

## Atelier 2

# Désengagement de l'Etat : les acteurs de terrain en manque de statistiques ?

### Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT

Bonjour à tous et bienvenue dans cet atelier. En 2001, l'INSEE a réalisé une enquête « hors normes » sur les sans-domicile. Il a fallu pour cela huit ans de discussions, de travaux préparatoires et d'innovations méthodologiques.

Comme cela avait été le cas pour une enquête sur les populations immigrées réalisée par l'INED, ou pour l'enquête « incapacités dépendance », l'Institut s'est fait honneur en travaillant sur un sujet difficile, qui était, dans les années 90, extrêmement discuté, à savoir les politiques du logement, le nombre et le profil des sans-domicile.

Maryse Marpsat va nous parler de cette enquête et nous raconter son histoire, en nous montrant comment s'est engagée la collaboration avec les associations, quelles ont été ses difficultés et ses limites

Cécile Brousse évoquera, elle, à propos de l'enquête française qui a été la première du genre en Europe, les difficultés de monter un système statistique commun aux pays européens sur le « sans abris », compte tenu des différences nationales des politiques suivies et des positions associatives.

Du côté associatif, nous entendrons Gilbert Lagouanelle. Depuis de nombreuses années, le Secours Catholique a monté avec succès une statistique des personnes accueillies.

Il est donc tout à fait légitime pour donner le point de vue associatif par rapport aux travaux de l'INSEE, sur la répartition des tâches et la façon dont il voit la coordination des travaux sur la connaissance des populations pauvres et exclues.

Enfin, Patrick Doutreligne, de la Fondation Abbé Pierre, nous posera quelques questions, afin que nous puissions enregistrer des problèmes sur lesquels nous pourrions essayer de faire avancer les choses.

En 2001, l'INSEE a réalisé une enquête « hors normes » sur les sans domicile. Il a fallu pour cela huit ans de discussions, de travaux préparatoires, et d'innovations méthodologiques.

### L'enquête Sans-domicile de l'Insee : un exemple à suivre ?

#### Maryse MARPSAT

Je vais vous présenter la préhistoire de l'enquête de l'INSEE sur les sans-domicile. Ma présentation comportera trois parties.

La première partie reviendra sur le contexte des années 90. La deuxième portera sur la construction de la question des sans-domicile comme un problème social qui préoccupe les médias et la troisième aura trait à la façon dont les chercheurs l'ont abordée comme une question scientifique.

Pour commencer, j'aborderai assez brièvement trois éléments de contexte sur les années 90, le débat sur la notion d'exclusion, l'évolution du rôle des associations et l'attention portée par les organismes européens à la question des sans-domicile.

La notion d'exclusion en France connaît un grand succès public à partir du milieu des années 80, un succès confirmé lorsqu'elle devient l'un des thèmes de la campagne présidentielle de 1995.

Jacques Delors contribue à la diffusion de cette notion en Europe à la fin de la décennie 80 lorsqu'il assure la présidence de l'Union européenne.

D'autres organismes internationaux s'intéressent également à l'exclusion, comme le Conseil de l'Europe, l'Organisation internationale du travail et les Nations-Unies.

Dans ces années-là, on assiste à une montée du rôle d'expert de grandes associations caritatives ou d'une fédération d'associations comme la FNARS. Elles produisent leurs propres rapports, leurs recherches et leurs statistiques et sont régulièrement consultées sur des questions de politique sociale.

Les rapports annuels du Secours Catholique et de la Fondation Abbé Pierre sont largement repris dans les médias et ne peuvent pas être ignorés des pouvoirs publics, de même que les résultats des différentes enquêtes commanditées par la FNARS.

La spécificité de leur action en direction des personnes défavorisées conduit ces associations à renforcer les travaux sur l'exclusion et sur la pauvreté dans des rapports portant essentiellement sur les personnes à qui elles viennent en aide.

Ce rôle d'expert trouve particulièrement à se mettre en scène dans des lieux de concertation qui deviennent plus nombreux où l'on peut rencontrer entre autres chercheurs, administrations et associations.

On a par exemple l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, créé en 1998 à la suite de la loi contre l'exclusion, qui vient s'ajouter à d'autres lieux comme le Plan, le Conseil économique et social où l'association ATD joue un rôle important à travers le Père Wresinski, le CNIS ou d'autres structures au niveau régional.

Dans le domaine des difficultés de logement, on trouve des associations généralistes, souvent confessionnelles, implantées de longue date et qui ont une sorte de posture de dialogue critique avec les gouvernements successifs.

Viennent s'ajouter, au début des années 90, des associations plus directement contestataires et spécialisées comme Droit au Logement (le DAL) en 1990 et le Comité des sans-logis (CDSL) en 1993.

Les associations peuvent aussi se regrouper pour avoir un poids plus important dans une stratégie de communication. Ainsi, en 1994, le label de grande cause nationale est accordé à une trentaine d'associations qui se réunissent sous le nom d'ALERTE et rédigent un pacte contre l'exclusion.

Je vais citer mon voisin, Gilbert Lagouanelle, qui, lorsqu'il a fait une présentation lors des dix ans d'ALERTE a indiqué que « la démarche d'ALERTE allait d'abord et essentiellement s'appuyer sur une logique de communication. Il s'est agi au démarrage moins d'élaborer un programme que de mettre en œuvre une stratégie de communication pour mobiliser l'ensemble de la société. » Le développement de l'expertise associative me semble faire partie de cette stratégie de communication, même si ce n'est pas son seul but.

Il y a également d'autres associations à but militant comme le Réseau d'Alerte sur les Inégalités (le RAI) qui privilégient des indicateurs d'inégalité et des données portant sur l'ensemble des groupes sociaux. Le RAI associe militants associatifs, syndicalistes et chercheurs. Il a été créé en 1995, à la suite du squat de la rue

du Dragon en 1994 par le DAL, pour prolonger les échanges amorcés. Il produit en particulier le BIP40 qui est un baromètre mesurant l'évolution des inégalités à partir de la combinaison d'une soixantaine de séries statistiques.

Si on reprend les termes d'Yves Lochard et Maud Simonet-Cusset, il se dessine ainsi deux figures de l'expertise associative. Citons, d'un côté, le Secours Catholique, le Secours Populaire, la Fondation Abbé Pierre et ATD Quart Monde et de l'autre le RAI.

Pour les premiers, le savoir vient en complément de l'action associative, afin de mieux connaître le public accueilli et d'appuyer l'action d'institutions. C'est une perspective de collaboration avec le savoir produit par le monde académique pour l'administration.

Pour les seconds, comme le RAI, le savoir est à l'origine du projet ; il s'agit d'élaborer une contre-expertise dans un rapport de contestation.

Je passe sur le rôle des associations qui sont par exemple citées par Martine Aubry lors du discours de présentation de la loi sur les exclusions, où elle cite plusieurs associations et en particulier ATD Quart Monde.

Du côté des organismes internationaux, vous avez en 1987 l'année internationale des sans-abri décrétée par l'ONU. Ensuite, le thème des sans-domicile émerge clairement en Europe au début des années 1990.

La Fédération européenne des associations nationales travaillant avec des sans-abri est créée en 1989 et est financée par la commission européenne qui la charge d'un rapport annuel sur les sans-abri ; le Conseil de l'Europe publie en 1993 un rapport sur ce thème, Les « sans-logis » ; enfin, l'enquête Eurobaromètre, enquête d'opinions réalisée pour la Commission Européenne, comprend dès 1993 des questions sur d'éventuelles périodes antérieures sans logement.

On est en France au début des années 90 et la question des sans-domiciles est devenue ce que l'on peut appeler un problème social. Les SDF apparaissent comme une catégorie médiatisée. De plus en plus de livres étaient publiés à leur sujet. Les associations s'inquiétaient de l'évolution de leur nombre et du changement de leurs caractéristiques. Enfin, les administrations s'en préoccupaient et on voyait apparaître des arrêtés anti-mendicité et des débats sur leur occupation de l'espace public.

On avait deux images dans ces médias, à savoir d'un côté celle de l'homme différent, isolé et alcoolique, vivant dans le métro et de l'autre la vision de la personne « comme vous et moi » qui avait joué de malchance, dans une vision de la société où tout le monde pourrait être touché à égalité sans distinction de classe ou de milieu social.

Sans prétendre à l'exhaustivité, je vais présenter rapidement deux types de recherches sur les sans-domicile qui se sont développées à partir du début des années 90, en commençant par les recherches qualitatives qui se sont déroulées en grande partie dans le cadre de programmes financés par le Plan urbain et qui ont fourni des résultats sur lesquels ont pu s'appuyer les travaux de l'INED et du CNIS.

Côté études qualitatives, il y avait eu des travaux pionniers en 1950, ceux de VEXLIARD. En revanche, par la suite, très peu de travaux ont été entrepris sur les personnes sans-domicile jusqu'en 1991 où le Plan urbain, organisme de recherche du ministère de l'équipement, a lancé un vaste de programme de recherche qui s'appelait : « Les sans-domicile fixe dans l'espace public. »

Ces recherches étaient conduites par des sociologues ou des ethnologues et portaient sur des personnes qui avaient une communauté de situation par rapport au logement, mais qui étaient assez différentes.

Certaines étaient des « clochards », d'autres des jeunes habitants des CHRS, des zones ou des cités de transit ou des sortants de prison. Ces recherches ont permis un certain éclatement de la catégorie SDF.

Toutefois, depuis plusieurs années, les journalistes, les associations et l'administration se plaignaient du manque de données chiffrées. Cette demande sociale s'est exprimée à l'occasion de la séance du 11 mai 1993 de la formation Démographie Conditions de vie du CNIS.

Je rappelle que l'année 1993 avait été marquée par de nombreux événements touchant les sans-domicile : campagne due à de nombreux morts dans la rue cet hiver-là, création du SAMU social, Fondation du Comité des sans-logis, apparition de journaux de rue et première enquête du CREDOC pour la FNARS concernant l'accueil d'urgence.

Lors de cette réunion du CNIS, Françoise Euvrard, représentante du groupe Connaitre et Evaluer de la Fondation Abbé Pierre, qui s'appuyait sur une note de Michel Mouillard,

représentant de la FEN et par ailleurs chercheur spécialiste du logement, demanda que soit prise en compte la question des sans-abri et des mal-logés.

En réponse à cette demande, un groupe temporaire du CNIS fut créé en septembre 1993, « afin que la population des sans-abri et des sans-logis fasse l'objet, sous l'égide du CNIS, d'une investigation méthodologique pour préparer les voies d'une meilleure connaissance de ces populations. »

Après cela, il y a eu des réunions régulières de ce groupe du CNIS dans lesquelles on voyait trois types de préoccupations des participants qui dépendaient en partie de l'origine des personnes.

La première préoccupation était un objectif de lobbying et d'alerte des médias et de l'opinion. Cet objectif était notamment porté par les associations.

Un deuxième objectif, l'objectif de gestion et d'évaluation des politiques publiques, était plutôt celui des représentants de l'administration, ainsi que celui des fractions les plus administratives des grandes associations.

L'objectif de connaissance était plutôt celui des chercheurs et des statisticiens, ces derniers étant très préoccupés par des questions méthodologiques qui sont particulièrement ardues sur ce thème.

Je vais vous citer trois extraits des comptes rendus qui illustrent ces objectifs.

Dans une optique de lobbying et d'action, le représentant du Secours Populaire « souligne la nécessité de disposer de données chiffrées sur la population des exclus du logement pour au moins trois raisons :

- alerter efficacement l'opinion publique,
- interpellier les autorités publiques et faire ainsi bouger la législation,
- fournir les moyens d'une action d'envergure nationale aux associations qui ont en charge ces questions. »

Dans une optique d'action et d'évaluation, la représentante de la Direction de l'habitat et de la construction au Ministère du logement « souligne l'intérêt de son administration pour cette investigation sur les personnes sans-domicile pour mieux adapter les circulaires, les lois et les procédures visant à l'amélioration des conditions de logement. »

Cet intérêt est partagé par la FNARS, la Fédération des associations pour la réinsertion

sociale : « observer et étudier le phénomène, oui, mais pour agir et mettre en place des dispositifs efficaces. »

Enfin, dans une optique de recherche, le représentant de l'association internationale des techniciens et chercheurs « se réjouit de ce projet statistique et souhaiterait qu'il puisse éclairer un certain nombre de questions : quelle proximité entre les sans-abri et les mal-logés ? L'exclusion par le logement est-elle vraiment liée à la pauvreté ? Y a-t-il ou non discontinuité entre le logement et l'abri ? »

Mais la correspondance entre types d'objectifs et organismes n'est pas mécanique, d'autant moins que les organismes sont représentés par des personnes qui ont occupé parfois simultanément ou successivement des positions diverses.

A titre d'exemple, Françoise Euvrard était familière des statistiques et de la recherche, appartenait à des groupes internationaux de réflexion sur la pauvreté et était représentante de la Fondation Abbé Pierre.

Au cours des réunions de ce groupe temporaire, s'est constitué un langage commun entre administrations, chercheurs et associations. Les enquêtes pilotes se déroulaient sur la même période que les réunions du groupe. Ce langage commun qui s'est établi a permis de mieux comprendre les préoccupations de chacun. C'était l'un des éléments qui a permis que l'enquête de l'INSEE soit bien accueillie contrairement à ce qui s'est souvent passé aux Etats-Unis.

Parmi ces enquêtes pilotes, il y avait une enquête de l'INED que Jean-Marie Firdion et moi-même dirigions à l'époque. Il s'agissait d'une mise au point de méthodes d'enquêtes reposant sur un échantillon représentatif des personnes sans domicile.

Dans cette enquête pilote de l'INED, les associations se retrouvaient dans le comité de pilotage. Elles sont intervenues sur la méthode, la façon d'aborder les personnes par exemple, et sur des préoccupations éthiques. Elles ont contribué à la mise au point des questionnaires et nous ont aidés à organiser les choses sur le terrain.

Pour conclure, un mot de la suite : une nouvelle enquête de l'INED s'est déroulée en 1998 auprès de jeunes sans-domicile, ainsi que d'autres enquêtes en Espagne ou en France auprès des sans-domicile ou d'autres personnes difficiles à atteindre (consommateurs de drogue) dont la méthodologie a été la même ; et enfin l'enquête de l'INSEE en 2001.

Cette expérience du CNIS était une expérience de partage du savoir, ou d'établissement d'un compromis tenant compte des préoccupations de chacun. J'en ai gardé des souvenirs très positifs, ainsi qu'un regret et une interrogation que je vais exprimer.

Je trouve que les associations se sont relativement peu saisies des résultats de l'enquête de l'INED qui portait effectivement sur Paris, ce qui était un peu restreint, j'en conviens. Toutefois, cette enquête avait été faite à leur demande et avec leur appui.

Or, je trouve qu'elles s'en sont relativement peu servies et j'aimerais en connaître la raison : est-ce la limitation régionale ou parce que nous n'avons pas publié, au moins au début, une estimation du nombre de sans-domicile à Paris ? Avaient-elles d'autres attentes auxquelles nous n'avons pas répondu ?

### **Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT**

Maryse Marpsat a bien décrit l'acculturation progressive entre le monde associatif et l'institut, depuis le groupe de travail du CNIS et les enquêtes pilotes lancées par l'INED, en passant par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion jusqu'à la réalisation de l'enquête proprement dite.

Pendant cette période de maturation, je pense qu'il y a eu la prise de conscience d'un véritable problème social. Il y avait d'abord le souci de disposer d'éléments de connaissance quantitative sur une population qui échappait tant aux recensements de la population qu'à toutes les enquêtes ménages.

On pouvait à cet égard s'interroger légitimement sur l'importance et l'image de la pauvreté tirées des données statistiques courantes.

Et cela alors que les travaux sociologiques et historiques ont montré -que l'on pense notamment à Robert Castel, que ce qui se passait aux « marges » était représentatif des mouvements qui affectaient la société dans son centre même, des conséquences de la précarité, des conditions et des politiques du logement, par exemple.

Ce n'était en rien une enquête marginale ; cela devenait une enquête centrale.

Je passe la parole à Cécile Brousse qui va nous dire comment se situe l'enquête française par rapport aux travaux qui avaient pour but de tenter de mettre en place un système d'information coordonné sur les sans abri, travaux auxquels elle a activement participé.

## Définir et compter les sans-domicile en Europe : enjeux et controverses

**Cécile BROUSSE**

Je vais commencer par dire quelques mots sur l'enquête de l'INSEE et je ferai ensuite un petit panorama de la façon dont les sans-domicile ou les sans-abri sont appréhendés par les statistiques dans différents pays européens. Enfin, dans une troisième partie, j'essaierai de montrer les difficultés au niveau européen pour harmoniser le dispositif statistique pour mieux connaître la population des sans-abri.

S'agissant de l'enquête française, je vais parler de la définition de la population sans-domicile, de la méthode employée et des intervenants dans ce dispositif statistique.

Dans l'enquête de l'INSEE, les sans-domicile sont les personnes qui dorment dans la rue ou dans des centres d'hébergement au sens large ; cela inclut les logements mis à disposition par les associations ou les municipalités.

La méthode, dans la grande tradition de l'INSEE, est un peu complexe et repose sur un échantillonnage. Sont interrogés les sans-domicile qui fréquentent les distributions de repas chauds et les centres d'hébergement avec un subtil jeu de calcul des poids que je vous laisse imaginer, sachant que les sans-domiciles sont mobiles dans ces différentes structures.

Pour les intervenants, les associations ne sont pas dans le Comité de pilotage de l'enquête. Traditionnellement, dans les enquêtes de l'INSEE, on accueille dans le Comité de pilotage les financeurs de l'enquête.

Pour cette enquête, il s'agissait de l'Observatoire de la pauvreté, le ministère du logement, la DREES, la CNAF. Du côté scientifique et technique, l'INED et l'INSEE s'occupaient du projet. La particularité, c'est que l'Observatoire de la pauvreté a envoyé un représentant d'association. Par ce biais, les associations étaient donc représentées dans le Comité de pilotage.

Il allait de soi qu'il fallait, pour réussir à la fois l'enquête et sa compréhension dans l'opinion, travailler avec les associations caritatives. À l'INSEE, on a poursuivi le travail qui avait été engagé par l'INED. On a continué à consulter largement.

Il y a eu deux formes de consultation des associations.

La première était sous la forme de deux grandes réunions publiques où ont été invitées les personnes et les institutions qui avaient participé

aux réunions du CNIS, élargies aux représentants des banques alimentaires et de l'aide de distribution de repas puisque ces associations n'existaient quasiment pas au début des années 90.

Est intervenue une deuxième phase de consultation sur le questionnaire, consultation postale, le projet de questionnaire était envoyé par courrier et on demandait aux uns et aux autres ce qu'ils pensaient de chaque question.

A cette occasion, il y a eu quelques petits débats. Je me rappelle de deux débats. Pour vous donner une idée, parmi les questions que l'on se posait, celle du travail des sans-abri était essentielle. C'est un des thèmes qui a été le plus médiatisé encore récemment sur cette enquête avec, en arrière-plan, la question des travailleurs pauvres.

À l'INSEE, nous avons proposé une question qui était : « Devez-vous effectuer un travail en échange de l'hébergement ? ». Il y a eu un débat, notamment avec la FNARS, pour savoir s'il s'agissait d'un travail ou d'un service. La question définitive dans le questionnaire était : « Devez-vous travailler ou rendre un service en échange de l'hébergement ? »

Derrière, il y avait un débat sur la nature du travail effectué par les sans-abri dans les centres d'hébergement et plus largement dans le secteur informel.

Il y a eu aussi un petit débat avec une association appelée « La raison du plus fort » qui participait à l'UNIOPSS au sujet des sanisettes publiques destinées aux sans-abri. On a dû introduire dans le questionnement ces préoccupations sur les sanisettes ouvertes 24/24 heures pour les sans-abri.

Parallèlement à l'enquête de l'INSEE, la FNARS et l'Observatoire sociologique du changement ont conduit une enquête relativement similaire. C'est peut-être l'une des raisons pour laquelle l'enquête de l'INSEE n'a pas été beaucoup exploitée par les associations puisqu'elles avaient leurs propres données.

Pour les personnes un peu curieuses, il est intéressant de remarquer que les textes écrits par l'OSC et la FNARS et ceux écrits par l'INSEE sont assez différents. Dans les premiers, on parle beaucoup des aspects psychologiques des ruptures qu'ont connues les sans-domicile en en faisant un facteur explicatif de leur situation. Il me semble que, dans les publications de l'INSEE, on insiste davantage sur des problèmes d'accès au logement, se conformant au cahier des charges que nous avaient délégué les rapporteurs du CNIS.

Comment font nos collègues des autres pays européens ? Très schématiquement, il existe quatre grands modèles.

Le premier est un modèle généraliste qui est le modèle suédois. Je vous décris le dispositif statistique, mais vous pouvez imaginer que, en arrière-plan, les politiques publiques envers les sans-abri sont assez différentes d'un pays à l'autre. En Suède, chaque citoyen dispose d'un identifiant, ce qui rend les enquêtes statistiques extrêmement faciles. Il s'agit de données de registres pour la plupart. Les sans-abri sont également connus via les données de registres, ce qui peut paraître surprenant chez nous. Le système est généraliste dans la mesure où, lors des enquêtes triennales, on n'interroge pas les associations caritatives ou les centres d'hébergement spécifiquement, mais l'ensemble des services sociaux incluant les hôpitaux, les prisons, etc. On demande aux personnes en charge de ces institutions de lister les personnes sans-abri. Aux Pays-Bas et au Danemark, on a aussi un système de registre qui n'est pas centré sur les demandeurs de logement, mais sur les résidents des centres d'hébergement. Le système est extrêmement sophistiqué avec un identifiant permettant de suivre les personnes à la sortie du centre d'hébergement. Au Danemark, il s'agit d'un système mixte. La préoccupation du logement est importante. Avec cet identifiant, on peut voir si les personnes réussissent à trouver un logement à la sortie des centres d'hébergement.

Il existe un deuxième type de dispositif statistique tourné vers le logement. On le rencontre dans les pays du nord de l'Europe, en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Irlande ou en Finlande. Dans ce système, les institutions interrogées sont les communes qui ont une responsabilité à l'égard du logement. On demande de façon récurrente, tous les trois ans, aux communes de lister les personnes qui sont à la recherche d'un logement et qui n'ont, de ce fait, pas d'habitation personnelle. Les dispositifs sont exhaustifs, avec des données locales. Les sans-domiciles sont plutôt conçus comme des personnes à la recherche d'un logement.

Il existe cependant de grandes différences entre ces différents pays du nord de l'Europe. En Grande-Bretagne, il y a un statut juridique du sans-abri. Une personne sans-abri, si elle veut être prioritaire pour l'accès au logement, doit se présenter à la mairie de son Comté et s'inscrire. Ainsi, il est assez facile de connaître les sans-abri inscrits. Les sans-abri qui ne sont pas prioritaires, comme les célibataires, ont peu d'intérêt à s'inscrire et sont largement méconnus par cette

statistique administrative. En Allemagne, un seul Land a un système développé, le Land de Westphalie où les mairies sont interrogées sur les demandeurs de logement.

Un troisième système n'est plus tourné vers le logement mais vers l'hébergement. On retrouve des pays assez proches de la France, à savoir l'Italie, l'Espagne, la Pologne et, dans une certaine mesure, les Pays-Bas et le Danemark. Dans ces pays, les dispositifs statistiques s'appuient sur les structures d'hébergement voire sur des services d'aide destinés aux personnes qui vivent dans la rue. Là encore, il existe des différences entre ces pays du point de vue des méthodes statistiques. La Pologne utilise un recensement. La France mène une enquête par sondage auprès des sans-domicile qui utilisent les services d'aide qui leur sont destinés. L'Espagne interroge les responsables des structures d'hébergement mais pas les sans-domicile. L'Italie a procédé, un peu comme la France, par voie d'échantillonnage. Toutefois, au lieu d'échantillonner les structures d'hébergement, elle a échantillonné des aires. Dans ces aires, sont interrogées les personnes en centre d'hébergement ou dans la rue avec un système de quadrillage proche de certaines enquêtes américaines.

Enfin, le quatrième système ne comporte pas de statistiques et quelques pays relèvent de ce système, à savoir le Portugal, la Grèce et de nombreux pays nouvellement adhérents à l'Union européenne. Toutefois, quelques rapports d'activité de grandes associations caritatives sont réalisés et servent à donner quelques indications sur la population des sans-domicile.

Avec ce panorama, on comprend mieux comment la France se situe par rapport aux autres enquêtes ou dispositifs statistiques. Chacun de ces quatre systèmes repose sur des définitions différentes de la catégorie des sans-abri, des méthodes d'enquêtes différentes, ainsi que des intervenants différents dans les dispositifs statistiques.

Les deux premiers modèles, le système généraliste et celui tourné vers le logement, reposent sur une définition large de la notion de sans-domicile incluant, comme en France, les personnes qui sont dans la rue et en centre d'hébergement, ainsi que celles hébergées par des tiers voire, dans le cas suédois, celles qui vont sortir de prison, alors qu'un logement n'est pas mis à leur disposition, ou celles qui vont sortir de l'hôpital. Il s'agit d'une définition

relativement large incluant les personnes sans titre d'occupation.

La particularité de ces définitions, notamment dans le cas de la Grande-Bretagne et de la Finlande, c'est qu'elles s'intègrent assez bien dans des nomenclatures du logement. Les statistiques sont présentées sous la forme de compte du logement où, commune par commune, on précise le nombre de sans-abri dont la demande n'est pas satisfaite, le nombre de logements vacants, ce qui donne une expression assez saisissante de l'état du marché du logement.

En revanche, dans le troisième système, celui tourné vers l'hébergement, la définition des sans-abri est plus restreinte puisqu'elle inclut les personnes qui sont dans la rue ou en centre d'hébergement. Le cas français relève pleinement de ce troisième type de système statistique.

Dans les pays où il n'y a pas d'enquête statistique, il y a des définitions communes. Par les entretiens et les questionnaires que j'ai pu faire remplir dans ces pays, l'image du sans-abri est la personne qui est dans la rue. Il ne viendrait pas à l'idée au Portugal d'inclure les femmes battues en centre d'hébergement parmi les sans-abri ; il s'agit pour eux d'une population relativement distincte.

J'en viens maintenant à la question qui nous préoccupe le plus qui est celle des intervenants. Dans le système tourné vers le logement, ceux qui font les statistiques sont essentiellement les communes qui transmettent au niveau national leurs données. Dans ce système, on a différents cas de figure. C'est aux Pays-Bas que les associations ont le rôle le plus important, car ce sont elles qui gèrent les registres. Toutefois, elles sont financées par le ministère des affaires sociales pour cette gestion des registres qui leur est déléguée.

En Pologne, comme en France, les associations sont associées aux dispositifs statistiques donc au recensement. En Espagne, autrefois, c'était plutôt CARITAS Espagne, maintenant, il s'agit de l'Institut statistique espagnol qui, selon une méthode équivalente à celle de CARITAS, s'occupe des statistiques. En Italie, cela a été assez conflictuel. On a demandé à l'Institut de statistiques de faire un tirage de l'échantillon demandant à CARITAS et aux Instituts de recherche qui travaillent pour CARITAS de faire le travail et ils se sont un peu fâchés en cours de route. Aussi, y a-t-il peu de sans-abri en enquêtes italiennes.

Pour la France, c'est un peu particulier ; les associations sont associées, mais font parallèlement leurs enquêtes sur une population à peu près équivalente.

Que se passe-t-il au niveau européen au regard de cette diversité des définitions des méthodes et des intervenants lorsque l'on doit essayer de produire des définitions et des méthodes, afin de calculer, dans un temps incertain, un indicateur ? Au niveau européen, on parle de sans-abrisme pour définir le phénomène. En France, nous n'avons pas de terme. Il s'agit d'un terme belge. Comment fait-on pour définir le sans-abrisme en Europe ? Ce n'est pas très simple. Eurostat a monté une task force, un groupe de travail réunissant cinq ou six pays, cinq ou six représentants de services statistiques, ainsi que la FEANTSA qui est la Fédération européenne des associations caritatives financée par la commission.

Le travail a plutôt bien commencé puisque nous avons réussi à produire une définition commune, une définition plus large que celle de l'INSEE et moins large que la définition finlandaise qui incluait les centres d'hébergement, les personnes dans la rue et les personnes hébergées par des tiers faute d'avoir un logement personnel. Ensuite, du point de vue de la méthode, les choses ont commencé à se compliquer. On a eu des débats qui sont assez courants dans les instances européennes, portant sur l'opposition statistiques par registre ou statistiques par enquête. Les associations défendaient les statistiques par registre et l'INSEE, que je représentais et qui animait cette task force, défendait plutôt des approches par enquête. Les associations allemandes, notamment la BAG n'était pas non plus en faveur des enquêtes par registre.

La tension la plus importante portait sur les intervenants. Qui, au niveau européen, allait se charger de mettre en œuvre ces dispositifs statistiques si on réussissait un jour à se mettre d'accord sur une définition, une méthode. La FEANTSA s'est positionné comme étant l'organisme le plus en mesure de dénombrer les sans-abri.

Les choses se sont tendues. A un moment, la FEANTSA a refusé de répondre aux questionnaires que j'adressais aux associations caritatives. Cela ne s'est débloqué que lorsque la commission nous a tous réunis, et qu'elle a mis en jeu les subventions à la FEANTSA.

Le rapport a finalement été remis. On ne peut pas dire qu'il ait été vraiment validé par la



FEANTSA ; il y a donc eu une annexe avec des contre-propositions ou des contre-critiques.

Dans les recommandations du rapport, s'inspirant du travail qui avait été réalisé par le CNIS, on suggérait d'essayer d'élaborer au niveau européen une nomenclature des situations de logement. J'ai toujours eu l'impression que l'on prenait les choses par le petit bout de la lorgnette, il n'y avait pas de nomenclature du logement au niveau européen, très peu d'intérêt pour les statistiques du logement. Or, là, on mettait plusieurs millions d'euros pour essayer de s'occuper des sans-domiciles au plan statistique.

L'idée était de faire une nomenclature. Cette idée a fait son chemin, et j'ai appris que c'était la FEANTSA qui allait élaborer la nomenclature du logement européen. On a mené notre enquête pour voir comment on en était arrivé à cette position, à savoir que les responsables de l'aide aux sans-abri allaient construire pour 400 millions de personnes une nomenclature des situations du logement.

Pour comprendre ce jeu-là, il faut observer le fonctionnement de la commission et notamment l'attribution des subventions aux différents projets. En matière statistique, ce n'est pas Eurostat qui lance les avant-projets dans cette période. Ainsi, un appel d'offres a été publié, non pas par Eurostat, mais par la DG5, la DG emploi à la commission. Aux dernières nouvelles, il y aurait eu plusieurs réponses, et le projet de la FEANTSA a été retenu.

Là, on parle de la question des sans-abri et des associations, mais c'est une politique assez courante de la commission de fonctionner par appels d'offres sans aucune transparence. Là, cela rejoint les problèmes que l'on a évoqués ici.

En conclusion : faire des statistiques européennes lorsqu'il n'y a pas d'Etat, lorsqu'il n'y a pas d'organismes de consultation et de gros budgets, ce n'est pas simple.

### **Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT**

Après cet exposé éclairant sur les rapports Etat/associations dans les différents pays d'Europe, revenons au contexte français. Le milieu associatif, est un élément important dans la connaissance des populations pauvres et exclues. D'une part, il peut dans certains cas élaborer lui-même des données d'autre part, il fait remonter des informations du terrain en l'absence de données statistiques ; enfin, il est constamment en contact avec ces populations.

Nous allons voir avec Gilbert Lagouanelle, directeur de l'action institutionnelle au Secours

Catholique et actuel président d'ALERTE, et avec Patrick Doutreligne, délégué général de la Fondation Abbé Pierre comment ils renvoient à l'INSEE les questions relatives à la connaissance de ces populations « en marge ».

Pourquoi les associations ne se sont-elles pas suffisamment saisies au sens des statisticiens des conclusions importantes de cette enquête ? Les associations françaises vont-elles évoluer comme certaines associations américaines ou anglo-saxonnes en faisant du lobbying pour faire elles-mêmes leurs statistiques ?

## **Les statistiques de pauvreté : l'expérience du secours catholique**

### **Gilbert LAGOUANELLE**

Le Secours Catholique a toujours eu la volonté de faire une analyse politique des situations de pauvreté et d'exclusion. La culture de la précision est un peu dans sa nature, ce qui est sûrement lié à son fondateur qui a toujours souhaité la précision dans l'action.

Son action sur les institutions, sur les pouvoirs publics s'appuie sur des faits étayés, sur du qualitatif, ainsi que sur une approche plus scientifique et plus mesurable des pauvretés. Croiser qualitatif et quantitatif est une méthode qu'il a adoptée de manière précise depuis une trentaine d'années. Or, comme j'ai participé à ces 30 ans, je vais pouvoir illustrer les choses de manière précise.

Au milieu des années 70, le Secours Catholique s'est engagé à faire une analyse statistique ; c'est le terrain qui a commencé à faire cette analyse et non le national. La délégation de Paris, en 1975, a publié un rapport parisien : « Paris, entends-tu leurs cris ? ». Ce rapport s'appuyait sur des situations de dysfonctionnements vécues par les personnes autour d'organismes comme la Caisse d'allocations familiales de Paris, les ASSEDIC de Paris, la Sécurité sociale, etc.

Ce dossier a été remis au maire de Paris, ainsi qu'aux différentes administrations départementales. C'est le début des statistiques du Secours Catholique et j'en étais témoin et acteur.

Au début, l'analyse statistique avait pour objectif de mieux connaître les situations de pauvreté, mais aussi de repérer les mécanismes qui rejettent à la marge un certain nombre de catégories de populations. Cet outil était également destiné à mieux centrer notre action, non pas sur du subjectif ou du ressenti, mais



avec davantage d'objectivité. Cette méthode a été reprise par un certain nombre de départements.

En 1979, nous avons abordé un autre niveau d'analyse. Nous ressentions vivement, dans les années 78, la montée du chômage. Nous avons décidé, en janvier et février 1979, d'engager, sur l'ensemble des départements, une enquête avec l'ensemble des personnes en situation de chômage qui venaient dans nos accueils avec lesquelles nous étions en contact.

Cette analyse sur les mois de janvier et février 1979 a permis de faire un dossier qui s'est appelé « Et chômeurs... ». Il y avait le chômage, mais il y avait bien d'autres difficultés que vivaient les gens. Ce rapport de l'époque a été remis au Président de la République et au Premier ministre. Il a fait l'objet de discussions auprès de M. Oheix qui a été chargé d'un rapport célèbre par M. Raymond Barre.

Nous sommes en 1979 et l'ensemble des délégations départementales du Secours Catholique se saisissent, sur un même thème, d'un type de situation, à savoir les chômeurs. Ceci nous a amenés dans notre réflexion en 1981 où nous avons décidé de passer à la vitesse supérieure, à savoir d'installer au siège national un service statistique, construire un dispositif de données statistiques sur les situations rencontrées par notre association, notre réseau.

Nous avons demandé aux délégations volontaires qui voulaient s'engager dans les départements et une vingtaine de départements se sont engagés dans cette première étude. La première année, nous avons eu une remontée de 23 700 situations de pauvreté.

A l'époque, nous étions dans un système primaire qui consistait à faire des croix dans des cases sur des petites feuilles qui étaient saisies à partir des commissions sociales, la commission de secours, à partir des lieux d'accueil. C'est ainsi que nous avons commencé.

Ce système du crayon, comme je peux l'appeler, s'est développé dans l'ensemble des délégations départementales du Secours Catholique. C'est ainsi que nous avons identifié le problème des coupures d'électricité EDF-GDF et que nous avons fait, en 1984, un dossier sur le logement : « Et se loger... ».

En 1988, nous avons informatisé notre système. Nous avons commencé à l'expérimenter. Nous avons fait, pendant ces années, une double remontée, à savoir que nous avons continué le système du crayon et, dans le même temps, nous avons commencé à expérimenter le système

informatique. Ce système a été définitivement généralisé en 1993.

De 1981 à 1993, le Secours Catholique, à l'interne de l'association, a publié chaque année, pour ses propres besoins, une information statistique qu'il n'a jamais publiée à l'extérieur, sauf à travers certaines thématiques particulières pour illustrer certains thèmes.

En 1994, le Secours Catholique décide de publier pour la première fois et officiellement son rapport. Ce rapport est aujourd'hui transmis aux pouvoirs publics, aux élus, aux institutions et à la presse, ce rendez-vous annuel que vous connaissez.

Le dernier rapport date du mois de novembre et s'appuie sur l'année 2004. Vous en trouverez quelques exemplaires à la sortie de la salle.

Ce système fait remonter entre 105 000 et 110 000 fiches informatiques chaque année. Cette année, il y en avait 106 708 pour être précis. Elles arrivent de tout le territoire et représentent 650 000 situations pour 1 500 000 personnes.

Le système du Secours Catholique repose d'abord sur des bénévoles qui se renouvellent depuis 1981 et dont les compétences sont diverses. Ils travaillent sans aucune obligation. Il y a là un double système, à savoir la personne qui accueille et, à l'intérieur des équipes, des personnes chargées des questions de saisie de l'information.

Il est important que les bénévoles s'intéressent au travail. Par ailleurs, il ne faut pas les décourager, car la statistique n'est pas forcément toujours intéressante, et leur montrer que cela a un intérêt pour leur propre action. Cela peut les aider à agir et à mieux comprendre ce qu'ils font dans leur territoire. A cet effet, il a fallu adapter le questionnaire, ne pas avoir de questions trop complexes et tenter une certaine objectivité.

L'idée maîtresse du système est de dire : « ce système est facile, il est d'abord utile pour vous, car cela vous permettra d'avoir un regard sur votre territoire, de voir comment orienter votre action et comment vous pourrez interpeller votre maire, votre conseiller général, votre centre d'action sociale, votre caisse d'allocations familiales locales, etc. »

Au début, les statistiques étaient manuelles avec un tableau récapitulatif. Lorsque la saisie a été informatisée, nous avons eu un système un peu lourd qui se faisait en délégation au moyen d'un logiciel spécifique. Puis, les données étaient

transférées sur disquette au siège national. C'était lourd.

A partir de 1999, nous avons eu un nouveau formulaire. Nous avons une commission qui se réunit régulièrement pour voir comment faire évoluer le dispositif. Ce nouveau système amène, par lecture optique, l'ensemble des fiches qui sont traitées au siège national. Des paquets d'enveloppes arrivent régulièrement au siège national et sont traitées par système optique.

Tel est le côté technique qui permet de faire des croisements importants et d'éviter que les équipes locales soient surchargées par tout le travail de ressaisie, la saisie étant faite au niveau national.

Ce dispositif actuel permet également d'avoir une étude statistique sur des communes, ce qui est intéressant. Nous avons plus de 4 000 équipes sur le territoire, plus de 2 000 lieux d'accueil, on peut donc faire une analyse plus précise par territoire.

Quelques convictions.

Le Secours Catholique n'est pas un organisme statistique, très loin de là. Il peut être étrange voire choquant de voir ce travail. Pourtant, nous pensons que c'est essentiel pour notre mission.

En 1996, le Secours Catholique a défini parmi ses missions qu'il vient de renouveler pour les années 2006 à 2011 d'agir sur les causes de pauvreté en s'engageant avec les personnes qui subissent les pauvretés. Nous pensons qu'agir sur les causes de pauvreté, c'est déjà les connaître et réfléchir sur ces situations sur le plan qualitatif et quantitatif.

Pour mener une action efficace sur les pouvoirs publics, mais aussi pour améliorer notre action localement, il est indispensable d'être crédible et d'avoir des constats précis à présenter. Dire que l'on rencontre de plus en plus de chômeurs, en avoir le sentiment, des travailleurs pauvres ou des familles monoparentales est une bonne chose, mais définir quelle est précisément leur situation est beaucoup mieux.

La compétence du Secours Catholique n'est pas celle de l'INSEE. Tous les organismes de statistiques publics sont bien plus compétents et mieux équipés que nous. En revanche, lorsque ces organismes veulent étudier la pauvreté, ils doivent commencer par définir qui est pauvre. Je sais que l'Observatoire se pose toujours cette question avec les différents indicateurs et les différentes analyses possibles.

Pour nous, le problème ne se pose pas ainsi. Nous accueillons des personnes qui sont en

situation de pauvreté, autrement elles ne viendraient pas. Notre postulat, c'est que des personnes viennent parce qu'elles sont en situation de pauvreté. Elles ont un besoin qui peut être de différente nature.

Par ailleurs, dans les enquêtes publiques sur les personnes à bas revenu, les personnes sont repérées à partir de leur logement. Il y a l'enquête sur les sans-domicile avec les difficultés que cela représente. Nous, nous ne posons pas ces questions. Chez nous, nous accueillons des personnes avec ou sans domicile.

Les résultats officiels publics sont longs. Il faut parfois deux ou trois ans. S'agissant de nos chiffres, ils remontent régulièrement. Nous serions en mesure d'avoir une analyse de l'année 2005 en mai 2006. Toutefois, pour des questions de communication d'analyse de travail, nous ne les publions pas en mai mais en novembre. Les premiers chiffres de l'année 2005, je les aurai en ma possession début mai. Je saurai exactement la situation des pauvretés de l'année 2005 dans un mois.

Les services statistiques des ministères et des organismes, comme les caisses d'allocations familiales, ne connaissent que leurs prestataires et les éléments de leur vie qui ont rapport à cette prestation. Ils ne connaissent pas ceux qui sont hors de leur champ.

Pour le Secours Catholique, des personnes viennent nous solliciter. Telle est notre définition. A cet égard, nous sommes un observateur privilégié à travers la répartition sur le territoire. Ce maillage très important est aussi une manière de regarder sur les territoires. Autour de la décentralisation, de nombreux points méritent attention.

Lors d'un entretien professionnel, on interroge les personnes en vue d'observation. En ce qui nous concerne, nous sommes dans un accompagnement. Le premier travail du bénévole n'est pas de faire de la statistique mais de l'accompagnement. Après, pour l'entretien, on lui demande de reprendre de manière anonyme certains éléments sur une fiche statistique et de les transmettre. On lui demande d'abord d'avoir une qualité d'accueil et d'accompagnement.

Le fait de disposer de ses propres chiffres donne à notre association une vraie liberté, liberté d'observer ce qui l'intéresse ou ce qu'elle repère comme point d'attention. Il y a deux ans, nous avons repéré la forte montée du travail précaire. C'est pour cela que nous avons sorti ce dossier « France précaire » qui touchait aux travailleurs

pauvres. Je relisais ce rapport, je trouve qu'il est ô combien d'actualité.

Pour l'année à venir, nous avons une méthode un peu différente des autres années. Chaque année, nous choisissons le thème en fonction des remontées, vers le mois mai, lorsque nous avons l'ensemble des éléments, sur lequel il est nécessaire de mettre un projecteur. Cette année, nous avons senti qu'il fallait changer la méthode. Le thème que nous avons repéré depuis plusieurs années nous paraît essentiel à travailler sur deux angles, à la fois sur le quantitatif et sur le qualitatif ; il s'agit du problème de l'isolement et de la solitude.

Nous sentons cette montée très forte des questions de l'isolement et de la solitude pour l'ensemble des populations que nous rencontrons. Cela apparaît à travers les statistiques, mais une personne isolée peut avoir un réseau de relations très important.

C'est pourquoi nous avons croisé ceci avec une enquête qualitative sur l'isolement. Nos équipes ont rencontré des personnes en situation de solitude. Un travail qualitatif est en train d'être réalisé et va dépasser les 10 000 entretiens avec des personnes en situation de solitude.

Nous allons croiser le qualitatif d'une enquête qui est en fait un entretien avec les personnes en situation de solitude avec un travail quantitatif comme toute statistique. Toutefois, l'objectif est de sortir les gens de la solitude et non de faire une enquête sur la solitude.

Ce que présente le Secours Catholique est une originalité. Il ne prétend pas faire une statistique au sens de l'INSEE. Son savoir et son témoignage sont certes imparfaits, mais ils sont irremplaçables dans notre société aujourd'hui.

### **Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT**

Merci Gilbert Lagouanelle. Depuis longtemps donc, le Secours Catholique fait des analyses de sa propre population, des analyses quantitatives. D'autres d'associations, présentes sur tout le territoire, comme la Fédération nationale des centres d'accueil et d'hébergement, souhaitent développer leurs propres statistiques.

Gilbert Lagouanelle a bien montré la légitimité de la statistique associative dans le cadre du Secours Catholique qui mène cette expérience depuis plus de 30 ans, à savoir la connaissance de la population par les salariés et les bénévoles et la nécessité de détecter précocement des évolutions, afin d'obtenir à temps des mesures correctives.

Cependant, il faut une coordination ou une répartition des tâches sur ce point avec l'organisme public de statistiques. Les associations françaises vont-elles évoluer dans le sens des associations internationales en disant : « C'est à nous de le faire, nous sommes seules habilitées ? », ce que d'ailleurs le Secours Catholique ne dit pas. Patrick Doutreligne va maintenant donner quelques réactions sur ce point pour engager la discussion.

### **Patrick DOUTRELIGNE**

J'aimerais m'adresser autant aux personnes autour de la table qu'à celles qui sont dans la salle.

Une des difficultés majeures que l'on rencontre au niveau des statistiques est de concilier la rigueur scientifique, qui est la panacée de spécialistes avec des études prolongées et de forte qualité, et le risque de minoration de la vision de la pauvreté induite par l'outil statistique ou par la commande politique.

Je donne un exemple. Le rapport de la Fondation Abbé Pierre sur le mal-logement s'appuie sur des études qui sont faites par l'INED ou par l'INSEE. On s'appuie sur des statistiques menées par des organismes. Toutefois, nulle part il n'y avait l'agglomération de ces statistiques. On avait l'enquête 86 000 sans-abri, l'enquête sur l'insalubrité, une enquête sur le surpeuplement, mais nulle part il n'y avait la concentration que nous avons essayé de produire depuis quelques années qui démontre qu'il y a plus de trois millions de mal-logés et 5,5 millions de personnes fragilisées.

Une des difficultés dans le relationnel entre le secteur associatif et le secteur des statistiques, je l'élargis aux pouvoirs publics, est cette impression de minoration, par professionnalisme ou par commande politique, de cette vision de l'exclusion, de ces problématiques associées à un temps de réactivité plus lourd.

Une association comme le Secours Catholique ou la Fondation Abbé Pierre décèle, par la connaissance de son public, des variables et des évolutions publiques, et elle décide de travailler dessus pendant un an. L'année suivante, elle a les résultats. Or, la machine administrative ou la machine statisticienne est plus longue.

Je vous rappelle également les besoins en logements calculés par l'INSEE qui, depuis 15 ans, a minoré la réalité. On vient seulement de s'apercevoir qu'il ne manque pas 500 000 logements en France mais 900 000. On s'en aperçoit, car on rétablit le fait qu'il y a eu des cohabitations plus importantes que prévues, que

la politique d'hébergement était totalement méconnue. Plus d'un million de personnes vivent hébergées chez un membre de leur famille ou chez des amis. Là encore, on a la désagréable impression, on en débat, ce n'est pas une accusation de personne, que l'on a minoré.

Quand on fait l'enquête sur l'hébergement, on nous dit qu'il y a un million de personnes ; le chiffre est peu contestable même s'il est minoré, car c'est du déclaratif. Une personne qui est hébergée dans un HLM par des amis ou de la famille ne sera pas déclarée puisque cela est interdit dans le règlement de location d'un HLM.

Dans l'étude qui suit derrière, on essaie de nous démontrer que seuls 50 000 sont contraints sur les 986 000 recensés. Cela ne ressemble pas à ce que nous rencontrons sur le terrain. C'est bien plus de gens qui vivent hébergés de façon contrainte. Il faut définir ce qu'est la contrainte. Est-ce par des dispositifs économiques ou géographiques ? Est-ce par manque de choix ou problème psychologique ?

Le secteur associatif a tout intérêt à produire ses propres statistiques, non pas en concurrence, je suis sur la même ligne que Gilbert, mais pour mieux appréhender ce que nous faisons et pour être en position, autour d'une table avec les pouvoirs publics et les statisticiens, de ne pas se fier aveuglément à la science. Tel est ce que nous avons fait pendant des années et des années.

Certaines personnes ont le savoir et d'autres ont l'approche de proximité. Or, le savoir sans la connaissance de proximité n'a qu'un intérêt réduit. La connaissance du public, en termes de quotidien et de proximité, n'a aucun intérêt si l'on n'arrive pas à produire des chiffres, à contester ou à infléchir les enquêtes, pour pouvoir dire aux pouvoirs publics que c'est une réalité majeure.

Pourquoi la problématique vis-à-vis des exclus est plus acerbe que vis-à-vis de la population en général ? Leur approche est compliquée et elle doit être décodée. Des gens en situation d'échec le savent et se sentent dévalorisés. Aussi, lorsqu'on les interroge, soit ils en rajoutent pour expliquer qu'ils ne sont pour rien face à ce qui leur arrive, soit ils vont vous dire ce que vous avez envie d'entendre.

Cela est spécifique au travail social ou au travail associatif. Ils ont interprété ce que les personnes avaient envie d'entendre de leur discours et ils le sortent. Soit ils sont révoltés, ce que l'on voit avec les jeunes des banlieues qui vous envoient bouler dans la moindre des enquêtes, soit ils ont adapté leur discours en pensant que c'est ce qu'il

fallait dire, ce qui est le cas des personnes qui viennent au Secours Catholique ou au Secours Populaire.

La dernière enquête qu'Emmaüs Paris a menée auprès des sans-abri fait ressortir que plus de 70 % pensent que cela va aller mieux dans un espace de deux ans. Ils ont besoin pour vivre de penser cela. S'ils pensent qu'ils ne vont pas s'en sortir, ils vont se suicider ou se laisser dériver. Ensuite, ils sont persuadés qu'un associatif, bénévole ou professionnel, est venu pour l'aider.

Ces deux problématiques sont majeures. Si on ne dépasse pas ces problématiques et si on ne les intègre pas, on va passer à côté d'un outil statistique qui sera professionnellement bon, mais qui n'aura pas grand intérêt pour les associations proches des personnes en difficulté.

Nous ne prétendons pas être les meilleurs parce que nous nous occupons des plus défavorisés. Cela n'a pas de sens si l'on n'est pas capable de donner des évolutions, d'interpeller les pouvoirs publics et surtout d'être fort. L'alliance statisticiens, pouvoirs publics et associations devient un vrai enjeu de société.

## Débat avec la salle

### Un intervenant

Je suis attaché de l'INSEE et au ministère de l'agriculture, mais je n'interviens pas en tant que tel, mais en tant que militant d'une association de locataires depuis 40 ans. Je suis surpris que, depuis une petite heure, on n'ait pas parlé du recensement de populations ni des centres d'action sociale.

Le recensement de populations est un sacré arbitre. Je vous donne un exemple : dans les résultats, en 1990, un immeuble de 70 logements avait trois logements vacants contre treize, 9 ans après. Par ailleurs, dans ce même immeuble, on passait de 4,1 à 4,6 personnes par logement. Je peux vous assurer que, par ce biais, on comprend beaucoup de choses des phénomènes de pauvreté.

Lorsque l'on apprenait que, dans ce quartier, on passait de 30 % de familles à 40 % de famille sans voiture, que l'on découvrait qu'un tiers des familles n'avait plus de revenus venant du salaire mais essentiellement des allocations, je vous assure que tout cela était plus important à mes yeux que peuvent l'être tous les rapports du Secours Catholique ou de l'Abbé Pierre.

Maintenant, on a laissé se créer une ségrégation dans ce pays où l'urbain est recensé à 40 %, alors que le rural est recensé à 100 %. Voilà l'inégalité flagrante de ce territoire à laquelle personne n'a réagi.

### **Patrick Le SCOUZEC**

Je suis syndicaliste INSEE, mais je parlerai surtout en tant que membre du Conseil économique et social de Picardie. A ce titre, j'ai été, l'été dernier, rapporteur d'un avis sur les personnes en situation de handicap. Je me suis pleinement retrouvé dans le problème des statistiques de mal logement et de sans-abri. On a à peu près les mêmes agrégats en matière de personnes en situation de handicap. C'est l'une des trois priorités du Président de la République. Il y a eu aussi une année européenne du handicap.

Or, que constate-t-on en la matière lorsque l'on va sur le terrain pour faire un rapport en Picardie ? Au départ, on pourrait penser qu'il y a convergence des intérêts. Il y a d'un côté les associations qui, comme dans le domaine des sans-abri, s'investissent énormément et se substituent aux pouvoirs publics pour tout ce qui est réponse en matière de handicap. De l'autre côté, il y a les pouvoirs publics. Il y a un an, on a fait voter une nouvelle loi en matière de handicap. On arrive à des intérêts convergents avec un système qui devrait aller dans le même sens.

Les associations en Picardie nous ont indiqué : « c'est bien beau votre système de statistiques, mais on voudrait avoir davantage de renseignements, à savoir une meilleure connaissance du décompte et des caractéristiques des personnes en situation de handicap. » Il ne faut pas oublier que, comme pour les sans-abri, des efforts ont été faits au niveau national à travers de l'enquête HID. En France, environ 10 % de la population est en situation de gêne importante, ce n'est pas une situation neutre.

Les associations nous ont dit : « On veut davantage d'informations, tant au niveau national qu'au niveau régional ou départemental. » La loi a institué la mise en place, en 2006, des maisons départementales du handicap.

Par ailleurs, leur souhait était de mieux connaître les différents types de handicaps. Là aussi, si les associations n'étaient pas présentes, qui aurait parlé des autistes ? On commence à en parler parce que la loi a élargi la définition du handicap, mais c'est un domaine qui relevait uniquement

des associations à la fois du point de vue connaissance que des réponses aux besoins.

Aujourd'hui, avec ce paradoxe, au niveau des pouvoirs publics, on va à reculons sur la connaissance de ce problème social. La nouvelle loi sur le handicap a été votée il y a un an sans connaître son centre d'action. Avec les statistiques en matière de personnes en situation de handicap, on en a une connaissance à partir de personnes repérées administrativement laissant de côté environ les deux tiers des personnes recensées par l'enquête HID, ce qui est très gênant.

Par ailleurs, au niveau des départements, il y a une absence de commande publique. Il y a les maisons départementales du handicap, mais ils y vont à reculons. Mieux on connaîtra cette population, plus ils auront à payer. Or, il est clair qu'ils ne le souhaitent pas, du moins en Picardie.

Les associations s'investissent en matière de connaissance, les pouvoirs publics y vont à reculons. Beaucoup de Conseils économiques et sociaux ont fait des rapports sur les personnes en situation de handicap. Ils ont fait le même constat, à savoir que, au niveau régional et départemental, il y avait une insuffisance de connaissance de la population et de ses caractéristiques.

On a sollicité dans notre région l'INSEE et tous les systèmes statistiques pour savoir quelle réponse on allait apporter. Je peux vous garantir que nous sommes face à un mur du silence. A mon avis, ce n'est pas près de faire partie du système d'ordre commun, le socle qu'a mis en place l'INSEE.

### **Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT**

Nous allons recentrer le sujet, à savoir quelle est la légitimité de la statistique associative au regard de la statistique publique ? Les statistiques publiques minorent-elles le problème ?

#### **Un intervenant**

Lorsque l'on entend les associations qui souhaitent avoir des statistiques pour guider leur action en fonction de leurs objectifs, peut-on leur faire confiance pour faire de la statistique sur les problèmes qui les concernent ?

#### **Un Intervenant**

Est-ce que l'on ne sous-estime pas de manière importante l'importance des sans-abri ? Est-ce que l'on ne prend pas en compte les personnes qui ne le demandent pas, les personnes qui ne se placent pas dans une identité de pauvres ?

Tous les jeunes qui se sentent rejetés pour une raison ou pour une autre, qui ne demandent rien,



qui essaient de s'en sortir, comment peut-on les estimer ? L'INSEE a-t-il des idées sur le sujet ?

### **Cécile BROUSSE**

L'attaque va droit au cœur, à savoir n'avons-nous pas sous-estimé le nombre de sans-abri, le nombre de mal-logés ? J'aimerais dire un mot sur la façon dont le chiffre de l'INSEE s'est construit et la façon dont il a été médiatisé par la presse.

Lorsque nous nous sommes aperçus que le nombre de sans-abri calculé par l'INSEE était différent des 600 000 de l'Abbé Pierre, nous avons commencé à nous inquiéter, nous nous sommes demandé si ce que nous produisions était audible.

Assez vite, j'ai indiqué qu'il fallait faire un encadré pour parler des autres mal-logés, à savoir des hébergés, des personnes qui dorment dans des habitations mobiles ou à l'hôtel, etc. Tout cela s'est fait en quelques jours, car nous sentions que nous pouvions être critiqués sur ce point. En quelques jours, il a fallu travailler à partir des données du recensement.

Cette tâche n'était pas simple, car, parmi les personnes concernées, par exemple les personnes logeant à l'hôtel, on avait aussi de riches retraités à Nice, des populations complexes à analyser.

La question de l'agrégation s'est posée : allait-on titrer 400 000 ou 500 000 mal-logés en agrégeant les personnes logées à l'hôtel ou en caravane, les gens du voyage et peut-être les retraités de Nice ?

Face à la pression, j'étais presque favorable à l'agrégation. Finalement, on n'a pas agrégé et un encadré parle des autres situations de mal-logement. Cela a permis aux associations et à la presse de pouvoir titrer : « L'INSEE sous-estime le nombre de sans-abri. » Ainsi, cet encadré a permis à chacun de dire ce qu'il avait à dire. La situation est complexe. Notre mandat à l'INSEE était, au départ, étant donné le travail du CNIS, de s'intéresser aux sans-abri.

Par ailleurs, le deuxième élément important est la façon dont l'enquête a été médiatisée. Les journaux titraient : « 86 000 SDF, 16 000 mineurs dans la rue. ». A partir du moment où la catégorie est interprétée de cette façon-là, il devient difficile d'y ajouter les personnes qui habitent en caravane ou à l'hôtel. Le travail de l'INSEE est de mettre de l'ordre et des définitions dans toutes ces situations.

Je suis assez convaincue que l'INSEE devrait mieux connaître les situations de mal-logement.

Maryse Marpsat y travaille. Ce n'est pas simple. Dans le recensement australien, on prend en compte les personnes logées à l'hôtel, mais on a le moyen de savoir par le recensement quel est le prix moyen de la chambre d'hôtel, ce qui permet de distinguer les riches résidents de Nice des travailleurs pauvres.

Il faut que nous progressions, mais je ne suis pas sûre que, en englobant toutes ces personnes dans le sigle SDF, on gagne à la compréhension des choses.

### **Maryse MARPSAT**

En ce qui concerne les difficultés de logement qui ne sont pas prises en compte par l'enquête sur les sans-domicile, en 1993, le CNIS a réalisé plusieurs productions dont l'une était une nomenclature des situations de logement qui comprenait la totalité des situations de logement dont celle sur les sans-domicile. Il y avait également les autres situations comme les logements à l'hôtel, toutes les situations difficiles que l'on peut imaginer.

La préoccupation était également d'améliorer le système statistique sur ces situations. C'est pour cela qu'il y a eu des questions sur l'hébergement dans l'enquête logement qui a suivi les travaux du CNIS, afin de pouvoir mesurer cet aspect des difficultés de logement qui n'était pas mesuré par les enquêtes sur les sans-domicile au sens restreint.

Par ailleurs, des travaux sont en cours à l'INED sur les personnes logées à l'hôtel, car le recensement de l'INSEE ne prend en compte que les personnes dont c'est la résidence permanente. Certaines personnes peuvent faire appel de temps à autre à l'hôtel, mais elles ne sont pas prises en compte. L'INED est donc en train de réfléchir à ces questions pour mettre au point d'autres méthodes d'investigation.

Pour les personnes sans-domicile au sens restreint qui ne seraient pas touchées par les enquêtes, qui dormiraient dans la rue mais ne feraient pas appel à des services, l'INED avait également mené une investigation en 2002. J'aimerais répondre à Patrick. Dautreigne. Pour moi, la statistique publique est faite pour être utilisée en faisant des variantes, en faisant d'autres estimations, en agrégeant les chiffres autrement et pour montrer d'autres choses que ce qui a pu être montré par les statisticiens. Cela me paraît l'usage normal des statistiques publiques, qu'elles soient utilisées par la Fondation Abbé Pierre ou par d'autres acteurs sociaux. Ce qui me pose question, ce sont les limites, à savoir l'accès aux données et le fait que



l'on produise des données qui ne sont pas toujours utilisées.

### **Gilbert LAGOUANELLE**

Nous présentons la photographie des situations que nous rencontrons. Quand on fait remonter l'ensemble du territoire entre 105 000 et 110 000 fiches, c'est une photographie qui a une valeur ; ce n'est pas simplement une étude statistique sur 1 000 situations mais sur 110 000 situations qui viennent du territoire. C'est une photographie, je ne prétends pas avoir l'ensemble de la pauvreté en France.

Par ailleurs, il existe des associations pertinentes dans leur domaine. Cela n'a pas été cité à la tribune, mais le rapport fait chaque année par Médecins du Monde sur les problèmes de santé touche des personnes que les médecins et l'ensemble des acteurs médicaux ne rencontrent pas. Je trouve que c'est un rapport de très grande qualité.

Sur le deuxième point, nous avons des contacts qu'avec les personnes qui viennent nous voir ou avec qui nous sommes en lien. On peut constater que les difficultés de repérage des situations de pauvreté sont plus difficiles en rural.

Parallèlement, nous rencontrons beaucoup de gens sans papiers. Nous sommes en première ligne sur le territoire pour les rencontrer et je ne suis pas sûr que l'INSEE ait la même capacité à analyser les situations des sans papiers. Tout ceci doit donc être croisé entre statistiques publiques et statistiques associatives.

### **Un intervenant**

Je fais une recherche sur les sans-abri à l'université de Paris VIII. J'aimerais connaître la définition des sans-domiciles de l'INSEE. Pour faire une évaluation statistique, il faudrait pouvoir décompter les personnes en CHU, CHRS, hôtels sociaux, les hôtels meublés et les personnes dans la rue. Je travaille avec un anthropologue et il faut aller dans la rue, il faut les compter. J'ai fait cela sur un arrondissement.

### **Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT**

Nous n'avons plus le temps de répondre à cette question, mais je vous suggère d'en parler directement avec les intervenants de la table-ronde. La question qui devrait être reprise cet après-midi est la suivante : dans quelle mesure les statistiques associatives sont-elles légitimes et dans quelle mesure la statistique publique est-elle indispensable ?