

**Commission économique pour l'Europe**

Conférence des statisticiens européens

**Groupe d'experts des recensements  
de la population et des habitations**

Vingt et unième réunion

Genève, 18-20 septembre 2019

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

**Ne laisser personne de côté : comment s'occuper,  
dans le recensement, des groupes de population  
difficiles à dénombrer et vulnérables****Les registres peuvent fournir des données de qualité  
sur les sans-abri****Note de Statistics Estonia\****Résumé*

La présente note porte sur le sans-abrisme, phénomène qui s'est avéré difficile à mesurer lors des derniers recensements réalisés en Estonie. La population est de plus en plus mobile, ce qui entraîne des sous-dénombrements au cours de la collecte des données. Le recensement des sans-abri pose des difficultés majeures. Il est difficile d'intégrer cette population dans un recensement traditionnel et encore plus compliqué d'évaluer la qualité des données. L'Estonie prévoit de passer à un recensement fondé sur des registres pour le prochain cycle de recensement, et il est nécessaire d'améliorer le modèle de dénombrement des sans-abri afin de collecter les informations nécessaires et suffisantes à la prise de décisions en matière de politique démographique et sociale.

---

\* Document établi par Diana Beltadze.



## I. Introduction

1. En dépit des spécifications des programmes communs élaborés à l'échelle internationale pour les cycles de recensement, certains sujets peuvent être difficiles à mesurer selon les pays. Certaines caractéristiques sont considérées comme difficiles à mesurer, pour diverses raisons telles que le caractère sensible et la complexité du sujet, les difficultés de compréhension et de remémoration, la subjectivité ou les préjugés. Quand on remplit le questionnaire de recensement, les différentes interprétations du terme « sans-abrisme primaire » peuvent être source de confusion.

2. Afin d'assurer la comparabilité des données au niveau international, il est important de suivre les recommandations internationales en vigueur lors de la préparation du questionnaire de recensement. L'Estonie suit depuis 1989 les recommandations internationales relatives au dénombrement des sans-abri.

3. Pour la préparation du recensement de 2011, l'Estonie a veillé à ce que les thèmes abordés, ainsi que les définitions et classifications, soient conformes à ces recommandations. Il en va de même pour le recensement qui aura lieu en 2021.

4. Lorsqu'il s'agit du recensement en lui-même, il convient de rappeler qu'il est difficile de collecter des données relatives à des groupes de population tels que les immigrants illégaux, les sans-abri et les habitants des zones périphériques. En Estonie, même si les recensements ont jusqu'à présent été effectués selon la méthode traditionnelle, un certain nombre de problèmes peuvent influencer sur la qualité des données. Ces problèmes ne sont apparus qu'en 2018, au cours de l'élaboration de la nouvelle méthode de recensement. Ils ne tiennent pas seulement aux sources de données et au choix de la méthode, mais également à l'absence d'une analyse cohérente de la qualité des processus de collecte et de traitement des données concernant les groupes marginaux. Un autre problème réside certainement dans le fait que l'Estonie ne dispose pas de données sur les sans-abri pour l'ère soviétique et qu'il n'existe pas d'analyses comparatives des résultats des recensements réalisés pendant cette période. Par conséquent, la fiabilité des données sur les sans-abri issues des recensements effectués depuis 2000 – année du premier recensement réalisé après que l'Estonie a recouvré son indépendance – est remise en question.

5. Le sous-dénombrement était un sujet de préoccupation lors du premier recensement qui a suivi le retour de l'Estonie à l'indépendance. Une analyse réalisée à partir du précédent recensement et des statistiques de l'état civil a mis en évidence un sous-dénombrement supérieur à 1,2 % (Tamm, 2002). Parallèlement, le jeu de données de référence des enquêtes qualitatives a révélé un sous-dénombrement plus important des sans-abri (Saava *et al*, 2002). Au deuxième recensement, cette sous-évaluation a atteint 2,3 %, mais aucun écart significatif n'a été constaté pour le groupe des sans-abri (Tiit, 2014). Aujourd'hui, alors que les préparatifs du troisième recensement depuis l'indépendance sont en cours, les opinions divergent quant à l'évolution du nombre de sans-abri dans le pays, le jeu de données de référence suggérant une augmentation.

6. La présente note donne un aperçu des ensembles de données disponibles sur les sans-abri. Il s'appuie sur les données des recensements de 2000 et 2011, ainsi que sur celles du recensement pilote de 2019, qui ont été recueillies à partir de bases de données administratives. Il en ressort que le nombre de sans-abri a été sous-estimé dans tous les recensements réalisés depuis 2000. Pour y remédier, une solution consiste à utiliser des sources de données administratives contenant des données sur le sans-abrisme.

## II. Données relatives aux sans-abri dans les recensements de 2000 et 2011

7. Après l'effondrement de l'Union soviétique, Statistics Estonia a inclus le thème du sans-abrisme dans le programme du recensement de 2000, parce que les spécialistes des sciences sociales avaient besoin de données en la matière (enquête auprès des utilisateurs des données du recensement de la population et des habitations, 2006). Le retour à

l'indépendance s'est accompagné de changements économiques et sociaux qui ont également eu des incidences sur la vie sociale. Tout le monde n'a pas été capable de s'adapter à la nouvelle situation et certaines personnes se sont donc retrouvées à la rue pour une raison ou une autre (Ginter, 1998).

8. Statistics Estonia a défini le concept de sans-abrisme en concertation avec Eurostat, mais faute de coopération avec différents groupes cibles, notamment les municipalités, concernant la définition adoptée, certains sociologues ont considéré que l'estimation du nombre total de sans-abri – 269 personnes – n'était pas fiable (Kõre, 2003). Selon les estimations de ces experts, leur nombre aurait été environ 15 fois supérieur (Kõre).

9. Il convient de tenir compte des difficultés que soulevait l'organisation du premier recensement après le retour à l'indépendance. Il n'existait aucune donnée d'expérience. Le problème des sans-abri avait été passé sous silence pendant la période soviétique (Eatwell *et al*, 2000). L'élaboration d'une méthode de dénombrement des groupes marginalisés a également été compliquée par le manque de statistiques au niveau national et l'absence d'une compréhension commune du concept de sans-abrisme. On ne savait pas exactement qui devait être recensé et où. À cette époque, en Estonie, on considérait qu'un sans-abri était une personne qui avait pour caractéristiques de ne pas avoir de domicile, de vivre dans un endroit impropre à l'habitat ou de recourir aux services d'un asile de nuit.

#### **A. Données relatives aux sans-abri dans le recensement de la population et des habitations de 2000**

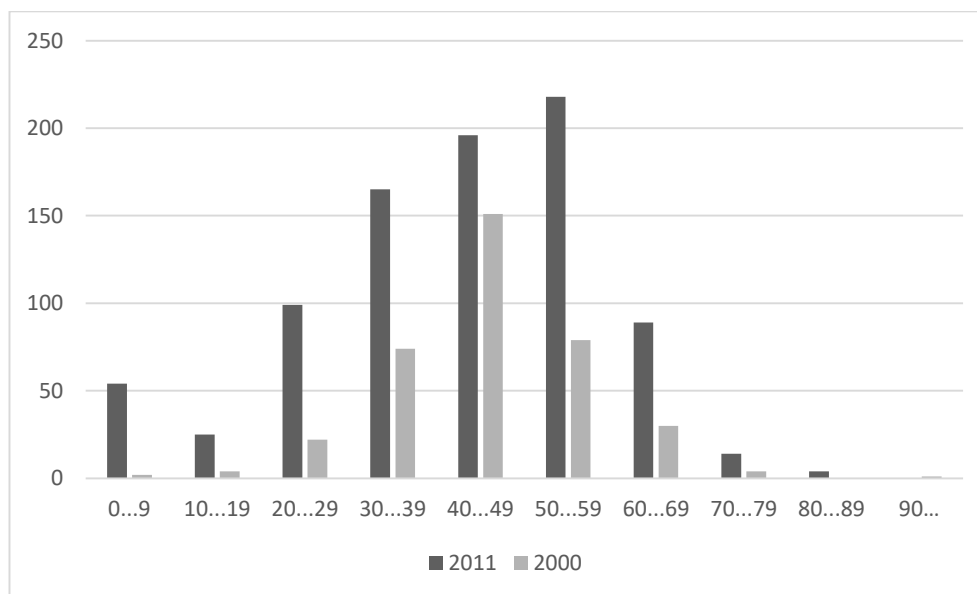
10. Le recensement s'est déroulé selon la méthode traditionnelle (entretien papier/crayon), le moment du dénombrement ayant été fixé au 31 mars 2000. Aux fins de ce recensement, un sans-abri était défini comme une personne qui n'avait pas de logement au moment du recensement et à qui il arrivait de passer des nuits dans des endroits tels qu'un sous-sol, un escalier, une chaufferie, un bâtiment abandonné, une cabane ou un foyer pour sans-abri. Une personne qui occupait pour une durée plus longue une pièce qui n'était pas destinée à servir d'habitation (« lieu autre qu'une maison d'habitation » selon la classification du recensement) n'était pas considérée comme un sans-abri. Les sans-abri pouvaient également former un ménage de plusieurs personnes. Les données du recensement de 2000 qui concernent les sans-abri sont classées en fonction du type de ménage (les ménages ont été divisés en ménages ordinaires, ménages collectifs et ménages de sans-abri). En résumé, l'ensemble des données du recensement se limitait aux informations susmentionnées. Au vu de plusieurs évaluations qui vont dans ce sens, on peut considérer qu'il y a eu sous-dénombrement de la population des sans-abri dans le recensement de 2000. Selon l'évaluation réalisée en 2002 par Statistics Estonia, la sous-couverture était de 1,2 %, et une seconde évaluation faite en 2013 a conclu à une sous-couverture d'environ 4 % (Tiit, 2014). On peut noter que le nombre total de sans-abri est susceptible de fournir des informations sur les sans-abri primaires. Les informations sur les personnes sans domicile fixe font défaut.

#### **B. Données relatives aux sans-abri dans le recensement de la population et des habitations de 2011**

11. Le recensement a été réalisé selon la méthode combinée (entretien en ligne assisté par ordinateur et entretien individuel assisté par ordinateur), le moment du dénombrement ayant été fixé au 31 décembre 2011. Seuls les sans-abri primaires ont été pris en compte. Il convient de noter qu'une formation approfondie et plus longue des enquêteurs sur le thème des groupes de population a contribué à faciliter l'accès aux sans-abri. Au total, 864 sans-abri ont été dénombrés.

12. Pour ce qui est des données recueillies, la situation avait globalement peu évolué par rapport au précédent recensement (fig. I). Cependant, le nombre d'enfants et de jeunes sans-abri avait augmenté de façon notable. Le nombre de sans-abri en milieu rural avait également augmenté, mais la ventilation par âge était restée identique.

Figure I  
**Nombre de sans-abri par groupe d'âge (données des recensements de 2000 et 2011)**



Source : Statistics Estonia, RLO703 et RL 502.

### III. Comment la qualité des données recueillies a-t-elle été mesurée ?

13. En 2011, le Comité des régions a adressé à l'Estonie une série de recommandations relatives à la lutte contre le sans-abrisme, dont l'une des plus ambitieuses avait pour objectif l'élimination du sans-abrisme de rue à l'horizon 2015. Cette mission incombait aux municipalités estoniennes. Faute de données disponibles, il a fallu mener une étude sur le sans-abrisme à Tallinn, la plus grande ville du pays.

14. Statistics Estonia, qui coordonne le recensement de la population, souhaitait également mener des entretiens avec les sans-abri afin de savoir où ils passaient leurs nuits. Il a donc été demandé à quelques superviseurs de district de recensement de rencontrer des sans-abri pour éviter que les recenseurs n'éprouvent des craintes au moment des opérations de dénombrement. Afin d'acquérir de l'expérience, certains superviseurs de Statistics Estonia ont mené des entretiens de rue avec des sans-abri, en collaboration avec des employés du Centre d'action sociale de Tallinn.

15. Les données sur le sans-abrisme issues de l'enquête menée à Tallinn, qui pouvaient être comparées aux données du recensement de la population et des habitations de 2011, ont servi de référence.

16. Selon cette enquête réalisée par le Centre d'action sociale de Tallinn, Tallinn comptait, de septembre 2011 à janvier 2012, 1 225 sans-abri qui pouvaient être catégorisés comme suit :

- a) 926 adultes ayant rempli le questionnaire sur le sans-abrisme (leur situation est analysée dans le rapport d'enquête) ;
- b) 183 enfants de ces personnes, pour lesquels seule une ventilation par âge selon le lieu de résidence figure dans le rapport d'enquête ;
- c) 116 personnes placées dans des établissements de soins généraux entre 2008 et 2011 pour cause de sans-abrisme.

17. Les données du recensement de 2011 permettent une comparaison partielle pour les premier et deuxième groupes. Il est évident que seules les données concernant Tallinn (la capitale) peuvent être comparées, car dans d'autres endroits, cette catégorie de résidents a été divisée différemment, en fonction des types de lieux de vie (refuges, asiles de nuit, etc.).

Il n'a pas été possible d'isoler les données relatives au troisième groupe, car le recensement ne comportait pas de questions sur les raisons pour lesquelles une personne avait été placée dans un établissement de soins.

18. Il convient toutefois de noter que la comparaison des données a été compliquée par le fait que les données du recensement ont été collectées au 31 décembre 2011, tandis que l'enquête sur les sans-abri a été réalisée entre septembre 2011 et janvier 2012. La population des sans-abri peut avoir évolué sur cette période, et il peut être plus difficile de les localiser (par exemple, par temps froid, davantage de personnes se rendent dans les asiles de nuit. Malheureusement, la période froide de 2012 a coïncidé avec la phase de nettoyage des données du recensement).

#### **IV. Préparation du recensement de 2021**

19. Depuis 2010, Statistics Estonia a entrepris des préparatifs méthodologiques et informatiques en vue d'organiser le recensement de la population et des habitations de 2021, qui se fera sur la base de registres. Cette procédure suppose que toutes les caractéristiques indispensables au recensement figurent dans les registres et que toutes les personnes, y compris les sans-abri, soient prises en compte dans le système national de code d'identification personnel, sur la base duquel tous les registres de données personnelles ont été recensés.

20. Il est nécessaire d'effectuer un travail méthodologique préliminaire relativement important en préparation du premier recensement fondé sur des registres. Statistics Estonia a ainsi réalisé deux recensements pilotes. Selon les résultats du premier, qui date de 2016, les données des différents registres sont de bonne qualité, complètes et peuvent être croisées entre elles. Le second recensement pilote, qui fait office de répétition générale, et la mise à l'essai de la méthode sont en cours sur la base des données figurant dans 25 registres. Un rapport sur les résultats obtenus sera disponible en fin d'année. Cependant, on sait d'ores et déjà que le modèle de dénombrement des sans-abri devra être amélioré.

21. Le 5 janvier 2019, une demande d'information a été adressée aux municipalités, qui ont été priées de fournir une liste, avec leur adresse, des entités censées alimenter le registre de la population quant à la présence de sans-abri. Les résultats de cette requête permettront de déterminer les fourchettes de taille estimées pour le recensement pilote. En outre, Statistics Estonia prévoit de s'adresser aux organisations-cadres des municipalités pour obtenir des informations sur l'enregistrement des sans-abri hébergés dans des foyers.

22. Il n'est malheureusement pas possible de vérifier le lieu de résidence des sans-abri à partir des registres et de s'assurer de sa validité sur la base des informations d'enregistrement dans les foyers. C'est pourquoi Statistics Estonia a proposé au greffier du registre de l'état civil que la loi soit modifiée. Cette modification, qui a pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2019, constitue la base sur laquelle les établissements d'hébergement et de soins, les autres établissements et les autorités pourront s'appuyer pour transmettre des données au registre de la population concernant les personnes résidant dans ces établissements. Conjuguées à l'utilisation croisée des données, ces informations permettront à Statistics Estonia de mieux recenser au niveau national les sans-abri primaires et les personnes sans domicile fixe.

23. Les premiers résultats relatifs aux sans-abri sont bons, mais le modèle de collecte de données doit être amélioré afin que l'on puisse déterminer clairement l'évolution des catégories de sans-abri, notamment sur le plan géographique (c'est-à-dire au niveau municipal).

24. Au 31 décembre 2018, moment du dénombrement du recensement pilote, on comptait 1 102 sans-abri répartis dans 62 municipalités (Statistics Estonia, 2019). Les données ne sont utilisées que sous une forme générale dans le cadre du recensement pilote, de sorte qu'il n'est possible de connaître que le nombre de sans-abri et les sources administratives des informations. La compréhension de la terminologie continue de poser problème, et il a fallu conseiller les fonctionnaires municipaux par téléphone.

25. Le recensement pilote de 2019 s'appuie sur la définition suivante des sans-abri : il s'agit de personnes qui vivent dans la rue et ne disposent pas d'un lieu d'habitation qui pourrait être classé comme logement (sans-abrisme primaire) ou de personnes se déplaçant fréquemment entre des lieux d'hébergement temporaires (sans domicile fixe).

## V. Conclusion

26. Le sans-abrisme est un phénomène visible qui nécessite un excellent instrument de mesure. Les méthodes traditionnelles de recensement ne sont peut-être pas les mieux adaptées pour recueillir de l'information sur les sans-abri. Au vu de l'expérience de l'Estonie en matière de recensement depuis son retour à l'indépendance, il est possible d'obtenir de meilleurs résultats en combinant les sources de données. La comparaison des données nécessite une coopération interinstitutions afin d'obtenir des données tirées d'enquêtes sur le sans-abrisme. La comparabilité des données sera satisfaisante si l'enquête est menée à une date proche du moment du recensement. La terminologie relative au sans-abrisme doit encore être clarifiée et précisée.

27. Des informations sur les sans-abri peuvent être obtenues auprès de sources administratives, car les municipalités ont réalisé des progrès dans la mise à disposition de services en faveur des groupes socialement exclus. Cependant, on ne peut pas dire que les sans-abri eux-mêmes prennent contact avec les autorités.

28. Le problème du sans-abrisme a été identifié par les producteurs de statistiques, qui s'efforcent de trouver les meilleures solutions possible pour fournir des données actualisées, comparables et précises sur les sans-abri.

## Bibliographie

Eatwell, J., Ellmann, M., Karlsson, M., Nuti, D. M., Shapiro, J. (2000), Pehme riik, karm eelarve. Tallinn, AS Pakett.

Ginter, J. (1998), Säaſteſt areng ja ſotsiaalne õiglus.

Kõre, J. (2003), Kodutus ja ſotsiaaltõõ- Eeſtprobleemi lahendused. Ministère des affaires ſociales, Tallinn.

Saava, A., et al (2002). Eeſti rahva tervis 1991-2000, Tartu Ülikooli Tervishoiu Instituut, <http://www.arth.ut.ee/>.

Statistics Estonia (2019), The ſecond pilot cenſus interim report to the Cenſus Commission.

Statistics Estonia (2019), Tableaux PHC 2000 RLO703 et PHC 2011 RL 502.

Tallinn Social Work Centre (2012), rapport de l'enquête « Homeless in Tallinn ».

Tiit, E-M., (2014), 2011 Population and Housing Cenſus. Methodology, [https://www.stat.ee/valjaanne-2014\\_2011-population-and-housing-census-methodology](https://www.stat.ee/valjaanne-2014_2011-population-and-housing-census-methodology).