

Le droit d'habiter la cité Les enjeux de la domiciliation des SDF

Marie LOISON-LERUSTE

La sociologue Marie Loison-Leruste montre comment la domiciliation des personnes sans domicile constitue leur clé d'entrée dans le droit. Au delà de la réflexion sur le non-recours, suggère-t-elle, il est urgent que l'État soutienne les professionnels dans leur accompagnement.

La question de l'accès aux droits sociaux est centrale dans la mise en œuvre des politiques publiques : comment faire en sorte que les publics à qui l'on destine des aides soient les « bons » publics, qu'ils aient connaissance de ces droits et que leurs démarches pour y accéder aboutissent ? La question du ciblage et de l'accès aux droits sociaux, qui pose aussi, en miroir, celle du non-recours aux droits¹, soulève des enjeux importants pour l'opérationnalité et l'effectivité des politiques publiques, soumises à davantage de pressions gestionnaires depuis quelques années².

La littérature sur le non-recours se focalise essentiellement sur les difficultés rencontrées par les usagers les plus précaires de nos sociétés qui, dépourvus de capitaux, seraient peu ou mal informés de leurs droits du fait de leurs caractéristiques sociales. Mais c'est oublier que l'accès aux droits pour ces populations est intimement lié aux conditions dans lesquelles elles sont accompagnées par les intervenants sociaux qui œuvrent, souvent dans l'ombre, pour lutter contre leur exclusion. C'est ce que montre bien la question de la domiciliation.

Pour percevoir des aides, le RSA par exemple, il faut une adresse, un domicile, défini par le code civil comme le lieu permettant l'exercice des droits (« Le domicile de tout Français, quant à l'exercice de ses droits civils, est au lieu où il a son principal établissement », article 102). Pour les personnes les plus en difficulté, qui n'ont pas de domicile stable, ou qui vivent dans des habitats mobiles ou précaires, se pose donc un vrai problème d'accès aux droits. La procédure de domiciliation est alors la première étape permettant de recevoir du courrier et ainsi d'accéder à des droits civils, civiques et sociaux.

Plusieurs textes législatifs s'attèlent depuis quelques années à la simplification de cette procédure de domiciliation, et une réforme est en cours³. Mais que propose-t-elle ? Répond-elle aux difficultés qui se posent concrètement, sur le terrain ? Et plus généralement, comment

¹ Warin Philippe, « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux? », *La Vie des idées*, 2010, <http://www.laviedesidees.fr/Qu-est-ce-que-le-non-recours-aux.html>

² *Ibid.* ; Dubois Vincent, 2015 (1999), *La vie au guichet. Administrer la misère*, Paris, Points.

³ Entre janvier et mai 2016, la commission d'évaluation et de contrôle des politiques publiques a travaillé sur la question de l'accès aux droits et une table ronde a été organisée le 3 mai 2016 sur la réforme de la domiciliation (<http://www2.assemblee-nationale.fr/14/les-delegations-comite-et-office-parlementaire/comite-d-evaluation-et-de-contrôle-des-politiques-publiques/secretariat/evaluations-en-cours/la-lutte-contre-l-exclusion-l-acces-aux-droits-sociaux>)

l'accès aux droits des personnes sans domicile⁴ est-il mis en œuvre par les structures qui les accueillent ?

Pour mieux comprendre comment se pose la question de la domiciliation aujourd'hui, nous avons enquêté auprès de ceux qui sont « en première ligne », en contact direct et quotidien avec les problématiques d'accès aux droits : les intervenants sociaux qui travaillent dans les associations accueillant des personnes sans domicile⁵.

Qu'est-ce que la domiciliation ?

La domiciliation est la première condition de l'accès aux droits. Elle permet de recevoir du courrier, de faire valoir certains droits comme la délivrance d'une carte nationale d'identité, l'inscription sur les listes électorales ou [l'aide juridictionnelle](#), et de bénéficier de prestations sociales. Par l'ancrage territorial qu'elle procure, elle constitue aussi l'une des étapes du processus de reconstruction sociale pour des individus désaffiliés⁶, cumulant de nombreuses difficultés.

Trois dispositifs de domiciliation existent actuellement. La procédure de droit commun pour les personnes en situation régulière, et deux procédures pour les personnes sans papiers : une procédure leur permettant de percevoir l'AME (Aide médicale de l'État) et une autre pour les personnes demandant l'asile. Les organismes qui traitent ces demandes de domiciliation (essentiellement les Centres communaux d'action sociale et les associations de lutte contre les exclusions) sont donc face à une procédure complexe que la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, entend simplifier : la procédure concernant l'AME disparaîtrait pour ne laisser subsister que la procédure de droit commun et celle pour l'admission au séjour des demandeurs d'asile.

Qui est concerné par le non-recours ?

En 2012, 32% des personnes sans domicile qui vivent dans des hébergements collectifs, 44% de celles qui ont un logement fourni par une association ou qui vivent dans des habitations mobiles ou en chambre d'hôtel, et un sans abri sur deux, ne sont pas domiciliés.

⁴ Dans la lignée de travaux de l'INED et de l'INSEE (Firdion Jean-Marie, Marpsat Maryse (dir.) 2000, *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans domicile et les mal-logés dans les années 90*, Paris, PUF, Travaux et Documents de l'INED n°144), nous employons à dessein le terme de « personne sans domicile » et non celui de « sans domicile fixe » pour marquer la différence entre la perspective de recherche et l'usage commun, caractérisé par l'emploi de l'acronyme « SDF ». Sur la construction sociale du terme SDF, voir Loison-Leruste Marie, 2014, *Habiter à côté des SDF. Représentations et attitudes face à la pauvreté*, L'Harmattan, coll. Habitat et Société. Les personnes sans domicile sont les personnes qui, pendant la période d'observation, trouvent un toit dans des structures d'hébergement d'urgence ou de plus longue durée – centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), hôtels sociaux, etc. – ou dorment dans l'espace public et dans les lieux non prévus pour l'habitation.

⁵ Les matériaux d'enquête sont constitués de divers terrains passés et en cours dans des structures d'accueil pour hommes et femmes sans domicile à Paris. Ils incluent également les résultats de l'exploitation statistique de l'enquête réalisée en 2012 par l'Insee et l'Ined auprès des personnes utilisant des services de restauration et d'hébergement.

⁶ Castel Robert, 1995, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

Domiciliation des personnes sans domicile en fonction de leur type de logement/hébergement (en %)

| | Personnes sans domicile non domiciliées | Ensemble des personnes sans domicile |
|---|--|---|
| Hébergement collectif | 32 | 47 |
| Logement fourni par une association, habitation mobile, chambre d'hôtel | 44 | 44 |
| Sans abri | 50 | 9 |

Source : INSEE, Enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement et de distribution de repas, 2012

Champ : France métropolitaine, agglomération de 20 000 habitants ou plus, personnes francophones de 18 ans ou plus

Lecture : 68% des personnes sans domicile vivant dans une chambre ou un dortoir dans un hébergement collectif sont domiciliées dans une association ou un autre organisme.

Plus leur mode d'hébergement ou de logement est dépendant d'une structure – qui va pouvoir proposer un accompagnement social – plus les personnes ont de chance d'être domiciliées. Au contraire, celles qui sont relativement plus éloignées des intervenants sociaux – comme les sans-abri – sont moins nombreuses à avoir effectué des démarches de domiciliation. Le non-recours à la domiciliation est donc intimement lié à l'accompagnement social et à la manière dont les acteurs de terrain mettent en œuvre ce dispositif. Mais ces derniers se trouvent face à trois problèmes principaux.

Des inégalités d'accès selon les acteurs et les territoires

Il n'existe pas aujourd'hui de données quantitatives sur le nombre de domiciliation et d'associations domiciliaires⁷. Mais en fonction des territoires, les inégalités sont importantes. Certains départements sont mieux dotés que d'autres. Les demandes de domiciliation sont parfois très nombreuses sur certains territoires, qui ont du mal à y faire face tandis que d'autres y répondent sans problème. Cette inégale répartition des organismes domiciliaires et des moyens alloués à la mise en œuvre de la domiciliation a été prise en compte par les politiques publiques, et les schémas départementaux prévus par la loi ALUR ont précisément pour objectif d'y remédier.

Par ailleurs, beaucoup d'acteurs s'accordent à dire que les associations qui ont choisi d'assurer un service de domiciliation exercent leurs missions dans des conditions de plus en plus difficiles du fait de l'accroissement des demandes, de locaux inadaptés et du manque de moyens humains et matériels pour mener à bien la gestion quotidienne des services.

Recevant plus de 300 courriers journaliers qu'il distribue aux 140 personnes accueillies chaque jour, le service de domiciliation auprès duquel nous avons enquêté voit défiler un public nombreux et très hétérogène : usagers dépendants de l'alcool et/ou de produits psychoactifs, migrants sans-papiers, demandeurs d'asile en attente de reconnaissance de droit ou déboutés en attente de recours, personnes malades qui ont des traitements de longue durée et suivies par les hôpitaux parisiens, salariés en attente de logement, retraités pauvres, personnes sortant de prison, etc.

⁷ Quelques rares enquêtes permettent d'en donner une approximation mais les données restent très lacunaires. Voir celle de la DGCS, « État des lieux de la domiciliation des personnes sans domicile stable », réalisée entre le 6 février 2014 et le 31 mars 2014 grâce à un questionnaire internet renseigné par les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSP) de tout le territoire.

La vétusté et l'inadaptation des locaux, la situation de grande exclusion du public ainsi que la faiblesse des moyens financiers sont à la source de difficultés importantes pour le personnel et rendent le fonctionnement du service et sa pérennité fragiles. Les intervenants sociaux qui accueillent ce public ont en effet des conditions de travail pénibles : « Les gens qui sont face au public en prennent plein la tête, (...) parce que c'est vraiment des gens qui prennent la misère en pleine face. (...) Le public qu'on accueille, c'est le public que personne ne veut » (Jérôme, chef d'un service de domiciliation). Plus encore, ils rencontrent parfois eux-mêmes des difficultés économiques, familiales, ou de santé, et vivent leurs conditions de travail – formation, statut, rémunération, relations avec les collègues et la hiérarchie – sur le mode de l'incertitude⁸. Le renouvellement annuel des agréments de domiciliation accordés par la préfecture aux associations implique par exemple que les contrats de travail des personnels de la domiciliation soient eux aussi renouvelés tous les ans, générant des formes de précarité importantes pour ces salariés.

Dans ces conditions, de nombreuses associations ferment leur service de domiciliation ou suspendent fréquemment les inscriptions, alors même que les possibilités de réorientation des personnes se réduisent.

Des inégalités d'accès selon les publics

Les personnes sans domicile ne vivent pas toutes dans la rue, sur des bancs publics ou par terre, mais occupent aussi parfois des lieux non prévus pour l'habitation (voiture, cave, parking) ou sont hébergées dans des structures collectives ou à l'hôtel. Le dispositif institutionnel de prise en charge les oblige aussi parfois à alterner les solutions d'hébergement : une nuit chez des amis, deux nuits dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), une nuit à l'hôtel, etc. Les changements successifs d'adresse occasionnent la perte de certains courriers et ralentissent, voire interrompent, les démarches d'accès aux droits. La Caisse d'allocations familiales, qui verse l'allocation logement permettant aux personnes sans domicile de payer leurs nuits d'hôtel, met par exemple deux mois environ pour enregistrer un changement de domiciliation. Pendant ce laps de temps, les personnes sans domicile peuvent être en rupture de droits et ne plus être en mesure de s'acquitter de leurs frais d'hébergement.

Les femmes qu'on a, elles ont changé dix, quinze fois d'adresse, domiciliées à droite à gauche, chez une copine, chez un machin, etc. [Avant] tu passais un coup de fil à la CAF pour signaler que la personne était là, éventuellement t'envoyais un certificat d'hébergement, ils en prenaient note par téléphone et c'était réglé. Maintenant ça prend... t'as intérêt à calculer le moment où tu le fais avant la date du dernier paiement, il faut un certificat de mutation, il faut patati patata, ça prend des semaines. Résultats les gens ils restent sans rien. Ce qui engendre des catastrophes. (Barbara, animatrice dans un centre d'hébergement)

Par ailleurs, les structures domiciliaires appliquent des critères très disparates pour évaluer et répondre aux demandes de domiciliation. Différents motifs sont parfois avancés pour justifier les refus de domiciliation : le mode d'habitat (squat, bidonville, mobil home, voiture), le rattachement insuffisant à la commune, qui concerne principalement les gens du voyage mais aussi les personnes contraintes à la mobilité par l'organisation même de la prise en charge (hébergement par le 115), l'absence d'accompagnement social ou bien encore la régularité du séjour. Certains organismes domiciliaires sélectionnent donc les publics, au mépris de la loi, et refusent de domicilier les habitants des bidonvilles, les Roms ou les étrangers en situation irrégulière. Ces publics sont renvoyés vers les associations qui, pour la plupart, privilégient l'accueil inconditionnel.

⁸ Loison-Leruste Marie, « Au cœur de l'exclusion. Enquête auprès des salariés d'Emmaüs », *Sociologie*, n°4, vol. 6, p. 359-376, 2015.

Les moyens matériels et humains alloués aux organismes domiciliataires combinés aux problèmes spécifiques rencontrés par les personnes sans domicile expliquent donc les difficultés d'accès à la domiciliation. Mais une fois celle-ci effective, l'accès aux autres droits n'est pas pour autant garanti.

Des refus d'accès aux autres droits

Il arrive que les organismes tiers (CPAM, banque, impôts, commissariat, préfecture, etc.) ne reconnaissent pas l'attestation de domiciliation, ou en exigent une pour l'ouverture de droits (à l'assurance maladie ou à l'AME) alors même que celle-ci n'est pas légalement nécessaire. Certains responsables d'associations doivent parfois accompagner eux-mêmes les résidents de leur structure d'accueil dans ces organismes. « Je devais parfois me déplacer avec la personne pour la rassurer et aussi pour garantir à la PSA⁹ que l'accompagnement social serait maintenu [dans l'association] même si la domiciliation était faite dans leur service » (Sylvie, travailleuse sociale d'un Espace solidarité insertion). Les intervenants sociaux constatent plus généralement une défiance de l'administration à l'égard des personnes accueillies dans les services d'urgence et les centres d'hébergement : « On est vu comme des cas soc' » déclare ainsi Sabine, animatrice dans un centre d'hébergement.

Les difficultés d'accès aux droits au quotidien : une remise en cause du travail social

Ainsi la domiciliation, première étape de l'accès au droit, illustre-t-elle les contradictions et les difficultés que rencontrent les intervenants sociaux au quotidien pour accompagner ce public : « c'est kafkaïen », « c'est la croix et la bannière », « tu rames », « on ne sait pas où aller », « les dispositifs s'empilent », « c'est devenu très technique ». Mais les étapes suivantes (accès au RSA, demande de logement social, de CMU¹⁰, constitution d'un dossier DALO¹¹, etc.) posent tout autant problème et remettent même parfois en cause les pratiques des professionnels au sein des associations.

La dématérialisation des démarches administratives par exemple, censée simplifier la vie quotidienne des usagers et permettre une efficacité, une modernisation et une rationalisation de l'administration et des services publics, complexifie aussi la tâche des intervenants sociaux quand il leur faut garantir la confidentialité des informations et gérer les messageries électroniques individuelles de toutes les personnes accompagnées dans les structures d'accueil. Elle suppose aussi que les bénévoles et les salariés, qui accompagnent les personnes sans domicile dans leurs démarches d'accès aux droits, maîtrisent l'outil informatique. Elle pose enfin un réel problème aux personnes sans domicile, non seulement parce qu'elles n'ont pas toujours accès à Internet mais aussi parce qu'elles sont le plus souvent issues des classes populaires¹², maîtrisent parfois mal la langue française, tant à l'écrit qu'à l'oral, et ont du mal à réaliser des démarches seules, sur un écran, sans contact avec une personne qui pourrait les aider. Par ailleurs, l'absence matérielle de documents rend les démarches d'accès aux droits très abstraites et donc très anxiogènes pour certaines personnes en situation d'exclusion :

Le travail administratif au niveau des papiers il est quand même extrêmement complexe, rude et lourd (...) C'est le travail que je fais avec Sonia en ce moment. Et Sonia c'est très anxiogène pour elle (...) Je lui ai pris un beau classeur avec des intercalaires, des pochettes plastique de façon à ce que tout son tas, on le range petit à petit dans le classeur. Et tu verrais comment elle est au début et comment elle est à la fin. Mais chaque entretien faut repartir,

⁹ Permanence sociale d'accueil.

¹⁰ Couverture maladie universelle.

¹¹ Droit au logement opposable.

¹² Selon Olivier Schwartz, les classes populaires ont trois caractéristiques : « petitesse du statut professionnel ou social, étroitesse des ressources économiques – sans que cela signifie nécessairement précarité – éloignement par rapport au capital culturel, et d'abord par rapport à l'école (...) ». Schwartz Olivier, « Peut-on parler des classes populaires ? », *Lectures*, <http://lectures.revues.org/6326>, mis en ligne le 15/09/2011.

faut recommencer à zéro. Elle lit un papier, c'est pas le ranger pour elle c'est ce qu'il y a dessus qui est très anxigène pour elle. Donc il y a des papiers dont elle n'arrive pas à se séparer, des papiers qu'elle arrive à jeter, d'autres qu'elle n'arrive pas à jeter, des papiers qui lui font du mal, des papiers qui sont réconfortants... c'est fou ce qui peut se passer au niveau de ça tu vois. Mettre de l'ordre dans sa vie... (...) Ça ça prend un temps fou. On n'a pas le temps de faire tout ça. Donc souvent on va faire à leur place et ça c'est pas bien (...). Le travail il est fait mais la qualité de l'accompagnement elle y est pas. (Barbara, animatrice dans un centre d'hébergement)

La dématérialisation des démarches administratives interroge finalement les pratiques d'accompagnement social des professionnels au sein des associations qui accueillent les personnes sans domicile. Alors que l'objectif de cet accompagnement dans l'accès aux droits est de favoriser l'autonomie des personnes et de faire les démarches « avec » elles, les procédures complexes, les inégalités d'accès ou la dématérialisation de ces démarches n'incite-t-elle pas plutôt à faire « à la place » des personnes accompagnées ?

Prendre en compte les publics et les professionnels

« C'est de plus en plus chronophage, c'est de plus en plus complexe, même à expliquer aux femmes ». C'est ainsi que Barbara analyse son travail d'accompagnement pour l'accès aux droits des personnes sans domicile.

Lorsque l'on parle de l'accès aux droits aujourd'hui, on pense souvent à la question du non-recours et la pensée se focalise sur les bénéficiaires et les potentiels ayants droit des aides sociales. Mais en ce qui concerne les personnes en situation d'exclusion, il conviendrait aussi de prendre en compte les professionnels qui les accompagnent et qui sont souvent démunis. Dans un contexte marqué par une urgence sociale toujours plus grande, les intervenants « de première ligne », en contact direct et quotidien avec ce public, sont des professionnels fragiles. D'abord parce qu'ils accompagnent des publics « disqualifiés »¹³, qui cumulent de nombreuses difficultés sociales et économiques (de logement mais aussi d'emploi et de santé physique et psychique). Ensuite parce qu'ils travaillent dans des lieux souvent peu accueillants et peu adaptés : les ressources manquent, les moyens aussi ; leurs statuts d'emploi sont souvent précaires, incertains. Par ailleurs, l'absence de repères et d'informations disponibles, l'empilement des dispositifs, et le manque de temps pour réaliser un travail d'accompagnement de qualité sont très souvent évoqués par ces professionnels de la grande précarité. Nombreux sont dès lors celles et ceux qui parlent de « maltraitance institutionnelle ».

Le problème de l'accès aux droits se pose donc clairement en terme de non-recours¹⁴, qu'il s'agisse de la méconnaissance des dispositifs (les personnes ne savent pas qu'elles peuvent bénéficier de droits), de la non-demande (elles ne savent pas comment faire valoir leurs droits), ou de la non-réception (elles renoncent à les faire valoir). Mais le problème vient aussi de la manière dont l'État coordonne les aides et soutient les professionnels de terrain. Ces derniers, parfois en très grande difficulté pour accompagner les personnes sans domicile, ne reçoivent pas suffisamment de soutien de la part des politiques publiques, manquant de reconnaissance, de moyens financiers et humains, et de temps. Pour que les personnes en situation de grande précarité puissent avoir accès à leurs droits, il faut faciliter leurs démarches, prendre en compte leurs caractéristiques mais aussi, et surtout, soutenir les professionnels qui les accompagnent au quotidien.

¹³ Paugam Serge, 2000 (1991), *La disqualification sociale, Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, PUF, coll. « Quadrige »

¹⁴ Warin Philippe, 2010, « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? », *La Vie des idées*, URL : <http://www.laviedesidees.fr/Qu-est-ce-que-le-non-recours-aux.html>.

Bibliographie

Castel Robert, 1995, *Les Métamorphoses de la question sociale, Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

Dubois Vincent, 2015 (1999), *La vie au guichet. Administrer la misère*, Paris, Points.

Firdion Jean-Marie, Marpsat Maryse (dir.) 2000, *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans domicile et les mal-logés dans les années 90*, Paris, PUF, Travaux et Documents de l'INED n°144.

Loison-Leruste Marie, 2015, « Au cœur de l'exclusion. Enquête auprès des salariés d'Emmaüs », *Sociologie*, N°4, vol. 6, p. 359-376.

Loison-Leruste Marie, 2014, *Habiter à côté des SDF. Représentations et attitudes face à la pauvreté*, L'Harmattan, coll. Habitat et Société.

Paugam Serge, 2000 (1991), *La disqualification sociale, Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, PUF, coll. « Quadrige ».

Warin Philippe, 2010, « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? », *La Vie des idées*, URL : <http://www.laviedesidees.fr/Qu-est-ce-que-le-non-recours-aux.html>.

Weill Pierre-Edouard, 2015, « L'exercice collectif du pouvoir discrétionnaire. Les commissions Droit au logement opposable (DALO) », *Politix* vol. 4, n° 112, p. 223-244.

Publié dans laviedesidees.fr, le 20 septembre 2016

© laviedesidees.fr