

Le rôle d'Alain Desrosières auprès des statisticiens de l'Insee au travers de l'exemple des enquêtes relatives aux sans-abri¹



Cécile BROUSSE
Administrateur de l'Insee

« Les demandes portant sur la comparabilité des résultats statistiques nationaux sont un puissant encouragement à confronter, et éventuellement remettre en cause, des outils qui, dans leurs stricts contextes nationaux, peuvent avoir été encapsulés depuis longtemps dans des "boîtes noires".² »

Je tenais d'abord à remercier la Société Française de Statistique de me donner l'occasion de rendre hommage à Alain Desrosières. Vous avez probablement retenu mon témoignage parce qu'il illustre assez bien le rôle qu'a pu jouer Alain Desrosières auprès des statisticiens de l'Insee au moins dans la période la plus récente. Vous auriez pu retenir bien d'autres témoignages, tant sont nombreux mes collègues de la statistique publique, jeunes ou moins jeunes, qui ont eu la chance de le connaître. Vous le savez sans doute : Alain Desrosières a passé toute sa carrière à la direction générale de l'Insee où il a occupé des fonctions importantes comme celle de responsable de la nomenclature des PCS à la division Emploi, de chef de la division Etudes sociales et à ce titre de rédacteur en chef de *Données sociales* puis de rédacteur en chef d'*Economie et statistique*, deux publications centrales dans la production de l'institut de statistique. Quand il était en poste au département de la Recherche, il a rédigé *La politique des grands nombres*. Il a aussi été responsable de la division *Méthodes comparées*. La particularité d'Alain Desrosières, par rapport à d'autres sociologues ou historiens de la statistique, est d'avoir vécu et observé, de l'intérieur, la pratique des statisticiens. Ainsi j'ai toujours eu le sentiment qu'il se nourrissait des échanges avec ses collègues, en même temps qu'il les aidait à prendre de la distance par rapport à leur activité. Sa méthode de travail relevait donc pour partie de l'observation participante mais s'appuyait aussi sur une grande familiarité avec les archives que la bibliothèque de l'Insee mettait à sa disposition.

Dans quelles circonstances, me suis-je rapprochée d'Alain Desrosières ? En fait, comme de nombreux apprentis sociologues, je connaissais Alain Desrosières avant de l'avoir rencontré. Recommandée par nos professeurs de sciences sociales, en classe préparatoire, la lecture de son ouvrage sur les PCS, co-écrit avec Laurent Thévenot, a contribué à éveiller chez moi une vocation pour le travail de statisticienne. Je me disais dans mon for intérieur : "ils ont l'air de faire des choses intéressantes à l'Insee...". Ensuite, j'ai eu la chance de suivre le cours d'histoire de la statistique qu'il donnait à l'Ensaë, en tandem avec Michel Armatte, aux étudiants de troisième année. Si ma mémoire est bonne, ce cours figurait également au programme du DEA d'économie des institutions que les élèves pouvaient suivre en parallèle de leur cursus à l'Ensaë, avec comme autres enseignants : Michel Aglietta, Robert Boyer, André Orléan, Olivier Favereau ... Cet enseignement d'histoire des statistiques nous montrait comment prendre de

1. Ce texte reprend en partie un article déjà paru : « Définir et compter les sans-abri en Europe : enjeux et controverses », *Genèses*, n°58, 2005, p. 48-71.

2. Alain Desrosières, *Courrier des statistiques*, 105-106 juin 2003. Toutes les citations mises en exergue sont des citations d'Alain Desrosières dans le *Courrier des Statistiques*.

la distance vis-à-vis des outils statistiques en les considérant non pas comme des applications naturelles de la théorie mathématique, ce qui était la vision largement dominante à l'Ensaë, mais comme des objets dotés d'une histoire, cette histoire étant elle-même en étroite relation avec l'évolution des modes de gouvernement. Cette conception a même fini par me rendre sympathiques ces instruments statistiques que j'avais tant de mal à assimiler.

Mes échanges avec lui se sont intensifiés quand j'ai commencé à m'occuper de la première enquête nationale auprès des sans-abri en 1999 et se sont poursuivis lorsque j'ai participé aux réflexions sur la construction d'une nomenclature socio-professionnelle européenne entre 2006 et 2011. Dans cet exposé, je vais présenter les travaux que j'ai menés autour des sans-abri, en montrant tout l'intérêt d'une position réflexive comme celle qu'Alain Desrosières nous invitait à adopter, laissant de côté la question des nomenclatures de professions qui mériterait une communication à elle seule.

A cette occasion, la démarche réflexive qu'il nous avait enseignée m'a été d'une grande utilité. En effet, j'ai accepté de prendre la responsabilité de cette enquête alors que le principe même des recherches sur les pauvres m'insupportait au plus haut point. Très en vogue à la fin des années 90, la thématique de l'exclusion sociale me sortait par les yeux. C'est un peu comme si on m'avait demandé de servir la soupe à l'Armée du Salut. Bref, vous l'aurez compris, plutôt que d'ausculter les sans-abri, j'aurais préféré que l'Insee enquête auprès des très riches. Enquêter les SDF le soir dans des distributions de repas, cela impliquait de leurs soutirer des réponses à un questionnaire, puis de les abandonner à leur condition, sans leur proposer aucune solution. Je ressentais profondément et personnellement cette situation quasi intenable pour les enquêteurs. Alain Desrosières m'a aidée à supporter cette difficulté, en essayant d'en faire en soi un objet de réflexion. Il me disait souvent : « C'est tout simple, il suffit que Cécile 2 regarde travailler Cécile 1 » ! Cette posture a été salutaire en particulier lors de la diffusion des premiers résultats de cette enquête, une étape qui m'a paru particulièrement difficile, tant le résultat du décompte des sans-abri était attendu par les médias et par le milieu associatif, dont il pouvait constituer une mesure de l'activité. Ainsi, alors que le chiffre de 600 000 SDF circulait au début des années 2000, nous en comptions à peine 70 000, une nuit donnée. Mais c'est dans la deuxième phase de mon travail que j'ai pu véritablement mettre en pratique les conseils d'Alain Desrosières et prendre de la distance vis-à-vis de la méthode d'enquête développée par l'Insee.

Une étude menée avec les conseils d'Alain Desrosières

Le travail que j'ai choisi de vous présenter aujourd'hui doit beaucoup à Alain Desrosières. Le point de départ en est un rapport que j'avais remis à Eurostat comprenant des recommandations pour mieux compter les sans-abri en Europe. Alain Desrosières m'avait convaincue de faire de ce rapport un article pour la revue *Genèses*³, une revue d'histoire et de sciences sociales, qui accorde une attention particulière aux savoir-faire des sociologues, des historiens et des statisticiens, au comité de rédaction de laquelle il a appartenu pendant 8 ans. Il était alors chargé de concevoir, avec Sandrine Kott, un numéro spécial de cette revue sur la quantification.⁴ J'ai donc accepté sa proposition. J'ai pu bénéficier de ses conseils de lecture, de longues discussions et de ses relectures. En parsemant mon exposé de courtes citations extraites d'articles d'Alain Desrosières parus dans le *Courrier des statistiques*, cette revue de vulgarisation éditée par l'Insee dont il a été longtemps l'inspirateur, jusqu'à sa suppression en 2011, je vais essayer de présenter ce que j'ai retenu de ses réflexions sur le métier de statisticien et comment j'ai essayé de les mettre en pratique.

3. Voir note 1

4. Précisément ce numéro 58 de 2005

J'ai pris comme objet d'étude la collecte et l'utilisation des données sur les sans-abri dans les pays de l'Union européenne. Ceci englobe aussi bien les définitions, les techniques d'enquête ou de recueil que la diffusion des résultats et des études. Il me semble en effet important de ne pas séparer ces trois moments de la pratique statistique.

Le contexte

Quelques mots sur le contexte dans lequel le travail pour Eurostat a été réalisé. En 2001, à la suite du conseil européen de Laeken, la Commission européenne a demandé au Comité de protection sociale (le CPS) de concevoir un indicateur sur les sans-abri, pour compléter une batterie de 18 indicateurs sur l'inclusion sociale. Ces indicateurs sont conçus pour comparer les pays de l'Union européenne en matière de lutte contre l'exclusion sociale. Je renvoie aux travaux d'Emmanuel Didier et d'Isabelle Bruno sur les palmarès⁵. Au final cette mission a été confiée à Eurostat qui a mis en place une task-force composée de statisticiens de 4 pays de l'UE et du secrétaire de la Fédération Européenne des Associations travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA), situation un peu inhabituelle. La représentante de l'Insee, donc moi-même, a été chargée de piloter cette étude de faisabilité. Cette division des tâches entre la Commission et les statisticiens correspondait bien à la description qu'en avait faite Alain Desrosières :

« La statistique officielle est le plus souvent organisée de façon telle que sont séparées, d'une part l'expression et la formulation plus ou moins explicite des "besoins d'indicateurs", et d'autre part, "leurs mesures" effectives, dévolues à Eurostat ou aux Instituts nationaux de statistique.⁶ »

L'Insee avait répondu à l'appel d'offre d'Eurostat pour réaliser ce travail, parce qu'il venait tout juste de terminer son enquête auprès des sans-domicile (une première en Europe) et pensait un peu naïvement la proposer comme modèle aux autres pays. Pour mémoire, il s'agissait d'une enquête par sondage auprès de 4000 usagers des services d'hébergement et de distribution de repas, s'appuyant sur la méthode du partage des poids.

Sans surprise, on m'a demandé, lors de la première réunion de la task-force, de présenter l'enquête de l'Insee puis d'exposer la méthode de travail que je comptais mettre en œuvre pour répondre à la demande de la Commission. J'ai proposé de commencer par répertorier les définitions de la catégorie de sans-abri et d'établir, un bilan des modes de collecte mis en œuvre dans les divers pays de l'Union européenne, ceci au moyen de trois petites enquêtes par questionnaire. Faisant mien un des mots d'ordre d'Alain Desrosières : il est important de « comparer avant d'harmoniser ».

Pourtant cette méthode ne devait pas faire l'unanimité. La FEANTSA, qui représentait, je le rappelle, le secteur associatif en Europe, s'est opposée frontalement à mon travail d'investigation. Ainsi, cette organisation a demandé aux associations caritatives nationales de ne pas répondre aux questionnaires que je leur avais envoyés et elle a suscité le 10 février 2003 un article dans Time disant ceci :

« La plupart des pays européens ne savent tout simplement pas où regarder ni comment compter les sans-abri. Les données des gouvernements sont confuses. 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 non-gouvernementales qui travaillent avec les sans-abri ».

Voilà notre différend étalé dans la presse, Time étant l'un des principaux magazines d'information

5. Isabelle Bruno, Emmanuel Didier « Benchmarking, l'Etat sous pression statistique » - Editions La Découverte 2013

6. Courrier des statistiques n°104 - décembre 2002

hebdomadaires américains...

Pour des raisons que j'ignore la FEANTSA a finalement accepté que j'interroge les représentants nationaux des ONG. Il se peut que la Commission, qui subventionne largement cette ONG, soit intervenue... Quoiqu'il en soit, cette controverse a eu le mérite d'obliger les producteurs de données, et donc notamment l'Insee, à clarifier leurs procédures. Pour Alain Desrosières à qui je confiais mes difficultés, les controverses sont des moments particulièrement intéressants pour qui veut comprendre comment se construisent les statistiques. En effet, lors d'une controverse chacun avance des arguments pour défendre sa pratique, ce qui contribue à ouvrir « les boîtes noires ». Comme le soulignait Alain Desrosières, en appliquant à la statistique les principes d'analyse de l'histoire des sciences :

« Les contestations offrent de bonnes occasions pour mieux comprendre l'économie de l'argumentation statistique⁷. »

« Ainsi c'est souvent dans des situations de controverse [...] que le réalisme antérieur est contesté par des arguments qui font ressortir le caractère conventionnel des statistiques.⁸ »

En fait, les tensions sont apparues parce que la FEANTSA avait une position en tout point différente de celle de l'INSEE. En effet, elle préconisait un dispositif de collecte à deux étages : aux gouvernements la responsabilité de dénombrer les sans-domicile sur la base d'une définition bien plus large que celle de l'INSEE (des gens qui dorment dans la rue jusqu'aux femmes battues qui risquent de perdre leur logement) et aux associations de donner des informations fines sur l'évolution des publics dont elles s'occupent (augmentation du nombre de femmes, de mineurs, etc.). Il s'agissait donc d'une opposition de fond. Il se peut aussi que les représentants de la FEANTSA aient eu le sentiment d'être pris pour objet d'étude et d'être dépossédés du pouvoir de définir le cœur de leur activité 'les sans-abri', puisque je proposais aux associations locales et nationales de répondre individuellement à l'enquête sur la définition des sans-abri, sans passer par leur intermédiaire.

Les définitions

Avant de décrire les modes de collecte, il a fallu se mettre d'accord au sein de la task-force sur une définition commune de la catégorie de sans-abri.

« Pour mesurer un objet, il faut l'avoir qualifié.⁹ »

Comme le rappelait Alain Desrosières, cette étape de la construction des données statistiques est cruciale. Assez vite j'ai considéré que je ne devais pas intervenir dans la discussion. J'ai suivi en cela une pratique assez courante chez les praticiens de la statistique « officielle » qui est d'appliquer des définitions qui leurs sont données de l'extérieur. Le plus drôle dans cette histoire est que la définition finalement retenue est la définition juridique des « homeless » au Royaume-Uni (on y retrouve des situations typiquement britanniques comme le fait de dormir dans un bed-and-breakfast ou dans un squat autorisé). Il faut dire que le statisticien d'Eurostat qui a proposé cette définition était de nationalité britannique... Mais dans mon for intérieur, je n'étais pas mécontente que l'on retienne une définition plus large que celle adoptée par l'Insee.

Pour autant, j'ai tenu à vérifier au moyen d'une petite enquête par questionnaire si cette définition élaborée par Eurostat recueillait un consensus suffisamment large. J'ai donc proposé un questionnaire à 150 personnes : des étudiants en interprétariat de plusieurs pays

7. Courrier des statistiques n°104 – décembre 2002

8. Courrier des statistiques n° 105-106 juin 2003

9. Courrier des statistiques n° 57 mars 1991

européens, censés représenter le grand public, des responsables d'associations de terrain, des responsables de grandes associations affiliées à la FEANTSA, des chercheurs, travaillant pour l'observatoire de la FEANTSA, des chercheurs indépendants, des statisticiens responsables de l'enquête SILC et des responsables d'administrations chargées des sans-abri. Au moyen d'un questionnaire traduit dans plusieurs langues, je demandais à chacun quelles situations dans une liste qui en comptait une trentaine renvoyaient au fait d'être sans-abri (dormir dans un centre d'hébergement pour femmes battues, être hébergé chez ses parents faute d'avoir un logement à soi, dormir dans une caravane, être en instance d'expulsion ...). Les résultats sont assez intéressants. Les étudiants et les statisticiens ont une conception limitée des sans-abri (les personnes qui dorment dans la rue ou dans les centres d'hébergement). Les petites associations et les administrations chargées des sans-abri élaborent des définitions qui se ressemblent beaucoup et qui sont un peu plus larges que les définitions données par les étudiants et le grand public (incluant par exemple les personnes qui habitent à l'hôtel). Ce n'est pas surprenant qu'elles mettent en œuvre des définitions similaires car elles travaillent ensemble sur le terrain. Elles ne considèrent pas comme sans-domicile des personnes qui relèvent d'autres administrations, par exemple les sans-papier sans logement. Enfin dernier point, les chercheurs et les associations de la FEANTSA revendiquent ce que l'on peut appeler des « définitions plaidoyers » c'est-à-dire des définitions très larges comme je l'avais déjà signalé. Certains diront qu'ils veulent se donner de l'importance, ou que plus leur champ d'action est vaste, plus ils ont de chance de recevoir des subventions élevées. En fait chaque groupe, selon sa position dans le champ de l'aide aux sans-abri promeut une définition particulière.

Les dispositifs de collecte

J'ai ensuite interrogé les producteurs de données et analysé les documents de collecte qu'ils m'ont transmis. Je me suis intéressée aussi bien aux opérations statistiques réalisées par les instituts nationaux, que celles effectuées par les communes ou les ONG. Pour chaque dispositif de collecte, je me suis posée quatre questions :

- Quelles sont les unités observées : les ménages ou les individus sans-domicile ?
- Est-ce qu'on mesure un « flux » ou un « stock » ?
- Est-ce qu'on procède par dénombrement exhaustif ou par sondage ?
- Est-ce qu'on interroge les sans-domicile ou les personnes qui s'en occupent ?

Bien entendu, les réponses à ces questions sont liées. Par exemple les instituts de statistique ne peuvent pas être responsables d'un décompte de flux (c'est-à-dire de toutes les personnes qui ont été au moins une fois sans-domicile dans l'année), car les sans-domicile sont difficiles à suivre statistiquement sur une longue période.

En classant les modes de collecte selon ces 4 critères je me suis aperçue que la diversité des pratiques statistiques était liée à la variété des politiques publiques en direction des sans-abri et au mode d'action des ONG.

1) Ménages ou individus ?

En règle générale, si dans un dispositif de collecte l'unité observée est le ménage, il est fort probable que la politique sous-jacente vise le logement : soit la prévention des expulsions, comme en Rhénanie, soit le relogement prioritaire des sans-abri comme au Royaume-Uni, soit le financement de nouveaux logements sociaux comme en Finlande.

En revanche, lorsque l'unité observée est l'individu, on a de grandes chances d'être en présence d'un dispositif d'aide de type caritatif. La problématique du logement n'est pas première, ce qui compte en revanche c'est d'apporter une aide immédiate aux personnes. Le nombre de personnes secourues est alors un meilleur indicateur de l'activité des associations que le nombre de ménages (qui peuvent être de taille variable).

2) Approche transversale ou longitudinale ?

Les approches en termes de stock (le nombre de sans-domicile à un moment donné) sont le fait des instituts de statistique. Pour avoir une idée de l'ampleur du problème des sans-abri, il leur faut pouvoir les comparer à la population en logement qui, elle, est appréhendée de manière transversale. L'outil de référence est la nomenclature des situations de logement. Le fait d'être sans-domicile est une situation parmi d'autres (être propriétaire, locataire, etc.). Evidemment, cette approche passe difficilement dans le grand public, qui voit dans la personne sans-abri quelqu'un qui change sans arrêt de lieu de résidence (d'ailleurs on parle de 'sans-domicile-fixe' dans le langage courant, en français et dans de nombreuses autres langues, mais de 'sans-domicile' dans les travaux statistiques, où la mobilité est éludée alors que, pour beaucoup, elle est constitutive de la condition même de sans-abri).

Les approches en termes de flux sont typiques des associations caritatives. En effet, ce qui importe pour elles, notamment pour mesurer leur activité, ce n'est pas le nombre de personnes sans-domicile au 31 décembre car elles sont sur le pont toute l'année. Ce qui compte bien davantage c'est le nombre de prestations qu'elles ont servies tout au long de l'année (nombre de nuitées, de repas, etc.), qui est une donnée comptable, utile pour justifier des subventions (960 millions de repas servis par les Restos du cœur l'année dernière). De cette comptabilité de leur activité, les ONG prétendent souvent déduire le nombre de personnes secourues pendant l'année, non seulement par elles mais par les autres associations ce qui n'est pas sans poser de sérieux problèmes de double-compte (que les ONG néerlandaises veulent résoudre par l'attribution d'un numéro d'identification aux sans-abri...).

3) Est-ce qu'on procède par dénombrement ou par sondage ?

Assez classiquement, les dénombrements (ou les enregistrements) exhaustifs vont de pair avec les responsabilités locales. Grâce aux dénombrements, les politiques peuvent être évaluées au niveau de chaque commune, pour prendre le cas du dénombrement finlandais, ou de chaque comté pour le Royaume-Uni ... En revanche, les approches par sondage renvoient plutôt à la responsabilité du gouvernement.

4) Est-ce qu'on interroge les sans-domicile ou les personnes qui s'en occupent ?

Là encore on observe des différences de point de vue. Les associations considèrent que c'est à elles d'interroger les sans-domicile. Elles les connaîtraient mieux que les instituts de statistiques. Par contre, pour les instituts de statistiques, les travailleurs sociaux ne peuvent pas se substituer aux enquêteurs professionnels. Le métier d'enquêteur ne s'improvise pas. Il réclame des compétences particulières. Si les associations caritatives veulent interroger elles-mêmes les sans-domicile, elles ne souhaitent pas répondre aux questions des instituts de statistiques qui seraient ainsi en position de contrôler leur activité.

« Cette question de l'extériorité ne se pose pas seulement, malgré les apparences, dans le cas des sources administratives. Les enquêtes sont, elles aussi (bien que moins directement), tributaires des structures sociales, mentales, linguistiques, institutionnelles, juridiques d'une société historique donnée.¹⁰ »

Je pense avoir bien illustré ce propos d'Alain Desrosières, selon lequel :

« Pour bien comprendre les sources administratives, il faut entrer dans les logiques des institutions concernées.¹¹ »

propos qui vaut aussi, dans une certaine mesure, pour les enquêtes par questionnaire.

10. Courrier des statistiques n°111 septembre 2004

11. Courrier des statistiques n°111 septembre 2004

Les usages

Je me suis ensuite intéressée à la façon dont les données statistiques sur les sans-abri étaient présentées. Cette tâche n'a pas été aisée puisqu'il m'a fallu sélectionner des supports comparables. Concrètement, j'ai retenu la première diffusion des résultats, par les producteurs ou les financeurs de l'opération statistique, dans une publication généraliste, destinée au grand public.

« Une enquête statistique est inséparable de ses usages. Ce point est souvent oublié, caché par la division du travail entre producteurs et utilisateurs des données.¹² »

Si nous tenons compte de ce point, il nous faut distinguer quatre types de documents statistiques 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 sociale. 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 comtés pour le Royaume-Uni et l'Irlande ou par communes pour la Finlande. 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 (France, Italie, Belgique). Ces documents abordent des sujets comme les inégalités de revenus, les minima sociaux, les groupes de population particulièrement touchés : en Italie les enfants, en France les étrangers et dans les trois pays les sans-domicile. Dans ces publications, le thème du logement peut être abordé mais la question des sans-domicile est alors traitée séparément : partie sur les indicateurs de la pauvreté (Bruxelles-Capitale) ou chapitre sur « les visages » de la pauvreté (France).

À côté de ces publications, 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 pays. 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 services, voire à celle des sans-abri. Ces comptes rendus, qui s'apparentent, par certains

12. Courrier des statistiques, n°95-96, décembre 2000

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'étude.

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

À 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 mais, dans la mesure où ces pays offrent un faible niveau de protection sociale, un rôle important y 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, la présence de sans-abri est analysée en termes de pauvreté ou de handicap social plus que de déséquilibres sur le marché du logement. Le secteur public intervient alors 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). Les données sur les sans-abri sont incluses selon une périodicité très irrégulière dans des rapports spécifiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

En revanche, dans le quatrième groupe de pays, le secteur public aide directement les sans-abri à retrouver un logement (Royaume-Uni, Irlande) ou les locataires à se maintenir dans leur logement (Allemagne, Rhénanie du Nord-Westphalie). 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.

Conclusion

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 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 commune envers les sans-abri 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 dans un souci d'harmonisation, la perception de la question des « sans-abri » s'en est trouvée modifiée.

Face à un tel défi, la tendance naturelle d'un statisticien public est de privilégier les solutions qu'il connaît bien parce qu'elles ont été élaborées dans son environnement proche. En prenant conscience des caractéristiques et des contraintes sociales de son métier, comme le lui permettent les réflexions d'Alain Desrosières, il ou elle augmente ses chances d'agir dans une perspective plus large.