculs des pourcentages.

* Errance, squats, hébergements sur des périodes très courtes et imprévisibles.

** Hôtel financé en totalité ou en partie par la DDASS et/ou le conseil général.

*** Centre d'hébergement d'urgence (CHU).

et 28 % à l'hôtel (financé en partie ou en totalité par la DDASS ou le conseil général). Ces conditions de logement, même si elles présentent de grandes insuffisances, offrent cependant un minimum vital en matière d'hygiène et d'hébergement.

23 200 domiciliés ont des conditions de vie très précaires

Pour une part non négligeable des sans domicile fixe franciliens, ce minimum vital n'est pas assuré. Près de 30 %, soit 23 200 personnes, supportent en effet des conditions de vie très précaires. Cette expression regroupe les domiciliés connaissant les conditions de logement assimilables au terme de «SDF» (situations d'errance, squats ou astreints à des hébergements très courts et instables).

Paris domicilie sur son territoire un nombre important de sans domicile fixe supportant les conditions de logement les plus médiocres (14 000 sur 23 000, soit 60 %) ou vivant à l'hôtel (14 000 sur 22 000, soit 64 %). Cette position particulière découle de son statut de grande métropole : les institutions publiques y sont puissantes, disposent de moyens financiers et de structures importantes, et sont en capacité d'organiser l'entraide à une grande échelle, ce qui attire sans doute plus qu'ailleurs les populations en difficulté ou les plus en marge.

75 % des gens du voyage «squattent» leur terrain

Les gens du voyage domiciliés en Île-de-France connaissent dans l'ensemble des conditions de logement médiocres : plus de 75 % d'entre eux vivent sur des terrains squattés (bords de routes, d'autoroutes, terrains vagues, friches industrielles, terrains publics), non équipés (sans eau, sans électricité, sans évacuation, sans ramassage d'ordures et sans distribution du courrier) et fréquemment éloignés des équipements de base (écoles, administrations, commerces, ins-



J.-C. Peltier/Unas Images/IAU IdF

Les structures domiciliaires créent aussi du lien social et offrent la possibilité de faire valoir «ses droits».

titutions). Cette proportion est sensiblement plus forte dans le centre de l'agglomération (86 % à Paris et en petite couronne) qu'en grande couronne (64 %) (5).

Quels besoins en logements pour les domiciliés ?

Les personnes sans domicile fixe rentrent en partie dans la définition des publics de la loi Dalo qui a institué «le droit au logement garanti par l'État pour les personnes qui ne peuvent accéder par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant» (6).

À ce sujet, la réponse apportée au problème de logement des sans domicile fixe n'est pas nécessairement le logement social de droit commun. Dans un premier temps du moins, la réponse adaptée est plutôt celle des structures disposant d'un accompagnement social correspondant à leur situation, comme en proposent, d'une part, les structures d'hébergement temporaire du type «stabilisation», CHRS (centres d'hébergement et de réinsertion sociale), Cada (centre d'accueil pour demandeurs d'asile), maisons relais destinées à aider les personnes très désocialisées, ou, d'autre part, les résidences sociales, les FJT (foyers de jeunes travailleurs) ou les dispositifs ALT (aide au logement temporaire) qui mettent à disposition des logements adaptés et temporaires pour aider les personnes ayant principalement des difficultés économiques. Cette offre d'hébergements et de

logements temporaires a été estimée en 2007 à 70 000 places. Aux dires de responsables en charge de ces structures, elle est insuffisante (7), notamment en raison de son engorgement chronique.

Toutefois, sans une connaissance précise de la rotation de cette offre mais aussi une estimation des publics sans domicile fixe pouvant intégrer directement les logements sociaux classiques, il n'est pas possible d'estimer précisément le nombre de places manquantes au regard des besoins estimés des 78 000 sans domicile fixe (hors gens du voyage) recensés en 2009.

Pour être complète, cette estimation doit aller plus loin en termes qualitatifs. Elle doit s'appuyer sur la connaissance que les associations ont de leur public, notamment le degré de désocialisation. Elles détiennent en partie la réponse en termes d'offre de logements, selon le plus ou moins grand besoin d'accompagnement social de ces publics. Les DDASS, en lien avec les conseils généraux, sont sans doute le lieu où pourrait se faire cette analyse régulière de l'adéquation entre les besoins des sans domicile fixe et l'offre d'hébergements et de logements adaptés disponible.

Jean-Jacques Guillouet
et Philippe Pauquet ■

(5) Voir GUILLOUET et PAUQUET, 2010. *Op. cit.*

(6) Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007.

(7) Cf. GUILLOUET J.-J. et PAUQUET Ph., «Les dispositifs publics d'hébergement et de logement temporaire en Île-de-France : une offre de près de 70 000 places en 2007», *Supplément Habitat des cahiers de l'aurif*, n° 43, janvier 2008.

Pour en savoir plus

- GUILLOUET J.-J. et PAUQUET Ph., *La domiciliation administrative des personnes sans domicile fixe en Île-de-France en 2009*, IAU idF, janvier 2010.
- GUILLOUET J.-J. et PAUQUET Ph., «Les dispositifs publics d'hébergement et de logement temporaire en Île-de-France : une offre de près de 70 000 places en 2007», *Supplément Habitat des cahiers de l'aurif*, n° 43, janvier 2008.
- MARPSAT M., «La méthodologie des enquêtes auprès des 'sans domicile'», *Courrier des statistiques*, n° 126, Insee, janvier-avril 2009.

À consulter sur Internet :

<http://www.ccas.fr/>

<http://ile-de-france.sante.gouv.fr/>

Directeur de la publication
François Dugeny
Directrice de la communication
Corinne Guillemot
Responsable des éditions
Frédéric Theulé
Rédactrice en chef
Marie-Anne Portier
Maquette
Agnes Charles
Cartographie
Marion Dautherville, Jean-Eudes Tilloy
Diffusion par abonnement
76 € les 40 numéros (sur deux ans)
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
www.iau-idf.fr
Librairie d'Île-de-France
15, rue Falguière 75015 Paris
Tél. : 01 77 49 77 40
ISSN 1967 - 2144