

DÉFINIR
ET COMPTER
LES SANS-ABRI
EN EUROPE :

ENJEUX ET CONTROVERSES*

Cécile Brousse

* Je remercie particulièrement Daniel Wahl, Maryse Marpsat, Florence Weber et Nicolas Offenstadt pour leurs précieux conseils ainsi qu'Alain Desrosières, Sandrine Kott, Gaël De Peretti, Emmanuel Soutrenon pour leur relecture attentive de ce texte.

1. Pour une justification du recours à un indicateur des sans-abri (*homelessness indicator*), voir Tony Atkinson, Bea Cantillon, Eric Marlier, Brian Nolan, *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 151 et suiv.

2. Cette montée du recours aux indicateurs et aux palmarès est analysée par Alain Desrosières dans « Comment fabriquer un espace de commune mesure : harmonisation des statistiques et réalismes de leurs usages », in Michel Lallement et Jan Spurr (éd.), *Stratégies des comparaisons internationales*, Paris, CNRS, 2002, pp. 151-166.
« Parmi les langages statistiques qui se sont développés au cours des deux dernières décennies, l'un

Comment, partant de positions initiales relativement éloignées, statisticiens et représentants d'ONG européennes ont-ils finalement abouti à un consensus sur la définition des sans-abri ? Comme l'ont montré Geoffrey Bowker et Susan Leigh Star, en analysant le processus d'harmonisation de la classification internationale des maladies, de nombreux conflits peuvent apparaître lors du choix de nomenclatures internationales car les classifications sont plus que de simples représentations ; elles servent à coordonner les activités d'institutions multiples⁶.

Le groupe de travail s'est réuni à quatre reprises sous l'égide d'Eurostat entre décembre 2001 et mars 2003. La présence des associations caritatives représentées par la Feantsa a été le théâtre de débats animés, bien différents des discussions habituelles entre pays qui confrontent leurs systèmes statistiques. Les tensions opposant, au sein du groupe de travail, les ONG à Eurostat ont été portées à leur point le plus haut lorsque la Feantsa a utilisé son pouvoir médiatique pour peser sur un débat jusque-là confiné à l'enceinte de l'office statistique. Au moment où l'expertise de l'Insee engageait une consultation par questionnaire auprès de nombreux acteurs (voir encadré), on pouvait lire dans un article du *Time* (10 février 2003) comparant la situation des sans-abri en Europe et aux États-Unis la critique suivante :

« La plupart des pays européens ne savent tout simplement pas où regarder ou comment compter les sans-abri [*homeless*]. Les données des gouvernements sont confuses et aussi peu fiables que les informations fournies par Big Sid [un sans-abri alcoolique dont l'histoire est racontée dans l'article, photos à l'appui, NDT]. L'Autriche et l'Espagne n'ont pas de données officielles. L'Allemagne, la France, l'Italie, et le Royaume-Uni ont tout au plus ce que l'on pourrait appeler des estimations, considérées avec scepticisme par les organisations volontaires qui travaillent avec les sans-abri. »

Par ailleurs, l'article montrait sous un jour très favorable le travail de la Feantsa « l'instance pan-européenne la plus qualifiée sur le sujet ». Cette intervention de la presse puis le refus de la Feantsa de participer à la consultation organisée par l'Insee (refus sur lequel elle est revenue par la suite après l'intervention de deux représentants d'une sous-direction de la Direction chargée de l'emploi et des affaires sociales – DG V) furent les premiers symptômes d'un conflit autour de la légitimité de chaque institution à participer au dénombrement des sans-abri. Mais quels sont les enjeux derrière la quantification pour que de tels conflits puissent s'exprimer ?

d'entre eux a pris une grande importance, celui de la comparaison, du « palmarès », du « benchmarking » (étalonnage) aussi bien entre les individus, les institutions, les entreprises et leurs marchandes, qu'entre les nations elles-mêmes. Ceci est bien sûr lié à la montée des argumentations en termes de concurrence et de comparaison des performances, soit dans le temps, soit entre acteurs différents. »

3. Cécile Brousse, « The Production of Data on Homelessness and Housing Deprivation in the European Union: Survey and Proposals », *Working Papers and Studies*, Luxembourg, Office for official Publications of the European Communities, Eurostat, 2004.

4. La France y est représentée par Emmaüs-France et par la Fnars qui fédère environ 80 % des associations françaises de réinsertion sociale, l'Allemagne par la BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V.), l'Italie par la FIO-psi (Federazione italiana organismi per le persone senza dimora).

Les pays où le secteur caritatif est peu unifié, comme le Royaume-Uni ou la Grèce, sont représentés à la Feantsa par plusieurs associations.

5. « C'est surtout en 1996 à travers la mise en place par la Direction emploi affaires sociales (DG V) d'un Comité de sages chargé de réfléchir aux droits civils et sociaux au niveau européen que se dessine l'amorce d'une institutionnalisation

des associations et ONG par la Commission » (Julien Weisbein, « Construire la citoyenneté européenne ? Les contributions associatives à l'Europe politique », *La lettre de la Maison Française d'Oxford*, n° 12, 2000, pp. 55-90).

6. Geoffrey Bowker, Susan Leigh Star, « Problèmes de classification et de codage dans la gestion internationale de l'information », in Bernard Conen et Laurent Thévenot (éd.), *Cognition et information en société*, Paris, EHESS, coll. « Raisons pratiques 8 »), 1997, pp. 283-310.

Quantifier

Cécile Brousse
Définir et compter
les sans-abri en Europe :
enjeux et controverses

Proposer aux différents instituts de statistique une méthode commune pour dénombrer les sans-abri, tel était le projet initial d'Eurostat, à l'instar de ce qui est mis en œuvre dans d'autres domaines comme les enquêtes sur les forces de travail ou sur les revenus des ménages (harmonisation des inputs). Eurostat pensait en effet que le mode de collecte mis en œuvre par l'Insee serait transposable à tous les pays européens. Mais très rapidement, la Feantsa n'a pas souhaité que soit retenue la méthode française, ni la définition de la population sans-abri sous-jacente (les personnes séjournant dans la rue et les résidents des centres d'hébergement). Aux yeux des associations représentées dans le groupe de travail d'Eurostat, la méthode de l'Insee présentait en effet plusieurs limites : dispositif d'enquête ponctuel et coûteux, recours à un tirage d'échantillon⁸ alors qu'un dénombrement exhaustif et régulier était souhaité⁹. En outre, la définition française ne comprenait ni les personnes qui logent dans des hôtels bon marché ou chez des parents ou des amis faute d'avoir un logement, ni celles qui sont « à risque de devenir sans-abri » comme, par exemple, les futurs sortants de prison privés de logement¹⁰.

La Feantsa préconisait pour sa part un dispositif statistique à deux étages : les gouvernements devraient avoir la responsabilité du dénombrement des sans-domicile à l'échelle communale, sur la base d'une définition large, à la manière du décompte finlandais et les ONG, quant à elles, devraient publier des données sur les publics dont elles s'occupent, livrant par exemple des informations sur l'évolution dans leur clientèle de la part des femmes, des étrangers, etc. À cet égard, s'appuyant sur l'exemple néerlandais, la direction de la Feantsa suggérait qu'un système d'enregistrement continu des clients des centres d'hébergement soit généralisé à l'ensemble des pays européens et sollicitait un appui financier pour le mettre en œuvre. Elle défendait l'idée d'un enregistrement sur une base annuelle (mesure des flux) plutôt que journalière ou hebdomadaire (mesure d'un stock).

Quant aux représentants des instituts de statistique présents dans le groupe de travail, issus de pays où les pratiques quantitatives sont différentes, ils n'ont pas été en mesure de proposer une méthode commune d'observation. Un seul point de convergence pouvait les rassembler : le souhait partagé d'améliorer soit la couverture des enquêtes (pour les pays, comme la France, l'Italie ou l'Espagne dont le système statistique repose sur le décompte des loge-

ments et la connaissance des ménages qui y résident), soit la qualité des registres (pour les pays, comme les Pays-Bas, dont le système statistique repose en partie sur l'enregistrement des individus dans des fichiers administratifs). Pour les statisticiens, en effet, les sans-abri se situent à la limite de leurs capacités de dénombrement : ils se définissent par le fait qu'ils échappent aux enquêtes traditionnelles par sondage, centrées sur les ménages occupant un logement ou bien qu'ils risquent de ne pas être inscrits dans les registres des communes ou des services sociaux.

Le travail d'harmonisation ainsi lancé a fait apparaître les difficultés propres à la question des sans-abri, déjà identifiées dans de nombreux pays ; un champ difficile à définir, un conflit de légitimité entre le secteur public et les organisations caritatives mais aussi des difficultés propres à l'harmonisation européenne liées à la diversité des politiques publiques menées dans les différents pays et à la grande variété des pratiques statistiques nationales.

Après avoir présenté les débats autour de la qualification des sans-abri et les enjeux que recouvrent les problèmes de terminologie, nous décrivons les deux grandes oppositions qui se sont manifestées lors de l'élaboration de ce projet d'indicateur : d'abord, opposition entre le secteur public d'un côté et le secteur caritatif de l'autre, opposition ensuite entre les pays de l'Union européenne. Des deux oppositions, la plus visible est la première car elle s'incarne dans des institutions et s'exprime publiquement. La deuxième, qui concerne les États, est plus difficile à percevoir notamment dans cette première phase du travail statistique où les gouvernements nationaux ne sont pas représentés en tant que tels. En effet, non seulement les administrations chargées des sans-abri ne participent pas à ce travail préparatoire mais les statisticiens nationaux sont conviés au groupe de travail au titre de leur expertise plus que de leur appartenance nationale. Ainsi, le travail d'harmonisation (arbitrage, consensus) est organisé dans un champ supposé « dé-nationalisé » par des acteurs acquis à ce principe¹⁰.

La production d'une définition commune

Malgré les difficultés, Eurostat a réussi à produire une définition de la population sans-abri, fruit d'un compromis inattendu tant les positions initiales des principaux acteurs étaient éloignées, notamment celles des statisticiens et celles des représentants de la Feantsa. Sans cet accord

7. Même si une méthode aléatoire peut donner des résultats plus précis qu'un dénombrement, elle est dotée d'une faible crédibilité dans l'opinion publique. Voir A. Desrosières, *La politique des grands nombres : histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, coll. « Poche-Sciences humaines et sociales », 1993, chapitre VII et Theodore M. Porter, « Making Things Quantitative », in Michael Power (éd.), *Accounting and Science*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. 38-39.

8. « La FEANTSA pense que les autorités publiques devraient être responsables de la détermination du nombre de sans-abri et de la réalisation du recensement. Dans certains Etats membres, comme en Irlande et en Finlande, les autorités publiques recensent le nombre total de personnes sans-abri de manière régulière », (Freck Spinnewijn - secrétaire général de la FEANTSA - in *Le bulletin de la FEANTSA*, printemps 2002. « La collecte de données et l'évolution des indicateurs du sans-abrisme ? », p. 7).

9. « La Finlande est le seul pays à fournir des données qui permettent une estimation de l'ampleur du sans-abrisme dans toutes ses composantes selon une définition en rapport avec celle de la Feantsa [...] Pour élaborer une définition opérationnelle du sans-abrisme, nous avons adapté les définitions employées en Finlande par le Fonds national du logement (the National Housing Fund). Selon cette définition sept catégories doivent être distinguées pour estimer le sans-abrisme », (Bill Edgar, Joe Doherty, Henk Meert, *Examen des statistiques sur le sans-abrisme en Europe*, Rapport Feantsa, Observatoire européen sur le sans-abrisme, novembre 2002, p. 6).

10. Plusieurs observateurs ont analysé le renforcement des sous-espaces professionnels en même temps que la mise en concurrence des dispositifs de régulations.

« Avec la parcellisation croissante de l'espace international de régulation, ce rôle clé des détenteurs du savoir et de la légitimité professionnelle ne fait que prendre de plus en plus d'importance. D'abord parce que nombre de ces espaces ont perdu la légitimité ou la rationalité politique que leur procurait l'Etat-nation et qu'ils doivent en compensation s'appuyer davantage sur ce que Weber qualifiait de rationalité formelle. De ce fait, le savoir professionnel joue un rôle stratégique dans les confrontations entre praticiens de la régulation [...] » (Yves Dezalay, « Multinationales de l'expertise et "dépeçage" de l'Etat », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 96-97, 1993, pp. 3-20.

Quantifier
Cécile Brousse
Définir et compter
les sans-abri en Europe:
enjeux et controverses

minimal, le projet d'indicateur n'aurait pas pu aboutir. La définition suivante, proposée par le chef de projet d'Eurostat, a donc été retenue par le groupe de travail:

« Une personne est dite sans-abri si elle n'a pas accès à un logement qu'elle pourrait raisonnablement occuper, que ce logement soit légalement sa propriété ou qu'il soit loué; fourni par un employeur; occupe sans loyer d'une manière contractuelle ou selon un autre arrangement.

En conséquence, elle est obligée de dormir:

- À l'extérieur:
- Dans des bâtiments qui ne satisfont pas aux critères reconnus communément pour l'habitation;
- Dans un centre d'urgence dépendant du secteur public ou d'organisations caritatives;
- Dans des centres de plus long séjour dépendant du secteur public ou d'organisations caritatives;
- Dans un *bed-and-breakfast*;
- Dans un autre hébergement de court séjour;
- Chez des amis ou de la famille;
- Dans des squats occupés avec autorisation.¹¹ »

Fruit d'un compromis cette définition s'inspire pourtant largement de la législation en vigueur en Grande-Bretagne¹², pays dont le chef de projet pour Eurostat est originaire. En effet, ni les squats enregistrés, ni l'hébergement en *bed-and-breakfast* n'ont d'équivalents dans les autres pays.

Comme le montre l'enquête par questionnaire menée par l'Insee auprès de statisticiens et de représentants d'ONG, en matière de définition, les positions initiales des uns et des autres étaient pourtant relativement éloignées. L'interrogation de représentants d'administrations publiques chargées des sans-abri, de chercheurs, d'associations locales, d'unions de locataires, de banques alimentaires, « le public profane¹³ » fournit à cet égard des points de comparaison intéressants. Il était demandé aux personnes interrogées, d'une part, de se prononcer sur la définition d'Eurostat alors présentée comme provisoire et, d'autre part, d'indiquer, dans une liste d'une trentaine de situations, lesquelles relevaient selon eux de la privation de logement (*homelessness*) (voir encadré).

En réponse à la première question, certains ont considéré que la définition de l'office de statistique recouvrait un éventail de situations beaucoup trop large, d'autres au contraire ont regretté l'absence de nombreux cas de figure: les ménages très mal logés, les femmes qui ont encore un logement mais qui sont victimes de violences domestiques, les locataires en instance d'expulsion ou les

salariés logés par leur employeur, les futurs sortants de prison ou d'hôpital dépourvus de logement. Enfin, d'autres ont regretté que la catégorie soit trop centrée sur les conditions de logement reflétant ainsi les préoccupations des pays de l'Ouest plus que celles des pays de l'Est, où l'augmentation du nombre de personnes qui dorment dans la rue serait la seule vraie question sociale.

Les répondeurs d'un même groupe professionnel partagent des opinions relativement voisines quand bien même ils représentent des pays différents (voir graphiques 1, 2 et 3). Les statisticiens appartenant aux instituts nationaux ont souvent une conception étroite de la catégorie des « homeless », conception proche de celle du grand public et des images véhiculées par les médias. À l'inverse, une majorité d'ONG et de chercheurs prônent une définition plus large incluant notamment les personnes « à risque de devenir sans-abri ». Quant aux représentants des administrations, ils ont souvent tendance à développer des définitions complexes conformes, quand elles existent, à la législation en vigueur dans leur pays, distinguant d'un côté les personnes qui relèvent de leurs compétences les sans-abri, de l'autre, les individus capables de subvenir à leurs besoins sans l'aide des pouvoirs publics (les ménages mal logés) ou ceux qui dépendent d'une autre administration que la leur (les étrangers sans titre de séjour par exemple). Du point de vue de l'étendue de la définition, les administrations et occupent une place intermédiaire entre les statisticiens et les représentants d'ONG. Si les organisations caritatives de terrain utilisent des définitions relativement proches de celles des administrations publiques, en revanche les grandes organisations ou les fédérations nationales de même que les chercheurs réunis dans l'Observatoire de la Feantsa préconisent des définitions plus larges, incluant parmi les sans-abri les personnes hébergées chez des amis, à défaut d'avoir un logement personnel, celles qui occupent un logement sans chauffage, ni équipements sanitaires. À la différence des associations locales, les grandes ONG interviennent dans le champ politique pour défendre les sans-abri. Elles essaient de mettre en relief des catégories de population dans le besoin, mal repérées par les administrations ou les bureaux de statistique. Elles recourent à ce que Chris Chamberlain et David Mackenzie nomment des « définitions plaidoyer¹⁴ ». En analysant le contexte britannique, Rebekah Widdowfield note que si les autorités locales, à qui incombe l'obligation de loger les sans-domicile adoptent des définitions restreintes de

11. C. Brousse, « The Production of Data... », *op. cit.*, p. 31.
Version initiale en anglais:
« A homeless person is someone who does not have access to accommodation which he can reasonably occupy, whether this accommodation is legally his own property or whether the property is rented; provided by employers; or occupied rent-free under some contractual or other arrangement. In consequence, he is obliged to sleep either:

- outdoors;
- in buildings which do not meet commonly agreed criteria for human habitation;
- in night-time emergency hostel accommodation provided by public sector or charitable organisations;
- in longer-stay hostels provided by public sector or charitable organisations;
- in Bed & Breakfast accommodation;
- in other short-stay accommodation;
- in the home of friends and relatives;
- in registered squats. »

12. Sur la législation britannique et le décompte des sans-abri au Royaume-Uni, voir Nicholas Pleace, Roger Burrows, Deborah Quilgars, « Homelessness in Contemporary Britain: Conceptualisation and Measurement », in N. Pleace, R. Burrows, D. Quilgars, (éd.), *Homelessness and social policy*, London, Routledge, 1997, pp 1-17.

13. En raison des difficultés linguistiques, le « public profane » est représenté ici par des étudiants en école d'interprétariat et par quelques professeurs de langue (voir encadré).

14. Chris Chamberlain, David Mackenzie, « Understanding Contemporary Homelessness: issue of Definition and Meaning », *Australian Journal of Social Issues*, vol. 27, n° 4, 1992, pp. 274-297.
Chris Chamberlain, Guy Johnson, « The Debate about Homelessness Definition », *Australian Journal of Social Issues*, vol. 36, n° 1, 2001, pp. 35-50.

Quantifier

Cécile Brousse
Définir et compter
les sans-abri en Europe :
enjeux et controverses

manière à minimiser le problème qu'elles ont à résoudre, les associations, qui n'ont pas pour obligation de loger les sans-abri, peuvent se permettre quant à elles de prôner une définition plus large. En outre, compte tenu du rôle des données chiffrées pour obtenir un soutien financier, on comprend que les associations soient tentées de faire apparaître un nombre important de sans-abri d'autant que la concurrence pour les financements est forte¹⁵. Aux États-Unis, par exemple, les associations de défense des «sans-foyer» et les maires de grandes villes ont attaqué en justice l'institut de statistique américain (le Bureau du Censur) pour avoir retenu une définition restreinte de la catégorie des sans-domicile ce qui aurait eu pour conséquence de réduire le montant des ressources qui devaient leur être allouées.

Compte tenu de cette grande diversité d'opinions, comment le groupe de travail d'Eurostat a-t-il réussi à produire une définition commune ? Les statisticiens ont pu parvenir à un accord sur la définition des sans-abri parce que les contours et les subdivisions qu'elle instituait étaient compatibles avec l'organisation des tâches statistiques propre à leur pays. Peut-être aussi ont-ils préféré ne pas peser sur le cours du débat, attitude assez fréquente chez les

15. Voir Rebekah Widdowfield, «The Limitation of Official Homelessness Statistics», in Daniel Dorling et Stephen Simpson (éd.), *Statistics in Society. The Arithmetic of Politics*, Londres, Arnold, New York, Oxford University Press, 1999, p. 182 ; Paul Cloke, Paul Milbourne, Rebekah Widdowfield, «Making the Homeless Count. Enumerating Rough Sleepers and the Distortion of Homelessness», *Policy and Politics*, vol. 29, n° 3, 2001, p. 264.

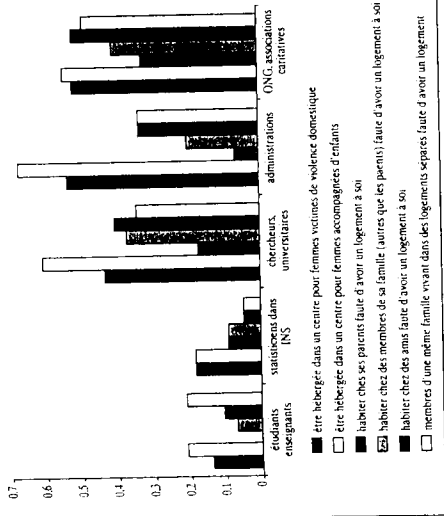
La consultation par questionnaire sur la définition du terme «homeless»

L'experte de l'Insee¹⁶ a essayé d'ouvrir une discussion sur la définition établie par Eurostat en sollicitant également l'avis d'un ensemble d'acteurs plus large que ceux représentés dans le groupe de travail¹⁷. Le questionnaire proposait aux répondants de définir le terme «homeless», d'indiquer des équivalents dans leur propre langue puis de distinguer, dans une liste de situations celles qui, selon eux correspondaient à la condition de sans-domicile, celles pour lesquelles il leur était difficile de se faire une opinion, et enfin celles qui n'avaient pas de rapport avec le fait d'être sans-domicile. La question était formulée de la façon suivante : «Laquelle des situations suivantes renvoie à votre conception de la condition de sans-domicile ? your own perception of homelessness? ». La liste comprenait des situations relatives aux conditions d'habitation, sans aucune référence à des comportements individuels ou à des caractéristiques personnelles («être en instance d'expulsion», «être hébergé par des parents ou des amis»). Enfin, on leur demandait leur avis sur la définition provisoire

élaborée par Eurostat. La consultation s'est déroulée principalement en anglais, en français, en allemand et en polonais, ce qui n'a pas manqué d'entraîner des difficultés d'interprétation.

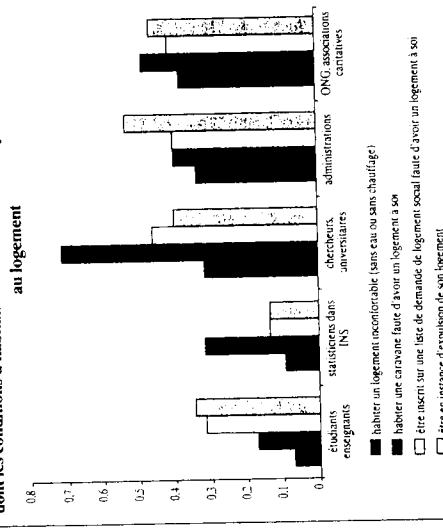
Sur les 300 personnes contactées, 145 issues de 28 pays européens ont répondu à la consultation : 37 sont des représentants d'associations caritatives ou d'ONG, dont un tiers occupe des fonctions de représentations nationales notamment dans des institutions européennes. L'échantillon comprend aussi 35 chargés d'études, chercheurs ou universitaires spécialisés de la question des sans-domicile, de la pauvreté, un tiers siégeant à l'Observatoire européen sur les sans-abri. 15 représentants (dont certains sont statisticiens) d'administrations chargées de la prise en charge des sans-abri ont également pris part à cette enquête, ainsi que 22 statisticiens spécialistes des revenus et de la pauvreté au sein des instituts nationaux de statistique (INS). 4 des répondants sont des représentants d'unions de locataires et enfin 29 sont des étudiants en école d'interprétabilité ou des professeurs d'Université dans des départements de langues étrangères.

Graphique 1 : Part des répondants qui, selon leur appartenance professionnelle, ont classé comme sans-domicile les personnes dans des situations familiales spécifiques



Parmi les statisticiens interrogés, 2 sur 10 classent comme sans-domicile les résidents des centres destinés aux femmes victimes de violence domestique.

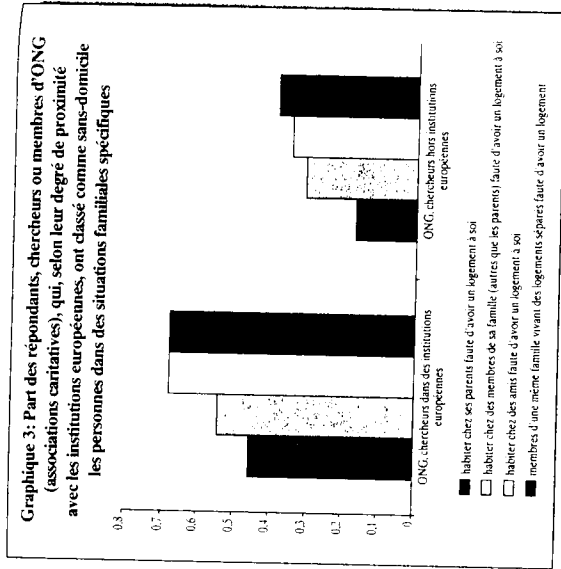
Graphique 2 : Part des répondants, qui selon leur appartenance professionnelle, ont classé comme sans-domicile les personnes dans les conditions d'habitation sont définies au moyen de critères relatifs au logement



Parmi les chercheurs interrogés, 7 sur 10 classent comme sans-domicile les personnes qui habitent en caravane faute d'avoir un logement à domicile à elles.

16. L'experte de l'Insee, également auteure de l'article, s'est trouvée dans la position du «chercheur du dimanche» ou de l'expert-chercheur, bien décrite par Jean-Pierre Olivier de Sardan : «contraintement au chercheur de métier, engagé dans l'observation d'un terrain qu'il a lui-même choisi l'expert-chercheur [...] est déjà impliqué sur son terrain par son statut professionnel, hors recherche, il n'est pas en quête d'intégration, il a au contraire plutôt besoin de trouver des procédures de «mise à distance» lui permettant d'être le moins possible juge et partie, et de se dégarer en tant que chercheur des positions et des jugements qui sont les siens en tant qu'acteur. Cela aboutit à une sorte de schizophrénie où la même personne est à la fois le chercheur et l'informateur du chercheur, l'informateur tenu à l'impartialité au moins relative et le praticien condamné à la décision et à l'arbitrage» (J.-P. Olivier de Sardan, «Le je méthodologique. Implication et explicitation dans l'enquête de terrain», *Revue française de sociologie*, vol. 41, n° 3, 2000, pp. 431-432).

17. Cette démarche a été inspirée par les travaux sur le codage des professions. Voir L. Thevenot, «L'économie du codage social», *Critiques de l'économie politique*, n° 23-24, pp. 188-222, 1983.



Parmi les représentants d'ONG et les chercheurs collaborant à des institutions européennes interrogés, 7 sur 10 classent comme sans domicile les personnes qui habitent chez des amis faute d'avoir un logement à elles.

statisticiens, qui, dans de nombreux pays, ne sont pas habilités à prendre de telles décisions en matière de définition.

Pour les ONG, les choix en matière de définition sont également indissociables des modes de coordination de leurs activités. La Feantsa se définit par le fait qu'elle travaille au côté des sans-abri donc du point de vue des ONG qu'elle fédère, définir les sans-abri équivaut à qualifier ce qui les réunit au plan européen. Or l'analyse des discours tenus par des responsables d'association lors d'entretiens laisse penser que les associations ont des conceptions différentes de l'intérêt commun selon les pays qu'elles représentent.

Dans les pays de tradition catholique, les associations caritatives ont un spectre d'interventions très étendu : elles s'occupent des plus démunis sans que les sans-abri constituent leur clientèle principale. Ainsi en Espagne, en Italie, en Pologne, Caritas a une gamme d'activités très étendue : soutien scolaire, vestiaire, aide alimentaire, hébergement, dispensaire, maison de retraite. La délimitation de la catégorie des sans-abri ne représente pas un enjeu très important pour ces associations caritatives,

dont le champ d'action s'apparente plus à celui de la pauvreté et des « détreffes sociales ».

À l'opposé, dans les pays de tradition protestante où le secteur caritatif est moins unifié et plus laïcisé, l'assistance en nature est peu développée, à l'exception de l'hébergement. Par contre, les associations de défense des sans-abri sont puissantes et la question de la définition de la catégorie des sans-abri paraît plus essentielle à leur action. Shelter au Royaume-Uni en est l'exemple emblématique : groupe de pression très important, il publie des revues d'information, interpelle le gouvernement sans pour autant disposer d'un réseau d'hébergement. Ces deux traditions (lobbying-contestation versus assistance-charité) ont dû s'accorder au sein de la Feantsa autour d'une définition commune qui finalement est assez proche de celle d'Eurostat. Dans la mesure où des pays du Nord de l'Europe, comme le Royaume-Uni et l'Allemagne, occupent des positions de pouvoir au sein de la Feantsa, la mouvance politique de la fédération l'a emporté sur la tendance caritative d'où le choix d'une définition relativement étendue alors que par le passé la Feantsa préconisait des définitions plus limitées ; les sans-abri désignaient les personnes prises en charge par les associations caritatives ou les services sociaux faute de pouvoir occuper un logement autonome. Mais en contrepartie, la nécessité de tenir compte de l'avis des associations de terrain favorables à des définitions plus réduites a exercé une force de rappel vers une définition médiane.

Le secteur caritatif et l'État

Les débats opposant Eurostat aux ONG ont porté sur trois points, techniques en apparence : faut-il mesurer un flux ou un stock ? faut-il procéder à des enquêtes par sondage ou à des décomptes exhaustifs ? doit-on promouvoir l'enregistrement des sans-abri à leur entrée dans les centres d'hébergement ou bien privilégier l'interrogation des responsables de centres ? Nous montrerons que ces alternatives reflètent les enjeux politiques autour des représentations associées au phénomène des sans-abri mais aussi autour des responsabilités respectives des administrations publiques et des associations caritatives.

Mesurer des stocks ou des flux ?

De manière générale, le secteur public mesure un nombre d'individus ou de ménages à une date donnée alors que les associations caritatives enregistrent les pas-

18. La statistique danoise donne à date fixe le nombre de personnes hébergées ainsi qu'un décompte de flux par trimestre.

Quantifier
Cécile Brousse
Définir et compter
les sans-abri en Europe :
enjeux et controverses

sages de personnes par les dispositifs d'aide tout au long de l'année. En Allemagne, par exemple, Caritas estime le nombre de sans-abri ayant eu recours à ses services au cours de l'année. Aux Pays-Bas, la Federatie Opvang proccède de la même manière avec les personnes hébergées en centre. Du point de vue des associations caritatives locales, un hébergé ou un client de soupe populaire est un individu de passage, il se définit par le fait qu'il est mobile ou qu'il effectue des séjours dans la rue, qu'il n'a plus de liens sociaux. Par nature, cette approche conduit donc à un dénombrement des passages dans les services ou les établissements, plutôt qu'à un décompte des individus à une date donnée. La référence à l'année correspond aussi certainement à cet égard à la nécessité pour les associations de rendre compte de leur activité, les documents comptables étant indispensables à l'obtention de dons et de financements¹⁹. En revanche, en mettant à plat les trajectoires, la statistique publique ne retient qu'une seule dimension de la réalité : la position des individus dans l'espace des conditions d'habitation à une date précise.

Certes, cette simplification est un préalable indispensable à la quantification (le suivi jour après jour de tous les individus serait impossible à réaliser) mais elle induit aussi un changement de perspective, l'attention se déplace des individus et des personnes qui s'en occupent aux conditions d'habitation, c'est-à-dire à la capacité (ou à l'incapacité) de la société à garantir un logement à tous. Cette transmutation introduit une rupture avec l'approche philanthropique qui place l'individu au centre de l'engagement charitable : non seulement, les personnes ne sont plus appréhendées dans leur dimension biographique mais la charge émotionnelle attachée à la catégorie usuelle est atténuée. Parallèlement, s'ouvre un espace de comparaisons avec les autres citoyens eux-mêmes appréhendés de manière transversale par la plupart des dispositifs statistiques.

La question s'est également posée de savoir si un décompte exhaustif était souhaitable ou bien si une enquête par sondage n'était pas préférable.

Décompte exhaustif ou enquête par sondage ?

La Feantsa s'est montrée sceptique quant à l'opportunité de recourir à des enquêtes basées sur des échantillons. Elle s'est d'ailleurs opposée à la mise en place d'une opération du type de celle menée par l'Insee en 2001, qui reposait justement sur un triple tirage aléa-

toire²⁰ (sélection d'un échantillon de 80 agglomérations, puis d'un échantillon de services d'hébergement et de distributions de repas chauds dans ces agglomérations et enfin tirage aléatoire de 4 000 usagers de ces services²¹). La position des ONG représentées à Eurostat n'est pas étonnante : de façon générale, les méthodes par sondage rencontrent peu de crédit auprès du grand public. Mais plus fondamentalement et au-delà du doute qui entoure les pratiques fondées sur les probabilités, les enquêtes par sondage présentent l'inconvénient de ne pas conduire à des données territorialisées. À la différence d'un recensement des sans-abri dans la rue ou d'un entre-gistement administratif des sans-abri tel que le pratique la Grande-Bretagne, l'enquête française et l'enquête italienne (qui repose sur un sondage aérotaire) ne fournissent aucune donnée locale. De ce fait, elles renvoient aux responsabilités de l'État mais négligent les échelons intermédiaires. Un décompte exhaustif des sans-abri sous l'égide de l'État (institut de statistique ou service ministériel) oblige au contraire les collectivités locales à assumer leurs responsabilités à l'égard des personnes privées de logement, à prévoir les budgets nécessaires à leurs actions et à évaluer en retour l'effet de leurs interventions. De ce point de vue, le cas finlandais est exemplaire. L'opération conduite chaque année depuis dix-huit ans par le Fonds national pour le logement vise à estimer la taille de la population sans-abri au plan communal. C'est un sous-ensemble d'une enquête plus large sur le marché du logement qui rassemble des informations sur les conditions de logement dans chaque commune et, plus particulièrement, sur l'écart entre l'offre et la demande de logement social. Ces données sont utilisées pour prévoir les subventions de l'État aux communes ou aux régions déficitaires.

Mais se prononcer en faveur des approches probabilistes ou des opérations exhaustives, c'est aussi choisir entre décrire et dénombrer. En effet, si les enquêtes par sondage permettent d'administrer des questionnaires relativement longs et donc de recueillir de très nombreuses informations, les opérations exhaustives autorisent tout au plus la collecte de quelques variables, le cas extrême étant le dénombrement de nuit des personnes qui séjournent dans la rue en Angleterre, qui peut se dérouler sans que les enquêteurs entrent en contact avec les personnes concernées.

20. Suivant une méthodologie empruntée au Bureau du Censur (États-Unis) et adaptée au cas français par l'Institut d'études démographiques dans le cadre d'une enquête conduite à Paris en 1996. Pour un historique de ces méthodes, voir Jean-Marie Firdion, Maryse Marpsal, « La rue et le foyer », *Travaux et Documents de l'Ined*, n° 144, 2000, pp. 63-106.

21. Pour une présentation détaillée de l'enquête conduite par l'Insee en janvier 2001 : Cécile Brousse, Bernadette de la Rochère, Emmanuel Maassé, « L'enquête de l'INSEE auprès des usagers des services d'hébergement et de distribution de repas chauds. Une méthodologie inédite pour étudier la population des sans-domicile », *Courrier des statistiques*, n° 9, 2002, pp. 33-40.

Quantifier

Cécile Brousse
Définir et compter
les sans-abri en Europe :
enjeux et controverses

Enregistrement des sans-abri ou enquête auprès des responsables de centres ?

La discussion a été vive entre les tenants d'un enregistrement électronique des sans-abri qui utilisent les centres d'hébergement (principalement les ONG) et les défenseurs d'une enquête exhaustive, voire même par sondage, auprès des gestionnaires de centres (l'expertise de l'Insee). Ce débat est lié pour partie aux deux précédents car l'enregistrement des individus facilite le suivi longitudinal (mesure de flux) tandis que les enquêtes auprès des gestionnaires de centre sont plus faciles à concevoir pour une période de référence courte (mesure de stock). En outre l'enregistrement des individus conduit à un décompte exhaustif quand l'enquête auprès des responsables de centres peut reposer sur un échantillon. Mais ce débat porte aussi de manière implicite sur la répartition des tâches statistiques entre les associations caritatives et les instituts de statistique. Autant les associations n'ont pas les moyens de conduire de grandes enquêtes statistiques, autant les instituts statistiques ne sont pas en mesure d'organiser une collecte d'information continue dans les centres d'hébergement. Or avoir la responsabilité d'un décompte statistique confère à une institution un pouvoir important sur les individus qu'elle dénombre : le pouvoir d'obtenir de l'information, de la conserver, de la mettre en forme.

La proposition faite par l'Insee que les instituts de statistique inventent les centres d'hébergement puis interrogent les associations ou les services sociaux qui en sont gestionnaires, notamment pour connaître le nombre de personnes accueillies, a pu être interprétée comme une volonté de contrôle par les États de l'activité des associations caritatives. En effet, les enquêtes auprès des responsables de centres peuvent présenter un caractère inquisiteur. Ainsi, une enquête commandée à un chercheur par la ville de Bruxelles demandait aux responsables de centre d'hébergement : « Quelles sont les sources de financements les plus importantes dont vous disposez actuellement ? » L'enquête de Caritas-Espagne rééditée ensuite par l'institut de statistique espagnol posait aux directeurs d'établissements des questions similaires : « Afin d'estimer le coût de l'action sociale pour les sans-abri, pourriez-vous indiquer le coût de fonctionnement annuel ? ». « Les personnes accueillies participent-elles aux tâches permettant de faire fonctionner le centre. Quel type de tâches ? ». On peut lire dans le questionnaire

de l'enquête réalisée à Prague (Obadalová) : « Coopérez-vous avec d'autres ONG ou avec des institutions gouvernementales ? De quelles façons ? ». En outre, ces inventaires et ces enquêtes réalisées par des institutions extérieures au secteur caritatif privent les associations de la possibilité de se définir elles-mêmes et de décrire leur champ d'action. À ces enquêtes organisées par l'État ou les municipalités, les associations préfèrent un système d'information « autogéré » du type de celui qui a été mis en place par la fédération des associations néerlandaises, et qui repose sur un enregistrement individuel des clients des centres d'hébergement à l'entrée et à la sortie de ces derniers. En quelque sorte, elles préfèrent instaurer un contrôle des sans-abri plutôt que de se placer sous le contrôle statistique des administrations publiques.

Mais la revendication d'un système de collecte auto-organisé se heurte à des obstacles car le secteur caritatif est relativement morcelé et parfois même très divisé.

En Allemagne, la principale organisation protestante souhaiterait introduire dans chaque centre d'hébergement un logiciel d'enregistrement des usagers. Mais certaines associations refusent de lui transmettre les informations requises, craignant que des données stratégiques comme le taux d'occupation ne soient communiquées à des personnes extérieures, donateurs éventuels ou financeurs par exemple. En fait, la mise en place d'un système de collecte informatisé, l'utilisation d'un logiciel unique de gestion des places d'hébergement et des résidents suppose d'avoir construit un certain nombre de compromis, de s'accorder sur un mode de gestion. Ainsi la tentative par le Samu social de Paris d'implanter à Bruxelles son logiciel de réservation des lits d'hébergement s'est-elle soldée par un échec. Au moyen d'une grève, les travailleurs sociaux belges ont fait savoir qu'ils avaient de l'urgence sociale une conception différente de celle que véhicule le logiciel de gestion des appels du 115²². En fait, cet exemple montre que les registres ne sont pas que des outils techniques, ils incorporent des décisions et des modes d'action. Ce sont des « discours d'organisation solidifiés »²³.

S'il existe des systèmes locaux ou spécifiques d'enregistrement automatisés des sans-abri (armée du Salut, BAG, Samu social à Paris, Focus Ireland à Dublin), leur généralisation au plan national suppose l'intervention de l'État. Aux Pays-Bas par exemple, le ministère de la Santé a contribué à l'unification au système en réservant ses subventions aux associations affiliées à la fédération d'associa-

22. Numéro d'urgence d'appel téléphonique du Samu social de Paris pour les sans-abri.

23. « À l'intérieur d'une technologie, ou d'une représentation complexe, sont dissimulés des arguments des décisions, des incertitudes ainsi que la nature procédurale de prise de décision. Des valeurs, des opinions et des rhétoriques sont retirées dans des codes, des accès électroniques ou des applications informatiques » (G. Bowker et S. L. Star, « Problèmes de classification et de codage... », *op. cit.*, p. 283).

Quantitatif

Cécile Brousse
Définir et compter
les sans-abri en Europe :
enjeux et controverses

tions chargée de gérer le système d'information. Ainsi, dans ce pays, l'Armée du Salut, qui dispose pourtant d'un système de gestion indépendant, a collaboré avec les autres associations afin d'assurer la compatibilité des logiciels d'enregistrement des clients des centres d'hébergement.

Nous avons montré que le choix d'outils statistiques allait bien au-delà d'un simple débat technique. Il engage la responsabilité des acteurs, leur représentation du monde social et de la place qu'ils y occupent. L'articulation des niveaux nationaux et européens est complexe : les divergences observées dans certains pays à l'échelle nationale entre les organisations caritatives et l'État continuent à se manifester au plan européen tandis que des compromis noués à l'échelle nationale dans d'autres pays ne peuvent plus être maintenus au plan européen. Finalement, pour ne pas favoriser un modèle plutôt qu'un autre et à la demande du représentant de l'office statistique des Pays-Bas, Eurostat a abandonné l'idée d'accorder aux instituts de statistique la responsabilité du dénombrement des sans-abri : si un dispositif était mis en place, il appartenait à chaque État de décider d'en attribuer la responsabilité soit à l'État soit au secteur caritatif. On s'engageait donc vers une harmonisation ex-post des données.

Il est peu surprenant que ce débat européen autour des outils de collecte ait été si vigoureux car selon les pays les compromis entre l'État et le secteur caritatif sont de nature très différente comme le montrent les formes très variées du partage des tâches statistiques.

Des intervenants de terrain aux acteurs statistiques

Dans les pays où l'État est le principal acteur de l'assistance aux sans-domicile, les services statistiques ministériels jouent un rôle central dans la collecte d'informations (Royaume-Uni, Finlande, Danemark, Suède). Dans les pays où les responsabilités sont partagées avec le secteur caritatif, les configurations sont diverses. Les collaborations entre l'État et les associations sont fréquentes, elles portent sur les aspects financiers ou pratiques. Ainsi aux Pays-Bas, l'État finance la collecte qui est réalisée par les ONG fédérées autour de la *Federatie Opvang*. Dans la communauté néerlandophone de la Belgique, le schéma est similaire : *Steunpunt Algemeen Welzijnswerk* vrz administre le registre des centres d'hébergement grâce aux subventions publiques. En Italie, l'opération statistique a été financée par l'Observatoire de la pauvreté, le plan de sondage de l'enquête réalisé par institut de statistique, les

entretiens conduits par l'observatoire de Caritas et la fondation Zancan. Dans la province polonaise de Poméranie, services publics et associations ont participé au recensement dans la rue et dans les centres d'hébergement, dont la méthodologie sera peut-être reprise au plan national, par l'institut polonais de statistique. Il arrive aussi que l'État et les institutions caritatives mettent en place des systèmes d'information ou des enquêtes concurrents : en France, deux enquêtes par sondage relativement semblables par la méthodologie ont été réalisées à quelques mois d'intervalle : l'une par l'institut de statistique aidé notamment par l'Institut d'études démographiques (Ined) et l'autre par la Fnars (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) avec le concours de l'Observatoire sociologique du changement (OSC). Ces configurations peuvent être évolutives. En Espagne, on assiste à l'émergence d'une statistique publique : pour sa première enquête, l'institut national de statistique s'est inspiré de la méthode élaborée par Caritas et l'université Pontificia Comillas de Madrid.

La participation des associations caritatives aux opérations statistiques obéit à deux motifs. D'abord, en tant qu'acteur de terrain, les associations sont amenées à fournir des informations quantitatives ou bien à ouvrir leurs portes aux enquêteurs. Ensuite, les administrations ou les instituts de statistique essaient souvent d'associer le secteur caritatif au dénombrement afin que cette démarche recueille leur adhésion ou tout du moins leur accord implicite.

Ainsi, l'appui du secteur caritatif est indispensable dans les pays où la statistique gouvernementale n'est pas en situation de monopole (Royaume-Uni) ou dans ceux où le secteur caritatif a un poids important dans l'opinion publique (Italie). À l'opposé, dans les pays scandinaves, où le secteur public est le principal acteur de l'assistance aux sans-abri, le dénombrement de ces derniers paraît susciter moins de controverses.

Les oppositions entre pays

Bien entendu, outre les oppositions, au plan européen, entre le secteur public et le secteur caritatif, les débats à Eurostat ont aussi révélé des oppositions ou des différences entre pays. Mais elles ne s'expriment pas en tant que telles. Elles sont lisibles là encore dans la variété des outils statistiques mis en œuvre mais aussi dans la diver-

sité des modes de présentation des données quantitatives. La comparaison internationale rend plus visible les objectifs assignés aux données et de manière sous-jacente les politiques sociales dont les sans-abri font l'objet.

Selon les pays, des catégories statistiques plus ou moins proches d'un cadre juridique ou institutionnel

Dans quelques pays (ou régions), les catégories statistiques s'appuient sur un cadre juridique précis. Ainsi, en NRW (Rhénanie du Nord-Westphalie, Allemagne), les sans-abri sont définis par le fait qu'ils ont perdu leur logement (par résiliation du bail, rupture du contrat de location, non-renouvellement du bail, démolition de l'immeuble). Dans cette région, les communes rendent compte annuellement de la façon dont elles organisent l'hébergement des personnes qui ont dû quitter leur logement (NRW). Au Royaume-Uni et en Irlande, les sans-abri sont définis par le fait qu'un logement leur sera proposé par la municipalité prioritairement à d'autres catégories de population. Les comtés sont chargés de rendre compte tous les trimestres des procédures d'attribution de logements à ce public spécifique (Royaume-Uni).

Contrairement aux recueils de données qui s'appuient sur des catégories juridiques, les enquêtes auprès des services d'aide aux sans-domicile ne reposent sur aucun cadre légal. Les concepteurs de ces enquêtes (administrations, chercheurs, organisations caritatives ou instituts de statistique) doivent donc s'assurer qu'il existe un minimum d'accord sur le sens des catégories qu'ils emploient. Ainsi, les entretiens de l'équipe de recherche bruxelloise avec les responsables d'établissements commencent par une question générale : « Qu'est-ce qu'un sans-abri ? » Avant de fournir une estimation du nombre de sans-abri dans leur commune, les responsables de centres ou les experts de terrain espagnols doivent répondre à la question suivante : « À votre avis quand on parle de sans-abri [sin hogar] de qui parle-t-on ? » L'enquête pragoise s'ouvre sur la même interrogation : « Comment comprenez-vous le terme sans-domicile ? »

Approches ciblées, outils statistiques spécifiques

Dans les pays où l'approche généraliste domine, les outils statistiques destinés à mieux connaître les sans-abri ne sont pas d'une nature différente de ceux qui s'appliquent à la population générale. Ainsi en Suède et au

Danemark, les sans-abri sont appréhendés au moyen de registres comme le reste de la population. À l'opposé, dans les pays où les sans-abri font l'objet d'un traitement particulier, les données les concernant sont marquées par cette spécificité et les techniques de collecte dérogent aux règles habituelles : aux Pays-Bas, utilisation d'un identifiant spécifique, similaire à celui attribué aux toxicomanes, en Italie et en Pologne (Poméranie) recours ponctuel à la police à l'occasion du recensement des sans-abri, dans les rues anglaises dénombrement global des sans-abri sans nécessairement entrer en contact avec eux et, dans de nombreux pays, interrogation non pas des personnes elles-mêmes, comme il est d'usage dans les enquêtes statistiques habituelles, mais des institutions qui les prennent en charge.

La France apparaissait ici dans une position intermédiaire. Le mode de collecte de l'enquête réalisée par l'Insee en 2001 repose sur une méthodologie spécifique mais le questionnaire adressé aux sans-abri est très proche de celui qui est posé aux personnes en logement.

Finalité des interventions et unités de compte (ménage versus individu)

Dans les pays où les politiques d'assistance portent sur l'accès au logement, les dispositifs statistiques ont pour unité de compte les ménages²⁴ (Royaume-Uni, Irlande, Finlande, NRW) dont ils décrivent précisément les conditions temporaires d'habitation²⁵. Les nomenclatures diffèrent bien entendu d'un pays ou d'une région à l'autre mais toutes intègrent le degré de confort de l'hébergement, avec par exemple une distinction entre l'hébergement collectif et l'hébergement en logement individuel (Allemagne, Écosse), entre *bed-and-breakfast* et autres types de logement (Royaume-Uni) mais également des critères comme le statut d'occupation avec la distinction entre les logements de la commune et les logements du parc privé (Allemagne, Royaume-Uni).

À l'inverse, la collecte d'informations sur les résidents des centres d'hébergement s'effectue au niveau des individus et non des ménages. Dans ce système de représentation, la problématique de l'accès au logement est peu présente : les femmes et les enfants qui les accompagnent ne constituent pas des ménages mais des individus distincts. Rappelons qu'à leurs débuts, les structures d'hébergement étaient destinées à des personnes seules : les femmes étaient prises en charge dans des congrégations religieuses féminines ; les hommes dans des congrégations masculines.

Les personnes hébergées sont représentées au moyen de deux types de nomenclatures : les unes se rapportent aux « problèmes » supposés caractériser ces personnes, expliquer leur situation ou justifier une prise en charge particulière – toxicomanie, alcoolisme, violence domestique, sortie de prison – les autres renvoient à leur situation familiale – homme seul, femme seule, personne en couple, accompagné(e) d'enfants, mineurs seuls. Notons que cette représentation est cohérente avec la perception du rôle des institutions : il s'agit d'apporter aux personnes hébergées un soutien adapté à leurs difficultés personnelles de manière à les « réinsérer » dans la société.

Ainsi, selon les programmes d'assistance, les sans-abri sont considérés comme des ménages évincés de leur logement, des ménages à reloger, ou bien des individus à héberger ou à aider au moyen de prestations sociales. Nous pourrions établir un parallèle avec le chômage : c'est un peu comme si certains pays établissaient des statistiques sur les chômeurs licenciés, d'autres sur les chômeurs indemnisés alors qu'un troisième groupe se focaliserait sur les personnes inscrites dans des bureaux de placement.

Usage et mode de présentation des données

On distingue quatre types de documents consacrés aux sans-abri : les tableaux d'ensemble sur la société édités pour le compte de la statistique publique, les comptes du logement publiés par des ministères du Logement, les rapports sur la pauvreté et l'exclusion publiés par des ministères des Affaires sociales et enfin les rapports sur l'activité des services d'aide aux sans-domicile, diffusés par des municipalités ou des ONG. Ces modes de présentation reflètent des façons particulières d'aborder la problématique des sans-abri.

Le premier type de document s'apparente à ce que l'on pourrait appeler un tableau sur l'état général de la société. Les publications statistiques suédoises et danoises relèvent de cette approche généraliste. Ainsi, en Suède, les données relatives aux sans-abri ne sont pas spécifiquement rattachées à la problématique du logement ou de la pauvreté mais elles s'inscrivent dans une description complète de la société, composée de grands chapitres sur le marché du travail, le niveau de vie, la vulnérabilité sociale, la ségrégation sociale²⁶. La privation de logement y est considérée comme un cas particulier de vulnérabilité sociale, au même titre que l'alcoolisme, la criminalité ou la prostitution.

La deuxième catégorie de documents met en rapport l'offre et la demande de logements sous la forme d'un compte de flux et de stocks ventilés par comités pour le Royaume-Uni²⁷ et l'Irlande ou par communes pour la Finlande²⁸. Dans les pays qui recourent à ce mode de présentation, les ménages sans-domicile sont considérés comme des personnes en attente d'être logées. Les données statistiques sont publiées à intervalles réguliers sous forme de tableaux comptables, les définitions de la population sans-domicile sont larges et reposent sur un cadre juridique précis. Le nombre de sans-domicile ainsi mesuré sert d'indicateur sur le marché du logement et peut être mobilisé à côté d'autres paramètres, pour orienter les politiques municipales en matière de construction ou d'aides au logement.

Le troisième mode de présentation des données est le rapport sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces documents abordent des sujets comme les inégalités de revenus, les minima sociaux, les groupes de population particulièrement touchés : en Italie les enfants²⁹, en France³⁰ les étrangers et dans chaque rapport les sans-domicile (Belgique³¹). Dans ces publications, le thème du logement peut être abordé mais la question des sans-domicile est alors traitée dans des parties distinctes : partie sur les indicateurs de la pauvreté (Bruxelles-Capitale) ou chapitre sur « les visages » de la pauvreté (France).

À côté de ces publications émanant de services ministériels et rassemblant des données sur le logement, la pauvreté ou la société dans son ensemble, il existe un quatrième type de documents visant plus particulièrement la population sans-abri et les services qui lui sont proposés (dans une ville, une région, ou un État). La forme en est le compte rendu d'activités. Ces documents sont centrés sur les actions entreprises par les services d'aide et laissent une large place à l'expression des responsables de services³², voire à celle des sans-abri³³. Ces comptes rendus, qui s'apparentent, par certains côtés, à des études de clientèle, s'organisent selon le plan suivant : description des services, caractéristiques de la clientèle et, éventuellement, opinion de la clientèle sur les services offerts, opinion des prestataires de services sur la question des sans-abri et sur la façon d'y remédier. Ces rapports dressent un bilan de la situation et montrent le rôle joué par les acteurs, en particulier, ceux qui ont commandé l'étude³⁴.

Au travers de cette production statistique, on peut classer schématiquement les pays en quatre groupes. D'abord, des pays où il n'existe pas de politique publique

24. Les dispositifs en place en Finlande et en NRW sont mixtes car ils offrent la possibilité d'un décompte en individus et en ménages.
25. À l'exception du recenseur irlandais.
26. Suède, *Societäryrelsens*, Rapport social 2001, Direction nationale de la santé publique et de la prévention sociale.
27. Angleterre, *Housing Investment Programme*, Office of the Deputy Prime Minister (publication annuelle).
28. Rapport sur le marché du logement établi par le Fond finlandais du logement (publication annuelle).
29. Commission di indagine sul l'esclusione sociale 2000b, *Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale* 2000, Rome, 2000.
30. Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2001-2001, Paris, La Documentation française, 2002.
31. Annette Perdaens, *Traus Roseems. 8^e rapport sur l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Observatoire de la santé et du social, Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, juin 2002.
32. Pedro José Cabrera Cabrera, *La acción social con personas sin hogar en España*, Madrid, Cáritas Española et université Comillas, 2000 ; Miroslava Obadalová, *The Homelessnes in the Czech Republic-The Price of Freedom*, 2002.
33. Andrea Rea, Patricia Schmitz, Nicole Mondelaers, David Giannoni, *La problématique des personnes sans-abri en Région de Bruxelles-Capitale*, rapport final, Bruxelles, janvier 2001.
34. Andra Laird, Shona Muirholland, Darrmid Campbell-Jack, *Rough sleepers initiative – monitoring the target of ending the need to sleep rough by 2003 – second report*, Scottish Executive, 2001-2002.

Quantifier

Cécile Brousse
Définir et compter
les sans-abri en Europe :
enjeux et controverses

spécifique en direction des sans-abri mais un système de protection sociale et une politique d'accès au logement généraliste (Suède, Danemark). Les données sur les sans-abri sont alors intégrées à des tableaux statistiques d'ensemble sur la société et ses évolutions.

A l'opposé, un deuxième groupe de pays comprenant la Grèce, le Portugal ainsi que les nouveaux pays de l'Est n'a pas non plus de politique publique spécifique en direction des sans-abri mais offre un faible niveau de protection sociale. Dans ces pays, un rôle important est dévolu au secteur caritatif. Il n'y a pas de publications statistiques officielles mais quelques rapports d'activité d'associations bénévoles, plus ou moins réguliers.

Dans le troisième groupe de pays, le secteur public intervient de manière spécifique en soutenant financièrement les institutions qui hébergent les sans-abri et/ou en leur donnant un cadre juridique (France, Pays-Bas, Belgique, Italie, Espagne), la présence de sans-abri est analysée en termes de pauvreté ou de handicap social plus que de déséquilibres sur le marché du logement : les données sur les sans-abri sont incluses selon une périodicité très irrégulière dans des rapports spécifiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

Enfin, dans le quatrième groupe de pays, le secteur public aide directement les sans-abri à obtenir un logement (Royaume-Uni, Irlande)³⁵ ou les locataires à se maintenir dans leur logement (Allemagne, NRW). Les données sur les sans-abri s'intègrent aux comptes sur le logement et sont publiées sur une base annuelle. La production de comptes du logement comme d'ailleurs la publication de tableaux d'ensemble sur la société repose sur un dispositif de collecte régulier, assis sur une nomenclature stable.

Ces faits stylisés sont bien sûr présentés de façon quelque peu conventionnelle car il existe un continuum de situations. Néanmoins trois dimensions apparaissent bien essentielles : une première dimension qui oppose les pays développant une politique spécifique envers les sans-abri à ceux qui n'en ont pas, une seconde qui distingue les pays selon le poids relatif du secteur public et du secteur caritatif dans l'aide au sans-abri et enfin, une troisième dimension distinguant les États selon que les interventions sociales sont principalement tournées vers l'hébergement ou vers l'accès au logement.

Des points de convergence entre les pays apparaissent

L'intérêt grandissant pour les conditions de logement (décompte transversal) et le désintérêt symétrique pour

les thèmes de la rue et de la mobilité (abandon de la référence à l'instabilité) s'observent dans de nombreux pays de l'Union européenne. Ce mouvement provient probablement de l'action des ONG et des chercheurs mais également des opérations de quantification menées au plan national dans divers pays européens. Des changements de terminologie accompagnent ce mouvement. Ainsi, dans le vocabulaire statistique, les mots qui indiquent l'absence de « toit » ou « d'abri » (sans-abri, *sin techo*, *Obdachlos*, *koditon*) sont remplacés par des termes faisant référence à la privation de logement (sans-domicile, *sin hogar*, *Wohnungslos*, *asuntaton*). Ces nouveaux mots composés donnent lieu à l'emploi de termes de totalisation (*falta de hogar*, *Wohnungslosigkeit*), témoignant, là encore, de l'opération de quantification. Ensuite, dans les langues où elle existait, l'indication de la mobilité disparaît. Ainsi dans les publications statistiques italiennes et françaises, les adjectifs « fissa » et « fixe » sont supprimés des mots les termes « transeuntes » en espagnol et « Nichtseßhafte » en allemand, signifiant « itinérant » et « instable ». A contrario plus employés dans le vocabulaire quantitatif. A contrario les Portugais continuent à utiliser le mot « sem-abrigo ».

Les statisticiens ne sont pas les seuls à employer ce nouveau vocabulaire. Les grandes ONG et les chercheurs l'utilisent également. Moins péjoratif, ce vocabulaire est plus conforme à la réalité (des pays de l'Europe de l'Ouest). En effet, l'amélioration des services d'hébergement, l'offre croissante d'hébergement en studio ou en appartement ont rendu de plus en plus anachronique³⁶ le terme « sans-abri ». Dans le vocabulaire anglais des institutions européennes (Feantsa, chercheurs) apparaissent, dans un souci de traduction des nuances présentes dans la plupart des langues européennes, les termes « rooflessness » pour désigner l'absence de toit, « houselessness », parfois « dwellinglessness » ou même « flatlessness » pour qualifier le manque de logement³⁷. Mais ces mots restent très peu employés par les locuteurs britanniques ou irlandais.

Malgré les efforts de quantification, les approches centrées sur l'individu prévalent

Ce phénomène persiste aussi bien dans le domaine de la recherche, où dominent les approches biographiques par entretiens, que dans les médias, très attachés au récit des histoires individuelles des sans-domicile. L'examen de la fréquence dans les pages internet des mots anglais

36. L'appellation de certaines ONG porte la marque de ces changements de vocabulaire. De création récente, la fédération italienne des organisations caritatives s'appelle la FIODPS (Federazione italiana organismi per le persone senza dimora), mais au plan européen elle appartient à la Federazione europea delle associazioni nazionali operanti con i senzatetto (Feantsa). On remarque le même décalage du côté allemand : la fédération nationale porte le nom de BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungsoberhilfe e.V.). tout en étant membre de l'Europaischer Verband nationaler Vereinigungen die mit Obdachlosen arbeiten (Feantsa).

37. La notion de « home » pour « foyer » qui entre dans la composition du terme anglais « homeless » reste difficilement traduisible, notamment en italien. en français, en allemand puisque le terme « home » a une connotation affective, absente des termes « Wohnung », « dimora » ou « domicile ». Alors qu'un logement désigne une structure physique, un bâtiment, la notion de foyer est très liée à celle de famille. Le terme « foyer » véhicule l'idée de chaleur, de confort, de sécurité et de stabilité.

35. Le cas de l'Allemagne est particulier : les communes interviennent pour prévenir les expulsions locatives et le secteur public contribue au financement des structures d'hébergement, les communes ayant l'obligation de prendre en charge le logement des personnes qui peuvent causer un trouble à l'ordre public du fait de leur expulsion. Les porte-parole des sans-abri demandent des statistiques sur les personnes qui ont des arriérés de loyer et développent le concept de personnes « à risque de devenir sans-abri ».

DOSSIER

Quantifier
Cécile Brousse
Définir et compter
les sans-abri en Europe :
enjeux et controverses

« unemployed » et « unemployment » d'un côté, et des termes « homeless » et « homelessness » de l'autre, montre que les sans-domicile sont beaucoup plus souvent cités en tant qu'individus que ne le sont par exemple les chômeurs. Autrement dit, si la problématique du chômage est posée en termes collectifs, celle des sans-domicile est abordée du point de vue des comportements ou des caractéristiques individuelles. Une analyse des registres allemand, néerlandais, luxembourgeois, suédois et danois conduit aux mêmes conclusions. Dans les pays de langue latine et slave, il n'existe d'ailleurs même pas de termes de totalisation comparables aux vocables comme « homelessness », « Wohnungslosigkeit », employés dans les pays de langue germanique.

* * *

Chaque pays a une manière particulière d'intervenir auprès des sans-abri et donc une façon spécifique de les dénombrer. Chacun répond selon une manière qui lui est propre aux trois questions centrales dans tout projet de quantification : quelle population dénombrer et comment la qualifier ? Qui est responsable de l'opération statistique ? Comment collecter les données ? Les définitions et plus encore les modes de collecte restent encore très hétérogènes car les données statistiques prennent toutes pour base, peu ou prou, les dispositifs d'aide aux sans-domicile ce qui les rend a priori peu comparables. On voit à quel point il est difficile pour la Commission européenne et son office statistique de concevoir un indicateur harmonisé sur les sans-abri ; en l'absence de politique envers les sans-abri définie au niveau européen, la définition d'une catégorie statistique s'avère difficile. Il semblerait d'ailleurs que le projet d'élaborer un indicateur des sans-abri ait été suspendu. Pourtant dans les pays où des efforts de quantification ont été menés par les administrations ou les instituts de statistique, la perception de la question « sans-abri » s'en est trouvée modifiée. À la vision « biographique » de l'individu a succédé un intérêt grandissant pour les conditions d'habitation. Cette convergence serait propice à un travail d'harmonisation internationale. Enfin, le travail de normalisation des définitions et des instruments statistiques est aussi l'occasion pour des acteurs européens comme Eurostat ou la Feantsa de faire reconnaître leur légitimité.

PAYS		Séjour dans un lieu non prévu pour l'habitation		Hébergement institutionnel en centre		Hébergement institutionnel en logement		Hébergement temporaire ou contractuel de personnes privées ou en prison		Séjour à l'hôpital ou en prison de personnes privées de logement quand elles en sortent		Recensement quadrienal de la population	
AUSTRALIE	Homeless												
DANEMARK	Homeless												
ÉTATS-UNIS	Homeless												
FINLANDE	Assistionius												
FRANCE	Sans-domicile(1) Hébergés contractifs (2)												
ROYAUME-UNI	Homeless												
ESPAGNE	Sin hogar												
PAYS-BAS	Chients												
ITALIE	Senza dimora												
ROYAUME-UNI	Homeless												
ANGLÈTTERE	Rough-sleepers												
SUÈDE	Homeless												

CHAMP

QUELQUES DISPOSITIFS STATISTIQUES EN VIGUEUR DANS DES PAYS OCCIDENTAUX : CHAMP ET MÉTHODES

(*) selon des modalités différentes en Angleterre, en Irlande du Nord et en Ecosse.